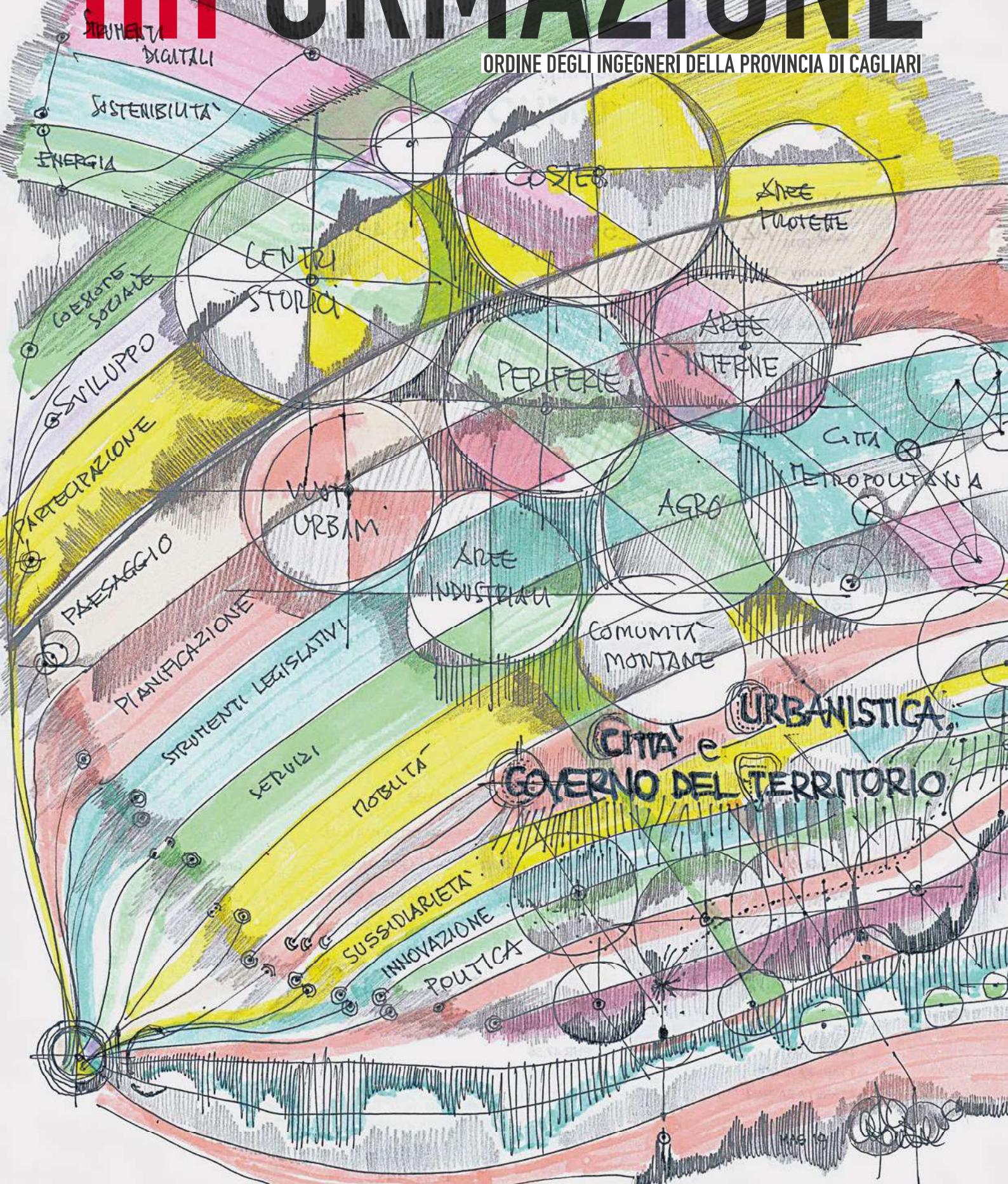


inFORMAZIONE

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI CAGLIARI



PAVIMENTI | RIVESTIMENTI | ARREDOBAGNO | CUCINE



Porcelanosa Associate - Elmas (CA), Via Delle Miniere

www.cagliari-porcelanosa.it | 070 2110009 |  

PORCELANOSA
Associate

inFormazione è la rivista annuale dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Cagliari.
Registrata presso il Registro degli Operatori di Comunicazione
il 15 Aprile 2019 con il N. 32863
Anno I - Numero 1
www.oicstorie.it

Editore, Redazione, Amministrazione

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

Direttore Responsabile

Carlo Crespellani Porcella

Direttore Editoriale

Carlo Crespellani Porcella

Direttore Onorario

Giuseppe Concu

Coordinamento Redazionale

Michele Salis, Carmine Frau

Comitato di Redazione

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

Progetto Editoriale

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

Segreteria

Carmine Frau

Progetto Grafico

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

Pubblicità

servizi.ordingca@gmail.com

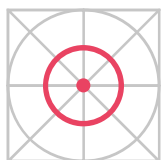
Stampa

Industria Grafica Editoriale Sarda

Referenze immagini e fotografie

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

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



Il governo del territorio e le questioni problematiche della pianificazione regionale

CORRADO ZOPPI

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

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

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

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

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

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

VAS E PIANI URBANISTICI COMUNALI

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

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

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

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

CORRADO ZOPPI

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

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

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

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

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

PUC E NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

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

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

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

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



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

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

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

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

PIANIFICAZIONE DEI CENTRI STORICI

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





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

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

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

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

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

LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO È FONDAMENTALMENTE ORIENTATA ALLA TUTELA.

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

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