



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA, ISTITUZIONI E SOCIETÀ

DOTTORATO DI RICERCA IN *SCIENZE DELLA GOVERNANCE E SISTEMI COMPLESSI*
XXI CICLO

Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto

Coordinatrice:
Prof.ssa ANTONIETTA MAZZETTE

Tutor:
Prof.ssa ANTONIETTA MAZZETTE

Docenti Guida:
Prof. CAMILLO TIDORE

Dottoranda:
Dott.ssa STEFANIA PADDEU

ANNO ACCADEMICO 2008-2009

INDICE

PREMESSA	3
-----------------	---

PARTE PRIMA

Capitolo I - Temi e problemi della governance

1.1 Origine del termine “governance”	11
1.2 Dal <i>government</i> alla governance	17
1.3 La governance come “arte della complessità”	21
1.4 Limiti della governance	27
1.5 Il contributo dell’UE alla governance locale	36

Capitolo II - La governance nei sistemi urbani

2.1 Trasformazioni urbane	37
2.2. Governo urbano e nascita dell’“attore” città	46
2.3 Limiti della governance in ambito urbano	50
2.4 Strumenti di governance nel governo del territorio	54

Capitolo III - Governance e processi partecipativi

3.1 Teorie e modelli di partecipazione	58
3.2 Gli ostacoli e i benefici della partecipazione	63
3.3 La dimensione partecipativa della governance	66
3.4 Pianificazione strategica come esempio di governance	70
3.5 Le molte ombre della pianificazione strategica	82

PARTE SECONDA

Capitolo IV - Un modello di governance: il caso di Barcellona

4.1 L'eccezionalità dell'evento Olimpico	89
4.2 Percorso storico dalle tradizionali forme di pianificazione urbana ai processi di pianificazione strategica	96
4.3 Il percorso della pianificazione strategica	107
4.4 Processi partecipativi nella pianificazione urbanistica di Barcellona	116
4.5 Il nuovo assetto della città e gli interventi attuati	124

Capitolo V - Government o governance in Sardegna?

5.1 Storia della pianificazione territoriale in Sardegna: dai "piani irrealizzabili" al "Piano paesaggistico regionale"	130
5.2 Dall' <i>esigenza</i> del paesaggio alla Conservatoria delle coste	170
5.3 Esiste governance nel processo di governo del territorio in Sardegna?	178
5.4 Forme partecipative nelle fasi della programmazione in Sardegna	184

CONCLUSIONE	193
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO	197
------------------------------------	-----

PREMESSA

Il punto di partenza del presente studio è stato lo spiccato interesse nei confronti dei processi di rigenerazione e trasformazione urbana già approfonditi durante gli anni di collaborazione con la cattedra di Sociologia urbana della Facoltà di Scienze Politiche di cui chi scrive è, dall'anno 2002, cultore della materia¹.

La base di **partenza teorica** della tesi prende le mosse da un'analisi, seppur introduttiva della città post-moderna, dei mutamenti e delle continue sfide che la società contemporanea ripetutamente ci propone. Queste trasformazioni in atto nella città attuale comportano un cambiamento anche nelle forme di governo urbano, tant'è che in questi anni si segna il passaggio dalla forma di *government* al modello di *governance*.

Questo passaggio è avvenuto a partire dagli anni '80, quando il decentramento verso il basso di ambiti sempre più estesi di competenze e di responsabilità, insieme all'affermarsi a vari livelli del principio di sussidiarietà, hanno messo in crisi, in termini di efficienza, il modello di governo verticale e gerarchico (*government*).

Al suo fianco, non in sostituzione di esso, si sono affermate azioni di *governance*. La *governance* rimanda all'idea di coordinamento non

¹ Sul piano teorico, la scelta dell'argomento da affrontare nella tesi si è specificato nel corso del primo anno attraverso la ricerca bibliografica e la consultazione dei due tutori la Prof.ssa Antonietta Mazzette e il Prof. Camillo Tidore.

imposto, bensì deciso e accettato per vie orizzontali, attraverso la mediazione e la ricerca del consenso.

Partendo dal concetto ‘generale’ di governance, inteso come nuovo modello di governo, alternativo a quello gerarchico tradizionale, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra soggetti pubblici e attori privati; ossia quel processo *bottom-up* di partecipazione e negoziazione che tende ad allargare il consenso attorno alle scelte e a coinvolgere nel processo delle decisioni attori pubblici e privati, va ad analizzare l’applicazione di questo concetto all’ambito delle scienze sociali, ossia quello della governance urbana e territoriale, nelle varie definizioni teoriche che di esso sono state date.

Le ragioni per le quali si è deciso di affrontare il tema della governance territoriale sono pertanto almeno due e molto diverse tra loro. La prima ha prevalentemente a che fare con il dibattito scientifico e con l’interesse che i temi della governance urbana e territoriale stanno suscitando sotto la spinta delle politiche integrate promosse dall’UE; la seconda è strettamente legata al percorso scientifico della candidata.

Il percorso teorico, è centrato sull’idea che la prerogativa di questo nuovo esercizio di governo è creare una fitta rete di interconnessioni, secondo logiche di rete che coinvolgono non solo un unico attore bensì una pluralità di soggetti, pubblici e privati, portatori di interessi specifici e talvolta in contrapposizione.

Il filo conduttore della riflessione si lega alla convinzione che per governare una città o un territorio, è necessario creare un patto tra amministratori e cittadini, i quali, orientandosi verso un processo dove le scelte non provengono esclusivamente dall’alto bensì dal basso

verso l'alto e viceversa, concorrono, attraverso l'elaborazione di un disegno unitario e condiviso, al futuro sviluppo di un ambito territoriale.

Al lavoro teorico si è affiancato il **lavoro empirico** del progetto di ricerca.

Questa seconda parte della tesi, poiché si è proposta l'obiettivo di analizzare due diverse realtà territoriali, è articolata in due distinti capitoli: il capitolo riguardante la città di Barcellona (Capitolo 4), segue il percorso storico dalle tradizionali forme di pianificazione urbana fino ad arrivare ai processi di pianificazione strategica; il capitolo riguardante la programmazione in Sardegna (Capitolo 5) ripercorre le fasi di pianificazione a partire dal Piano di Rinascita (1962) fino ad analizzare i nuovi strumenti di governo del territorio, il Piano Paesaggistico Regionale (2006) e la Conservatoria delle coste (2008).

Una delle **ipotesi** alla base del contributo è che spesso il governo del territorio si caratterizza per l'alternarsi di procedimenti di *government* o di *governance* e che questi cambino a seconda degli strumenti adottati.

Rispetto a ciò le oscillazioni tra un ruolo predominante del centro e la concessione di spazi decisionali e gestionali crescenti verso i livelli più decentrati, è la prova di una tensione orientata alla ricerca di un equilibrio che deve contemperare il centro e la periferia, ognuno con propri spazi e responsabilità.

La città di Barcellona è stata scelta quale esempio rispetto al quale approfondire un tema vasto e complesso che è quello della rigenerazione urbana (nel caso di Barcellona si parla di *rinascita o*

ricostruzione) attraverso forme di pianificazione strategica orientate alla governance.

Sappiamo che la città di Barcellona è da tempo considerata un significativo modello di pianificazione strategica che per il successo ottenuto è diventato un esempio da emulare. Il punto di partenza assunto in questo lavoro è l'analisi di questi processi di *ricostruzione della città* a partire dai primi anni novanta.

D'altronde, un punto di riferimento centrale concerne il 1992, l'anno delle Olimpiadi, evento sportivo a carattere planetario che si svolse a Barcellona e che, in ragione di esso, è stato un input forte per l'avvio del processo di rigenerazione del tessuto urbano e delle scelte strategiche di riqualificazione della città più importanti, a partire dagli spazi pubblici (si è infatti partiti dai vuoti e non dal patrimonio edificato).

Va però sottolineato che le prime forme di ideazione rigeneratrici sono quasi contemporanee (1984) alla designazione ufficiale della città come sede dei giochi olimpici (1986); inoltre, l'idea del primo piano strategico matura nel 1990, al quale seguono nel 1994 il secondo e nel 1999 l'elaborazione del terzo che si prefigge di accompagnare lo sviluppo della città fino al 2005.

Aspetti metodologici dello studio di caso su Barcellona

In relazione a questa seconda parte del lavoro è stato necessario svolgere la ricerca sul campo e trascorrere un soggiorno a Barcellona. L'esperienza si è svolta durante il mese di settembre 2007, tempo necessario per effettuare la ricerca che si è articolata nel modo seguente: a) raccolta di materiali bibliografici; b) ricerca di mappe e

cartine storiche negli archivi; c) richiesta presso il Departament d'Estadística, Ajuntament de Barcelona, degli annuari statistici suddivisi per anno; d) fotografie delle grandi opere strutturali realizzate in questi anni nella città spagnola.

Per quanto riguarda il caso studio della Sardegna, il quadro di riferimento generale che viene assunto come base di partenza scientifica di questa parte della ricerca si riferisce alle significative trasformazioni del territorio della Sardegna nonché ai processi di pianificazione territoriale.

Questi processi di pianificazione del territorio hanno preso il via in Sardegna a partire dagli anni '90 quando hanno iniziato ad intensificarsi in questa regione, come è avvenuto nel resto d'Italia, pratiche di governance e modalità partecipative di programmazione sia a livello locale sia regionale. Queste pratiche e strategie collettive hanno ricevuto un forte impulso dagli indirizzi dell'U.E. che hanno promosso in molti campi di intervento modelli di negoziazione e concertazione ispirati secondo logiche partecipative di tipo ascendente (*bottom-up*).

La necessità di avviare questo tipo di processo nasce dall'esigenza di governare gli effetti differenziati, molto spesso non desiderati, delle politiche pianificatorie adottate nella regione Sardegna negli ultimi 50 anni. Oltre ai limiti dell'impostazione pianificatoria dei decenni '50-'60 e '70-'80, si sommano i limiti dovuti alla totale assenza di pianificazione del decennio successivo, se non per l'adozione di quegli strumenti che rientrano nella strategia delle politiche comunitarie e che in primo luogo hanno riguardato i tentativi di far decollare lo sviluppo rurale.

Le carenze descritte hanno riscontro nei più recenti interventi regionali nei quali l'amministrazione regionale degli anni 2004-2009, fin dai primi giorni del suo insediamento, si è posta il problema di adottare provvedimenti per far uscire la Sardegna dalla lunga fase di 'deregulation'. Il riferimento è al "Piano paesaggistico regionale".

A questo strumento è seguita nel 2008 l'istituzione dell'Agenzia della Conservatoria delle coste (seguendo il modello della Francia e della Gran Bretagna), che potrebbe essere considerata uno strumento integrativo al Piano Paesaggistico Regionale, anche per compensare i deficit insiti in un rigido strumento qual è il PPR, in termini di coinvolgimento delle amministrazioni locali, delle imprese private e dei soggetti che a vario titolo incidono sui processi di mutamento territoriale.

Ovvero, allo strumento di *Government* (PPR) si è affiancato uno strumento di *Governance* (Agenzia della Conservatoria delle coste) al quale si accompagnano altri strumenti di pianificazione territoriale di diversa natura (Agenda 21 locale, Urban II, piani strategici comunali e sovra comunali), seppur con obiettivi simili e che coinvolgono vari attori sociali, pubblici e privati.

Aspetti metodologici dello studio di caso della Sardegna

Il progetto di ricerca relativo alla Sardegna si è articolato a partire dalla ricostruzione della vicenda della programmazione territoriale in Sardegna nella seconda metà del XX secolo. Attraverso l'acquisizione dei materiali che riguardano la normativa e gli atti deliberativi, la documentazione interna delle singole procedure di programmazione e ogni altra documentazione utile per mettere in luce le rappresentazioni sociali.

Il quesito intorno al quale ruota il presente lavoro è se sia preferibile, nelle politiche di governo del territorio, una prospettiva *top-down* o una prospettiva *bottom-up*.

Aspetti comparativi

Mettendo a confronto il percorso storico di pianificazione dei due *case studies* ha potuto cogliere in entrambe le esperienze l'alternarsi di forme di *government* e *governance* a seconda dello strumento di governo del territorio adottato.

La Sardegna, dopo le prime esperienze di *government*, che hanno caratterizzato tutta la 'vecchia' programmazione, sta sperimentando, con la 'nuova' programmazione, forme di *governance* territoriale; in questo caso la regione Sardegna perde quella superiorità decisionale assoluta che aveva esercitato durante la 'vecchia' programmazione e diventa un partecipante tra altri (province, Comunità montane, Comuni, associazione etc.), una sorta di *primus inter pares* in un sistema a guida pluralistica nel quale il processo di ascolto e concertazione conduce al consenso e alla decisione.

Anche nella città di Barcellona, dopo anni di pianificazione tradizionale caratterizzata da azioni di *government* (si pensi ad esempio al ruolo svolto dall'Ayuntamiento della città, in quanto attore determinante le regole del processo partecipativo durante la prima fase del processo di pianificazione), si sono venute a creare, grazie alla pianificazione strategica, reti di attori sia territoriali che funzionali, reti di politiche trasversali, reticoli di relazioni e di azioni entro un quadro di crescente interdipendenza e competizione, che hanno delineato dunque, a tutti gli effetti, un modello di *governance* multilivello.

Il confronto delle due esperienze di pianificazione consente di giungere alla conclusione: la complessità sociale e territoriale abbisogna di pratiche di governo in cui azioni dall'alto e strategie dal basso si mescolano insieme e vanno a caratterizzare un sistema che fa riferimento a un modello misto nel quale *network* e *bottom-up* stanno insieme.

PARTE PRIMA

Capitolo I - Temi e problemi della governance

1.1 Origine del termine “governance”

Da alcuni decenni, l’attenzione di politologi e sociologi si è concentrata sul termine *governance*, ossia su quei processi *bottom-up* di partecipazione e negoziazione che tendono ad allargare il consenso attorno alle scelte e a coinvolgere nel processo delle decisioni attori pubblici e privati.

Contrariamente a quanto si possa pensare, la parola *governance*, sebbene sia entrata nel linguaggio comune solo di recente, ha origini “antiche”: «la traiettoria contemporanea che conduce dal lemma governo all’attuale nozione di *governance* recupera una originarietà che si credeva sepolta sotto il peso dei secoli» (Vaccaro 2007: 121).

Infatti, già nel 1297 il francese antico indicava con il termine “*gouvernement*” (modificato, a partire dal 1553, nell’inglese *governement*) quello che gli inglesi definivano *governance*².

É un vocabolo che deriva prima dal greco *kybernan* e poi dal latino *gubernare* e nel suo significato originario veniva utilizzato nell’ambito della navigazione per indicare l’azione di guidare, dirigere, pilotare le imbarcazioni.

Nel senso più vicino a noi, il termine ricomparve intorno agli anni ’30 del Novecento, specificatamente in alcuni studi di natura economica e stava ad indicare «le modalità di coordinamento interno all’impresa,

² Per una ricostruzione etimologica del termine “*governance*” si veda Vaccaro 2007.

che consentono di ridurre i costi di transazione in forma più efficace rispetto al ricorso al mercato»³.

Come pratica la governance «nasce come procedura aziendale più efficace del mercato per gestire determinate transazioni con protocolli interni al gruppo o con contratti, partenariati, regolamenti quando si trattava di rapporti con attori esterni» (Salzano 2006).

Ai fini del presente studio, diventa rilevante indagare la causa e il modo in cui il ricorso al termine della governance si sposta dall'ambito economico delle aziende a quello politico-sociale e all'ambito amministrativo dei poteri locali.

Questo passaggio avviene negli anni Ottanta in Gran Bretagna in occasione di un programma di ricerca relativo alla ricomposizione del potere locale, sotto il governo di Margaret Thatcher, la quale «aveva varato una serie di riforme tendenti a ridurre i poteri delle autorità locali, ritenuti inefficaci e troppo costosi, attraverso un potenziamento dei poteri centrali e la privatizzazione di determinati servizi pubblici. I poteri locali britannici non sono tuttavia scomparsi, ma si sono ristrutturati per sopravvivere alle riforme e alle pressioni del governo centrale» (*Ibidem*).

Per definire le loro ricerche relative alle trasformazioni nel modo di governare delle istituzioni locali inglesi alcuni studiosi hanno scelto il termine di “*urban governance*” distaccandosi così dalla nozione di “*local government*”, associata al precedente regime decentralizzato condannato dal potere centrale.

In definitiva, il processo di governance nasce nell'ambito dei poteri pubblici locali anzitutto «come difesa dallo smantellamento dei

³ Per un approfondimento critico del concetto di governance, della tipologia di attori coinvolti, delle modalità di coalizione e di interazione cfr. Mela 2002: 42 e ss.

medesimi poteri da parte di un governo centralizzato e privatizzante» (ivi).

In un testo del *Centre de documentation de l'urbanisme* del *Ministère de l'équipement, des transport et du logement* vengono riportate alcune definizioni del termine *governance* che esprimono contesti innovativi di governo locale e che corrispondono a una fase ulteriore di applicazione del termine a realtà istituzionali meno anguste di quella aziendale e meno difensive di quella britannica.

Definizioni che rinviano a un patrimonio conoscitivo ormai consolidato.

Ne riportiamo alcune:

“un processo di coordinamento di attori, di gruppi sociali, d'istituzioni, per raggiungere degli obiettivi specifici discussi e definiti collettivamente in territori frammentati e incerti” (Bagnasco-Le Gales 1999).

“le nuove forme interattive di governo nelle quali gli attori privati, le diverse organizzazioni pubbliche, i gruppi o le comunità di cittadini o di altri tipi di attori prendono parte alla formulazione della politica” (Marcou, Rangeon, Thiebault 1999)

La Commission on global governance, costituita nel 1992 su promozione di Willy Brandt, ha definito nel 1995 la *governance*:

“la somma dei diversi modi in cui gli individui e le istituzioni, pubbliche e private, gestiscono i loro affari comuni. È un processo

continuo di cooperazione e d'aggiustamento tra interessi diversi e conflittuali” (ivi).

Quest'ultima definizione del termine, in riferimento alla presenza di “interessi diversi e conflittuali” è un aspetto importante sul quale sarebbe utile riflettere nel tentativo di una comprensione della governance e della sua applicabilità a contesti politico-sociali complessi come quello italiano (Holec, Brunet-Jolivald 1999).

Parlare di governance, oggi, comporta due ordini di problemi.

In primo luogo il termine inglese “governance” non è traducibile in italiano, ossia non ha un termine corrispondente, come del resto avviene per molte parole inglesi che sono entrate a far parte del nostro linguaggio comune. Bobbio riprendendo un'idea di Martinotti (1999: 11) propone di introdurre nella lingua italiana il neologismo “governanza” o addirittura riesumare l'antico termine “governazione” utilizzato nei dizionari ottocenteschi e che ritroviamo già in Dante nel *Convivio* (Bobbio 2002: 12).

In secondo luogo il termine, come verrà argomentato in seguito, assume accezioni differenti a seconda di chi lo usa e di quale è il suo ambito di attività o di ricerca.

È tutto sommato recente il suo uso nell'ambito della politica, dell'economia e delle relazioni internazionali; questa parola è entrata, infatti, negli ultimi venti anni a far parte del vocabolario delle scienze sociali.

Proprio a causa della sempre maggior diffusione del termine in ambiti disciplinari diversi, alcuni studiosi hanno tentato di darne una definizione teorica; contemporaneamente, sono state avviate ricerche empiriche che si proponevano da una parte, di individuarne i diversi

campi di applicazione del termine⁴, dall'altra parte, di fare emergere i possibili aspetti problematici che i diversi usi del termine comportano. Nonostante questi sforzi, tuttavia, quello di governance rimane un concetto ambiguo, dai contenuti e dai confini sfumati, il cui uso risulta impreciso⁵: «la governance è una nozione decisamente attuale. Essa si muove agilmente attraverso confini filosofici ed interdisciplinari, in diversi campi di applicazione pratica, nei principali ambiti della vita sociale ed in diversi campi e tendenze politiche» (Jessop 2006: 189).

A fronte di queste incertezze terminologiche, insorgono dubbi sul fatto se la governance possa costituire uno strumento teorico per l'analisi delle trasformazioni sociali contemporanee o una chiave pratica per affrontare tale complessità.

Per questi motivi, al fine di garantire una corretta definizione della governance, è necessario specificare il settore in cui il concetto è utilizzato e l'approccio teorico seguito per definirlo⁶.

Infatti, come tutte le espressioni usate in settori diversi, occorre evitare usi impropri di significato tra i diversi ambiti⁷. In definitiva, il

⁴ La *governance* viene riferita a contesti e sedi geografiche distinte; si parla di *governance mondiale* in ambito internazionale, di *multilevel governance*, riferita a modalità di interazione istituzionale all'interno di unioni di Stati, singoli Stati e Enti locali; di *governance locale* dove prevale la capacità di rappresentare e coinvolgere gli attori locali nei processi di decisione rilevanti. L'idea di governance trova poi attuazione anche all'interno dei grandi sistemi di imprese - la *corporate governance*- nella cogestione delle decisioni tra management e azionariato.

⁵ Sul carattere polivalente, multi-contestuale e ambiguo del termine governance si rinvia al lavoro di Jessop 2006. Il contributo teorico di Jessop investiga questo paradosso attraverso una serie di riflessioni tese a spiegare la natura e i limiti della governance e meta-governance in una realtà complessa. Nel tentativo di dare una definizione del termine Jessop si imbatte in due ordini di problemi: a) individuare l'ampio campo di problemi di coordinamento nel quale si attua la governance; b) giungere ad una definizione che ne identifichi le "differenzia specifica".

⁶ Obiettivo di questo lavoro è per l'appunto tentare di chiarire il concetto di governance nell'ambito delle scienze sociali, nelle varie definizioni teoriche che di esso sono state date, successivamente restringere il campo di analisi alla particolare prospettiva di applicazione del termine alla governance urbana.

Per un approfondimento del concetto di governance urbana si veda Finocchiaro 2005.

Dott.ssa Stefania Paddeu- "Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

concetto di governance usato in economia è altro da quello di cui si occupa la scienza politica ed è ancora altro se riferito alla pubblica amministrazione. Ovviamente si tratta di concetti strettamente collegati, ma il cui significato è profondamente influenzato dal contesto cui si riferiscono e, all'interno del singolo contesto, tale espressione ha assunto significati differenti nel corso del tempo. È comunque possibile individuare una linea comune di significato, trasversale a tutti i contesti, e tuttavia le differenze che permangono sono tali da rendere necessaria una contestualizzazione del concetto stesso.

⁷ Un'ulteriore classificazione che ci consente di individuare altri tipi di governance, può essere fatta se si prendono in considerazione i seguenti aspetti: 1) la scala o livello di azione, cioè se si opera globalmente o localmente; 2) gli approcci e obiettivi degli interventi; da questo punto di vista si individuano due distinti *modi operandi*: quello di natura sociopolitica, cioè orientato alla ricerca del consenso, al perseguimento di progetti condivisi, all'aggregazione di una molteplicità di attori e interessi, oppure quello con un profilo prettamente economico-gestionale, il cui fine è il miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica.

Se si prende in considerazione questa classificazione si possono individuare quattro tipi di governance, in cui è possibile riclassificare i vari usi del termine. A) Se il livello è globale e i fini sono sociopolitici, si può parlare di *good governance*; a questo filone appartiene la governance discussa nel libro bianco dell'UE (Commissione delle Comunità Europee, 2001). Qui la governance è definita, in termini generali, come insieme di regole, processi e comportamenti che influenzano il modo in cui i poteri sono esercitati a livello europeo, facendo particolare riferimento ai seguenti principi: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza dei processi decisionali". B) Se il campo d'azione è quello delle relazioni internazionali e il taglio delle politiche riguarda soprattutto l'organizzazione delle attività economiche, si parla di *global governance*. A questo tipo di azione di governance fanno parte ad esempio le relazioni che sono alla base dei negoziati WTO (World Trade Organization) oppure i tavoli di concertazione in preparazione degli incontri internazionali come i G8. C) Se si combinano livello locale con approcci e obiettivi economico-gestionali si ha a che fare con la *corporate governance*; con questa espressione si fa riferimento alle varie procedure che si seguono sia nel settore privato che in quello pubblico per perseguire una riorganizzazione efficiente del sistema. Tali procedure si basano ad esempio sulla circolazione delle informazioni, su una distribuzione più razionale e precisa dei compiti e delle funzioni. D) Se il campo d'azione è quello dei sistemi locali ma l'approccio è di tipo sociale e politico, si parla di *governance urbana e territoriale*, che fa riferimento in primo luogo alle questioni del governo dei sistemi urbani e metropolitani e aspira a dar vita a iniziative di tipo più sociopolitico, volte alla promozione dello sviluppo e ad accrescere la competitività del territorio.

Ad esempio se volessimo definire il concetto di governace in termini generali, senza alcun riferimento a un ambito disciplinare specifico, possiamo indicare con il termine *governance* quel processo che fa riferimento a una nuova pratica di governo, un nuovo esercizio del potere caratterizzato da diverse forme di accordi e coordinamento che si instaurano fra soggetti pubblici e privati, i quali sono caratterizzati da obiettivi e interessi specifici, talvolta in contrapposizione. Tali soggetti, che operano generalmente in uno stesso ambito territoriale, attraverso l'azione di *governance* perseguono politiche di sviluppo di vario genere.

Anche Mayntz (1999: 3) utilizza il termine *governance* per indicare un cambiamento nei modi in cui si costruiscono le politiche e le forme di azione collettiva; più specificatamente con questo vocabolo, vuole designare un nuovo modello di governo, alternativo a quello gerarchico tradizionale, caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra soggetti pubblici e attori privati.

In realtà, può valere l'ipotesi che il ricorso al nuovo termine di *governance* sia essenzialmente un fenomeno di *maquillage*, attraverso il quale vecchie questioni vengono rivestite in modo accattivante o 'di moda' (Borlini 2004). Infatti, va osservato che, effettivamente, molte pratiche attualmente designate con il termine *governance* sono state precedentemente definite con altri vocaboli; le teorie della regolazione, il partenariato pubblico-privato, lo studio delle reti, il *new public management*, e così via.

1.2 Dal *government* alla *governance*

Per capire meglio il concetto di *governance* talvolta si studia in rapporto a quello di *government*, anche perché per capire il primo non ci si può sottrarre dal secondo, il *government*.

E se la *governance* rinvia all'idea del governo in quanto attività, quest'ultimo riguarda invece l'istituzione che esercita il governo (Bobbio 2002: 11).

Ovvero il termine *government* riflette «l'idea di una forma coerente di autorità, luogo legittimo e esclusivo del potere» (Bagnasco 1999: 141), mentre la *governance* rimanda all'insieme di azioni, processi, interventi che contraddistinguono il campo delle pratiche di governo.

L'uso di *government* risulta restrittivo perché circoscritto all'ambito costituzionale e giuridico, concernente la conduzione degli affari di stato, oppure la direzione di istituzioni caratterizzate da una molteplicità di attori.

Eppure, da circa quindici anni esso ha varcato questi confini ristretti e ha raggiunto un significato e un campo di applicazione più vasto.

I due termini non sono né sinonimi né speculari, bensì dicotomici ma stanno in un rapporto in *continuum*, anche se il termine *governance* ci indica un momento di passaggio rispetto al passato.

Entrando nel merito dei contenuti, al fine di comprendere la differenza tra i due diversi processi di *government* e di *governance*, si può fare una prima distinzione prendendo in considerazione le caratteristiche degli attori chiamati a partecipare al processo decisionale.

Nelle azioni di *governance* agiscono sia i *governmental actors*, cioè coloro che sono eletti dai cittadini e sono membri del governo locale,

sia i *non-governmental actors*, ossia i soggetti che stanno fuori dalla sfera politica; mentre nelle azioni di *government* operano quasi esclusivamente i *governmental actors*.

Infatti, i tradizionali modelli di *government* si basano su azioni che richiedono una legittimazione istituzionale di tipo formale, mentre le attività di governance derivano e si costruiscono nella condivisione dei fini e degli interessi dell'azione. Da ciò consegue che il *government* coinvolge unicamente le istituzioni e i soggetti pubblici, la governance vede invece la partecipazione di una pluralità di soggetti anche esterni all'arena politica.

Un'altra differenza tra *government* e governance riferita agli esiti delle azioni, che in entrambi i casi riguardano il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, è determinata dal processo decisionale. Nella governance non implica il ricorso a logiche del tipo *top-down* o *bottom-up* (cioè dall'alto verso il basso o viceversa), piuttosto fa riferimento a un modello misto. Infatti, alcuni studiosi ritengono che nei processi di governance *network* e *bottom-up* stanno insieme⁸.

L'approccio *top down* – caratteristico delle istituzioni che vogliono mantenere e difendere una struttura decisionale piramidale - è basato su una concezione formale e reattiva della partecipazione, che si esplica in una maggiore sensibilizzazione in termini informativi e nella raccolta di osservazioni e pareri. La modalità di comunicazione che caratterizza questo approccio è principalmente unidirezionale,

⁸ Questa preferenza per un modello 'misto' induce i paesi in cui il modello gerarchico-sistemico ha fortemente caratterizzato in passato i processi di pianificazione territoriale, a sostituire progressivamente pratiche amministrative di carattere regolamentare con pratiche negoziali e ad arricchire i processi con elementi di concertazione e interazione dal basso. L'elemento di unione tra strategie dall'alto e strategie dal basso è rappresentato dalla costituzione di nuovi ambiti di cooperazione tra gli interessi organizzati, attraverso pratiche negoziali; inoltre, accanto alle arene decisionali formali, si delinea un processo di coordinamento informale tra le organizzazioni.

dall'alto verso il basso: mentre i cittadini vengono a conoscenza delle politiche già formulate, e possono essere chiamati ad esprimere il proprio consenso-dissenso su di esse, i decisori (quali legittimi detentori dell'autorità e garanti del bene comune) prima definiscono gli obiettivi, poi raccolgono ed elaborano le preferenze espresse dalla popolazione, sulle quali si baserà la decisione finale.

L'approccio *bottom-up* - adottato da organi istituzionali in un contesto di diversità e interdipendenza tra diversi livelli di governo o parti pubbliche o private – promuove il dialogo e la cooperazione tra le diverse forze politiche, sociali ed economiche che compongono la società. Essendo un modello cooperativo, la partecipazione viene intesa come una concreta interazione tra coloro i quali sono portatori di interessi, che possono muovere poteri istituzionalizzati o cospicue risorse, e quei soggetti meno forti e istituzionalizzati ma attivi nella produzione di politiche e beni pubblici. La modalità di comunicazione che si instaura tra i due soggetti è bidirezionale; gli individui possono finalmente partecipare alla decisione dei problemi e degli obiettivi, alla scelta delle strategie, alla implementazione delle decisioni, mentre le istituzioni si impegnano a collaborare e ad accettare i risultati derivanti da questo processo interattivo.

Si tratta, dice Segatori (2007: 5), del mutamento di un paradigma⁹: da un sistema basato su meccanismi di *government*, centrati sul ruolo dei soli attori pubblici e impostati secondo una logica *top-down* ci si sta avviando verso un modello di governare (definito appunto *governance*) inteso come «processo di elaborazione, determinazione e

⁹ L'autore dopo aver analizzato l'impatto del nuovo modello di governo su tutta una serie di categorie politologiche consolidate, sceglie la dimensione urbana come ambito e occasione per mettere alla prova l'effettiva politicità dei processi che si autoproclamano di *governance*.

attuazione di azioni di *policies*, condotto secondo criteri di concertazione e partenariato tra soggetti pubblici e privati o del terzo settore, in cui tutti i soggetti partecipano al processo conferendo risorse, assumendo responsabilità, esercitando poteri e, di conseguenza, usufruendo per quota parte dei benefici attesi dall'esito delle stesse *policies*» (Segatori 2003: 9).

È bene, sempre secondo Segatori, quando si parla di *government* e *governance* apportare un chiarimento analitico del termine politica nelle tre parole inglesi *politics*, *policy* e *polity*. Per *politics* si intende propriamente la sfera del potere, comprendente i regimi politici, i fenomeni di leadership, le lotte e le alleanze per la conquista e il mantenimento delle posizioni di supremazia politica. La *policy* corrisponde invece ai programmi di governo, ossia alle politiche pubbliche con i relativi processi di elaborazione, determinazione e implementazione. Il termine *polity* si riferisce alle dinamiche concernenti l'identità e i confini della comunità politica, gli ambiti territoriali e umani, con le relative strutture istituzionali (*Ibidem*).

Questa classificazione si è rivelata utile per apportare un'ulteriore distinzione tra i due concetti: il termine *government* possiamo collocarlo tra le aree di *politics* e *policy*, in quanto si riferisce all'idea di prassi competitive aventi ad oggetto tanto il controllo di governo quanto la scelta delle politiche pubbliche, mentre la *governance* chiama in causa accanto alla *politics* e *policy* anche la dimensione della *polity*.

Occorre, dunque, riconoscere che la nozione di *governance* appare come un utile strumento per nominare, descrivere e quindi studiare, una 'nuova' situazione, caratterizzata dalla molteplicità di forme di

regolazione e dalla frammentazione del potere fra i vari livelli che caratterizzano gli attuali sistemi economici, politico-amministrativi e sociali.

In Italia, dice Segatori (2007: 14), la crescita di esperienze di governance si devono addebitare essenzialmente a due fattori. Il primo concerne le modalità di azione dell'Unione Europea e di altri organismi internazionali quali l'Onu, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale; il secondo, è correlato alla inadeguatezza del gettito fiscale delle amministrazioni statali, regionali, municipali.

1.3 La governance come “arte della complessità”

Il termine “governanza”, o meglio “governance”, è oggi molto usato tra gli studiosi della scienza politica e delle relazioni internazionali.

Dice Maffettone (2007: 7) a proposito della governanza «la governanza è semplicemente il modo in cui prendiamo atto, per considerare eventuali soluzioni alternative a quelle tradizionali, di un panorama politico profondamente cambiato, un panorama in cui i modi e le forme del tradizionale potere politico statale sono stati trasformati e ridimensionati». L'immagine stato-centrica della politica è per varie ragioni al termine e si avvia ad una radicale trasformazione, la capacità stessa dello Stato di imporsi alla società ne risulta assai diminuita: «l'intervento dello stato è stato visto per lungo tempo come il solo strumento adatto ad affrontare molti di questi problemi. Ma come per tutte le soluzioni che sono state un tempo

popolari finiscono per rilevarsi poi non più tali, anche l'interventismo statale sembra aver fatto il suo tempo» (Peters 2007: 35).

Gli elementi che hanno determinato questi mutamenti nelle società occidentali negli ultimi venti anni riguardanti la sfera istituzionale, quella economica e le politiche territoriali sono determinati dai seguenti fenomeni: a) la globalizzazione, b) l'integrazione europea; c) l'aumento della complessità e della frammentazione nell'organizzazione sociale.

A seguito di tali cambiamenti si sono rese necessarie politiche e interventi che racchiudono azioni di governance. Esse si concretizzano nel momento in cui si manifesta l'incapacità di un unico soggetto di farsi carico delle principali sfide con cui sono chiamate a confrontarsi le società contemporanee, ma per un certo verso sono anche il frutto del declino della fiducia nell'efficacia delle tradizionali modalità di intervento dello Stato e delle istituzioni pubbliche.

Sul piano istituzionale i mutamenti più rilevanti riguardano: la tendenza alla decentralizzazione dei poteri statali da parte dei Paesi europei e l'affermarsi del principio di sussidiarietà¹⁰. In seguito alla crisi di legittimità si viene a creare un generale svuotamento dei poteri centrali dello Stato, le cui competenze vengono trasferite a una pluralità di enti macro-regionali, plurinazionali o internazionali, altre ancora sono state devolute verso livelli locali e regionali, tutto ciò ha conseguentemente favorito l'affermarsi di livelli inferiori di governo. Dice Palumbo (2007: 15) «globalizzazione e riforme neo-liberali sono

¹⁰ Quello della sussidiarietà è uno dei temi e problemi posto all'attenzione delle istituzioni di pianificazione degli anni '90. Il principio affermato dall'Unione Europea riguarda la scelta della scala territoriale più bassa, coerente con i problemi spaziali che si intendono governare, attribuisce rinnovata importanza alla pianificazione di scala vasta per tutte le funzioni che hanno una rilevanza sopralocale.

ritenute responsabili per aver ridimensionato in modo irreversibile ruolo, funzioni ed effettività dell'azione statale rispetto a quella di altre entità emergenti a livello sovra-trans e sub-nazionale»¹¹.

A livello economico, se un tempo i vecchi modelli di organizzazione seguivano le regole di mercato, ora si è sentita l'esigenza di adottare nuove forme di governo. L'affermarsi di decisori privati o di rappresentanti di interessi organizzati può agevolare il raggiungimento di obiettivi che rendono maggiormente competitive le economie locali.

Un'altra rilevante causa di questo mutamento è dovuta alla deregolazione dei mercati finanziari e alla loro natura intrinsecamente internazionale, con la conseguente capacità di spostare vorticosamente capitali da una parte all'altra del pianeta.

Così l'affermarsi progressivo, sullo scenario internazionale, di organizzazioni multinazionali, sopranazionali o non governative, rende sempre più diffuso e improbabile il controllo politico della società da parte dello Stato.

In questo mutato scenario, la governance coincide con la necessità di trovare strumenti di orientamento teorico e pratico, capaci di legittimare politicamente quei cambiamenti di struttura economica e sociale che comunque avvengono nella realtà.

Essa manifesta appieno quella che Peters chiama la capacità adattiva della governance, intesa quale insieme di processi e istituzioni post-statali che assume qui «il ruolo di un termine polivalente che intende

¹¹ La fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino nel 1989 sono considerati il punto terminale di una fase politica che ha visto lo Stato, a partire dalla pace di Westfalia (1648), il soggetto politico egemone.

descrivere sia la realtà della crisi di transizione in atto sia i corsi di azione intrapresi per risolverla» (2007: 35).

Se dovessimo ripercorrere le fasi storiche di questo complesso processo di mutamento che porta all'affermazione della governance, dobbiamo partire fin dal secondo dopoguerra, quando da un lato il processo di globalizzazione subisce un'accelerazione, dall'altro lato quando la successione nella leadership mondiale dal Regno Unito agli Stati Uniti inaugura un nuovo ordine mondiale sotto l'egida dei diritti umani¹².

In un'accurata analisi condotta da Jessop (2006: 193) sul consistente interesse dei "teorici" dei processi di governance, viene messa in relazione la crescente consapevolezza del fatto che le società moderne stanno diventando funzionalmente più differenziate e iper-complesse e/o che quelle cosiddette post-moderne stanno diventando frammentate e caotiche.

L'intensificarsi della complessità sociale, da un lato, rende più difficile fare affidamento sulla autoregolazione del mercato-scambio e, dall'altro, accresce la sfiducia sulla gerarchia dello Stato come forma di coordinamento.

Una tale complessità si riflette nella preoccupazione circa la governabilità della vita economica, politica e sociale ed è probabilmente collegata alla preoccupazione per i nuovi grandi problemi che non possono essere gestiti o risolti prontamente attraverso pianificazioni statali gestite dall'alto o dall'anarchia del

¹² La posta in palio nell'organizzazione sociale era rappresentata dall'affermazione del modello statale come contenitore dell'arbitrio della forza nell'alveo della forma legale dello stato nazionale che, proprio in seguito al processo di decolonizzazione, ha conosciuto e conosce tutt'oggi il suo massimo splendore (Vaccaro 2007: 129).

libero mercato. Ciò «ha prodotto uno spostamento del centro di gravità istituzionale, intorno al quale i *policy-makers* scelgono fra i vari modelli possibili di coordinamento [...] Dall'altro canto, le forze di mercato molto spesso non sono in grado di dare risposta ad una serie di fattori esterni positivi e negativi presenti in situazioni di interdipendenze continuative e complesse, e ciò porta a risposte ad hoc alle opportunità del mercato, localizzate e di breve respiro. Così la fiducia della mano invisibile tende a venir meno producendo in conseguenza fallimenti economici» (Jessop 2006: 194).

Così intesa la governance dovrebbe risolvere entrambi i problemi e offrire una terza via rispetto all'anarchia del libero scambio e alla pianificazione dall'alto.

Partendo da queste diverse visioni del ruolo dello Stato nelle società contemporanee, si possono individuare diversi “modelli” di governance.

Da una parte vi sono coloro che definiscono la governance in modo del tutto equivalente al concetto di governo; in questa prospettiva lo Stato continua ad essere considerato come il soggetto più autorevole e il suo intervento viene percepito come lo strumento principale per guidare la società civile.

In questa visione Stato-centrica, nonostante le pressioni esercitate dalla globalizzazione, dal crollo nella fiducia pubblica e dalla decentralizzazione decisionale, il governo risulta essere il solo attore, o insieme di attori in grado di perseguire e realizzare interessi collettivi.

Talvolta, si pensa che la globalizzazione abbia rafforzato la necessità di un governo forte e democratico garantito dallo Stato-nazione.

Alcune versioni deboli dell'approccio Stato-centrico ritengono che anche se il governo continua a rimanere l'attore principale sarebbe utile avviare una governance effettiva la quale richieda la formazione di partnership e altre forme di coinvolgimento degli attori sociali.

Al polo opposto si collocano coloro che sostengono l'idea secondo la quale lo Stato sia diventato ormai un organismo se non superfluo estremamente "inefficace". I sostenitori di questa teoria, che può essere definita in due parole di "governance senza governo", ritengono che la società civile sia in grado di organizzarsi attraverso *networks* autogestiti, perciò ogni intervento governativo risulta essere non solo inefficace ma delle volte anche controproducente.

In quest'ottica la società civile è percepita come un'entità in grado di capire e risolvere i problemi che l'affliggono, mentre il governo appare come un'entità burocratica inutile la cui azione risulta superflua e costosa.

Tra questi due filoni estremi troviamo coloro che si collocano al centro e cioè in una concezione della governance che possiamo chiamare moderata. Essi riconoscono sia l'aumentata partecipazione degli attori sociali alle attività di governo sia l'aumento del potere di intervento dello Stato in attività e organizzazioni di natura private.

Queste interpretazioni moderate della governance, anche se non sono facilmente identificabili, hanno un potere descrittivo superiore rispetto alle altre e sono meglio rappresentative della complessità dei processi di governo contemporanei.

A questi diversi modelli di governance si aggiungono anche quelli relativi a quelle forme di governo basate sulla condivisione dei poteri e quindi non sulla forza impositiva. Ne sono un esempio i modelli

pluralistico–corporativi diffusi negli anni settanta-novanta che si identificano con una serie di meccanismi in grado di collegare Stato e società civile.

All'interno di questi sistemi lo Stato rimane una componente attiva e talvolta perfino dominante, ma lascia spazio alla negoziazione e al compromesso reciproco.

Alla base nel cambiamento degli stili di governance, afferma Peters (2007), non vi sono solo fattori di natura politica ma i problemi con cui si confrontano i governi seguono direzioni diverse. Ad esempio, nel settore pubblico i cambiamenti sono più veloci e perciò i governi sono ora chiamati ad affrontare problemi che cambiano velocemente con contesti socio-ambientali meno prevedibili rispetto al passato.

A queste condizioni le decisioni che erano un tempo programmabili sono soggette a circostanze che ne impediscono la loro pianificazione attraverso procedure formali.

Un secondo fattore di svolta, sempre secondo l'analisi condotta da Peters (2007), che si aggiunge alla crescente rapidità con cui si realizza il cambiamento in molti ambiti di *policy*, riguarda il tipo di attori coinvolti nel processo di governo. Da una parte si assiste all'indebolimento di alcuni attori tradizionali, come ad esempio è avvenuto per i partiti politici; dall'altra parte, cresce sempre più l'importanza del ruolo che svolgono una varietà di istituzioni adeguatamente organizzate per poter essere presenti nel governo.

Così intesa (Peters 2007: 41) la governance indica questo cambiamento e «l'abbandono di uno stile di governo basato sull'intervento autoritativo e fiducioso nell'abilità delle autorità centrali di esercitare controllo gerarchico sulla società civile».

1.4 Limiti della governance

I primi studiosi che si sono dedicati agli studi sulla governance hanno dimostrato maggior interesse ad analizzare le potenzialità dei processi di governo reticolare piuttosto che i limiti intrinseci.

La generazione di studiosi che le è succeduta ha iniziato a mettere in luce i difetti che talvolta caratterizzano le soluzioni di tipo reticolare.

A questa seconda generazione appartengono Palumbo e Vaccaro (2007), che in un'analisi critica sulla governance analizzano del processo sia i presupposti e gli scopi sia le *défaillances* più evidenti¹³.

La diffusione dei processi di governance corrisponde all'esigenza di regolare un sistema sociale divenuto sempre più complesso alla luce di un controllo che non dipende interamente dallo Stato o dal mercato.

L'accordo generalizzato su questo ruolo della governance è, in definitiva, la risposta, teorica e pratica, posta dall'insorgere di problemi di regolazione e di organizzazione legati alla gestione e al controllo di un sistema sociale complesso.

Il modello della governance tende infatti ad includere tutto e processare tutto, ma questa *input-analysis* particolarmente inclusiva ha come esito un insieme di incontrollabili anarchie organizzative e regolative le quali comportano rischi di fallimento del meccanismo della governance, in termini di efficienza ed equità.

I difetti della governance non sono solo di natura regolativa e organizzativa ma anche di natura normativa e pratica.

¹³ I due studiosi forniscono un quadro illuminante dei pregi e difetti del modello teorico e pratico basato sull'idea della governance.

Palumbo individua della governance tre limiti: a) fallimenti della coordinazione; b) carenza di legittimità; c) incapacità a creare identità collettive forti (2007: 26).

Il primo caso di fallimento della governance si verifica nel momento in cui essa viene pensata come uno strumento di coordinazione più efficiente di gerarchie e mercati. Come ricorda Jessop, anche la governance può fallire per l'incapacità di stabilire canali di comunicazione appropriati che consentano ai vari agenti coinvolti nel processo politico di coordinare le proprie azioni¹⁴.

E se è la stessa complessità a generare una domanda di meccanismi di governance, nel contempo, ha in sé le ragioni del fallimento, producendo un ciclo di tentativi falliti di risolvere i problemi, producendo prima una poi un'altra forma di governance. Queste alternanze di cicli provano a modellare le forme e le funzioni della governance¹⁵.

Nella seconda ipotesi di fallimento della governance proposta da Palumbo (2007, 28 e ss.), si affronta l'annosa questione del rapporto tra governance e teoria democratica, che secondo alcuni studiosi sono due termini incompatibili e in antitesi. In primo luogo, le linee di responsabilità politica stabilite dalla governance non corrispondono a quelle delle istituzioni rappresentative: nella migliore delle ipotesi si

¹⁴ Jessop (2006) ritiene, infatti, indispensabile che la governance abbia la caratteristica della auto-organizzazione riflessiva; questa forma di coordinamento è essenzialmente «incentrata sulla soluzione di problemi di coordinamento sulla base di un impegno al dialogo continuo per creare le basi di un consenso negoziato, di una condivisione di risorse e di un'azione concertata» (2006: 191). Essa sostituisce lo scambio generalizzato ed il comando integrato con l'istituzionalizzazione di negoziazioni volte a mobilitare il consenso e a costruire comprensione reciproca. Il suo successo è dovuto al continuo impegno al dialogo per generare e scambiare più informazioni. Essa, inoltre, vincola i *partners* della governance ad una serie di decisioni interdipendenti all'interno di un *mix* di orizzonti temporali di breve, medio e lungo periodo.

¹⁵ Jessop definisce questi tentativi con il termine *metagovernance*, rilevando che anch'essa tende a fallire, si veda il saggio di Jessop 2006: 198.

aggiungono a queste creando aree di conflitto potenziale, mentre nella peggiore delle ipotesi si sostituiscono a queste ultime creando vuoti di responsabilità.

In secondo luogo, la governance invita a cedere funzioni pubbliche a soggetti i quali rappresentano solo alcuni ambiti della società civile. Anche in questo caso la creazione di nuove forme di rappresentanza può diventare o un elemento di conflitto con le istituzioni tradizionali o causare lo svuotamento delle stesse.

Infine, l'attribuzione di compiti crescenti a *networks* e partenariati pubblico-privati può compromettere il mantenimento di diritti di cittadinanza omogenei.

Un'altra causa del fallimento è determinata dal fatto che un sistema basato sulla governance nel suo tentativo di creare strutture politiche multilivello che consentono ai cittadini di relazionarsi con una pluralità di soggetti locali, nazionali e transazionali rischia di sollevare dubbi sulla sua capacità di preservare sovranità e identità collettive forti (Palumbo 2007: 31 e ss).

Per i sostenitori del sistema di governance multilivello, i cittadini interagiscono con le istituzioni e i diversi gruppi coinvolti nei vari livelli del processo politico e, dunque, contribuiscono in maniera più attiva e responsabile alla definizione e implementazione delle politiche pubbliche.

Tale visione ottimistica è messa in discussione da coloro che ritengono che i risultati a cui portano globalizzazione e governance sono la creazione di *networks* transnazionali esclusivi gravitanti attorno ad alcuni centri metropolitani più importanti.

Le conseguenze di tutto ciò sono: 1) frammentazione istituzionale; 2) polarizzazione sociale; 3) politiche dell'identità in conflitto fra loro.

Le cause di fallimento della governance consentono di individuare anche le quattro condizioni che rendono possibile il successo (Jessop 2007: 77). Esse possono essere così classificate: a) modelli e pratiche che semplificano, cioè che riducono la complessità del mondo, ma rimangono congruenti con i processi del mondo reale e rilevanti con gli obiettivi degli attori; b) sviluppo di capacità dinamiche e interattive di apprendimento sociale tra agenzie autonome, ma interdipendenti, all'attribuzione di responsabilità e capacità d'azione e sulla possibilità di coordinamento in un ambiente complesso e turbolento; c) elaborazione di metodologie per coordinare le azioni di forze sociali con differenti identità, interessi e sistemi di significato attraverso orizzonti spazio-temporali e domini d'azione diversi; d) creazione di visioni del mondo comuni per le azioni individuali e di un sistema di meta-governance che sia in grado di stabilizzare gli orientamenti, aspettative e regole di condotta dei soggetti chiave.

Scrive Salzano (2006) a proposito della riuscita o meno di processi di governance: «le esperienze di governance che conosco sono poche. È con una certa imprudenza che mi permetto perciò di avanzare un'ipotesi, sulla quale mi interesserebbe avere conferme – o smentite. L'ipotesi è che la governance, nel campo del governo del territorio, funzioni, e funzioni bene, là dove esistono due condizioni: gli attori privati che si coinvolgono nel progetto comune esprimono interessi nel cui ambito la valorizzazione delle proprietà immobiliari (e in generale le rendite parassitarie) svolgono un ruolo marginale; gli attori pubblici che promuovono la governance, e quindi in qualche modo la

“governano”, sono soggetti forti, autorevoli, competenti, efficaci ed efficienti».

1.5 Il contributo dell'UE alla governance locale

All'inizio del 2000 la Commissione europea ha presentato la riforma della governance¹⁶ europea ponendolo come uno dei suoi obiettivi strategici.

Il *White paper on European Governance*, pubblicato nel luglio del 2001, definisce il termine governance come «the rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence» (il concetto di governance designa «le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza»).

L'esigenza di attuare una riforma della governance europea nasceva in quegli anni dal clima di forte diffidenza e distacco che caratterizzava il rapporto dei cittadini nei confronti dell'Unione.

Ecco cosa si legge nel Libro bianco¹⁷ in merito alla governance:

- L'unione è percepita come organismo incapace di agire efficacemente dove ne è evidente la necessità, per esempio per

¹⁶ Commissione delle Comunità europee, *La Governance europea, Un libro Bianco*, Bruxelles, 5.8.2001, p. 8

¹⁷ I libri bianchi pubblicati dalla Commissione, sono documenti che contengono proposte per azioni comunitarie in campi specifici. Spesso sono collegati ai libri verdi cui obiettivo è di lanciare un processo di consultazione a livello europeo (ad esempio, libro bianco sul perfezionamento del mercato interno, sulla crescita, la competitività e l'occupazione, o sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati associati dell'Europa centrale ed orientale nei settori che interessano il mercato interno). Quando un libro bianco è accolto favorevolmente dal Consiglio, esso potrebbe sfociare in un programma d'azione dell'Unione nel settore di cui trattasi.

quanto riguarda la disoccupazione, la sicurezza alimentare, la criminalità.

- Anche quando l'Unione agisce con efficacia, raramente ottiene il giusto riconoscimento per le sue azioni. Il cittadino non comprende che i miglioramenti nei suoi diritti e nella qualità della sua vita dipendono proprio da decisioni europee, piuttosto che nazionali. Al tempo stesso, però, ci si aspetta che l'Unione agisca con la stessa visibilità ed efficacia dei governi nazionali.
- Inoltre è carente la comunicazione degli Stati membri su ciò che l'Unione fa e ciò che essi fanno nell'Unione. Troppo spesso addebitano a “Bruxelles” la colpa di decisioni difficili che gli Stati membri hanno approvato o addirittura sollecitato.
- Infine, molti ignorano la differenza tra le istituzioni europee; non capiscono chi prende le decisioni che li riguardano e non riconoscono l'importanza delle istituzioni quale canale efficace per far conoscere le proprie opinioni e le proprie preoccupazioni.

Con l'approvazione di un Libro Bianco sulla Governance Europea, la Commissione della Comunità Europea si è prefissata l'obiettivo di superare quello che appare al momento come un vero paradosso: da un lato gli Europei chiedono ai governanti di risolvere i grandi problemi della nostra società, dall'altro questi stessi cittadini nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano e finiscono per disinteressarsene.

Quest'ultimo problema è noto ai Parlamenti e ai governi nazionali ma è particolarmente sentito all'interno delle istituzioni dell'Unione europea. Spesso avviene che i cittadini manifestino un sentimento di

sfiducia davanti a sistemi complessi dei quali non si comprende bene il funzionamento e sulla capacità di questi di poter realizzare le politiche da loro desiderate. L'Unione è talvolta percepita come qualcosa di troppo lontano e talvolta come un'entità troppo invadente. Scrive Mayntz (1999: 10) a proposito della complessità dell'Unione Europea: «l'Unione Europea è sicuramente qualcosa di più di un regime, di una cornice contrattuale o di un'arena negoziale, ma, con altrettanta evidenza, non è uno stato federale. La si può descrivere al meglio come un sistema complesso, articolato su molteplici livelli, le cui dinamiche non rientrano quindi nel quadro concettuale messo a punto per l'analisi della governance negli stati nazionali».

Malgrado tali atteggiamenti di dichiarata sfiducia i cittadini ripongono nell'Unione europea alcune aspettative: la speranza è che essa possa cogliere le numerose opportunità di sviluppo economico e umano offerte dalla globalizzazione, possa trovare risposte efficaci ai problemi ambientali, della disoccupazione, alla paura legata alla sicurezza alimentare, alla criminalità e ai conflitti regionali.

Gli avvenimenti politici successivi hanno evidenziato che l'Unione europea deve affrontare una doppia sfida: a) adeguare la governance nel rispetto degli attuali trattati; b) avviare un vasto dibattito circa il futuro dell'Europa.

I principi e i cambiamenti alla base della buona governance riportati nel Libro bianco sono cinque: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza*¹⁸.

¹⁸ Nella visione della Commissione europea questi cinque principi dovrebbero poter rinforzare quelli della sussidiarietà e della proporzionalità e dovrebbero contribuire ad una migliore gestione del potere che viene conferito alle istituzioni comunitarie dai cittadini.

Questi cinque principi sono importanti, ma nessuno di esso può essere perseguito con azioni separate. Questo perché non è possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione ed attuazione.

Quello della maggiore partecipazione è un principio base dei sistemi democratici e dipende dalla possibilità di garantire a tutti un maggior accesso al dibattito politico ed informare i cittadini sulle vicende politiche europee per porli in grado di seguire il processo politico nelle varie fasi¹⁹.

In tutto ciò rivestono un ruolo rilevante la “comunicazione” e “l'informazione”, come pre-condizioni per sviluppare il sentimento di appartenenza all'Europa: gli stati membri devono comunicare più attivamente con il grande pubblico sulle questioni europee. Attraverso la politica della comunicazione si promuoveranno azioni di informazione²⁰ a livello nazionale e locale (in tutte le lingue ufficiali) ricorrendo all'utilizzo di reti, alle organizzazioni di base e alle autorità nazionali, regionali e locali.

I soggetti interessati e direttamente coinvolti in questo processo sono i cittadini attraverso la democrazia regionale e locale. La maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione riflette anche le loro crescenti responsabilità in alcuni Stati membri e un maggiore impegno dei singoli cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale.

¹⁹ Un esempio rilevante a dimostrazione del fatto che l'UE si sta concretamente muovendo in questa direzione è stata l'adozione nel 2001 di una nuova regola che consente ai cittadini più ampio accesso ai documenti comunitari.

²⁰ In questo processo di comunicazione e informazione rivestono un ruolo rilevante alcune particolari tecnologie: il sito web EUROPA dell'UE che si struttura in una piattaforma attiva d'informazione, di feedback e di dibattiti, collegando reti parallele in tutta l'Unione.

Nonostante questo dichiarato spirito democratico delle politiche dell'UE, è opinione diffusa e condivisa tra gli studiosi di governance che la piena partecipazione dei cittadini non sia concretamente garantita.

Le difficoltà che impediscono un'adeguata partecipazione del livello regionale e locale è da addebitarsi in parte all'Unione in parte ai governi nazionali. Nel primo caso gli atti normativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, sono ritenuti troppo dettagliati o non abbastanza adeguati alle condizioni e alle esperienze locali. Nel secondo caso capita spesso che i governi nazionali non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le loro posizioni sulle politiche europee.

Per garantire un miglior partenariato tra i vari livelli è necessaria una risposta complementare a livello comunitario in tre aree: *partecipazione all'elaborazione delle politiche*, cioè la Commissione nell'elaborare le sue proposte deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. Inoltre la Commissione deve garantire *maggiore flessibilità*: gli atti normativi e i programmi a forte incidenza territoriale devono essere attuati con maggiore flessibilità, purché si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno. In conclusione la Commissione deve garantire *una certa coerenza politica globale*, per fare ciò occorre esaminare l'incidenza territoriale delle politiche dell'UE in settori quali i trasporti, l'energia e l'ambiente. Le sue politiche devono far parte di un sistema coerente in modo da evitare una logica troppo settoriale. Allo stesso modo le decisioni prese a livello regionale e locale dovranno essere compatibili con un più

ampio insieme di principi orientati a perseguire uno sviluppo più sostenibile e più equilibrato su base territoriale.

Gli indirizzi dell'Unione Europea e il forte contributo da essa offerto alla governance mondiale, hanno inoltre dato un forte impulso a forme di governance urbana e territoriale²¹, promuovendo modelli ispirati a logiche partecipative di tipo ascendente, per molti versi alternative tanto a quella dello Stato quanto a quella del mercato

²¹ La governance urbana e territoriale, alla quale dedicheremo maggiore attenzione nei capitoli seguenti del presente lavoro, si riferisce «all'azione di governo esercitata attraverso la mobilitazione di una grande quantità di soggetti che sono in posizione diverse tra di loro sia a livello gerarchico, trattandosi di soggetti istituzionali i cui poteri sono attivi a scale territoriali locali, nazionali sovranazionali, quanto per statuto pubblico, semipubblico o privato, essendo tali attori interessati, a vario titolo allo sviluppo locale ed alla valorizzazione delle risorse territoriali» (Finocchiaro 2005: 33).

Capitolo II - La governance nei sistemi urbani

2.1 Trasformazioni urbane

Molti studiosi concordano ormai sul fatto che le città, a prescindere dalla loro dimensione e collocazione geografica, tendono sempre più ad organizzarsi come reti e flussi de-territorializzati, non rappresentabili attraverso le rigide classificazioni politico-amministrative²².

In questi anni, dice Mazzette «una critica diffusa è stata quella che si è conservata un'immagine di città non corrispondente a questi cambiamenti: ad esempio, si continua a pensare alla città come ad un'entità compatta ed articolata per funzioni, quando invece è ormai diventata un'entità informe e disarticolata. L'attaccamento a questa immagine può essere spiegato, più che con una non conoscenza, con la speranza che si possa ritornare a questo tipo di città. Il che equivale anche con il fatto che le trasformazioni che hanno attraversato le nostre città hanno anche indotto rinnovate domande di qualità che continuano a non essere soddisfatte» (2004: 9).

In via preliminare è opportuno quando si parla di città²³ chiarire il significato del termine nell'uso comune che di esso si fa e specificare cosa si intende invece quando si parla di città nell'esperienza reale²⁴.

²² «Potremmo descrivere le città come agenti sociali complessi e multidimensionali...» «La città si esprime al meglio come agente sociale per il fatto di formare un collegamento tra amministrazioni pubbliche (locali e non), agenti economici pubblici o privati, organizzazioni sociali e civiche, settori intellettuali e professionali e mezzi di comunicazione sociale, ovvero tra istituzioni politiche e società civile.» (Borja, Castells 2002: 95).

²³ Per una definizione semantica del termine città, nel suo percorso dalla polis alla metropoli, dalla città industriale a quella post-industriale, le diverse tipologie e classificazioni, l'approccio sociologico allo studio delle realtà urbane, cfr. Mazzette 1997c.

Dott.ssa Stefania Paddeu—“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Per città nel senso comune si intende secondo Mazzette «un ambito misurabile e ordinabile nel tempo e nello spazio, con funzioni sociali riferibili per l'appunto a tempi e spazi prestabiliti» (2003: 19).

In realtà dice sempre Mazzette (2003: 19) questo tipo di città nell'esperienza reale, non esiste da tempo²⁵, ma abbiamo sempre più a che fare con «un'entità urbana che si espande spazialmente e temporalmente a seconda dell'uso che se ne fa, che si frammenta e si ricompone a seconda delle micro-comunità che si formano, che si organizza a seconda delle tendenze del consumo²⁶, consumo che a sua volta, si articola in percorsi dilatando spazio e tempo». (*Ibidem*)

Partendo da questa definizione è stato possibile individuare le caratteristiche delle città attuali: a) una prima caratteristica è il

²⁴Sebbene non siano di grande aiuto nel chiarire la definizione attuale del termine città è comunque utile ricorrere alle definizioni che di essa ritroviamo nella manualistica sociologica; da queste conviene partire:

“Ai fini sociologici una città può definirsi come un insediamento relativamente vasto, denso e duraturo di persone socialmente eterogenee” (Wirth 1938-1963:373).

“Una stabile agglomerazione di popolazione eterogenea e mobile, di una certa elevata quantità, densità e compattezza, avente una area di dominanza economica e culturale” (Guidicini 1966:I, 532).

...“un complesso integrato di popolazione stabilmente insediata, dell'ordine minimo di alcune migliaia di individui, di attività economiche, politiche e amministrative, giuridiche ...; di infrastrutture edilizie e viarie, di informazioni e altre risorse primarie, tale che in esso la maggior parte dei bisogni individuali e collettivi possano trovare soddisfazione, senza necessità di aiuti dall'esterno, correlativamente al grado di sviluppo della società di cui è parte”...(Gallino 1993:101).

«Il fatto è che la città non può più essere rappresentata come “entità sociale a sé stante” e non è più il solo *luogo* dell'urbano; così come la città occidentale non è il punto di arrivo della storia della urbanizzazione, non è l'unico possibile esito di successo della storia della urbanizzazione, non è l'unico possibile esito di successo della storia delle rivoluzioni urbane». (Sgroi 1997: 11-13)

²⁵«Le città non stanno per scomparire: quel che è accaduto è che le città la cui immagine ci è familiare si va trasfigurando, o meglio si è già trasfigurata al punto da essere pressoché irricognoscibile con le categorie dell'analisi tradizionale» (Martinotti 1993: 14)

Il tema della crisi urbana è ormai centrale negli attuali dibattiti di urbanisti e architetti, ci sono anche coloro (sociologi urbani) che parlano di morte della città; in realtà la città è in continua trasformazione, il mutamento fa parte del dna delle città, quello che sta morendo è la teoria tradizionale della città, mentre la città nasce in forme nuove, cfr il saggio di Amendola 2003 e per un approfondimento sull'andamento delle recenti tendenze demografiche degli insediamenti urbani cfr. il saggio di Martinotti, Melis 2003.

²⁶ Sul consumo *della e nella* metropoli si vedano i saggi di Mazzette e Sgroi 2007.

mutamento di forma; b) la seconda caratteristica è che consumano tutto: divorano territori, beni, culture e persone; c) la terza caratteristica è che questi frammentari interventi avvengono sotto forma di eventi; d) una quarta caratteristica è che i flussi comunicativi hanno assunto priorità rispetto alle altre funzioni urbane: quali l'abitare e il lavorare.

Una città dunque in cui «l'assenza di forme, la mutevolezza l'impossibilità di pianificare hanno sostituito l'ordine fondato sulla corrispondenza spazio-tempo-funzione-ruolo sociale» (Mazzette 2003: 20).

Per quanto concerne la provvisorietà della forma urbana questa è in parte da ricollegarsi ai profondi mutamenti che hanno investito la società del XXI secolo; cambiamenti che hanno coinvolto l'organizzazione del lavoro e della produzione industriale (di qualunque settore) prima e successivamente hanno riguardato le sfere dell'economia e della politica.

Queste condizioni hanno influito dunque sulla complessiva forma della città e sulle sue funzioni che si sono ridistribuite in modo frammentario in un territorio sempre più vasto, con il conseguente risultato che tanto i luoghi tanto gli individui hanno perso i loro segni identificativi che invece erano forti e ben definiti nella città moderna e industriale (Mazzette 2003: 25).

Le caratteristiche sopra delineate ci consentono di cogliere il netto distacco della città attuale da quella di derivazione illuministica per i seguenti ordini di motivi:

a) il territorio attuale non è ordinabile per funzioni corrispondenti a spazi prestabiliti. Perciò nel pensare la forma urbana non si possono utilizzare le classificazioni funzional-razionaliste adottate quando

sembravano ben chiari i confini interni ed esterni della città, erano chiare le funzioni urbane nel tempo e nello spazio ed erano individuabili i diversi soggetti nei diversi ambiti nel presente e nel futuro.

Il fenomeno della dispersione urbana è una caratteristica che sta attraversando diverse esperienze urbane, sia americane che europee, con differenze a seconda delle specificità territoriali e storiche²⁷.

b) le funzioni della città, come erano state teorizzate dal movimento moderno, non solo non sono più individuabili chiaramente ma si è verificato uno squilibrio interno creato dal fatto che le funzioni dell'abitare e del lavorare sono state perifericizzate mentre stanno acquistando sempre più importanza nello spazio urbano e extra-urbano quelle del ricrearsi e del circolare. In seguito a questi profondi mutamenti delle funzioni urbane sembrerebbe che la città si sia "rivoltata" «come un cappotto che si intende rinnovare, portando all'esterno le funzioni principali che tradizionalmente stavano nei centri»²⁸ (Mazzette 2006: 11).

c) il consumo e la circolazione sono funzioni variabili e poiché esse sono le funzioni centrali dello spazio urbano, la metropoli nelle sue dimensioni spaziali e temporali è sottoposta a un'altra flessibilità e a processi dinamici in continuo mutamento ma prevedibili e ordinabili a priori (Mazzette 1997: 47). Questo comporta però che solo i cittadini

²⁷ Sul passaggio dalla città compatta alla città diffusa e sull'effetto sprawl, si veda Ingersoll 2004 e a proposito della dispersione urbana, dei 'danni estetici' e 'insostenibili' creati dal modello di urbanizzazione disperso si consiglia la lettura di Gibelli e Salzano 2006.

²⁸ Mazzette (2006: 11) sottolinea che l'uso di questa metafora finisce qui per il seguente ordine di motivi: in primo luogo perché la città non è un rivestimento; in secondo luogo la città non ha orli e chiusure giacché i suoi confini non sono visibili; le interconnessioni (cerniere) non sono più visibili come lo erano nella città industriale; in conclusione il centro non rappresenta più la totalità della città, poiché interni ed esterni corrispondono a vite urbane autonome e svincolate le une dalle altre riferite al medesimo individuo.

che sono in grado di adeguarsi al movimento e alla provvisorietà della città accedono concretamente alle risorse, materiali o immateriali, presenti nel territorio. Coloro invece, che non hanno questa capacità o che l'hanno persa nel corso della vita, sono destinati a stare ai margini dei processi sociali.

In sintesi afferma Mazzette (2003: 40) il consumo ha favorito processi di marginalizzazione dei soggetti più deboli dalla città e dalle sue risorse²⁹ ma ha anche accresciuto processi di esclusione di soggetti non deboli ma che nel momento in cui si sono innescate dinamiche di mutamento (in particolare quelle riguardanti il mercato del lavoro), hanno visto diminuire la loro capacità di entrata.³⁰

Così descritta la città appare come un qualcosa non più pianificabile e programmabile attraverso gli strumenti urbanistici un tempo utilizzati; c'è insomma una difficoltà oggettiva a predisporre piani (complessivi o di settore) in una città dominata dalle regole del consumo che come abbiamo precedentemente argomentato presenta le qualità della 'transitorietà', 'mutevolezza', 'simultaneità'³¹.

In seguito a questi profondi mutamenti (specialmente di tipo strutturale) che hanno segnato il declino della città tradizionale, la città postmoderna si è dovuta reinventare.

²⁹ L'incremento dei consumi urbani (SgROI 2007: 124 ss.) finisce con il produrre nuove marginalità ed esclusione (consumatori marginali e gli esclusi). A questa prima categoria, quella dei "consumatori marginali", appartengono gli anziani, i possessori di redditi minimi e i soggetti con basso livello di istruzione che lamentano difficoltà nella capacità di accesso e di fruizione non soltanto ai 'beni di moda', ma anche a beni di ordinaria necessità. Vi sono poi gli "esclusi" che sono ad esempio quelle persone che frugano nei cassonetti, i clienti cronici delle mense e dei dormitori e gli homeless.

³⁰ Sassen (2006: 315) individua quattro gruppi di popolazioni svantaggiate che vivono nella città globale: gli immigrati, le donne povere, la gente di colore, le persone che vivono nelle baraccopoli. Sul tema della povertà e sulle diverse forme di segregazione urbana si rinvia a Tidore 2002.

³¹ Sul governo urbano, sugli effetti perversi causati dall'eccesso di consumo si veda il saggio di Mazzette (2007: 133-164).

Sono, dal punto di vista della rivitalizzazione, anni particolarmente significativi per alcune città europee e extraeuropee, in particolare per quelle che hanno tentato di porre rimedio alla crisi che le aveva colpite, specie se la loro organizzazione economica e sociale si basava sull'industria e sul terziario. Queste città sono state coinvolte in questo processo per tre ordini di motivi; 1) hanno dovuto far fronte ai problemi legati alla organizzazione dello spazio quanto a quelli funzionali e occupazionali; 2) hanno dovuto riqualificare e riconvertire le aree dismesse creando buone opportunità per mettere in campo idee progettuali, investimenti, professionalità; 3) i centri urbani grazie alla loro conformazione e ai loro manufatti diventano luoghi di sperimentazione creativa.

In Italia le prime iniziative di riqualificazione³² importanti risalgono alla metà degli anni '90 quando alcune città hanno deciso di attivarsi per ridare valore a quei luoghi urbani ormai privi di significato architettonico e storico. In realtà i primi cenni di rivitalizzazione si ebbero un po' prima, a partire dalla seconda metà degli anni '70 in seguito alla politica attuata a Roma dall'allora Assessore Nicolini denominata "politica dell'effimero" nel tentativo di far incontrare giovani delle borgate con le bellezze del centro, attirandoli attraverso forme di svago e divertimento e a Bologna in seguito ad azioni

³² Sono esempi importanti di rigenerazione urbana in Italia, quelli di Genova e Torino. Il processo di rinnovamento e di trasformazione di Genova iniziò a partire dai primi anni novanta fino agli interventi attuati nel 2004 in occasione della sua designazione a "Capitale della cultura". A Torino gli effetti della sua designazione a sede dell'evento delle Olimpiadi nel 2006 ha determinato due effetti: a) materiali, quelli che riguardano essenzialmente le opere e le infrastrutture che l'organizzazione dei giochi olimpici ha consentito di realizzare, ovvero interventi di trasformazione territoriale accelerati e stimolati dalla scadenza olimpica; b) immateriali, come ad esempio quelli determinati dal potenziamento di competenze tecniche e imprenditoriali, la diffusione della cultura dell'accoglienza e il rafforzamento dell'immagine della città. Cfr i saggi di Gazzola e Mela 2006.

politiche di rigenerazione³³ mirate ad attirare i cittadini verso il centro della città.

Da questo momento in poi ogni centro urbano si caratterizza per il prevalere di politiche urbane finalizzate a rendere attraente il bene città, inteso come prodotto dilatabile nel tempo e nello spazio.

Le strategie che le città devono adottare per essere piacevoli ed attraenti, osserva Amendola (2003: 100 ss) non sono solo e tanto l'esito dell'edonismo di massa postmoderno e del prevalere del principio del comfort su quello dell'utilità, esse rispondono ad esigenze pratiche determinate dalla dura competizione tra le città che si affrontano sul mercato globale per attrarre persone e capitali.

La bellezza e la qualità della vita sono, infatti, fattori insostituibili di vantaggio competitivo: per poter attrarre persone e capitali la città deve piacere e deve attrarre; difficilmente le persone si spostano dove la città è brutta e dove l'ambiente è poco gradevole e accogliente.

Si tratta dice Amendola di quel fenomeno che può essere definito *reincantamento* della città. Oggi la tendenza è verso la creazione della città incantata che seduca e attragga; il principio del piacere prende il posto e si sostituisce a quello dell'utilità che aveva caratterizzato la città del razionalismo e del neo-razionalismo secondo il quale la città deve funzionare e deve essere funzionale, poi secondariamente se capita deve essere anche bella.³⁴

³³Dove per "rigenerazione urbana" si intende sia un rinnovamento che va dalla valorizzazione dell'esistente all'integrazione di nuovi elementi capaci di conferire qualità, dignità e identità agli ambiti urbani, attraverso un approccio integrato sia in senso orizzontale (sviluppo economico, occupazione, formazione, incentivi alle imprese), sia in senso verticale, poiché istituzioni diverse (Comunità europea, Governo nazionale, Regioni, Comuni) concorrono alla fase di programmazione e di controllo (Gazzola 2006: 52).

³⁴ Sulla città post-moderna si veda Amendola 2003 e per una lettura più specifica delle caratteristiche dell'architettura e dell'urbanistica post-moderna si veda il saggio di Strassoldo 2003: 50-80.

Ogni città per essere in grado di attuare questo processo deve avere la capacità di: 1) coinvolgere i diversi attori sociali, pubblici e privati; 2) innovarsi strutturalmente attraverso il patrimonio architettonico; 3) investire risorse finanziarie soprattutto in quei settori che fino a pochi anni fa erano totalmente ignorati dall'interesse delle amministrazioni comunali; 4) creare in questi luoghi di attrazione una rete di servizi, di professionalità urbane e metropolitane, di attività di consumo diversificate per qualità dei prodotti, provenienze etnico-culturali; 5) suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica grazie all'uso sapiente dei circuiti multimediali. (Mazzette 2006: 12).

É in questa fase che si realizza quello che Sgroi (2003) definisce il passaggio della città come luogo storico in cui si producono eventi alla città-evento³⁵, passaggio che riguarda ogni città, a prescindere dalla densità, dalla collocazione geografica, dalla rilevanza del patrimonio storico-architettonico e così via.

Si tratta prettamente di un cambiamento culturale che ha attraversato contemporaneamente le abitudini dei cittadini e la loro quotidianità, l'economia e la complessiva organizzazione urbana, ma che specialmente si sente nel modo stesso di intendere il governo della città, che da bene pubblico si sta trasformando in un'impresa di produzione di svago e di consumo.

La produzione di eventi però, dice Sgroi (2003: 150), siano essi eventi politici, sportivi, religiosi, culturali e ricreativi comunque *spettacolari* comporta due effetti opposti sulla città; uno positivo e uno negativo.

³⁵ «L'identità della città metropolitana non è costruita soltanto attraverso il suo patrimonio simbolico, materiale ed immateriale, attraverso la sua storia, attraverso il ruolo politico ed economico che essa svolge nel suo mondo; essa ha a che fare con gli *eventi* che in essa accadono o che in essa vengono prodotti. Potremmo dire che, se attraverso il suo patrimonio simbolico la città si rappresenta, attraverso gli eventi essa si racconta» (Sgroi 2003: 143).

Gli effetti positivi sul piano sociale si riferiscono alla nascita di nuove forme di aggregazione sociale che si sostituiscono a quelle tradizionali

Inoltre la produzione di eventi: a) migliora la qualità della vita urbana; b) recupera spazi avviati al declino; c) aumenta il potenziale relazionale degli abitanti.

L'organizzazione di eventi aiuta le città nella ridefinizione dell'immagine³⁶; essi, infatti, sono catalizzatori di sviluppo urbano, producono nuova visibilità internazionale a città e territori, generano all'interno della città un clima di fiducia, di orgoglio e di appropriazione simbolica.

Non bisogna dimenticare un altro aspetto positivo che l'organizzazione di un evento comporta: esso costituisce l'occasione per attirare risorse particolari intorno a cui organizzare una serie di operazioni che permettono di dare nuova visibilità alla città, al di là della durata degli eventi stessi.

Possiamo dunque sostenere che la produzione di eventi rappresenta per la città contemporanea un investimento proficuo; essa, infatti, alimenta l'economia, offre un volto accattivante al governo urbano, consente alle città di prendere respiro davanti ai problemi strutturali che richiedono generalmente per la loro risoluzione tempi lunghi.

Pur tuttavia la produzione continua di eventi urbani comporta un rischio, quello della *quotidianizzazione* degli eventi, i quali perdono l'aspetto di eccezionalità (SgROI 2003: 152).

³⁶ E' questa una fase in cui le città e i territori sono stimolati all'auto-organizzazione che sappia valorizzare specificità e differenze locali per posizionarsi su segmenti particolari del mercato produttivo, turistico, culturale e più in generale dell'offerta territoriale. Ogni singola realtà deve essere in grado di promuovere le proprie risorse ambientali, storiche ed identitarie che diventano nuove potenzialità di sviluppo per collocarsi sulle reti globali di competitività fra i territori.

Per raggiungere un certo successo un sistema urbano, specifica Sgroi (2001: 1057), deve prendere in considerazione due importanti variabili, rispettivamente: “la città che cambia” e la “pluralizzazione dell’offerta”.

La città del XX secolo, è sottoposta ad un tasso di cambiamento ben più accelerato di quanto non sia stato quello a cui da sempre sono stati sottoposti i fenomeni urbani. Nelle città contemporanee, siano esse storiche o di recente costruzione, mutano non solo la quantità e la qualità della popolazione, le funzioni, la loro localizzazione nelle diverse aree urbane ma cambia anche la città nel rapporto tra spazi pubblici e spazi privati, nel suo prolungarsi verso l’alto o nel suo sprofondare sotto il suolo, cambia anche nelle sue caratteristiche e nei suoi manufatti.

Inoltre, la città contemporanea è una realtà composta che offre sia ai suoi abitanti che ai suoi utilizzatori³⁷, volti, processi, forme di vita differenti.

³⁷ Martinotti (2003) individua quattro tipi di popolazioni metropolitane che si distinguono per il diverso rapporto che esse instaurano con la città: a) gli abitanti corrispondono a quella che è considerata la vera popolazione urbana: essi risiedono nella città, vi lavorano (anche se una parte di essi può trovare lavoro altrove), consumano i beni e i servizi che la città gli offre (è questa la popolazione tradizionalmente censita come popolazione ufficiale); b) i pendolari sono quei soggetti che non risiedono nella città ma vengono quotidianamente a lavorarvi e almeno parzialmente fruiscono di essa per le opportunità di consumo (trasporti urbani interni, pasti, ecc.); c) i city users sono, invece, i soggetti che non risiedono nella città, né vi lavorano ma hanno con essa un rapporto basato sul consumo di beni e di servizi; d) i metropolitan businessmen sono una popolazione di dimensioni ridotte ma di importanza crescente per effetto dei processi di globalizzazione. Sono quei soggetti non residenti in città ma presenti in essa per determinati periodi di tempo per motivi di affari, per congressi scientifici e interessati a trovare occasioni di consumo e svago particolarmente qualificate. Le ultime tre popolazioni vivono e fanno vivere la città in misura non inferiore a quella degli abitanti e sono spesso attori strategici nell’orientare lo sviluppo e il governo.

A questa classificazione morfologica della città proposta da Martinotti, Mela, Davico e Conforti (2000) aggiungono, tenendo conto delle recenti trasformazioni urbane, tre nuove categorie di popolazioni che hanno comportamenti speculari rispetto alle prime: i pendolari alla rovescia i quali vivono e fruiscono di servizi nella città centrale (core) e lavorano nella parte esterna (ring); i ring users che vivono e lavorano nel core e frequentano il ring per attività di consumo e di fruizione del

Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 51
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

2.2. Governo urbano e nascita dell' 'attore' città

Da diversi anni stiamo assistendo in Italia, così come nel resto dell' Europa, ad una fase in cui le politiche urbane³⁸ e territoriali stanno acquisendo nuove connotazioni, evocando forme di intervento sulle città radicalmente differenti da quelle del passato³⁹.

Le città, siano esse città europee o del resto del mondo, vedono crescere il loro ruolo come territori politici essenziali nella trasformazione delle società contemporanee; questo in seguito alla perdita di centralità degli Stati nazionali che ha comportato conseguentemente il rafforzamento del potere (politico) di città e regioni, rendendo necessaria l'azione di regolazione degli interessi territoriali.

Anche le forme della competizione sono cambiate e alla competizione tra Stati nazionali si è aggiunta quella tra grandi blocchi regionali e tra città, che sono diventate luoghi di scambio e di concentrazione del potere economico.

In questo contesto si è verificata una domanda di organizzazione politica e sociale a livelli diversi da quello nazionale, in un

tempo libero; infine vi sono gli urbani non radicati, che, pur avendo la residenza nel core, lavorano e fruiscono di servizi nel ring.

³⁸ Le politiche urbane si riferiscono al sistema di norme specifico di ogni stato, al quale conseguono l'uso locale di suolo e la sua regolazione nelle diverse sfere di competenza istituzionale. Vanno riferite anche alle domande e alle risposte di inclusione sociale e territoriale, in termini di servizi, abitazioni, attività lavorative, cultura, svago e tutto ciò che rientra in quell'insieme di sistemi che costruiscono gli indicatori di qualità urbana; ma vanno riferite anche ai livelli culturali e comportamentali dai quali discendono tutti quegli effetti perversi dell'azione sociale (Mazzette 2007: 133).

³⁹ Tra le varietà di nuove iniziative che caratterizzano gli strumenti del nuovo governo urbano, si pensi, con riferimento al nostro paese, per esempio agli accordi di programma, ai patti territoriali, ai contratti di quartiere, ai programmi di riqualificazione di vario genere, o ancora, agli strumenti della programmazione negoziata.

meccanismo di interpenetrazione tra locale e globale. Ciò non significa che città e regioni sono destinati a sostituire lo Stato ma i cambiamenti che si sono verificati hanno complicato le relazioni tra i livelli di governo, hanno dato luogo alla nascita di network intergovernamentali e a modelli di *european polycentric governance* in cui interagiscono città, regioni e Stati.

Per descrivere i cambiamenti intercorsi nei modelli di sviluppo europei degli ultimi vent'anni gli studiosi parlano di sviluppo reticolare e di una fase di transizione urbana (Dematteis 2001), sottolineando i processi in corso di decentramento produttivo di beni e servizi, il sostegno allo sviluppo di sistemi urbani policentrici e la ricerca di complementarità e cooperazione tra la città e il suo hinterland e tra città e città.

Per rispondere al mutamento delle condizioni e alle crisi, le città e le regioni chiedono oggi una crescente autonomia (progettuale, politica e fiscale); esse si comportano da “quasi Stati” facendo politiche estere o alleanze economiche, inventando identità locali e territoriali, attraverso una diversa organizzazione degli attori locali e ricorrendo alla capacità delle singole amministrazioni di regolare all'interno il gioco degli interessi e di rappresentarli in modo integrato sulla scena esterna.

In questo scenario il governo delle città in Europa si trova in una situazione complessa e tra logiche contraddittorie: da una parte, la competizione tra città e lo sviluppo economico necessitano di una miglior definizione delle politiche urbane; dall'altra, le città devono comunque affrontare problemi di esclusione sociale e di degrado di quartieri periferici.

Nella dinamica della competizione tra città svolgono un ruolo fondamentale una serie di fattori: a) le azioni di tipo strategico; b) la condivisione di obiettivi comuni tra attori diversi; c) le politiche di alleanza socioeconomica; d) l'inserimento di reti internazionali; e) la mobilitazione dell'élite locale; f) politiche di marketing urbano; g) le sinergie tra pubblico e privato.

Un altro elemento da tenere in considerazione è la dimensione europea, nazionale e internazionale. Le regioni e le città hanno sviluppato strategie precise di posizionamento sul mercato internazionale, per attirare investimenti, capitali, risorse umane qualificate e hanno promosso alleanze e forme di cooperazione con altre città o regioni.

Oggi, quando si parla di città come di nuovi attori, economici, politici e sociali, ci si riferisce a queste come attori collettivi che agiscono sulla scena esterna in rappresentanza di interessi comuni e grazie a meccanismi di integrazione. Si tratta di attori eterogenei, composti da reticoli di attori diversi⁴⁰.

Secondo Le Galès (2001) le città come attori collettivi⁴¹ non emergono solamente dalla constatazione dell'interazione tra attori individuali, ma anche dalla presenza di qualche forma di coordinamento degli interessi dei diversi attori. Gli elementi necessari per indicare un attore collettivo sono quattro: a) la presenza di meccanismi decisionali collettivi, di interessi comuni o percepiti come

⁴⁰ «Le città stanno assumendo un ruolo sempre più importante nella vita politica, economica, sociale, culturale e mediatica. Potremmo descrivere le città come agenti sociali complessi e multidimensionali». Per una riflessione sulle città come “agenti politici” si veda Borja, Castells (1997: 95-116)

⁴¹ Per un'analisi comparata delle città europee come società locali, come attori collettivi e ambiti di governance si vedano i saggi contenuti in Bagnasco, Le Galés 2001.

tali; b) la presenza di meccanismi decisionali collettivi di integrazione; c) una rappresentazione interna ed esterna dell'attore collettivo; d) la capacità di innovazione. Inoltre, non bisogna trascurare il rapporto attore/azioni: un attore è tale se vi sono azioni a esso riconducibili.

Allo stato attuale, nel governo del territorio diventano sempre più importanti le pratiche di azione collettiva, dove per attore collettivo si fa riferimento a quei soggetti che si aggregano per raggiungere un obiettivo e si integrano a tal punto da comportarsi come un unico soggetto dotato di una propria e specifica intenzionalità.

Per le città e le regioni la governance europea è in questa fase una presenza significativa; essa offre l'opportunità di sviluppare progetti collettivi, di coinvolgere un numero ampio di attori, di essere presenti in numerosi network di interazione e di attirare una grande quantità di risorse.

In definitiva, la nuova azione di governance si ritiene necessaria per almeno due motivi fondamentali: in primo luogo in uno scenario urbano continuamente sottoposto alle sfide derivanti dall'aumentata competizione internazionale, l'istituzione pubblica non appare più in grado di formulare e implementare politiche pubbliche senza il ricorso ad una molteplicità di soggetti, portatori di interessi diversi, con cui impostare processi partecipativi e comunicativi e, al tempo stesso, avviare una sinergia tra differenti iniziative.

In secondo luogo perdendo sempre più spessore il concetto triadico della società, mercato-stato-società civile, da parte dei sostenitori della governance si sottolinea l'inefficacia della forma di potere di tipo *top-down* a favore di un approccio *bottom up*, nel quale l'accento è posto sull'interazione tra diversi attori detentori di specifici interessi e sulla

costruzione di coalizioni che perseguano il consenso in forma negoziale.

2.3 Limiti della governance in ambito urbano

Il ricorso alla governance nell'ambito delle politiche urbane e territoriali⁴² è stato in questi anni un atto necessario; esso è infatti collegato al fatto che negli ultimi decenni ci si è resi conto che l'intervento del solo attore pubblico non è più in grado di garantire lo sviluppo ma diventa necessario coinvolgere altri tipi di soggetti privati, detentori dei vari interessi (stakeholder).

A ciò hanno corrisposto cambiamenti che investono la sfera delle politiche territoriali attraverso il superamento delle tradizionali forme di pianificazione a favore delle programmazioni territoriali basate sul partenariato, sulla pianificazione strategica e sulla cooperazione tra istituzioni.

Si tratta di un processo la cui efficacia dipende da diversi fattori: l'elemento che attribuisce efficacia alle strategie di governance è rappresentato dal processo che tiene conto, nell'affrontare i problemi emergenti attraverso l'attività di coordinamento, della costruzione di una visione condivisa del futuro.

⁴² Il concetto di governance è stato utilizzato per indicare le diverse forme di coordinamento tra soggetti e interessi diversi che si sono sviluppate nei sistemi urbani, dove attori autonomi, con obiettivi e preferenze specifiche, hanno messo in atto forme di collaborazione orientate allo sviluppo locale.

Tale processo, dice Mela, la cui realizzazione richiede la compartecipazione di differenti soggetti⁴³ impegnati in un'azione comune, ha come finalità il raggiungimento di un'immagine unificante del futuro di un determinato ambito territoriale che ovviamente mobilita interessi diversi e coinvolge la sfera immaginaria dei soggetti, attivando energie sociali e potenziando i sentimenti di comune appartenenza e di impegno in fatti collettivi, a prescindere dalla semplice ricerca di vantaggi economici (Mela 2002: 43).

L'elemento che garantisce il successo delle nuove politiche di governance è rappresentato dalla capacità del soggetto pubblico di tradurre in pratica questa visione condivisa del futuro attraverso piani e progetti, intesi come azioni convergenti tra una pluralità di attori in vista di risultati dotati di concretezza.

Poiché l'immagine condivisa è data dal confronto e dall'unione fra le visioni dei diversi attori, il conflitto che ne può derivare non rappresenta un ostacolo nei confronti della conclusione del processo, ma una risorsa indispensabile per costruire il problema e delinearne la soluzione.

Si tratta di un modo di prospettare l'assunzione di decisioni da parte dei diversi soggetti coinvolti nella governance che attribuisce all'impegno di ciascun soggetto un carattere prestabilito, ossia l'adempimento di una serie di vincoli e responsabilità.

⁴³ Tali soggetti vengono qualificati, in forma generica, come *stakeholder*, ossia letteralmente come attori che vedono nello sviluppo locale una propria posta in gioco considerando il suo successo come una vittoria personale. Gli *stakeholder* diversi da quelli istituzionali, amministratori eletti o rappresentanti della tecnocrazia pubblica, possono essere classificati in due categorie: a) gli operatori economici mossi da interessi legittimi di valorizzazione dei propri capitali e/o di valorizzazione di proprietà terriere o immobiliari; b) i rappresentanti dell'associazionismo della società civile, spinti da interessi non di natura economica ma dalla rappresentanza di ideali di impegno socioculturale tipici di specifici gruppi sociali.

Mela (2002: 45) quando parla di governance come di un coordinamento tra attori sociali pone una distinzione dei due livelli di coordinamento: un primo livello è quello che coinvolge diversi tipi di attori istituzionali che agiscono secondo due forme di interazione sinergica: a) di carattere orizzontale, cioè tra soggetti istituzionali di pari livello, ma operanti in ambiti di competenza eterogenei o in diverse aree territoriali; b) di carattere verticale, vale a dire tra poteri attivi a scale territoriali di diversa ampiezza; un secondo livello di coordinamento che concerne l'interazione tra le istituzioni del potere pubblico e un ampio insieme di attori, a vario titolo interessati allo sviluppo locale e alla valorizzazione delle risorse ambientali.

Tale pratica di governance attribuisce al soggetto pubblico un nuovo ruolo di “mediazione creativa” sia all'interno della pubblica amministrazione, tra i diversi settori coinvolti nel governo del territorio, sia all'esterno tra i diversi attori e le varie pratiche messe in atto nell'avvio di processi di sviluppo territoriale.

Ma, al di là delle potenzialità del processo fin'ora descritto, vi sono due aspetti ambigui dell'utilizzo del concetto di governance urbana: a) il primo riguarda la legittimità e le forme di rappresentanza democratica; b) il secondo l'idea di cittadinanza che ne deriva.

Le città si compongono dall'interazione di due strutture, una formale rappresentata dalle interazioni orizzontali e verticali tra soggetti istituzionali; una informale e volontaristica, formata da reti per il coordinamento, il cui vantaggio è la flessibilità ma che può anche rappresentare questioni relative alla legittimità.

La questione della legittimità si pone in relazione al fatto che nelle forme di governance le politiche pubbliche sono elaborate con il

concorso di soggetti privati, ma anche portatori di espliciti interessi particolari. La garanzia della qualità democratica dei processi in questione si basa dunque sulla regia assicurata da figure istituzionali, dal mantenimento della piena autonomia e responsabilità dei diversi decisori a seconda delle proprie competenze e dai controlli delle assemblee elettive.

La governance può essere vista, in alternativa, come un processo che mette in discussione il ruolo della rappresentanza e della partecipazione, o come una forma di allargamento a gruppi meno coinvolti nel processo decisionale, e quindi un aumento della partecipazione politica e democratica. Per alcuni, la crescita di frammentazione e di differenziazione sociale e politica aumenta il rischio di ingovernabilità dei sistemi locali e nazionali, inoltre la partecipazione ai processi decisionali di un ampio numero di attori, molti dei quali non eletti, diminuisce la forza della rappresentanza democratica.

Per altri la governance può essere considerata una nuova forma di democrazia, una democrazia di network che si adatta ad una società complessa, differenziata e decentralizzata. La partecipazione in questo momento è esercitata sia attraverso le forme di rappresentanza sia attraverso momenti di coinvolgimento diretto nella definizione dell'interesse comune e di prospettive condivise.

Un problema nella pratica della governance è rappresentato dai tempi lunghi necessari all'intero iter. Sia durante il raggiungimento del consenso fra tutti gli stakeholder coinvolti nella definizione della strategia comune che può durare parecchi mesi con il rischio che tali incontri non portino alla fine a risultati concreti.

Inoltre la partecipazione di una molteplicità di attori, di per sé un fattore positivo, può implicare però una diminuzione di legittimità dell'azione. Infatti, in processi come questi, dove molti soggetti detentori di interessi vengono invitati a partecipare si corre il rischio di cadere nella ingovernabilità del processo poichè diventa difficile individuare chi è responsabile e di che cosa e di diminuire la rappresentanza democratica, in quanto partecipa solo una parte della collettività a meno che non vi sia una regia così forte da garantire la piena rappresentatività della società locale.

2.4 Strumenti di governance nel governo del territorio

Quando si usa l'espressione "governo del territorio" ci si riferisce ad «un'azione politica in grado di esercitare un'effettiva e consapevole influenza sui processi sociali, economici, ambientali che riguardano un determinato ambito locale, inteso come porzione di spazio organizzata sulla base delle specifiche attività sociali che in essa si svolgono» .

Oggi si assiste alla sempre maggiore diffusione di strumenti alternativi alle modalità consolidate di pianificazione e di governo urbano la cui origine, dice Tidore, è legata «ad una serie di deficit che hanno indebolito o, comunque, ridimensionato i tradizionali protagonisti pubblici, lo Stato e gli enti territoriali, del modello regolativo dominante nella stagione urbana di tipo fordista» (Tidore 2008: 29).

Questi processi hanno reso necessaria l'attivazione di diverse forme di governo del territorio (che indichiamo con il termine governance) le

quali presentano, seppur a diversi livelli e scale geografiche, alcuni elementi comuni: in primo luogo sono caratterizzate dalla concertazione tra più soggetti i quali condividono obiettivi e strategie diverse e perciò una serie di impegni reciproci (Tidore 2008: 31).

Inoltre le forme di governance del territorio che si affermano a livello locale hanno in comune un altro elemento: il tipo di partecipazione (una modalità di partecipazione qualitativamente diversa rispetto alle forme di partecipazione affermatesi nel passato, ci riferiamo alle esperienze maturate durante la modernizzazione).

Mela (2002: 54) classifica gli strumenti di governo del territorio tra: gli strumenti ‘veri e propri’ che servono a tradurre in pratica la visione di uno scenario di sviluppo sostenibile, ossia piani, programmi e progetti e gli strumenti che sono utili per creare i primi e servono per rendere questi operativi. I primi possono essere considerati strumenti di primo livello i secondi strumenti di secondo livello.

Gli strumenti di governo del territorio sono suscettibili di un’ulteriore classificazione: a) gli strumenti obbligatori, ossia quelli previsti dalla legislazione che a loro volta si suddividono in due sottogruppi: quelli di carattere generale che definiscono gli assetti del territorio in termini globali e quelli di carattere settoriale che invece si riferiscono a specifici ambiti tematici (ad esempio il traffico, la gestione dei rifiuti); b) gli strumenti volontari che possono essere applicati facoltativamente secondo le scelte politiche di un ente locale o di un’amministrazione pubblica (alcuni di essi possono essere utilizzati per ottenere finanziamenti da livelli sovraordinati di governo dunque su fondi nazionali oppure su fondi europei)⁴⁴.

⁴⁴ Appartengono al primo caso i Programmi di Recupero Urbano (Pru) o i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst); al secondo gruppo Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 61
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Ci sono anche gli strumenti di indirizzo generale grazie ai quali possono essere migliorate le politiche rivolte alla sostenibilità e allo sviluppo locale; gli esempi sono i piani strategici e le Agende 21 locali⁴⁵.

La pianificazione strategica e il processo dell'Agenda 21 locale con il rinnovo degli strumenti urbanistici 'qualitativi' sono i nuovi strumenti che la collettività e le amministrazioni hanno a disposizione per poter elaborare una nuova pianificazione urbana e ambientale.

Questi due tipi di strumenti di governo del territorio non prevedono finanziamenti ma possono concretizzarsi in politiche e progetti a loro volta finanziabili a scala nazionale o europea, oppure in linee di intervento che si basano su un partenariato pubblico-privato.

L'elemento caratterizzante questi strumenti è il tipo di partecipazione che vede coinvolgere vari attori locali e varie parti in gioco senza i quali non sarebbe possibile portare a termine una sola fase del processo.

Nel caso, ad esempio, della pianificazione strategica l'intero processo necessita di momenti focali, oltre che di articolazioni comunicative.

A questo proposito Donolo (2003: 105) nel descrivere la pianificazione strategica come un processo complesso che coinvolge diversi livelli di attori, individua tre diversi tipi di patto: un primo patto è quello che si stringe tra *cittadini e città* che rimotiva i cittadini a far buon uso degli spazi e delle funzioni urbane, un secondo patto, politicamente fondamentale è quello tra *cittadini e amministrazione*;

appartengono i Progetti Pilota Urbani (Ppu) o i Programmi Urban. Per un approfondimento sugli strumenti di governance del territorio cfr Mela 2002: 55.

⁴⁵ Il capitolo 28 del documento di Agenda 21 (frutto del summit mondiale "Ambiente e Sviluppo" tenutosi a Rio De Janeiro nel 1992) invita tutte le comunità a dotarsi di una propria agenda 21 Locale che riesca a tradurre gli obiettivi della comunità locale in programmi di intervento concreti, attraverso la partecipazione della cittadinanza e degli attori locali portatori di interessi.

un terzo patto riguarda gli impegni che il *governo politico della città prende nei confronti della macchina municipale*.

Questa eterogeneità dei diversi strumenti di governo del territorio che un'amministrazione locale ha a disposizione se da una parte costituisce un fattore positivo dall'altra parte rappresenta per i decisori locali un problema di rilievo⁴⁶: il coordinamento tra i diversi tipi di strumenti. La difficoltà sta nel conciliare i diversi strumenti, quelli di recente istituzione, flessibili e adatti alla complessità dei sistemi urbani e quegli strumenti sorti in epoche passate e inadeguati ai mutamenti che sono intervenuti recentemente.

L'esempio più significativo è rappresentato dal conflitto che talvolta si viene a creare tra il Piano regolatore (Prg)⁴⁷, strumento cardine della regolazione dell'uso del suolo, istituito con la legge del 1942 e l'adozione di un piano strategico. In questo caso spetterebbe alle amministrazioni locali fornire la giusta interpretazione di tale piano rendendolo compatibile con il complesso degli strumenti disponibili.

L'impostazione "reticolare e visionaria" (network e visioning) di questi nuovi strumenti di governo del territorio rappresenta il tratto distintivo innovativo rispetto agli strumenti tradizionali di pianificazione del territorio (Tidore 2008, Mela 2002, Jessop 2006).

Mazzette sostiene che questi strumenti sono stati intesi prevalentemente come «flessibilizzazione delle regole e semplificazione urbanistica, perché visti più come un sostituto che come complementari agli strumenti ordinari di governo». (2008: 11)

⁴⁶ L'adozione di nuovi strumenti di *governance* ha comportato anche alcuni elementi negativi, collegati a fattori di: ordine politico, territoriale e socio-economico.

⁴⁷ La sigla Prg si riferisce appunto al piano regolatore generale della vecchia legge urbanistica fondamentale 1150/42, sia pure nelle forme rinnovate dalle successive leggi urbanistiche regionali.

Tralasciando gli aspetti negativi evidenziati sembrerebbe che questa nuova stagione di pianificazione si caratterizzi anche di nuovi elementi positivi: 1) i territori hanno concentrato la riflessione su di sé, producendo e diffondendo un rilevante patrimonio conoscitivo; 2) è stato ri-attivato il processo partecipativo da tempo atrofizzato a causa della crisi della politica e dei partiti; 3) si stanno moltiplicando organismi e forme di associazione (Agenzie) che hanno come obiettivo principale quello di attivare risorse umane e finanziarie per lo sviluppo locale, talvolta con il potere di intervenire sui processi di riqualificazione urbana (Mazzette 2007: 145).

Capitolo III - Governance e processi partecipativi

3.1 Teorie e modelli di partecipazione

Nel nostro paese livelli di partecipazione sono inclusi nel sistema democratico che vede i cittadini eleggere i propri rappresentanti che andranno poi a varare i diversi programmi e politiche. In questo paragrafo però si vogliono analizzare, a prescindere dal sistema elettorale, le modalità di mobilitazione dei cittadini, che sfociano nel campo dei processi di governance inerenti la pianificazione territoriale.

Si parlerà dunque di partecipazione dei cittadini in rapporto all'organizzazione degli spazi urbani. È necessario però partire da alcuni interrogativi, quali “in che modo i cittadini possono offrire il proprio contributo alle scelte che riguardano le città e il territorio?” E ancora, “che cosa si intende per partecipazione al governo del territorio?”

Il termine partecipazione, come del resto anche quello di governance, racchiude concetti universali e ricchi di sfaccettature⁴⁸.

A partire dalla seconda metà del XX secolo in Italia i processi partecipativi seguono il seguente percorso evolutivo:

1. una prima fase caratterizzata dalla massiccia inclusione nel sistema politico partitico bipolare, che aveva nel momento

⁴⁸ Per un approfondimento del concetto di partecipazione politica si veda il saggio di Pasquino 1986: 191-231.

- elettorale e nei meccanismi interni ai partiti di massa per la designazione delle elite di governo i momenti principali;
2. una seconda fase, il cui punto d'arrivo è simbolicamente datato al 1968, nel quale la partecipazione si esprime attraverso effervescenze sociali che assumono le forme auto-organizzate della contestazione e che portano ad una straordinaria *espansione della sfera pubblica*;
 3. una terza fase che è quella del ritorno della partecipazione nei canali istituzionali classici e del riflusso, inteso come rientro nella sfera privata e contrazione della politicità della cittadinanza;
 4. una quarta fase, corrispondente agli ultimi due lustri del secolo scorso che, vede le dinamiche partecipative inserirsi nella nuova relazione tra locale e globale. La partecipazione si realizza attraverso forme collettive nelle quali il ruolo dei cittadini è mediato e sottoposto a condizioni di accrescimento in quanto espressioni della società civile (Tidore 2008: 35-36).

Questo breve excursus è utile per cogliere l'ampiezza del significato del termine partecipazione non solo nel senso di "fare parte" quanto nel senso di "prendere parte".

Questo "prender parte" si riferisce a sistemi d'azione dice Tidore che hanno importanza in ordine a decisioni di carattere pubblico, che producono effetti non soltanto individuali; si tratta di un'attività libera, volontaria e interattiva.

Quando utilizziamo il termine partecipazione in riferimento allo specifico campo della progettazione e pianificazione territoriale, alle politiche di sviluppo locale, esso può essere definito come «un metodo

e ancor più un modo di essere della pubblica amministrazione che costruisce politiche innovative, che interagisce con le diverse espressioni della società civile e che apre un dialogo con l'insieme dei cittadini» (Mela, Ciaffi 2006: 14).

Specificatamente, è utile la definizione di partecipazione che individua la partecipazione come “veicolo” per raggiungere tre dimensioni che sono essenziali per adottare un processo che includa un'azione di governance ambientale e territoriale (Mela 2002: 51):

- Dimensione comunicativa: “produzione e circolazione di informazioni tra soggetti cooperanti”;
- Dimensione visionaria: “costruzione di una visione condivisa del futuro e di una progettualità di lungo periodo”;
- Dimensione decisionale; “compartecipazione di una molteplicità di attori all'assunzione di decisioni specifiche, alla loro implementazione operativa, alla gestione dei processi conseguenti, al monitoraggio dei risultati raggiunti”.

Per quanto riguarda la dimensione comunicativa, si possono fare alcune distinzioni.

I flussi che caratterizzano la circolazione delle informazioni possono avvenire in due direzioni: dai decisori verso gli stakeholder o, in senso contrario, dal basso verso l'alto. Inoltre la comunicazione può avvenire durante episodi isolati oppure per mezzo di iniziative che si ripetono nel tempo, cioè con carattere ricorrente.

La dimensione visionaria si propone di creare un disegno che rappresenti un orizzonte condiviso da tutti, che stimoli la progettualità, che diventi un target cui l'insieme delle azioni devono tendere. Questa

dimensione, sebbene utilizzi quasi gli stessi strumenti di quella comunicativa, se ne differenzia perché almeno in parte viene meno la differenza tra soggetti decisori e soggetti partecipanti. A riguardo vengono soprattutto enfatizzati gli strumenti di comunicazione che favoriscono maggiormente l'interazione degli attori (forum, focus group ecc).

Il risultato di questa dimensione deve essere la produzione di un disegno o di una vision concreta descritta con sufficiente precisione e che definisca gli impegni dei vari partner. Il fine di questo documento di intenti non è solo cognitivo, ma anche simbolico e emotivo.

Nella dimensione decisionale, la partecipazione è introdotta per trasformare gli obiettivi, definiti nella vision, in procedure e azioni. In questa dimensione più che nelle altre i processi partecipativi devono essere guidati da una razionalità non solo sostantiva ma anche procedurale (Mela 2002: 54.) Si deve stabilire formalmente “chi fa che cosa”, cioè definire la responsabilità e le competenze di ogni partecipante.

Soprattutto nelle due ultime dimensioni individuate da Mela (visionaria e decisionale) è possibile che gli argomenti e le questioni discussi portino a divergenze. A tale scopo si può ricorrere a procedure di mediazione o di facilitazione (Ciaffi, Mela 2006).

La *mediazione* è un processo collettivo volontario durante il quale i soggetti in conflitto identificano insieme i problemi, espongono le proprie ragioni e, con l'aiuto di mediatori *super partes*, considerano le alternative possibili cercando di giungere a un accordo consensuale. L'attività di mediazione si avvale di tecniche comunicative e negoziali

ed è finalizzata al raggiungimento di una soluzione che accontenti tutte le parti in conflitto.

La facilitazione è uno strumento più informale, che trova applicazioni soprattutto nella risoluzione dei conflitti relativi a progetti pratici di livello locale. Il compito dei facilitatori consiste nel coadiuvare nel lavoro i diversi soggetti coinvolti, presiedendo al corretto funzionamento dei progetti in termini di contenuto, di procedura e interazione.

Mela e Ciaffi (2006) analizzano questa dimensione della partecipazione alla luce di quattro categorie di azione: comunicare, animare, consultare e potenziare i poteri di rappresentanza e la capacità di fare dei cittadini, ossia lavorare sul loro empowerment⁴⁹.

In un processo partecipativo, quello della comunicazione è forse l'atto più rilevante nel quale assumono importanza parametri come la lingua, il livello culturale, la possibilità di accedere a Internet. Per quanto riguarda l'animazione conta molto la scelta dei luoghi di aggregazione accessibili e non stigmatizzati, l'organizzazione di eventi *ad hoc*. Rispetto alla consultazione assumono una certa rilevanza la scelta di strumenti di indagine oppure la sperimentazione di metodi innovativi e la selezione di campioni significativi. Per quanto concerne l'empowerment i punti su cui far leva per promuovere di volta in volta la voglia di responsabilizzarsi su alcuni

⁴⁹ Il termine anglosassone *empowerment*, la cui miglior traduzione in italiano è "potenziamento delle capacità del singolo o del gruppo" può essere meglio definito con il ricorso ad alcune immagini stereotipiche che facilitano la comprensione: gli abitanti che curano i giardini del quartiere, giovani che esprimono la propria creatività aprendo un'attività, arredi urbani progettati e realizzati dai bambini del quartiere, e così via. Una migliore definizione del termine inglese è possibile solo attraverso un'articolazione di altri concetti: *l'empowerment* può essere definito come una serie di attività formative che mettono la popolazione in grado di responsabilizzarsi su alcune questioni. Per alcuni studiosi quattro parole chiave sono sufficienti per riassumere tale concetto: potere, partecipazione, autostima e desiderio.

temi o meglio di collaborare in prima persona alla gestione di spazi e di attività sociali?

Secondo Bobbio (2000: 20-38) le caratteristiche che deve avere un processo partecipativo sono: la strutturazione, l'informalità, la trasparenza.

Un processo partecipativo deve essere un processo strutturato. «Quello che si vuole evitare è che la discussione possa protrarsi all'infinito e portare a una generale frustrazione. Il primo passo è quello di stabilire delle regole del gioco e di sottoporle all'approvazione dei partecipanti».

Inoltre i processi partecipativi, benché strutturati, devono essere «organizzati in modo da permettere scambi informali tra partecipanti e relazioni faccia a faccia. I partecipanti devono avere la possibilità di usare linguaggi non tecnici e di modificare i loro orientamenti nel corso dell'interazione».

Infine, il processo partecipativo deve essere trasparente, cioè, l'amministrazione o il soggetto che propone o guida un processo partecipativo, «deve avere cura di mettere a disposizione del pubblico tutti gli elementi conoscitivi in suo possesso e rendere trasparenti agli occhi del pubblico tutto lo svolgimento del processo stesso».

Affinché il processo partecipativo sia strutturato, informale e trasparente è necessario un fortissimo ruolo di regia o pilotage. Tale ruolo consiste nel progettare il processo (individuare gli attori e fissare le regole) e nel gestirlo nei tempi concordati, rimuovendo gli ostacoli e appianando i conflitti.

3.2 Gli ostacoli e i benefici della partecipazione

Non è tutto oro quel che luccica. Le procedure partecipative sono senz'altro il veicolo migliore per enfatizzare il diritto democratico fondamentale di ogni singolo cittadino ad aderire al processo decisionale, ma esistono notevoli ostacoli e pericoli che possono rendere tali procedure inefficaci.

Una chiave di interpretazione utile alla comprensione degli ostacoli legati ai processi partecipativi risiede nella distinzione fra offerta e domanda di partecipazione.

Da un lato, quando l'ente pubblico offre agli stakeholder la possibilità di partecipare alle decisioni, spesso non si basa su considerazioni circa le reali esigenze della comunità, ma agisce secondo opportunità puramente politiche. Dall'altro lato, la richiesta di partecipazione da parte dei cittadini non sempre incontra la disponibilità delle autorità locali: queste ultime, infatti, preferiscono limitarsi a dar voce soltanto a quei gruppi organizzati che rappresentano interessi forti all'interno della comunità, se non addirittura decidere di non implementare alcuna procedura partecipativa per non vedere ridotto sensibilmente il proprio margine di manovra.

A volte, invece, sono gli stessi cittadini che si rifiutano di partecipare, perché ritengono di non avere alcun interesse in gioco o perché non sono stati abbastanza sensibilizzati alla questione. Infine, caso non meno importante, gli stakeholder possono decidere di non prendere parte a tali procedure perché non hanno fiducia nel processo stesso, perché lo ritengono un semplice meccanismo utilizzato per costruire

consenso attorno a decisioni già prese o, al massimo, a poche opzioni ben definite⁵⁰.

Il successo di un processo partecipativo dipende molto anche dal contesto nazionale. Ad esempio, nei paesi del Nord America e dell'Europa settentrionale esiste una forte tradizione comunitaria, con particolare ascolto dei cittadini da parte delle istituzioni e un più intenso senso civico e interesse alla cosa pubblica da parte, anche, delle singole persone. Ovviamente in questi paesi l'incrocio fra domanda e offerta è più probabile.

Un altro ordine di problemi è dato dall'ingresso all'interno del contesto decisionale di attori molto diversificati (e che portano con sé interessi spesso contrastanti fra loro) che favorisce l'emergere di conflitti di svariata natura che potrebbero apparire come un pesante fardello per l'intero processo.

Alcuni conflitti di tipo strutturale sono difficili da evitare in quanto riguardano strettamente le decisioni e le procedure attraverso le quali si giunge alle decisioni stesse. Riconoscere il valore di questi conflitti significa avviare processi che facilitino la mediazione fra le parti evitando di arenarsi in inutili tentativi di omogenizzazione. Sarebbe, però, un errore credere che tutti i conflitti siano basati su disaccordi di fondo insuperabili. Al contrario, il conflitto può rappresentare un'opportunità per l'innovazione. Identificando le discrepanze in maniera da alleggerire le tensioni, si possono creare le condizioni per

⁵⁰ Si possono distinguere due forme di rifiuto: "categorico" e "condizionale". Nel primo caso di rifiuto integrale e aprioristico si ha un netto dissenso dell'idea stessa di partecipazione esso si verifica prettamente in condizioni che esprimono una chiara diffidenza nei confronti dei modelli democratici di rappresentanza; nel secondo caso il dissenso riguarda, invece solo particolari ambiti di azione oppure specifiche definizioni della partecipazione stessa. Ad esempio si accetta di essa la fase della consultazione ma non ci si propone l'obiettivo dell'empowerment (Mela, Ciaffi 2006: 27).

un'azione positiva che vada incontro agli interessi del maggior numero possibile di partecipanti.

É comunque inevitabile che il sorgere dei conflitti rallenti il processo partecipativo. Questo tipo di procedure richiede, infatti, tempo e denaro e comporta una mobilitazione di energie veramente considerevole: centinaia di persone coinvolte in incontri, riunioni e negoziati con l'assistenza di mediatori o facilitatori.

A fronte di questi pericoli è fondamentale l'atteggiamento di chi (pubblico e/o privato) partecipa a tali procedure. In altri termini, il buon esito del processo dipende da quei fattori che fanno sì che la domanda e l'offerta di partecipazione si incrocino.

Affinché i partecipanti vengano assunti come soggetti attivi e la loro partecipazione diventi un elemento centrale è necessario che si attivi tutta una serie di azioni il cui scopo è quello di pervenire alla creazione di un clima di fiducia.

É indispensabile, insomma, che sussistano una cultura condivisa, una trama di relazioni tra i soggetti chiamati a partecipare, uno spirito di iniziativa, un elevato grado di capitale sociale.

3.3 La dimensione partecipativa della governance

Negli ultimi anni i governi locali⁵¹ sembrano sempre più impegnati a coinvolgere i cittadini nei processi che portano alla presa di decisioni

⁵¹ «L'ambito locale per eccellenza sono le città (i villaggi, i paesi) e i governi locali per eccellenza sono i governi municipali. Vi sono anche istituzioni locali che hanno dimensioni territoriali più vaste: comprendono più città, più villaggi e territori rurali. È il caso delle province italiane, dei dipartimenti francesi, dei circondari tedeschi e delle contee inglesi o americane e di molti altri
Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 73
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

specifiche: quelle in merito a interventi urbanistici particolari, come ad esempio la riqualificazione di un quartiere, di un parco pubblico, oppure si assiste ad un coinvolgimento diretto dei cittadini in scelte di carattere generale come l'elaborazione di un programma di sviluppo locale o di orientamenti strategici.

Questi processi si realizzano perché le città tendono a non affidarsi più solamente alle istituzioni formali, ma a sviluppare forme di governance che vedono coinvolgere direttamente nelle scelte di governo vari attori; dai cittadini alle imprese private, i rappresentanti degli interessi e delle categorie produttive, i gruppi ambientalisti, i rappresentanti dei diversi segmenti dello stato, consulenti, centri di ricerca e associazioni.

Ciò non significa che l'amministrazione comunale, osserva Bobbio (2002: 130), stia perdendo di potere, anzi essa rimane un attore importante e centrale, anche se si configura come un attore tra tanti altri.

L'origine di questo mutato modo di agire dei governi locali e le motivazioni che hanno portato allo sviluppo di nuovi processi partecipativi dipende da diversi fattori. La spinta a nuove forme di partecipazione si è avuta grazie alle prime esperienze di rigenerazione urbana.

Se un tempo le politiche urbanistiche avevano l'obiettivo di orientare e regolamentare l'espansione urbana in territori precedentemente agricoli, negli ultimi decenni le decisioni urbanistiche si sono orientate all'interno delle città in aree abitate già da comunità di cittadini

governi intermedi. Un ambito territoriale è considerato 'locale' quando è più piccolo dell'ambito 'nazionale'» (Bobbio 2002: 6 -7).

residenti che posti di fronte a delle decisioni non hanno esitato a far sentire la propria voce.

I governi locali si sono resi subito conto che non potevano imporre le loro decisioni dall'alto ma devono offrire ai cittadini l'opportunità di interloquire con l'amministrazione e contrattare soluzioni accettabili e condivise dalla maggioranza dei residenti.

Da questo momento in poi hanno cominciato a diffondersi pratiche di ascolto e negoziazione tra le amministrazioni e comitati di quartiere grazie anche all'azione svolta da parte di sociologi, architetti e urbanisti.

L'urbanistica partecipata nasce in Inghilterra ma si diffonde anche nelle maggiori città europee; nei governi locali il principio comune era che non si trattava semplicemente di offrire servizi ai cittadini secondo standard di buona qualità decisi dall'alto, ma era importante soprattutto favorire l'empowerment dei cittadini stessi, cioè accrescere i loro poteri e la loro capacità di decidere sul proprio futuro.

Anche l'Unione Europea ha assunto un ruolo importante nella promozione degli approcci partecipativi. Ha prodotto atti legislativi per favorire la partecipazione del cittadino o dell'attore privato all'interno delle politiche, ad esempio la legislazione sul diritto di accesso all'informazione o quella riguardante gli accordi ambientali, nota come convenzione di Aarhus. Ha promosso attività di influenza culturale e politica come la campagna europea per le città sostenibili che favorisce l'approccio partecipativo. Ha messo a punto e diffuso metodologie per la partecipazione come European Awareness Scenario Workshop (EASW) e ha creato banche dati per la diffusione

di buone pratiche in cui spesso sono presenti processi partecipativi⁵². Inoltre, molti programmi finanziati da fondi europei promuovono progetti che implicano il coinvolgimento degli stakeholder, come i Progetti pilota urbani o il Programma URBAN.

La partecipazione al governo locale⁵³ si realizza attraverso diverse forme: nei casi più semplici, di consultazione, il cittadino viene chiamato a esprimere il proprio parere su un progetto predisposto dall'amministrazione; nei casi più complessi al cittadino viene riconosciuto il potere di discutere in merito al progetto e ritrattarlo con l'amministrazione.

Il successo delle pratiche partecipative all'interno dei processi decisionali che riguardano un governo locale dipendono da due fattori: da una parte, la partecipazione costituisce il presupposto di un processo democratico; dall'altra parte, essa aggiunge trasparenza al processo stesso.

Talvolta, però, si creano forme di partecipazione elitaria come avviene nel caso della pianificazione strategica, dove sono invitati a partecipare soprattutto quei soggetti che, pur non facendo parte del settore dell'amministrazione pubblica, rappresentano interessi forti e circoscritti del territorio. In altri casi si ricercherà una partecipazione più ampia come nei processi di Agenda 21 locale, dove l'obiettivo

⁵² Per una analisi delle metodologie utilizzate per coinvolgere gli attori urbani nel governo del territorio quali le tecniche non-standard utilizzate nella pianificazione partecipata, i tavoli di ascolto-dialogo più o meno strutturati, i focus group e il metodo EASW, cfr. Tidore 2008: 75-111.

⁵³ Bobbio parla di governi locali con una doppia accezione: «I governi locali sono istituzioni pubbliche che hanno il compito di governare in ambito locale. Ma la parola 'governo' può essere usata anche con un altro significato. Può indicare non un'istituzione, ma un'attività, ossia l'attività di governo, di governare. Quando parliamo di 'governo locale', in questa accezione, ci riferiamo perciò a tutte quelle attività che contribuiscono a formulare e mettere in opera le politiche pubbliche locali» (2002: 11).

sarebbe quello di coinvolgere ogni genere di stakeholder fino a comprendere il singolo cittadino.

La partecipazione quindi non va a diminuire o a limitare i poteri delle istituzioni preposte al governo locale, ma ne può potenziare gli effetti e costituisce il terreno fertile sul quale far attecchire l'azione di governance.

Il modello di governante, in particolare quello urbano e territoriale, si fonda su alcuni fattori che ne sono gli elementi costitutivi: a) *partecipazione*; tutti i detentori di interessi sono invitati a partecipare alla definizione, allo svolgimento e al monitoraggio delle politiche; b) *azione pubblica*; per realizzare le politiche necessarie, l'attore pubblico entra in relazione con gli altri attori definendo forme di azione concertate, cooperative e negoziali; in quest'ambito il soggetto pubblico svolge la funzione di *direction* o *pilotage*; c) *obiettivi*; gli obiettivi delle politiche si costruiscono in riferimento alle caratteristiche del territorio, grazie alla partecipazione; d) *vision*; il processo di governance deve essere un processo strategico, i progetti e le singole azioni devono essere collegati in modo da creare un piano complesso ma condiviso, devono essere regolati da strumenti flessibili, devono includere la possibilità di apprendimento nel corso del progetto in modo che venga definita una strategia come un asse temporale di lungo periodo il cui traguardo è il raggiungimento di quello scenario (vision) definito all'unisono all'inizio del processo; e) *integrazione interna ed esterna*; oltre a puntare a un'integrazione interna del sistema tramite la partecipazione, l'azione di governance deve essere tale che il territorio riesca a rappresentarsi collettivamente all'esterno.

Grazie alla partecipazione è possibile coinvolgere gli stakeholder, produrre una vision comune e condivisa da tutti, capace di racchiudere gli obiettivi da raggiungere e rendere reale e attuabile il modello di governance.

La democrazia locale tende così ad assumere volti nuovi: alla legittimazione generale si sovrappone una legittimazione su singole politiche e scelte specifiche, cambia il ruolo delle amministrazioni locali che si configurano meno come decisori e più come registri o facilitatori; si sviluppano nuove figure professionali (che si specializzano nella mediazione e nell'ascolto attività appannaggio un tempo esclusivo dei politici) (Bobbio 2002: 193).

Indubbiamente il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle scelte di governo resta un'esperienza singolare segnalata da un numero crescente di buone pratiche riconosciute dall'Unione europea, ma non si configura come pratica concreta e indiscussa.

3.4 Pianificazione strategica come esempio di governance

Sempre più spesso, nel dibattito politico e amministrativo, si fa uso del termine "strategico", sottolineando l'importanza di questo approccio a tutti i livelli di governo del territorio: si parla di strategie per le città, per l'ambiente, per lo sviluppo, per l'industria, o addirittura per i sistemi di welfare.

Dare però una definizione di pianificazione strategica⁵⁴, in ambito urbano appare un esercizio astratto e generalizzante, vista la varietà dei modelli, alcuni dei quali conclusi e altri ancora in corso d'opera. Gibelli (2003: 54) sostiene che la locuzione pianificazione strategica autorizza approcci plurimi: «essa allude all'insieme delle decisioni, dei progetti, delle tecniche e delle azioni capaci di configurare un 'progetto della città per la città».

Tuttavia, l'analisi comparativa delle diverse esperienze mostra che, nonostante la pluralità di approcci emergenti, esse si instaurano su uno sfondo di problemi comuni⁵⁵ che danno luogo alla ricerca di obiettivi e priorità convergenti (*Ibidem*).

In questi ultimi anni alcuni processi hanno contribuito a rendere sempre più necessario il ricorso a tecniche e politiche pianificatrici di carattere strategico.

Infatti, sostiene Spaziantè, gli strumenti di pianificazione strategica «tentano di rispondere, sia pure in modi diversi, ad alcuni vecchi problemi ed ad alcune nuove esigenze comuni e tipici di questo momento storico, che non nascono e non riguardano solo il campo operativo dell'urbanistica ma, più in generale, traggono origine ed

⁵⁴ Negli anni '60 la denominazione di pianificazione strategica fu assegnata alle prime esperienze dei piani di struttura svolte in Inghilterra a scala sub-regionale. Se si comprende nella pianificazione strategica la pianificazione regionale e sub-regionale anche in Italia si sviluppò negli stessi anni, ad opera soprattutto di alcuni Istituti regionali di ricerca, un'intensa attività di pianificazione socio-economica e territoriale. Ma è risaputo che oggi quando si parla di pianificazione strategica si allude ad altri tipi di meccanismi, caratterizzati da una diversa comprensività e da una diversa attenzione ai rapporti tra gli attori pubblici e attori privati. Sulla pianificazione strategica, è stato, in questi ultimi anni, scritto tanto. Per un approfondimento generale si veda; il rapporto del Censis-Rur (2007) e Cfr. Bertuglia, C. S., Ceretto Castigliano S.C. (2000).

⁵⁵ Questi aspetti comuni possono essere riassunti in estrema sintesi, in quattro caratteristiche principali: 1) un approccio onnicomprensivo e integrato, 2) una dimensione di area vasta; 3) una progettualità attenta alla forma complessiva della città; 4) una innovata riflessione qualitativa sul lungo periodo (*Ibidem*).

investono il modo di essere della stessa società civile e delle sue istituzioni di governo.» (2003: 32)

Questi processi riguardano: 1) le dinamiche di trasformazione economica, politica e istituzionale dei sistemi locali; 2) le nuove esigenze di governo del territorio e la constatazione della inadeguatezza degli strumenti urbanistici tradizionali⁵⁶; 3) l'evoluzione del ruolo di città e regioni nello scenario europeo e internazionale.

Per quanto riguarda il primo punto le profonde trasformazioni di ordine economico e sociale in atto nella nostra società stanno rendendo sempre più complesso il compito fondamentale di governo del territorio che fa capo alle amministrazioni pubbliche. Per fronteggiare le nuove sfide imposte dalle rapide evoluzioni della tecnologia delle crescenti dinamiche del mercato globalizzato, si stanno diffondendo in tutti i paesi avanzati nuove e articolate strategie di pianificazione integrata e negoziata tra attori pubblici e privati.

Per quanto riguarda il secondo punto esso si riferisce al fatto che le forme tradizionali di pianificazione caratterizzate da una logica settoriale e prescrittiva appaiono ormai inadeguate alla crescente complessità e alle condizioni di incertezza che permeano le decisioni pubbliche e private; è emersa una domanda di coerenza, integrazione e flessibilità delle politiche, per costruire un'architettura organizzativa capace di fronteggiare i problemi e reagire alle novità.

Buona parte delle riflessioni sui piani strategici che si sono sviluppate nell'ambito della pianificazione urbanistica, partono dalla constatazione dei limiti dell'efficacia e dei risultati deludenti dei piani

⁵⁶ Cfr. D'Agostino 2003, Indovina 1990

tradizionali e da una persistente insoddisfazione riguardo le lentezze e le incertezze dei processi di trasformazione urbana.

Il Piano urbanistico comunale, infatti, osserva Gastaldi (2004: 17), dovrebbe contenere in sé oltre alle tradizionali funzioni di regolazione e di previsione degli usi del suolo, tutte le prerogative che possano favorire il miglioramento delle condizioni di benessere economico e sociale di una comunità in una prospettiva di scenari futuri.

Esso in realtà è stato visto il più delle volte come un impedimento e una difficoltà nel cogliere occasioni di trasformazione economica e territoriale in un'ottica attiva e dinamica, spesso è stato accusato di rallentare o causare ostacoli allo sviluppo, perciò si è espressa una domanda di maggior flessibilità e di rapidità nei tempi di decisione per evitare l'empasse urbanistico. (Gastaldi 2004: 17)

La diffusione dei Piani strategici nelle città più dinamiche è il risultato di un approccio evolutivo degli strumenti di pianificazione e programmazione, ma il piano strategico non è da considerare come un approccio innovativo all'elaborazione dei piani urbanistici. Esso tutt'al più si propone come un qualcosa di complementare e sinergico rispetto al piano urbanistico⁵⁷.

A sostegno di questa tesi è Gabrielli (2004: 146) che ritiene che il “progetto strategico” non può essere inteso come conflittuale rispetto al piano urbanistico o addirittura sostitutivo dello stesso, ove per “progetto strategico” intende: «un insieme di azioni concatenate di natura integrata e cioè fisiche, economiche e sociali, che

⁵⁷ La complementarietà tra i due piani, ordinario e strategico, è comunque un difficile gioco di rapporti fra ruoli e competenze di molti soggetti che intervengono nel governo del territorio e nel promuoverne i cambiamenti. Nel suo saggio Gastaldi individua quattro diverse situazioni di complementarietà, a seconda se il piano strategico viene dopo, in parallelo, prima di un nuovo piano regolatore o con un piano vigente. La situazione che si presenta più favorevole è quella in cui i tempi di elaborazione dei due strumenti non siano troppo distanti.

un'amministrazione intraprende avendone verificata la fattibilità, in vista di un risultato che inverte un'idea di città discussa, partecipata e largamente condivisa».

Secondo Gabrielli (2004: 150), infatti, progetto strategico e piano urbanistico hanno avuto vicende che hanno determinato un reciproco contraccolpo. L'uno è stato utile all'altro ed occorre perciò riflettere su come l'uno debba essere modificato per meglio corrispondere all'altro⁵⁸.

Le novità più evidenti di questa nuova stagione pianificatoria rispetto alla pianificazione tradizionale riguardano: 1) nell'ambito della pianificazione a una logica di intervento la cui attuazione è rinviata a una tempistica gerarchizzata, ordinariamente nelle mani di diversi soggetti, si vuole sostituire quella di agire per strategie; una modalità capace di relazionare uno all'altro e nel contempo a un disegno complessivo gli obiettivi da perseguire, gli strumenti di interventi e i soggetti preposti a operare; 2) nel contesto istituzionale nel corso degli ultimi decenni si assiste al mutamento della politica che si è fortemente personalizzata. L'elezione diretta dei sindaci⁵⁹ ha conferito

⁵⁸ Il progetto strategico non può essere inteso come conflittuale rispetto al piano urbanistico addirittura sostitutivo di esso; ma piuttosto il progetto strategico scioglie una serie di nodi problematici attribuiti al piano urbanistico. «l'uno è stato utile all'altro ed occorre perciò riflettere su come l'uno debba essere modificato per meglio corrispondere all'altro»...«il progetto strategico non deve essere sovrapposto al piano urbanistico nel definire le politiche di governo del territorio, ma essere, di tali politiche, il programma di attuazione, accentuando per quanto possibile, il suo contenuto integrato» (Gabrielli 2004).

⁵⁹ Nei primi anni '90 del Novecento i comuni italiani si trovano in una congiuntura che ricorda quella americana di un secolo prima. Numerose inchieste giudiziarie, prima a Milano poi nel resto d'Italia, misero in luce la corruzione diffusa nelle amministrazioni locali, numerosi politici furono incriminati altri arrestati. La conseguenza di tutto ciò, come era accaduto anche in America, fu la messa sotto accusa delle regole elettorali e del sistema stesso di governo. In realtà il sistema precedente di tipo parlamentare (esecutivo -sindaco e giunta- potevano essere sfiduciati da un consiglio eletto con metodo proporzionale) aveva retto abbastanza bene, finché aveva avuto alle spalle i grandi partiti di massa (democristiano e comunista) capaci un tempo di aggregare interessi e mantenere vivo il confronto ideologico. L'indebolimento di queste forze politiche aveva però

Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 82
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

ai primi cittadini una maggiore autonomia di interventi rispetto ai partiti e ai consigli comunali e un ruolo di leadership istituzionale; 3) la revisione dei ruoli attribuiti ai diversi livelli di governo, contraddistinta dal decentramento dei poteri ⁶⁰e delle funzioni, attribuisce agli enti territoriali il compito di promuovere ed elaborare strategie dalle quali possono derivare occasioni di sviluppo per le città e il territorio .

La contrapposizione con la pianificazione tradizionale si basa, inoltre, sul fatto che mentre il piano urbanistico non è un piano elaborato dall'amministrazione locale per la città bensì è un atto amministrativo di un ente pubblico, il piano strategico è un atto volontario, un progetto costruito con il concorso degli attori, piani della città, che

comportato varie conseguenze: a) instabilità degli esecutivi comunali; costantemente esposti al ricatto dei partiti minori; b) la spartizione partitica degli assessorati e delle nomine; c) la trasformazione di molti partiti e delle loro correnti interne in comitati d'affari; d) la diffusione delle di pratiche clientelari.

Allo scoppiare della crisi giudiziaria (1992) un movimento riformatore chiese la riforma del sistema di governo contro la "partitocrazia", e in nome dell'onestà, dell'efficienza e delle mani pulite. Piuttosto che avviare un referendum sulla legge elettorale comunale richiesto da tale movimento, il parlamento varò una riforma introducendo in tutti i comuni italiani un sistema di tipo presidenzialistico. Il nuovo sistema di governo comunale introdotto nel 1993 si basava sull'elezione diretta del sindaco e su un premio di maggioranza per le liste collegate al sindaco in modo da assicurargli una maggioranza automatica in consiglio. Il sindaco acquisisce nuovi poteri: può nominare e revocare i componenti dell'organo esecutivo(assessori); può essere sfiduciato dal consiglio comunale e in questo caso decadrebbe anche il consiglio comunale e si andrebbe a nuove elezioni. Qualche anno più tardi viene importata dagli Stati Uniti la figura del *city manager*: il sindaco può nominare una professionalità di sua fiducia che svolge un ruolo di collegamento tra l'esecutivo e l'amministrazione comunale. Con questa riforma l'elemento di novità rispetto al passato è che il sindaco si trova nella posizione di centralità che un tempo spettava ai partiti (Segatori 2003).

⁶⁰ Il dibattito sul decentramento in Italia sta attraversando un momento difficile. Se per molti anni esso è stato visto come una panacea capace di garantire democrazia ed efficienza, oggi l'analisi di alcuni studiosi tende a mettere in luce gli aspetti negativi del rafforzamento dei poteri dei soggetti politico-amministrativi periferici. Governare la frammentazione o governare nella frammentazione è, con ogni probabilità, il destino ineludibile di tutti i sistemi contemporanei. Cfr. Dente 1985.

prevedono una maggiore flessibilità nei confronti degli obiettivi e delle azioni e non hanno valore normativo⁶¹.

Perulli, infatti, parla di piani strategici come “patti senza spada” ossia politiche pubbliche che si basano sul negoziato e sul consenso, sulla ricerca dell’intesa e sugli accordi di partenariato. Essi, sostiene Perulli, non danno regole alla città, come i piani regolatori, piuttosto sembrano costruzioni condivise di scenari in cui inserire la miriade di scelte di azioni con cui i diversi attori, pubblici e privati, individuali collettivi, locali e non locali, ‘fanno’ continuamente la città (2004: 11).

Il terzo punto si riferisce al fatto che le città e, più in generale i territori, diventano sempre più difficili da governare, poiché si fanno sempre più complesse le relazioni tra le diverse funzioni economiche e sociali che le amministrazioni territoriali sono chiamate a svolgere, in un contesto di dinamiche produttive collettive che si va a sua volta, progressivamente complicando.

In risposta a questi cambiamenti si affermano, all’interno del quadro di azioni e politiche messe in atto nei contesti urbani, lo sviluppo di forme di pianificazione capaci di agire in tempi più rapidi, valorizzare le potenzialità locali, tenere conto della complessità del sistema, favorire la partnership pubblico-privato.

La conseguenza di tutto ciò è la nascita di nuovi strumenti, dai programmi complessi ai piani di intervento costruiti sulla base delle politiche comunitarie, alle forme di cofinanziamento, ai piani strategici, tutti accomunati dalla volontà di assicurare flessibilità, efficacia, partecipazione di altri soggetti e di rispondere ad una vision.

⁶¹ Per un’attenta analisi del rapporto di complementarietà e del difficile equilibrio tra piano urbanistico e piano strategico si veda Gabrielli 2004: 141-151.

Fra tutti questi merita un'attenzione particolare la pianificazione strategica, per il suo approccio innovativo e in alcuni casi sperimentale e per la varietà di modelli e forme di applicazione.⁶²

La pianificazione strategica delle città rappresenta una modalità concreta di applicazione dei principi della governance: essa infatti si basa sulla costruzione di un processo decisionale e di consultazione e coinvolgimento degli attori del territorio e sulla definizione di orientamenti collettivi: «ciascuno di questi ha una propria libertà di azione e di manovra, ciascuno persegue propri scopi e interessi, ma è orientato entro una rete in cui si combinano le relazioni e si enucleano intrecci e nodi a diverso contenuto regolativo» (Perulli 2004: 71).

Secondo Perulli «la pianificazione strategica delle città è sostanzialmente un processo di apprendimento sociale» in quanto si compie in modo ordinato, ma non pre-ordinato poiché si viene a realizzare una sequenza di azioni e non segue un iter vincolante (*Ivi*).

Segue la stessa linea di pensiero nella definizione del termine pianificazione strategica anche Mazza (2004: 127) il quale la descrive come un'azione politica-tecnica volontaria rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise. Pertanto la natura di un'azione strategica è essenzialmente informale, non si può ordinare la pianificazione strategica per legge, perché non si può ordinare per legge la formazione di una coalizione.

Per assumere una definizione condivisa di pianificazione strategica possiamo utilizzare quella di Camagni (2003: 79) «la pianificazione

⁶² Per un' approfondimento sulle caratteristiche, sul significato e ragioni che portano all'adozione di un piano strategico in un dato territorio; un'analisi attenta in modo più operativo delle fasi del processo di pianificazione, dalla preparazione, all'elaborazione, stesura, attuazione e monitoraggio del piano Cfr. Tanese, De Filippo, Rennie (2006) e Spaziante, Pugliese (2003).

strategica può essere definita come la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio , attraverso processi di partecipazione , discussione, ascolto».

Si tratta quindi una forma volontaristica di cooperazione e accordo tra i diversi interessi del territorio, coordinata dall'amministrazione locale e orientata a una visione strategica.

Secondo Gibelli (2003: 54), il piano strategico urbano si caratterizza, nelle migliori esperienze internazionali, per quattro aspetti principali «un approccio onnicomprensivo e integrato, una dimensione di area vasta, una progettualità attenta alla forma complessiva della città, una innovativa riflessione qualitativa sul lungo periodo».

Spesso le città scelgono di avviare la costruzione di un piano strategico per fronteggiare situazioni di crisi, per sostenere l'attivazione di risorse locali e innescare processi di coordinamento tra gli attori. È il caso di molte città europee che hanno affrontato processi di deindustrializzazione e di transizione del proprio modello di sviluppo economico, come Barcellona, Lione, Glasgow, Francoforte.

Proprio la città catalana, che ora è al quarto piano strategico, è diventata, a partire dall'avvio di questo processo nel 1988, esempio per molte altre città europee per la capacità di gestire il cambiamento e di sostenere la trasformazione del sistema locale⁶³.

Molte città italiane, muovendo da esperienze maturate nelle città europee⁶⁴, hanno attivato percorsi di pianificazione strategica; le

⁶³ Su Barcellona, sulle grandi trasformazioni avviate a partire dai giochi olimpici e i significativi cambiamenti attuati ad opera dei processi di pianificazione, si rimanda al Capitolo 4 “*Un modello di governance: il caso di Barcellona*” del presente lavoro.

⁶⁴ In questo quadro nascono Reti internazionali di città, dentro le quali si colloca anche la rete italiana delle città strategiche (Recs) che si prefigge i seguenti obiettivi di : a) *diffondere* Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 86 Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

esperienze più significative sono state quelle di: Roma e Torino capofila nel 1998, nel 1999 La Spezia, Genova e Varese, nel 2000 Firenze, Trento, Venezia e Piacenza, nel 2001 è la volta di Pesaro, nel 2002 Perugia⁶⁵ e così via). Come emerge dalla letteratura disciplinare sul tema, questa pratica è nata negli Stati Uniti durante gli anni sessanta del secolo scorso e ha subito un percorso evolutivo di oltre trent'anni prima di approdare in Italia, alla fine degli anni novanta con l'esperienza pionieristica della città di Torino prima città italiana a costruire un Piano strategico, che ha avviato un'intensa fase di trasformazione urbanistica, sociale, culturale e economica.

Nello specifico i piani strategici adottati recentemente da alcune amministrazioni locali italiane, peraltro in modo volontario e con metodi assai diversi, hanno evidenziato degli elementi di fondo comuni: a) il coinvolgimento ampio di soggetti pubblici e privati; b) la ricerca di interessi comuni in una visione che integra la natura multilaterale degli interessi degli attori del territorio; c) una dimensione spaziale che difficilmente coincide con i rigidi confini formali dell'amministrazione; d) il superamento della frammentazione istituzionale degli interventi.

l'approccio della pianificazione strategica quale modello di governance locale ed europea, b) promuovere attività di benchmarking; c) avanzare proposte di servizi collettivi; d) rafforzare il ruolo delle città nello scenario nazionale e internazionale; e) ricercare strumenti di supporto alla pianificazione strategica urbana, f) realizzare l'Osservatorio internazionale delle città;g) ampliare il numero di soggetti competenti. (www.recs.it)

⁶⁵ Per un' approfondimento sul processo di pianificazione di Torino si veda E. Rosso 2004. e 2005. Mentre sul processo di rigenerazione urbana a Genova cfr. Gastaldi: 2004, per un'analisi della pianificazione strategica a Perugia si vedano i documenti – Verso il Piano in Sintesi (documento di analisi diagnostica in preparazione del Piano Perugia 2003 –2013 e il documento Il Piano (Perugia-Europa 2003-2013 e il Patto per lo sviluppo dell' Area).

Dott.ssa Stefania Paddeu–“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Il modello di pianificazione strategica a cui noi facciamo riferimento è emerso storicamente da un lungo processo evolutivo svoltosi a livello internazionale che è stato suddiviso in tre fasi: (Gibelli, 1999)

- 1) *Piani di struttura*: questa prima generazione di piani che nasce dall'esperienza inglese e francese degli anni '60 e '70 introduceva l'approccio sistemico ai piani di lungo periodo per il settore pubblico.

L'approccio sistemico considera la città o la regione urbana come un sistema costituito da sottoinsiemi fortemente relazionati ai quali applicare modelli quantitativi capaci di fornire previsioni attendibili sulla base delle quali ottimizzare le decisioni pubbliche.

- 2) *Piani strategici a carattere aziendale*: questa seconda generazione di piani realizzati inizialmente in alcune città del Nord America e successivamente in Europa nel corso dagli anni '80 ha assorbito dalla matrice aziendale la logica strategica per costruire un indirizzo e un quadro di coerenze intorno a grandi interventi straordinari.

Questa seconda famiglia è assai diversa dalla precedente, anzi per molti aspetti in aperto conflitto teorico e pratico con la pianificazione di struttura. Alla base del suo successo si possono individuare i seguenti elementi: l'insoddisfazione per i risultati dell'approccio sistemico, l'esigenza di ridefinire le politiche urbane in concomitanza con i rapidi e consistenti processi di cambiamento metropolitano che si stanno verificando in molti paesi avanzati e inoltre l'affermarsi di una diffusa atmosfera culturale e ideologica di disaffezione per il

modello di pianificazione razional-sinottico che aveva caratterizzato sia l'esperienza locale che quella di area vasta.

La pianificazione strategica di matrice aziendale appare adatta a questi scopi poiché si configura come «uno strumento in mano all'amministrazione cittadina per mirare le proprie scelte, migliorare le proprie azioni e garantire sinergie robuste con l'ambiente esterno, in particolare con gli interessi forti e dotate di risorse presenti nell'arena urbana». (Gibelli 2000: 22)

3) *Piani strategici a forma reticolare e visionaria* di terza generazione nella forma attuale del piano strategico di Portland, nell'Oregon, (Gibelli, 1999⁶⁶), così chiamati perché orientati a creare sinergie fra i decisori attorno ad un'immagine condivisa del futuro desiderabile per un territorio⁶⁷.

Gibelli definisce la pianificazione strategica “reticolare e visionaria”: «reticolare in quanto coscientemente incorpora e riproduce la molteplicità dei centri decisionali che operano all'interno dei sistemi territoriali, e l'integrazione sinergica delle città all'interno della nuova organizzazione a rete dei sistemi urbani; visionaria, perché impegnata a costruire una immagine del futuro desiderabile anche attraverso l'ascolto delle aspirazioni e delle aspettative dei cittadini, e contemporaneamente perché innovativamente coinvolta in

⁶⁶ Nel saggio Gibelli (2000: 15-54) si propone di tratteggiare le vicende evolutive del modello e delle esperienze di pianificazione strategica in ambito urbano e territoriale, leggendole attraverso un filtro interpretativo che identifica tre principali “famiglie” che si sono avvicinate nel tempo e che fanno riferimento a modelli di razionalità, a sistemi di obiettivi e a modalità tecniche e politiche di implementazione assai diverse tra loro.

⁶⁷ Secondo Gibelli (2000: 16) vi sono degli elementi che accomunano le tre famiglie di piani strategici che sono: 1) la dimensione temporale di medio/lungo periodo; 2) l'approccio interdisciplinare; 3) l'aspirazione all'integrazione delle politiche settoriali, 4) la visione della pianificazione come processo dinamico iterativo.

tecniche di visualizzarne e di simulazione partecipate». (1999: 17)

In questo contesto muta sensibilmente anche il ruolo del pianificatore che diviene soprattutto animatore della progettualità degli attori e attivatore di consenso⁶⁸.

In uno dei primi approfondimenti italiani sul tema della pianificazione strategica, Perulli (1997: 8) basandosi su un'affermazione di Sartori, osserva che la pianificazione strategica non è un nuovo tipo di pianificazione⁶⁹, ma un «approccio che comprende diverse opzioni, famiglie di modelli e tecniche, cui corrispondono anche criteri di valutazione». I Piani strategici elaborati con la partecipazione del più ampio numero di soggetti locali, sono rappresentazioni prospettiche e di scenario sul sistema urbano, che cercano di ricondurre la complessità locale a un disegno, indicando in modo pragmatico progetti e obiettivi da raggiungere, coerentemente con la strategia generale, e mettendo in evidenza l'assunzione di responsabilità dei diversi attori.

Le loro ricadute non sono valutabili solo in termini di opere infrastrutturali, ma soprattutto nel tessuto di interazioni e relazioni che

⁶⁸ A proposito di pianificazione urbanistica e pianificazione territoriale, del ruolo dell'urbanista e del politico, cfr. Salzano 2003; si veda anche Mela, Belloni, Davico 2006 per un approfondimento dei mutamenti della pianificazione territoriale e per quanto riguarda la divisione del lavoro tra sociologo e pianificatore/urbanista e sulle prospettive future di collaborazione.

⁶⁹ Per descrivere i processi di pianificazione urbanistica avviati nel nostro paese Camagni (2000: 83-98) fa ricorso all'uso di tre metafore: la città come impresa ci dà l'opportunità di ancorare il processo decisionale pubblico in ambito urbano a una forte, continua, precisa verifica da parte dei protagonisti del processo decisionale stesso: i cittadini e le imprese già localizzate o potenzialmente localizzabili nella città. La seconda metafora, l'impresa come piano, ci mostra la possibilità che anche un soggetto intenzionale e gerarchicamente organizzato come la grande impresa privata operi attraverso il piano; la terza metafora, il piano come rete, ci rinvia all'idea di partecipazione, della costruzione del consenso, della attivazione di tutte le attività creative e progettuali presenti nella città come via efficace, probabilmente unica per la realizzazione di processi di piano moderni.

si sviluppa all'interno del contesto urbano, nel miglioramento della capacità di cooperazione interistituzionale e tra diversi soggetti.

3.5 Le molte ombre della pianificazione strategica

Il fatto che oggi il tema della pianificazione strategica non sia più soltanto un tema di confronto proposto in numerosi convegni e dibattiti disciplinari ma sia ormai diventato oggetto di sperimentazione concreta, ossia il fatto che di pianificazione strategica oggi non solo se ne parli ma che le città più dinamiche abbiano avviato o stiano avviando l'elaborazione di un proprio piano strategico è il risultato di un lungo processo evolutivo degli strumenti di pianificazione e di programmazione territoriale.

Analizzando le caratteristiche di questo processo emerge come, almeno in alcune realtà urbane, il passaggio dalla pianificazione territoriale e urbanistica tradizionale ai processi di pianificazione strategica, sia diventata una necessità ormai matura.

Infatti, viste le esperienze concrete di realizzazione di piani strategici in diverse realtà europee e italiane, si può con una certa convinzione affermare che la pianificazione strategica rappresenti uno strumento utile e necessario.

La pianificazione strategica è uno strumento utile (Borelli, 2005) per il fatto che facilita la costruzione di reti volontarie di relazioni tra i principali *stakeholder* locali ed extralocali. Essa, infatti, da un lato garantisce il desiderato coinvolgimento democratico della società civile nei processi decisionali riferiti al governo del territorio, e

dall'altro lato, agevola la costruzione condivisa di rappresentazioni dettagliate di quelli che sono considerati come i principali problemi che tormentano le economie locali.

È uno strumento necessario, perché la dimensione e la complessità dei problemi posti dalla ristrutturazione delle economie urbane spesso eccede le tradizionali competenze delle istituzioni pubbliche.

Gli aspetti positivi che questi processi strategici di governo urbano e del territorio comportano possono essere così descritti: a) attraverso questi processi le città e i territori riflettono finalmente su se stesse; molte città avviano attraverso l'elaborazione dei loro piani strategici percorsi di riflessione su se stesse e sui loro destini sociali ed economici per un orizzonte temporale stabilito generalmente in 10-15 anni. Così facendo i territori affinano la loro capacità riflessiva, puntualizza Mazzette (2007), producendo e diffondendo un rilevante patrimonio conoscitivo su di sé, in termini di ricognizione storico sociale e di potenzialità economiche; b) ricercano il consenso su una visione comune⁷⁰; il piano strategico infatti, indica gli obiettivi condivisi di una pluralità di soggetti che hanno partecipato alla sua redazione o che costituiscono il sistema città; c) perciò riescono a moltiplicare organismi e forme di associazione (Agenzie) che hanno come finalità principale quella di attivare risorse umane e finanziarie per lo sviluppo locale, talvolta con il potere di intervenire direttamente su processi di riqualificazione come ad esempio per la Società di trasformazione Urbana (STU); d) essendo un'azione di governance

⁷⁰ Infatti, «l'idea di base di molti piani strategici è quella secondo cui i molteplici soggetti della società locale debbano diventare artefici e protagonisti dello sviluppo del proprio territorio e sentirsi responsabili del raggiungimento degli obiettivi auspicati. I soggetti locali devono individuare le vocazioni fondamentali ed esprimere opzioni alternative» (Gastaldi 2003: 126).

stimola e riattivano processi partecipativi che afferma Mazzette (2007: 145) si erano rarefatti in relazione ai mutamenti critici della sfera politica, prima ancora che del sistema economico.

Il piano strategico, infatti, per garantire capacità di inquadramento e di orientamento in merito alle scelte di breve, medio e lungo periodo, deve essere in grado di individuare punti di forza, debolezze, sfide e rischi; deve saper individuare gli elementi costituenti l'identità locale, i problemi cruciali con cui la collettività deve confrontarsi, gli obiettivi da perseguire, le azioni e i progetti possibili.

Per far ciò l'azione strategica deve saper attivare strategie di ascolto delle aspettative degli interessi organizzati e dei desideri dei cittadini. (Gibelli 2003: 63)

Solo attraverso la partecipazione civica e il coinvolgimento diretto dei cittadini è possibile costruire una 'visione condivisa del futuro' da qui la definizione di Camagni (2003: 83) secondo il quale la pianificazione strategica può essere definita come la «costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro⁷¹ di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto tra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti, variamente interconnessi, giustificati, valutati e condivisi».

⁷¹ «la visione condivisa della città emerge come un costrutto sempre più articolato partecipato, quando una classe dirigente urbana propone un ipotesi di sviluppo strategico per la città». All'inizio essa si compone di intuizioni, analisi e progettazioni; in corso d'opera la visione proposta e assimilata, con alcune modifiche, dalla cittadinanza diventa l'idea-forza che motiva comportamenti ed iniziative, essendo sia l'immagine desiderabile della città, che insieme di criteri per rivivere e riqualificare la vita urbana. Con ciò si intende che la visione condivisa appare come l'esito dell'intero processo di governance metropolitana; essa non è un progetto compiuto a tavolino piuttosto è una costruzione sociale che risulterà valida solo nelle condizioni in cui essa verrà sottoposta a interazioni, sperimentazioni, progettazioni (Donolo 2003: 111).

Il piano strategico, inoltre, sottolinea Camagni (2003:83) «non è un piano *per* la città, realizzato dall'amministrazione locale, ma un piano *della* città, realizzato attraverso la partecipazione più ampia degli interessi, dei gruppi, dei singoli cittadini, con un ruolo da parte della pubblica amministrazione di facilitatore, di coordinatore, di valutatore delle compatibilità, di parziale realizzatore».

Dall'altro canto, l'affermarsi dell'approccio strategico come nuovo 'paradigma' della pianificazione territoriale e l'adesione entusiastica, specie in paesi come Italia, a questa dimensione non consente di trascurare un'analisi di quelli che sono i rischi (istituzionali e sociali), i nodi problematici e gli aspetti critici di questi nuovi processi pianificatori.

Se è vero che i piani strategici possono far scaturire progetti, relazionare nuovi attori emergenti, alimentare reti fiduciarie, costruire obiettivi condivisi e capitale sociale⁷²; talvolta questi processi rivelano dei rischi; i processi partecipativi non sono così fertili e diffusi, le scelte e le decisioni talvolta vengono prese in sedi esterne alle arene di

⁷² Nell'ultimo decennio si è andato affermando nell'ambito delle scienze sociali un nuovo concetto. Quello di capitale sociale: esso si riferisce a «l'insieme di norme e di valori che governano le interrelazioni tra le persone, le istituzioni in cui essi sono incorporati, le reti di relazioni che si stabiliscono tra i diversi attori sociali e la coesione complessiva della società». In sintesi, il capitale sociale costituisce il collante di ogni società. Il termine usato anche dagli economisti sta ad indicare quell'insieme di regole, consuetudini e relazioni che facilitano lo scambio, l'innovazione e di conseguenza lo sviluppo economico.

La pianificazione strategica, - nella sua attenzione all'interazione fra attori cittadini, nella sua enfaticizzazione dei processi partecipativi, nei suoi obiettivi di una visione condivisa del futuro, nel suo tentativo di stimolare tutte le forme di sinergia fra attori e fra progetti complementari nonché tutte le forme possibili di responsabilizzazione e di coinvolgimento degli *stakeholder* locali, nel suo impegno di definire chiare regole del gioco in campo urbanistico - può essere interpretata come costruzione di capitale sociale (o di capitale 'relazionale' in quanto presuppone un minimo di relazionalità locale) finalizzata al miglioramento della *community governance*.

Tale relazionalità la si costruisce: 1) organizzando tavoli di discussione o di interazione; 2) facendo emergere i valori e l'identità profonda della città; 3) creando occasioni di cooperazione e di fiducia reciproca; 4) definendo regole e semplificando procedure; 5) promuovendo la maggior comunicazione e partecipazione. Per un'analisi della pianificazione strategica come costruzione di capitale sociale si veda Camagni 2003: 82 e ss

discussioni o peggio ancora imposte da soggetti economici forti e nella peggiore delle ipotesi il piano strategico non riesce a tener conto degli interessi deboli e delle diverse realtà sociali dotate di debole rappresentatività.

Esiste inoltre il pericolo che il piano strategico possa essere strumentale ad evitare ostacoli, o ad aggirare regole e talvolta a legittimare progettualità o ipotesi di trasformazione urbana o territoriale che sia, delle quali non è evidente l'importanza o l'interesse generale.

Esiste inoltre il rischio in cui gli attori sottoscrivono l'idea di città proposta dal piano solo nella misura in cui vengano riconosciuti e tutelati gli interessi di cui sono portatori. La tutela invece degli interessi pubblici dovrebbe derivare da un sana dialettica democratica che dovrebbe confrontarsi con differenti modelli e differenti idee di città.

Dello stesso avviso è Mazzette (2008: 13) che sostiene che in realtà sul piano concreto l'estensione delle pratiche di governance attraverso strumenti di pianificazione strategica non equivalgano ad un allargamento degli spazi di democrazia, visto che questa nuova stagione di pianificazione si sta basando su questioni e atti che sono invece di natura politica, come ad esempio la selezione degli attori sociali da coinvolgere nei processi partecipativi, l'individuazioni delle linee di intervento, dalla costruzione di scenari alla scelta finale delle idee progettuali.

Infine non da meno sono le carenze che i piani strategici presentano sul piano strutturale; infatti essi tendono a trascurare le tematiche che generalmente stanno più 'a cuore' ai cittadini considerate invece più

‘scomode’ agli attori politici: un esempio sono i temi che riguardano la sostenibilità ambientale, la lotta contro le povertà, il disagio sociale, la segregazione residenziale di fasce deboli e marginali della popolazione (immigrati, anziani, nuovi poveri). Mentre si dà più spazio ai temi o “assi strategici” che riguardano: la sicurezza e il miglioramento della qualità urbana e della qualità ambientale, lo sviluppo delle reti e delle infrastrutture, i nuovi modelli di welfare municipale, l’internazionalizzazione dei rapporti economici, le nuove forme di gestione di servizi e della mobilità. Molta attenzione viene dedicata anche alla dimensione economica della città; al rafforzamento delle specificità produttive locali, al tema dell’occupazione e della formazione, alla reindustrializzazione.

Un ulteriore elemento di criticità della pianificazione strategica si verifica quando, a una fase iniziale elaborazione e di costruzione del piano strategico caratterizzata dall’adesione e collaborazione di tutti i soggetti pubblici e privati, si sostituisce un momento, durante l’attuazione del piano, dove appare più difficoltoso mantenere viva in modo adeguato la partecipazione al processo⁷³. Una volta prodotto e approvato il documento finale del piano si verifica un calo di partecipazione.

In realtà in concomitanza con l’approvazione del piano e l’avvio delle fasi di gestione, la partecipazione non deve diminuire, anzi dovrebbe essere estesa in due direzioni.

⁷³ In realtà un buon livello di partecipazione dovrebbe essere garantito in tutte le fasi del processo di pianificazione. Un piano strategico infatti, si struttura attraverso fasi differenti: 1) avvio del processo; 2) la costruzione del piano; 3) l’attuazione, il monitoraggio, la valutazione

Da un lato occorrerebbe lavorare alla partecipazione con l'inclusione di nuovi soggetti pubblici e privati disponibili a contribuire alla realizzazione delle azioni del piano. Dall'altro lato, occorrerebbe ampliare il supporto da parte della cittadinanza in generale nei confronti del piano strategico nel suo complesso e di alcune delle azioni bandiera più suscettibili di toccare l'attenzione dell'opinione pubblica.

PARTE SECONDA

Capitolo IV - Un modello di governance: il caso di Barcellona

4.1 L'eccezionalità dell'evento Olimpico

La rinascita e la ricostruzione della città di Barcellona fu offerta dal grande evento sportivo delle Olimpiadi. Infatti, già nel 1983, all'inizio della stagione di rinascita guidata da Oriol Bohigas⁷⁴, Barcellona si candidò come città ospite dei Giochi Olimpici del 1992, seppure, solo nell'ottobre del 1986 ottenne la conferma che sarebbe stata la sede della manifestazione sportiva a carattere planetario.

Le Olimpiadi catalizzarono immense risorse, anche in parte sottratte al resto della nazione, per la realizzazione di progetti per la città che servirono oltre la circostanza contingente a costruire opere che avrebbero arricchito Barcellona, e solo occasionalmente si usavano per i Giochi Olimpici.⁷⁵

⁷⁴ Nel dicembre del 1980 il Sindaco socialista Narcís Serra nominò la nuova Commissione per l'Urbanistica così composta: Abad vicesindaco; Bohigas delegato; Galofré consulenza scientifica; Puigdomenèch pianificazione; Acebillo progettazione. Bohigas (barcellonese, architetto e urbanista, oggi professore ordinario di architettura presso l'Escola d'Arquitectura di Barcellona, dal 1980 al 1984 è stato Responsabile per l'Urbanistica del Comune di Barcellona) è non solo protagonista e ideatore del progetto di rinascita di Barcellona, ma è anche colui che ben rappresenta quella pluralità di intelligenze, tecniche e politiche, che hanno concorso al successo del progetto stesso. Bohigas attribuisce un ruolo fondamentale allo studio di analisi-interpretazione e proposta emerso dalla facoltà di Architettura, ed in particolare dal laboratorio di Urbanistica diretto da Manuel de Solà-Morales. Joan Busquets che appartiene a questo laboratorio (in quegli anni alla direzione dell'ufficio Urbanistico) è più volte chiamato in causa per le sue elaborazioni sui temi della periferia e dell'Eixample. Risulta dunque evidente come la rinascita della città sia il risultato di nuove intelligenze che hanno trovato riscontro nella volontà e capacità di decisione politica degli amministratori e nel consenso generale.

⁷⁵ Oriol Bohigas scrive, a pochi giorni dalle Olimpiadi «i giochi olimpici possono trovare localizzazione - dal punto di vista urbanistico - in due modi, molto diversi tra loro. Il primo sarebbe quello di una localizzazione degli impianti necessari nel territorio comunale o metropolitano secondo un mero criterio di economia, sia nella costruzione di edifici sia nella

Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 99
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Per le Olimpiadi furono realizzati numerosi impianti sportivi di elevata qualità, dando luogo ad un intero quartiere nei pressi del mare e trasformando la preesistente area industriale dismessa, creando un importante porto turistico, dove prima sorgevano gli antichi moli commerciali, un aeroporto all'avanguardia, una vasta rete viaria, diverse strutture culturali e museali. Questi progetti rispondevano ad esigenze sentite e da tempo reclamate dalla popolazione.

Oriol Bohigas, ottenuto l'incarico di delegato all'Urbanistica del Comune di Barcellona, cominciò in quel periodo un'operazione di rigenerazione del tessuto urbano a partire dagli spazi pubblici; la strategia da lui scelta puntava alla riqualificazione della città a partire dai vuoti e non dall'edificato.

L'eccezionalità dell'evento olimpico fece sorgere, in un primo momento, perplessità sul reale contributo che poteva avere la città da tale occasione, in quanto in alcune realtà urbane si era limitato a lasciare in deposito sul suolo solo la scomoda testimonianza di un evento esogeno alla storia quotidiana delle città ed estraneo alla loro tradizione⁷⁶. Ma ben presto, ci si rese conto che, l'esperienza di Barcellona in questo campo era singolare, infatti, la strategia degli interventi connessi alle Olimpiadi divenne "idea-forza" e consentì di sviluppare i grandi progetti urbanistici i quali divennero il tema di

realizzazione dei servizi necessari. I giochi potrebbero funzionare, ma la città resterebbe con gli antichi squilibri e le carenze, aggravati ulteriormente dalla stessa presenza autonoma degli edifici olimpici. Il secondo potrebbe privilegiare la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture in accordo con un programma di priorità nelle trasformazioni urbanistiche [...] facendo in modo che il grande sforzo rappresentato dai Giochi Olimpici fungesse da supporto determinante per il superamento definitivo di alcune gravi carenze urbanistiche o per accelerare la promozione di certe trasformazioni radicali, con lo sguardo al futuro» (Bohigas 1992: 91).

⁷⁶ In ambito sociologico l'evento acquista significato in quanto la sua visibilità e la sua straordinarietà provocano sia effetti oggettivi che nuove rappresentazioni sociali. (Sgroi 1997)

Dott.ssa Stefania Paddeu- "Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto" - 100
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

discussione del nuovo schema di trasformazione strutturale e puntuale della città⁷⁷.

Come è ormai ben noto, la città seppe utilizzare l'opportunità olimpica per risolvere i deficit storici del territorio quali: l'apertura al mare, le infrastrutture viarie e della comunicazione, le attrezzature culturali. Fece tutto ciò, innanzitutto, mettendo insieme risorse e capacità strategiche diverse ma, soprattutto, facendo molta attenzione a non escludere dai benefici quei settori o parti della città in cui era più marcato l'abbandono dell'epoca franchista (Florio 2005: 16).

Inoltre, un altro fattore positivo è che durante i giochi olimpici si venne a creare una intensa collaborazione tra l'organizzazione olimpica, le istituzioni locali, gli attori economici e sociali e la cittadinanza. Legame che rafforzava il ruolo preminente di Barcellona nell'area metropolitana, in Catalogna e più tardi nel resto del mondo (*ibidem*).

A pochi anni dalla celebrazione dei Giochi Olimpici di Barcellona era forse prematuro dare una valutazione generale dell'impatto che gli interventi urbanistici condotti per l'occasione avevano avuto sulla città (Venturi 1994: 139), anche perché gli esiti di un processo possono essere valutati con il passare degli anni e a distanza di tempo.⁷⁸

⁷⁷ «La ciudad supera el gran acontecimiento olímpico con éxito y Barcelona recibe un reconocimiento internacional notable que va a influir en gran manera en los años venideros. (...) Gran parte de los servicios desarrollados con motivo del evento olímpico promovieron el desarrollo de una atracción foránea constante: hoteles, comercios y servicios. El valor representativo y de capitalidad de Barcelona se vio potenciado. (...) El nuevo papel de Barcelona en Europa pasa por una buena orientación de sus capacidades intrínsecas: entre ellas destacan sus cualidades urbanísticas y geográficas» (Busquets 2004: 414-415).

⁷⁸ Ciò nonostante, l'insieme dei piani urbanistici e delle opere realizzate a Barcellona nel periodo post-olimpico è stato raccolto in diverse opere. Si rimanda ai contributi di Busquets 1992; Bohigas 1992.

I Giochi Olimpici di Barcellona produssero un investimento totale di 926.438,90⁷⁹ milioni di pesetas. Si trattava di una somma importante che vedeva concentrati in appena quattro anni investimenti normalmente sufficienti per un periodo di venti anni.

Grazie a questa ingente somma di denaro fu possibile avviare la profonda trasformazione della città che puntava essenzialmente su due aspetti: 1) il piano della forma fisica; 2) il piano della dimensione sociale.

Pertanto, non si è trattato, , di un investimento transitorio, bensì di un investimento di carattere permanente il cui obiettivo finale era il miglioramento complessivo della città. Il carattere di questi investimenti è stato particolare riguardava, infatti, per il 39,8 % la città di Barcellona e per il 29,9 %, la cerchia metropolitana e l'area delle sottosedi olimpiche in Catalogna.

È bene sottolineare che l'avvio di questi rilevanti processi di trasformazione urbanistica si colloca qualche anno prima dell'evento delle Olimpiadi, dal 1979 anno durante il quale si svolsero le prime elezioni democratiche nei comuni.

Gli unici effetti che si poterono quantificare, nella fase immediatamente successiva ai Giochi, furono quelli che si ebbero sul piano economico: i risultati più significativi si ebbero nel settore

⁷⁹ Di questi 926.000 milioni di pesetas, 613.000 milioni (il 62,2 per cento) hanno riguardato investimenti pubblici (rispettivamente il 24,7 per cento a carico dello Stato, il 12,1 per cento della Generalidad de Catalunya, il 10,8 per cento del Comune di Barcellona, il 10,2 per cento della Società dei telefoni, il 3,5 per cento del Comitato organizzatore, 1,2 per cento della Provincia, lo 0,9 per cento del Feder e il restante 2,7 per cento delle altre istituzioni pubbliche), mentre 313.000 milioni (pari al 33,8 per cento) vanno ascritti all'investimento privato. È importante sottolineare che la quantità di denaro più consistente, 563.000 milioni (il 60,8 per cento del totale) sia stata impegnata per la creazione e il miglioramento delle infrastrutture generali, sia viarie che di trasporto (stradali, aeroportuali, metropolitane, ferroviarie e di parcheggio) di comunicazione e servizi (telecomunicazione, dislocamento di servizi) e ambientali (risanamento delle coste e delle spiagge, porto nautico, parchi e giardini) (Venturi 1994: 141).

turistico che crebbe del 7 % nel primo trimestre del 1993 quando alberghi e ristoranti iniziarono una guerra al ribasso, nell'attività congressuale e nel movimento delle merci quando il porto ridusse le tariffe del 5 %.

Il progetto Olimpico servì, infatti, principalmente da catalizzatore e acceleratore di tutto il processo, per moltiplicare le iniziative e soprattutto si pose come punto fermo indispensabile per il coordinamento di tale processo.

Venturi (1992: 142 e ss.) nel descrivere il processo di trasformazione urbanistica di Barcellona coglie la filosofia che ha compreso tre relazioni: a) la relazione tra piano e progetto; b) la relazione fra l'insieme e le parti; c) la relazione tra interventi pubblici e privati.

La relazione tra piano e progetto olimpico è spiegata dal fatto che il piano generale di Barcellona, approvato nel 1976 e tuttora vigente, conteneva gli indirizzi generali in materia di infrastrutture, le riserve del suolo per i diversi usi collettivi e i parametri normativi per iniziare una politica urbanistica decisiva. Il piano venne adattato e sviluppato negli aspetti di maggiore importanza in funzione del successivo progetto Olimpico.

La seconda relazione è quella che si instaura fra l'insieme e le sue parti: la città Olimpica non ha dimenticato in nessun momento la città tradizionale. Si possono infatti distinguere facilmente i due fronti di attuazione urbanistica nella città, i due uffici di progettazione: a) uno impegnato sulle aree urbane e le infrastrutture propriamente olimpiche; b) l'altro dedicato alla progettazione locale e all'esecuzione di progetti urbani. Nonostante il numero elevato degli interventi di carattere locale in diversi quartieri della città, non si sono

mai verificati problemi o conflitti rispetto agli altri interventi, perché si poggiavano sugli stessi piani di progettazione e sulla struttura generale della città. È stato così possibile progettare simultaneamente in maniera integrata gli elementi di scala generale e quelli di scala particolare (*Ibidem*).

Un altro elemento di rilievo nella progettazione urbanistica barcellonese è rappresentato dalla relazione tra interventi pubblici e privati; l'idea di partnership o collaborazione fra le istituzioni pubbliche e gli attori privati ha costituito un pilastro.

A distanza di tanti anni è possibile classificare gli effetti che l'evento Olimpico ha determinato nella città di Barcellona:

- l'opportunità olimpica è stata utilizzata per risolvere i deficit storici del territorio (apertura al mare⁸⁰, le infrastrutture viarie e della comunicazione, le attrezzature culturali);
- si è venuta a creare una forte connessione tra organizzazione olimpica, istituzioni locali, attori economici e sociali e la cittadinanza che rafforza il ruolo preminente di Barcellona nell'area metropolitana, in Catalogna e successivamente nel mondo;
- si sono redatti progetti di urbanizzazione generali della struttura viaria, della riqualificazione delle aree dismesse e degli spazi obsoleti trasformati in aree dotate di nuove centralità.

La Barcellona post-olimpica raccoglieva i frutti ma cominciava anche a porsi questioni, dubbi, domande. Si avvertiva l'importanza non tanto di costruire quanto di conservare, di orientare e scegliere, di analizzare

⁸⁰ L'intervento strutturale più significativo è stato la creazione del villaggio olimpico che ha segnato la rottura di quelle barriere storiche che impedivano la crescita litoranea della città. Barcellona, infatti, per più di due secoli era cresciuta verso l'entroterra dimenticando o sminuendo il contatto con il mare. Grazie ai Giochi Olimpici c'è stato il reincontro della città con il proprio litorale.

i problemi, di avere un metodo per distinguere le soluzioni e selezionare le priorità (Florio 2005: 16).

C'è da dire però che la trasformazione operata nella città, in seguito ai numerosi progetti realizzati, è stata straordinariamente rilevante. Ma, come abbiamo precedentemente osservato, quantificare la portata di queste trasformazioni nelle varie dimensioni (urbanistica, sociologica, economica) risultava difficile, ma di essa si possono comunque cogliere gli effetti positivi.

Un primo mutamento in senso positivo è rappresentato dal miglioramento dell'idea pubblica della città, sia dal punto di vista dei cittadini che dal punto di vista dei turisti. La città ha infatti avuto un mutamento di facciata a partire dal litorale, grazie alla costruzione di nuove infrastrutture e rinnovamento degli spazi pubblici incorporati alla città (parchi, piazze, giardini). Inoltre i cittadini hanno scoperto il potenziale di Barcellona come città capitale e hanno rivalorizzato molti dei suoi aspetti storici: la città gotica, la relazione con il mare, etc⁸¹.

In particolare, la nuova sistemazione del litorale barcellonese ha comportato un grande cambiamento delle infrastrutture generali: l'eliminazione dei tratti ferroviari, la costruzione dei collettori generali e dei depuratori, l'opera di tutela della costa e il recupero delle spiagge e passeggiate a mare, il 'cinturone' litoraneo sotterraneo, con le sue connessioni e vie laterali, il nuovo porto olimpico. Inoltre, la dismissione delle vecchie industrie ha lasciato il posto alla costruzione di un nuovo quartiere residenziale adibito a villaggio olimpico nel

⁸¹ A questo mutamento di facciata purtroppo talvolta si contrappone l'esistenza di luoghi abbandonati e deteriorati, specialmente nella periferia metropolitana.

1992, ma il cui obiettivo principale era quello di essere usato come elemento di sviluppo nel nuovo water-front della città⁸².

Il miglioramento della funzionalità urbana può essere altresì misurato in termini di livello di servizi offerto dalle nuove infrastrutture costruite in città, comprese quelle olimpiche (sportive e culturali) oggi trasformate in infrastrutture di uso generale. Questo aumento dell'offerta di attività culturali, sportive o legate al tempo libero è stato di straordinario rilievo.

4.2 Un percorso storico dalle tradizionali forme di pianificazione urbana ai processi di pianificazione strategica

Barcellona, forse meglio di altre realtà urbane europee, si configura come una sorta di 'campionario' del rapporto trasformazioni urbane/strumenti urbanistici per il periodo che va dalla nascita dell'urbanistica moderna ai giorni nostri. Ciò risulta di estremo interesse in quanto tale rapporto segna le tappe di un percorso che conduce dal moderno al contemporaneo, sia relativamente ai modi del farsi della città che riguardo alle forme e contenuti degli strumenti di pianificazione e progettazione urbana (Campanella 2002).

Nell'arco di un secolo, infatti, la città produce le sue forme insediative sulla base di piani urbanistici che segnano i differenti approcci al

⁸²«Nel 1986 la nomina di Barcellona come sede delle Olimpiadi del 1992 dà luogo alla discussione sulla individuazione della posizione ottimale per ospitare atleti e celebrazioni. Il Poble Nou, nel distretto di San Martí, caratterizzato dalla presenza di industrie, magazzini e imprese di trasporti mischiate a residenze che aveva secondo il PGM destinazione industriale, viene considerato adatto a tale scopo. Nel 1987 la variante al PGM cambia la destinazione del Poble Nou da industriale a residenziale. Nel 1991 l'approvazione del "Pla Especial Vila Olimpica"; lo studio di dettaglio della villa Olimpica e quello del Fronte Marittimo e più tardi il Progetto esecutivo portarono a un progetto complesso che ha restituito circa 4 km di costa a Barcellona» (Vaccaro 1997: 308).

progetto città: *il Piano Cerdà* che, anche se applicato parzialmente, ha improntato la città e il suo territorio, di un arte del costruire la città, nella sua struttura di insieme e nei suoi elementi costitutivi; *il Piano Macià*, mai divenuto operativo; *il piano Comarcal*, tipico esempio di un'urbanistica quantitativa e basata sulla zonizzazione monofunzionale che ha prodotto la città del “non luogo” e del “senza luogo” che un pò ovunque ha caratterizzato le periferie; *il Piano Generale Metropolitano*, primo segnale di una presa di coscienza della crisi urbana e primo tentativo di replica a questa crisi (Campanella 2002: 36).

Barcellona è l'unica città d'Europa che si è mossa perseguendo l'obiettivo di una nuova immagine complessiva, generata da molteplici episodi, spesso di differente natura, ma tutti convergenti verso un'unica idea di città generata da una profonda conoscenza del contesto fisico e sociale e da una grande interpretazione dello stesso ai fini progettuali.

Scrive Mascarell (2007: 93-94): «el proyecto Barcelona patentizó que una ciudad puede transformarse a partir de las ideas, de la capacidad de imaginarla y de pensarla, de la aplicación decidida de conocimientos y de valores».⁸³

Barcellona è stata, nell'ultimo ventennio del XX secolo, un crogiuolo di sperimentazioni progettuali che hanno fatto della città una sorta di officina della prassi operativa e che, conciliando formule di progettazione teorica e costruzione pratica, ha determinato un profondo processo trasformativo che ha investito la città in tutte le sue

⁸³ «Se fundamentó en la refundación de cinco ámbitos estructurantes de la ciudad. Empezó por su urbanismo , pero no fue menos decisiva la refundación de su base económica, de su sistema cultural, de su modelo de bienestar, de sus mecanismos de participación ciudadana y de las prácticas políticas con la reinstauración democrática» (Mascarell 2007: 93).

componenti, fisiche e non. Queste sperimentazioni hanno coinvolto anche l'intero corpus disciplinare, in una sorta di travaso dal sapere teorico al sapere pratico, mai sperimentato in altre realtà urbane (Campanella 2002: 37).

Inoltre a partire dalle Olimpiadi del 1992 Barcellona è diventata nell'immaginario urbanistico europeo un modello⁸⁴. La capacità di gestire in modo sostanzialmente positivo per la città un evento che in altre città è stato quasi sempre occasione di errori, speculazioni, squilibri è sembrato miracoloso: non poteva non essere che il frutto di un'innovazione da imitare⁸⁵.

Accanto a innovazioni procedurali e metodologiche, il dato più interessante è rappresentato dall'esistenza di un precedente piano e di un corrispondente "progetto per la città", progetto che è stato accelerato dall'evento (Campanella 2002: 37).

Nel laboratorio barcellonese i temi progettuali, emergenti dall'analisi dell'interpretazione della città, vanno a configurare altri strumenti, complementari al piano generale, che evidenziano la convenienza di progettare in modo diverso rispetto alle differenti parti ma evidenziando la necessità di esplicitare un'ipotesi di progetto globale della città.

Questi strumenti utilizzano il progetto di architettura urbana quale elemento essenziale per il controllo delle forme dei contenuti dei manufatti urbani e dello spazio pubblico⁸⁶, con particolare attenzione

⁸⁴ «En realidad, se materializó un *proyecto Barcelona*, de transformación global. Afectó a casi todos los ámbitos. Fue cosa de una gran mayoría de los ciudadanos. Sólo el ámbito urbanístico, eso sí, creó una marca, el denominado *modelo Barcelona*. *El modelo, ése sí*, fue cosa de arquitectos» (Mascarell 2007: 94).

⁸⁵ Per un' analisi critica del '*modelo Barcelona*' si veda il contributo di Capel 2005.

⁸⁶ Sullo spazio pubblico, come elemento importante nella configurazione della città, la letteratura è piuttosto vasta, si vedano i contributi di: Borja 2001, Benach, Borja, Muxí, Ribas, Subirats 2004.

Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

al ruolo che quest'ultimo può assumere nel progetto della città. Ciò avviene a partire dal recupero dell'esistente sino ad arrivare a più complessi interventi trasformativi, la cui impostazione è basata sulla definizione prioritaria degli spazi collettivi.

La concretizzazione a breve e medio termine degli interventi previsti nei piani e nei progetti innesca l'attivazione di differenti meccanismi per l'attuazione e gestione delle politiche urbane che prevedono la partecipazione di diversi attori pubblici e privati.

Per comprendere le caratteristiche più significative del processo di progettazione della Barcellona contemporanea⁸⁷, che riguarda il periodo che va dagli anni '80 del XX secolo ai giorni nostri, è importante ripercorrere la successione di trasformazioni urbane viste però in rapporto agli strumenti urbanistici che le hanno generate e guidate.

Come detto prima, a partire dalla metà del XIX secolo questa sequenza storica verrà scandita dalla successiva approvazione di cinque piani di ordinamento urbano di carattere municipale. Di questi, tre avranno particolare importanza in termini attuativi: il Piano Cerdà del 1859, il piano Comarcal del 1954 e il Piano Generale Metropolitano del 1976⁸⁸.

⁸⁷ Tale processo di trasformazione segna le tappe di un percorso che conduce dal moderno al contemporaneo, sia relativamente ai modi del farsi della città, sia relativamente alle forme e ai contenuti degli strumenti di pianificazione e progettazione urbana. Per un'analisi del processo di trasformazione urbanistica della città di Barcellona si veda Busquets 2004.

⁸⁸ Tra il Piano Cerdà del 1859 e il Piano Comarcal del 1953, sono stati elaborati ed attuati altri due piani urbanistici: il Piano Jaussely del 1905, cerca di risolvere il problema della connessione della città con i nuclei urbani periferici che il Municipio di Barcellona aveva inglobato negli anni precedenti. In seguito ad esso venne elaborata una formula più semplice del Piano Jaussely con il "Piano di collegamento di Barcellona città" presentato nel 1917, il quale pone l'accento sulla problema della viabilità. Segue dopo un po' di anni il Piano Manciá del 1933 redatto dal GATCPAC e da Le Corbusier, che proponeva un modello razionalista della crescita a di Barcellona, ma non fu realizzato a causa della guerra civile.

Tali piani segnano, inoltre, tre tappe fondamentali del processo trasformativo di Barcellona; la prima espansione con l'Eixample ottocentesco; la seconda espansione con le periferie degli anni '50 e '60; infine la prima fase di ricostruzione della città cui si è dato inizio negli anni '80⁸⁹.

A partire dal 1838 sia il Genio militare che gli architetti municipali avevano elaborato diverse proposte di piano che accompagnavano le domande di demolizione o di regolazione delle mura; era chiaro che nessun problema poteva essere risolto senza un piano urbanistico di ampliamento della città.

Il Piano Cerdà fu approvato con ordinanza reale il 7 giugno 1859 e fu quindi imposto da un editto regio contro la volontà dell'amministrazione municipale.

Il Piano, in una prospettiva del "funzionamento della città macchina", si poneva un duplice obiettivo: 1) si proponeva l'adeguamento della rete viaria allo sviluppo dei mezzi di locomozione; 2) si poneva la revisione delle tipologie edilizie.

Si trattava di un piano così strettamente definito nella dimensione viaria ed edificatoria da determinarne sia la forma urbana che gli elementi di connessione e di crescita rispetto al nucleo antico. Barcellona divenne così un caso tipico di città in cui l'elemento costante rispetto alla dinamica urbana è dato dal Piano e dai suoi percorsi viari.

⁸⁹ In questo paragrafo si tenderà a mettere in risalto alcuni elementi di forza ovvero di debolezza dei piani considerati i quali si proporranno come elementi fondamentali nel progetto di 'ricostruzione' di Barcellona.

La realizzazione dell'Eixample barcellone⁹⁰ (zona residenziale di espansione) fu attivata a seguito di una conoscenza approfondita della pianta topografica della città e di un'analisi esaustiva sulle condizioni di vita della classe operaia compiute da Cerdà.

Gli obiettivi generali del Piano sono: a) superare le condizioni di insalubrità della città murata, derivate da una congestione ineguagliabile con altre città dell'epoca; b) eliminare le disuguaglianze sociali, le ingiustizie e le condizioni di degrado in cui si trovava la classe operaia; c) garantire una qualità urbana minima uguale per tutti i cittadini e per tutti quartieri, d) rendere compatibili i vantaggi della città e della campagna, ossia ruralizzare la città e urbanizzare la campagna; e) preparare la città del futuro, differente dal vecchio nucleo murato incapace di confrontarsi con la nuova realtà urbana del vapore e del telegrafo, le cui caratteristiche saranno la mobilità e la comunicazione; f) incorporare la dimensione territoriale, superando la dimensione municipalista e le barriere di origine amministrativa; g) orientare la crescita ordinata, rendendo possibile future espansioni altrettanto ordinate; h) dare flessibilità alla formazione della città, prodotto di interesse per attori pubblici e privati, i quali potranno essere guidati soltanto attraverso norme stabili e compatibili con le libertà individuali; i) garantire la privatezza delle abitazioni nella città e dell'individuo nell'abitazione; l) promuovere il benessere sociale, rafforzando le attività economiche mediante urbanizzazioni e servizi adeguati; m) progettare la città tenendo conto

⁹⁰ In tutto il testo, verrà sempre utilizzato il termine catalano Eixample in cambio del termine castigliano Ensanche, per indicare l'Espansione di Barcellona determinata appunto dalle previsioni del Piano Cerdà.

delle necessità ed esigenze degli abitanti, utilizzando le conoscenze offerte dalla tecnica a servizio del progresso. (Campanella 2002)

Inoltre, vennero stabiliti i seguenti obiettivi operativi: a) l'abitazione venne considerata come la cellula di base della città e quest'ultima venne concepita come un raggruppamento razionale di abitazioni, soleggiate e ventilate, con dimensioni sufficienti per la vita familiare e per il privato di ogni cittadino; b) la mobilità e l'accessibilità vennero considerate come le interrelazioni essenziali senza le quali si potrebbe parlare di accumulo di edifici, ma non di città per la nuova civiltà; c) concepire la città come un sistema nel quale agli usi del suolo nelle differenti aree si sovrappongono una serie di servizi di carattere reticolare (ferrovia, viabilità, reti idrica e fognaria non limitato alle vecchie divisioni amministrative; d) utilizzare la strada e l'isolato come espressione della dualità statica e dinamica della città e come contrapposizione tra urbano e rurale; e); adottare una rete viaria ortogonale con elementi ben marcati per canalizzare la mobilità privata in ugual modo in tutta la città; f) attribuire alla struttura viaria la funzione di sostenere in parti uguali la mobilità dei pedoni e quella degli automobilisti e di essere allo stesso tempo di supporto alle altre reti di servizio; g) integrare la città alla viabilità mondiale attraverso il porto, le vie di maggior importanza e la rete ferroviaria che dovrà permettere il trasporto collettivo e una relazione con tutto il territorio; h) limitare la densità di popolazione e i parametri dell'edificazione, che in base a uno studio scientifico deve essere della forma e della dimensione dell'isolato la cui parte centrale riservata alle zone verdi al servizio degli abitanti, i) fissare uno standard minimo di urbanizzazione e di attrezzature di servizio molto generoso e in ogni

caso uguale per tutti i quartieri, 1) usare l'incrocio delle vie maggiori per esaltare il carattere simbolico del luogo centrale, con funzioni differenziate e specifiche anche se con qualità analoghe a quelle delle aree periferiche e così via (*Ibidem*).

Una volta definiti i tratti caratterizzanti il Piano Cerdà è interessante cercare di capire quale relazioni intercorrono tra questo, la successiva pianificazione e i due elementi che diventeranno il punto di forza della trasformazione di Barcellona : la città vecchia e il fronte mare.

Per quanto concerne il rapporto con la costa, il Plan Cerdà non considera di prioritaria importanza il fronte a mare lungo il quale si erano insediate le linea ferrata e le industrie pesanti⁹¹. Anche i piani urbanistici successivi non sono altro che il proseguimento delle linee programmatiche previste dal piano Cerdà e continuano ad ignorare la costa.

Nel 1965, su proposta avanzata da un gruppo di imprenditori privati proprietari dei suoli, viene redatto, ad opera dell'architetto Antoni Bonet Castellana, il Piano della Ribera che aveva come finalità la ristrutturazione dei quartieri di Barceloneta e Poblenou in zona residenziale e commerciale.

Il piano, classificato come speculativo dal punto di vista dell'immagine urbana, incontrò grandi opposizioni da parte della popolazione, fu impugnato dalle forze sociali e dai colleghi professionali.

A seguito di questa azione fu promosso un concorso di idee, organizzato dall'Ordine degli architetti e dalle associazioni degli abitanti di quartiere, per l'elaborazione di un contro-progetto. Il

⁹¹ Il mare tuttavia era un luogo problematico, un grande spazio per i mezzi di comunicazione a lunga distanza.

progetto vincitore (1971) oltre a proporre la riduzione della crescita edilizia della zona, prevedeva la distribuzione di alcuni grossi edifici lungo il Cinturon del Litoral con scarsa correlazione tipologica e morfologica con la trama preesistente ⁹².

Il Piano Comarcal del 1954⁹³ (Plan de Ordenacion Urbana de Barcelona y su zona de influencia) aveva come motivazioni principali quelle di: 1) costruire per assorbire l'incremento demografico; 2) risolvere i problemi del traffico dovuti al boom automobilistico; 3) ampliare la città verso l'area metropolitana.

Gli obiettivi più importanti erano: a) ridurre la crescita a macchia d'olio al fine di evitare l'estensione illimitata della città; b) recuperare alcuni quartieri, molti dei quali un tempo erano stati municipi indipendenti; c) proteggere il patrimonio naturale e agricolo; d) limitare il numero dei futuri abitanti per evitare la congestione barcellonese anche alla zona di influenza metropolitana; e) riservare spazi di interesse collettivo per aree verdi e per il tempo libero; f) migliorare la qualità della vita (Campanella 2002).

Nonostante questi importanti obiettivi il piano presenta comunque gravi carenze, in quanto si limita a indicare sommariamente alcune linee direttrici riguardanti la destinazione d'uso e nell'individuazione dei grandi viali, rimandando a un momento successivo della pianificazione la distribuzione dei volumi edificabili, in definitiva la forma e la struttura del nuovo settore della città.

L'inadeguatezza del Piano Comarcal era già stata manifestata nel 1959, nel momento in cui si tenne a Barcellona il I Congresso

⁹² Soltanto negli anni '80 prenderà il via in modo concreto l'iniziativa del fronte mare, sulla base del piano speciale di sistemazione del litorale, elaborato dalla Corporación metropolitana.

⁹³ Esso istituzionalizza per la prima volta l'ambito di ventisette comuni che costituisce l'area metropolitana di Barcellona.

Nazionale di Urbanistica, anche se dovettero passare altri dieci anni per vedere l'avvio della redazione di un nuovo piano.

Il Piano Generale Metropolitano (PGM), denominato anche Piano Solans dal nome del responsabile tecnico della sua redazione, fu elaborato a partire dal 1969, durante un periodo storico caratterizzato da una fase politica di transizione verso la democrazia, da un forte sviluppo economico e da una conseguente apertura verso l'Europa⁹⁴.

Esso venne approvato dopo una lunga e difficile gestazione nel 1976 e nonostante derivi da una politica debole e confusa e da una consistente pressione speculativa, si propone come un'intelligente anticipazione del futuro della città, grazie alla presenza di alcune tecnici "infiltrati" che hanno operato con attenzione facendo rispettare il loro punto di vista e le esigenze dei loro specifici ambiti disciplinari (Bohigas 1992: 3).

Il piano si propose degli obiettivi centrali quali: 1) attribuire una speciale attenzione al riequilibrio tra la densità globale e la densità dei differenti municipi e settori; 2) assicurare buoni standard di urbanizzazione e servizi accettabili per tutti; 3) considerare la mobilità e le interrelazioni come componenti essenziali della vita urbana; 4) considerare la difesa della natura e dell'ambiente come base per lo sviluppo stabile e sostenibile; 5) dare importanza preminente alla normativa per fissare regole chiare, semplici e univoche che consentano lo sviluppo del piano nel tempo e la sua corretta attuazione da parte degli agenti pubblici e privati; 6) individuare una serie di normative precise che sostituiscano il sistema dell'azzonamento agli

⁹⁴Dopo più di vent'anni di espansione rapida e, per molti versi, 'incontrollata', con il Piano Generale Metropolitano si pone finalmente una prima razionalizzazione, rispondendo ai problemi quali: densificazione urbana, carenza di aree per strutture e spazi liberi e ordinamento della maglia viaria. È il piano tutt'ora vigente.

standard quantitativi in un processo di localizzazione e di formalizzazione più complesso; 7) utilizzare la zonizzazione come mezzo per separare usi incompatibili; 8) ribassare i coefficienti di edificabilità sia nelle aree già edificate che nei luoghi edificabili; 9) migliorare gli spazi esistenti e recuperare nuovi spazi per attrezzature di interesse collettivo, in particolare per servizi e aree verdi; 10) razionalizzare la precaria rete viaria urbana al fine di rafforzarne la capacità generale del sistema; 11) consolidare la rete di viabilità interna ai nuclei urbani cercando di compensare le carenze dovute alla crescita speculativa che ha prodotto edificazione senza urbanizzazione; 12) facilitare il miglioramento del trasporto collettivo a completamento della mobilità privata; 13) dare massima importanza all'informazione e alla partecipazione pubblica. (Campanella 2002)

Nonostante questi fattori positivi il PGM presenta tre punti critici⁹⁵: a) la natura dello strumento e il rapporto piano-progetto, poiché si riferisce ad un territorio molto vasto e complesso, il piano si pone a metà strada tra la precisione tipica di uno strumento operativo e la flessibilità tipica di uno strumento di indirizzo; 2) il rapporto tra tempi e modi di intervento perché esso predispone degli interventi molto particolareggiati su un tessuto urbano già consolidato, ma secondo tempi lunghi, quali sono quelli di un piano generale, e quindi finisce per determinare fenomeni di degrado all'interno della zona interna interessata che rimane bloccata anche a normale ristrutturazione; 3) il rapporto tra valenze funzionali e valenze formali perché il sistema

⁹⁵ Il PGM dice Bohigas presenta «al di là dei comprensibili errori meccanici o di traduzione delle intenzioni, facilmente rilevabili, a parte il relativo invecchiamento di alcune soluzioni e il bisogno di adattarsi all'imprevedibilità del processo evolutivo, alcune carenze fondamentali o, per meglio dire una debolezza, una carenza di radicalità, in alcune proposte o in alcuni criteri; caratteri che certamente sarebbero diversi se il piano non fosse stato gestito con la timidezza e le limitazioni imposte dagli interessi economici e politici di quegli anni» (2002: 4).

viario generale, tracciato secondo una visione funzionale di pura efficienza circolatoria della totalità dell'area metropolitana, aggredisce spesso l'integrità autonoma dei quartieri consolidati o rende impossibile il consolidamento di quelli nuovi.

Nonostante ciò, il Piano generale Metropolitano ha rappresentato nel processo di ricostruzione di Barcellona, un punto di partenza, è stato cioè, sostiene Bohigas (2002: 4), lo strumento da correggere, da migliorare, da trasformare, utilizzando la sua stessa predisposizione all'adeguamento⁹⁶.

4.3. Il percorso della pianificazione strategica

Un Piano Strategico deve assumersi il compito di formulare un "progetto della città". Tale progetto più che un insieme di disposizioni giuridico-amministrative deve configurarsi come un progetto politico e culturale condiviso dalla cittadinanza, una sorta di patto tra cittadini e amministrazione pubblica⁹⁷.

Scrive Santacana: « el planeamiento estratégico urbano, [...] se le puede definir como el esfuerzo orientado a generar aquellas decisiones y acciones fundamentales para convertir en realidad la visión de futuro deseada por los principales agentes económicos y sociales de la ciudad, a través de una serie de objetivos y de medidas para alcanzarlos con prioridades bien establecidas» (2000: 51).

⁹⁶ «Predisposizione che deve essere caratteristica essenziale di qualunque piano generale, che conviene sempre interpretare come la rappresentazione di un processo piuttosto che di soluzioni fissate definitivamente» (*Ibidem*).

⁹⁷ «Se diferencia del planeamiento urbano tradicional por ser más comprensivo y menos normativo y por estar orientando más hacia las acciones socioeconómicas integradas que hacia la regulación del uso del suelo» (Santacana 2000: 51).

La formulazione del piano deve essere diretta e mirata, deve possedere una certa chiarezza indispensabile per una facile comprensione da parte della cittadinanza. Il piano strategico deve inoltre tener conto di tre elementi base: a) punti di forza e di debolezza del territorio, ossia quali siano le potenzialità che la città e il territorio possiedono per raggiungere un futuro desiderabile e i punti di debolezza che diminuiscono la capacità del territorio e degradano il paesaggio fisico e sociale esistente e quello in formazione; b) una combinazione di proposte di carattere distinto, non omogenee nello spazio e nel tempo, sia relativamente a aree deboli e punti forti, scenari a medio termine e attuazioni immediate; c) processi decisionali i quali dovranno essere basati su un processo continuo di concertazione, sulla cui efficacia garantiranno la trasparenza delle operazioni e dei processi partecipativi.

Questi processi di trasformazione della città si sono concretizzati in più fasi di pianificazione che sono iniziate a partire dagli anni ottanta e che sono tuttora in corso. Nell'esperienza della pianificazione strategica di Barcellona si possono individuare tre fasi.

La prima fase coincide con la prima metà degli anni ottanta del XX secolo, è caratterizzata da piani che si occupano della trasformazione della città esistente.

Il periodo è contraddistinto da una stagnazione economica che ostacola in un certo senso gli investimenti del settore privato, mentre per l'Amministrazione pubblica si affaccia un momento positivo. Essa si propone di dimostrare all'opinione pubblica e ai gruppi di imprenditori che, dopo un periodo di inattività, è in grado di governare lo sviluppo e la trasformazione della città a partire dallo spazio

pubblico. Pertanto questa fase la si può considerare come un “periodo di prova” che vede il settore pubblico come l’attore principale che si fa carico di una serie di opere che vedono in soli quattro anni la realizzazione di un centinaio di piazze e circa sei parchi, nonché l’avvio dei Piani di riforma dei più importanti quartieri urbani.

La novità consiste nel fatto che questi lavori consentono da un lato di recuperare il contenuto architettonico del progetto urbano, dall’altro di mettere in evidenza l’impossibilità di intervenire in tutta la città con strumenti uguali.

La seconda fase inizia dalla seconda metà dello stesso decennio, in coincidenza con la ripresa economica. Anche questa volta è l’Amministrazione centrale che dà avvio ad un’iniziativa di “aree di nuova centralità” che prevede la realizzazione di un sistema di poli del terziario localizzati su aree della periferia rimaste inedificate o interessate da attività ormai dismesse⁹⁸.

Questa fase è contraddistinta da un forte protagonismo pubblico dovuto alla crescita economica e da un notevole coinvolgimento degli

⁹⁸ «Nelle varie periferie e, molto spesso nel corpo stesso di tante città europee, talune costruzioni, talvolta anche di pregio, e vaste aree che si erano andate organizzando in maniera funzionale allo sviluppo della città industriale, già da qualche decennio vengono progressivamente abbandonate. Così come, lontano dai centri abitati, talvolta sono rimaste abbandonate vaste porzioni di territorio che l’attività industriale spesso aveva già sconvolto nei loro valori ambientali» (De Franciscis 1997: 9). Queste parti della città o del territorio, o “territorio abbandonati”, perdute le loro funzioni originarie, non più organizzate per un diverso uso, né inserite nel presente, ma che rappresentano solo un’inquietante testimonianza del passato, vengono comunemente definite aree dismesse (*Ibidem*).

Questi «vuoti nel sistema insediativo che, dissociati da ogni attività, dalla gente, dal loro ambiente, e dalle loro memorie, sono luoghi e manufatti privi di senso e di identità; essi possono tuttavia diventare occasioni di rigenerazione urbana e territoriale, che si offrono ad un vasto territorio da recuperare» (*Ibidem*).

investitori privati, nazionali ed esteri, nelle grandi opere di riqualificazione urbana⁹⁹.

Un momento fondamentale per la progettazione è rappresentato dalla definizione del programma olimpico. L'eccezionalità dell'evento inizialmente fa sorgere perplessità sui reali vantaggi che può avere la città da tale occasione, poiché in alcune esperienze urbane ha lasciato sul suolo urbano solo le tracce del suo passaggio perché è stato un evento estraneo alla storia quotidiana delle città e alla sua tradizione. Ma l'esperienza di Barcellona in questo caso è singolare, infatti, la strategia degli eventi collegati alle Olimpiadi diviene idea-forza e consente di avviare progetti urbanistici di grande portata che hanno riguardato l'urbanizzazione degli elementi stradali, la rifunzionalizzazione degli spazi obsoleti¹⁰⁰.

È durante questa fase che Barcellona redige gli strumenti (piani e progetti) che porteranno la città alla realizzazione delle sue principali trasformazioni. Tra questi ricordiamo: il Piano Speciale della zona costiera dell'area metropolitana di Barcellona, dove troverà collocazione il progetto che definisce il Villaggio Olimpico; il Piano

⁹⁹ Particolarmente significativa è stata la riorganizzazione della fascia costiera che è stata il frutto di una particolare scelta di ridisegno urbano, infatti, le strutture che vi si addensavano erano, e sono, perfettamente efficienti. Una parte di esse è stata de-localizzata per restituire il mare alla città, alla balneazione e allo sport, ad attività prevalentemente terziarie, senza però eliminare del tutto quelle produttive, ancora compatibili con il nuovo assetto. Analogamente l'intervento operato nella zona della Sagrera, che ha riportato fin dentro l'abitato una significata fascia di parco naturale.

¹⁰⁰ Per un approfondimento riguardante la trasformazione urbana di vecchi recinti industriali in disuso, cogliendo le potenzialità e le possibili funzioni, si vedano i due casi di straordinaria importanza strategica di Barcellona: la trasformazione del fronte marino industriale del Poble Nou (dove è sorta la villa olimpica) e il progetto per l'area industriale dismessa Sagrera-Sant'Andreu (dove verrà costruita la stazione del treno ad alta velocità). Cfr Ferrer I Aixala (1997) e cfr. Vaccaro (1997)

della Viabilità e i grandi progetti urbani relativi alle aree di nuova centralità e alle aree olimpiche.

Ma in concomitanza agli effetti positivi cominciano a delinearsi anche nuovi problemi di carattere politico-gestionale dovuti a conflitti politici tra l'Amministrazione comunale rappresentata da una coalizione di sinistra e il nuovo Governo regionale formata da una coalizione di centro destra. La conseguenza di tutto ciò è il passaggio di competenze ad una serie di enti con compiti settoriali che renderà impossibile per un lungo periodo una pianificazione e gestione unitaria.

Conseguentemente a questa difficoltà di coordinamento delle decisioni di intervento a scala urbana e metropolitana, insieme al crescente peso assunto dagli investitori immobiliari, tende a diminuire il valore "strategico e riequilibrante" dei progetti di trasformazione urbana, così come prospettato dai protagonisti del processo di ricostruzione della città.

La necessità di porre rimedio alle disfunzioni descritte dà avvio a una politica urbanistica incentrata sul riequilibrio metropolitana sulla ricerca di un quadro di riferimento sul quale collocare sia i progetti già avviati sia i nuovi obiettivi e le nuove strategie di intervento.

Tutti gli anni '90 saranno incentrati sull'esaltazione della natura metropolitana di Barcellona e sulla ricerca di un ruolo centrale della città, tanto rispetto al resto del continente europeo quanto rispetto all'apertura verso il Mediterraneo¹⁰¹.

¹⁰¹ Barcellona è anche una città del Mediterraneo, che come molte altre città del Mediterraneo presenta la caratteristica dell'appiattimento: sulle caratteristiche delle città del Mediterraneo, tra mutamento e omologazione, sulla loro identità si veda Angelini 2007 e i saggi in esso contenuti di: Sgroi (2007), Beato (2007); Mazzette (2007) e per un confronto tra Palermo e Barcellona cfr. Cannarozzo (2007).

Molto forte è stato dunque l'impegno della città, nell'ultimo decennio, nel campo della pianificazione strategica urbana, questa è ormai in fase matura e ha già visto l'attuazione di terzo piano strategico tutt'ora in vigore¹⁰².

L'idea del piano nasce nel 1984, sulla base delle indicazioni emerse durante il BIT-Barcellona Informatica e Telecomunicazioni; solo nel 1986, quando la città vince la candidatura ai giochi olimpici, che inizia la costruzione del piano per il quale l'allora sindaco Narcís Serra avvia un servizio comunale specifico, dal nome *Piano Strategico Barcellona 2000*. (Florio 2005: 17)

Le tappe fondamentali di approvazione del piano si svolgono nell'arco di due anni: nel 1988 l'ufficio comunale presenta una *Proposta di Elaborazione di un Piano Strategico per la città nella prospettiva dell'anno 2000*, e dopo una fase di consultazione con gli interessi cittadini, attraverso le attività delle commissioni tecniche di lavoro suddivise per aree tematiche e progetti specifici nel 1990, si conclude la redazione del *Piano Strategico Economico e Sociale per la città* (Ayuntamiento de Barcelona 1990).

Questo primo Piano Strategico Barcellona 2000 (PEB 2000) è stato approvato nel 1992¹⁰³ e accompagnerà l'attuazione dei progetti. Oltre agli interventi obbligatori imposti dai giochi olimpici le trasformazioni

¹⁰² La pianificazione strategica assume un ruolo fondamentale nella politica urbana barcellonese dell'ultimo decennio, in quanto la crisi della pianificazione tradizionale vincolistica e generica, chiusa e deterministica, ha obbligato a ricercare nuovi metodi e strumenti per formulare i progetti di città maggiormente concordi con i processi accelerati di cambiamento, con l'inevitabile incertezza, con la necessaria concertazione tra le amministrazioni e gli operatori privati e con il carattere democratico della società.

¹⁰³ Sull'origine, significato e obiettivi, la metodologia adottata, relativamente al Primo piano strategico di Barcellona la letteratura è piuttosto vasta, si suggeriscono però le seguenti letture: Francesc Ravents i Torras (1990: 224-234), Josep Roig i Martí (1990: 248-256), Manuel de Forn i Foxà (1990: 258-268), Joan Campreciós i Hernández (1990: 270-275), Francesc Santacana (1990: 278-288), Josep M. Pascual i Esteve (1990: 291-306).

sono state orientate verso obiettivi di più ampio respiro, orientate al miglioramento della ‘qualità della vita’ della città.

Il contenuto del Piano Strategico è: “consolidare Barcellona quale metropoli imprenditrice europea con forte influenza sulla macroregione del Mediterraneo del Nord–Ovest, con una qualità di vita moderna, socialmente equilibrata e fortemente legata alla cultura mediterranea”.

Il Piano, collegato al programma “Barcellona New Projects”, è stato articolato in tre linee strategiche, nove obiettivi specifici, quattro sub-obiettivi e cinquantasette misure strategiche.

Le tre linee strategiche sono così sintetizzate: 1) posizionamento internazionale di Barcellona nel contesto della macro regione europea che si sviluppa lungo l’asse mediterraneo; 2) miglioramento della qualità della vita; 3) potenziamento del settore produttivo e dei servizi alle imprese.

Dopo pochi anni il 70% circa degli obiettivi proposti dal PEB 2000 erano in fase di realizzazione, tant’è che il Comitato esecutivo del piano decise di promuovere il Secondo Piano Strategico (Associació Pla Estratègic Barcelona 2000, 1992) .

Questo Secondo Piano strategico, sebbene nasca dall’esigenza di definire nuove strategie e di gestire gli esiti territoriali determinati dalle precedenti trasformazioni, è stato strutturato intorno ad un nuovo obiettivo: facilitare l’integrazione di Barcellona con il suo intorno e con il resto d’Europa nell’economia internazionale al fine di garantire il suo sviluppo in termini di progresso economico, sociale e di qualità della vita.

Al fine di raggiungere questo obiettivo il Comitato Esecutivo per la Redazione del Piano ha approvato cinque linee strategiche, diciassette sub-obiettivi e sessantotto misure strategiche. Le cinque linee strategiche del Piano sono le seguenti: 1) la prima linea è mirata a facilitare i processi di adattamento dei settori economici dell'area di Barcellona alle richieste dell'economia internazionale; 2) la seconda linea prevede l'articolazione economica-sociale dell'area di Barcellona in una dimensione territoriale; 3) la terza linea è rivolta alla formulazione di proposte atte a generare una risposta positiva alla nuova domanda di integrazione sociale; 4) la quarta linea si pone l'obiettivo di garantire il dispiegarsi di una moderna attività economica in ambito internazionale; 5) la quinta linea strategica si prefigge il posizionamento dell'area di Barcellona nell'economia internazionale. (Florio 2005)

L'elaborazione del terzo piano, poiché parte da uno stadio già avanzato di elaborazione progettuale, durerà solo un anno e verrà approvato dal Consiglio Generale con l'obiettivo di guidare lo sviluppo della città fino al 2005¹⁰⁴.

Il terzo Piano Strategico Economico e Sociale di Barcellona si basa sul ruolo propulsivo che la città deve assumere, in quanto regione metropolitana e capitale della Catalogna, nel dare impulso al processo di trasformazione economica, sociale e urbana, al fine di collocarsi nel gruppo di regioni urbane appartenenti alla rete europea e mondiale di città¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Le tappe della pianificazione strategica di Barcellona fino al terzo piano strategico sono chiaramente ripercorse nel volume *Associació Pla Estratègic Barcelona 2000, 10 Anys de Planificació estratègica a Barcelona, 1988-1998*, Barcelona, 1998.

¹⁰⁵ La missió: «La regió Metropolitana de Barcelona ha de consolidar la seva posició com a una de les regions metropolitanes més importants de la xarxa europea de ciutats i vincular-la a la xarxa». Dott.ssa Stefania Paddeu—“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 124
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Il Piano trova come elemento centrale la celebrazione del Forum Internazionale delle Culture del 2004 e individua come necessaria la riformulazione degli strumenti di pianificazione urbana, i quali dovranno garantire risposte alle nuove domande sociali e individuare le localizzazioni per le nuove attività relazionate con la città della conoscenza.

Il Terzo PEB si struttura in cinque linee strategiche, venticinque obiettivi e ottantadue misure che hanno alla base dei sub-modelli di città: la città interconnessa, la città aperta e imprenditrice, la città per le persone, la regione di città.

La prima linea strategica è mirata a consolidare il ruolo della regione Metropolitana di Barcellona come una delle aree urbane maggiormente attive e con altro grado di sostenibilità; la seconda linea strategica si propone l'obiettivo di rendere prioritarie le politiche di stimolo all'incremento del tasso di occupazione; la terza linea strategica ha l'obiettivo generale di facilitare lo sviluppo della città della conoscenza promuovendo nuovi settori di attività e servizi in un quadro di efficacia e partecipazione tali da garantire un qualità urbana buona e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini; la quarta linea strategica è volta a garantire la coesione sociale degli abitanti mediante l'approfondimento della cultura partecipativa della città e la creazione degli spazio di partecipazione necessari, la quinta linea strategica è tesa al consolidamento del ruolo attivo che Barcellona può giocare nel processo evolutivo in atto nella Comunità Europea e sviluppare una specifica posizione in ambito nazionale, in

més àmplia de les ciutats mundials per la via de les seves especificitats i de la seva identitat pròpia». III Pla Estratègic Ecdnomic i Social de Barcelona (enta perspectiva 1999-2005), Associació Pla Estratègic de Barcelona, 18 de maig de 1999.

special modo nei rapporti tra America Latina e con il Sud del mediterraneo (Florio 2005).

Nel settembre del 2003 è stato approvato il primo Piano Strategico Metropolitano di Barcellona (Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, 2003). L'iter decisionale è più o meno lo stesso anche se in questo caso il piano assume il carattere forte di soggetto multi-istituzionale. Infatti, oltre ai soggetti già presenti negli accordi precedenti, gli attori sono prevalentemente i comuni dell'area metropolitana (in totale 36) e la provincia, per veicolare in maniera completa e omogenea gli interesse e le domande dell'intero territorio di area vasta.¹⁰⁶

Questa importante evoluzione nella pianificazione territoriale strategica, che vede coinvolto non più solo un attore, la città, ma una rete di soggetti, ossia la città e l'intera comunità appartenente alla regione metropolitana, si caratterizza per due elementi significativi: a) l'ambito geografico di intervento; b) la sua funzione di *marketing* (Florio 2005: 22).

Per quanto riguarda il primo elemento, il piano opera a livello locale, ossia Barcellona con i suoi 97,6 Km² e 1,6 milioni di abitanti, ha un contesto metropolitano che racchiude l'area della seconda corona metropolitana e infine alla Regione Metropolitana di Barcellona (RMB) che abbraccia 163 comuni con più di 4,2 milioni di abitanti all'interno di sette aree metropolitane.

Per quando riguarda il secondo elemento, la funzione di *marketing*, il piano dedica ampio spazio alla promozione della città, a comunicare la sua immagine; esso inoltre, promuove una nuova immagine di città

¹⁰⁶ Sulla pianificazione strategica territoriale nella Catalogna Cfr. Ganau Cass, Mallarach Isern, 2003

all'esterno, sia a livello nazionale che internazionale, utilizzando raffinati strumenti di comunicazione, come ad esempio le campagne pubblicitarie dai titoli evocativi: “*Barcelona ponte guapa!*” e “*Barcelona mès que mai*” (*Ibidem*).

4.4 Processi partecipativi nella pianificazione urbanistica di Barcellona

Il crollo della dittatura franchista segna la svolta nelle politiche urbanistiche spagnole. I comuni riacquistano completamente le competenze in materia di pianificazione e avviano una politica di gestione delle trasformazioni urbane completamente diversa rispetto al passato.

«Il tema del recupero della città esistente diviene il principale messaggio politico del dopo franchismo, in opposizione alla pratica della speculazione e all'inerzia teorica e operativa che avevano caratterizzato gli anni della dittatura» (Campanella 2002: 89).

Ai nuovi amministratori la città, sviluppatasi senza regole ben definite, appariva così caratterizzata: con zone residenziali carenti di servizi e attrezzature, impianti industriali spesso rivelatesi obsoleti o collocati in luoghi inadeguati, vaste aree coinvolte da processi di auto-costruzione, grandi infrastrutture arbitrariamente collocate nel territorio, centri storici caratterizzati da processi di degrado. Per ridare forma alla città, essi dovettero intervenire con azioni mirate a contenere i processi di espansione, prestando attenzione alla qualità dello spazio pubblico, a riqualificare le parti degradate, procedendo alla revisione degli strumenti urbanistici generali.

L'urbanistica diviene, quindi, «uno dei temi dominanti della vita comunale democratica spagnola, e ciò conduce alla definizione di nuovi strumenti e normative di pianificazione a livello locale, dà inoltre avvio a una intensa revisione delle metodologie di costruzione dei piani e a un orientamento dei processi urbani e sociali verso la

ricomposizione della forma urbana e il riordino territoriale, seguendo un'impostazione teorica e pratica di grande interesse nel panorama europeo del periodo» (*Ibidem*).

Uno dei temi centrali della nuova urbanistica spagnola è la promozione dei processi di partecipazione¹⁰⁷. Il periodo del passaggio dal regime dittatoriale alla democrazia era stato fortemente connotato dalla nascita di movimenti le cui rivendicazioni erano molto sensibili ai temi della vita urbana e della sua qualità.

Conseguentemente i Comuni, in fase di redazione degli strumenti, hanno promosso i processi partecipativi ben oltre quanto previsto in termini di normativa vigente.

La mobilitazione dei cittadini sul problema dei piani e dei progetti urbani ha avuto un grande rilievo e ha portato a conoscere in modo più approfondito la città e il territorio, a specificare meglio, a modificare o respingere alcune proposte iniziali, a risolvere i problemi basandosi sul consenso e l'accordo tra i soggetti.

In termini di partecipazione i movimenti di quartiere ebbero un'importanza straordinaria, compresi i numerosi conflitti urbani, gestiti dai comitati di quartiere tra il 1969 e il 1975¹⁰⁸.

La lotta degli abitanti di quartiere era molto forte, come pure lo era la coscienza critica collettiva in tal senso. In particolare tutta una

¹⁰⁷«Per molti anni - soprattutto quelli della dittatura – siamo andati reclamando la necessità di un'urbanistica partecipata. Con "partecipata" allora volevano intendere due cose. Un'urbanistica fondata su una struttura politica democratica, capace di gerarchizzare le decisioni a partire dalla volontà popolare; ma anche un'urbanistica condizionata, promossa e modellata dall'intervento dei vicinati, dei gruppi organizzati territorialmente intorno ad un determinato problema, cioè gestita con l'intervento diretto e creativo della base sociale» (Bohigas 1992: 159).

¹⁰⁸Tra i conflitti più accesi si ricordino quelli per la demolizione delle baracche di Can Tunis in occasione dell'ampliamento del porto; il progetto del Montjuïc che colpiva circa 1800 famiglie che vivevano nei quartieri nelle falde della montagna, gli espropri provocati dal tracciato degli accessi alla galleria di Vallvidrera; la richiesta di destinare i terreni dell'España Industrial a verde pubblico e così via.

componente della cultura architettonica e urbanistica dedica, in quel periodo, un enorme sforzo a *pensare* la propria città¹⁰⁹.

Nei movimenti di quartiere, particolarmente attivi nel periodo della svolta democratica, prendeva vita una forma embrionale di democrazia di base con volontà di partecipare alla ristrutturazione e gestione della città; il valore del loro peso è riscontrabile nella futura attuazione di molte delle istanze che abbiamo precedentemente elencato.

All'interno dell'Amministrazione confluiscono uomini come Jordi Borja, Lluís Miller, Miguel Abad.

I “nuovi piani” cercano quindi di superare le visioni (speculative, funzionaliste, quantitative) precedenti e di affrontare in modo diretto i problemi dei rapporti piano-progetto e pianificazione-gestione. Cambiano anche i contenuti degli strumenti urbanistici, perché acquistano spazio temi riguardanti la definizione e il controllo della struttura urbana nel suo insieme, la definizione della forma degli spazi pubblici e delle attrezzature di uso pubblico degli edifici di particolare interesse.

Nel 1980 però, dopo tre anni dal ritorno della democrazia, il sindaco socialista Narcís Serra nomina la nuova commissione per l'Urbanistica la quale rinuncia all'opportunità di trasformare lo

¹⁰⁹ Scrive Mascarell (2007: 37) sulla città di Barcellona e in generale su tutte le città: «vivendo in Barcelona comprendí que las ciudades no son un objeto de la naturaleza, no son abstracciones. Supe que son productos humanos. Son realidades construidas por quienes en ellas han vivido. Son lugares nacidos de lo humano; de lo sagrado, de lo simbólico, de lo material, de los conocimientos acumulados y de los valores establecidos. Son el resultado y la plataforma de la libertad de los individuos, de sus miedos y de sus sueños. Son lugares construidos por la cultura humana para reforzar su seguridad, su progreso y su conectividad. Son las formas más avanzadas de comunicación humana. Las ciudades son fruto de la cultura humana».

strumento urbanistico generale e sceglie invece di operare sulla base del Plan General Metropolitano (PGM)¹¹⁰.

Al PGM viene infatti attribuito un valore di modello in termini di contenuti di programmazione e di concetti chiave, e diventa la base della riprogettazione della Barcellona contemporanea.

La scelta di mantenere il PGM quale strumento guida per le trasformazioni successive, nonostante le carenze e i nodi critici precedentemente sottolineati, ma cercando di utilizzarlo al meglio, porta ad una sorta di sperimentazione sul campo della progettazione della città, la quale viene assunta come entità concreta, composta da elementi e parti, e non più riconducibile a qualcosa di astratto come per l'urbanistica funzionalista.

Ciò si collega ai temi che caratterizzano la progettazione della città europea contemporanea e che riguardano: il recupero dei centri antichi, la manutenzione dell'espansione moderna, la riqualificazione delle periferie, la costruzione di nuovi spazi della residenza, la costruzione dello spazio pubblico come connettivo urbano.

Nello specifico caso di Barcellona tali temi vengono improntati dalle tesi di Oriol Bohigas sui modi di progettazione di Barcellona; non più espansione bensì ricostruzione della città esistente, negazione della visione astratta della città e affermazione della città come entità concreta e come insieme di parti. Rafforzare l'attenzione sulla *forma urbis*, quindi sull'aspetto morfologico, e dare importanza alla *forma*

¹¹⁰ La scelta effettuata di non riformulare il PGM del 1976 ha dato il via ad un complesso processo di progettazione urbanistica inteso come sviluppo del piano stesso. Ciò ha comportato l'avvio di un articolato sistema di nuovi strumenti di pianificazione in grado di concretizzare quell'idea di città che si andava formulando in quegli anni. Tra questi nuovi strumenti di pianificazione ricordiamo in PERI (Plans Especials de Reforma Interior), elaborato dal Comune nel 81-'85, il Piano di Viabilità (o Piano delle Strade).

civitatis o rafforzare l'identità e la coesione sociale. In altri termini pensare il progetto urbano come strategia complessiva, seppure su aree precisamente scelte, si sia tradotto in una partecipazione dei privati con tempi e costi definiti, portando al successo della realizzazione degli interventi proposti dal pubblico.

In quest'ottica di intervento sulla città e di individuazione di strumenti diversi dal piano generale, è interessante anche il contributo teorico di Joan Busquets (2004) il quale riflettendo sulla ricerca di nuovi principi di pianificazione evidenzia il bisogno di superare le difficoltà oggettive della pianificazione rigida senza però rinunciare a una coerenza urbana più generale, che può essere conseguita solo a partire da un'articolazione globale.

La volontà di rottura rispetto agli schemi tradizionali che suggerivano di procedere dal piano generale al progetto particolare, è stata quindi l'idea metodologica proposta da Bohigas, l'allora Assessore all'Urbanistica.

É in questa fase che prende il via la teorizzazione e la prassi della pianificazione strategica. Questa assume un ruolo fondamentale nella politica urbanistica barcellonese dell'ultimo decennio, in quanto la crisi della pianificazione tradizionale ha obbligato a ricercare nuovi metodi e strumenti per progettare la città, maggiormente conformi con gli inarrestabili processi di cambiamento.

Ripercorrendo, dunque, le fasi del processo di ricostruzione di Barcellona è apparsa evidente l'importanza del ruolo attivo svolto, in termini di partecipazione a un progetto politico-culturale collettivo, sia dalla componente sociale, rappresentata in particolare dai movimenti di quartiere, sia dalla componente tecnico-culturale (rappresentata dal

Laboratorio di Urbanismo dell'Escuela de Arquitectura) che, mediante la creazione di una sorta di “laboratorio permanente” per la conoscenza del fenomeno urbano, dedica in quel periodo tutte le proprie energie per *'pensare la ricostruzione'* (Campanella 2002: 36). Un'attenzione particolare, sia per gli aspetti positivi che per gli aspetti negativi, merita il ruolo svolto dai differenti attori che hanno preso parte ai processi decisionali adottati nelle fasi attuative e dei differenti strumenti di progettazione urbana.

Si prenda in considerazione il caso, del ruolo svolto dall'Ayuntamiento della città¹¹¹, nella prima fase del processi di pianificazione, in quanto attore determinante le regole del processo partecipativo, con esiti ampiamente positivi per ciò che riguarda la gestione dei meccanismi di attuazione degli interventi previsti dai vari Plans Especials de Reforma Interior e per le positive risposte dei privati. Infatti, sono state numerose le iniziative complementari all'intervento pubblico e le strategie di riqualificazione diffusa messe in moto per l'appunto dai privati.

Tutto il processo di pianificazione urbana strategica, in corso a Barcellona fin dal 1988 è caratterizzato da un'ampia partecipazione; già a partire dal primo piano strategico: «el Plan Estratégico se realiza con una gran participación corporativa e institucional de forma que puede indicarse que la sociedad civil en general toma parte en el proceso o consensúa en gran parte la discusión establecida en estos documentos» (Busquets 2004: 438).

¹¹¹ A tale proposito è da segnalare l'intervento mirato da parte del Municipio di Barcellona della complessa operazione di riqualificazione del centro storico, avviata ufficialmente nel 1988 e tuttora in corso.

Il processo di pianificazione strategica di Barcellona ruota attorno a quattro importanti componenti:

- un consejo general;
- un comité ejecutivo;
- una oficina de coordinación;
- diversas comisiones técnicas (Santacana 2000).

«El Consejo General del Plan, presidido por el alcalde, es el órgano de máxima participación, con más de 200 instituciones que han querido estar presentes. Con un espíritu similar, en el Comité Ejecutivo se integran los representantes de las instituciones económicas y sociales más representativas de la ciudad: Ayuntamiento, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Círculo de Economía, patronal Fomento del Trabajo Nacional, sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, Feria de Barcelona, Consorcio de la Zona Franca, Puerto de Barcelona, Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana y Universidad de Barcelona» (Santacana 2000: 59).

Il punto di forza del processo di pianificazione barcellonese è dato dal forte coinvolgimento degli attori pubblici e privati, i quali attraverso proposte e consensi hanno contribuito alla costruzione del disegno futuro della città: «los planes estratégicos han actuado como polo de atracción de iniciativas que el ciudadano ha tenido ocasión de ver cómo se traducían en propuestas. La capacidad de crear consenso, que ha exigido estimular los mecanismos democráticos al máximo, ha sido un factor decisivo para asegurar la continuidad del proceso de

planeamiento y conseguir el diseño de un modelo coherente de ciudad muy perceptible desde el exterior» (Santacana 2000: 52)¹¹².

La caratteristica della pianificazione strategica barcellonese, sostiene Florio (2005: 24), è il fatto che il processo si basa su un forte sostegno e consenso: «è un piano fortemente partecipato e ampiamente condiviso dagli interessi territoriali diffusi, come è dimostrato dalla rappresentanza economica, sociale e civile nei suoi organismi principali (il comitato esecutivo, il consiglio generale e le commissioni tecniche) che è andata estendendosi progressivamente e costantemente, sia sulla dimensione territoriale, sia su quella degli interessi» (*Ibidem*).

Nonostante questo fattore positivo, è emerso in tutti i piani anche un elemento negativo, la sottorappresentazione degli interessi deboli, problema che il comune di Barcellona ha comunque cercato di risolvere. Infatti, per compensare il deficit di rappresentanza sociale, l'Ayuntamiento ha promosso l'elaborazione di un piano integrato per lo sviluppo dei servizi sociali (*Plan Integral de Desarrollo de los Servicios Sociale*, 1994) ricorrendo all'uso della metodologia di partecipazione allargata e della concertazione.

Un'altra caratteristica costante è rappresentata dalla costante presenza di un numero consistente di partnership (circa 20 società per azioni) che conferma il successo del ricorso allo sviluppo di forme di cooperazione pubblico-privato e pubblico-pubblico¹¹³.

¹¹² Scrive, infatti Santacana: «el proceso de planeamiento estratégico urbano se inició en Barcelona en 1988 y ha acabado por crear un modelo con características propias que ha servido luego de guía para otras ciudades. A diferencia del modelo inicial norteamericano, que se podría catalogar como *business oriented*, el modelo Barcelona de planeamiento estratégico se acerca a un enfoque *citizen oriented*» (Santacana 2000: 51).

¹¹³ La trasformazione fisica di così vaste proporzioni e con risultati altrettanto efficaci è stata favorita dalla politica adottata dal governo de "La Generalitat, la Diputacion, dell'Ajuntamiento" e Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"- 135
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Inoltre i piani di Barcellona hanno valorizzato e formato un forte capitale relazionale: nei tavoli di ascolto, i contenuti, le strategie e le misure di sviluppo si stabiliscono attraverso il dialogo aperto e le scelte sono concordate tra le realtà istituzionali, politiche, sociali, economiche, culturale e professionali della città.

Operando attraverso «reti di attori sia territoriali che funzionali, reti di politiche trasversali, reticoli di relazioni e di azioni entro un quadro di crescente interdipendenza e competizione, la pianificazione strategica di Barcellona ha definito dunque a tutti gli effetti un modello di governance multilivello» (Florio 2005: 33).

Dopo tanti anni di esperienza di pianificazione strategica urbana, la valutazione dei principali agenti economici e sociali della città può essere considerata positiva: consolidamento del processo, elevato grado di partecipazione, normalità, processo attuativo ordinato e sistematico, valutazione costante, alto grado di consenso, netta separazione tra le considerazioni strategiche della città e le legittime considerazioni delle istituzioni in caso di avvenimenti congiunturali, corresponsabilità, cultura del dialogo, esercizio della democrazia urbana (*Ibidem*).

All'inizio del XXI secolo Barcellona continua a puntare sulla pianificazione strategica come strumento utile per garantire il progresso economico e sociale. Nel contempo si è avviata una fase di dibattito e di riformulazione per migliorare ed ottimizzare le impostazioni metodologiche originarie, puntando su nuovi schemi che

altre influenti istituzioni locali: «il supporto del pubblico si è concretizzato in una semplificazione delle prassi burocratiche, riducendo notevolmente i tempi di attuazione degli interventi proposti, e ricercando sinergie con l'imprenditoria privata» (Vaccaro 1997: 345).

prevedano più convergenza, maggiore dialogo tra strategia, urbanesimo (forma e funzione della città) e ambiente.

Il caso di Barcellona insegna che il piano strategico è un utile strumento di governo del territorio ma spetta alla città saper cogliere l'opportunità istituzionale che esso offre.

4.5 Il nuovo assetto della città e gli interventi attuati

Tutt'ora Barcellona, capitale della regione autonoma della Catalogna, con parlamento e governo autonomi a partire dal 1977, è una città investita da un processo di "rigenerazione" che sta disegnando sia il proprio assetto interno sia la propria immagine metropolitana e internazionale, ponendo l'attenzione sugli interventi che riguardano gli aspetti architettonici e spaziali, gli aspetti funzionali, tecnologici e delle infrastrutture di trasporto (aeroporto, portualità, rete ferroviaria e metropolitana).

Le grandi trasformazioni¹¹⁴ che hanno interessato la città di Barcellona scrive D'Urso «definiscono, oggi, nel panorama internazionale una realtà metropolitana che, superati i limiti fisici del suo insediamento storico ma anche quelli naturali del suo sito geografico, ha assunto una dimensione di tipo regionale e una visione immaginifica capace di sintetizzare nei suoi spazi le istanze della contemporaneità» (2005: 8). Se il processo evolutivo sia avvenuto a "colpi di eventi", secondo una parte della critica, oppure mediante un processo di pianificazione di tipo non tradizionale, secondo altri, costituisce uno degli attuali quesiti

¹¹⁴ Uno dei più rilevanti contributi degli ultimi tempi è quello di Marshall (2004) che segue il percorso storico della trasformazione urbanistica della città di Barcellona.
Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"- 137
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

attorno al quale ruota il dibattito tra chi indaga l'esperienza della città catalana (*Ibidem*).

Il principale riferimento riguarda l'evento dei Giochi Olimpici del 1992, attraverso il quale Barcellona ha recuperato, rifunzionalizzandolo, il patrimonio architettonico esistente, lavorando sui tessuti congestionati, svuotandoli e ridisegnandoli a partire dallo spazio pubblico, dotandosi di un esteso ed efficace sistema infrastrutturale, di un nuovo patrimonio architettonico e dello spazio pubblico, ridefinendo i suoi margini intervenendo sulle periferie, ed infine conquistando l'affaccio sul mare.

Questo processo di riqualificazione e risignificazione della città di Barcellona iniziato negli anni '80 è continuato con il successore di Bohigas, Josep Acebillo, con il progetto per il Fórum 2004. A dimostrazione di questa continuità del processo di trasformazione di Barcellona¹¹⁵ si può elencare una serie innumerevole di nuovi progetti realizzati in questi anni, che vanno dalla costruzione del Palazzo dei Congressi della Catalogna di Carlos Ferrater alla Rambla de Mar e il Maremagnum di Albert Viaplana e Helio Piñón¹¹⁶, che hanno portato oggi al nuovo evento del Forum Universale delle Culture del 2004,

¹¹⁵ Per un approfondimento sui processi di trasformazione urbanistica attuati a Barcellona a partire dall'approvazione nel 1976 del PGM fino alle opere di ricostruzione di Barcellona della fase post-olimpica (tant'è che alcuni studiosi parlano di una seconda ricostruzione o, secondo altre interpretazioni di una terza ricostruzione di Barcellona, vista la portata dei progetti urbanistici attuati in quegli anni) è interessante il contributo di Esteban 1999.

¹¹⁶ «El complex lúdic i comercial de Moll d'Espanya a Barcelona, format pel Maremagnum, centre d'oci i compres, un complex de sales de cinema, l'aquàrium i sala Imax, és un exemple en què es pot comprovar que les lògiques del mercat no són inique i que és possible inserir-les dins una ciutat amb pla, tenir en complete la relació amb l'entorn, respondre a certes caraterístiques del lloc, i que formar part d'un tot urbà no fa que la inversió sigui menys rendible, sinó ben al contrari. La relació plantejada pel projecte amb la Rambla col·labora a prolongar-la cap al port en forma de ponts. S'aconsegueix un propòsit doble: per un cantó, l'aprofitament comercial del gran flux de vianants que s'hi passegen cada dia; però, per l'altre, per a la ciutat també és la prolongació d'aquest espai» (Muxí 2001: 140).

capace di attirare capitali pubblici e privati per la realizzazione di una nuova monumentale opera di completamento e rimodernamento della città (D'Urso 2005: 28).

Secondo D'Urso, comunque, la città in questo ventennio non si è sviluppata a colpi di eventi, semmai questi sono stati la cassa di risonanza per la diffusione della nuova immagine di Barcellona e per l'attrazione di nuovi e freschi capitali. (2005: 28)

Gli interventi attuati nella città di Barcellona possono essere classificati in due categorie:

- la riqualificazione puntuale e diffusa dello spazio pubblico;
- una nuova strategia urbanistica complessiva a scala urbana e metropolitana che ha privilegiato il rapporto tra la città e il mare, attraverso rilevanti interventi sulla fascia costiera.

La prima categoria ha generato forme “di piano come sintesi coerente di interventi puntuali” che si concentrano non solo sull'attenta elaborazione del recupero urbanistico ed edilizio delle parti interessate, e quindi sul recupero del quartiere. Riguardavano progetti, ad esempio, quelli riferiti a spazi e contenitori pubblici o di uso pubblico, di architettura minimale, quale quella che costruisce sulla città costruita mediante operazioni di addizione o di inclusione; una seconda categoria ha invece concepito forme “di piano come programma politico-culturale” le quali hanno dato vita ai grandi progetti urbani, caratterizzati dalla volontà di reinterpretazione di aree labili o destrutturate, dal carattere misto e complesso delle funzioni e delle modalità, temporali e spaziali d'uso delle stesse (Campanella 2002).

Alla prima tipologia, quella che utilizza il progetto per recuperare l'esistente, appartengono gli interventi sullo spazio pubblico che reinterpretano gli interventi puntuali e lineari dello spazio urbano (strade, piazze, margini interni ed esterni, aree verdi) al fine di risignificare aree degradate in un'ottica che pone come base per la ricostruzione urbana la costruzione dello spazio collettivo.

Un ruolo fondamentale in questa operazione viene assunto dalla strada e dal ritorno ad una concezione della stessa quale luogo di compresenza e di funzioni ed elemento generatore di morfologia.

Un esempio di recupero sugli assi viari di Barcellona è il progetto del Moll de la Fusta redatto da Manuel de Solà-Morales, il quale si confronta con un'area di particolare significato e complessità: il fronte a mare della città storica, un luogo che presenta una molteplicità di funzioni e, al contempo, una grande forza simbolica. L'impianto progettato divide la profondità globale dell'area, di circa 140 metri, in tre grandi elementi longitudinali: il Salòn de Colòn, zona di attraversamento e a contatto con l'edificato, che viene ridefinito come strada a carattere urbano; la balconata sul porto, luogo di sosta e osservazione; la piattaforma del Moll de la Fusta, in diretto contatto con il mare e pensata come superficie destinata allo svago. La circolazione mista che si svolge sul Salòn de Colòn viene così convogliata in due rami distinti e su due livelli differenti: i flussi a carattere urbano vengono convogliati sul Salòn, mentre apposite carreggiate, a livello seminterrato al di sotto e a ridosso della balconata, vengono destinate al traffico pesante e di attraversamento rapido. Sotto la balconata si dispone, inoltre, un parcheggio con accesso e uscita sul Salòn.

Gli interventi attuati a Barcellona sulla rete viaria tendono ad opporsi alla tecnica di costruzione dei grandi tracciati stradali su sede propria, distaccati ed indifferenti ai quartieri che attraversano, spesso determinando lacerazioni inguaribili, a sostegno di una tipologia di strada che riconduce tutto, anche il grande traffico, alla dimensione della città vissuta, ricorrendo all'idea del grande viale piuttosto che la superstrada, oppure tornando alla strada-corridoio, piuttosto che insistere su percorsi pedonali separati che rompono la struttura storica dello spazio città.

Tutta la politica di rigenerazione barcellonaese muove dal ruolo svolto dallo spazio pubblico: «El espacio público como estrategia urbana ha sido la carta de presentación de Barcelona en el debate sobre el urbanismo actual, pero es justo decir que antes muchas otras ciudades europeas habían adoptado esta estrategia» (Borja 2005: 79).

La ricostruzione della città inizia dalla costruzione dello spazio collettivo, con interventi puntuali e mirati, ad esempio quelli delle piazzette del centro storico, i cui effetti si hanno nei valori immobiliari e nelle forme edilizie delle aree interessate dalle opere. A proposito del ruolo svolto dallo spazio pubblico scrive Borja: «la responsabilidad principal del urbanismo es producir espacio público, espacio funcional polivalente que relacione todo con todo, que ordene las relaciones entre los elementos construidos y las múltiples formas de movilidad y permanencia de las personas. [...] El espacio público concebido también como instrumento de redistribución social, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva. Y asumir también que el espacio público es espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, el espacio de la representación pero también del

conflicto. Mientras haya espacio público, hay esperanza de revolución, o de progreso» (2005: 29).

Borja sintetizza la strategia dello spazio pubblico in tre punti: a) la ciudad es espacio público, es el elemento ordenador; la ciudad empieza y se expresa mediante el espacio público; b) el espacio público tiene un valor funcional (relacional), cultural (simbólico) y cívico-político (representación y expresión de la colectividad); c) el espacio público tiene capacidad transformadora sobre sus entornos, el físico y el social, a los que puede cualificar o descualificar (2005: 79).

La città è stata ed è tuttora un laboratorio di architettura, si presenta oggi come un campionario di soluzioni per lo spazio pubblico dei parchi, dei giardini, delle piazze, degli assi e dei nodi infrastrutturali, delle passeggiate marittime e delle infrastrutture pesanti. (D'Urso 2005: 115)

Un altro rilevante elemento che segna il mutamento della forma urbana di Barcellona è dato dalla sua espansione e dal fenomeno dello sprawl, ossia il passaggio dalla città compatta alla città diffusa con forme più o meno estese di conurbazione (Bertuglia, Stanghellini, Staricco, 2003).

Sgroi, infatti, sostiene che «scontato il fatto che la forma tradizionale di città compatta, chiusa entro la sua cerchia muraria è ormai scomparsa anche nelle formazioni urbane più legate al loro passato, Barcellona¹¹⁷ e Napoli o Il Cairo o Istanbul sono certamente tutte città che si sono estese “a Chiazza d’olio” , includendo i vicini

¹¹⁷ Sulle diverse forme di crescita urbana a Barcellona cfr. Solà-Morales i Rubió (1997), sulla città diffusa o città senza confini cfr. Oriol Nel.lo (1998, 1999, 2001); Sánchez (1998); Monclús (1998); Ponce Herrero (2006).

insediamenti non urbani o le aree agricole del loro hinterland.» (2007: 28).

Spesso anche le zone costiere sono travolte da questo fenomeno dove emergono, sfuggendo alla monoeconomia del turismo balneare, ‘i luoghi della nuova economia’: parchi scientifico-tecnologici, cittadelle della scienza, autostrade informatiche (*Ibidem*).

Capitolo V - Government o governance in Sardegna?

5.1 Storia della pianificazione territoriale in Sardegna: dai “piani irrealizzabili” al “Piano paesaggistico regionale”

Scrive Toscano (1982): «da una trentina d’anni - si può dire appena conclusa la dura fase della ricostruzione e iniziata la non meno faticosa ascesa verso lo “sviluppo” - un tema ricorre con estrema frequenza nel dibattito pubblico in Italia: quello della programmazione - o della politica di piano»¹¹⁸.

Infatti, all’indomani della seconda guerra mondiale in Italia (e anche in Sardegna), così come nel resto del mondo, al centro del dibattito politico e culturale vi è l’idea che per avviare un significativo processo di sviluppo sia necessaria l’adozione di piani, programmi, interventi pubblici.

Seguendo l’esperienza nord-americana del New Deal, dalla quale prende le mosse il modello della cassa per il Mezzogiorno e dell’ERP (Piano Marshall), si concretizza la convinzione che i governi possano, con interventi mirati nella politica economica e sociale, indirizzare in

¹¹⁸ Toscano (1982: V-VI-VII) descrive la programmazione «un processo di razionalizzazione di assetti determinati in funzione di obiettivi validi». Prosegue definendo la programmazione un processo, con questo termine si intende: «un processo è una serie di fatti e atti che si sviluppano nel tempo secondo direzioni visibili. Implica un movimento verso mete documentabili. In qualche misura un processo è anche un mutamento, che può manifestarsi in forme macroscopiche e forme microscopiche, percepibili e distinguibili a seconda del momento designato come punto di riferimento».

«Si tratta di un processo di razionalizzazione: la razionalizzazione indica la qualità del processo. Siamo di fronte, weberianamente, alla razionalità formale: ad una razionalità che prevede una relazione adeguata dei mezzi rispetto ai fini, ad un calcolo economico delle risorse, delle condizioni, delle conseguenze e quindi l’apprezzamento comparativo dei fini.[...] Ma qui la programmazione come processo di razionalizzazione è piuttosto riferita a strategie di intervento per lo sviluppo.»

tempi brevi una sostenuta crescita dei redditi e avviare quelle trasformazioni sociali ritenute valide e desiderabili.

L'idea della programmazione (Bottazzi 2005: 11) può essere riassunta nel seguente modo: destinare risorse, in linea di massima aggiuntive rispetto a quelle normalmente disponibili, in modo "programmato", individuando obiettivi e interventi strategici per disegnare un progetto di sviluppo reputato desiderabile sulla base di uno studio della situazione socio-economica e di eventuali punti di forza e dei punti di debolezza¹¹⁹.

«La Sardegna è stata luogo di convergenza e di applicazione di varie proposte di programmazione per lo sviluppo¹²⁰. Le aspettative di volta in volta suscitate sono state con puntuale ricorrenza mortificate dagli esisti». Ciò non si è verificato «a causa o per colpa dello stato accentratore, della scarsità dei mezzi, della cattiva impostazione dei piani, della insufficiente utilizzazione delle risorse tipiche, o della enormità dei bisogni pregressi a cui far fronte» (Toscano 1982: x).

Se dovessimo assumere come valida la classificazione apportata da Toscano della programmazione: a) come processo di razionalizzazione di assetti sociali determinati; b) come processo di razionalizzazione di assetti determinati in funzione di obiettivi validi; ci si rende conto come il processo di programmazione in Sardegna si distacca molto da questa classificazione.

¹¹⁹ Sostiene Bottazzi a proposito dell'idea di programmazione: «si parte da una convinzione, espressa in modo più o meno radicale, che sia necessaria una correzione nella distribuzione e uso delle risorse, proprio perché la regolazione capitalistica del mercato introduce distorsioni in questa distribuzione; ed è quindi necessario un meccanismo diverso di direzione pubblica dell'economia che preveda un intervento diretto, più o meno coercitivo delle istituzioni statali (e regionali) ».

¹²⁰ «Mentre lo sviluppo è una costante e una costrizione anche di aree e ambiti sviluppati ed è perciò una regola della quotidianità, per così dire, una dimensione normale della vita del tutto e della parte, la condizione di sottosviluppo appare del tutto anormale, tale da sollecitare disegni terapeutici a più o meno ampio spettro» (Toscano 1982: VII).

Quando Toscano (1982: VIII) parla di programmazione come processo di razionalizzazione di assetti sociali determinati si riferisce al fatto che le realtà non sono omologabili ma presentano caratteristiche e tratti che necessitano costrutti interpretativi originali. Infatti, sottolinea sempre Toscano, l'ubicazione dei territori non è un dato esclusivamente geografico poiché i contesti nei quali si inseriscono incidono sulle dinamiche e determinano le direttrici teoriche e pratiche entro le quali elaborare ipotesi e azioni pratiche (*ibidem*).

In particolare le componenti storiche e culturali sono quelle più direttamente chiamate in causa per rispondere alla sfida della programmazione; molte programmazioni in Italia e anche in altri paesi sono fallite, non tanto per inconsistenza degli scopi, dei mezzi e delle procedure ma per aver trascurato queste peculiarità storiche e culturali.

Se prendiamo in considerazione questo primo aspetto della programmazione quale processo di razionalizzazione di assetti sociali determinati, possiamo appurare che la programmazione in Sardegna ha provocato notevoli conflitti specie sull'identità sarda.

Il secondo aspetto considera la programmazione come un processo di razionalizzazione di assetti determinati in funzione di obiettivi validi: «gli obiettivi verso cui indirizzare l'azione non sono indipendenti da coloro che detengono il potere, e anche in una situazione democratica bisogna ammettere una definizione degli obiettivi non per l'evidenza assoluta ma relativa di essi» (Toscano 1982: IX).

Tenendo conto di questo secondo aspetto della programmazione, in Sardegna essa ha raccolto gli obiettivi ritenuti validi in un

conglomerato eterogeneo, fonte di incertezza. Gli obiettivi prevalenti riguardavano: l'industrializzazione per poli, la competizione terziaria, la crescita integrata, la valorizzazione dell'endogeno.

Mazzette parla di "ideologia della programmazione territoriale" che definisce come «lo studio delle categorie a partire dalle quali si sono definite le politiche con cui è stato affrontato, o si è proposto di affrontare il problema dello sviluppo territoriale e del concetto centrale di tali categorie, quello di *piano*, che, pur essendo [...], lo strumento principale con cui la classe dirigente ha promosso e favorito uno sviluppo rispondente ai propri interessi, appare estrinseco rispetto al reale svolgersi dei fenomeni e dei rapporti riguardanti il territorio in Sardegna» (1982: 124).

Molto spesso, infatti, la Sardegna è stata considerata «un realtà avente caratteristiche storiche e geofisiche 'particolari', è stata utilizzata come un campo di sperimentazione, non solo per ciò che concerne la gestione e l'uso del territorio. In realtà, questa regione rappresenta, almeno per quanto riguarda gli ultimi decenni, un pezzo di storia dell'urbanistica italiana; anche qui la forma urbana, storicamente, è stata totalizzante e la programmazione territoriale ha assunto, forse più che altrove, un forte significato ideologico» (Mazzette 1991: 131).

Durante gli anni della programmazione territoriale in Sardegna è emersa una forte contraddizione tra le proposte di programmazione e le trasformazioni del territorio, e ciò rappresenta l'obiettivo delle proposte di piano, il loro sviluppo reale.

Il piano, infatti, «è stato lo strumento principale per l'attuazione di un certo tipo di sviluppo, totalmente estraneo rispetto allo svolgersi dei fenomeni e dei rapporti sociali riguardanti la Sardegna.» (*Ibidem*)

Il processo di pianificazione in Sardegna si sviluppa in tre distinte fasi:

1. *fase di avvio del processo di modernizzazione*. In questa fase si ha l'ideazione e l'attuazione dei Piani di Rinascita (seconda metà degli anni '50). Sul territorio regionale si insediano insediamenti industriali e turistici e si prospetta uno sviluppo per poli.

2. *fase dell'urbanizzazione diffusa in modo lineare*. In questa fase si sviluppa una nuova coscienza ambientale che comporta l'introduzione di vincoli "naturalistici"-deregulation locale e vincoli Stato e UE (anni '80-'90).

3. *fase che si caratterizza per l'affermarsi di politiche riflessive sulla città, e di politiche di salvaguardia, o se si vuole di primato del paesaggio sull'urbano* (anni 2000).

In cinquant'anni l'isola ha vissuto tre importanti fratture rispetto al passato: la prima rappresentata dalla produzione industriale di base che è servita per sancire l'uscita dalla *pre-modernità* e l'entrata, seppur debole e marginale, della Sardegna nei circuiti della modernizzazione.

La seconda rappresentata dalla produzione culturale e dal turismo balneare che è stata vissuta come *piena modernità*, oltre che come modalità per accettare il fallimento dell'industria.

La terza fase che possiamo definire come quella dell'*iper-modernismo* e dell'*iper-turismo* rappresentata dalla produzione di consumo, qui inteso come complessa azione sociale e come flusso (di beni e di persone). (Mazzette, Tidore 2008)

I Piani che si susseguono in questi anni, a partire da quelli di rinascita, si intersecano dentro le fasi indicate. Anche se è bene chiarire che le

fasi cronologiche in realtà non sono separate nettamente perché i contenuti del processo di modernizzazione si mescolano con gli elementi di crisi e il turismo è fin dall'inizio fattore trainante e persistente di governo del territorio.

Nella prima fase (che parte dagli anni Cinquanta e giunge fino agli anni Settanta) si collocano:

- Riforma Agraria (Antonio Segni);
- Prima relazione sulla criminalità nelle zone interne;
- Piano di Rinascita (1962);
- Piano Quinquennale (1965-69).

Dalla fine della seconda guerra mondiale alla fine degli anni Cinquanta la questione agraria è stato uno dei grandi nodi della storia italiana¹²¹. Nel maggio 1951 una legge speciale estendeva alla Sardegna gli interventi dello Stato per la riforma agraria e fondiaria; iniziava così una grande esperienza di trasformazione della terra che avrebbe interessato vaste zone dell'isola e impresso una forte spinta modernizzatrice al mondo contadino.

La Sardegna era, in quel momento, un'isola eminentemente contadina e pastorale. Alla fine del conflitto mondiale su due milioni 400 mila ettari che ne costituivano l'intera superficie, il 24,6 per cento era

¹²¹ Affrontare il problema della "questione agraria" all'epoca voleva dire innanzitutto dare una risposta alla "fame di terra" che saliva dalle campagne di tutto il Paese in cui dominavano i quattro mali storici dell'agricoltura italiana: a) rapporti sociali e di produzione in molti casi di tipo ancora feudale (non esclusi quelli di mezzadria); b) vaste plaghe da bonificare, nonostante il gigantesco progetto fascista della "bonifica integrale" rimasto in larghissima parte inattuato; c) proprietà della terra o divisa fra pochi grandi possessori, spesso nella forma del latifondo (come in Sicilia), o estremamente parcellizzata, sino a non poter assicurare neppure il minimo di sopravvivenza ai contadini che la coltivavano; d) arcaicità e arretratezza dei sistemi culturali.

classificato seminativo, il 16,2 per cento delle terre a pascolo, il 16,8 per cento era incolto.

Una caratteristica paradossale della distribuzione della proprietà della terra era rappresentata dal fatto che l'Isola soffriva di due mali principali: da una parte l'eccessiva frammentazione della proprietà in tanti piccoli appezzamenti, dall'altra la presenza di grandi proprietà che qualche volta assumevano l'aspetto dal latifondo. Circa 3.157 proprietari (rappresentavano 1,7 per cento di tutti i proprietari fondiari della Sardegna) possedevano il 57 per cento dell'intera superficie agraria isolana (appunto, più della metà della terra), che però spesso lasciavano totalmente incolta, contentandosi di percepire l'affitto dai pastori.

Nel 1946, col secondo ministero De Gasperi, Antonio Segni diventato ministro dell'Agricoltura (sino alla rottura dell'unità antifascista) avviò una serie di leggi che disegnarono, fra il 1950 e il 1951, un grande progetto di riforma agraria osteggiato nel suo iter, non soltanto dai partiti di sinistra che ritenevano troppo "morbide" alcune norme, ma anche da gruppi di pressione democristiani, legati alla grande proprietà fondiaria.

La prima legge fu la fondamentale "legge Sila" (maggio 1950) e più tardi la "legge stralcio" (ottobre 1950). La riforma veniva avviata non sull'intero territorio italiano ma in particolari zone, quelle appunto, che sembravano più bisognose d'intervento e per questo venivano "stralciate" dal disegno generale che non fu mai né progettato né attuato, nonostante l'impegno dello stesso Segni.

Nel maggio del 1951 nasceva l'Etfas, Ente per la trasformazione fondiaria e agraria in Sardegna che avrebbe svolto un ruolo

fondamentale nella trasformazione dell'insediamento agrario e nell'attuazione della riforma¹²².

La riforma puntava su alcuni obiettivi rilevanti: a) l'espropriazione delle terre incolte; b) l'esecuzione di vasti e organici piani di colonizzazione e di trasformazione; c) la creazione di importanti infrastrutture; d) l'assegnazione di nuove aziende ai contadini.

Cominciarono in diversi punti della Sardegna consistenti lavori di dissodamento e di bonifica della terra. Una importante serie di opere creò nelle zone da assegnare ai contadini una rete di infrastrutture essenziali non soltanto alla coltivazione della terra ma anche alla stessa vita di coloro che vi avrebbero abitato.

Prendeva così l'avvio uno storico progetto di trasformazione della terra e dello stesso mondo delle campagne: quello che fu conosciuto come la "*rimforma Segni*". Sul suo successo, sui suoi influssi sul mondo delle campagne, sulle ricadute nell'economia isolana il dibattito è ancora aperto, come dimostrano i vari convegni tuttora organizzati sul

¹²² In Sardegna l'Eftas mise a punto 271 piani di trasformazione (e 17 ne progettò l'Ente Autonomo del Flumendosa, creato contemporaneamente all'Eftas). Dei 75.213 ettari inclusi nei piani, 46.313 erano in provincia di Cagliari. 11.928 in provincia di Sassari, 8.340 in provincia di Nuoro. I piani dell'Ente Flumendosa riguardavano 8.908 ettari.

Inoltre, il programma dell'Eftas prevedeva la costruzione di sei villaggi, per un totale di 1.600 case, 7.700 case sparse, 13 complessi di servizi pubblici, 900 chilometri di strade di bonifica e 1.200 di strade interpoderali, 31 acquedotti rurali.

Fra il 1952 e il 1954 furono costruite 21 borgate rurali, 68 scuole e 9 scuole professionali e realizzati 811 chilometri di strade di bonifica e interpoderali, 452 chilometri di acquedotti e 594 di elettrodotti. Tutta la campagna interessata dall'azione di riforma diventava così un'estensione "attrezzata" e abitabile dei tanti paesi dai quali venivano gli assegnatari.

I 65.271 ettari bonificati, dissodati e messi a coltura risultavano alla fine della prima fase di interventi, ripartiti fra 27.721 ettari di seminativi asciutti e irrigue (vigneti, oliveti, agrumeti, frutteti, etc.), 617 ettari di colture legnose già esistenti ma che erano state migliorate (in genere olivastri innestati a olivo), 1.683 ettari di piante frangivento, 21.982 ettari di pascoli migliorati, 2.691 ettari di boschi ad essenze boschive da frutto (sugherete, castagneti). 4.277 ettari erano occupati da borghi, edifici sparsi, strade, insediamenti industriali.

tema. Un fatto è certo: la riforma agraria è un capitolo fondamentale della storia sarda del Novecento.

Nel 1951 lo Stato con la collaborazione della Regione (in conformità all'articolo 13 dello Statuto della Sardegna), istituì una commissione economica che si prefiggeva il compito di studiare e analizzare i problemi di sviluppo della Sardegna.

Dopo sette anni di studio, nel 1958, la commissione portò a termine i suoi lavori con la pubblicazione del "*Rapporto conclusivo sugli studi per il Piano di Rinascita*" che fu usato come base per la preparazione di un programma di interventi ad opera di un gruppo di lavoro costituito con il concorso del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e del governo sardo, che concluse i lavori nel 1959 (Watson 1970: 10).

Durante questa fase della programmazione si possono individuare tre momenti di rilievo:

- 1) quello che dal 1962 arriva fino al 1974 e che corrisponde al periodo di attuazione della legge n. 588 del 11 giugno 1962 con la quale lo Stato provvedeva a finanziare un "Piano straordinario per la rinascita economica e sociale della Sardegna";
- 2) quello che prende l'avvio nel 1974 con la legge 24 giugno 1974, n. 268, con la quale lo Stato provvedeva al "Rifinanziamento, integrazione e modifica" della legge precedente e dettava norme per la "riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna";
- 3) quello che prevedeva la predisposizione di un "Progetto di legge di attuazione dell'articolo 13 dello Statuto", il cosiddetto "Terzo Piano di Rinascita". (Mazzette 1991: 133).¹²³

¹²³ Questa articolazione temporale del processo di programmazione in Sardegna, corrisponde inoltre, secondo Mazzette (1991: 133) a tre distinte fasi generazionali: a) una prima fase, che ha Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"- 152
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Dal Parlamento, su iniziativa dei deputati e senatori sardi, furono apportati numerosi emendamenti e il progetto divenne legge n.588 dell'11 giugno 1962, noto come *Piano di Rinascita della Sardegna*¹²⁴ (*Ibidem*).

Fu dunque la classe dirigente sarda, la prima rispetto a quelle delle altre Regioni italiane, ha porsi il problema della programmazione territoriale della regione.

L'articolo 1 della suddetta legge affidava al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, con l'ausilio del governo sardo, il compito di predisporre un «piano organico straordinario ed aggiuntivo di interventi e assicurare il coordinamento in relazione ad esso di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali al fine di perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e del progresso sociale dell'Isola» (Watson 1970: 10).

In realtà il Piano di Rinascita non era “straordinario” nel senso attribuito alla cassa del Mezzogiorno, ma l'elemento nuovo della legge n. 588 era che rispetto ad altre leggi che in Italia avevano istituito fondi di varia natura e consistenza, esso era dato dalla volontà di legare in un tutto organico fondi (e direttive) extra piano straordinario. La legge in verità stanziava la somma di 400 miliardi di lire per un programma totale da svolgersi in dodici anni; ma era chiaro che questo contributo del governo centrale doveva essere in aggiunta a qualche altra somma che esso o il governo regionale doveva spendere

coinciso con la diffusione del modello urbano a tutto il territorio; b) una seconda fase, che ha rappresentato la versione urbana del welfare state e ha costituito il primo passo per l'urbanistica riformista; c) una terza fase, che vede il passaggio dalla cultura della espansione a quella della trasformazione.

¹²⁴ Sulla storia del Piano di Rinascita cfr. Soddu 1992: 9-100; Berlinguer-Mattone 1998: 995-1031.

durante lo stesso periodo: da qui la definizione del Piano come “straordinario o aggiuntivo” (Watson 1970: 11)¹²⁵.

Nell’agosto del 1963 il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, per dare effetto alla legge, invitò la Regione a preparare un programma quinquennale che avrebbe dovuto coprire il periodo 1 luglio 1964 - 30 giugno 1969. Questo in conformità all’articolo 5, che esplicitamente delegava alla regione l’attuazione del Piano di Rinascita, mentre la Cassa in un ruolo di semplice appoggio, avrebbe dovuto fornire l’assistenza tecnica (di cui all’articolo 4) (*Ibidem*).

Contemporaneamente il Comitato invitò il Governo sardo a cominciare immediatamente l’attività di attuazione di quanto previsto dalla legge, anche perché i finanziamenti speciali, da versarsi annualmente, partivano dal 1963 (anche prima della elaborazione del Piano quinquennale).

Furono così redatti e attuati due programmi preliminari di carattere annuale (il primo e il secondo programma esecutivo).

Al vertice, con compito di controllo, stava il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, alle cui riunioni partecipavano il presidente della Giunta sarda e (senza diritto di voto) l’assessore alla Rinascita.

Secondo l’articolo 2 della legge, i Ministeri e la Cassa per il Mezzogiorno dovevano comunicare al Comitato dei Ministri e alla Regione Sarda «le direttive degli interventi e il programma delle opere di rispettiva competenza da eseguire nel territorio regionale» con

¹²⁵ Il fatto che per finanziare il Piano di Rinascita venisse creato un fondo speciale di sviluppo significava che la programmazione era intesa come qualcosa di più di una semplice suddivisione finanziaria per settore delle disposizioni di legge per la rinascita economica della Sardegna (come è stato in grande misura per il piano ‘straordinario’ per l’intero Mezzogiorno) (*ibidem*).

l'intento di assicurare il coordinamento di tutti gli interventi previsti dall'art. 1 (*Ibidem*).

In questo processo la Regione, tenendo conto del fatto che la programmazione poteva essere assunta come un atto amministrativo dava il via a un processo legislativo tendente a definire il ruolo della Regione stessa in materia di programmazione e organizzazione di strumenti e procedure attuative. Ci si riferisce alla legge regionale n.7 dell'11 giugno 1962, che fissava i "Compiti della Regione in materia di sviluppo economico e sociale in Sardegna" e la legge regionale n.33 del 1° agosto 1975, che determinava i "Compiti della Regione nella programmazione" (Mazzette 1991).

Tutto ciò, afferma Mazzette (1983: 125), ha fatto maturare tra i maggiori esponenti della politica regionale sarda, la convinzione che la Regione abbia prodotto in materia di pianificazione un progetto più profondo e più concreto di quello prodotto dallo Stato. Infatti, mentre il legislatore nazionale ha manifestato la tendenza al restringimento del sistema programmatico (il cui riscontro si ha nel passaggio dalla legge 588 alla legge 268), a livello regionale si è registrata la tendenza contraria con l'approvazione della su indicata legge regionale.

Per la preparazione del piano quinquennale, il governo sardo costituì il centro Regionale di Programmazione, composto da personale qualificato nelle discipline «economiche, sociali, statistiche, tecniche e amministrative», in un numero non superiore a 25 unità, oltre che da personale di concetto, esecutivo e ausiliario. Per assicurare uno stretto contatto tra il centro e la Cassa, quest'ultima aprì un ufficio speciale a Cagliari (Watson 1970: 11).

La cassa, tramite il suo ufficio a Cagliari, era autorizzata a esercitare un “controllo tecnico” sulla realizzazione dei progetti, oltre i compiti di programmazione; mentre il controllo delle spese effettuate per il Piano di Rinascita venivano effettuate da un ufficio speciale della Corte dei Conti di Cagliari. Nel complesso, veniva assicurata alla Regione una parte importante nella attuazione della legge sul Piano di Rinascita della Sardegna (*Ibidem*).

Gli Enti locali venivano chiamati ad attuare certi investimenti come specificato nel programma e, a questo proposito, potevano essere chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato di coordinamento. Per farli partecipare ai lavori di formulazione del Piano, e più specificatamente per preparare i relativi programmi per la sua realizzazione, la Regione istituì dei Comitati zonali di sviluppo¹²⁶, uno per ognuna delle 15 Zone Omogenee nelle quali era ripartito il territorio isolano (*Ibidem*).

Queste Zone furono formate non in base alle zone amministrative già esistenti ma come “Zone territoriali omogenee, individuate in base alle strutture economiche prevalenti, alle possibilità di sviluppo e alle condizioni sociali”.

¹²⁶ Le responsabilità dei Comitati zonali sono da considerare da due punti di vista: il primo riguarda la determinazione delle priorità per la messa in moto del meccanismo di sviluppo, l'altro il loro riferimento agli obiettivi della rinascita (il processo di sviluppo deve via via condurre a trasformazioni sociali ed economiche che tocchino tutte le categorie e tutte le zone dell'isola). Per avviare un processo di espansione rapida ed estesa è considerato essenziale identificare in primo luogo i punti di forza, i settori dinamici, dell'economia sarda. Da un'analisi settoriale si nota presto il diverso significato territoriale che assumono le zone che beneficiano dello sviluppo, principalmente le aree e i nuclei di industrializzazione, i comprensori turistici, le zone irrigate in agricoltura (Watson 1970: 14).

La funzione attribuita a questi comitati era quella di indicare all'Assessorato alla Rinascita le esigenze di sviluppo economico e sociale della zona, in armonia con gli obiettivi e le direttive generali del Piano come stabiliti dalla legge 588.

La elaborazione del primo *Piano quinquennale di sviluppo della Sardegna* avvenne durante i primi due anni del periodo di dodici anni previsto dalla legge n.588. Sebbene sia un documento completamente a parte, la sua preparazione fu strettamente legata a quella del primo piano nazionale che si preparava allo stesso tempo.

Il piano sardo fu pubblicato alla fine del 1964 e quello nazionale poco tempo dopo. Nel contemplare la spesa di 160 dei 400 miliardi del Piano di Rinascita, nel quinquennio 1965-1969, esso rappresentava molto di più di un semplice piano di spese: era un vero e proprio piano economico e in questo senso era ancora più dettagliato del piano nazionale (Watson 1970: 12).

A questo punto, merita una certa attenzione la questione dell'organizzazione territoriale dello sviluppo in Sardegna secondo quanto veniva previsto dal piano quinquennale 1965-1969.

In esso, la dimensione regionale era indubbiamente considerata come la più indicata per determinare una sintesi tra programmazione economica e programmazione territoriale e quindi il piano non solo fissava nelle grandi linee volume e forma degli interventi, ma indicava per quanto possibile anche la loro localizzazione nel quadro di un disegno organico di assetto del territorio.

Si tratta, insomma, di stabilire l'assetto territoriale nel quale programmare lo sviluppo economico e sociale.

Una lunga discussione venne dedicata alla problematica di conciliare l'esigenza dello sviluppo territorialmente concentrato, al quale era legato il bisogno di stabilire delle precedenze per l'intervento pubblico, con la politica (tra l'altro espressa nella legge 588), di realizzare uno sviluppo equilibrato per tutta l'isola sulla base delle Zone omogenee.¹²⁷

Riscontra infatti Mazzette (1982: 125-126) il fatto che le leggi nazionali di pianificazione dello sviluppo in Sardegna rivolgono poca attenzione ai problemi del territorio: come avviene nel "Piano di Rinascita" dove il riferimento è solo uno e viene preso in considerazione solo per chiarire meglio che il piano straordinario riviene elaborato per "zone territoriali omogenee", ne è un esempio la legge del 1974 nella quale i riferimenti al territorio sono totalmente assenti; essa, infatti, indica al capo relativo agli "Interventi per lo sviluppo urbano", assistenza finanziaria e tecnica per la predisposizione e la gestione degli strumenti urbanistici".

Nel 1963 viene portato a termine il "Piano di rinascita economico e sociale della Sardegna. Schema generale di sviluppo e piano straordinario " e nel 1964 ha termine l'elaborazione, incaricata dall'Assessorato alla Rinascita, di uno studio su "la pianificazione territoriale in Sardegna" che ha come contenuti la tematica riguardante

¹²⁷ «Queste sono considerate nel piano come costituenti l'organo istituzionale specifico appositamente creato per collegare e mediare le esigenze espresse dalla base con le esigenze che scaturiscono da una visione globale, per inserire organicamente le popolazioni dell'isola nel processo di sviluppo pianificato e, in definitiva, per dare al Piano di Rinascita quel carattere democratico e popolare che costituisce ovviamente una condizione essenziale per il suo successo. Viene però precisato da subito che le quindici zone non devono, in questo ruolo, formare "isole" separate e "chiuse in se stesse" con la pretesa di formulare i propri programmi di sviluppo» (Watson 1970: 14).

i comprensori, individuati quello stesso anno, come «unità conoscitive operative nell'ambito della programmazione, sulla base della nuova vocazione dell'urbanistica a tener conto delle diverse esigenze che sono proprie dell'intero territorio e non solo di quello urbano» (Mazzette 1982: 128).

Anche con il *Piano quinquennale 1965-1969*, considerato come il primo vero esperimento di programmazione globale, si riaffermava la necessità di correlare gli obiettivi di reddito e di occupazione fissati dal Piano di sviluppo all'organizzazione delle attività economiche e sociali nel territorio. In questa occasione si tentava di far conciliare lo sviluppo economico con quello territoriale individuando nella sede regionale il luogo adatto per tentare questa fusione (*Ibidem*).

Nel Piano quinquennale venivano indicati i settori portanti dell'economia sarda (l'agricoltura, l'industria e l'emergente comparto turistico) durante la fase di un processo di rapida espansione ed il loro collocamento in cinque superzone territoriali di gravitazione economica, identificabili con i comprensori urbanistici. A partire da questa base settoriale, venivano identificate tre tipi di aree:

- 1) quelle agronomiche, suddivise a loro volta in quattro diverse realtà territoriali: ossia i terreni irrigui e asciutti, nonché i pascoli e i boschi.
- 2) quelle industriali, collocate a Cagliari, nel Sulcis-Inglesiente, ad Oristano, a Porto Torres-Sassari-Alghero, ad Olbia e a Tortolì-Arbatax.
- 3) quelle turistiche che riguardavano sei comprensori ed il Parco Nazionale del Gennargentu. In questo modo, si tentava, infine, mediante l'individuazione di alcune zone di sviluppo a

vocazione prevalentemente agricola o industriale, o turistica o polivalente di recuperare una visione unitaria dell'assetto territoriale dell'intera isola.

Con la legge n. 33 del 1975 la tematica comprensoriale si afferma normativamente; ai comprensori¹²⁸ veniva assegnato il compito di predisporre ed attuare i piani urbanistici comprensoriali con valore di piani territoriali di coordinamento, unitariamente ai piani di sviluppo economico e sociale. Si trattava del massimo sforzo operato per garantire, attraverso l'intreccio fra pianificazione economica e pianificazione territoriale il governo e il controllo dello spazio¹²⁹.

La legge regionale n.33 del 1975 stabilisce che il piano organico per la rinascita economica e sociale contenga “le direttive dello sviluppo, per territorio e per settori anche attraverso uno schema dell'assetto territoriale ad esse strettamente connesso e che tale schema deve essere specificato nel programma pluriennale” (Mazzette 1983: 129).

Se si osserva la vicenda dei piani territoriali di scala minore (sovracomunali, comunali) ci si rende conto che lo scarto che si è venuto a creare tra affermazione di principio, approntamento degli strumenti giuridico-economici e situazione reale è più che evidente.

¹²⁸ L'importanza di quest'ultima legge è che essa sarà la legge istitutiva dei Comprensori, cioè l'organo che avrebbe dovuto ricoprire il ruolo di 'ente intermedio' tra la Regione e i Comuni nella formulazione dei piani di sviluppo, accentuando così il peso della dimensione territoriale nell'ambito di tale formulazione.

¹²⁹ Afferma Mazzette (1991: 134) che non è questa la sede per analizzare il comprensorio e le problematiche incontrate nel ruolo ad esso attribuito di interlocutore e intermediario della Regione nell'ambito della programmazione. Vale però la pena ricordare che in quegli anni si svolsero in Sardegna ampi e accesi dibattiti tra politici, giuristi, studiosi di scienza dell'amministrazione e sociologi, sull'inefficienza dei comprensori. A seguito di questi dibattiti si giunse alla conclusione che l'unica soluzione potesse essere quella di creare un 'organo intermedio', che a tutt'oggi, non è stato ancora istituito.

C'è da dire che con l'attuazione di questi piani lo spazio fisico viene pensato come “vuoto da riempire”, o come spazio “indifferente” nel quale si poteva collocare qualunque attività produttiva, piani che peraltro non hanno avuto nessuna attuazione pratica (Mazzette 1991: 135).

Sono un esempio concreto i piani, nati dopo il piano di rinascita, del *Parco Nazionale del Gennargentu e del Limbara*, proprio perché pensati esclusivamente come strumenti di propulsione dello sviluppo economico delle zone rurali, non delle aree di destinazione industriale, non hanno mai avuto attuazione.

Una certa attenzione merita il *Piano regolatore territoriale della Sardegna centrale*, per il fatto che esso veniva considerato dai responsabili regionali della programmazione il primo tentativo di riequilibrio territoriale nella politica di piano.

A questo piano, attuato in due riprese dall'ISVET e dalla Tecneco, venivano assegnati due obiettivi: a) favorire la costruzione di un nuovo assetto urbano, economico e sociale per 121 comuni della Sardegna centrale; b) l'organizzazione razionale di una serie di interventi industriali di tipo petrolchimico.

Il Piano si presentava come lo strumento per:

- superare la crisi economica profonda dell'intera zona;
- ridurre la disoccupazione e il tasso di emigrazione;
- eliminare il fenomeno del banditismo;
- far scomparire lo squilibrio esistente tra i poli di sviluppo di Sassari-PortoTorres-Alghero e di Cagliari da un lato e la Sardegna centrale dall'altro;

- bloccare il processo di inurbamento massiccio dei centri maggiori e proporre uno sviluppo alternativo.

Attraverso questo piano in realtà si volevano evitare gli errori commessi in passato, quali la congestione delle aree di nuova industrializzazione, la concentrazione della popolazione in poche città, lo spopolamento dei centri minori limitrofi, causati dall'avvio di una politica di sviluppo volta all'industrializzazione specie nella zona nord-occidentale dell'isola ed in quella meridionale e soprattutto causati da una totale assenza di pianificazione territoriale.

Un discorso a parte, nella classificazione dei piani adottati in questa prima fase, merita il *Piano regolatore territoriale* del Consorzio per l'area di sviluppo industriale Sassari-Porto Torres-Alghero, redatto negli anni 1969-1970 e approvato nel 1971, ed il progetto preliminare della cosiddetta *Variante generale* allo stesso piano del 1982.

Anche con questo piano si aveva la suddivisione del territorio in aree distinte per funzioni specifiche:

- a) il bacino produttivo centrale, costituito dalla pianura della Nurra, da destinarsi ad attività produttive primarie, a quelle secondarie e alla commercializzazione;
- b) il sistema urbano, a oriente del bacino produttivo, connesso al sistema urbano-produttivo della regione, in cui localizzare i servizi rari;
- c) la fascia dei beni naturali, con il sistema dei centri turistici lungo la fascia di contorno all'area di sviluppo industriale.

Mazzette (1991: 137) sottolinea, che i piani di questa prima fase, esprimono, in maniera assai esplicita, la logica speculativa, secondo la

quale lo spazio, in quanto bene che può essere consumato, illimitato e irriproducibile¹³⁰, è riprodotto e trasformato in spazio urbano.

La filosofia di fondo che accomuna i piani di questa fase è quella di estendere le caratteristiche della città al territorio, questo vuol dire, spiega Mazzette (1991: 141), che si è pensato di trasformare progressivamente il territorio agricolo in terreno edificabile, cioè immetterlo nel mercato delle aree urbane, il che corrisponde ad uno spreco ed ad un uso–consumo della risorsa del territorio.

Una seconda caratteristica di questa fase è rappresentata dalla tendenza a dare un forte impulso all'attività turistica, che era ritenuta il settore trainante dell'economia locale, tanto che si progettarono insediamenti lungo le coste per migliaia di metri cubi, a scapito dell'attività agricola.

Ciò ha conseguentemente comportato profonde trasformazioni dell'assetto territoriale: a) abbandono delle campagne; b) congestione dei centri urbani connessi ai “poli di sviluppo”; c) macroscopica carenza dei servizi.

¹³⁰ Sul carattere di irriproducibilità e limitatezza dell'ambiente fisico si veda Mazzette 1994a, ma anche 1989, 1990, 1993a, 1993b, 1994b. Mazzette, infatti, parla di una 'nuova coscienza ambientale' definendola come una nuova attenzione dell'uomo nei confronti dell'ambiente. Questa coscienza è dovuta alla condizione di *emergenzialità* che caratterizza le società moderne, nelle quali l'ambiente, la natura, il territorio, che precedentemente erano stati assunti come beni 'sostituibili' e 'riproducibili' sono ora considerati come parti limitate e finite. «Negli ultimi decenni si è andata affermando una maggiore attenzione e consapevolezza sociale verso le condizioni della Terra che appare sempre meno in grado di sostenere interventi di manipolazione e di consumo delle sue risorse, se non a rischio di alterarne in modo irreversibile l'equilibrio biologico che storicamente ha 'resistito'. Anche in relazione a questo rischio, sono cresciute forme differenziate di coscienza che stanno sollecitando politiche e atti normativi di tutela e, dove è ancora possibile, di ricostruzione ambientale alle.» (1994a: 13) Prosegue Mazzette «da più parti si è sostenuto che una delle ragioni principali dell'attenzione sociale oltre che istituzionale nei confronti dell'ambiente, consista nell'aumento del dato *emergenziale* che non ritroviamo nella storia passata. Il che non significa affatto che precedentemente il genere umano non ha avuto a che fare con problemi di insalubrità e di inquinamento, ma che questi non hanno mai assunto un carattere eccezionale, come avviene oggi. L'*emergenzialità* sembra essere data dal fatto che un determinato processo di degrado ambientale si è generalizzato e diffuso a tal punto da apparire incontrollabile, forse perfino irreversibile, diventando perciò eccezionale» (1994a: 41).

Per questo motivo alla fine degli anni '60 prendeva il via, a livello istituzionale, l'idea che nella programmazione dell'epoca vi fosse qualcosa che non andava e che perciò necessitava di un cambiamento, specie per ciò che concerneva la politica pianificatoria. In particolare emergeva un elemento negativo: la suddivisione del territorio regionale in due zone una considerata sviluppata e perciò ritenuta positiva, l'altra arretrata e dunque negativa. La prima gravitante intorno ai poli industriali è caratterizzata da una seppur caotica crescita, l'altra che corrispondeva alla restante parte del territorio sardo è sottoposta ad un rapido processo di impoverimento e spopolamento¹³¹.

Le cause di questo divario erano in parte da ricollegarsi: a) alla polarizzazione degli effetti a ristrette aree della Sardegna settentrionale e meridionale; b) alle modificazioni dell'ambiente sociale, non corrispondenti alla realtà sarda. (Mazzette 1991: 138).

In realtà, il vero problema stava nel fatto che la pianificazione territoriale in Sardegna era stata un qualcosa di esterno e straordinario rispetto alla sua configurazione istituzionale e organizzativa.

Per risolvere questo problema bisognava innanzitutto eliminare la divisione della Sardegna in due parti, perciò rimuovere gli effetti negativi prodotti dalla programmazione stessa e superare i dislivelli territoriali, che sarà peraltro l'obiettivo della programmazione territoriale cosiddetta "seconda generazione urbanistica".

Successivamente bisognava agire sul contenuto degli interventi, ossia: 1) utilizzare tutte le risorse umane ed economiche della Regione;

¹³¹ Per un percorso relativo alle dinamiche territoriali interne dell'isola e ai processi di mutamento del contesto sociale, partendo dalla fase della modernizzazione, cioè dagli anni '50 fino ad arrivare ai giorni nostri, si veda Mazzette 2002.

2) riqualificare lo sviluppo economico, inteso come modificazione del meccanismo di accumulazione e del rapporto tra consumi pubblici e consumi privati; 3) eliminare la posizione di rendita improduttiva ed il perseguimento della piena occupazione.

Infatti, nella seconda metà degli anni '70, attraverso il *Programma regionale di sviluppo* (1976-78) si stanziavano ingenti fondi per migliorare le strutture ricettive e alberghiere. L'idea è il superamento dei dislivelli territoriali prodotti dalla programmazione stessa; a livello economico vuole dire industrializzazione a bassa composizione organica di capitale e nuova attenzione per i problemi del settore agropastorale; dal punto di vista sociale significa l'estensione dei servizi della città alla società rurale.

La Sardegna appare così divisa in due zone: città-zona; comprensorio.

La teorizzazione della città-zona¹³² diventa così lo strumento principale per estendere all'intera popolazione sia il diritto alla condizione urbana sia il diritto al lavoro ma che in realtà assume il valore di un nuovo obiettivo, ossia un nuovo di assetto territoriale.

Queste riflessioni si trasformarono in norma con la già citata legge regionale 33 che sembra rappresenti un mutamento sostanziale nell'atteggiamento dell'Amministrazione regionale in ordine al territorio, nel senso che l'analisi territoriale diviene lo strumento indispensabile di decisione, per cui essa veniva posta sotto il continuo controllo dell'Amministrazione.

La seconda fase ebbe inizio negli anni Ottanta.

¹³²Con la città-zona (Mazzette 1991: 139) cioè «con l'assimilazione delle realtà rurali alla condizione urbana, si intendeva superare la nota contrapposizione città-campagna». In altre parole, negando al campagna si generalizza e diventa totalizzante il cosiddetto 'effetto urbano' e questo, ancora una volta, assume un significato denso di contenuti».

Nella metà degli anni '80, nelle regioni italiane e anche in Sardegna, maturavano gradualmente nuovi strumenti e nuove proposte in materia di programmazione. «Questa nuova generazione di programmi si basa sulla definizione di obiettivi generali e specifici e sulla conseguente individuazione di progetti, con un preciso significato tecnico e valutati in termini economici e finanziari con analisi costi e benefici» (Asili 1991: 13).

Questa seconda fase (anni '80-'90) si caratterizzava per: 1) urbanizzazione diffusa in modo lineare; 2) sentimenti di crisi ambientale e introduzione dei primi vincoli “naturalistici”¹³³ (deregulation locale e vincoli Stato e U.E.); 3) abbandono degli strumenti ordinari di pianificazione (ad esempio i PRG)¹³⁴.

Anche in Sardegna, questa nuova stagione della politica di sviluppo si è andata affermando i cui punti di partenza più significativi sono:

- l’elaborazione di programmi di settore di valenza regionale per tematiche proprie di quel livello, in grado di legare le scelte d’investimento alle caratteristiche reali del territorio (piano delle acque, piano dei trasporti, piano di risanamento delle acque, piano per lo smaltimento dei rifiuti, etc.);
- l’esigenza di definire i termini dei contenuti territoriali delle politiche dello sviluppo;

¹³³ Un fenomeno significativo è la nuova considerazione dell’ambiente, che si presenta come un’opzione sociale a cui il legislatore è chiamato a dare seguito attraverso l’avvio di politiche di settore ambientale riguardanti: la qualità dell’area, dell’acqua e del suolo, e l’introduzione, anche in Italia, di studi di impatto ambientale atti a valutare gli effetti che una determinata opera può determinare sull’ambiente in cui si colloca (Asili 1991: 14).

¹³⁴ In questa fase si registra la sostanziale ininfluenza degli strumenti di pianificazione urbanistica operanti sia a livello di area vasta (Piani territoriali di coordinamento), sia a livello comunale (Piani regolatori) sui processi reali di trasformazione che avvengono nel territorio, nel contempo incominciano a nascere con la legge 431, nuovi strumenti, non urbanistici, della gestione del territorio, come i piani paesistici (Asili 1991: 14).

– la nuova considerazione dell’ambiente, non solo come componente essenziale della qualità della vita dei cittadini, ma anche come fattore di localizzazione per nuove attività produttive.

Si avviavano quindi nuovi studi e ricerche sul territorio, aprendo un vasto dibattito su una nuova legge urbanistica regionale, sulla formazione dei piani paesistici e sull’esigenza di una legge quadro per aree protette. Un significativo risultato nella pianificazione territoriale lo si ottenne nel 1980 con il *Rapporto sullo schema di assetto del territorio regionale*, in quanto in esso erano confermate analisi sullo, ‘stato di salute’ del territorio, valutato sulla base di indicatori e attraverso l’uso di sofisticate metodologie.

In questo documento veniva messa in discussione l’efficienza dei comprensori, in quanto l’ambito territoriale e demografico di gran parte dei comprensori non consentiva di rendere efficienti le relazioni tra i sistemi di servizi medio-alti e quelli economici e produttivi per cui si rendeva necessario prevedere aggregazioni più ampie.

E’ per questo motivo che venne proposta la sperimentazione di un nuovo tipo di struttura territoriale, denominata *regione urbana* che accoglieva una soglia minima di popolazione di 70.000 abitanti, al fine di rendere possibile l’organizzazione dei servizi tipici di una città di grandezza media.

A livello europeo, le direttive comunitarie innescarono una serie di spinte della pianificazione dal basso a partire dai progetti INTERREG. Si avvia la pianificazione integrata in campo economico inoltre si prospettano leggi di tutela paesaggistica su input dello Stato.

Anche il turismo rurale rientra in quest'ottica: Programmi Leader e Gal¹³⁵. Si crea un sistema di rete di ospitalità rurale e la creazione di un Consorzio di valorizzazione nel settore del turismo, dell'agro-alimentare e dell'artigianato fra imprenditori.

Le strategie seguite sono state: 1) l'introduzione di nuovi sistemi di produzione coerenti con le potenzialità locali; 2) la creazione di nuove occasioni di sviluppo e di nuove professionalità; 3) il coinvolgimento della collettività nelle azioni di intervento e il coordinamento tra gli operatori; 4) la valorizzazione delle produzioni tipiche con l'obiettivo di ridurre la vulnerabilità a la debolezza delle strutture esistenti all'interno di alcune zone rurali.

Negli ultimi dieci anni, in parte in conseguenza della fine del tradizionale intervento straordinario nel Mezzogiorno, in parte come effetto della politica di riequilibrio territoriale dell'Unione Europea, un'ingente quantità di risorse è stata destinata a progetti e programmi di sviluppo, in particolare, ma non solo, nelle regioni meridionali italiane. In questo periodo si sono succeduti in breve tempo, una costellazione di strumenti, dal Patto territoriale ai programmi

¹³⁵ «Sviluppo rurale è un'espressione che ricorrerà più volte in assenza di un sinonimo, ed è legata al noto documento comunitario sul "Futuro del mondo rurale", dove si afferma che "spazio" e "mondo rurale" si riferiscono a un unico tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse e che la Carta europea delle zone rurali considera formanti "un tutto". La politica comunitaria svolge un ruolo guida che, espresso fin dal 1988, si è confermato con la normativa più recente legata ai Fondi Strutturali e con lo specifico Regolamento (CE) n. 1257/99 dove l'immagine dello sviluppo rurale, come auspicata nella dichiarazione di Cork, esplicitata nella Comunicazione "Agenda 2000", mira al mantenimento di aree rurali vitali dove il loro sviluppo economico, indirizzando al mercato la ricchezza di risorse in esse contenute, assurge ad elemento fondamentale e secondo pilastro della nuova Politica Agricola Comune».

«Per la Sardegna lo sviluppo rurale non è un'opzione ma una necessità. I Gruppi di Azione Locale quale antenna, osservatorio, agenzia di sviluppo rurale risultano gli attori principali chiamati oggi a fare un salto di qualità e trasformare l'area rurale in un paesaggio armonico dove turismo, cultura e natura possono costituire l'impulso decisivo allo sviluppo complessivo dell'Isola.» Per un'analisi sullo sviluppo rurale in Sardegna, nel quadro della normativa comunitari europea cfr. Masu 2002: 133-177.

LEADER, dai Contratti di Programma ai PIT (Progetti Integrati Territoriali) che hanno dato vita alla cosiddetta “nuova” programmazione la quale si caratterizza, rispetto alla “vecchia”: a) per il coinvolgimento di vari soggetti pubblici e privati (partenariato); b) per la partecipazione di questi al finanziamento dei programmi (cofinanziamento); c) per l’enfasi posta sulla dimensione territoriale e per il carattere integrato degli interventi; d) per la partecipazione dal basso alla definizione di necessità e strategie, (concertazione). (Bottazzi 2005)

La “nuova” programmazione si afferma a partire dagli anni Novanta

136

Secondo Bottazzi (2005: 14), le differenze rispetto al passato sono di una tale importanza che si può parlare di una nuova idea di sviluppo, di un vero e proprio nuovo paradigma rispetto a quello dominante dagli anni Cinquanta.

I punti salienti di queste novità, quelle che fanno pensare per l’appunto ad un cambio di paradigma, sono i seguenti: a) in primo luogo, rispetto ad una logica centralista, che sia quella nazionale o regionale, viene attribuita una grande enfasi ai processi di decentramento e alla partecipazione dei livelli istituzionali di governo più bassi al processo programmatico, ossia alla partecipazione ‘dal

¹³⁶La nuova programmazione è caratterizzata dal principio del partenariato, il rispetto del quale comporta il trasferimento di esperienze sia tra i diversi livelli istituzionali che tra questi e le parti economiche e sociali.

L’attività di partenariato e di concertazione, nel disegno della nuova programmazione, prende avvio con un continuo confronto tra i diversi soggetti istituzionali, economici e sociali. Il confronto tra l’Amministrazione regionale, le autonomie locali, le Parti economiche e sociali è stato spesso caratterizzato da incomprensioni proprio perché ci si è concentrati quasi esclusivamente sul contenuto della programmazione piuttosto che sull’aspetto metodologico. La condivisione delle regole tra i soggetti interessati, pur nel rispetto dei diversi ruoli, rappresenta una buona base di partenza per qualsiasi programma rendendo il confronto più costruttivo.

basso' di tutti gli attori economici e sociali; b) in secondo luogo, si accresce la consapevolezza che non è sufficiente considerare meramente gli aspetti economici, infatti, accanto a questi, seppure importanti, occorre considerare i fattori sociali, culturali, storici, geografici, che sono altrettanto importanti nei processi di sviluppo (*Ibidem*).

La Sardegna, molto probabilmente, grazie all'esperienza maturata nei decenni precedenti sugli strumenti della programmazione, è stata tra le prime Regioni in Italia a cogliere questa nuova tendenza¹³⁷.

In questa terza fase¹³⁸ (anni 1990-2009) la programmazione regionale sarda, come anche quella nazionale, muta profondamente le proprie linee d'azione, dopo le difficoltà della programmazione dall'alto incontrate negli anni '80, adotta nuove metodologie per governare realmente i processi sociali ed economici: decentra i suoi processi di elaborazione e di proposta; ricerca strumenti e modalità di azione che

¹³⁷ «Alcune innovazioni sul piano istituzionale e un ripensamento sulle caratteristiche dello sviluppo locale alla luce dei processi di internazionalizzazione delle economie capitalistiche ci inducono a prospettare alcune modifiche ai processi di programmazione regionale. In particolare, i nuovi principi comunitari di sussidiarietà e di partenariato, insieme alla revisione delle funzioni e delle competenze degli enti locali, rimettono in discussione i criteri e i processi di programmazione regionale, come era stata definita nel piano generale di sviluppo economico approvato dal Consiglio regionale della Sardegna nel 1991.

È tempo dunque di delineare un nuovo processo di programmazione che sia coerente con le nuove condizioni economiche e istituzionali e appaia insieme idoneo a promuovere e a valorizzare strategie di sviluppo locale» (Sassu 1995: 5).

¹³⁸ Con l'introduzione delle Intese Istituzionali di programma, dei Patti territoriali e dei Contratti di Area, sancita dall'articolo 2 della legge 28.12.1996 n. 662 e con la delibera CIPE del 21 marzo, si passa dalla fase della Contrattazione Programmata a quella della Programmazione negoziata.

In questa terza fase si può sostenere seppur in maniera semplicistica che si è passati dalla contrattazione programmata alla programmazione negoziata. Con la contrattazione programmata si realizza una concertazione fra Governo e Impresa o fra governo e regione su uno specifico programma di interventi per la realizzazione del quale si chiede un cofinanziamento regionale. L'obiettivo prevalente è dettato dalla necessità di una razionalizzazione degli interventi governativi piuttosto che il risultato di una nuova concezione della programmazione, né, tanto meno, di una nuova concezione dei rapporti Stato-regione.

promuovano maggiormente la collaborazione tra i soggetti presenti a livello locale e tra questi e il livello centrale.

I nuovi modelli di programmazione sono le intese istituzionali di programma, i patti territoriali, la programmazione negoziata. Essi esprimono compiutamente la consapevolezza dei limiti di una programmazione tradizionale predisposta dal centro e che affida alle autonomie locali solo la possibilità di esprimere un parere, più o meno vincolante, su una proposta già strutturata. Inoltre, questi strumenti rappresentano la volontà di individuare nuove dimensioni di una programmazione che sappia realmente valorizzare le capacità progettuali presenti in una determinata area, recepirle come risorse, promuovere processi di coordinamento a livello locale.

Vista questa prospettiva di territorializzazione dei processi decisionali, e quindi la reale partecipazione dei soggetti locali alla programmazione regionale, la regione sarda si è mossa in questi anni anticipando su molteplici aspetti il dibattito nazionale.

In fase si susseguono:

- “Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale” (L.R. 45/1989);
- Piano dei parchi (1989);
- Piano generale di sviluppo (1991);
- PIA – Programmi integrati d’area (1996);
- PRU – Piano di riqualificazione urbana e dei centri storici (1998);
- Quadro Comunitario di sostegno (*Leader I, II, Plus; Patti territoriali; PIT – Progetti integrati territoriali*)(2000 – 2006);
- “Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale” L.R. 8/2004;
- Piano Paesaggistico Regionale (2006).

Il 15 novembre 1991 un apposito Gruppo di Lavoro Interassessoriale in rappresentanza degli assessorati della Programmazione, difesa dell'Ambiente, Urbanistica, Pubblica istruzione e Agricoltura ha espresso un unanime parere favorevole sulla proposta de Piani di Gestione predisposta dall'Assessorato Difesa dell'Ambiente per i sei Parchi del Limbara, Marghine-Goceano, Sinis-Montiferru, Monte Arci, Giara e Linas-Marganai.

Con la presentazione dei Piani di Gestione si apre una nuova stagione per i Piani dei Parchi in Sardegna; i Piani, infatti, definiti nella logica della L.R. n. 31/89, contengono elementi di rilevante novità per quanto riguarda il significato di gestione, i criteri di valorizzazione delle risorse naturalistiche, le ricadute economiche connesse all'istituzione dei parchi e sono motivo per una riflessione più generale sulla Pianificazione territoriale urbanistica¹³⁹.

La strategia regionale per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali è stata definita dalla Regione Sardegna con la Legge

¹³⁹ La storia dei Piani dei Parchi in Sardegna nasce, a parte alcuni studi specifici e proposte formulate in precedenza, con la proposta del Parco nazionale del Gennargentu, promossa dal centro di Programmazione della Regione Sardegna e predisposta nel 1966 da un gruppo di esperti costituenti la Società Generalpiani. L'idea-guida della cultura naturalistica dell'epoca, in Italia ma anche nel resto d'Europa, faceva riferimento al modello fin ad allora conosciuto di Parco Nazionale, cioè «un Parco la cui funzione era essenzialmente di tutela della natura, e conseguentemente, di limitazione delle attività antropiche». La cultura naturalistica dei parchi si evolve rapidamente dapprima in Europa, soprattutto dopo che in Francia viene emesso un Decreto (1.3.67) con il quale si dà origine all'istituzione dei Parchi Regionali. Sull'esempio francese si afferma anche in Italia, gradualmente, la logica dei parchi regionali. La differenza tra i Parchi Nazionali e i Parchi Regionali non era una differenza di carattere spaziale bensì nel tipo di rapporto che si istituisce tra l'uomo e l'ambiente e quindi nel tipo di interventi proposti che riguardano la valorizzazione non solo delle risorse naturalistiche ma anche delle attività agrosilvo-pastorali.

Per una breve storia, degli ultimi 30 anni, dei Piani dei Parchi della Sardegna si veda La Programmazione in Sardegna 1992: 30-38. Per un'analisi sulla proposta di legge nazionale per l'istituzione del Parco Nazionale del Gennargentu si veda La Programmazione in Sardegna 1969 : 51-54. Sulla vicenda dei parchi in Sardegna si veda Mazzette 1996.

Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

regionale 7.6.89 n.31: “Norme per l’istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica e ambientale”¹⁴⁰.

I principi che stanno alla base dell’istituzione dei parchi in Sardegna, contenuti nella sopra citata legge, possono essere così riassunti: 1) ogni parco o area protetta fa parte di un sistema regionale; 2) l’istituzione di un’area protetta ha come obiettivi, non solo la tutela dei valori ambientali-culturali, ma anche la fruizione sociale e lo sviluppo economico; 3) i parchi regionali saranno gestiti da consorzi di enti locali (Comuni e Comunità Montane) per le aree interessate dai parchi dovranno essere maggiorati i contributi regionali già previsti dalla legislazione vigente per gli interventi nei settori quali l’agricoltura e il turismo, per le attività di controllo dell’inquinamento e per tutti quegli interventi volti a migliorare la qualità insediativa (Lacava 1992: 33).

Si legge in “La Programmazione in Sardegna” (Marongiu 1991: 5): «quale programmazione per gli Anni Novanta? O meglio è ancora utile la programmazione in una realtà come quella sarda?». Può sembrare una domanda inutile, tuttavia non è inadeguato di tanto in tanto riflettere sulle finalità da perseguire e sui mezzi più adattati per raggiungerle.

Perché in definitiva, al di là delle dispute terminologiche, per programmazione si intende un processo decisionale articolato in tre fasi: 1) identificazione degli obiettivi che la collettività intende perseguire in un arco di tempo determinato; 2) verifica della loro

¹⁴⁰ La legge prevede l’istituzione di nove parchi regionale: Gennargentu, Limbara, Linas, Marghine-Goceano, Arci, Montiferru-Sinis, Giara di Gesturi, Settefratelli e Sulcis, nonché di 60 riserve naturali, di 24 monumenti naturali e di 16 aree di rilevante interesse naturalistico.
Dott.ssa Stefania Paddeu-“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 173
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

reciproca compatibilità e selezione di quelli ritenuti prioritari, 3) predisposizione degli strumenti in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi (*Ibidem*).

Se i primi esperimenti di programmazione regionale (e anche nazionale) spesso etichettati come “libro dei sogni”, di circa quarant’anni fa (anni ’70), avevano un’impostazione troppo sbilanciata in direzione della fase di individuazione degli obiettivi, a scapito della fase di strumentazione necessaria per il loro perseguimento, si sostituisce una fase opposta caratterizzata dalla troppa attenzione alle procedure finanziarie e amministrative e poca importanza al disegno strategico della società (*ibidem*).

In questa fase la Regione sarda ha cercato una nuova e incisiva fase del processo di programmazione, con un’impostazione che tende a ripercorrere per intero le tre fasi che caratterizzavano il processo di programmazione.

Concretamente questo orientamento lo si raggiunge con il documento “*Indirizzi e direttive per l’elaborazione del Piano generale di sviluppo e del Programma pluriennale*” approvato dal consiglio regionale il 27 aprile 1990, nel quale appunto sono individuati gli obiettivi, i contenuti e gli strumenti per la predisposizione dei documenti programmatici.

Per dare attuazione a tali direttive, si è ritenuto opportuno elaborare documenti separati, ciascuno con una propria autonomia di contenuto e di metodo, anche se insieme concorrono ad identificare un unico quadro di programmazione regionale.

I documenti in questione sono:

- Il *Rapporto sulla situazione socio-economica, territoriale e ambientale dell'isola*, attraverso il quale ci si propone di : a) analizzare lo stato e l'evoluzione del sistema regionale; b) individuare i nodi e le strozzature che ostacolano lo sviluppo della società sarda; c) far emergere gli eventuali squilibri che a livello di settore o di area che tuttora caratterizzano la regione.
- Il *Rapporto sullo stato di attuazione dei programmi*, attraverso il quale verificare la realizzazione degli interventi e quindi l'utilizzazione delle risorse finanziarie assegnate.
- Il *Piano generale di sviluppo (P.G.S.)*, attraverso il quale delineare il sistema delle grandi opzioni programmatiche e degli obiettivi e individuare le corrispondenti politiche ed azioni in campo economico, sociale e territoriale.
- Il *Programma Pluriennale*, mediante il quale sulla base dell'accertamento delle risorse finanziarie disponibili provenienti da fonti comunitarie, nazionali e regionali, definire le azioni e gli interventi da attuare per la realizzazione nel triennio degli obiettivi prioritari. (Marongiu 1991: 6)

Questi documenti, in particolare il Piano Generale di Sviluppo (approvato dal consiglio regionale nel 1991), che rappresenta il 'perno' dell'intera manovra di programmazione, si basano sul principio secondo il quale il perseguimento degli obiettivi non si ottiene applicando in maniera uniforme su tutto il territorio politiche di settore, quanto piuttosto attuando strategie diversificate in base ad interventi di carattere regionale o subregionale.

Infatti, questo documento è apprezzabile sotto diversi punti di vista: innanzitutto è il primo tentativo fatto in Sardegna di predisporre un

piano di sviluppo complessivo, non limitato alle risorse straordinarie come è avvenuto nel Piano di Rinascita; in secondo luogo contiene una logica di politica economica che viene espressamente indicata, anche se sono assenti gli elementi che consentono di giudicarne la coerenza; infine introduce, come strumento di allocazione delle risorse del territorio, il concetto di ‘aree programma’ (Sassu 1995: 7).

Queste aree programma vengono concepite non come soggetti che concorrono e partecipano alla programmazione regionale e ne gestiscono gli interventi di competenza, ma hanno una funzione puramente “geografica” di allocazione delle risorse (*Ibidem*).

Il territorio regionale si trova suddiviso in sette aree programma: Sassari, Olbia-Tempio, Nuoro, Ogliastra, Oristano, Sulcis-Inglesiente, Guspini, Cagliari.

Queste aree, indicate come «ambiti-sub regionali di massima interrelazione fra funzioni produttive, residenziali e di servizio, devono costituire anche il riferimento per una politica che non consideri la regione come un insieme territoriale omogeneo ma che punti a risolvere congiuntamente i problemi delle aree forti e di quelle deboli di ciascuna realtà territoriale» (Marongiu 1991: 6).

Coerentemente con questa impostazione sono state quindi delineate: a) una strategia a sviluppo regionale, volta a definire l’importanza relativa di ogni obiettivo nel contesto complessivo della regione; b) una strategia diversificata per ognuna delle sette aree di programma in relazione alle caratteristiche specifiche delle stesse.

Le finalità che il Piano Generale di Sviluppo (P.G.S) si propone riguardano:

- a) L'ampliamento, la specializzazione e l'integrazione del sistema produttivo, ricorrendo in primo luogo alla valorizzazione delle risorse locali; in secondo luogo all'intensificazione del processo di specializzazione delle produzioni; in terzo luogo l'ampliamento della base produttiva in grado di soddisfare la domanda interna.
- b) Il miglioramento della qualità del sistema insediativo, da raggiungere attraverso l'ampliamento e la qualificazione della gamma dei servizi rari, la riorganizzazione del territorio in sistemi urbani in grado di soddisfare più elevati standard di qualità della vita, la riqualificazione di sistemi di infrastrutture a rete.
- c) Il potenziamento del sistema relazionale, sia dal lato dell'infrastrutturazione, come del miglioramento della gestione e della creazione di sistemi intermodali, in grado di migliorare e qualificare la mobilità diffusa all'interno di ciascun sistema urbano. L'interconnessione tra i poli regionali e l'integrazione con l'esterno, la promozione di servizi avanzati e diffusi di telecomunicazioni sono gli obiettivi specifici da perseguire per il potenziamento del sistema.
- d) Il mantenimento di una elevata qualità del sistema ambientale. In particolare questo obiettivo sarà perseguito; procedendo all'istituzione dei parchi e delle riserve previste dalla legge regionale; tutelando la qualità dell'aria e dei corpi idrici; realizzando un'organizzazione efficiente delle diverse forme di smaltimento dei rifiuti urbani e industriali; difendendo il patrimonio forestale dagli incendi, migliorandone lo stato di

conservazione ed aumentandone la superficie; ampliandola conoscenza della realtà ambientale e delle ricadute sul territorio delle attività antropiche.

e) Il miglioramento del sistema culturale, sociale e delle formazione. Occorre sostenere esigenze e soddisfare bisogni vecchie nuovi che emergono dal corpo sociale tenendo conto degli aspetti tipici della realtà locale. Tra questi i problemi emergenti sono: la disoccupazione, il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, il miglioramento di strutture e servizi del sistema scolastico e universitario. (Marongiu 1991: 6-7)

f) La filosofia di fondo del P.G.S si basa su tre elementi complementari rispetto ai quali progettare il futuro regionale: programmazione settoriale, pianificazione del territorio, tutela ambientale. Tale approccio ha condotto alla definizione, come abbiamo precedentemente argomentato, di due livelli di intervento: il primo incentrato su una strategia di sviluppo regionale volta a valorizzare ogni intervento rispondente ad obiettivi rilevanti nel contesto complessivo dell'isola; il secondo basato su una strategia di sviluppo diversificata per ogni area programma, in relazione alle caratteristiche specifiche delle aree stesse (Marongiu 1991: 8).

In un articolo apparso nel 1995 in *La programmazione in Sardegna*, l'Assessore al Bilancio e alla Programmazione dell'epoca, Antonio Sassu, esaltava la nuova esperienza di programmazione richiamando le novità che provenivano dalla Commissione europea e dal nuovo quadro di riforma delle competenze e funzioni degli enti locali (la

legge 142/1990), lanciava la prima esperienza, tutta sarda, della nuova programmazione, i cosiddetti PIA (Programmi Integrati d'Area). L'art. 1 della L.R. 14/1996 affermava: «la Regione assume come strumenti della programmazione i programmi integrati finalizzati allo sviluppo ed alla occupazione. Per lo svolgimento delle attività di programmazione associa nell'elaborazione e nella definizione delle politiche di sviluppo gli enti locali, promuove il concorso delle forze sociali ed economiche»¹⁴¹.

Con i programmi integrati d'area la programmazione riprende il suo cammino dal livello territoriale, attraverso il determinante contributo delle autonomie locali e dei soggetti economici e sociali presenti in un'area significativi, i quali sono sollecitati a predisporre progetti secondo programmi finalizzati allo sviluppo locale che nel loro insieme, valutati nelle reciproche compatibilità e nella rispondenza alle direzioni di sviluppo privilegiate a livello regionale, danno concreta articolazione alla scelta di sviluppo¹⁴².

¹⁴¹ Sulla programmazione integrata, i riferimenti normativi (L.R: n.14/1996, norme integrative alla legge regionale, L.R. n.14/96, modifiche e integrazioni alla legge) e i primi programmi di attuazione (Direttive per la predisposizione e per l'attuazione dei Programmi integrati d'Area) Cfr. La Programmazione in Sardegna 1997: 57- 123.

¹⁴² La programmazione integrata d'area, introdotta dalla legge regionale 26 febbraio 1996, n. 14, è un modello di programmazione che nasce dal basso, nel processo di coordinamento dei progetti locali, selezionati e valorizzati in base a priorità chiaramente esplicitate e ad opzioni individuate nei documenti di programmazione predisposti dalla Regione.

La legge 26/02/1996, n. 14, pone le basi per avviare un nuovo processo di programmazione, imperniato sui programmi integrati, di rilevanza regionale o finalizzati allo sviluppo locale, e sui principi di sussidiarietà e di partenariato, già operanti tra le istituzioni pubbliche aderenti all'unione Europea.

La normativa prevista si muove, inoltre nell'alveo dei principi fissati dal nuovo ordinamento delle autonomie locali, definiti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che pone la Provincia come snodo fondamentale sia nei rapporti con il livello locale (enti locali e altri soggetti pubblici e privati operanti nel territorio) sia rispetto a quello regionale.

La legge si articola in due titoli: nel primo – Titolo I “Norme generali e programmi integrati regionali”- sono disciplinati i programmi integrati di rilevanza regionale; all’Art.2 vengono indicati gli interventi e le opere con valenza strategica nei settori produttivi, delle infrastrutture, dell’ambiente e dei servizi, che vengono predisposti dalla Giunta regionale, con la collaborazione delle provincie, sulla base delle direttive stabilite dal Consiglio. Nel Titolo II “Programmi integrati d’area finalizzati allo sviluppo locale” trovano collocazione le norme riguardanti i Programmi Integrati d’Area finalizzati allo sviluppo locale che hanno una dimensione d’area caratterizzata dall’interesse sovra comunale e/o comunale. La provincia, promuovendo forme di collaborazione dei comuni, delle comunità montane e degli altri soggetti pubblici e privati interessati ed avvalendosi dall’apporto dell’Amministrazione regionale, degli enti strumentali della Regione e delle forze economiche e sociali, predispone e coordina, con riferimento a territori definiti, i programmi integrati d’area.

Si tratta del tentativo di estendere il modello della concertazione fino al livello decentrato e di attivare una logica di partenariato sociale, intesa come accordo tra un ampio numero di forze economiche e sociali operanti a livello locale, sollecitando e promuovendo progettualità dal basso, introducendo il concetto di selezione dei progetti dei programmi.

Alla base sta il concetto che il territorio e l’ambiente non sono soltanto elementi fisici da attrezzare, preservare, promuovere, sono anche, e soprattutto, il contesto in cui gli operatori economici e gli operatori istituzionali devono lavorare congiuntamente per progettare lo

sviluppo locale, per creare sinergie che rendano più competitive le imprese nei mercati nazionali e internazionali.

Progettualità dal basso, concertazione locale, partenariato e sussidiarietà¹⁴³ sono dunque i concetti chiave degli strumenti della Programmazione negoziata.

L'attivazione di un progetto di sviluppo, attraverso l'ampio coinvolgimento del sistema delle imprese e dei soggetti intermedi operanti a livello locale (amministrazioni locali, organizzazioni sindacali, associazioni di categoria), ne costituiscono i tratti essenziali. Questi strumenti si pongono quindi obiettivi di sviluppo locale attraverso interventi nei settori produttivi, nei servizi, nel turismo e nell'apparato strutturale tra loro integrati.

La legge regionale sui Piani Integrati D'Area è stata innovativa e antesignana e, ancora una volta, la Sardegna si colloca come un laboratorio di politica e di programmazione almeno sotto l'aspetto normativo.

L'attuazione dei P.I.A avviene, peraltro, attraverso gli Accordi di Programma e il soggetto responsabile è il Coordinatore di Programma.

¹⁴³ Il principio del partenariato, ha radici profonde nella storia della Comunità europea, dal momento che esso comincia ad acquistare vigore con la costituzione dei Fondi strutturali, nel 1973. Ma è recentemente, e soprattutto con il Regolamento n. 2052/88, nella stesura definitiva dell'art. 4 approvato nel luglio del 1993, che il Consiglio ha definito la partecipazione dei soggetti istituzionali e sociali alla politica regionale comunitaria. Secondo questo articolo il partenariato è concepito come una "stretta concertazione" fra la Commissione, lo Stato membro, le autorità e gli organismi competenti, compresi i partners economici e sociali.

Il principio di sussidiarietà è affermato dall'art.3b del trattato di Maastricht, secondo il quale "la Comunità Europea agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono stati assegnati". Questo comporta che tutto ciò che non è previsto come competenza della Comunità viene svolto dagli Stati membri e dalle regioni. La Comunità interviene, nei settori che non sono di esclusiva competenza, secondo il principio di sussidiarietà, "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati dagli stati membri". Come si può intuire, il principio di sussidiarietà implica che tutte le funzioni siano decentrate, che ci sia un avvicinamento dei cittadini alla funzione amministrativa.

Quest'ultimo promuove l'attuazione degli accordi, è responsabile della realizzazione degli obiettivi del programma, ne assicura la più rapida ed efficiente esecuzione anche attraverso la convocazione delle conferenze dei servizi.

Un altro aspetto fondamentale è la concertazione fra le parti sociali attraverso la definizione di specifici accordi finalizzati all'adozione di misure di flessibilità nell'utilizzo della manodopera e all'adozione di politiche di moderazione salariale volte a ridurre il costo del lavoro.

Bisogna tuttavia ricordare, che nonostante finora sono stati elencati esclusivamente gli effetti positivi dati dall'attuazione dei P.I.A., che nella prima attuazione della legge regionale sono emersi anche limiti e difficoltà e non mancano anche esigenze di precisazione tecnica e normativa. Ma allo stesso tempo si è rafforzata la consapevolezza che solo con la partecipazione della comunità locali e delle loro istituzioni può essere avviata una reale ed equa programmazione dei processi economici e sociali.

Solo di recente è maturata in molte regioni italiane, e non si esclude da questa tendenza la Sardegna, una nuova consapevolezza volta a valorizzare le strutture insediative. A tal fine è stato ideato e predisposto un nuovo strumento "Piano di Riqualificazione Urbano" (P.R.U.)¹⁴⁴.

I caratteri distintivi di questo nuovo strumento sono: a) l'integrazione, in quanto si tratta di uno strumento urbanistico e socio-economico; b) l'estensione, poiché si rivolge a livello di quartiere o settore urbano o

¹⁴⁴Questo nuovo strumento di pianificazione dovrebbe di fatto sostituirsi al Piano Particolareggiato Esecutivo e rientra in quella categoria di intervento, già prevista nella legge 457/78 che veniva definita "ristrutturazione urbanistica".

comunque di parti urbane che siano comunque riconoscibili come strutture integrate con priorità operative; c) la complessità, in quanto capace di esprimere sottosistemi che riflettono in tutta la sua complessità la città esistente; d) l'operatività, che significa predisporre e utilizzare tale strumento dove è realmente utile e necessario; f) la conservazione integrata, cioè la permanenza dei valori urbani consolidati pur in presenza di un mix di azioni trasformative, restitutive e manutentrici (La Programmazione in Sardegna 1992: 40). In Sardegna c'è stato un notevole ritardo nell'applicazione degli strumenti ex legge 457, infatti a fronte di una cifra considerevole di piani particolareggiati dei centri storici approvati si conta un numero assai esiguo di Piani di Recupero.

A causa di questo ritardo, la regione Sardegna ha dovuto mettersi al passo con le altre regioni italiane, in materia di politiche per la conservazione del patrimonio edilizio esistente, stanziando per esso una quota di finanziamenti pubblici ben più consistente rispetto al passato, e vincolandola a strumenti di gestione di "conservazione integrata.

Un passo senza dubbio importante nella definizione delle politiche di recupero dei Centri sardi è stato compiuto con l'approvazione della L.R. n. 45/89 (Cossu 1992: 41).

É importante che anche in Sardegna le politiche di conservazione e recupero dell'esistente diventino concrete esperienze sulle quali, così come è avvenuto in altre regioni, potrà maturare la consapevolezza che la conservazione della culture materiali, siano esse monumentali o semplicemente testimonianza del vivere quotidiano, è indispensabile

per documentare e trasmettere alle generazioni future la nostra storia (*Ibidem*).

Il 21 aprile del 1997 la Regione Sardegna sottoscrive il Protocollo d'Intesa con il Governo Centrale, individuando una serie di iniziative urgenti di particolare rilevanza per la soluzione di problemi di natura infrastrutturale e amministrativa che ritardano lo sviluppo socio-economico e occupazionale dell'Isola.

La regione Sardegna e il Governo convertono il Protocollo d'intesa siglato nel '97 nell'Intesa istituzionale di Programma del 21 aprile 1999 e sottoscrivono 5 accordi di Programma quadro (APQ).

Le innovazioni introdotte dalla programmazione comunitaria 2000/2006 adottate dal Governo Nazionale riguardano: l'elaborazione del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), oggi Quadro comunitario di Sostegno (QCS)¹⁴⁵ e dei Programmi operativi, con particolare riferimento al POR Sardegna quale "Forma d'intervento" del QCS.

Le principali modifiche contenute nel regolamento 1260/99 di funzionamento dei Fondi Strutturali nascono dall'esigenza di semplificare il sistema di Programmazione con l'obiettivo di aumentare il decentramento, di rafforzare il principio della concertazione, ridefinire il partenariato e rendere meno complessa la verifica dell'addizionalità a livello del QCS (Pisu 2002: 8).

Conoscere la disciplina e il metodo adottato dalla Commissione europea e dal Governo nazionale per la Programmazione e la gestione dei Fondi comunitari 2000/2006 è essenziale affinché possa diventare

¹⁴⁵ L'art. 158 del Trattato che istituisce la Comunità europea prevede che, «per rafforzare la coesione economica e sociale, la Comunità deve assumere l'obiettivo di ridurre il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite». L'art. 159 prevede che tale azione venga sostenuta attraverso i "Fondi Strutturali" (Pisu 2002: 19).

sia metodo ordinario per la gestione dell'intera spesa regionale, sia patrimonio dei soggetti che partecipano direttamente o indirettamente allo sviluppo economico dell'Isola, questo perché gli investimenti economici e sociali fanno parte di un'unica strategia di sviluppo nell'ambito territoriale di riferimento e pertanto di un unico ciclo di programmazione.

I regolamenti comunitari forniscono indicazioni precise sia sul ruolo che ricopre la Commissione europea nella programmazione 2000/2006 sia sul ruolo degli stati membri, delle regioni e del partenariato economico e sociale.

La fase di Programmazione per la Regione Sardegna si è conclusa con l'approvazione del POR da parte della commissione europea (8 agosto del 2000).

L'obiettivo generale del POR Sardegna¹⁴⁶ consiste:

- nell'assicurare un tasso di crescita superiore a quello medio dell'UE entro il quarto anno del settennio 2000/2006;
- nel perseguire la coesione economica e sociale delle aree interne dell'Isola attraverso la valorizzazione delle risorse locali in chiave produttiva, un forte aumento dell'occupazione e della dotazione infrastrutturale.

La prima strategia per il conseguimento dell'obiettivo generale è rappresentata dallo sviluppo della competitività del sistema economico attraverso il potenziamento della base produttiva e delle capacità di attrazione di iniziative e risorse esterne; la rimozione degli ostacoli alla localizzazione delle iniziative produttive, siano essi

¹⁴⁶ Il POR Sardegna può considerarsi nella versione comunitaria del Programma generale di sviluppo, che rappresenta il quadro di riferimento dell'attività politica, istituzionale, amministrativa della Regione, nonché di tutti gli Enti pubblici e privati che operano sul territorio.

fattori materiali (infrastrutture di supporto, aree di insediamento industriale) che immateriali (capitale umano, servizi alle imprese, innovazione tecnologica) il potenziamento delle reti di comunicazione fisiche e immateriali (continuità territoriale, società di informazione). La seconda strategia tesa a ridurre il disagio sociale nelle aree interne è caratterizzata dalla valorizzazione delle risorse locali principalmente legate all'agricoltura, alla pastorizia, all'ambiente, alla forestazione e al turismo, nonché al miglioramento della dotazione infrastrutturale e dei servizi nel territorio. Una funzione fondamentale nel perseguimento di questo obiettivo è legata alla valorizzazione delle risorse umane, specialmente della componente femminile, delle risorse culturali, alla promozione del lavoro e dell'imprenditorialità e alla riqualificazione delle strutture urbane.

5.2 Dall'*esigenza* del paesaggio alla Conservatoria delle coste

In questi ultimi dieci anni è notevolmente cambiato il concetto di paesaggio; ciò perché la tutela del paesaggio ha assunto un ruolo culturale primario. La regione sarde l'ha considerato elemento centrale nel processo di governance del territorio regionale, provinciale e locale. Questo perché solo di recente esso è stato assunto come bene complesso e fragile da tutelare e riqualificare.

Il processo di tutela e salvaguardia del paesaggio ha inizio in Sardegna il 10 agosto del 2004 con il decreto *Salva-coste* della Giunta regionale, il quale pone un vincolo temporaneo di salvaguardia sui tratti costieri per la durata di centottanta giorni, nell'ambito dei quali viene fatto

divieto di edificare nella fascia dei due chilometri dalla battigia, anche in presenza di concessioni già rilasciate, in vista della definizione del Piano paesaggistico¹⁴⁷.

Tale provvedimento, in prima istanza, pone rimedio al caos edilizio provocato lungo le coste, nell'ottobre del 2003, dalla decisione del TAR, di respingere, su richiesta delle associazioni ambientaliste tredici dei quattordici piani paesaggistici approvati dalla precedente Giunta regionale di centro-destra; il decreto non manca di suscitare polemiche sia a destra, che a sinistra, all'interno cioè dell'allora coalizione di governo del Presidente (Roggio 2007).

Ma è soprattutto tra alcuni dei Comuni costieri che il malcontento raggiunge le forme più esasperate: a guidare la "rivolta" sono, in particolare, i comuni di Olbia, Arzachena e Alghero, e i luoghi "storici" del turismo d'élite, a pochi passi dalla costa Smeralda¹⁴⁸, che vedono nel decreto della Giunta un ostacolo al proprio sviluppo economico e turistico.

La strategia del governo regionale, tuttavia, continua a non piacere ai sindaci delle coste, i quali presentano al Tar una richiesta di annullamento del decreto. Contrariamente agli esiti auspicati dai Comuni, la battaglia non sortisce gli esiti sperati: infatti, nel novembre del 2004, il TAR bocchia le istanze dei sindaci appoggiando la logica di sviluppo del Presidente, proprio a poche ore dalla conversione del decreto *Salva-coste* nella legge regionale n.8/2004 *Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale*.

¹⁴⁷ Il decreto è convertito nella Legge regionale n.8 del 25 novembre 2004.

¹⁴⁸ Sulla vicenda della Costa Smeralda, il suo intreccio con la storia del turismo in Sardegna, si veda Roggio 2002.

Tale provvedimento proroga il divieto di edificare sulle coste per un ulteriore anno, fino al momento in cui sarà redatto il Piano paesaggistico. Per la prima volta, si ferma, dopo ben sessant'anni di speculazione gran parte dell'attività edilizia sulle coste, a partire dalle piccole cementificazioni fino ad arrivare ad alcune delle più grosse operazioni immobiliari in corso nell'isola.

Il lavoro della Regione per la redazione del Piano, tuttavia, prosegue a pieno ritmo a tal punto che il Presidente Renato Soru a conferma della sua determinazione a preservare il paesaggio, istituisce un nuovo strumento la *Conservatoria delle Coste*¹⁴⁹, sul modello del *National*

¹⁴⁹ L'Agenzia regionale Conservatoria delle coste della Sardegna, istituita con la legge regionale n. 2 del 29 maggio 2007, art. 16, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia regolamentare, finanziaria, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e gestionale. L'Agenzia ha la finalità di salvaguardare, tutelare e valorizzare gli ecosistemi costieri e la gestione integrata delle aree costiere di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale. In particolare le funzioni dell'Agenzia riguardano: a) il coordinamento delle iniziative regionali in materia di gestione integrata delle zone costiere nei rapporti con le altre regioni italiane e con le autorità locali dei paesi rivieraschi del Mediterraneo; b) il coordinamento delle iniziative in materia di gestione integrata delle zone costiere poste in essere dall'amministrazione regionale, dagli enti locali e dagli organismi di gestione di aree protette o di altre aree e siti di interesse comunitario; c) la promozione e diffusione delle tematiche relative alla tutela ambientale e paesaggistica ed allo sviluppo sostenibile delle aree costiere; d) l'elaborazione degli indirizzi e criteri generali degli interventi in materia di protezione ed osservazione delle zone costiere (legge regionale 9/2006, art. 43, comma 1 lett. a); e) l'esercizio del diritto di prelazione sugli atti di vendita di terreni ed immobili e l'acquisizione a titolo gratuito degli immobili relativamente ai beni che ricadono nella fascia costiera dei due chilometri dal mare; f) l'esproprio e/o l'acquisto di aree e beni immobili la cui qualità ambientale, paesaggistica e culturale è tale da ritenere necessaria la loro conservazione e salvaguardia; g) l'esercizio delle competenze regionali in materia di demanio marittimo e costiero nelle aree demaniali immediatamente prospicienti le aree di conservazione costiera e sui singoli beni ad esso affidati; h) l'esercizio delle competenze demandate alla Regione, per i beni del patrimonio culturale immobiliare ricadenti nelle aree di conservazione costiera ad essa affidate; i) attivare forme di collaborazione con i Comuni singoli o associati al fine di: garantire la predisposizione dei piani di valorizzazione delle terre civiche, aventi ad oggetto gli ambiti costieri, in coerenza con le finalità dell' Agenzia; privilegiare l'adozione degli atti di disposizione dei terreni civici ove ricompresi negli ambiti costieri, a favore dell' Agenzia. l) determinare forme e strumenti di collaborazione e reciproca informazione con il sistema delle autonomie e con le altre istituzioni ed enti preposti alla gestione del territorio. Gli organi dell'Agenzia sono:- il Direttore esecutivo;- il Comitato scientifico;- il Collegio dei revisori dei Conti.

Trust inglese e della *Conservatorie du Littoral* francese¹⁵⁰, con il compito di acquisire progressivamente la proprietà dei 1.850 chilometri di coste, per garantire la tutela.

Nell'aprile del 2005 si insedia il Comitato tecnico-scientifico, coordinato dall'urbanista Edoardo Salzano e composto da architetti, urbanisti, un giurista, un botanico, un antropologo, uno scrittore, uno zoologo e un archeologo, con il compito di affiancare l'Amministrazione regionale nella predisposizione del Piano.

Il 10 gennaio del 2006, a conferma della piena legittimità dell'operazione di salvaguardia, arriva la notizia della bocciatura da

¹⁵⁰ La Conservatoria delle Coste della Sardegna, concepita con uno spirito innovatore sul modello inglese del "National Trust" e francese del "Conservatoire du Littoral" svolge un ruolo di completamento rispetto all'azione di protezione delle aree costiere degli strumenti esistenti di pianificazione, programmazione e di regolamentazione regionali.

È un'agenzia regionale che ispira la propria azione ai principi della conservazione e della valorizzazione dell'identità ambientale, storica, culturale e sociale delle aree costiere della Sardegna. Le principali attività della Conservatoria sono riconducibili alla gestione integrata delle aree di particolare rilevanza paesaggistica ed ambientale e alla funzione di coordinamento delle iniziative ricomprese nella tematica della gestione integrata e perseguono l'obiettivo di avviare un processo dinamico che tenga conto sia della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, sia della diversità delle attività e degli usi, delle loro interazioni e dei loro impatti. A tal fine l'Agenzia si rapporta costantemente con gli enti ed organismi, anche internazionali, che esercitano tali competenze. Negli Atti di Indirizzo che annualmente l'agenzia predispone sono evidenziate le priorità strategiche secondo i principali temi: conservazione, attraverso la definizione di una banca dati dei beni costieri di proprietà regionale e l'individuazione di terreni e beni immobili costieri di interesse paesaggistico e ambientale che possono essere "affidati" alla Conservatoria delle Coste; Accordo di Programma Quadro, attraverso l'attivazione dei progetti definiti nella linea "Gestione integrata della fascia costiera", tra cui il progetto di recupero di 9 Torri Costiere Aragonesi affidate all'Agenzia ed il progetto di Gestione integrata di aree demaniali costiere in cogestione con l'Ente Foreste.

Inoltre vengono attivate azioni di sensibilizzazione attraverso la programmazione e promozione di una campagna di sensibilizzazione sulla fruizione responsabile delle spiagge della Sardegna rivolta ai residenti ed ai turisti (brochure, porta ceneri tascabili e pannelli informativi); iniziative volte al coinvolgimento degli studenti delle scuole dei comuni costieri; partecipazione e organizzazione della giornata internazionale delle coste (COAST DAY) con incontri, iniziative ed attività sulle coste, etc.

Vengono, infine, attivate forme di Cooperazione internazionale, con la partecipazione ai bandi europei, la collaborazione con istituzioni internazionali ed il coordinamento di progetti internazionali tra cui il Camp, un progetto multiarea, espressione degli obiettivi stabiliti nella Convenzione di Barcellona, che sperimenta l'applicazione della metodologia dell'ICZM del PAP/RAC in una serie di aree pilota.

Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"-
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

parte della Corte costituzionale del ricorso presentato nel dicembre del 2004 dal Governo contro la legge regionale. La giunta dà quindi il via al confronto con le amministrazioni locali il 23 febbraio 2006, in occasione della conferenza stampa sul Piano paesaggistico, nella quale il Presidente della regione e l'assessore all'urbanistica, illustrano il punto cruciale del nuovo piano, ossia il rapporto con i Comuni.

Pilastro del processo di approvazione del Piano è la *co-pianificazione*: ossia le fasi di pubblicazione e presentazione delle osservazioni diventeranno, in tal senso, un'occasione di incontro tra la Regione, le Amministrazioni locali, gli Enti e le associazioni coinvolte, tutto all'insegna della massima trasparenza.

Il 5 settembre del 2006, infine, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) diviene un acclamato e al tempo stesso aspramente contestato, strumento operativo a tutti gli effetti.

Come abbiamo già avuto modo di ribadire, l'oggetto del Piano paesaggistico regionale è il paesaggio della Sardegna: le Linee Guida, ossia l'indirizzo politico del PPR, assumono la centralità del paesaggio sardo innanzitutto «come ambito privilegiato dell'interazione tra uomo e ambiente, 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». (Relazione tecnica 2006: 7) .

Nella Relazione del comitato-tecnico-scientifico (2006: 1 e ss.) il paesaggio sardo viene definito «*un bene complesso e fragile*». Complesso per la sua formazione: è il prodotto del millenario lavoro dell'uomo su una natura difficile, luogo la cui durata si sono costruiti insieme, fusi nella medesima forgia, la forma dei luoghi (il paesaggio

appunto) e l'identità dei popoli.(...) Complesso e fragile proprio per la bellezza delle sue coste, preda delle più rapaci e violente distruzioni, e per le solitudini mistiche delle aree interne in abbandono. (...)

Complesso e fragile per i conflitti che sono nati negli ultimi decenni tra una civiltà fortemente radicata nella storia e nei luoghi e una deformata idea di modernità che è consistita nell'utilizzazione feroce delle risorse e nella trasformazione del territorio ispirata a modelli uguali e ripetuti in ogni parte del mondo».

L'assunto alla base del Piano è che il paesaggio sardo, nel suo intreccio tra natura e storia, tra luoghi e popoli, sia la principale risorsa materiale e immateriale della Sardegna e quindi un patrimonio da amministrare con saggezza e lungimiranza per consentire di goderne i frutti alla generazione presente e alle generazioni future, «una risorsa che è certamente il prodotto del lavoro e della storia della popolazione che la vive, ma di cui essa è responsabile non solo nell'interesse proprio ma anche in quello dell'umanità intera. Una ricchezza che, nell'interesse della popolazione locale e dell'umanità, richiede un governo pubblico del territorio fondato sulla conoscenza» (*Ibidem*).

Il Piano paesaggistico, quindi, si configura come lo strumento centrale e più adatto per il governo del territorio. Esso, da un lato, si pone l'obiettivo di tutela il paesaggio, con la duplice finalità di conservarne gli elementi di qualità e di testimonianza, mettendone in evidenza il valore sostanziale (valore d'uso e valore di scambio) e di promuovere il suo miglioramento attraverso riqualificazioni, ricostruzioni, riorganizzazione anche radicali, laddove si presenti seriamente compromesso; dall'altro, è la matrice d'opera di ampio respiro e di

lunga durata, nella quale conservazione e trasformazione si fondono in un unico progetto.

Pertanto, per perseguire tali obiettivi, il PPR muove anzitutto dall'individuazione di ventisette *ambiti di paesaggio*, ossia le aree di riferimento delle differenze qualitative del territorio regionale, individuate a seguito di analisi tra le interrelazioni degli assetti ambientale, storico culturale e insediativo.

L'ambito di paesaggio è un dispositivo spaziale di pianificazione del paesaggio attraverso il quale s'intendono indirizzare, sull'idea di un processo specifico, le azioni di conservazione, ricostruzione o trasformazione¹⁵¹.

Il PPR, dunque, nel più ampio contesto d'insieme degli interventi di pianificazione del territorio, dovrebbe garantire, compatibilmente con la capacità di mantenere costanti nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali e delle diversità biologiche, progressi per l'intera comunità sarda da più prospettive: economiche, sociali, culturali, istituzionali.

Questa nuova fase della pianificazione in Sardegna, il cui avvio è sancito appunto dal Piano paesaggistico, è certamente necessitata da fattori cui si è precedentemente fatto ampio riferimento (crisi dei piani già in vigore, vuoti normativi, crisi del rapporto territorio-comunità, etc.) e si pone quindi tra gli obiettivi quello di disegnare una nuova

¹⁵¹ Tali ambiti sono individuati sulla base dell'*aspetto*, della *forma*, che si sostanzia in una certa coerenza interna, della *struttura*, che ne rende la prima riconoscibilità, sia come luoghi d'interazione delle risorse del patrimonio ambientale, naturale, storico-culturale e insediativo, sia come luoghi del progetto del territorio. La delimitazione degli ambiti, tuttavia, non assume un significato di confine, cesura, salto, discontinuità; anzi, viene inteso come la 'saldatura' tra territori diversi, utile per il riconoscimento delle peculiarità identitarie e dei diversi luoghi.

idea di Sardegna, una *nuova rinascita*, fondata appunto sull'identità del territorio¹⁵².

Attraverso il Piano paesaggistico la Sardegna, come ha notato Edoardo Salzano (2008) ha seguito fedelmente il percorso virtuoso suggerito dalla legge Galasso: prima un vincolo indiscriminato e geometrico su tutta la fascia costiera, in grado di bloccare i circa settanta milioni di metri cubi di lottizzazioni turistiche previste dai piani comunali; poi, una rapida discussione e approvazione del Piano paesaggistico regionale, su ventisette ambiti di paesaggio che comprendono, complessivamente, circa il quindici per cento del territorio regionale.

Si è passati dunque, dalla politica del vincolo *temporaneo* e di salvaguardia indiscriminata, protrattasi per lunghi anni in Sardegna, alla pianificazione.

Una pianificazione che si propone di tutelare le qualità del territorio, individuando con la massima attenzione tutti i beni meritevoli di essere protetti. Una pianificazione che analizza le relazioni e connessioni tra i beni e di questi con gli interventi, creativi o distruttivi, che l'uomo ha operato nel corso dei secoli.

¹⁵² Renato Soru non è più il presidente della Regione Sardegna e, con la sua uscita di scena, si apre un punto interrogativo sul futuro di quello che in tante parti del mondo è considerato come importante esempio di sostenibilità ambientale: ossia del Piano Paesaggistico Regionale e della sua legge la Legge Salvacoste. Con la nomina di Ugo Capellacci a Presidente della Regione, si apre ora il punto interrogativo sul futuro della salvaguardia ambientale in Sardegna. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), stando alle promesse elettorali del nuovo governatore Capellacci, verrà infatti modificato.

Molti temono un ritorno ad una cementificazione selvaggia lungo le coste dell'isola, mentre alcuni credono si tratti solamente di un ridimensionamento del PPR senza la perdita sostanziale dei principi base. Ciò che al momento appare certo è che l'isola tornerà probabilmente ad essere appetibile agli imprenditori immobiliari che per anni hanno costruito selvaggiamente.

Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"- 193
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Un progetto del territorio, pertanto, che si muove in stretta sintonia con il dettato della Convenzione europea del paesaggio, oltre che in conformità ai poteri attribuiti alle Regioni dal Codice Urbani.

Ma il Piano paesaggistico è soprattutto un progetto del territorio per la comunità sarda, ispirato all'idea di bene comune, che vuole mettere in discussione e mirare alle fondamenta la sessantennaria politica del piano in Sardegna, dimostrandone nei minimi particolari il carattere estrinseco al territorio e alle peculiarità sarde, oltre che denunciando e impedendo ulteriori dissesti.

Le tre fasi attraverso il quale si scandisce il processo di programmazione in Sardegna, non sono fasi a sé stanti, che iniziano e finiscono, ma si intersecano tra loro.

L'elemento che le unisce è la diversa percezione, che in ciascuna di esse assume l'elemento natura, l'ambiente, il territorio che nella prima fase, quella che parte dagli anni Cinquanta, è completamente assente dalle politiche e dai piani messi in atto, mentre nella seconda e terza fase, che comprende gli anni Ottanta, Novanta fino ai giorni nostri, si tiene conto della centralità della tutela dell'ambiente e del recupero della bellezza del paesaggio.

5.3 Esiste governance nel processo di governo del territorio in Sardegna?

Il turismo ha prodotto una profonda trasformazione della Sardegna in termini socio-culturali e territoriali¹⁵³ (Mazzette 2002).

¹⁵³ Sul fenomeno turistico in Sardegna, sui fattori di impatto culturale del turismo, sui suoi effetti positivi e negativi si veda Fadda 2001, per un confronto tra due tipi di turismo differenti, quello corso e quello sardo Cfr. Fadda 2002. Per un'analisi su rappresentazioni turistiche del Nord Sardegna e sul concetto di sviluppo sostenibile si veda Tidore 1997.

Il primo fenomeno è dovuto al fatto che l'incontro, sostiene Mazzette, «di due modi di vita (quello inconsueto e quello ordinario) determina una pluralità di realtà sociali liminali dove il confine tra culture locali e culture globali è assai labile» (2002:11).

Talvolta, si è assistito alla frantumazione delle comunità originarie, processo che ha coinvolto persino luoghi a forte vocazione turistica e maturi sotto il profilo urbano.

L'altro fenomeno riguarda i cambiamenti territoriali che, in parte sono collegati al primo (l'incontro tra i due modi di vita), in quanto, attorno a questo incontro e in ragione di un suo incremento si rende necessario creare appositi luoghi di accoglienza: strutture ricettive e alberghiere, villaggi per lo più aperti pochi mesi all'anno, seconde case¹⁵⁴ ma anche si rendono necessari sistemi viari e di collegamento, beni materiali e forme di svago, percorsi culturali e naturalistici, ossia quell'insieme di elementi relazionali che offrono al turista un senso di benessere e di accoglienza che è implicito nell'idea stessa di vacanza ma che purtroppo esercitano un effetto materiale, in linea di massima negativo, sui territori interessati dal fenomeno (*Ibidem*).

Un terzo fenomeno, altrettanto negativo, è dovuto in parte al fatto che il turismo poiché deve rispondere alla logica della variabilità e provvisorietà, consuma i luoghi, le risorse naturali, quelle umane e culturali, e così via (*Ibidem*).

Si è infatti diffusa nell'ultimo decennio, la convinzione che ogni comunità locale possa entrare a far parte del sistema turistico, usando

¹⁵⁴ Il cui numero continua a sfuggire a tutte le rilevazioni ufficiali anche per un diffuso fenomeno di abusivismo, ma che, secondo una stima approssimativa dovrebbero essere almeno 500 mila. Numero significativo se lo si raffronta a quello della popolazione sarda che da oltre un decennio continua ad essere poco più di 1.600 mila persone.

le risorse naturalistiche e paesaggistiche che ha a disposizione. Ma ciò non significa che ogni territorio possieda una vocazione turistica e, tanto meno, professionalità adeguate.

Sono stati numerosi nell'isola i dibattiti, dai toni più meno aspri, tra chi ritiene che il turismo sia 'un'ancora di salvezza', 'il turismo come rinascita', ossia per quei soggetti che vedono il turismo un modo sicuro e celere per raggiungere un grado di sviluppo più vicino a quello delle regioni del nord Italia e che quindi hanno la convinzione di quanto sia importante tradurre in bene turistico ogni risorsa dell'Isola (Mazzette 2002) e coloro che, invece, si sono resi conto di quanto il turismo abbia inciso sul territorio sardo in modo ben più massiccio di qualunque altro settore economico, e che esso, infatti, è immediatamente traducibile in consumo del suolo e oggi più che mai rappresenta una minaccia.

E' pur vero che dagli anni Cinquanta in poi, il turismo è stato una componente importante della pianificazione territoriale e economica della Sardegna, all'insegna del binomio *arretratezza-sviluppo* (*Ibidem*).

Dagli anni Cinquanta fino a parte degli anni Settanta, l'idea di territorio che ha prevalso è sta quella di spazio 'trasformabile'. Questo modo di intendere il territorio ha avuto un effetto, dice Mazzette (2002: 16), «immediatamente visibile sulle coste e sugli aggregati urbani, producendo in poco tempo un abnorme crescita del patrimonio edilizio e un parallelo spopolamento dei comuni minori, soprattutto di quelli situati nelle aree interne. I due contemporanei fenomeni di crescita e di decrescita hanno dato luogo ad una forte trasformazione

tanto delle aree “riempite” di insediamenti quanto di quelle “svuotate” dal punto di vista sociale ed economico»¹⁵⁵.

Nonostante gli effetti negativi o potenzialmente negativi, che il turismo ha determinato e tutt’ora esercita sul territorio sardo, esso ha avuto un ruolo centrale in passato nell’avvio e affermazione del processo di modernizzazione e oggi rappresenta uno dei settore importanti per la Sardegna: sia per i benefici economici che è possibile trarne (perché ha creato sbocchi occupazionali e nuove ricchezze), sul piano territoriale perché ha accentuato il fenomeno dell’urbanizzazione dei luoghi non solo di quelli fruiti nel tempo libero, sia perché ‘costringe’ i territori a riflettere su se stessi e ad entrare nei circuiti globali con le proprie risorse, sia perché l’incontro di popolazioni con culture diverse comunque produce contaminazioni positive, anche quando queste contaminazioni non vengono percepite come tali (Mazzette 2002, 2007).

Per ridurre gli effetti negativi descritti, o tutt’al più limitarli, il turismo ha bisogno di regole certe e condivise (Mazzette, Tidore 2008). Nel caso della Sardegna per rispondere alle distorsioni prodotte inevitabilmente dal turismo e dalle logiche speculative che lo hanno accompagnato oggi è necessario affrontare il problema del governo del territorio e del consumo del suolo.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Questi processi di svuotamento e riempimento di determinate zone della Sardegna, si sono trascinati anche nei decenni successivi e sono attualmente oggetto di riflessione e di dibattito a livello istituzionale e culturale.

¹⁵⁶ La Sardegna si trova oggi, come del resto accade in altre regioni turistiche, a dover affrontare i problemi prodotti da quella che viene definita come fase “iper-turistica”, «per la pervasività che il settore ha sull’intero sistema territoriale dalla configurazione dei luoghi e delle infrastrutture alle risorse umane e organizzative, dalle forme culturali alla politica e così via». «Il turismo si presenta così come un fattore di mutamento che trasforma capillarmente il territorio secondo la logica unificante del consumo». Occorre dunque «da un lato stabilire delle regole in termini di piano che promuovano forma di consumo responsabile; dall’altro lato , non fare del turismo l’unica prospettiva economica. Si tratta perciò di stabilire con chiarezza – dopo averne condiviso i
Dott.ssa Stefania Paddeu–“Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto”- 197
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

Distorsioni da intendersi tanto come consumo del territorio urbano e costiero, che ha avuto come effetto speculare lo svuotamento delle aree interne, quanto come modalità distributiva delle merci, quanto ancora come stravolgimento delle qualità urbane, di cui la perdita delle funzioni dei centri storici è il primo e più vistoso effetto negativo (Mazzette 2005: 17-23).

Più in generale il governo del territorio è necessario *a)* per tutelare e conservare il patrimonio ambientale (in termini fisici e culturali) perché è proprio questo patrimonio a rendere unico e irripetibile detto territorio; *b)* per assicurare un'efficiente ed eco-compatibile organizzazione spaziale delle attività lavorative e di quelle socio-culturali; *c)* per rispondere alle domande di coesione sociale e a quelle di servizi e abitazioni delle popolazioni presenti in ogni specifico territorio; *d)* per garantire alle popolazioni, sia stabili che provvisorie, qualità e vivibilità.

Nello specifico della Sardegna, la necessità di governo si basa anche sulle seguenti esigenze:

1. Interrompere il processo di consumo del suolo.
2. Interrompere l'esodo dai piccoli insediamenti verso le aree urbano-costiere.
3. Riquilibrare le aree compromesse e salvaguardare quelle pregiate sotto il profilo ambientale e paesaggistico.
4. Coniugare produzione materiale, cultura e innovazione, così come sta accadendo in aree più avanzate d'Italia.
5. Trasformare il turismo in uno strumento di coesione sociale.

processi di costruzione democratici – quali sono le regole di governo delle risorse (materiali e culturali) a cui attenersi» (Mazzette, Tidore 2008: 128-141).

In sintesi, in Sardegna appare sempre più necessario governare tutti quegli effetti non desiderati e perversi delle politiche adottate negli ultimi 50 anni e che hanno innescato i mutamenti prima richiamati.

La necessità di costruire delle regole per ridurre il cattivo uso e il consumo del territorio è stata messa in pratica dalla Regione¹⁵⁷ attraverso, l'adozione del Piano Paesaggistico Regionale nel 2006 (PPR)¹⁵⁸.

Istituire strumenti di governo che necessariamente si traducono in limiti, produce conflitto tanto più acceso quanto più forti sono gli interessi privati da tutelare. Sono significativi di questo conflitto i numerosi ricorsi al Tribunale amministrativo regionale (Tar) contro il Piano Paesaggistico Regionale, nonché le raccolte di firme e le richieste di referendum abrogativo di detto piano.

Il conflitto generato dall'adozione del PPR è paradigmatico sia perché gli esiti sono ancora incerti sia perché avrebbe dovuto vedere la partecipazione attiva della popolazione, qui intesa in un significato ampio e non limitata all'iter normativamente previsto, attraverso gli

¹⁵⁷ «Il governo regionale si sta attrezzando per rispondere alle “tentazioni” e distorsioni del consumo (dei luoghi, dei beni, della cultura) ? Ebbene, la regione Autonoma della Sardegna sta facendo scelte coraggiose perché ha messo il dito nella piaga delle pericolose trasformazioni delle coste e del loro impatto negativo anche per il settore turistico. Vale a dire che si sta ponendo il problema di costruire delle regole per ridurre un cattivo uso e consumo dissipativo del territorio. Questo perché in questa fase di sviluppo del sistema turistico appaiono evidenti i rischi legati ad una serie di mutamenti, tra i quali basti ricordare le dinamiche sciali, economiche e ambientali collegate alle nuove destinazioni di luoghi e risorse (non ultimo in termini di capitale umano); l'aumento di complessità dei sistemi territoriali dovuto alla sovrapposizione e alla successione di funzioni, soggetti e attività; il consumo di capitale fisico non riproducibile (si pensi alla cosiddetta risorsa ambiente). Lo scenario non è privo di ambivalenze, perché questi problemi si inseriscono in un quadro generale di crescente fluidità delle regole condivise, tanto più di fronte a una generale carenza di programmazione» (Mazzette, Tidore 2008: 138).

¹⁵⁸ Strumento certamente dovuto in adeguamento sia rispetto al quadro normativo nazionale – nello specifico, il Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – sia a quello dell'Unione Europea, ma dovuto soprattutto alla affermazione del principio che il territorio è un *bene non riproducibile* (Roggio 2007: 98 e ss.).

incontri organizzati dalla regione con le amministrazioni locali interessate dai vincoli, e sia perché è illusorio pensare che bastino orientamenti illuminati verso la tutela ambientale e paesaggistica, per cambiare una cultura del consumo che si è rapidamente sedimentata in tutti gli strati sociali della popolazione (Roggio 2007).

Si potrebbe sostenere che la partecipazione attiva e il cambiamento culturale siano le precondizioni perché un qualunque provvedimento di tutela ambientale possa realmente essere rispettato nel tempo e, anzi, possa sollecitare modelli comportamentali rispettosi dei beni ambientali e paesaggistici, valevoli per le generazioni di oggi e di domani al di là dei contingenti scontri politici e dei più forti interessi economici direttamente connessi alla possibilità di trasformare il territorio. Ma attivare un circuito di partecipazione attiva è faticoso e soprattutto ha tempi più lunghi di quelli di cui dispongono oggi i rappresentanti istituzionali che, anche per questo, potrebbero essere facilmente indotti o a fare scelte 'in solitudine' senza l'ingombro della democrazia partecipativa. (Roggio 2007)

E' per questa seconda ragione che a questo strumento ha fatto seguito, nel 2008, l'istituzione dell'Agenzia della Conservatoria delle coste, che potrebbe essere considerata uno strumento integrativo al Piano Paesaggistico Regionale.

Questo nuovo strumento di governo del territorio, infatti, è servito per compensare i deficit insiti in un rigido strumento qual è il PPR, in termini di coinvolgimento delle amministrazioni locali, delle imprese private e dei soggetti che a vario titolo incidono sui processi di mutamento territoriale. Ovvero, allo strumento di *Government* (PPR)

si è affiancato uno strumento di Governance (Agenzia della Conservatoria delle coste).

Nonostante l'integrazione di questo nuovo strumento, il PPR è stato cancellato con il rinnovo nel 2009 del Consiglio regionale sardo; nonostante questa fase politica sia stata fortemente conflittuale per le norme introdotte in materia di tutela e di riduzione del consumo del territorio, l'adozione degli strumenti di *government* e di *governance* prima richiamati hanno provocato alcuni comportamenti amministrativi virtuosi. Vi sono, infatti, degli esempi di sviluppo locale che rappresentano un fattore di novità e di innovazione perché finalizzati a coniugare sviluppo economico e tutela ambientale. Si tratta di esempi che, pur avendo a disposizione territori di pregio e appetibili sotto il profilo del consumo turistico, si stanno ponendo il problema di come conciliare attrazione turistica e valorizzazione delle economie locali, riducendo al minimo il consumo del suolo.

5.4 Forme partecipative nelle fasi della programmazione in Sardegna

La Regione sarda è stata, rispetto alle altre regioni, antesignana per quanto riguarda la programmazione del territorio, e in questa regione più che altrove, la programmazione è stata considerata lo strumento più importante della pratica politico-amministrativa, per il semplice motivo che è stata connessa rigidamente a concetti quali 'democraticità', 'efficienza' ed 'economicità' (Mazzette 1991: 132).

Infatti, tra i massimi responsabili regionali della prima programmazione, era maturata la convinzione che la regione avesse prodotto più pianificazione di quanto non avesse fatto lo Stato.

Tuttavia l'esperienza della Sardegna, in riferimento sia alla 'vecchia' che alla 'nuova' programmazione, non è diversa, nelle sue fasi principali, a quella del resto del Mezzogiorno. Anche se, a causa della "specialità" dello Statuto di Autonomia, la programmazione come sforzo di accelerare un percorso di sviluppo economico e sociale, ha avuto in Sardegna un'enfasi maggiore che altrove (Bottazzi 2005).

Nel ripercorrere l'esperienza della programmazione in Sardegna risulta interessante analizzarne l'alternarsi e l'oscillare di momenti di decisione 'dall'alto' e momenti di decisioni 'dal basso', ossia decentrate.

E' bene specificare che la prima posizione è risultata, come verrà dimostrato ripercorrendo la storia della programmazione e degli attori che hanno preso parte al processo, quella sicuramente predominante, se non del tutto vincente.

Infatti, nell'attivare processi di programmazione regionale è stato privilegiato, (nella prima fase) un modello di programmazione centralistico, con un'accentuazione dei compiti del centro rispetto alla periferia ed una definizione spesso generica, e raramente sostanziale, dei ruoli dei livelli sub-regionali, della loro partecipazione alle decisioni affidate al sistema centrale (Siza 1995: 18)¹⁵⁹.

¹⁵⁹ «Nella pianificazione territoriale emerge chiaramente questo "impalcato" pianificatorio, un modello di formazione del piano organizzato secondo una piramide al cui vertice viene collocato il livello nazionale come riferimento imperativo e come apodittica guida e quindi i livelli intermedi – i comprensori, l'ente intermedio, l'intercomunale – fino ai livelli di base.

Sostanzialmente si è tentato di *forzare* un modello strutturalmente centralistico, quello della programmazione di settore degli anni sessanta inserendo dei momenti partecipativi per lo più episodici e raramente organici.» (Siza 1995: 18).

Nella prima fase della programmazione, che parte dal Piano di Rinascita e giunge fino al Piano Quinquennale, la Regione esercita il suo ruolo centrale, la partecipazione è più auspicata che praticata.

Ciò è particolarmente evidente nell'esperienza, che prende le mosse in Sardegna negli anni sessanta, delle zone omogenee e dei Comitati zonali di sviluppo. Il distacco fra dichiarazioni di principio a favore del decentramento e pratiche fortemente centralizzate è netto; infatti, la legge regionale n.7 del 1962 attribuisce ad essi solo compiti di segnalazione e di proposta in ordine alla formazione e all'attuazione dei programmi, di studi e di ricerca non individuando le specifiche procedure, le risorse tecniche e finanziarie che ne consentivano concretamente lo svolgimento (*Ibidem*).

Le procedure di formazione dei piani regionali profondamente modificati dalla legge n.33 del 1975 lasciano comunque irrisolto il problema di una reale partecipazione delle comunità locali ai processi programmatori.

Il disegno originario che affidava la partecipazione dal basso agli Organismi comprensoriali non aveva dato gli esiti che la legge prevedeva. E ciò non perché la scelta fosse inadeguata ma perché, da un lato tale partecipazione era indeterminata o scarsamente incisiva e, dall'altro perché gli Organismi comprensoriali esistenti non avevano operato con pienezza dei poteri. (La Programmazione in Sardegna 1980: 6)

La partecipazione degli Organismi comprensoriali all'elaborazione dei piani e dei programmi, era prevista, nella L.R. 33/1975, in modo del tutto inadeguato, perché si realizzava esclusivamente attraverso la convocazione ad una "Conferenza" semestrale degli organismi stessi

che, nella medesima occasione, avrebbero dovuto anche verificare lo stato di attuazione dei piani e dei programmi. In realtà tale Conferenza si era ridotta ad essere un momento di verifica occasionale, e con scadenze così diluite nel tempo che non incedeva efficacemente sui meccanismi della programmazione regionale¹⁶⁰ (*Ibidem*).

Eguale inadeguatezza emergeva anche dalla valutazione della qualità della partecipazione all'elaborazione dei progetti, alla quale gli organismi venivano chiamati attraverso un'integrazione nel Comitato per la programmazione unitamente ai rappresentanti delle forze sociali interessate¹⁶¹.

Con il Piano di Rinascita, questa oscillazione tra 'alto' e 'basso' è ugualmente evidente (Bottazzi 2005).

L'art. 1 della legge 11 giugno 1962, n.588, infatti, recita che, per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, il comitato dei ministri per il Mezzogiorno con il concorso della Regione autonoma della Sardegna, in attuazione dell'articolo 13 dello Statuto speciale emanato con la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n.3, dispone un piano organico straordinario ed aggiuntivo di interventi e assicura il coordinamento in relazione ad esso di tutti gli interventi previsti dalle leggi statali al fine di perseguire l'obiettivo dello sviluppo economico e del progresso sociale dell'isola.

Inoltre, l'articolo 3 della suddetta legge sostiene che ogni deliberazione del comitato dei ministri per il Mezzogiorno deve essere adottata con il concorso della Regione autonoma della Sardegna.

¹⁶⁰ «In ciascuna zona omogenea viene istituito l'organismo comprensoriale, considerato l'unità di base della programmazione economica e territoriale. In realtà essi erano privi di capacità giuridica e la loro partecipazione alla formazione dei piani regionali si realizzava attraverso la convocazione ogni sei mesi di una conferenza degli organismi stessi» (Siza 1995: 19).

¹⁶¹ Questo perché la L.R. 33/1975 non specificava come, quando e in che modo dovesse essere effettuata tale partecipazione (La Programmazione in Sardegna 1980: 6).

A questi effetti il comitato dei ministri è integrato dal presidente della Giunta regionale.

Nell'articolo 4. vengono specificati i compiti della Regione: «la Regione predispone avvalendosi di suoi organi tecnici, che operano d'intesa con la Cassa per il Mezzogiorno, il piano generale di cui al primo comma dell'articolo 1 e lo presenta per l'approvazione al comitato dei ministri per il mezzogiorno.

Con le modalità previste dal comma precedente si prevede altresì alla formulazione di programmi pluriennali e annuali nell'ambito del piano generale.

Per lo svolgimento delle attribuzioni relative alla pianificazione e programmazione di cui ai commi precedenti, la Cassa per il Mezzogiorno istituiva un apposito ufficio. La Regione prevede a consultare le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori in ordine alla predisposizione del piano e dei programmi».

Come è stato ampiamente dimostrato dagli articoli della legge n.588 il livello di partecipazione popolare è praticamente assente, infatti: l'articolo 5 recita: «L'attuazione del piano è delegata alla Regione autonoma della Sardegna».

Dopo l'approvazione dei programmi annuali da parte del comitato dei ministri per il mezzogiorno, il ministro per il tesoro provvede a versare alla regione autonoma, che all'uopo istituirà una contabilità speciale ripartita secondo i titoli di spesa fissati nei programmi annuali, i fondi stanziati ai sensi dell'articolo 7, a rate semestrali uguali anticipate, dedotta la quota destinata alle spese sostenute dalla cassa per il mezzogiorno per l'espletamento dei compiti tecnici ad

essa attribuiti dalla presente legge, da determinarsi dal comitati dei ministri per il mezzogiorno e da versarsi direttamente alla cassa.

La Regione provvede normalmente alla esecuzione delle opere mediante concessione agli organi tecnici e amministrativi dello stato. Alle aziende autonome statali e regionali, agli enti locali e loro consorzi, agli enti di bonifica e irrigazione, e agli altri enti di diritto pubblico.

Il controllo tecnico sulla progettazione e sulla esecuzione delle opere è affidato alla cassa per il mezzogiorno alla quale compete l'approvazione dei progetti e l'effettuazione dei collaudi. Per il controllo tecnico sulla progettazione e sulla esecuzione delle opere la cassa ha istituito a Cagliari un apposito ufficio.

La Regione presenta al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno un rapporto annuale sull'attuazione del Piano.

Procedendo con la lettura degli altri articoli della sopracitata legge, si coglie come il ruolo della Regione è, in tutta questa prima fase, praticamente predominante rispetto a tutti gli altri organi, che in qualche modo, seppur marginale, concorrono all'attuazione e realizzazione del piano.

A dimostrazione di ciò si veda anche l'articolo 6. Allo scopo di assicurare il coordinamento anche in fase di esecuzione del Piano e dei programmi è istituito presso la Regione autonoma della Sardegna un apposito comitato presieduto da un assessore designato dalla giunta regionale, e composto da un rappresentante per la cassa del mezzogiorno, dal provveditore per le opere pubbliche, dall'ispettore compartimentale agrario, dall'ispettore compartimentale della motorizzazione civile, dal direttore dell'ufficio regionale del lavoro.

Possono essere invitati alle riunioni del comitato i rappresentanti degli altri uffici dello stato, degli enti locali e degli enti pubblici operanti in Sardegna.

Negli anni Cinquanta, proprio durante l'elaborazione del Piano, la Commissione nominata proprio per l'occasione si caratterizzava per una partecipazione attiva ed importante, con una serie di iniziative volte a dare voce a tutte le componenti della società sarda.

In quel periodo, anche se non esplicitamente previsti, si erano costituiti dei Comitati Zonali, con il compito di cercare di istituzionalizzare la partecipazione. Questi furono istituiti in forma esplicita dalla legge regionale del 1962. Essi costituivano un'articolazione territoriale dell'obbligo di consultazione delle organizzazioni sindacali e degli imprenditori, ma prevedevano anche la partecipazione di rappresentanti locali, anche se finirono per svolgere una funzione meramente consultiva.

In sintesi in questa prima fase, sul piano della partecipazione: la Regione manterrà sempre un ruolo centrale, i Comitati zonali di sviluppo svolgeranno una funzione più consultiva che partecipativa .

Nella seconda fase, che inizia negli anni '80 fino agli anni '90, aumenta il coinvolgimento degli attori sociali (enti locali, gruppi di Azione Locali, reti di imprenditori, terzo settore) ma non si può parlare di un'effettiva partecipazione ai processi di governo del territorio.

Come abbiamo detto in precedenza, il *Piano generale di sviluppo* del 1991, che rappresenta uno dei migliori risultati a livello tecnico, sebbene segni la fine della 'vecchia' programmazione, non è stato ampiamente partecipato. In esso, infatti, problemi, obiettivi, vocazioni

e potenzialità di sviluppo di ognuna delle sette “aree di programma” da esso articolate, sono stati definiti e decisi dal centro.

Bisognerà attendere i PIA (Programmi Integrati d’Area), durante la ‘nuova’ programmazione, ossia la terza fase, nella quale si tentano le prime forme di partecipazione dal basso e le prime esperienze di governance nei processi di pianificazione del territorio.

Con i PIA trovano, almeno formalmente, un ruolo centrale le Province, chiamate a disporre e coordinare i programmi e un ruolo comunque attivo i Comuni, le Comunità Montane, soggetti pubblici e privati. Infatti la legge 14/1996 che istituisce i PIA, precisa che “i programmi integrati finalizzati allo sviluppo locale hanno una dimensione d’area caratterizzata dall’interesse sovra comunale e/o comunale”. I programmi integrati d’area, continua la legge, anche di carattere interprovinciale, tengono conto delle carenze infrastrutturali, del livello dello sviluppo del territorio e delle potenzialità dell’area, stabiliscono gli interventi e le opere finalizzati allo sviluppo locale che riguardano gli investimenti produttivi, le infrastrutture e i servizi”.

Così intesa la programmazione non deriva più da un documento generale predisposto da ambiti che si pongono nei livelli gerarchicamente più alti del sistema, ma diventa un processo di promozione, coordinamento e orientamento delle progettualità che si sviluppano localmente con il coordinamento delle Province (tenendo presenti le previsioni normative della L.142 di riordino delle autonomie locali e i concetti di partenariato e di sussidiarietà elaborati dalla comunità europea).

Le autonomie locali, dunque, non si limitano più ad esprimere un parere ma partecipano alla programmazione generale attraverso la

presentazione di progetti (questo modello di programmazione sta emergendo nell'area OCSE, che comprende i paesi a più alto tasso di sviluppo).

Il culmine della partecipazione, attraverso il coinvolgimento attivo di enti locali (Comuni e Comunità montane) attori economici e sociali locali è tuttavia avvenuto con una serie di programmi di iniziativa comunitaria, per i quali partenariato e concertazione rappresentano l'elemento costitutivo. Il riferimento è soprattutto ai programmi LEADER (*I, II* e recentemente *Plus*) che hanno coinvolto circa 80% del territorio regionale e che hanno visto con i GAL (Gruppi di Azione Locale) un livello di partecipazione delle società locali che ha accresciuto la consapevolezza dei Comuni per quel che riguarda i loro ruoli, le loro competenze e responsabilità.

Tramite l'esperienza dei vari LEADER insieme ad altri programmi dell'Unione Europea (ad esempio Equal, Urban, Agenda 21 locale , Interreg) il protagonismo locale ha ricevuto un ulteriore stimolo. Non è un caso che nonostante la Regione abbia approvato i vari PAL (Piani di Azione Locale) la partecipazione dal basso alla individuazione e progettazione degli interventi era prevista come costitutiva del programma d'azione dalla normativa comunitaria.

Stessa cosa si verificata per i Patti territoriali¹⁶², lo strumento più rappresentativo della programmazione negoziata. In questo caso il

¹⁶² La nascita del Patto territoriale in Italia ha una premessa politica molto forte: «l'Accordo di concertazione per lo sviluppo del Sud» firmato dal governo e dalle parti sociali all'inizio del 1991. Attraverso diversi passaggi normativi e grazie alla presenza fondamentale del CNEL il 24 aprile 1995, col decreto legge n.123, la nozione di patto territoriale fa la sua prima apparizione nell'ordinamento italiano come "uno degli istituti della programmazione negoziata diretti alla realizzazione di nuovi interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del paese". In seguito, la legge 341/95 definisce in maniera più dettagliata il patto territoriale come "l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di natura diversa finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo".
Dott.ssa Stefania Paddeu—"Governance e processi partecipativi nel governo urbano: due esperienze a confronto"- 209
Dottorato in Scienze della governance e Sistemi complessi, Università degli Studi di Sassari

compito della Regione, specie nella prima fase, quella denominata dei 'Patti di prima generazione' è stato del tutto marginale, anche perché è il governo centrale che si occupa dell'approvazione e del finanziamento.

Con i PIT (Programmi Integrati Territoriali previsti nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006) riaffiora con chiarezza la contrapposizione tra un 'locale', chiamato a svolgere un ruolo propulsivo e decisionale e un centro regionale che tenta di recuperare il potere di controllo e decisione sulla destinazione delle risorse per lo sviluppo.

Con i PIT, che caratterizzano la Nuova programmazione, si ha una fase di partecipazione dall'alto, in quanto la Regione tenta di riacquistare quel potere decisionale tanto messo in discussione negli anni Novanta. Infatti, l'attivazione dei PIT avviene in seguito ad una lunga fase preliminare, nella quale la Regione, in particolare il Centro regionale di Programmazione, tenta di coinvolgere le Province in un'azione di animazione territoriale e di definizione della articolazione territoriale e tematica degli eventuali PIT.

definiti nel Quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C(94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione della Unione Europea" (Zurru 2005). Sui Patti Territoriali e sulle esperienze di LEADER II in Sardegna si veda anche il contributo di Pruna 2005

CONCLUSIONE

Perché un confronto Sardegna-Barcellona?

Cosa accomuna queste due distinte realtà territoriali, diverse per dimensioni e numero di abitanti?

La scelta è in parte dovuta ad una motivazione, se così possiamo definirla, “sentimentale”. Barcellona, nonostante la sua appartenenza geografica al nord-est europeo, è una città che presenta dei tratti comuni a quelli di molte città italiane che si affacciano nel Mediterraneo e per questo motivo è molto simile anche alla Sardegna. Scrive Sgroi (2007: 17) riportando una celebre frase di Braudel: «il Mediterraneo è un insieme di vie marittime e terrestri collegate tra loro, e quindi di città che, dalle più modeste alle medie, alle maggiori, si tengono tutte per mano». Infatti, sostiene Sgroi, si potrebbe addirittura parlare di un'*identità* mediterranea, anche se, a differenza dell'immagine unificatrice proposta appunto da Braudel (un sistema in cui tutto si ricompone in una unità originale), «via via che si esauriscono le antiche civiltà propriamente mediterranee e cominciano ad affermarsi i nuovi modelli economici e insediativi imposti direttamente o indirettamente dai processi di colonizzazione politica e culturale, a partire cioè dall'avvento della modernità, altre rappresentazioni entrano in gioco e vecchie rappresentazioni rafforzano la propria alterità si contrappone un'immagine composita del Mediterraneo» tanto che il nome Mediterraneo può essere più facilmente declinato dal plurale i “Mediterranei”. (SgRoi 2007: 23).

Le città del Mediterraneo presentano, inoltre, un altro tratto che le accomuna (oltre alla mitezza del clima) esse sono state in questi ultimi

anni travolte da una politica di riqualificazione del *waterfront*, come è avvenuto a Genova, a Napoli, oppure la risistemazione dei porti di Cagliari, Savona e Taranto e l'esempio emblematico di Barcellona e di altre città europee¹⁶³.

Questa prima motivazione viene poi incrementata da altre che potremmo riconoscere più pertinenti allo specifico campo della ricerca svolta.

Infatti, Barcellona e la Sardegna hanno entrambe conosciuto a partire dal secondo dopoguerra un alternarsi di strumenti, urbanistici nel caso della città di Barcellona e strumenti pianificatori nel caso della regione Sardegna, che hanno esercitato una forte influenza sull'attuale assetto urbanistico, territoriale e ambientale delle due realtà in esame.

Partendo dal concetto di governance urbana, intesa come l'azione di governo esercitata attraverso la mobilitazione di diversi soggetti pubblici e privati che si collocano in posizioni differenziate gerarchicamente, territorialmente e per statuto (pubblico, semipubblico o privato), ma che sono tutti accomunati dall'interesse per lo sviluppo locale di tipo urbano, l'ipotesi alla base del contributo è che spesso il governo urbano o del territorio si caratterizza per l'alternarsi di procedimenti di *government* o di *governance* e che questi cambiano a seconda degli strumenti adottati. E il quesito intorno al quale ruota il presente lavoro è se sia preferibile, nelle politiche di governo del territorio, una prospettiva *top-down* o una prospettiva *bottom-up*.

¹⁶³ Per un approfondimento delle politiche di riqualificazione del *waterfront* attuate in alcune città del Mediterraneo Cfr. Mazzette 2007.

La complessità urbana è pertanto l'oggetto centrale della riflessione tanto per la pluralità di interessi in gioco, quanto per la necessità di governare i processi decisionali e rendere effettive le decisioni attraverso una rete di comunicazioni e processi negoziali continui. Le pratiche di governance, sotto questo profilo, sono una necessità che risponde all'idea di coordinamento non imposto, bensì deciso per vie orizzontali, attraverso la mediazione e la ricerca del consenso.

Le oscillazioni tra un ruolo predominante del centro e la concessione di spazi decisionali e gestionali crescenti verso i livelli più decentrati, è la prova di una tensione verso la ricerca di un equilibrio che deve contemperare esigenze molto diverse tra loro, ognuna con propri spazi e responsabilità.

Infatti, nei due casi studio, della programmazione territoriale della Sardegna e la pianificazione urbana di Barcellona si alternano, a seconda degli strumenti adottati, procedimenti di *government* o di *governance*.

La città di Barcellona, dopo anni di pianificazione tradizionale caratterizzata da azioni di *government* (si pensi ad esempio al ruolo svolto dall'Ayuntamiento della città, in quanto attore determinante le regole del processo partecipativo durante la prima fase del processo di pianificazione), ha messo in pratica l'azione strategica; viceversa la Sardegna si caratterizza prevalentemente per le esperienze di *government*, che hanno attraversato l'Isola dalla prima modernità (50-70) ad oggi e che riguarda la pianificazione degli anni 2000. Eppure, è possibile intravedere forme di *governance* territoriale sollecitate dall'Unione europea; all'interno delle quali la regione Sardegna perde quella superiorità decisionale assoluta che aveva esercitato in passato

e si colloca dentro un sistema a guida pluralistica nel quale il processo di ascolto e concertazione necessita di consenso e di responsabilità distribuite orizzontalmente.

L'analisi delle due esperienze di pianificazione porta alla conclusione che non è possibile dare una risposta unica e definitiva perché un buon governo del territorio presuppone azioni in cui strategie dall'alto e strategie dal basso si mescolano insieme e vanno a caratterizzare un sistema che fa riferimento a un modello misto nel quale *network* e *bottom-up* stanno insieme.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AAVV (1998), *La Ciudad dispersa, Suburbanizaciòn y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona.(1990), *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio* Programa Cities-Ciudades. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Amendola G.(2003), *La città post-moderna. Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.

Amendola G. (2003), “La nuova domanda di città: un oscuro oggetto di desiderio”, in Mazzette A. (a cura di), *La città che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 97-109.

Angelini A. (2007), *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano.

Asili B. (1991), *Il territorio e l'ambiente*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno XXV, n.1, pp. 11-17.

Associació Pla Estratègic Barcelona 2000 (1998), *10 Anys de Planificació estratègica a Barcelona*, 1988-1998, Barcelona.

Bagnasco A. (1999), *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.

Bagnasco A., Le Galés P. (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli.

Beato F. (2007) “Il mediterraneo e le città italiane di mare”, in Angelini A. (a cura di), *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano, pp. 84-113.

Berlinguer L. Mattone A. (1998) (a cura di) *Il Piano di Rinascita della Sardegna: gli strumenti istituzionali e il dibattito politico*, in *Storia d'Italia. Le regioni. La Sardegna*, Einaudi, Torino, p. 995-1031.

Bertuglia C. S., Stanghellini A., Staricco L. (2003), *La diffusione urbana: tendenze attuali, scenari futuri*, FrancoAngeli, Milano.

Bertuglia C.S., Ceretto Castigliano S.C., (2000). *La pianificazione strategica. Cenni storici, concettualizzazioni, sperimentazioni, prospettive futuro*, Franco Angeli, Milano.

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma Bari.

Bohigas O. (1992), *Reconstrucció de Barcelona*, Edicions 62, Barcelona 1985. Edizione in lingua italiana: *Ricostruire Barcellona*, Etaslibri, Milano.

Borelli G. (a cura di) (2005), Introduzione. *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano.

Borja J., Castells M., (2002), *La città globale*, DeAgostini, Milano.

Borja J., Castells M.(1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Unchs y Taurus, Madrid.

Borja J. (1998), Ciudadanía y espacio público. in VVAA, (a cura di) *Ciutat real, ciutat ideal. Significat i funció a l'espai urbà modern*, "Urbanitats" n.7, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.

Borja J., Muxí Z. (2001), *L'espai públic: ciutat i ciutadania*. Diputació de Barcelona, Barcelona.

Bottazzi G (a cura di) (2005) *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano.

Busquets J. (2004), *La construcción urbanística de una ciudad compacta*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Camagni R. (1999), "La città come impresa, l'impresa come piano, il piano come rete: tre metafore per intendere il significato del piano in condizioni di incertezza". in Curti F., Gibelli M.C., (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, pp. 80-98.

Camagni R. (2003), “Piano strategico, capitale relazionale e community governante”, in Spaziantè A., Pugliese T., (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano, pp. 79-99.

Campanella R. (2002), *Barcellona città-laboratorio. Una praxis per il progetto della città contemporanea*, Rubbettino, Catanzaro.

Campreciòs i Hernandez J. (1990), *Origen, significación y organización del plan estratégico, económico y social*, in Ajuntament de Barcelona, (a cura di), *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*. Programa Cities-Ciudades, Barcelona. pp. 269-275.

Cannarozzo T. (2007), “Palermo-Barcellona: così simili, così distanti”, in Angelini A. (a cura di), *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano, pp. 84-113.

Capel H. (2005), *El modelo Barcelona: un examen critico*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Ciaffi D., Mela A. (2006), *La partecipazione*, Carocci, Roma.

Commissione delle Comunità europee, *La Governance europea, Un libro Bianco*, Bruxelles.

Censis-Rur. (2007), *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, FrancoAngeli, Milano.

Cossu V. (1992) *La conservazione: unica via per il recupero e la riqualificazione urbana*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno XXVI, n.6, pp. 39-42.

Curti F., Gibelli M. C. (1999), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze.

D’Agostino R. (2003), *Presentazione*, in Spaziantè A., Pugliese T., (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano, pp. 11-18.

De Franciscis G. (1997), *Rigenerazione urbana. Il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos, Castellammare di Stabia.

De Forni Foxa M. (1990), *El plan estratégico en el marco de la política del Ayuntamiento de Barcelona*, in Ajuntament de Barcelona (a cura di), *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*. Programa Cities-Ciudades, Barcelona, pp. 256-268.

Dematteis (2001), “Rappresentazioni spaziali dell’urbanizzazione europea”, in Bagnasco A., Le Gales P. (a cura di), *Le città nell’Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 67-98.

Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985.

Donolo C. (2003), “Partecipazione e produzione di una visione condivisa”, in Spaziante A., Pugliese T. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano, pp. 101-120.

D’Urso S. (2005), *Barcellona, lo spazio pubblico tra infrastrutture e paesaggio*, Libreria Clup, Milano.

Esteban J. (1999), *El Projecte urbanístic. Valorar la perifèria i recuperar el centre*, Model Barcelona, Quaderns de gestió, Aula Barcelona.

Esteve J. M. P. (1990), *La propuesta estratégica del Ayuntamiento de Barcelona (1991-2000)*, in Ajuntament de Barcelona (a cura di), *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*. Programa Cities-Ciudades, Barcelona, pp. 291-306.

Fadda A. (2001), *Sardegna un mare di turismo. Identità, culture e rappresentazioni*, Carocci, Roma.

Fadda A. (2002), *Isole allo specchio. Sardegna e Corsica tra identità, tradizione e innovazione*, Carocci, Roma.

Fedeli V., Gastaldi F. (2004), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano.

Finocchiaro E. (2005), *Nuove strategie di governance urbana*, in *Sociologia urbana e rurale*, FrancoAngeli, Milano, n. 76, pp. 29-67.

Florio R. (2005), “Il Piano strategico di Barcellona. Una risorsa processuale e un’opportunità istituzionale”, in Borelli G., (a cura di) *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 15-37.

Gabrielli B. (2004), “Piano urbanistico/piano strategico. Per un rinnovo delle pratiche di governo del territorio”, in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 141-151.

Ganau Casas J., Mallarach Isern J. (2003), *La planificació estratègica territorial a Catalunya, Quinze anys d'evolució*, Panorama 7 territoris, Generalitat de Catalunya.

F.Gastaldi F. (2003), “Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni”, in Spaziante A., Pugliese T. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano, pp.123-137.

Gastaldi F. (2004), “La dimensione urbana e le innovazioni della pianificazione strategica”, in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano, pp.13-31.

Gastaldi F.(2004), “Rigenerazione e promozione urbana a Genova: “dal piano della città” a “Genova città europea della cultura 2004””, in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 64-79.

Gazzola A. (2006), “Rigenerazione urbana a Genova: donne e progetto”, in Mazzette A. (a cura di), *L'urbanità delle donne*, FrancoAngeli, Milano, pp. 50-73.

Gibelli M. C. (1999), “Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e «visionario»” in F. Curti M.C. Gibelli (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, pp. 15-54.

Gibelli M. C. (2003), “Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale”, in Spaziante A., Pugliese T. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano, pp. 53-78.

Gibelli M. C., Salzano E. (2006), *No Sprawl*, Alinea, Firenze.

Indovina F., *Trasformaciones de la ciudad y el territorio a principios del siglo XXI: el archipelago metropolitano*, in *La ciudad fragmentada, Nuevas formas de hábitat*, Universidad de Alicante, San Vicente del Raspeig.

Ingersoll R. (2004), *Sprawltown*, Meltemi, Roma.

La Programmazione in Sardegna (1969), *La proposta di legge nazionale per l'istituzione del Parco Nazionale del Gennargentu* (a cura di), Centro Regionale di Programmazione, Anno 4, n. 19-20, Cagliari pp. 51-55.

La Programmazione in Sardegna (1980), *Il quadro normativo-istituzionale e la struttura organizzativa della Regione nella programmazione. Situazione economica nazionale e regionale. Prospettive e indicazioni di sviluppo* (a cura di), Centro Regionale di Programmazione, Anno 13, n. 79, Cagliari pp. 5-19.

La Programmazione in Sardegna (1997), *La programmazione integrata: riferimenti normativi e primi programmi d'attuazione* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione Autonoma della Sardegna, Anno XXIX, n. 28/29, Cagliari, pp. 57-122.

Le Gales P. (1997), in “Approcci strategici alla pianificazione territoriale. Commenti da una prospettiva francese”, in Perulli P. (a cura di), *Pianificazione strategica*, Quaderni Daest, Venezia, pp. 36-59.

Maffettone S. (2007), *Prefazione* in Palumbo A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano, pp. 7-11.

Marongiu C. (1991), *La Regione sarda apre una nuova fase di programmazione*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno XXV, n.1, pp. 5-9.

Martinotti G. (1993), *Metropoli*, Il Mulino, Bologna.

Martinotti G. (1999), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Il Mulino, Bologna.

Martinotti G., Melis A. (2003), “Recenti tendenze demografiche negli insediamenti urbani italiani”, in Mazzette A. (a cura di), *La città che cambia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 159-185.

Mayntz R. (1999), *La teoria della governante: sfide e prospettive*, in “Rivista italiana di scienza politica”, 1, pp. 3-21.

Mascarell F.(2008), *Barcelona y la modernidad, La ciudad como proyecto de cultura*. Editorial Gedisa; Barcelona.

Marshall T. (2004), *Transforming Barcelona*, Routledge, London and New York.

Masu G.(2002), “Il turismo rurale in Sardegna: ipotesi di sviluppo locale in un’ottica europea”, in Mazzette A. (a cura di), *Modelli di turismo in Sardegna. Tra sviluppo locale e processi di globalizzazione*, FrancoAngeli, Milano, pp.133-177.

Martinelli F. (2003), *La pianificazione strategica*, relazione introduttiva al Seminario internazionale “*La pianificazione strategica in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*”, Dipartimento Oasi dell’Università degli studi “Mediterranea” di Reggio Calabria, Facoltà di Architettura, Reggio Calabria, 27 novembre 2003.

Mazza L. (2004), *Piano, progetti, strategie*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. (1982) “Ideologia e territorio: i piani irrealizzabili” in Lelli M. (a cura di), *Lo sviluppo che si doveva fermare. Saggi e ricerche sulla Sardegna post-agricola e post-industriale*, ETS-Iniziative-culturali, Sassari-Pisa.

Mazzette A. (1990), *Metamorfosi dello spazio*, Iniziative Culturali, Sassari.

Mazzette A. (1991), *Politiche pianificatorie in Sardegna e trasformazione del territorio in spazio urbano*, in «Quaderni Bolotanesi», n. 17.

Mazzette A. (1992), *Reimmaginazione della società e turismo*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 38.

Mazzette A. (1993), “Spazio naturale e spazio artificiale. Le nuove forme di urbanità”, in F. Martinelli, P. Guidicini (a cura di), *Le nuove forme di urbanità*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. (1993), *Sviluppo umano e salvaguardia ambientale: un rapporto di «prossimità»*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 40.

Mazzette A. (1994a), *L'esile ambiente*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. (1994b), “L'ambiente, luogo "nuovo" del rapporto solidaristico”, in B. Cattarinussi (a cura di), *Altruismo e solidarietà*, Angeli, Milano.

Mazzette A. (1996), *Turismo e politiche dei parchi nell'esperienza nazionale e regionale. I casi della Sardegna e della Corsica*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 50.

Mazzette A. (1997a), *Turismo e salvaguardia ambientale in Corsica e in Sardegna: un'ipotesi di continuità territoriale* in «Sociologia urbana e rurale», n. 52-53.

Mazzette A. (1997b), le voci *Città, Pianificazione territoriale e Utopia*, in P. Guidicini, M. La Rosa, G. Scidà (a cura di), *Sociologia*, Dizionario Enciclopedico, Jaca Book, Milano.

Mazzette A. (1997c), “Come cambia la metropoli: alcune categorie analitiche”, in P. Guidicini, E. Sgroi (a cura di), *Valori, territorio, ambiente*, Franco Angeli, Milano 1997.

Mazzette A. (1998), *Processi di trasformazione socio-territoriale della Sardegna. Una chiave di lettura*, in «Sociologia urbana e rurale», n. 57.

Mazzette A., (2002), (a cura di) *Modelli di turismo in Sardegna. Tra sviluppo locale e processi di globalizzazione*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. Tidore C. (2002) (a cura di), *La Sardegna e le donne. Un rapporto ambivalente*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. (2003) (a cura di) *La città che cambia*. Nuova edizione aggiornata, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A. (2003), *La vulnerabilità urbana. Segni, forme e soggetti dell'insicurezza della Sardegna settentrionale*, Liguori, Napoli 2003.

Mazzette A. (2004), “Il turismo in Sardegna: vecchi problemi e nuove prospettive”, in Savelli A. (a cura di), *Turismo, territorio, identità*, FrancoAngeli, Milano, pp. 67-78.

Mazzette A. (2004), *I centri storici: dalla ‘campana di vetro’ al consumo estetizzato, Governo delle città e trasformazioni urbane*, Università della Calabria – Arcavacata di Rende.

Mazzette A. (2006), *L'urbanità delle donne*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A., Sgroi E. (2007) (a cura di), *La metropoli consumata*, FrancoAngeli, Milano.

Mazzette A (2007), *Città mediterranee tra mito e consumo*, in Angelini A., (a cura di), *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano, pp. 84-113.

Mazzette A.(2008), Prefazione, in Tidore C. (a cura di) *Processi partecipativi nel governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp.7-13.

Mazzette A. Tidore C. (2008), “Il turismo in Sardegna e il consumo del territorio. Problemi di government e di governante”, in Savelli A. (a cura di), *Spazio turistico e società globale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 128-141.

Mela A. (2002), *Governance, territorio, ambiente: i termini del dibattito sociologico*, In *Sociologia Urbana e Rurale*, Franco Angeli, n.68, 2002, pp. 41-60.

Mela A., M. C. Belloni, Davico L. (2006), *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci editore, Roma.

Mela A. (2006), “Torino 2006 (ed oltre): le olimpiadi, le donne, la città”, in Mazzette A. (a cura di), *L’urbanità delle donne*, FrancoAngeli, Milano, pp. 33-48.

Monclús F. J. (1998), *La ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.

Monclús F. J. (1998), “Suburbanización y Nuevas Periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas”, in AAVV, (a cura di), *La Ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 1-5

Monclús F. J. (1998), “Estrategias urbanísticas y crecimiento suburbano en las ciudades españolas: el caso di Barcelona”, in AAVV., (a cura di), *La Ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp.111-143.

Nel.lo O.(1998), “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y limite administrativos en la ciudad difusa”, in AAVV., (a cura di), *La Ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 17-35.

Nel.lo O (1999), “Reflexiones sobre el futuro de la ciudad”, in Espuche G.A., Rueda S., (a cura di), *La ciutat sostenible*, Centre de cultura contemporania de Barcelona, Barcelona.

Nel.lo O. (2001), *Ciutat de ciutats, Reflexions sobre el procés d’urbanització a Catalunya*, Editorial Empúries, Barcelona.

Jessop R. (2006), “Governance, fallimenti della governance e meta governante”, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 189-209.

Jessop B. (2007), *Governance e meta-governance: riflessività, varietà ed armonia*, in Palombo A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell’era globale*, Mimesis, Milano, pp. 77-94.

Palumbo A. Vaccaro S.(2007), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell’era globale*, Mimesis, Milano.

Pascual I E. M. J. (1990) La propuesta strategica del Ayuntamiento de Barcelona (1991-2000) in *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio* Programa Cities-Ciudades. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Pasquino G. (1986), “Partecipazione politica, gruppi e movimenti”, in Bartolini S., Cotta M., Morlino L., Panebianco A., Pasquino G. (a cura di), *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, pp. 191.-231.

Peters B. G. (2007), *Governance e anarchie organizzate*, in Palumbo A. Vaccaro S. (a cura di) cit., pp. 35-75.

Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.

Pisu G. (2002), *La programmazione dei Fondi strutturali 2000/2006. Dagli Orientamenti comunitari al Completamento di programmazione del POR Sardegna*, in *La Programmazione n Sardegna*, (a cura di), Centro di Programmazione della Regione Autonoma della Sardegna, Anno XXXV, n. 05/2002, Cagliari.

Ponce Herrero G. J. (2006), *La ciudad fragmentada: nuevas formas de hábitat*, Editorial Universiad de Alicante.

Pruna M. L. (2005), "Patti territoriali e Leader II: strumenti a confronto in tre aree della Sardegna", in Bottazzi G. (a cura di), *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, pp.135-207.

Raventos i Torras F. (1990), *La estrategia de la ciudad de Barcelona ante el 2000*, in Ajuntament de Barcelona (a cura di) *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*, Programa Cities-Ciudades, Barcelona, pp. 223-234.

Roggio S. (2007), *C'è di mezzo il mare. Le coste sarde, merci o beni comuni?*, Cucc, Cagliari.

Roig i Martí M. (1990), *La planificación estratégica de las área metropolitanas*, in Ajuntament de Barcelona (a cura di), *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*. Programa Cities-Ciudades, Barcelona, pp. 247-256.

Rosso E. (2004), "Torino. Il Piano strategico come strumento di governante urbana e promozione territoriale", in Fedeli V., Gastaldi F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 32-49.

Rosso E. (2005), "Il Piano strategico di Torino come processo di governante e strumento di trasformazione urbana", in Borelli G. (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano.

Salzano E.(2008), *Lezione sulla pianificazione, Pianificazione urbanistica e pianificazione economica*, Intervento al Città Territorio Festival, Ferrara.

Salzano E. (2006), *Governance, secondo me*, www.eddyburg.it

Santacana F (2000), *El planejament estratègic, Model Barcelona*, Quaderns de gestió, Aula Barcelona.

Santacana F (1990), *Los objetivos del Plan Estrategico Barcelona 2000*, in Ajuntament de Barcelona. *Barcelona y el sistema urbano europeo: ciudad, estrategia, territorio*. Programa Cities-Ciudades, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, pp. 277-288.

Sanchez J. E. (1998), "Barcelona: transformaciones en los sistemas productivos y expansión metropolitana", in Monclús F. J. (1998), (a cura di), *La ciudad dispersa, Suburbanización y nuevas periferias*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 35-59.

Sassen S. (2006), *Territory, Authority, Rights*, Princeton University Press, Princeton and Oxford.

Sassu A. (1995), *Le nuove linee della programmazione regionale*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno XXVIII, n. 22/23, pp. 5-9.

Strassoldo R. (2003), "Aspetti sociologici dell'urbanistica postmoderna", in Mazzette A. (a cura di), *La città che cambia*, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 50-80.

Segatori R. (2007) (a cura), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*, II. *Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

Segatori R. (2003), *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi*, Donzelli, Roma.

Siza R. (1995), *Il decentramento nella cultura programmatoria. Dalle zone omogenee alla programmazione integrata d'area*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno XXVIII, n.22/23, pp. 15-20.

Sgroi E. (2001), *La città nel XX secolo: il successo infelice*, in "Enciclopedia Italiana. Eredità del Novecento", Treccani, Roma.

Sgroi E. (1997), *Mal di città*, FrancoAngeli, Milano.

Sgroi E. (2003), *La metropoli evento totale*, in Mazzette A. (a cura di), *La città che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 140-158.

Soddu F. (1992) (a cura di), *Politica e istituzioni nella "cultura della Rinascita"*, in *La "cultura della Rinascita". Politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, Centro studi autonomistici "Paolo Dettori", Sassari.

Solà-Morales M. (1997), *La formas de crecimiento urbano*, Edicions UPC, Barcelona.

Spaziantè A., Pugliese T. (2003), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, FrancoAngeli, Milano.

Spaziantè A. (2003), Introduzione. Quattro nodi e un filo conduttore per interpretare otto piani strategici, in Spaziantè A., Pugliese T. (a cura di),

Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche, FrancoAngeli, Milano.

Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Roma.

Tidore C. (1997), “Immagini turistiche e rappresentazioni dell’ambiente nel Nord-Sardegna e nella Corse-du-Sud”, in Guidicini P., Sgroi E. (a cura di), *Valori, territorio, ambiente*, FrancoAngeli, Milano, pp. 122-136.

Tidore C. (2008), *Processi partecipativi nel governo del territorio. Metodi per conoscere e decidere*, FrancoAngeli, Milano.

Toscano M. A. (1982) (a cura di), Lelli M. *Lo sviluppo che si doveva fermare. Saggi e ricerche sulla Sardegna post-agricola e post-industriale*, ETS-Iniziativa-culturali, Sassari-Pisa.

Watson M. M. (1970), *Il Piano di Rinascita della Sardegna: un modello di programmazione regionale*, in *La Programmazione in Sardegna* (a cura di), Centro di Programmazione della Regione autonoma della Sardegna, Anno V, n.30, pp. 10-18.

Vaccaro S. (2007) “Il dispositivo della governante”, in Palombo A., Vaccaro S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell’era globale*, Mimesis, Milano, pp 121-146.

Vaccaro. T (1997), “Barcellona: Le aree del Poble Nou e della Segrera”, in De Franciscis G. (a cura di), *Rigenerazione urbana. Il recupero delle aree dismesse in Europa*, Eidos, Castellammare di Stabia, pp. 299-346.

Venturi M. (1994), *Grandi eventi. La festivalizzazione della politica urbana*, il Cardo, Venezia.

Zurru M. (2005), “Un’occasione sprecata? Tra government e governance a partire dai patti territoriali in Sardegna”, in Bottazzi G.(a cura di), *Dal basso o dall’alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, pp. 75-133.

