

**Città-campagna: la sociologia di fronte alle trasformazioni del territorio**

## La 'nuova' stagione della pianificazione strategica in Sardegna

Guido Borelli<sup>1</sup>

### **Abstract**

In questo saggio si traccia un primo resoconto sulle recenti pratiche di pianificazione strategica intraprese dalle principali città della Sardegna a partire dai finanziamenti stanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS). Si tratta di un'esperienza di particolare interesse perché, indipendentemente dai risultati conseguiti e da possibili valutazioni di processo o di contenuto dei piani, restituisce un quadro aggiornato della situazione urbana dell'isola. La contemporanea produzione di piani strategici rende disponibile un patrimonio di conoscenze che possono essere utilizzate come una importante risorsa per la formulazione di politiche regionali di riequilibrio territoriale, capaci di coniugare il preoccupante spopolamento delle aree interne dell'isola con la complessa crescita delle città costiere. L'obiettivo è quello di delineare – in modo del tutto preliminare – un'agenda di ricerca che si ponga come obiettivo la costruzione di un modello di equilibrio territoriale regionale, che, a partire dalla necessaria cooperazione tra le aree urbane e le aree rurali dell'interno, indichi alcune possibili direzioni di sviluppo della Sardegna.

### **1. Biddas**

Risale a circa sette anni fa il mio interesse nei confronti dei processi di urbanizzazione in Sardegna. L'occasione si era presentata sotto forma di un convegno organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche di Cagliari al quale ero stato inviato come relatore. Il convegno si svolgeva a Busachi, un piccolo paese dell'oristanese, situato all'interno del triangolo Oristano-Bosa-Macomer, studiato a cavallo degli anni '50 e '60 e reso celebre da Anna Anfossi nell'ambito del *Progetto Sardegna*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Università degli Studi del Piemonte Orientale, Dipartimento di Ricerca Sociale e Università degli Studi di Cagliari, Facoltà di Architettura.

<sup>2</sup> Cfr. Anfossi (1968). L'autrice ha tratto i contenuti del proprio libro dallo studio condotto, tra il 1958 e il 1962, per conto dell'*Organisation Européenne de Coopération Economique* (OECE) nell'ambito del 'Progetto Pilota Sardegna, focalizzato su alcuni specifici aspetti sociali nell'insieme dei 41 Comuni del triangolo Oristano-Bosa-Macomer (26 in Provincia di Cagliari, 15 in Provincia di Nuoro). Per una rivisitazione di quell'esperienza, cfr. Meloni (2008), cfr. anche <http://www.insardegna.eu/opinioni/societa/lo-sviluppo-locale-che-ha-funzionato-c-era-una-volta-un-progetto-sardegna>

Il convegno era dedicato alla questione dei *Biddas* che, nel dialetto sardo, significa ‘villaggi’. I contributi presentati riflettevano sui fenomeni di spopolamento da tempo in atto nei piccoli paesi della Sardegna interna e si interrogavano sulle misure e sulle politiche più adeguate per contrastare un processo che era riguardato con profonda preoccupazione. Per confermare le ragioni dell’inquietudine che animava il dibattito, è sufficiente considerare i dati ISTAT: la Sardegna si conferma una tra le regioni italiane a più bassa densità insediativa (66 abitanti/kmq)<sup>3</sup>, e questo dato si accompagna al basso tasso di natalità – il più basso d’Italia (8,3 nati ogni 1000 abitanti) – che, combinato con il tasso di mortalità – altrettanto basso (8,7 morti per 1000 abitanti) – porta a un saldo demografico negativo<sup>4</sup>. A corroborare questo stato delle cose, durante il convegno era stata presentata una relazione che stimava in circa 500.000 i sardi che vivono al di fuori della Sardegna (a fronte di una popolazione di circa 1.670.000 residenti), frutto di un flusso migratorio che, a partire dal secondo dopoguerra, con la fine delle grandi opere pubbliche previste dal Piano di rinascita economica (Accardo, 1998), ha convogliato un quarto della popolazione regionale verso le aree industriali del Nord Italia e del Nord Europa<sup>5</sup>.

Sulla base di questi numeri, il convegno assumeva come base consolidata e condivisa che lo spopolamento dei *Biddas* si caratterizza sia per l’esodo delle popolazioni più giovani, alla ricerca di opportunità di lavoro che non riescono a trovare nei luoghi nati, sia per l’invecchiamento della popolazione residente che progressivamente si ritira dalla vita attiva. La combinazione di questi due fattori era considerata come un dato sufficiente a testimoniare la criticità della situazione<sup>6</sup>.

È noto che l’abbandono di ampie porzioni del territorio è causa della perdita di patrimoni di identità, di degrado ambientale e, in numerosi casi, di dissesto (p. es.: frane e inondazioni): l’affievolirsi delle relazioni tra abitanti e luoghi porta le istituzioni a interrogarsi sulla natura delle politiche di sviluppo, la cui implementazione dovrebbe riequilibrare la produzione di ricchezza sul territorio. Sotto un altro riguardo, il convegno metteva in luce la relativa eccezionalità del territorio regionale: la Sardegna, mantenendo l’attuale densità – ovvero facendo venire meno il bisogno di nuove infrastrutture, alloggi, insediamenti agricoli richiesti da una popolazione rurale in diminuzione – si dimostra capace di preservare lo straordinario assetto ambientale del proprio territorio interno. Detto diversamente, la Sardegna, potendosi permettere (deliberatamente o meno) che vaste aree siano lasciate allo stato naturale – e non debbano perciò essere in alcun modo sfruttate – riesce a preservare un rapporto unico con l’ecosistema naturale: si tratta di una situazione che ben poche altre regioni europee possono vantare. A partire da queste considerazioni, il convegno *Bid-*

<sup>3</sup> Terzultima regione in Italia, preceduta dalla Valle d’Aosta (37 ab./kmq) e dalla Basilicata (60 ad./kmq). La densità media nazionale è di 194 ab./kmq.

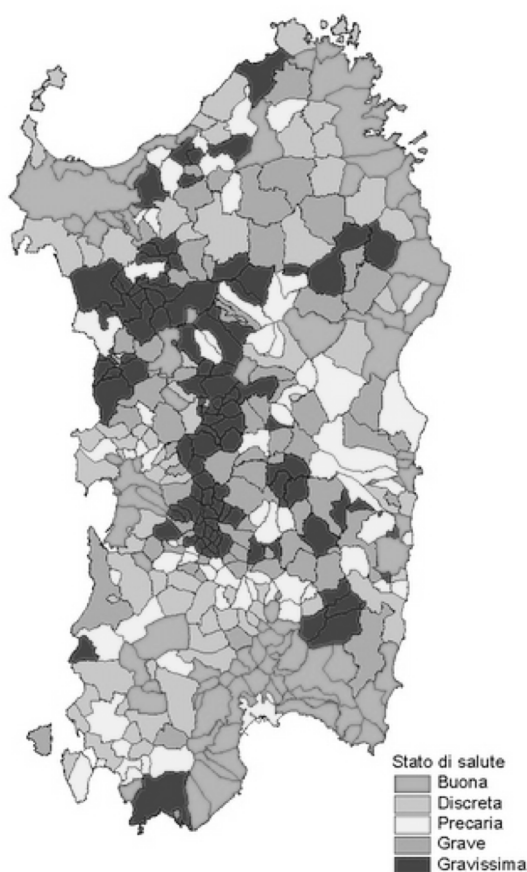
<sup>4</sup> Sul punto, cfr. Anioni, Loi, Puggioni (1997).

<sup>5</sup> In anni recenti, – dal 1987 al 1999 – secondo le statistiche regionali sono emigrati 15.647 isolani (82% in Europa, 16% nelle Americhe), mentre ne sono rientrati 12.869, con una differenza di 2.598 unità. La maggior parte degli emigrati degli ultimi anni proviene dalla provincia di Cagliari ed hanno lasciato l’isola diretti per il 70% verso i grandi paesi europei (Francia, Inghilterra, Germania, Svizzera), mentre il 30% verso i Paesi Bassi, il Belgio, la Spagna, l’Argentina e il Venezuela. Cfr. Zurru (2009).

<sup>6</sup> La Sardegna condivide questo destino con la sua *isola gemella*, la Corsica, dove una serie di vicissitudini storiche hanno portato a una densità ancora minore: 31 ab./kmq. Cfr. Porcu, Puggioni (2005).

das riconosceva che le politiche per la rigenerazione delle aree interne sarde sono chiamate a rispondere a un duplice (e per certi versi contraddittorio) scopo: quello di incentivare lo sviluppo territoriale con la salvaguardia di un ecosistema unico in Europa.

Non sorprende, quindi, che la maggior parte degli interventi durante le sessioni del convegno si siano concentrati sul binomio spopolamento interno/politiche di sviluppo, producendo osservazioni e proposte di grande interesse<sup>7</sup>.



**Fig. 1** Stato di Malessere Demografico in Sardegna (Fonte: Bottazzi, Puggioni, Centro regionale di programmazione dell'Università degli Studi di Cagliari, 2006).

Lo stato di malessere demografico (SMD) rappresenta la sintesi statistica di 6 indicatori specifici, relativi all'andamento della popolazione nel lungo e nel medio periodo e alla struttura per fasce di età nelle diverse aree. In base a tale indicatore sono state individuate 5 fasce di comuni a seconda dello stato di salute demografica: buona, discreta, precaria, grave o gravissima.

<sup>7</sup> Per un resoconto cfr. Meloni (2006; 2008; 2010), Pigliaru (2008), Tiragallo (2009).

Tuttavia, in modo relativamente indipendente rispetto agli effetti dello spopolamento dei paesi interni, l'intera questione, se osservata dal punto di vista di un sociologo della città, lascia aperto un aspetto non trascurabile: dove vanno le persone che lasciano i *Biddas*? In altre parole, nel momento in cui concordiamo pienamente con la necessità di politiche regionali capaci di allentare lo spopolamento delle aree interne, non possiamo però non considerare questa tendenza, in atto nella quasi totalità del mondo, come generalmente irreversibile<sup>8</sup>. È a questa tendenza che si associa da molti anni oramai, la crescente importanza delle città nelle società contemporanee, siano esse industrializzate o in via di sviluppo. Lo stillicidio migratorio nei confronti dei centri urbani – di natura interna, o di natura estera (prevalentemente extracomunitaria) – è certamente parte di un percorso di ricerca di migliori condizioni lavorative e di vita; è bene però considerare che questa tendenza genera nuove e inattese problematiche nell'organizzazione sociale e territoriale.

## 2. Le città della Sardegna: questioni storicamente e geograficamente determinate

Nel momento in cui ci si accinge a considerare il rapporto tra città e campagna in Sardegna, si incontrano immediatamente delle acute difficoltà. Tali difficoltà non discendono dalla scarsità di contributi disponibili: sono numerosi, infatti, gli studi e le relative posizioni in merito a questa relazione. Nel corposo giacimento di conoscenze, in molti si sono misurati sul difficile tentativo di integrare questi ambiti così differenti, cercando di preservare l'integrità della cultura locale e le necessità imposte dalla modernizzazione dell'isola. Il rispetto reciproco tra queste due posizioni non è mai stato un incontro facile<sup>9</sup>. Nelle vicende sarde questa relazione meglio si rappresenta attraverso la dicotomia 'città-entroterra' (Sechi, 1999, p. 51) e si offre allo studioso come una relazione geograficamente e storicamente determinata. Già nella prima metà del XIX secolo, il conte Alberto Della Marmora, nel suo *Viaggio in Sardegna* considerava le città sarde come «un corpo estraneo, un grumo di uomini e di case posto ai bordi del grande territorio isolano» (Della Marmora, ed. or. 1839, cit. in Sechi, 1999, p. 51). Negli stessi anni, Carlo Cattaneo (1841), negli *Scritti sulla Sardegna antica e moderna* descriveva la Sardegna come «una regione intrisa di spirito feudale, priva di vere città e come tale 'senza futuro'» (*ibid.*, enfasi aggiunta).

<sup>8</sup> Rimanendo all'ambito regionale, secondo lo studio ACLI, negli ultimi 50 anni «oltre un milione di persone, pari a più del 60% dell'attuale ammontare della popolazione sarda, hanno trasferito la loro residenza restando in Sardegna. Circa il 40% di queste persone si è trasferita nel capoluogo della regione e nei centri dell'hinterland, mentre il 75% dei comuni sardi – i *Biddas*, n.d.s. – ha visto diminuire l'ammontare dei suoi abitanti». Sarebbero ben 142 (37%) i centri abitati (nel 2007) che si qualificano per una condizione di salute demografica grave o gravissima. I comuni in condizione di malessere demografico grave o gravissimo delimitano un'area ben definita: partendo dal sud della pianura di Sassari si distribuiscono, quasi senza soluzione di continuità, lungo un'ampia fascia orientata in direzione sud-ovest che investe le regioni centrali dell'Isola e giunge fino alle colline della Trexenta, del Flumendosa e Flumineddu. Si tratta di un'area molto vasta, che occupa circa un terzo della superficie dell'Isola. Tra le province in condizione di malessere grave, da segnalare, il Nuorese (75% dei Comuni nel 2007 avevano un saldo migratorio negativo) e l'Oristanese.

<sup>9</sup> Scrive Lawrence (2000, p. 184, ed. or. 1921) nel suo celebre *Mare e Sardegna*: «la Sardegna può dunque occupare una doppia posizione: (...) essere una terra libera dal passato, dove è ancora possibile un movimento in avanti, oppure, al contrario, offrirsi, proprio con il peso del suo passato, al viaggiatore che fugge dalla modernità»

La tesi circa l'evidente debolezza delle città sarde ha trovato nella storia urbana numerosi interpreti. Per Le Lannou (1979, ed. or., 1941), il modesto sviluppo della vita urbana di Cagliari e di Sassari era riconducibile alla «inesistenza di una vita marinara» (*ibid.*, cit. in Sechi 1999, p. 51). Gian Giacomo Ortu (1998, p. 233) descrive l'evoluzione urbana sarda come un fenomeno largamente esogeno: «un vuoto borghese nel quale si muovono quei pochi imprenditori che vengono da 'fuori', o perché attratti dalla centralità mediterranea e dallo sguardo a mercati più vasti, o perché in grado (...) di rispondere ai bisogni del consumo urbano». In sostanza, l'emergente borghesia urbana delle due principali città sarde si è – in eguale misura – rivelata incapace di attivare un'accumulazione propria, lasciando agli attori 'esterni' la realizzazione della quasi totalità delle manifatture industriali e delle infrastrutture urbane<sup>10</sup>. All'attività mineraria, la cui proprietà era concentrata nelle mani di grandi società nazionali e internazionali, la Sardegna non riusciva a dare altro che la manovalanza non specializzata, perché la stessa manodopera professionale era importata dal continente: si venne così a consolidare un modello di sviluppo industriale del tutto slegato dalle relazioni sociali con le comunità dei territori dove le imprese si insediavano<sup>11</sup>. Allo stesso modo, le principali infrastrutture urbane – linee di trasporto, grandi empori commerciali, stabilimenti balneari – erano di proprietà di capitali non provenienti dall'isola (Sechi, 1999, pp. 53-55).

La 'questione urbana sarda' – intesa come incapacità o inadeguatezza nel promuovere e diffondere una civiltà fatta di innovazione e progresso (Fadda, 1999, p. 71) – ci perviene attraverso la storia, come un retaggio dell'oscurantismo feudale (a lungo sopravvissuto sull'isola e nel meridione<sup>12</sup>) che ha favorito un modello di vita urbana che spingeva il notabilato patrizio «verso una concezione parassitaria, signorile, redditiera del possesso fondiario» (Galasso, 1965). Al riguardo, Fadda (1999, p. 72), riprendendo il principio di *più organica associazione fra città e campagna*, sollevato da Cattaneo, osserva che mentre tale principio, per le città più industrializzate e progredite si era realizzato attraverso la prevalenza della città sulla campagna, nel caso delle città sarde si era verificato esattamente il contrario «con la lunga prevalenza sulla città del potere conservatore e retrogrado de *is mèris paesani*<sup>13</sup>» (*ibid.*). Si tratta di una condizione che, in parte, spiega la sottomissione economica dell'isola nei confronti dei mercanti (prima) e imprenditori (dopo) continentali e internazionali<sup>14</sup>. Questa situazione di dipendenza economia ha portato, come risultato, «l'incancrenirsi di quei vincoli sfavorevoli alla diffusione nell'isola di uno sviluppo di tipo moderno» (*ibid.*, p. 71).

<sup>10</sup> Sul punto, in particolare per quanto riguarda la città di Cagliari, cfr. Masala (1996).

<sup>11</sup> Sotto questo riguardo, l'industria mineraria non contribuisce neppure all'ammodernamento delle strutture portuali urbane, perché i metalli estratti in Sardegna partivano, in genere, grezzi o semi-lavorati da approdi a 'bocca di miniera'.

<sup>12</sup> Fadda (1999, p. 71), si riferisce alla «negativa influenza di tanti vizi (e delle poche virtù) di un'aristocrazia imbellè e spagnoleggiante».

<sup>13</sup> Nel dialetto campidanese: 'i signori dei paesi'.

<sup>14</sup> Cfr. Nitti (1900).

### 3. L'urbanizzazione 'incompiuta' della Sardegna

Secondo il rapporto ACLI-Gesico: «negli ultimi 50 anni oltre un milione di persone – pari a più del 60% dell'attuale ammontare della popolazione sarda – hanno trasferito la loro residenza restando in Sardegna. Circa il 40% di queste persone si è trasferita nel capoluogo della regione e nei centri dell'*hinterland*, mentre il 75% dei piccoli comuni sardi ha visto diminuire il numero dei propri abitanti».

Considerate sotto questo riguardo, le città della Sardegna presentano particolari spunti di interesse. Sono numerosi gli studiosi (Casu et al., 2001; Corti, s.d.) che si riferiscono alla modernizzazione delle città sarde in termini di «modernità tra continuità e discontinuità, certamente difficile e incompiuta» (Casu et. al., 2001), o come «un laboratorio che ha come fulcro assai più la campagna piuttosto che la città o l'inesistente trasformazione industriale» (Corti, s.d.). Il tradizionale confronto tra città e campagna presenta delle caratteristiche peculiari in Sardegna per via della contrapposizione tra i pochi centri che storicamente costituiscono la debole armatura urbana dell'isola – che pure, nel periodo tra le due guerre, assiste a un sostanzioso incremento demografico (il censimento del 1921 registra a Cagliari 61.417 abitanti, a Sassari 44.187, a Iglesias poco meno di 20.000 e a Quartu e Oristano, poco più di 10.000). Tuttavia, lo stesso censimento evidenzia che solo il 10% della popolazione dell'isola risiede in centri urbani: si tratta del dato più basso della media nazionale dello stesso periodo e che contribuirà all'immagine consolidata della Sardegna 'rurale e pastorale'<sup>15</sup>. Con queste caratteristiche di lungo periodo, il processo di urbanizzazione in Sardegna si evidenzia per una incerta modernizzazione, scontando la lentezza delle trasformazioni avvenute nell'ambito urbano «condannate dall'arretratezza e all'impetosa e continua emigrazione dalle campagne» (Casu et al., 2001).

Il fenomeno inizia a manifestarsi in modo visibile nel secondo dopoguerra: oltre 500.000 sardi risiedono in aree urbane; Cagliari, con 150.000 abitanti, entra nel novero delle città di rilievo nazionale, mentre Sassari raggiunge gli 80.000 abitanti e Carbonia i 50.000. Si tratta di una «migrazione silenziosa ma epocale» (Sanna, 2001, p. 148), che porterà un terzo dei sardi a spostarsi dai centri dell'interno alle conurbazioni costiere. Un vero e proprio esodo che si caratterizza per una doppia tendenza: (i) la crescita della dimensione urbana (sebbene a valori inferiori rispetto alla media nazionale ed europea) alla quale non corrisponde una 'cultura urbana di riferimento'<sup>16</sup> (Ortu, 2001, p. 18); (ii) l'inizio dello spopolamento delle aree interne e la progressiva concentrazione degli abitanti nei centri urbani, dove oggi risiede più della metà della popolazione dell'isola.

Nei confronti di questo flusso migratorio, persiste tuttora «un impenetrabile diaframma di in-

<sup>15</sup> Si tenga conto che nel 1861, anno in cui fu completato il primo censimento dell'Italia unitaria, la Sardegna contava poco più di 609.000 abitanti. Nelle due città maggiori, Cagliari e Sassari, risiedevano circa 66.000 persone, mentre negli altri otto centri dell'isola che superavano le 5.000 unità (Alghero, Bonorva, Bosa, Oristano, Ozieri, Quartu S. Elena, Tempio Pausania, Villacidro) risiedevano 53 abitanti complessivamente. Nei dieci centri di maggiore dimensione urbana risiedeva il 19,5% del totale della popolazione regionale, mentre il restante 80,5% risultava 'disperso' in 382 paesi di piccole e piccolissime dimensioni, al disotto dei 3.000 abitanti.

<sup>16</sup> Per Ortu (2001, p. 18) si tratterebbe di una «realtà culturale essenzialmente diversa (da quelle rilevabili nelle città continentali, n.d.s.)». Un riferimento a questa alterità viene dallo studio condotto da Anna Anfossi (1968).

comunicabilità (che è poi un misto di diffidenza e disamore) tra *l'establishment* urbano e il ceto dei proprietari rurali» (Fadda, 1999, p. 78). I confini delle città sarde – ancora oggi – rappresentano una sorta di frontiera invalicabile tra culture, stili di vita e principi morali fortemente contrapposti: nonostante «*is meris* paesani non rappresentino più il ceto dominante della piramide sociale dell'isola (...) continua a prevalere nella società sarda 'l'esuberanza culturale della campagna', con le sue persistenti remore antiurbane, il suo freno all'innovazione e al cambiamento» (*ibid.*).

#### **4. La debolezza del sistema urbano sardo e la 'nuova stagione' della pianificazione strategica**

Scriveva dieci anni fa Gianni Mura (1999, p. 119) a proposito del conflitto tra aree urbane e aree interne:

«l'analisi della organizzazione e della struttura delle città sarde pone in evidenza una loro complessiva debolezza, in molti casi direttamente legata a una crescita urbana disordinata ed eccessiva: un apparato economico poco articolato, livelli infrastrutturali complessivamente modesti, bassa qualità dei nuclei residenziali realizzati negli ultimi decenni, inadeguatezza dei servizi di livello elevato, una generale modesta qualità della vita urbana. L'esame delle singole città ha portato buona parte degli studiosi dell'economia e della pianificazione territoriale a individuare nel miglioramento di queste realtà urbane non solo una ordinaria necessità di miglioramento della loro vivibilità, ma anche una condizione preliminare per il rafforzamento dell'intero sistema regionale (...) Sull'altro 'versante' del territorio regionale, quello delle aree dell'interno a bassa densità demografica e in cui vive però l'altra metà dei sardi, si assiste a una dinamica anche in questo caso segnata da difficoltà e debolezza, al pari di quella delle realtà di matrice urbana: progressivo spopolamento e indebolimento sociale sono oramai causa ed effetto di un processo accelerato di perdita di popolazione e di opportunità di sviluppo che dura ormai da 50 anni (...) Il conflitto zone interne-aree urbane è stato finora vissuto principalmente su due livelli, quello della rappresentanza politica e dell'appartenenza ideologico-culturale, mentre è ancora insufficiente e inadeguato il tentativo di una lettura unitaria della difficoltà in cui l'intero sistema territoriale sardo si trova. Questo compito spetta in primo luogo agli studiosi dell'organizzazione territoriale e sociale e può essere correttamente impostato solo assumendo l'intera struttura insediativa e infrastrutturale della Sardegna come elemento unitario di insostituibile connotazione della regione. La Sardegna deve poter competere nella sua interezza e con la sua specificità insediativa con le situazioni esterne e la sua organizzazione interna deve necessariamente trovare il modello di nuovo equilibrio territoriale regionale, che non indichi lo sviluppo della Sardegna come risultato di un conflitto interno fra le aree urbane e le aree rurali dell'interno».

Nell'opinione di Mura (*ibid.*, p. 123), la cooperazione tra città e tra città e centri interni emerge come una delle precondizioni necessarie per la costruzione di un modello territoriale regionale: connotazione urbana e rurale dovrebbero rappresentare «parti compatibili dello stesso sistema, in cui la cooperazione tra grandi centri e realtà urbane di media e anche piccola dimensione punti a una organizzazione regionale basata sulla integrazione, sulla complementarietà e sulla specializzazione, piuttosto che su una competizione continua e generalizzata in ambito ur-

bano (come è la situazione attuale), nella quale ogni centro urbano promuove e rivendica per sé la totalità dei servizi e delle funzioni disponibili o da programmare, in una logica esattamente opposta a quella della cooperazione e della specializzazione».

Nelle parti successive di questo saggio, diamo spazio a un esperimento recente che – sebbene in modo non esplicito – è destinato ad avere una relativa influenza sulle politiche di riequilibri territoriale in Sardegna.

## **5. La Riserva Aree Urbane e i piani strategici del Mezzogiorno<sup>17</sup>**

### **5.1 Origine e obiettivi della Riserva Aree Urbane**

All'inizio del 2004, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) ha posto lo sviluppo delle città e delle aree metropolitane del Mezzogiorno al centro di un nuovo strumento di programmazione finanziato con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), dando così seguito al Programma di accelerazione previsto dalla L.F. 2004, art. 4, comma 130. L'Unità di Valutazione del DPS (UVAL), in collaborazione con la Segreteria Tecnica del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), ha individuato una Riserva Aree Urbane (RAU) all'interno del FAS di 207 milioni di euro. I risultati delle valutazioni condotte rispetto all'attuazione dell'Asse Città, finanziato dal QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) 2000-2006, hanno avuto un impatto importante nel merito e nel metodo per la definizione del funzionamento della RAU. Specialmente con le *valutazioni intermedie* sono stati individuati alcuni punti di debolezza nella programmazione di investimenti nelle aree urbane, in particolare: (i) la mancanza di strategie di sviluppo condivise che guidassero gli investimenti delle città; (ii) forti difficoltà operative nelle relazioni tra Regioni e Comuni beneficiari derivate dallo scarso coinvolgimento di questi ultimi nella programmazione dei POR, e, infine, (iii) un basso impatto per lo sviluppo locale degli investimenti selezionati da Regioni e Comuni per l'inefficienza dei criteri di selezione.

I risultati di questo processo valutativo in merito agli investimenti finanziati dal QCS 2000-2006 hanno contribuito a definire gli obiettivi specifici per la costituzione della RAU. In particolare attraverso:

- a) l'accelerazione della spesa per investimenti (migliorando la tempistica delle erogazioni finanziarie);
- b) il sostegno a interventi di rilevanza strategica (utilizzando strumenti di programmazione integrata);
- c) la promozione di strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e la programmazione di investimenti (in una prospettiva di *governance*, con il coinvolgimento della società civile e dei soggetti privati);
- d) la valorizzazione dei processi di concertazione tra diversi livelli di governo e del partenariato economico-sociale.

<sup>17</sup> Sono grato a Emanuele Locci per il paziente lavoro di ricerca svolto su questo tema, nell'ambito del Master in Sviluppo Locale (MaSL) dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, A.A. 2008-2009.

Questi obiettivi hanno rappresentato la base strategica per la formalizzazione della delibera n°20/2004 del CIPE per la ripartizione delle risorse FAS 2004-2007, dando valore concreto agli obiettivi della RAU. La Riserva si caratterizza, quindi, come uno strumento innovativo in grado di creare i presupposti per accrescere qualità e valore aggiunto degli investimenti per lo sviluppo, stimolando sia il partenariato tra livelli di governo differenti, sia il sistema socioeconomico territoriale. Per la definizione delle regole per la programmazione della RAU è stato predisposto un tavolo interistituzionale<sup>18</sup> che ha preparato il documento *Priorità e Criteri di Selezione per gli Interventi*, definendo criteri, priorità di finanziamento e processi di selezione per gli interventi stessi. La costruzione partecipata di questo documento ha permesso di introdurre delle innovazioni nelle regole e nei meccanismi utili a perseguire gli obiettivi della RAU. Tra questi assume particolare rilievo, per le finalità di questo lavoro, la quota finanziaria dedicata alla ‘pianificazione innovativa’: il 10% delle risorse finanziarie della Riserva è destinata allo sviluppo di strumenti di pianificazione e progettazione innovativa, con particolare attenzione ai piani strategici, grazie al ruolo determinante di Regioni e Comuni all’interno del Tavolo Interistituzionale, che hanno ottenuto un raddoppio della quota destinata, inizialmente prevista del 5%<sup>19</sup>.

I lavori del Tavolo Interistituzionale hanno anche discusso e preparato gli orientamenti specifici per le iniziative di pianificazione strategica, sia per sostenere le Regioni nell’attività di selezione dei piani strategici da ammettere a finanziamento, sia per fornire elementi tecnici ai Comuni per la redazione di proposte di maggiore qualità. Si è così arrivati all’elaborazione del documento *Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane* – integrato al punto 11.i del documento *Priorità e Criteri* – (Tavolo Interistituzionale, s.d.<sup>20</sup>), definendo criteri oggettivi da proporre alle otto Regioni coinvolte, con l’obiettivo di individuare e finanziare solo le proposte di pianificazione strategica conformi a criteri ‘di merito’, di fatto identificando (e predeterminando) le precondizioni necessarie all’avvio di dinamiche di *governance* finalizzate a pratiche di pianificazione strategica. Sulla base di questi *orientamenti*, le Regioni hanno costruito i bandi e gli avvisi pubblici per la selezione degli interventi, differenziandosi solo nelle procedure di selezione (negoziali, ad evidenza pubblica o miste) ma non nei contenuti.

L’anno successivo, la delibera CIPE 35/2005 ha destinato nuove risorse sulla RAU, mantenendo

<sup>18</sup> Composto dalle otto regioni interessate ed i relativi otto capoluoghi in rappresentanza dei Comuni, dal comitato di vigilanza del QCS, dal Ministero dei Trasporti, l’ANCI e dalla ReCS - Rete delle Città Strategiche.

<sup>19</sup> Il Documento *Priorità e Criteri* prevede, al punto B (interventi per pianificazione/progettazione innovativa e investimenti immateriali destinati alle aree urbane) che «una quota del 10% delle risorse allocate per ciascuna Regione sia destinata al finanziamento di : (i) dei piani strategici delle città con popolazione sui 30.000 abitanti e dei raggruppamenti di comuni delle aree metropolitane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, individuati sulla base degli orientamenti definiti dal gruppo tecnico di scrittura composto da MEF, MIT, ANCI e da una rappresentanza di Regioni e Comuni entro il 15 dicembre 2004. Le Regioni individuano, sentiti i Comuni, i criteri e le modalità per la predisposizione dei piani strategici; (ii) piani urbani di mobilità; (iii) studi di fattibilità e atti necessari alla costituzione di società miste pubblico-private e/o interventi in finanza di progetto».

<sup>20</sup> Il Tavolo Interistituzionale si è riunito una prima volta il 28 ottobre 2004 e ha istituito un gruppo tecnico di scrittura con rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali per la raccolta delle osservazioni di tutte i partecipanti al Tavolo. Nel corso del mese di novembre 2004 è stata elaborata una bozza del documento contenente gli obiettivi, i criteri e le procedure di selezione degli interventi. È stata quindi convocata una seconda riunione del Tavolo in data 26 novembre 2004 nella quale il documento è stato discusso e – con le modifiche proposte durante l’incontro – formalmente approvato.

il documento *Priorità e criteri* (insieme alle sue linee guida) così come elaborato in precedenza.

## **5.2 Le linee-guida per i piani strategici del Mezzogiorno**

Il documento *Orientamenti per la selezione dei piani strategici per le città e le aree metropolitane*, redatto dal Tavolo Interistituzionale, detta alle Regioni del Mezzogiorno le linee-guida per la redazione dei piani strategici, tracciando in modo preciso i contorni di questo strumento di programmazione. Tali linee si organizzano in quattro grandi tematiche:

- a) i caratteri fondativi del piano strategico;
- b) la possibile struttura del piano strategico;
- c) gli obiettivi e i contenuti dei piani strategici;
- d) i criteri per l'individuazione dei comuni *leader* e per la scelta delle proposte di piano strategico.

Per quanto riguarda i caratteri fondativi, viene innanzi tutto suggerito cosa deve fare il piano strategico: (i) definire il disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo; (ii) dare all'amministrazione comunale *leader* un ruolo propositivo e di coordinamento delle linee strategiche per lo sviluppo dell'area di riferimento; (iii) individuare meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica provinciale e comunale; (iv) individuare alcuni elementi strutturali – esplicitamente elencati – attraverso i quali leggere il territorio (analisi SWOT); (v) essere costruito in maniera partecipata ed inclusiva. Viene poi chiarito come la costruzione e l'articolazione dei partenariati debba definire i rapporti della città con il suo intorno territoriale di pertinenza (esplicitando le politiche e gli interventi da finalizzare nei documenti), con la Regione (per rafforzare la filiera interistituzionale), con le altre reti di città nazionali ed europee (per costruire reti di interazioni e scambi). Infine, viene spiegato come il documento programmatico sia da sottoporre continuamente al confronto con il sistema di attori pubblici e privati, al fine di garantire – attraverso progressivi adattamenti – l'efficacia del piano strategico (in termini di ridefinizione degli interventi, riposizionamento delle strategie di sviluppo, rimodulazione degli assetti partenariali). Questa prima area delle linee guide si chiude prevedendo l'istituzione di un *comitato di monitoraggio per l'attuazione del piano*, la sua composizione e la sua posizione nel processo formativo del piano strategico, allegando lo schema indicativo di quest'ultimo.

In secondo luogo, le linee-guida indicano la possibile struttura del piano strategico, prevedendo le direttrici d'azione essenziali e il loro orientamento rispetto: (i) agli abitanti della città e dell'area vasta; (ii) al rafforzamento del *milieu* territoriale; (iii) alla produzione di beni pubblici collettivi; (iv) al miglioramento delle capacità organizzative di *governance* della pubblica amministrazione.

La terza area di linee guida, oltre a dettare la *ratio* degli obiettivi e dei contenuti attesi nei piani strategici, delinea le caratteristiche di eleggibilità dei contesti territoriali ad interventi di pianificazione strategica, richiedendo che essi rivestano un ruolo particolare rispetto: (i) al potenziamento delle aree metropolitane e dei sistemi territoriali locali a maggior valore aggiunto

per il territorio regionale al fine del loro riposizionamento competitivo, inclusa la riconversione, riqualificazione o rafforzamento dei distretti produttivi tramite azioni di coordinamento tra dismissione-rifunzionalizzazione delle aree industriali, potenziamento dei servizi ICT, riorganizzazione degli stessi; (ii) allo sviluppo e potenziamento dei nodi urbani collegati a reti infrastrutturali di valenza nazionale e europea; (iii) allo sviluppo del territorio emergente del Mezzogiorno, per il tramite di città e territori capaci di generare effetti significativi di trascinamento della economia e della società locale nelle aree in difficoltà; (iv) all'incremento della sicurezza e della vivibilità nelle aree di maggiore degrado sociale o di criticità ambientale.

Nella quarta ed ultima area di linee-guida – i criteri per l'individuazione dei comuni *leader* e per la scelta delle proposte di piano strategico – sono definite alcune precondizioni necessarie per garantire il successo dei piani strategici e sono individuati i criteri che le regioni devono seguire per accertare la sussistenza di queste stesse precondizioni. In particolare, sono ritenute di rilevante importanza la capacità amministrativa e istituzionale, la competitività e la dinamicità della città o area metropolitana come polo di crescita economico-industriale nel territorio regionale o come snodo di collegamento con infrastrutture di valenza nazionale e europea (attraverso l'esemplificazione di alcuni indicatori utili per rilevare questi criteri). Vengono, infine, elencati altri criteri di cui il processo di valutazione dovrà tenere conto: (i) qualità e articolazione complessiva della proposta tecnica e istituzionale; (ii) impegni di cofinanziamento (la cui percentuale viene lasciata alla discrezionalità delle Regioni); (iii) articolazione e dettaglio del *budget* per il piano strategico (includendo la stima delle spese previste per servizi di promozione, comunicazione e assistenza tecnico-scientifica per lo sviluppo del Piano).

### **5.3 La 'nuova stagione' della pianificazione strategica in Sardegna: 2005-2009**

Il documento licenziato dal Tavolo Interistituzionale per la 'Riserva Aree Urbane' del FAS (s.d.), intitolato *I piani strategici per la città e le aree metropolitane*, non si sottrae al compito di definire il significato e lo scopo della pianificazione strategica. Questo intento, sebbene non particolarmente originale, merita qui di essere ripreso in alcuni contenuti. In prima istanza, il documento introduce la questione della pianificazione strategica in modo 'classico', a partire dalla crisi del piano (*in primis*, quello urbanistico):

«gli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica generale e di programmazione economica, di cui le pubbliche amministrazioni dispongono, non sono efficacemente finalizzabili, per la loro natura e per le loro funzioni regolamentative e previsive, a cogliere e sviluppare queste opzioni<sup>21</sup>, che richiedono, reciprocamente, un approccio sinergico in grado di 'territorializzare' le prospettive di sviluppo economico e sociale, per verificarne la praticabilità e le condizioni di successo».

<sup>21</sup> Si riferisce, in generale, ai nuovi indirizzi per la programmazione europea 2007-2013 e, in particolare, a tutte le 'buone pratiche' e i nuovi criteri di governo del territorio fondati sulla cooperazione e sulla propensione a 'fare rete', sulla partecipazione, sulla concertazione e sul partenariato interistituzionale e pubblico-privato.

Da qui il documento del Tavolo Interistituzionale trova le necessarie argomentazioni per richiamare le *best practice* intraprese – sul finire degli anni ‘80 da alcune città europee – per identificare il piano strategico come:

«lo strumento all’interno del quale le città e le società locali possono costruire, in un impegno comune e consapevole, la visione condivisa e dinamica del proprio futuro e del proprio posizionamento competitivo, finalizzando, secondo un approccio aperto e flessibile, le proprie politiche, le proprie scelte di priorità, i propri investimenti, per ottimizzarne l’efficacia» (*ibid.*).

Per quanto riguarda il contesto sardo – e, in particolare per le questioni dell’equilibrio territoriale e dell’organizzazione regionale basata sulla integrazione – le definizioni contenute nel documento risultano di un certo interesse. Si tratta del riferimento alla cooperazione territoriale:

«il piano strategico è (...) lo strumento che, potendo superare le barriere dei confini amministrativi, offre alle città l’opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell’attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano, riposizionandone le prospettive di rigenerazione fisica, economica e sociale all’interno di una scala territoriale di area vasta» (*ibid.*);

e del richiamo alla cooperazione interistituzionale e al partenariato pubblico-privato:

«il piano strategico si caratterizza come un atto volontario, che affida il suo successo alla capacità delle città di *promuovere e implementare la vitalità dei sistemi partenariali* e delle reti di alleanze, attorno a *obiettivi strategici consapevolmente e costantemente valutati e condivisi*» (*ibid.*, enfasi aggiunta).

Su questi due punti ritorneremo nel paragrafo conclusivo.

Sul piano sostanziale, per quanto riguarda la Regione Sardegna, le risorse finanziarie stanziata a valere sulla Riserva Aree Urbane dei FAS ammontavano complessivamente a € 24.840.000. Le somme disponibili per la redazione dei piani strategici erano, quindi, pari a € 2.484.000. Sulla base delle indicazioni contenute nel documento *Priorità e Criteri di Selezione degli Interventi*, i comuni che soddisfacevano i requisiti richiesti erano: Alghero, Cagliari, Carbonia, Iglesias, Nuoro, Olbia, Oristano, Quartu S. Elena, Sassari, Selargius. L’Assessorato regionale degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica ha trasmesso le linee guida per la pianificazione strategica e, al contempo, ha invitato i comuni sopra indicati a manifestare il proprio interesse al processo di costruzione della pianificazione strategica.

Tutte le amministrazioni comunali individuate dalla Regione non hanno mancato di manifestare il proprio consenso nei confronti di una politica che redistribuiva risorse in rapporto tra risorse extralocali e locali pari a 19:1 (cfr. Tabb. 1 e 2).

Soggetto attuatore	Titolo	Codice intervento	Costo totale €	Del. CIPE 20/04 Quota E.2	Del. CIPE 35/05 RAU Quota D.2	POR Sardegna 2000/2006	Fondi comunali
Comune di Alghero	Piano strategico	ps_1	432.833,61	200.000,00	199.551,53	12.670,95	20.611,12
Comune di Cagliari	Piano strategico	ps_2	1.022.917,43	384.000,00	574.968,19	15.238,88	48.710,35
Comune di Carbonia	Piano strategico	ps_3	210.000,00	200.000,00	–	–	10.000,00
Comune di Iglesias	Piano strategico	ps_4	210.000,00	200.000,00	–	–	10.000,00
Comune di Nuoro	Piano strategico	ps_5	409.472,15	280.000,00	97.407,41	12.566,07	19.498,67
Comune di Olbia	Piano strategico	ps_6	510.971,12	200.000,00	276.525,10	10.114,07	24.331,96
Comune di Oristano	Piano strategico	ps_7	410.246,79	280.000,00	98.101,11	12.610,12	19.535,56
Comune di Quartu S.E.	Piano strategico	ps_8	473.192,98	200.000,00	235.694,08	14.965,89	22.533,00
Comune di Sassari	Piano strategico	ps_9	891.688,03	340.000,00	493.822,83	15.403,87	42.461,33
Comune di Selargius	Piano strategico	ps_10	270.323,36	200.000,00	44.020,67	13.340,16	12.872,54
<b>Totale</b>			<b>4.841.645,47</b>	<b>2.484.000,00</b>	<b>2.020.090,93</b>	<b>107.000,00</b>	<b>230.554,55</b>

**Tab. 1** Piani strategici per le città con più di 30.000 abitanti (Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Sardegna, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2007)

Soggetto attuatore	Titolo	Codice intervento	Costo totale €	Del. CIPE 20/04 Quota E.2	Del. CIPE 35/05 RAU Quota D.2	POR Sardegna 2000/2006	Fondi comunali
Reti di piccoli comuni	Piani strategici di reti di piccoli comuni	ps_11	779.904,52		739.909,07		36.995,45

**Tab. 2** Piani strategici di reti di piccoli comuni (Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, Regione Sardegna, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2007)

A partire dalla seconda metà del 2005, prende quindi avvio la ‘nuova stagione’ della pianificazione strategica in Sardegna. Al momento in cui scriviamo queste note (gennaio 2010), la quasi totalità dei piani è stata approvata dai rispettivi consigli comunali e, benché la rassegna di ciascun piano esuli dagli scopi di questo *paper*, alcune osservazioni preliminari sono necessarie.

## 6. Il lascito della pianificazione strategica in Sardegna

Dalle informazioni e dai dati sinora raccolti<sup>22</sup>, l'impatto complessivo dei piani appare complessivamente modesto. A giudicare dall'attenzione dedicata dalle amministrazioni comunali – la maggior parte delle quali sembrerebbe soddisfatta del finanziamento FAS, quasi come se l'obiettivo fosse stato quello di 'fare il piano', invece di 'avviare un processo di pianificazione' – molti dei piani approvati con una decisa sollecitudine sembrano oggi avviati con la medesima lestezza verso un precoce oblio<sup>23</sup>. Si tratta, ovviamente, di un giudizio ingeneroso, soprattutto se il metro di valutazione adottato è quello della misurazione degli *output* del piano strategico considerandolo come una politica pubblica di cui interessa misurare gli *esiti* sostantivi riferiti a degli obiettivi prefissati. In fin dei conti, si ripete la solita questione che pone i ben noti problemi di efficacia e di monitoraggio: il piano ha conseguito i propri obiettivi? Quante azioni-progetto sono state realizzate a un tempo determinato? Come e perché si sono (eventualmente) modificati nel corso del tempo obiettivi e azioni? Come si giustificano le (eventuali) modifiche operate in corso d'azione? La letteratura sulla pianificazione strategica (cfr. Calvaresi, Pasqui, 2004; Perulli, 2004) sembra abbastanza concorde nell'avvertirci che è sbagliato reiterare per la pianificazione strategica la stessa annosa e irrisolta questione dell'efficacia nei termini in cui essa è posta nei confronti della pianificazione urbanistica. In pratica, non dovremmo considerare il problema dell'efficacia come una questione di conformità dell'attuazione alle decisioni prese, ma dovremmo, invece, privilegiare l'idea che l'efficacia della pianificazione strategica consista nel realizzarsi del processo stesso: è il mantenimento dell'orientamento all'azione ciò che conta, non (solo) la semplice definizione una volta per tutte di un insieme di azioni tra loro coordinate. In altre parole, ci viene suggerito che, per via del proprio orientamento a ricercare e facilitare l'interazione tra gli attori coin-

<sup>22</sup> L'analisi dei piani strategici sardi è oggetto di un laboratorio che lo scrivente tiene nel corso di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso le Facoltà di Architettura e di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Cagliari.

<sup>23</sup> «Il piano strategico? Scomparso». Così titola, in prima pagina, il quotidiano *La Nuova Sardegna* del 7 gennaio 2009. «Il piano strategico, per come era partito, aveva dato l'impressione di una rivoluzione nel modo di operare: per il coinvolgimento delle forze sociali e per l'ampiezza delle tematiche e delle interrelazioni territoriali. La prima parte del lavoro aveva coinvolto nei tavoli tematici un numero considerevole di attori sociali e impostato una riflessione sull'importanza della *governance* del territorio. Inoltre erano stati affrontati diversi temi: il processo di internazionalizzazione della città e la valorizzazione del fronte del mare (dalle modifiche del porto storico al porto canale), il ruolo chiave dell'innovazione tecnologica e della ricerca per tutta l'area (anche per attrarre investimenti col coinvolgimento dell'università e di Sardegna ricerche), la valorizzazione degli elementi culturali del territorio visti come fattori di competitività (dalle ricchezze ambientali a quelle archeologiche), la formazione delle risorse umane e la diffusione delle conoscenze (dalla scuola al sindacato, sino al volontariato), e le dinamiche sovracomunali indispensabili per governare un'area vasta come Cagliari (dai trasporti alle questioni idriche). Un programma che era stato anche tradotto in indicazioni e suggerimenti che l'amministrazione di Cagliari, assieme agli altri Comuni dell'area (Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai e Villa San Pietro) avrebbe dovuto tradurre in atti operativi: in scelte iniziali, primi tasselli, in grado di prefigurare vasti cambiamenti futuri. Una nuova strategia di crescita territoriale (...) Il piano strategico voleva essere questo e di più: un modo per fermarsi a riflettere su quello che era stato realizzato in città e l'occasione per iniziare un nuovo percorso di crescita assieme a tutta l'area. Poi tutto si è fermato. Oggi il sito del piano strategico nemmeno si riesce ad aprirlo: sembra *desaparecido*. È da almeno tredici mesi che è tutto fermo». Il testo definitivo del piano strategico è stato approvato dal consiglio comunale di Cagliari il 22 settembre 2009. Cfr. [http://www.pianostrategicocagliari.it/projects.php?a=1&page\\_id=5](http://www.pianostrategicocagliari.it/projects.php?a=1&page_id=5)

volti, la pianificazione strategica dimostra una elevata predisposizione a produrre *comunque* degli effetti benefici per una città e una comunità (valutabili in termini di aumento della capacità progettuale locale, di innovazione procedurale e sostanziale, di incremento del capitale sociale). In sostanza, non dobbiamo prendere troppo ‘alla lettera’ gli elenchi di progetti-azioni contenuti nei piani strategici: pertanto, se non possiamo riferirci a questi come risultati attesi di un processo, meglio allora considerarli nei termini della loro predisposizione all’azione.

Al riguardo, è di un certo interesse la definizione di pianificazione strategica data da Faludi e van der Valk (1994, p. 11, enfasi aggiunta).

«(la pianificazione strategica) è il coordinamento di molti attori, ciascuno dei quali assume decisioni per proprio conto. Tale coordinamento è continuo e, poiché tutti gli attori desiderano mantenere le opzioni aperte, la definizione dei tempi è cruciale. Piuttosto che un prodotto finito, un piano strategico è la registrazione *temporanea* degli accordi transitori raggiunti. Il piano strategico costituisce il quadro di riferimento per le negoziazioni ed è *indicativo*. Il futuro rimane aperto. L’azione *non deriva* automaticamente dal piano strategico. Ogni decisione ha bisogno di essere giustificata per se stessa. Pertanto, la logica che sottintende la valutazione è più complessa di quella di un piano urbanistico (*project plan*). Un piano strategico ha bisogno di essere *interpretato*» (Faludi, van der Valk, 1994, p. 11, enfasi aggiunta).

È evidente in questo passaggio un deciso spostamento concettuale dell’utilità della pianificazione strategica: un piano strategico ha bisogno di essere *interpretato*, il suo quadro di riferimento è *indicativo* e la sua efficacia si misura più sulla propria capacità di costruire campi di interazione e di cooperazione permeabili alle possibilità d’azione che opportunità, eventi e situazioni contingenti fanno emergere nel tempo, che non sul meccanico conseguimento di esiti prestabiliti. Hanno allora ragione Calvaresi e Pasqui (2004, p. 245) a ritenerli, nella migliore delle ipotesi, «generici elenchi di buoni propositi, che lasciano scarsa traccia una volta conclusa l’elaborazione dei documenti di piano»? Oppure, seguendo Pierluigi Crosta (1995, pp. 172-173), la pianificazione strategica andrebbe valutata sulla base delle proprie capacità a ricostruire delle connessioni «sovrrabbondanti rispetto a quelle intenzionali e a quelle funzionali (per cui il sistema di interazione multipla non può essere considerato come) il risultato di un’alleanza e/o di un negoziato consapevolmente decisi in vista del raggiungimento di un obiettivo comune»?

Ora, considerato che gli obiettivi della pianificazione strategica implicano un rilevante sforzo intenzionale per correggere problemi ampi e strutturati, richiede attività continue e sostanziali, che possono subire delle temporanee battute d’arresto, oltre a dover fare fronte a un cospicuo numero di effetti inattesi, come dobbiamo considerare il lascito dei piani strategici delle città sarde?

## 7. Note per un’agenda di ricerca

Nel 1973 (trad. ns., enfasi aggiunta), Herbert Simon – principale teorizzatore della *bounded rationality* – scriveva: «risolvere un problema vuol dire *semplicemente* rappresentarlo in modo da rendere evidente la soluzione; (di conseguenza) buona parte dello sforzo per la soluzione dei

problemi è diretto alla loro strutturazione e *solo una piccola frazione* di esso è dedicata alla soluzione dei problemi già strutturati». Questa intuizione ha aperto la strada a una visione ‘costruttivista’ (piuttosto che oggettiva) dei problemi: essi non si presentano ai decisori in forma strutturata e univoca, ma richiedono di essere definiti. La percezione di una situazione problematica tra ‘ciò che è’ e ‘ciò che dovrebbe essere’ non può essere assunta *di per sé* come una problema; i problemi emergono, piuttosto, dall’applicazione alla realtà di determinati schemi di riferimento (Bobbio, 1996, p. 28). Il compito dei decisori non è, quindi, scoprire qual è il ‘vero’ problema, ma quello di costruire una rappresentazione concettuale dei problemi, tali da renderli risolvibili. Secondo questo approccio il tradizionale percorso della decisione si inverte: le soluzioni non rappresentano la risposta a problemi dati, ma, al contrario, sono gli stessi problemi a essere meglio compresi attraverso le loro possibili soluzioni. Secondo Dery (1984, p. 33), «non possiamo definire un problema finché non riusciamo a intravedere un’opportunità».

Il riferimento alla razionalità limitata degli attori del piano, considerato insieme alle questioni *di problem-setting/problem-solving*, è particolarmente utile per iniziare a rispondere alla questione riguardante il lascito dei piani strategici delle città sarde. Se dobbiamo abbandonare la nostra naturale fissazione a misurare gli *output* raggiunti dai piani nei tempi dichiarati, allora le modalità attraverso le quali le comunità locali hanno costruito un nuovo sistema di interazione finalizzato a rappresentare i principali problemi, insieme alle possibili soluzioni – così come questi erano collettivamente percepiti – può costituire un efficace passo verso l’*interpretazione* del piano, così come ci suggeriscono Faludi e van der Valk (1994, p. 11).

Si pone, quindi, il problema dell’oggetto di ricerca e, in particolare, si evidenzia la necessità di trovare uno o più indicatori che si dimostrino operativamente in grado di considerare le differenti esperienze di pianificazione strategica intraprese delle città sarde entro una cornice regionale<sup>24</sup>. Una traccia promettente e relativamente parsimoniosa è suggerita dalla lettura del documento redatto dall’Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica della Regione Sardegna (2005b, p. 6, enfasi aggiunta):

«la costruzione del piano strategico locale deve partire dalla *costruzione e rappresentazione di un quadro conoscitivo delle caratteristiche e peculiarità locali* (...) se è inevitabile e giusto che su singoli aspetti esso assuma declinazioni e differenziazioni locali, appare tuttavia importante che il quadro conoscitivo si sviluppi a partire da una serie di elaborazioni di base, che dal punto di vista metodologico e da quello delle *tecniche di rappresentazione si presentino sostanzialmente omogenee fra i diversi contesti*, e formate a partire dalle specifiche via via emanate dalla RAS in relazione alla formazione dei singoli diversi atti amministrativi connessi».

Poiché le procedure regionali di finanziamento prevedevano delle linee-guida, la cui persecuzione era vivamente raccomandata (oltre che relativamente predeterminata dalle successive circolari regionali), non sorprende che tale indicazione sia stata recepita da tutti i piani strategi-

<sup>24</sup> Il riferimento alla dimensione regionale, intesa come campo di ricerca necessita di chiarimenti che, per ragioni di spazio, non possono essere qui esaurientemente esposti. I paragrafi 1, 2, 3 e 4 introducono in modo abbastanza esplicito le ragioni di questa scelta. Per approfondimenti – senza alcuna pretesa di esaustività – rimando alla parte conclusiva di questo paragrafo.

ci, che hanno provveduto a dotarsi di dettagliati quadri conoscitivi. Se concordiamo sul fatto che: (i) buona parte dello sforzo per la soluzione dei problemi è diretto alla loro strutturazione; (ii) i problemi emergono dall'applicazione alla realtà di determinati schemi di riferimento; (iii) le soluzioni non rappresentano la risposta a problemi dati, ma, al contrario, sono gli stessi problemi a essere meglio compresi attraverso le loro possibili soluzioni; allora la costruzione e rappresentazione di un quadro conoscitivo delle caratteristiche e peculiarità locali attraverso delle tecniche di rappresentazione sostanzialmente omogenee tra i diversi contesti, può costituire un fertile punto di partenza per l'analisi.

Nel metalinguaggio codificato dei *strategic planner*, la 'costruzione e rappresentazione di un quadro conoscitivo delle caratteristiche e peculiarità locali' rappresenta una attività tipica dell'*expertise* richiesta dal piano, è generalmente indicata con il termine 'fase diagnostica' (Tanese et al., 2006, p. 33, *passim*) ed è così definita dalla manualistica 'ministeriale' (*ibid.*, enfasi aggiunta):

«nella pianificazione strategica di parti di città o negli ambiti subprovinciali assume particolare importanza la *diagnosi* della situazione iniziale (crisi, declino, deindustrializzazione, ecc.) e, quindi, la *rappresentazione dei problemi di partenza e delle questioni controverse della città*».

Sotto questo riguardo, l'esperienza di pianificazione strategica in Sardegna rappresenta uno straordinario laboratorio di ricerca: la sostanziale omogeneità metodologica dei quadri conoscitivi locali permette di disporre di fasi diagnostiche che possono agevolmente essere ricomposte per ricostruire un articolato quadro regionale di livello urbano, metropolitano e territoriale. Attraverso l'interpretazione delle fasi diagnostiche di undici piani strategici<sup>25</sup> è possibile derivare un'immagine aggiornata dei processi di urbanizzazione in Sardegna costruita intorno a:

<sup>25</sup> Per prevenire critiche prevedibili corre l'obbligo di riconoscere che un'analisi basata principalmente sulla fase diagnostica del piano non è immune da problemi interpretativi e sono pertanto necessarie alcune precauzioni. La più importante (sebbene non l'unica) riguarda la questione dell'identità e delle effettive intenzioni del 'parlante': di colui (attore singolo o collettivo) 'che parla' a nome dell'intera società locale e deriva questa funzione da una legittimità in qualche modo assegnatagli. Molto spesso – e i nostri piani non fanno eccezione – l'amministrazione comunale ha commissionato la stesura del documento diagnostico al Dipartimento universitario o all'«accademico di chiara fama», al «professionista competente», al «tecnico politicizzato», o a «facilitatori di processi deliberativi». Da un lato sappiamo che una consulenza, per quanto prestigiosa, conta solo come *expertise* tecnica. Dall'altro lato siamo però consapevoli che l'amministrazione comunale – responsabile del trasferimento delle risultanze dell'analisi diagnostica all'interno del piano strategico – è il *vero enunciatore* del piano stesso (Borelli, 1996). Il problema si pone in questi termini: possiamo dichiararci convinti che l'amministrazione comunale, poiché «committente» della fase diagnostica del piano strategico, sia a tutti gli effetti l'autentico enunciatore di un quadro conoscitivo che vale come espressione non solo dell'amministrazione stessa, ma dell'intera comunità locale? In fin dei conti, non manca mai, in quasi tutti i piani strategici considerati, il consueto richiamo al piano strategico da intendersi non come «piano dell'amministrazione comunale» ma come «piano della città». Per uscire da questo *impasse* conviene fare decisamente affidamento su un approccio sociolinguistico (Bourdieu, 1982, tr. it. pp. 83-85) e puntare sull'impossibilità pratica di una separazione radicale tra il linguaggio (nel nostro caso, i contenuti dell'indagine diagnostica) e i suoi usi sociali (la divulgazione dell'indagine da parte dell'amministrazione comunale). Sotto questo riguardo, i contenuti dell'indagine diagnostica, la sua organizzazione formale e il suo modo di «parlare», rappresentano una testimonianza, tra le tante, della *garanzia di delega* di cui il «parlante» – chiunque esso sia – è stato investito. L'analisi dei documenti diagnostici può condurre a risultati di interesse a patto di riconoscere l'*autorità del portavoce*. Si tratta di un'autorità che le indagini diagnostiche ricevono dall'esterno, in questo caso, dalle amministrazioni comunali, veri enunciatori di piani socialmente legittimati. Le precauzioni da osservare riguardano, quindi, i necessari approfondimenti sia nei confronti dell'effettiva autorità del portavoce – ovvero della reale condivisione socio-politica della diagnosi – sia della reale garanzia di delega ricevuta dal «parlante» dell'indagine diagnostica.

- a) la *politica economica urbana/metropolitana/territoriale*, intesa come ambito territoriale nel quale la *governance* del piano strategico ha luogo;
- b) le *agende locali di governo*, considerate come un risultato dei processi di *problem-setting* e di *problem-solving* (strategie e politiche formulate dalle coalizioni costruite intorno al piano strategico);
- c) le *coalizioni locali di governo*: comprendono le strutture di potere e le coalizioni che definiscono e implementano le agende di governo<sup>26</sup>. Da questo punto di vista, le coalizioni e le agende risultano inseparabili perché formano dei conglomerati integrati di *policy-maker* e di politiche e delineano il *policy approach* del piano strategico.

Di seguito, sulla base di questi macroindicatori, si introducono – in modo estremamente sintetico e preliminare – alcune delle possibili direttrici di ricerca in merito ai recenti processi di urbanizzazione in Sardegna, così come essi possono essere ricostruiti a partire (principalmente) dai contenuti dei documenti diagnostici.

## 8. L'interpretazione dei piani

Le indicazioni contenute nel documento *Priorità e Criteri* prevedevano come destinatari dei finanziamenti le città con popolazione sui 30.000 abitanti e i raggruppamenti di comuni delle aree metropolitane con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Questa indicazione ha comportato delle necessarie aggregazioni territoriali perché alcuni comuni non raggiungevano la soglia demografica minima richiesta (cfr. Tab. 3). È il caso dell'Ogliastra (Tortoli e Lanusei) e di Carbonia-Iglesias.

Comune	Residenti comune	Residenti provincia	Comuni provincia	Sigla
Alghero	40.562	322.326	88	SS
Cagliari	157.297	543.310	71	CA
Carbonia	30.477	131.890	23	CI
Iglesias	28.170	131.890	23	CI
Nuoro	36.678	164.260	52	NU
Olbia	45.366	138.334	26	OT
Oristano	31.169	167.971	88	OR
Quartu Sant'Elena	69.404	543.310	71	CA
Tortoli	9.973	58.389	23	OG
Sassari	120.729	322.326	66	SS
Selargius	23.237	543.310	71	CA
Totale	593.102	1.631.880		

**Tab. 3** La ripartizione provinciale in Sardegna secondo la L.R. n. 9 del 12 luglio 2001. Dati ISTAT 2001 (Fonte: <http://www.comuni-italiani.it>)

<sup>26</sup> Per 'coalizioni di governo' non intendo forme di dominio politico-burocratico attuate attraverso pratiche di *command and control*. Ho in mente, piuttosto, modelli di *governance* costruiti attraverso accordi informali che hanno più a che fare con determinate forme di coordinamento e con le pratiche necessarie a certi interessi di prevalere su altri. Si tratta di modalità di interazione costruite intorno alla mobilitazione degli interessi e agli sforzi necessari per coordinarli e adattarli reciprocamente.

Altri comuni, di dimensione sufficiente a concorrere ai finanziamenti, hanno ugualmente intrapreso la strada della condivisione del percorso strategico: tra tutti si segnala il piano  $11^{NU}=2020$ , realizzato dal Comune di Nuoro insieme ad altri 11 comuni della Barbagia<sup>27</sup> (cfr. Fig. 1). Analogamente, il piano strategico di Oristano ha coinvolto, oltre al capoluogo, nove comuni contermini<sup>28</sup>. Roberto Camagni (2005, p. 3, enfasi originale), presidente del comitato scientifico del piano strategico di Cagliari, nel documento di presentazione della 1° Conferenza Strategica della Città di Cagliari, riconosceva espressamente che: «(nella formulazione del piano strategico) occorre raggiungere una visione unitaria anche se plurale, che renda coerenti fra loro e valorizzi le specificità e le vocazioni delle singole parti del territorio. Il nemico della visione d'area vasta è *l'egoismo municipalistico*, oggi accentuato dai rilevanti problemi di 'crisi fiscale' delle municipalità. Occorre dunque superare atteggiamenti di egoismo centrale e, all'opposto, di 'assalto' alle funzioni centrali da parte delle cinture, che fatalmente si presentano in *tutte* le agglomerazioni urbane<sup>29</sup>».



**Fig. 2** In grigio chiaro gli 11 comuni aderenti al piano strategico  $11^{NU}=2020$ . Si tratta di una conurbazione che interessa 74.000 abitanti, quasi metà dell'intera popolazione provinciale (Fonte: Comune di Nuoro)

<sup>27</sup> Bitti, Dorgali, Mamoiada, Oliena, Oniferi, Orgosolo, Orotelli, Orune, Osidda, Sarule.

<sup>28</sup> Arborea, Cabras, Marrubiu, Nurachi, Palmas Arborea, Riola Sardo, Santa Giusta, San Vero Milis, Solarussa.

<sup>29</sup> In merito alla questione della *governance* di area vasta per la pianificazione strategica, il Comune di Cagliari ha prodotto verbale di intesa sottoscritto dai comuni di Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Villa SanPietro.

Va tuttavia segnalato che non tutte le aggregazioni urbane hanno retto alla condivisione di un percorso comune: è il caso di Carbonia e Iglesias che, nonostante avessero presentato una proposta congiunta, hanno in seguito preferito seguire strade autonome, nonostante ciò comportasse la perdita di finanziamenti (cfr. *supra*, Tab. 1). A questa vicenda sembra non essere estranea l'entrata in scena della nuova provincia di Carbonia-Iglesias, istituita nel 2001 e operativa dal 2005<sup>30</sup>.

Le questioni della composizione e della robustezza delle aggregazioni intercomunali realizzate intorno alle pratiche di pianificazione è rilevante. Considerato che, in genere, le città dispongono di strumenti molto deboli intorno ai quali realizzare politiche tra loro coordinate, gli strumenti per promuovere la cooperazione informale – come è il caso della pianificazione strategica – si rivelano assai utili. Su questa base si segnalano due questioni di una certa importanza:

- a) al di là delle analisi SWOT, immancabilmente reiterate in ogni piano strategico, la condivisione del quadro conoscitivo che, per via dell'inevitabile rapporto tra problemi e soluzioni (cfr. *supra*), prefigura un determinato modello di *governance* territoriale, può essere considerata come espressione dell'intera comunità di area vasta? Gli accordi – in particolare quelli che i piani dichiarano tra i comuni 'centrozona' e i piccoli centri limitrofi – sono tali di fatto o sono solo di facciata? In altre parole, occorre comprendere se, in un contesto locale 'allargato', nel quale si sono sedimentate tradizioni avverse alla cooperazione, i piani strategici si rivelano in grado di modificare i comportamenti e le reti relazionali ereditate<sup>31</sup>, o se, invece, sono destinati a soccombere sotto il peso delle consuetudini (Cersosimo, Wolleb, 2001, p. 395);
- b) il punto precedente introduce la necessità di misurare il capitale sociale prodotto attraverso la pianificazione strategica in una società locale 'allargata'. Poiché si tratta di un indicatore appropriato delle 'virtù' (o dei limiti) di quella stessa società, l'eventuale cooperazione sociale spontanea può rivelarsi in grado di produrre delle situazioni nelle quali gli individui si scoprono interdipendenti gli uni dagli altri generando delle importanti ricadute sull'accrescimento delle strutture di reciprocità, sulla fiducia e sull'impegno civico (*civicness*). Si tratta di una tendenza che va nella direzione di una «cooperazione tra grandi centri e realtà urbane di media e piccola dimensione, fondata sulla integrazione, sulla complementarità e sulla specializzazione, piuttosto che su una competizione continua», auspicata da Gianni Mura (1999, p. 119, cfr. *quivi*) per la costruzione di un efficiente modello territoriale regionale.

<sup>30</sup> Con la L.R. n. 9 del 12 luglio 2001 sono state istituite le nuove province di: Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra, Olbia-Tempio. Le nuove province sono divenute operative con le elezioni provinciali dell'8-9 maggio 2005.

<sup>31</sup> Al proposito, Bagnasco (2003, p. 56) fa riferimento all'idea colemaniana di *rational reconstruction of society*, intendendo con questa la «capacità di (ri)organizzazione sociale attraverso un disegno istituzionale di stile particolare, attento alla crescita, in parte pianificata, in parte spontanea, di contesti di interazione cooperativa». Significativamente, per Bagnasco (*ibid.*) gli esempi più evidenti di *rational reconstruction of society* vanno oggi ricercati nei patti territoriali e nella pianificazione strategica delle città. Sul punto cfr. Piselli (2001; 2005), Cartocci (2007).

Una lettura delle analisi diagnostiche che accompagnano la ‘nuova stagione’ della pianificazione strategica in Sardegna, filtrata attraverso le lenti del capitale sociale, dovrebbe da un lato concentrarsi sui modi in cui, attraverso accordi, alcune forme di coordinamento delle attività prevalgono su altre; dall’altro lato dovrebbe curarsi degli effetti distributivi che questi stessi processi generano. L’analisi diagnostica, intesa come processo condiviso di *problem-setting/problem-solving*, si fonda su interazioni e accordi tra le differenti articolazioni territoriali e funzionali del settore pubblico e tra queste e il settore privato per promuovere un quadro conoscitivo finalizzato all’azione: si tratta di una particolare forma di *cooperazione civica*, la quale, a sua volta, rende possibili alleanze tra i vari settori a fini di governo.

Sarebbe però sbagliato assumere acriticamente il tono ottativo presente in molta della retorica che accompagna la documentazione dei piani. La lettura ‘ravvicinata’ delle analisi diagnostiche prodotte alimenta il sospetto e mostra con una certa chiarezza che addentrarsi nelle virtù della pianificazione strategica – e, più in generale, negli esercizi di democrazia deliberativa che accompagnano i percorsi attraverso i quali si è pervenuti alla ‘costruzione di quadro conoscitivo delle caratteristiche e delle peculiarità locali’ – ci aiuta non solo a immaginare le cose come potrebbero essere, ma soprattutto a capire come effettivamente sono<sup>32</sup>.

Sul piano dell’analisi, non possiamo infatti ignorare che la costruzione del quadro conoscitivo non coinvolge tutti i gruppi interessati a una decisione, ma solo quelli sufficientemente stabili e dotati di un *accesso alle risorse istituzionali*. Si tratta di una situazione che mette questi ultimi nelle condizioni di giocare un ruolo di indirizzo nei processi decisionali. Il coordinamento degli obiettivi può, eventualmente, dipendere da accordi taciti tra gli interessi pubblici e tra questi e il settore privato, in merito a ciò che dovrebbe (o non dovrebbe) essere realizzato, insieme alle modalità con cui attuare le decisioni. Occorre essere molto attenti nel distinguere le *questioni rilevanti* dagli *incentivi selettivi* che possono essere utilmente impiegati per incrementare il senso di cooperazione civica tra le differenti fazioni territoriali<sup>33</sup>. L’apparente varietà e ricchezza di contenuti generalmente presente nelle analisi diagnostiche può essere interpretata sotto questa luce. Considerato che i partecipanti alla costruzione del quadro conoscitivo ricevono dei benefici simbolici e materiali attraverso la loro partecipazione ai *focus deliberativi*, ciò non dovrebbe distogliere dal fatto che, nella maggior parte dei casi, la cooperazione civica che ne deriva ha spesso a che fare o con que-

<sup>32</sup> Gloria Regonini (2005, p. 9) coglie efficacemente questo paradosso: se per il paradigma deliberativo c’è solo spazio per processi ritenuti virtuosi e per attori disponibili al confronto civile, viceversa, in un *paradigma cinico* come possiamo distinguere tra l’autentico attore partecipativo e quello animato da una partecipazione ‘pelosa’? Regonini (*ibid.*) utilizza al proposito una metafora clinica: quella dei *falsi positivi*, ovvero la nostra capacità di sviluppare un’*attenzione discernitiva* che sia di qualche utilità per distinguere un processo deliberativo da uno aggregativo «magari accuratamente camuffato dalla retorica o da una sottile manipolazione, ma in realtà condizionato, ad esempio, dall’incentivo che gli organizzatori hanno a vantarne la riuscita». Cfr. anche Borelli (2009b).

<sup>33</sup> Per chiarire il senso delle *small opportunity*, Stone (1989, pp. 129-130; 2002) utilizza il proprio lavoro sulla città di Atlanta e cita il caso di un ristretto circolo di persone interessate all’organizzazione di attività teatrali per la comunità. Offrire loro uno spazio fisico per lo svolgimento di tali attività ha rappresentato una questione di scarsa importanza per la maggior parte dei residenti, ma rilevante per i pochi impegnati in ambito culturale. Benché si trattasse di un obiettivo modesto, ciò permise alla coalizione governativa di rivestire le proprie attività di un importante significato civico.

zioni simboliche o con obiettivi ‘maneggiabili’ (*piccole opportunità*). Non dobbiamo confondere l’inclinazione interazionista nel quale questi processi hanno luogo con la ‘taglia decisionale’ delle questioni in gioco. Certamente, in un sistema politico frammentato e instabile, nel quale i ‘grandi interessi’ privilegiano strategie esclusive, non va sottovalutato che anche la relativa piccola taglia di alcuni interessi particolari, se adeguatamente ricompensata, può rappresentare una condizione di vantaggio per l’esercizio della *governance*. Tuttavia, a meno di non voler considerare il processo di costruzione del quadro conoscitivo come un grande *brainstorming* collettivo, nel quale problemi e soluzioni vengono gettati alla rinfusa, senza che ciò comporti un necessario impegno da parte dei proponenti, è conveniente prestare molta attenzione ai processi di strutturazione (e di ristrutturazione) dell’agenda di pianificazione. Il fatto che alcune questioni svaniscano o subiscano battute d’arresto e altre, invece, generino nuove possibilità d’azione è sintomatico di cambiamenti nella coalizione che sostiene il piano strategico. Può significare semplicemente il cambiamento delle preferenze di alcuni attori, può essere il portato di repentini cambiamenti nel contesto economico, sociale o politico, può segnalare l’avvicendamento di alcuni attori nella *leadership* che guida la coalizione. In ogni caso, si tratta di eventi che modificano le condizioni generali su cui si regge il processo di pianificazione strategica.

## 9. Conclusioni

Tra gli innumerevoli punti di forza che gli analisti riconoscono alle pratiche di pianificazione strategica sperimentate in Italia, non può certamente essere annoverata la capacità di contribuire alla risoluzione dei cronici problemi posti della metropolizzazione e della frammentazione dell’area vasta. Su questi problemi ha finito per incagliarsi anche l’esperienza torinese, unanimemente ritenuta come una delle *best practice* nazionali<sup>34</sup>. Il piano strategico si rivela così, in molti casi, ‘troppo grande’ per la dimensione urbana, ma ‘troppo piccolo’ una volta varcati i confini comunali. Sembra insita nella pianificazione strategica una inevitabile tensione ottativa verso la cooperazione territoriale che però, alla prova dei fatti, si dimostra assai difficile da realizzare. Su questo punto, lo stato delle esperienze maturate in Sardegna non sembra fare eccezione: numerose aggregazioni territoriali che, già nella fase delle consultazioni finalizzate alla costruzione del quadro conoscitivo, hanno registrato preoccupanti defezioni, soprattutto da parte dei comuni più piccoli, che si sono dimostrati da un lato scarsamente avvezzi alle ritualità della cooperazione strategica e, dall’altro lato, poco inclini ad abbandonare la logica dello ‘stato provvidenza’<sup>35</sup>. Allo stesso modo, il protagonismo dei centri urbani maggiori non ha evitato la

<sup>34</sup> Cfr. Rosso (2005).

<sup>35</sup> Prevale, nelle interviste rilasciate dai sindaci dei centri minori cooptati per la redazione del piano strategico, una diffusa sensazione di inconcludenza rispetto alle (poche) riunioni ‘strategiche’ a cui questi hanno partecipato. Uno dei sindaci di un piccolo comune dell’oristanese ha dichiarato: «qualche volta ci sono andato, ma si parlava solo di strategie. Ma i soldi dove erano? Se ci si trova solo per discutere e nessuno mette i soldi sul tavolo, allora preferisco starmene a casa e lavorare per il mio paese». Si tratta di un sentimento che, espresso con sfumature differenti, è stato rilevato nella maggior parte delle interviste.

riproposizione di logiche accentratrici che tendevano a fare convergere progetti e risorse secondo un disegno funzionale agli interessi del comune capoluogo. A complicare il destino dei piani è da registrare, inoltre, la contemporanea entrata in scena delle nuove amministrazioni provinciali (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio), desiderose di ritagliarsi uno spazio decisionale all'interno di vicende territoriali che non potevano non vederle coinvolte. Gli esiti di questa 'invasione di campo' sono molto differenti. Mentre nel caso di Olbia-Tempio, il neoistituito ente provinciale si è fatto promotore della formulazione del piano strategico provinciale, sollecitando la fattiva collaborazione tra i piani di Olbia e di Tempio Pausania, nel caso di Carbonia-Iglesias, le interviste sinora raccolte sembrano segnalare un ruolo non del tutto neutrale dell'ente provinciale nel fallimento degli accordi intercomunali tra Carbonia e Iglesias. Nei centri capoluogo delle province consolidate, Sassari ha privilegiato un approccio settoriale multilivello, considerando l'area vasta come terreno elettivo per la formulazione di alcune strategie (è il caso delle politiche ambientali), riservandosi un approccio accentratore per altre (è il caso delle scelte infrastrutturali) e un approccio reticolare per altre ancora (è il caso delle politiche di promozione del turismo). Il piano di Cagliari – unica 'vera' città metropolitana dell'isola – evidenzia una volontà di cooperazione tra i comuni metropolitani che non si verifica compiutamente nei fatti. Non si comprende appieno l'esistenza di due piani strategici, quello cagliaritano e quello di Quartu S. Elena, a cui più recentemente si aggiunge quello di Monserrato, piccolo comune dell'*hinterland*, da poco istituito. Da questo fatto, si direbbe che, entrambi i comuni abbiano optato per regolare la propria cooperazione attraverso altri percorsi e altri strumenti pianificatori<sup>36</sup>. L'approccio cagliaritano nei confronti delle questioni poste dalla metropolizzazione – e, in particolare, nei confronti del crescente *sprawl* residenziale – appare quantomeno ambiguo. A fronte di una consistente emorragia di residenti nell'area centrale urbana<sup>37</sup>, l'analisi strategica e le successive scelte di piano si manifestano vaghe nei confronti della rivitalizzazione del centro e prone ad assecondare, piuttosto che a contenere, la diffusione insediativa, privilegiando la direttrice Nord-Est dell'espansione. Accese diatribe politiche (in questo caso tra il comune e la regione) e veti incrociati, piuttosto che serene valutazioni, hanno inoltre messo a repentaglio l'agenda di importanti progetti di riqualificazione urbana<sup>38</sup>.

È mancata soprattutto – e questa sembra essere una caratteristica di tutti i piani – una visione coesiva del territorio intesa non tanto e non solo come visione d'area vasta da contrapporre all'egoismo municipalistico evocato da Camagni (cfr. *supra*), ma come consapevolezza del decisivo ruolo delle città sarde nel sistema regionale. Corre quindi l'obbligo di approfondire l'effettivo ruolo svolto dall'ente regionale e comprendere in che modo esso abbia interpretato la propria parte nella 'nuova stagione' di pianificazione strategica. Indubbiamente, la Regione ha svolto un ruolo

<sup>36</sup> Per esempio, il piano strategico intercomunale. Cfr: [http://www.pianostrategicocagliari.it/page\\_top.php?id\\_page=2](http://www.pianostrategicocagliari.it/page_top.php?id_page=2)

<sup>37</sup> Negli ultimi 30 anni il comune di Cagliari ha perso più di 60.000 residenti, passando da 219.468 del 1981 ai 157.297 del 2009. Per questo periodo, va considerata l'istituzione di alcuni comuni autonomi come Elmas, Monserrato e Quartucciu.

<sup>38</sup> È il caso del museo del Betile e del progetto di *waterfront* urbano che prevedeva l'interramento del tratto stradale di via Roma.

attivo nella redistribuzione delle risorse ministeriali previste dalla delibera CIPE, individuando le città ammissibili ai finanziamenti, mettendo inoltre a disposizione risorse aggiuntive attraverso i POR. Tuttavia, si tratta di un ruolo ‘notarile’, che, apparentemente sembra limitarsi alla corretta interpretazione e applicazione della procedura: a giudicare dalla documentazione raccolta, se si escludono le partecipazioni istituzionali, non emerge un ruolo attivo né nelle fasi conoscitive, né in quelle deliberative, salvo i casi in cui diviene evidente il conflitto nei confronti delle scelte municipali (cfr. *quivi*, nota 38). Se, da un lato questa scelta può testimoniare una relativa intenzione dell’ente regionale di non interferire con le decisioni locali, dall’altro lato tale assenza è preoccupante, soprattutto se si considera che, delle prescritte attività di monitoraggio e/o di valutazione *ex ante* o *ex post*, non si trova traccia nella documentazione ufficiale. Dall’altro lato la regione sembra rinunciare a voler considerare l’esperienza della pianificazione strategica come uno dei possibili dispositivi utili a programmare la politica di riequilibrio regionale, preferendo concentrare la propria attenzione su altre attività di pianificazione<sup>39</sup>. Si tratta di un orientamento che andrà sicuramente approfondito nell’analisi, ma non sembra procedere nella direzione della costruzione di un modello territoriale regionale nel quale la connotazione urbana e quella rurale realizzano «parti compatibili dello stesso sistema in cui la cooperazione tra grandi centri e realtà urbane di media e anche piccola dimensione punta a una organizzazione regionale basata sulla integrazione», auspicata da Gianni Mura (1999, p. 119, cfr. *quivi*), più volte qui citata.

Tuttavia, il giudizio non deve essere aprioristicamente negativo. In qualità di ente gestore delle procedure previste dai finanziamenti CIPE, la Regione Sardegna dispone, attraverso le indagini diagnostiche realizzate, di un cospicuo giacimento di conoscenza aggiornata in merito alla situazione urbana, intercomunale e metropolitana regionale. Le recenti iniziative riguardanti l’attuazione dei piani strategici, consistente nell’invito da parte della Regione a presentare proposte di finanziamento per la redazione di studi di fattibilità e progetti preliminari di opere previste nei piani strategici comunali e intercomunali<sup>40</sup> è un passo in questa direzione. Tutto dipenderà dall’uso che vuole farne e dal ruolo che intende giocare la Regione Sardegna.

<sup>39</sup> Per esempio, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Cfr. <http://www.sardegna-territorio.it/pianificazione/pianopaesaggistico/>

<sup>40</sup> In attuazione alle disposizioni della L.R. n. 3/2009 e agli indirizzi impartiti dalla Giunta Regionale con delibera n. 45/5 del 06.10.2009, l’Assessore regionale agli Enti locali, finanze ed urbanistica ha invitato i Comuni, che nel corso della programmazione 2000-2006 hanno usufruito di un finanziamento per la redazione del piano strategico comunale e intercomunale e che lo hanno regolarmente approvato, a presentare proposte di finanziamento per la redazione di studi di fattibilità per l’attivazione di servizi e/o realizzazione di opere e per la progettazione preliminare delle opere previste sia nei piani strategici comunali che in quelli intercomunali. Requisito imprescindibile per l’attuazione degli obiettivi, delle azioni e dei progetti individuati nei Piani Strategici, è che gli interventi siano inquadrati nell’ambito dei cosiddetti Piani integrati di sviluppo urbano (PISU), i quali devono rappresentare un insieme coordinato di interventi integrati, caratterizzati da forte rilevanza strategica, in grado di concretizzare adeguatamente il processo di pianificazione strategica già avviato e di realizzare, in un’ottica di sostenibilità, obiettivi di sviluppo socioeconomico, attraverso il miglioramento della qualità urbana ed ambientale. Inoltre, nell’ottica della programmazione unitaria e per garantire una maggiore attinenza con gli obiettivi generali di sviluppo regionale, i singoli interventi inclusi nei PISU dovranno fare esplicito riferimento agli obiettivi operativi dell’Asse V – Sviluppo urbano del PO FESR 2007-2013.

## Riferimenti bibliografici

- Abis, E. (2003), *Piani e politiche per la città. Metodi e pratiche*, FrancoAngeli, Milano.
- ACLI-Gesico (2007), “La nuova emigrazione - Politiche e programmi per prevenire lo spopolamento dei piccoli centri rurali della Sardegna”, sintesi del Convegno in: [www.sardegnamigranti.it/documenti/25\\_38\\_20080825152449.pdf](http://www.sardegnamigranti.it/documenti/25_38_20080825152449.pdf)
- Accardo, A. (a cura di) (1998), *L'isola della rinascita. Cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*, Laterza, Bari-Roma.
- Accardo, A. (2001), “Il Piano di Rinascita della Sardegna e la ricerca di un nuovo assetto del territorio”, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna, (a cura di) (2001), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, CUEC-INU, Cagliari, pp. 60-63.
- Anfossi, A. (1968), *Socialità e organizzazione in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano (ripubblicato in B. Meloni (a cura di), CUEC, Cagliari, 2008).
- Angelini, A. (a cura di) (2007), *Mediterraneo, città, culture, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano.
- Angioni, D., Loi, S., Puggioni, G. (1997), *La popolazione dei comuni sardi dal 1688 al 1991*, CUEC, Cagliari.
- Bagnasco, A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Bobbio, L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, FrancoAngeli, Milano.
- Borelli, G. (1996), “Piani regolatori e atti linguistici. Osservazioni di un ‘cittadino bene informato’”, *Critica della Razionalità Urbanistica*, n. 5, pp. 44-56.
- Borelli, G. (2005), “La pianificazione strategica come arte per costruire coalizioni”, in Id. (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 133-182.
- Borelli, G. (2008), “La governance di un territorio plurale. Sviluppo locale e nuove soggettività nella Media valle del Po”, in Id. (a cura di), *Tracce di governance. Comunità e sviluppo locale nella Media valle del Po*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-67.
- Borelli, G. (2009a), “La città nei manuali di pianificazione strategica”, *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 89, pp. 191-217.
- Borelli, G. (2009b), “I muscoli di Dahl. Coalizioni urbane e deliberazione pubblica nella pianificazione strategica”, in Id. (a cura di), *La città: bisogni, desideri, diritti. La governance urbana*, FrancoAngeli, Milano, pp. 92-131.
- Calvaresi, C., Pasqui, G. (2004), “A cosa servono (se servono) i piani strategici?”, in V. Fedeli, F. Gastaldi (a cura di.), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, FrancoAngeli, Milano, pp. 240-251.
- Camagni, R. (2005), “Lo scenario nazionale e internazionale”, *I temi emergenti. 1° Conferenza Strategica della Città di Cagliari*, Comune di Cagliari, 23 maggio.
- Cartocci, R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Casu, A., Lino, A., Sanna, A. (a cura di) (2001), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, CUEC-INU, Cagliari.
- Cersosimo, D., Wolleb, G. (2001), “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e Mercato*, n. 63, pp. 369-412.
- Corti, E. (s.d.), “Sardegna: modernizzazione e città”, <http://www.was.roma2.infn.it/docomomo/edit8.html>
- Crosta P.L. (1995), *La politica del piano*, FrancoAngeli, Milano.

- Della Marmora, A. (1997), *Viaggio in Sardegna*, Editrice Archivio Fotografico Sardo, Nuoro (ed. or., 1839, Torino).
- Dery, D. (1984), *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Fadda, P. (1999), “Le economie urbane nella Sardegna contemporanea”, in G. Mura, A. Sanna (a cura di), *Paesi e città della Sardegna. Le città*, Vol. II, CUEC, Cagliari, pp. 71-
- Faludi, A., van der Valk, A. (1994), *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- Galasso, G. (1965), *Mezzogiorno medioevale e moderno*, Einaudi, Torino.
- Lawrence, D. H. (2000), *Mare e Sardegna*, Ilisso, Nuoro (ed. or., *Sea and Sardinia*, Seltzer, New York, 1921).
- Le Lannou, M. (1979), *Pastori e contadini di Sardegna*, Della Torre (ed. or. 1941).
- Locci, E. (2009), “La pianificazione strategica ‘indotta’. Il caso della Sardegna: riflessioni per un’agenda di ricerca”, *paper* presentato alla IV Summer School di Sviluppo Locale ‘Sebastiano Brusco’, Seneghe (OR), 26 luglio - 1 agosto.
- Magnier, A. (2009), “Sociologia e piani strategici territoriali: alcune osservazioni sull’esperienza italiana”, *Sociologia Urbana e Rurale*, n. 89.
- Masala, F. (1996), “La formazione della città borghese”, in A. Accardo (a cura di), *Cagliari*, Laterza, Bari-Roma.
- Mazzette, A. (2007), “Città mediterranee tra mito e consumo”, in A. Angelini (a cura di), *Mediterraneo, città, culture, governance, migranti*, FrancoAngeli, Milano.
- Meloni, B. (1980), *Famiglie di pastori*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Meloni, B. (2006), *Lo sviluppo rurale. Dall’analisi al progetto*, CUEC, Cagliari
- Meloni, B. (2008), “La costruzione sociale dello sviluppo territoriale. Dal Progetto Sardegna dell’OECE alla Progettazione Integrata”, in A. Anfossi, *Socialità e organizzazione in Sardegna*, CUEC, Cagliari, pp. 9-85.
- Meloni B (2010), “Dimensione territoriale e sviluppo locale: analisi comparata sui Gal e i Distretti rurali a partire da una buona pratica”, in Id., *Camminando. Una riflessione a più voci sullo sviluppo locale in Sardegna*, (in corso di stampa).
- Mura, G. (1999), “Note per un nuovo modello del sistema urbano regionale”, in G. Mura, A. Sanna (a cura di), *Paesi e città della Sardegna. Le città*, Vol. II, CUEC, Cagliari, pp.117-124.
- Nitti, F. (1900), *Nord e Sud*, Torino.
- Ortu, G.G. (1998), “Tra Piemonte e Italia. La Sardegna in età liberale”, in L. Berlinguer, A. Mattone (a cura di), *La Sardegna*. Einaudi, Torino.
- Ortu, G.G. (2001), “Tradizione e modernità nella Sardegna del secondo dopoguerra”, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna, (a cura di) (2001), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, CUEC-INU, Cagliari, pp. 16-20.
- Perulli, P. (2004), *Piani strategici*, FrancoAngeli, Milano.
- Pigliaru F. (2008), “Conoscenza dispersa e progettazione integrata”, *mimeo*.
- Piselli F. (2001), “Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico”, in A. Bagnasco, F. Piselli, A. Pizzorno, C. Trigilia, *Capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, il Mulino, Bologna, pp. 47-75.
- Piselli, F. (2005), “Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale”, *Stato e Mercato*, n. 75, pp. 455-484.
- Porcu, M., Puggioni, G. (2005), “Popolazione e territorio in Sardegna: Dinamiche insediative e incendi agro-forestali”, in M. Rombaldi, G. Sistu (a cura di), *Dinamiche territoriali e sviluppo tra Corsica e Sardegna*, CUEC, Cagliari, pp. 147-243.
- Regione Sardegna (2005a), *Determinazione n. 195/ CS del 24 marzo 2005, Fondo per le Aree Sot-*

- toutilizzate 'Riserva Aree Urbane' - Delibera CIPE n. 20/04 Pianificazione strategica- Approvazione della programmazione delle risorse finanziarie, Assessorato degli Enti Locali, Finanza e Urbanistica, Cagliari.
- Regione Sardegna (2005b), *Pianificazione strategica. Documento integrativo delle linee guida in materia di pianificazione strategica di cui alla nota dell'Assessore Regionale degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, n. 125 GAB del 17.03.2005*, Servizio Aree urbane e centri storici, mimeo, Cagliari, 24 ottobre.
- Regonini, G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", *Stato e Mercato*, n. 73, pp. 3-31.
- Rosso, E. (2005), "Il piano strategico di Torino come processo di *governance* e strumento di trasformazione urbana", in G. Borelli (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, FrancoAngeli, Milano, pp. 59-86.
- Sanna, A. (2001), "Progetto e (ri)costruzione: la modernizzazione imperfetta", in A. Casu, A. Lino, A. Sanna, (a cura di) (2001), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, CUEC-INU, Cagliari, pp. 148-157.
- Sechi, S. (1999), "Città e industria", in G. Mura, A. Sanna (a cura di), *Paesi e città della Sardegna. Le città*, Vol. II, CUEC, Cagliari, pp. 51-59.
- Simon, H. (1973), "The Structure of Ill-Structured Problems", *Artificial Intelligence*, pp. 181-201.
- Stone, C. (1989), *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.
- Tanese, A., Di Filippo, E., Rennie, R. (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*. Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubettino, Soveria Mannelli.**
- Tavolo Interistituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del FAS (2004), *Priorità e criteri per la selezione degli interventi*, mimeo.
- Tavolo Interistituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del FAS (s.d.), *I piani strategici per le città e le aree metropolitane*, mimeo.
- Tiragallo, F. (2009), *Restare paese. Per un'etnografia dello spopolamento in Sardegna*, CUEC, Cagliari.
- Zurru, M. (2007), *Etnie in transito. Vecchie e nuove migrazioni in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano.
- Zurru, M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle migrazioni in Sardegna. 2008*, CUEC, Cagliari.