



PROVINCIA DI SASSARI

Settore XI - Programmazione e Pianificazione territoriale
Ufficio del Piano

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO



RELAZIONE DI SINTESI		Codice elaborato
		RE-si
Il coordinatore del Piano Prof. Arch. Giovanni Maciocco	Il Presidente della Provincia Dott. Franco Masala	Data
		Dicembre 2003

CONTENUTI DEL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

1. Relazione di sintesi

2. Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure

3. Elaborati testuali del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento

3.A Geografie

- *Geografia giuridico istituzionale*
- *Geografia delle immagini spaziali del territorio provinciale*
- *Geografia fondativa*
- *Geografia dell'organizzazione dello spazio*

3.B Ecologie

3.C Sistemi di gestione del territorio

3.D Campi del progetto ambientale

4. Sistema informativo

5. Contenuti evolutivi del metodo operativo

6. Cartografia del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento

6.A Geografie

6.B Ecologie

6.C Sistemi di organizzazione dello spazio

6.D Campi

INDICE

Premessa.....	3
1. IL PIANO COME PROCESSO DI CONOSCENZA	7
2. UN INSIEME DI OBIETTIVI MOLTO GENERALI.....	11
2.1 - Tendenze e prospettive delle nuove forme urbane	12
2.2 - Nuove forme di urbanità e nuovi compiti per il Piano	14
3. CRISI DEL TERRITORIO E POTENZIALITÀ	18
3.1 - Crisi dei modelli di sviluppo e “glocalizzazione”	18
3.2 - Crisi della forma e dell’organizzazione urbana.....	20
3.3 - Crisi della socialità urbana e territoriale	21
3.4 - Crisi ambientale e processi di delocalizzazione	22
3.5 - Crisi istituzionale: problemi di costruzione di nuovi rapporti.....	22
4. IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE.....	25
4.1 - La cornice giuridico-istituzionale	25
4.2 - La pianificazione di settore.....	26
4.3 - La programmazione comunitaria	38
4.4 - La programmazione dello sviluppo locale	40
4.5 - Nuovi profili nella programmazione dello sviluppo locale. I Pit	44
5. LE OPZIONI CULTURALI DEL PIANO	48
5.1 - Un nuovo concetto di città come modello di riferimento della comunità provinciale	48
5.2 - Un nuovo cammino urbano: le prospettive per il vasto territorio	48
5.3 - Dal modello gerarchico alla rete di città.....	48
5.4 - La città territoriale provinciale come luogo di opportunità alternative o complementari	49
5.5 - La città territoriale provinciale come luogo della riconoscibilità delle specificità ambientali legate alla natura e alla storia	49
6. IL MODELLO DI URBANITÀ TERRITORIALE: LA RETE DI CITTÀ	50
6.1 - Mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo.....	50
6.2 - La propensione al progetto della città reticolare nella percezione spaziale dei soggetti territoriali	50
6.3 - Lo sfondo storico ambientale della rete di città: le dominanti ambientali.....	50
6.4 - La ricostituzione della civitas territoriale: i campi del progetto ambientale dei servizi sociali	51
6.5 – Profili dell’economia provinciale	52
6.5.1 Generalità	52
6.5.2 Settore commerciale	55
6.6 - Prime ipotesi di soluzione	57
6.6.1 - Il superamento dei limiti classici dell’insularità	57
6.6.2 - Elementi inediti connessi alla globalizzazione e all’ICT.....	58
6.7 - Un’economia di prossimità: la strategia locale dello sviluppo economico.....	59

7. IL MODELLO SPAZIALE DEL PIANO.....	62
7.1 - Un dispositivo di Piano innovativo.....	62
7.2 - Le ecologie territoriali.....	62
7.2.1 Forme e processi.....	62
7.2.2 Ecologie complesse.....	63
7.3 - I campi del progetto ambientale	65
7.3.1 - Nuove forme del rapporto tra società locali e territorio.....	65
7.3.2 - Dal Piano prescrittivo al Piano procedimentale: gli accordi di campo.....	65
7.3.3 - I campi del progetto ambientale.....	68
7.4 - I sistemi di organizzazione dello spazio	71
8. IL MODELLO GIURIDICO DEL PIANO.....	73
8.1 - Prospettive aperte dal quadro legislativo.....	73
8.2 - Un Piano con funzioni multiple	76
9. LINEE GUIDA PER I CAMPI E PER LE STRATEGIE DEI SISTEMI DI ORGANIZZAZIONE DELLO SPAZIO.....	77
10. POPOLAZIONE NELLA PROVINCIA DI SASSARI: ANALISI DI STOCK E FLUSSO.....	78
10.1 - Introduzione	78
10.2 - Situazione demografica	78
10.3 - Conformazione strutturale del nucleo familiare e peso della famiglia sulla popolazione	79
10.4 - Conformazione strutturale del nucleo familiare e consistenza numerica	79
10.5 - Fenomeni involutivi del tasso naturale	80
10.5.1 - Strutturazione territoriale del tasso di mortalità.....	80
10.5.2 - Stratificazione del tasso di natalità	80
10.6 - Rilocalizzazione residenziale dei nuclei familiari	80
10.6.1 - Rilocalizzazione per emigrazione	80
10.6.2 - Rilocalizzazione per immigrazione	81
10.7 - Fluttuazioni di lungo periodo della popolazione: lo spopolamento	81
10.8 - Vulnerabilità demografica: peso delle classi improduttive su popolazione attiva	83
10.9 - Vulnerabilità strutturale demografica: peso degli anziani sulle classi produttive	83
10.10 - Vulnerabilità strutturale demografica: peso dei giovanissimi sulle classi produttive	84
10.11 - L'indebolimento della struttura per età: l'invecchiamento progressivo.....	85
10.12 - Quadro degli indicatori della popolazione della provincia di Sassari	87
GLOSSARIO.....	94

Premessa

Il presente documento illustra in modo sintetico i contenuti ed i metodi di elaborazione del Piano urbanistico (Pup) / Piano territoriale di coordinamento (Ptc) della Provincia di Sassari, che assume come elemento costitutivo di metodo il processo di confronto e cooperazione con i Comuni e gli altri attori della società territoriale.

Sullo sfondo dell'attività di pianificazione si è considerata la prospettiva dell'articolazione del territorio in due ambiti provinciali che si è concretizzata nella legge regionale 12.07.01 n. 9 e sue successive modifiche ed integrazioni, istitutiva della nuova Provincia Olbia-Tempio. Pertanto il Piano si è proposto anche come base informativa per la discussione, sia in ordine all'articolazione territoriale dei nuovi ambiti provinciali, sia in ordine alle prospettive di cooperazione territoriale necessarie per affrontare i problemi di crisi che investono complessivamente il settentrione dell'isola. Il problema della adeguatezza del Piano in relazione ai nuovi assetti della Provincia viene risolto nell'ambito della struttura autoorganizzativa del Piano, in quanto il Piano fornisce un sistema strutturato di conoscenze e di processi per l'aggiornamento e l'adeguamento di tali conoscenze e un dispositivo spaziale e giuridico che diventa effettivo, nelle delimitazioni e nei contenuti, solo nella fase di gestione del Piano attraverso l'accordo dei soggetti.

Questa relazione costituisce una ulteriore tappa di un percorso articolato per fasi - così come viene indicato nel Piano metodologico economico - che descrive il Piano come un processo di costruzione di conoscenza e ne inaugura la fase di gestione a partire dall'adesione degli attori territoriali all'Accordo generale di coordinamento, momento fondamentale per l'innescare dei procedimenti di campo.

Nelle differenti tappe dell'attività, contenuti e metodi del lavoro sono stati progressivamente oggetto di confronto e discussione pubblica promossi dalla Provincia per coinvolgere in senso cooperativo i diversi attori, in *primis* i Comuni, interessati alla costruzione del futuro di questo territorio; un passaggio necessario verso un processo di progressiva assunzione di impegni e obblighi reciproci.

La prima fase - descritta nel Rapporto di sintesi di prima fase (luglio 1998) - è stata dedicata alla costruzione della conoscenza di fondo del territorio provinciale nelle sue componenti che investono popolazione, attività e luoghi nelle loro relazioni fondamentali.

La seconda fase - illustrata nel Rapporto di sintesi di seconda fase (ottobre 1998) - è stata destinata al riconoscimento dei principali processi di crisi che interessano risorse ed usi del territorio e ad una prima proposta di ipotesi di soluzione per alcuni processi significativi.

La terza fase - raccolta nel Rapporto di sintesi di terza fase (giugno 1999) - è stata indirizzata alla individuazione delle ipotesi di soluzione.

La quarta fase, con la presentazione della proposta di Piano oggetto dell'adozione preliminare da parte del Consiglio provinciale nel febbraio del 2000, sulla base della quale è stato avviato il dibattito ufficiale sia all'interno della Provincia, sia con i soggetti territoriali. Tale dibattito si è arricchito di energia partecipativa in occasione sia di alcuni importanti momenti di riflessione territoriale quali, per esempio, l'aggiornamento dei Piani di sviluppo socioeconomico delle Comunità montane e l'esperienza dei Progetti integrati territoriali, sia attraverso il lungo dibattito consiliare, situazioni che hanno, inoltre, costituito occasione per una prima sperimentazione del Piano.

La quinta fase che ha raccolto gli esiti del dibattito istituzionale e territoriale ed ha avviato, stante anche il protrarsi del confronto sul Piano e le importanti novità sul piano normativo (riforma del Titolo V della Costituzione, pubblicazione dei Testi unici, Nuovo protocollo di intesa Regione-Province, annullamento dei Ptp,...), una attività di primo aggiornamento del Piano dal quale è scaturita la proposta di Pup-Ptc da sottoporre all'adozione del Consiglio provinciale.

Nella presente Relazione di sintesi finale, il Piano, completato da queste ultime fasi di confronto e di approfondimento, si configura sempre di più come un insieme di attività di costruzione di conoscenza fondamentali, sia per la definizione dei dispositivi del Piano, sia per consentirne una adeguata gestione.

In particolare, il Piano si basa su un dispositivo spaziale articolato secondo:

A. Un insieme di Geografie, sulla base di un'attività indirizzata a costruire un modello interpretativo del territorio articolato secondo geografie delle forme processo del territorio:

- una geografia delle immagini spaziali del territorio che rappresentano un primo insieme strutturato di “immagini al futuro” della società provinciale cui fare riferimento per l’impostazione dell’attività di pianificazione;
- una geografia fondativa del territorio provinciale, articolata secondo quattro geografie:
 - geografia della popolazione e dell’economia delle attività;
 - geografia ambientale;
 - geografia storica;
 - geografia dell’organizzazione dello spazio.

B. Un insieme di Ecologie elementari e complesse, sulla base di un’attività di individuazione delle forme-processo elementari e complesse del paesaggio ambiente del territorio, la cui densità di natura e di storia rappresenta il nucleo strategico delle politiche dello sviluppo e dell’urbanità territoriale. Vi corrisponde una Geografia di compatibilità d’uso del territorio che costituisce un insieme di regole di base per la conservazione del patrimonio storico ambientale, che viene assunto, appunto, come potenziale strategico per il progetto di sviluppo del territorio. Il Piano crea le condizioni per una evoluzione verso quelle che vengono definite Ecologie territoriali, nuove figure del rapporto tra società locali e territorio che emergono da processi progettuali cooperativi - definiti dal Piano *procedimenti di campo* - che concorrono a realizzare *un assetto significativo del territorio caratterizzato da economie orientate in senso ambientale*. Questa evoluzione viene favorita dal Piano attraverso le linee guida delle ecologie territoriali: un insieme di indirizzi progettuali per la gestione delle forme e dei processi territoriali che identificano situazioni in cui le componenti dell’ambiente - nel suo significato di ambiente propizio alla vita spaziale degli uomini - concorrono a realizzare scenari significativi corrispondenti a un modello di sviluppo locale orientato in senso ambientale, scenari che costituiranno appunto nuove ecologie territoriali.

Il Piano individua un insieme di campi di problemi e potenzialità delle risorse attraverso cui il contesto, la soggettività territoriale, si autorappresenta rivelando le sue aspettative e le sue aspirazioni per un progetto di territorio che mette in relazione differenti forme e processi che variano in un intervallo tra due estremi:

- forme e processi in situazioni dense di natura e di storia, la cui gestione ha le caratteristiche di processualità, reversibilità, autoriproducibilità, di apertura di possibilità e, in definitiva, di autosostenibilità proprie di una forma di azione che pone l’ambiente, in quanto potenziale strategico di un “territorio di eccellenza” (la provincia di Sassari), come nucleo centrale di una politica territoriale capace di aprire prospettive promettenti ai territori esterni alla “nebulosa urbana” europea. L’infrastrutturazione sarà prevalentemente leggera; le economie sono per ora marginali, ma dovranno progressivamente diventare strutturali. Il processo generativo si costituisce sulla capacità locale di rielaborare internamente e dispiegare nelle varie componenti del sistema economico - agricola, industriale, artigianale e commerciale - l’energia esterna connessa ai flussi turistici;
- forme e processi in situazioni urbane intensive, la cui gestione ha le caratteristiche proprie di una forma di azione vincolata al funzionamento di una macchina urbana consolidata, in cui le azioni di riqualificazione, che sono ancora tipiche delle esigenze di *marketing* urbano e non, aprono prospettive rilevanti - a breve e medio termine - di rifondazione urbana in senso ambientale, si orientano su alcune direzioni chiave - mobilità a basso consumo di energia, lotta a tutte le forme di *polluzione*, smaltimento come progetto di ogni forma del deperire per affrontare il tema dei rifiuti e dello spreco nella vita di uomini e città - che aprono nel lungo periodo un campo di possibilità alla qualità ambientale della vita spaziale. L’infrastrutturazione sarà indirizzata a rendere il contenuto tecnologico delle città - nel breve e medio periodo - nuovamente superiore a quello degli individui, delle famiglie e delle imprese. Le singole città vanno richiamate a occuparsi con rinnovata attenzione della qualificazione delle dimensioni della vita comunitaria, dei servizi alle persone, della *civitas*, il cui legame indivisibile con l’*urbs* è costitutivo del significato stesso di città e rappresenta il terreno di coltura della crescita sociale ed economica di questo territorio. Attraverso il progetto del territorio si ricostituiscono e si costruiscono nuove relazioni tra le forme ed i processi individuando nuove ecologie territoriali.

Le ecologie territoriali sono le nuove figure spaziali - per ora definibili solo in prima approssimazione - che emergeranno dal progetto ambientale che i soggetti territoriali svilupperanno affrontando campi di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione, attività e luoghi. È, ad esempio, il caso delle ecologie dei sistemi fluviali e lacustri che si costruiranno affrontando in un determinato territorio un campo problematico come quello della gestione delle risorse idriche: un “campo dell’acqua” in cui i territori depositari della risorsa hanno interessi differenti rispetto ai territori fruitori, così come vi possono essere conflittualità tra usi di diversi settori di risorse - ad esempio usi irrigui ed usi idropotabili.

I campi problematici richiamano ipotesi di soluzione che investono le forme ed i processi. Sono campi del progetto ambientale, nel senso che si sperimentano nuove forme del progetto del territorio per costruire nuove ecologie territoriali in cui le economie delle attività sono orientate in senso ambientale.

Il nucleo di base da cui partire per un progetto del territorio orientato in senso ambientale è rappresentato dalle Ecologie elementari e complesse, che costituiscono la rappresentazione sistematica del complesso dei valori storico ambientali ai quali il Piano riconosce rilevanza.

Si tratta di un primo ordine di figure che interpretano le forme processo del paesaggio ambiente provinciale, la cui densità di natura descrive un anello ambientale che si costituisce nella connessione del territorio costiero con il corridoio ambientale che si dispiega dal Goceano al Monteleone: un anello che include le aree ambientali del Limbara e della regione paleobotanica dell’Anglona come tracce inaugurali di una città ambientale che si costruisce con una progressiva *migrazione ambientale* del territorio che a partire dall’anello muove verso le aree densamente urbane e le aree interne in cui la trasformazione ha offuscato le forme processo dell’ambiente.

Le ecologie complesse contengono una breve descrizione dei processi ambientali che le caratterizzano, dei problemi e delle potenzialità legate alla gestione, l’individuazione delle ecologie elementari che le compongono; per le ecologie elementari Normativa di coordinamento del Piano individua un quadro di compatibilità che rappresenta il riferimento di comportamenti territoriali che assumano l’ambiente come nucleo strategico dello sviluppo e di una nuova urbanità.

C. Un insieme di Sistemi di organizzazione dello spazio, un’attività indirizzata alla individuazione dei requisiti dei *sistemi dei servizi urbani* e dei *sistemi infrastrutturali*, che rappresentano le condizioni per la durata e la autoriproducibilità delle ecologie territoriali. Le strategie dei sistemi di organizzazione dello spazio concorrono a realizzare un concetto di urbanità esteso all’intero territorio provinciale: una città territoriale fondata sullo sviluppo locale autoriproducibile e sulla durabilità del potenziale strategico di natura e di storia che fa del territorio settentrionale dell’isola un “territorio di eccellenza” nel mondo urbano europeo.

D. Un insieme di Campi del progetto ambientale, un’attività orientata alla individuazione di *aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni* cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio, aree che inizialmente si presentano con *confini non rigidi* perché costituiscono la base di partenza dei *procedimenti di campo* da cui emergerà l’individuazione delle *ecologie territoriali*, nuove figure che definiscono nuovi rapporti e nuovi impegni tra società locali e territorio potrà emergere, ad esempio, da un procedimento di campo di questo tipo.

I campi del progetto ambientale rappresentano un dispositivo spaziale in cui le linee guida delle ecologie territoriali e le strategie praticabili per i sistemi di organizzazione dello spazio che sono emerse dal contesto locale e dal confronto con il contesto europeo diventano effettuali attraverso il progetto di campo, una forma di azione in cui i differenti soggetti territoriali sono chiamati a cooperare per un progetto comune di territorio.

Al dispositivo spaziale dei campi del progetto ambientale è associato un dispositivo giuridico costituito dagli accordi di campo, una figura giuridica attraverso cui i differenti soggetti territoriali - assumendo il procedimento di campo come procedura giuridica di base del Piano - concordano le regole di gestione delle forme e dei processi territoriali in campi di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione e risorse.

Avendo come sfondo questo dispositivo spaziale il Piano tende a realizzare un territorio e un'economia attraverso un'attività cooperativa con i Comuni e altri attori del territorio fondata sul coordinamento degli usi del territorio e delle procedure di cooperazione. In questo senso la normativa del Piano, che descrive il processo di costruzione di regole di comportamento condivise, assume la definizione di *Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure*.

1. IL PIANO COME PROCESSO DI CONOSCENZA

1. Relazione di sintesi

2. Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure

3. Geografie, Ecologie, Sistemi di organizzazione dello spazio e Campi

Gli elaborati del Piano, testuali e grafici, sono riferiti ai grandi titoli del dispositivo spaziale prima illustrato e sono articolati qui di seguito rispetto a questi:

- Relazione di sintesi del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento;
- Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento;
- Geografie - Ecologie - Sistemi di gestione dell'organizzazione dello spazio territoriale.

3.1 - Geografie

Geografia giuridico istituzionale

- La conoscenza di sfondo degli elementi giuridico istituzionali;
- Piano territoriale di coordinamento provinciale e l'integrazione europea: profili teorico pratici;
- Politica strutturale dell'unione europea: profili pratici;
- Problemi politico istituzionali: ipotesi di soluzione;
- Disciplina procedimentale del Piano.

Geografia delle immagini spaziali del territorio provinciale

- Metodo operativo per la realizzazione dell'archivio fotografico del territorio;
- L'archivio delle immagini del Pup-Ptc;
- Popolazioni urbane: un modello interpretativo dell'urbano contemporaneo;
- Sociologia urbana del territorio provinciale: elementi di metodo operativo;
- Sociologia urbana del territorio provinciale: la percezione dei fattori di crisi, i risultati della campagna di interviste, la percezione dei luoghi delle risorse e delle problematiche;
- Sociologia urbana del territorio provinciale: alcune riflessioni sui compiti e le caratteristiche del processo di pianificazione, alla luce dei risultati ottenute nelle ricerche empiriche;
- Geografia della progettualità del territorio provinciale.

Geografia Fondativa

Geografia della popolazione del territorio provinciale

- Descrittori della popolazione;
- Campi problematici della popolazione
- Aggiornamento delle principali dimensioni demografiche;

Geografia dell'economia delle attività

- Un metodo di indagine sulla popolazione e sulla politica industriale;
- Trasformazione agraria del territorio: la conoscenza di sfondo;
- Trasformazione agraria del territorio: processi di crisi e ipotesi di soluzione;
- Economia delle attività industriali: un'analisi *shift-share*;
- Economia delle attività turistiche: linee guida e campi;
- Economia delle attività turistiche nel Nord Sardegna;
- Economia delle attività turistiche: proposte di intervento per il miglioramento dell'impatto economico del turismo;
- Economia delle attività turistiche: proposte di intervento per il controllo dell'impatto ambientale del turismo;

- Economia delle attività turistiche: caratteristiche dell'attività turistica nei sistemi del lavoro della Provincia di Sassari;
- Processi di campo: analisi multicriterio delle aree pilota del Meilogu e della Gallura costiera;
- Processi di campo: analisi socioeconomica delle aree pilota del Meilogu e della Gallura costiera;
- Processi di campo: processi significativi del Meilogu - il distretto lattiero caseario.

Geografia ambientale

- Sistema geoambientale;
- Modello pedologico;
- Processi dell'ambiente naturale: processi evolutivi della vegetazione e del sistema di aree per la salvaguardia della biodiversità vegetale;
- Processi dell'ambiente naturale: criteri per la delimitazione cartografica delle formazioni vegetali presenti nei perimetri delle foreste demaniali delle province di Sassari e di Nuoro;
- Processi dell'ambiente naturale: le sugherete nella centralità della programmazione ambientale;
- Processi dell'ambiente naturale: processi evolutivi della fascia costiera;
- Processi dell'ambiente naturale: stato ambientale degli ambienti acquatici della provincia di Sassari;
- Processi dell'ambiente naturale: stato delle acque lacustri nella provincia di Sassari e indirizzi di massima per la riduzione dell'inquinamento.

Geografia storica

- Struttura dell'insediamento storico.

Geografia dell'organizzazione dello spazio

Sistema insediativo

- Stato dell'urbanizzazione.

Sistema della pianificazione urbanistica e di settore

- Stato della pianificazione urbanistica;
- Stato della pianificazione di settore.

Sistema dello sviluppo locale

- Stato della programmazione.

Sistemi dell'organizzazione dello spazio: allestimento strutturale e infrastrutturale

- Sistema ciclico dell'acqua;
- Sistema dell'energia: Il problema dell'energia nel contesto nazionale ed internazionale;
- Sistema dell'energia: La situazione energetica della Sardegna;
- Sistema dell'energia: Il problema dell'energia nella gestione del territorio nella provincia di Sassari;
- Sistema dei trasporti: La domanda di mobilità nella provincia di Sassari;
- Sistema dei trasporti: Analisi della domanda di mobilità nella Provincia di Sassari;
- Sistema dei trasporti: Scenari organizzativi di Piano;
- Sistema dei trasporti: Organizzazione e pianificazione del sistema;
- Sistema delle telecomunicazioni: L'evoluzione delle telecomunicazioni e i futuri servizi sulla rete telematica;
- Sistema delle telecomunicazioni: Individuazione dei processi di crisi delle infrastrutture;
- Sistema delle telecomunicazioni: Individuazione delle ipotesi di soluzione per le infrastrutture;
- Sistema delle telecomunicazioni: Scenari organizzativi di Piano;
- Sistema delle telecomunicazioni: Sistemi di gestione;
- Sistema dei servizi sociali: Conoscenza di sfondo, processi di crisi e ipotesi di soluzione;
- Sistema dei servizi superiori;
- Struttura delle centralità territoriali.
- Assetto dei litorali

3.2 - Ecologie

- Ecologie elementari e complesse.

3.3 - Sistemi di gestione

- Sistemi di gestione dell'organizzazione dello spazio territoriale

3.4 - Campi

- Campi del progetto ambientale.

4. - Sistema informativo

- Il processo evolutivo di costruzione del sistema;
- L'organizzazione del sistema;
- L'insieme strutturato delle informazioni;
- La gestione del sistema - Gli accordi informativi;

5. - Contenuti evolutivi del metodo operativo

- Piano metodologico economico;
- Relazioni iniziali di esperti di settore;
- Relazione di sintesi della prima fase;
- Relazione di sintesi della seconda fase;
- Relazione di sintesi della terza fase.

6. - Cartografia del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento

6.1 - Geografie

- Quadro di unione e di corrispondenza delle cartografie alle diverse scale
- Geografia delle immagini spaziali del territorio provinciale
- Geografia della progettualità - Sistemi progettuali
- Geografia della popolazione
- Geografia dell'economia delle attività
- Geografia ambientale - Studio di sintesi delle dominanti ambientali e delle strutture insediative
- Geografia ambientale - Modello geoambientale del territorio
- Geografia ambientale - Modello delle zone umide di interfaccia terra acqua
- Geografia ambientale - Modello del manto vegetale
- Geografia ambientale - Qualità delle acque superficiali
- Geografia ambientale - Modello pedologico
- Geografia ambientale - Modello pedologico - Legenda
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi agrari asciutti
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi agrari asciutti - Legenda
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi agrari irrigui
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi agrari irrigui - Legenda
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi pascolativi
- Geografia ambientale - Capacità d'uso del territorio: usi pascolativi - Legenda
- Geografia storica - Struttura e formazione e dell'insediamento antico
- Geografia ambientale - Uso del suolo
- Geografia della trasformazione agraria del territorio
- Geografia ambientale - Gerarchizzazione del reticolo idrografico
- Geografia ambientale - Dominanti geoambientali del territorio
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della pianificazione urbanistica comunale

- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della pianificazione urbanistica comunale - Legenda
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Forme e processi di urbanizzazione
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Ambienti insediativi
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Piano regionale dei trasporti 1998: rete delle infrastrutture stradali e ferroviarie - principali nodi della rete
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Piano provinciale dei trasporti 1992: rete delle infrastrutture stradali e ferroviarie - principali nodi della rete
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema dell'energia: quadro energetico provinciale 1
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema dell'energia: quadro energetico provinciale 2
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema dei vincoli
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema delle gestioni speciali

6.2 - Ecologie

- Ecologie elementari e complesse: Compatibilità d'uso del territorio

6.3 - Sistemi di organizzazione dello spazio

- Sistemi di organizzazione dello spazio - Reti acquedottistiche
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Reti elettriche
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Struttura delle centralità territoriali
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Struttura delle centralità territoriali - Legenda
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema delle centralità: accessibilità
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Isocrone delle centralità sulle infrastrutture stradali
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Mobilità attratta: disaggregazioni a livello comunale e per centralità
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Mobilità generata: disaggregazioni a livello comunale e per centralità
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistemi aeroportuali e portuali: accessibilità
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Piano urbanistico provinciale 2001: rete delle infrastrutture stradali e ferroviarie - principali nodi della rete
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema ciclico dell'acqua

6.4 - Campi del progetto ambientale

- Campi geoambientali
- Campi lacustri
- Campi dei sistemi costieri
- Campi dei parchi
- Campi dell'insediamento storico
- Campi degli insediamenti urbani
- Campi delle attività produttive agricole
- Campi dei sistemi di sviluppo locale
- Generatrici spaziali e campi della mobilità
- Campi della distribuzione delle acque superficiali
- Campi dei servizi sociali
- Campi del progetto ambientale dell'assetto dei litorali.

2. UN INSIEME DI OBIETTIVI MOLTO GENERALI

Il Piano urbanistico provinciale/Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari si pone come uno strumento che si propone di promuovere una nuova organizzazione urbana del territorio provinciale in modo da:

- dotare ogni parte del territorio di una specificità qualità urbana;
- individuare per ogni area del territorio una collocazione soddisfacente nel modello di sviluppo del territorio;
- fornire un quadro di riferimento generale all'interno del quale le risorse e le potenzialità di ogni centro vengono esaltate e coordinate.

Se tentiamo di applicare questi principi al campo urbano della nostra regione, emergono sempre più chiaramente il senso e le prospettive che potrebbero assumere alcuni temi dell'attuale dibattito intorno al riordino territoriale e funzionale delle province. Da questo punto di osservazione la discussione deve essere l'occasione per affrontare il tema della "urbanità" dell'intero territorio regionale, la definizione ed il rafforzamento del ruolo di indirizzo e di pianificazione delle province e delle grandi città nella individuazione delle opportunità che devono essere offerte alle diverse situazioni di crisi, di instabilità, di potenziale benessere per costruire nuove solidarietà urbane e formare "città di città", più adeguate al "regno dell'urbano" contemporaneo.

I punti metodologici della costruzione di questo nuovo modello sono:

- l'assunzione di un concetto di centralità urbana non più legato alla tradizionale geografia della polarizzazione, ma alla capacità di coinvolgere in un processo di crescita urbana gli indizi di vitalità diffusi in un territorio, che nel caso specifico individua nel Nord-Sardegna i caratteri unitari di un territorio dotato di centralità urbane, pur con una articolazione funzionale secondo le due grandi aree di Sassari e della Gallura;
- l'assunzione dell'ambiente - inteso come natura e storia - come nucleo centrale dell'intero progetto di territorio;
- l'esigenza di far emergere nuovi rapporti tra società e territorio superando prefigurazioni forse non più proponibili, che fanno corrispondere in modo semplificante e deterministico a figure spaziali (come ad esempio le regioni storiche) figure socio territoriali (come ad esempio le comunità territoriali che in passato hanno avuto con le regioni storiche legami determinanti per la organizzazione della vita insediativa, ma che oggi cercano di costruire nuove relazioni e nuove prospettive);
- la individuazione di campi del progetto come ambiti territoriali su cui avviare processi di confronto tra i diversi soggetti del territorio, per la costruzione di nuove ecologie territoriali come unità di riferimento intermunicipali degli scenari futuri di organizzazione dello spazio e dell'economia delle attività orientati in senso ambientale;
- la caratterizzazione del Piano come procedimento dotato di una sua strumentazione basata sulla figura giuridica dell'accordo di campo, che sostituisce la tradizionale normativa prescrittiva a priori, per muovere verso la costruzione di impegni e obblighi reciproci tra i differenti soggetti del territorio, *in primis* i Comuni;
- la configurazione multipla del Piano che si propone come Piano territoriale paesistico, come direttiva regionale per il progetto del territorio e come quadro di riferimento della Via. Il Piano viene infatti proposto alla Regione quale Piano territoriale paesistico di cui agli articoli 10, 10bis ed 11 della legge regionale 45 del 22 dicembre 1989, da adottarsi con le procedure di cui al citato articolo 11 della legge regionale 45/89. Il Piano viene altresì proposto alla Regione quale Direttiva ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 45 del 22 dicembre 1989, da adottarsi ai sensi dell'articolo 5 della citata legge regionale 45/89. Il Piano viene, inoltre, proposto alla Regione quale quadro di riferimento per la valutazione preliminare per la procedura di valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 31 della legge regionale 1/99;

2.1 - Tendenze e prospettive delle nuove forme urbane

La Provincia si propone dunque un progetto di territorio che configura un concetto esteso di città e richiama le società locali a costruire una nuova urbanità coerente con la natura e la storia di questo territorio. Ma la città, soprattutto nei paesi maggiormente industrializzati, si trova di fronte ad una accelerata trasformazione, che è caratterizzata da alcune tendenze generali (Albrecht, 1996):

- la globalizzazione delle attività economiche a scala mondiale (l'impresa globale);
- il consolidarsi di una divisione del lavoro regionale, nazionale e multinazionale, che risulta dal crescente “nomadismo” delle strategie d'investimento;
- l'accento sui processi di razionalizzazione ed intensificazione (spesso attraverso innovazioni del processo tecnologico) che frequentemente comportano un bilancio negativo nel mercato del lavoro regionale;
- una tendenza alla deindustrializzazione che produce schemi inediti di occupazione dello spazio;
- la terziarizzazione dell'attività economica, che porta a una nuova problematica caratterizzata da una struttura spaziale ineguale in rapporto tanto alle funzioni che alle qualificazioni della forza lavoro;
- uno spostamento delle politiche statali da uno “stato assistenziale” *keynesiano* a uno “stato imprenditoriale”, accompagnato da una *deregulation* economica e sociale;
- una tendenza alla “flessibilità” nelle relazioni sociali, economiche e regolative, legata a una ricomposizione dei rapporti capitale/lavoro ed intercapitalistici. Questo si riflette ugualmente sulle attuali politiche “localiste” e sulla crescente competizione interlocale o interregionale in una economia che resta nondimeno organizzata internazionalmente;
- il fatto che le agglomerazioni tradizionali sono diventate esse stesse grandi aree problema (decadenza urbana, disoccupazione, crisi fiscale,...);
- un declino netto dei tassi di natalità ed una diminuzione della mortalità negli ultimi decenni in Europa occidentale, per cui è cresciuta la percentuale di persone al di sopra dei 65 anni, il che ha comportato un serio impatto sulla forza lavoro disponibile e sui servizi sanitari e sociali che si richiedono;
- una diminuzione nei paesi europei della dimensione media della famiglia pur variando tra paesi, regioni, città ed aree rurali. A parte il calo delle nascite e la crescente percentuale di anziani, importanti motivi socio economici sono la riduzione dei matrimoni, l'aumento dei divorzi e quindi la presenza di nuclei formati da *single* o di famiglie con un solo genitore, con il risultato che famiglie più piccole danno luogo a nuovi stili di vita;
- la migrazione interregionale ed internazionale, che è dovuta a disparità (economiche, di condizioni di vita...) tra paesi, regioni, città ed aree rurali, ha un'influenza critica sulle situazioni demografiche di regioni e paesi e dunque sul futuro della struttura spaziale dell'Europa, ma ovviamente le decisioni politiche sulla migrazione internazionale avranno un forte impatto sulla grandezza e sulla direzione delle migrazioni;
- la crescente internazionalizzazione e divisione spaziale del lavoro che hanno accresciuto la mobilità personale ed il volume di trasporto di beni. Questa crescita va di pari passo con un'esplosione del traffico su gomma (autocarri) ed un declino (almeno in termini relativi) delle ferrovie e di altri modi di trasporto collettivo;

In relazione a queste tendenze generali sembrano probabili per le città europee alcuni impatti (Kunzmann e Wegener, 1991):

- nel campo della popolazione, la diminuzione delle nascite e l'invecchiamento della popolazione mettono le città di fronte a seri problemi di rapporti intergenerazionali e di fornitura di servizi pubblici;
- la migrazione interregionale ed internazionale da regioni periferiche a regioni centrali e dal Sud al Nord Europa presenta difficili problemi specialmente per le città di destinazione e per quelle di ingresso nelle regioni opulente;

- famiglie più piccole e nuovi stili di vita trasformano le reti sociali, i rapporti di vicinato e gli schemi di localizzazione e di movimento nelle città, le quali debbono rispondere con nuovi servizi e nuove forme di politica residenziale, di gestione dei suoli e di pianificazione dei trasporti;
- la ristrutturazione dell'economia, in specie la riorganizzazione della distribuzione e l'internazionalizzazione dei mercati accrescono la competizione tra città e regioni ed alimentano innovazione e creatività regionale, ma possono aggravare le disparità intraregionali ed interregionali;
- la liberalizzazione delle economie accresce il benessere individuale ma può anche acuire le tensioni sociali e la disuguaglianza;
- la *deregulation* e la privatizzazione generano servizi nuovi e più efficienti, ma possono mettere a rischio la fornitura di servizi pubblici nelle città;
- il rapido cambiamento tecnologico nel trasporto e nelle comunicazioni stimola la mobilità personale ed il movimento di beni - soprattutto su strada - rendendo più difficile la fornitura di trasporti pubblici nelle città;
- la crescita del trasporto su ferrovie ad alta velocità o aereo contribuisce alla polarizzazione tra città situate nel nucleo dell'Europa e quelle delle regioni periferiche;
- problemi di ambiente e risorse, in particolare l'inquinamento atmosferico ed acustico generato dai trasporti, la eliminazione dei rifiuti, il bisogno di conservazione dell'energia e la diffusione urbana, riguarderanno le città di tutti i paesi europei, mentre l'inquinamento industriale nell'Europa del Sud diverrà un problema particolarmente urgente;
- gli alti livelli di disoccupazione stabile, la divaricazione delle differenze di reddito, la crescita di disparità di livelli di qualificazione e la insufficienza di attrattive, l'aumento delle differenze nella salute e nelle aspettative di vita, i tassi crescenti di criminalità sono tutti manifestazioni di una instabilità sociale crescente in quasi tutte le grandi città;
- eleganti rinnovi dei centri città (come a Lille, Barcellona, Bilbao, Rotterdam...) sono usati per migliorare la posizione competitiva all'interno della divisione spaziale del consumo (o per sedurre il settore privato perché investa nel centro città), ma dietro la maschera di molti progetti di successo, si celano seri problemi economici e sociali ed in molte città essi prendono l'aspetto geografico di una città divisa tra una rigenerazione del centro ed un mare di impoverimento crescente che lo circonda, ne deriva che spesso è la popolazione locale a fare le spese della competizione;
- nelle aree rurali, ci sono differenze significative tra il processo di sviluppo in quelle che continuano a perdere popolazione, ed in qualche caso sono sotto la minaccia di divenire deserte, ed in quelle vicine a grandi città, che sono generalmente soggette a notevoli forze dinamiche (urbanizzazione, attività turistiche...).
- come conseguenza dalla politica agricola comunitaria e del trattato Gatt, altra terra agricola sarà messa fuori uso, col risultato di avere meno contadini e più terra che diventa disponibile per altri scopi (natura, svago, residenza, industria...). Gli importanti cambiamenti funzionali che hanno luogo nelle aree rurali - ed in particolare in Sardegna per il modello zootecnico estensivo caratteristico di un'economia agropastorale - costituiscono una chiara fonte di conflitto, per cui è importante esaminare gli impatti territoriali di questi cambiamenti;
- nuovi sviluppi forniscono anche grandi opportunità di una politica che si concentri sull'uso delle potenzialità e sul miglioramento della qualità delle aree rurali, per cui sarà necessaria una strategia spaziale integrata per le aree rurali;
- un carattere essenziale dello sviluppo rurale è (di solito) un cambiamento di uso del suolo, tale da influenzare (spesso) i rapporti economici, politici, socio culturali e spaziali intorno a particolari pezzi di terra. Le distinte domande sociali e la tendenza del capitale a "fissarsi" alla terra hanno prodotto una serie di mercati fondiari segmentati, orientati verso differenti settori della produzione e del consumo. I processi chiave dello sviluppo fondiario rurale sono raggruppati nei seguenti mercati: agricoltura, forestazione, industria, abitazione, svago. I rapporti tra questi settori

sono in costante cambiamento e, per esempio, nel periodo attuale gli interessi dell'agricoltura non occupano più una indiscussa posizione guida, come è stato per gran parte della campagna nel periodo del dopoguerra;

- ci sono pressioni crescenti e più diffuse per la conversione ad altri usi della terra coltivata, che portano la terra agricola ad entrare nel processo decisionale del sistema di pianificazione (Murdoch e Marsden, 1994). Ci sono pochi motivi per attendersi che si arrestino gli sviluppi a cui abbiamo assistito nei decenni passati. In aggiunta alla corrente perdita di aree rurali a favore dell'urbanizzazione, gli sviluppi dell'agricoltura (l'aumento di scala, l'intensificazione...) alimentano il timore che aree sempre più estese saranno dominate da una o più colture, che i paesaggi a scala minuta scompariranno quasi e che l'ambiente si degraderà continuamente per il *surplus* di concimi e per l'uso intensivo di pesticidi e fertilizzanti. Questi sviluppi comportano sfide e opportunità per la politica urbana e spaziale per cui sarà necessaria per entrambe le aree una strategia spaziale integrata.

2.2 - Nuove forme di urbanità e nuovi compiti per il Piano

1. Uno degli aspetti cruciali del fenomeno urbano, nella fase contemporanea, sta nel fatto che la città tende a perdere quel carattere di "ovvietà" che essa era riuscita a conservare anche nel recente passato, carattere che consentiva di rendere confrontabili tra loro tanto le immagini che della città costruiva il senso comune (le diverse esperienze della vita quotidiana in ambito urbano), quanto le analisi delle scienze economiche e sociali. La città, in altri termini, poteva quasi apparire un oggetto di per sé evidente, che, pur essendo per eccellenza luogo "artificiale", assumeva quasi i contorni di un'entità che si dà in natura.

Tutte queste "evidenze" oggi vengono meno.

- Dal punto di vista "fisico", ovvero con riferimento alla struttura insediativa, quando si parla di città, si usa un termine che può corrispondere a dimensioni spaziali estremamente diversificate. Dagli anni '70 ad oggi, il tratto dominante dei processi di urbanizzazione nei paesi più sviluppati è costituito da una generale tendenza alla diffusione insediativa, che tuttavia non si manifesta come un progressivo allargamento della cerchia urbana (come già si era verificato nei decenni precedenti), ma opera attraverso una diversificazione delle strutture insediative, sino ad una loro fondamentale frammentazione.
- Dal punto di vista sociale, l'eterogeneità aumenta anche in assenza di una crescita globale della popolazione. Si moltiplicano ed aumentano di intensità le diversificazioni sociali ma, ancora di più, quelle misurabili non puramente in termini economici, quanto in termini socioculturali, in quanto differenze tra stili di vita, modalità di aggregazione sociale e di fruizione delle opportunità offerte dal territorio.
- Infine, il rapporto tra la dimensione fisica e quella socioculturale raggiunge livelli di complessità precedentemente sconosciuti. La accresciuta mobilità della popolazione rende possibili forme di fruizione della città altamente diversificate. Ogni elemento del territorio urbanizzato non è connotato unicamente dalla presenza di un aggregato sociale di cittadini residenti. Al contrario (per riprendere una categoria sociologica introdotta da Martinotti e rapidamente entrata nell'uso delle discipline urbane), nelle città convivono diverse "popolazioni" ciascuna delle quali fruisce in modo peculiare del territorio.

Così, ad esempio, i "pendolari" vivono la città (o un suo specifico intorno spaziale) essenzialmente come luogo di lavoro, i "consumatori metropolitani" come luogo di fruizione di servizi e di attività ricreative, i turisti come luogo di svago e di scoperta dei beni culturali ed ambientali, e così via. Il ruolo di queste varie popolazioni può essere altrettanto determinante di quello della popolazione residente: spesso le trasformazioni urbane nascono proprio dall'impulso di gruppi che non "abitano" la città in senso tradizionale.

2. Le considerazioni ora svolte ci portano a ritenere che, per interpretare la realtà contemporanea, in luogo di un'immagine della città come entità unitaria e di per sé evidente, dobbiamo avere presente un'immagine accentuatamente pluralista. Ciò che connotiamo come città - designandola con indicazioni toponomastiche ereditate dalla storia - è in realtà un ambito territoriale i cui stessi confini

sono a geometria variabile, in funzione dei caratteri che vogliamo considerare e che, soprattutto, ospita una pluralità di forme di urbanità, in parte innovative, in parte dotate di forte sedimentazione, senza che i denominatori comuni tra queste forme siano immediatamente visibili.

Insomma, le forme di urbanità, che caratterizzano la città contemporanea, sono in gran parte da scoprire, o, meglio ancora, da reinventare. Si tratta, dunque, di renderne possibile lo sviluppo non solo analizzando i segni della loro manifestazione, ma anche, e soprattutto, operando in modo progettuale.

Infatti, le forme di urbanità - che configurano il nuovo modo di essere della città - non nascono dal nulla. Esse si generano dalla valorizzazione di risorse (esplicite o latenti) che sono presenti sul territorio, ma non in modo indifferenziato: piuttosto, esse si manifestano come un insieme di opportunità che ogni area possiede in misura diversa e con diverse combinazioni di caratteri.

Proviamo qui ad elencare alcune di queste opportunità che, per così dire, rappresentano altrettanti fattori generativi di forme di urbanità emergenti, che il Piano potrebbe valorizzare e mettere in rete, in modo da esaltarne le complementarità.

- La struttura ecologica del territorio, la varietà dei paesaggi naturali ed antropizzati rappresenta, indubbiamente, un'importante risorsa socio spaziale, il cui significato non solo fisico, ma anche simbolico, è riconosciuto in modo sempre più ampio dalle collettività.
- Un'altra risorsa essenziale è data dalla presenza di attività economiche territorialmente specificate, specie nel caso in cui esse diano luogo a sistemi di complementarità e siano sorrette da una valorizzazione di risorse umane e di competenze variamente articolate.
- Un ruolo di particolare rilievo, specie nell'attuale fase, può essere svolto dalla rete dei servizi sociali e dalla loro distribuzione territoriale. A tale proposito occorre notare che, se è vero che la crisi dei modelli "tradizionali" di *Welfare State* rischia di lasciare scoperte alcune aree di esigenze sociali, è anche vero che essa costringe a passare a schemi di organizzazione sociale meglio adattati ai bisogni specifici di ciascuna area.
- Infine, una risorsa il cui ruolo non dovrebbe essere sottovalutato è quella relativa all'identità sociale, ai processi di identificazione tra i soggetti sociali e gli ambiti spaziali in cui essi vivono ed agiscono. Non si deve pensare, infatti, che la già rilevata complessificazione dei rapporti tra le società e lo spazio significhi puramente il venir meno di ogni tipo di identificazione simbolica ed affettiva con il territorio.

3. In quale misura si può ritenere che i processi sopra descritti in termini generali (e, dunque, tendenzialmente applicabili a contesti molto diversi tra loro) possano essere validi, anche con riferimento alla provincia di Sassari, alla rete insediativa che in essa si manifesta?

La risposta a questa domanda non può dar luogo ad un'analisi sistematica, perché le evidenze raccolte non coprono in modo uniforme tutti i processi ora richiamati. Tuttavia, si possono qui svolgere, a questo riguardo, alcune considerazioni.

Innanzitutto, si può far notare che, dal complesso delle indagini svolte - per mezzo di interviste in profondità ad amministratori dei diversi comuni e con l'uso di questionari distribuiti nelle scuole superiori - sono emersi significativi indizi di una transizione in atto verso forme di urbanità innovativa, indizi ai quali qui si intende fare qualche cenno.

Un aspetto importante è dato dalla constatazione che, nonostante la presenza di ostacoli rappresentati da un carente sistema di comunicazioni viarie e di mezzi di trasporto pubblico, la popolazione della provincia appare caratterizzata da un grado di mobilità significativo. Si veda a tale riguardo la Tab. 1, relativa all'intensità di frequentazione delle diverse città della provincia.

Tab. 1 - Intensità di frequentazione dei centri urbani della provincia di Sassari (%).

	OGNI GIORNO O QUASI	1,2 VOLTE ALLA SETTIMANA	1,2 VOLTE AL MESE	1,2 VOLTE L'ANNO	MAI	NON RISPONDE
Sassari	6,1	12,2	37,3	31,3	3,1	10,0
Alghero	2,5	3,5	10,1	33,4	26,7	23,8
Arzachena	1,5	2,8	8,2	18,7	44,8	24,0
Olbia	3,6	4,7	14,8	31,9	21,9	23,1
Ozieri	1,4	1,5	8,5	18,6	44,0	26,0
P. Torres	2,6	2,6	9,0	28,7	32,8	24,3
Tempio	4,6	4,8	9,2	18,9	35,7	26,8
Comune di origine	7,8	6,5	10,9	8,3	7,5	59,0

Specie con riguardo al capoluogo provinciale, si può notare l'esistenza di quote significative di popolazione che - anche provenendo da aree relativamente distanti - hanno un rapporto di intensità medio elevata con la città. In particolare, con riferimento alla tipologia delle "popolazioni metropolitane" introdotte da Martinotti, potremmo affermare che, se la popolazione dei "pendolari" su Sassari è relativamente ridotta, quella dei "city users" (specie per ragioni legate agli acquisti o alla fruizione di servizi medici) è molto estesa, pur con riferimento ad un campione esteso ad ogni zona della provincia.

Tuttavia, nel valutare questa rilevante attrazione esercitata dal comune di maggiori dimensioni (ma, in qualche misura, anche da altri centri urbani), non si deve dimenticare che risulta anche una forte attrattività a scopi ricreativi di aree esterne alle città: dunque, la consistenza della popolazione dei "city users" è controbilanciata da una significativa rilevanza dei fruitori dell'ambiente rurale o di quello marino.

Un altro aspetto da mettere in rilievo è quello relativo al valore connesso con la presenza di forti elementi di identificazione territoriale per gli abitanti della provincia. Infatti, tra le risorse indicate come importanti per il futuro della società provinciale, un ruolo essenziale è attribuito sia alle risorse di identità, di cui quasi tutti riconoscono una ricca presenza in campo provinciale. In parte, queste risorse di identità sono presentate, dagli intervistati, come valori di natura tradizionale, vale a dire determinate principalmente dalla sedimentazione nel tempo di caratteri culturali specifici di ogni luogo. In un numero significativo di risposte, tuttavia, emerge anche la consapevolezza che i processi di identificazione possono anche dar luogo a sviluppi dinamici.

Tali immagini, dunque, vedono l'identità - attribuita a molti luoghi della provincia - come capacità di valorizzare al tempo stesso risorse e tradizioni, innescando una molteplicità di modelli di sviluppo a scala locale, ma in un contesto che ne renda possibile la connessione a rete, nell'ottica di un sistema urbano provinciale. Il prestigio di cui sembrano godere le aree che già oggi manifestano questa capacità di generazione di processi di sviluppo endogeno (ad esempio, quelle che funzionano come distretti specializzati) potrebbe dare una interessante indicazione circa le vie da percorrere anche in altri contesti.

Alla luce di quanto ora detto, poi, è utile sottolineare la rilevanza che gli intervistati attribuiscono ai valori dell'ambiente naturale e costruito. A questo proposito, le indicazioni provenienti dalle interviste segnalano, al tempo stesso, una forte richiesta di presenza della Provincia su questo tema ed una persistente incertezza nella qualificazione della domanda. Emerge certamente l'idea che i valori ambientali debbano essere oggetto di una valorizzazione turistica, ma si affaccia anche la convinzione secondo cui questa valorizzazione non debba ripercorrere strade che potrebbero portare ad uno snaturamento dei contesti territoriali, ad una eccessiva specializzazione dell'economia locale nel turismo, ad una articolazione della vita sociale troppo squilibrata, anche in senso temporale, in modo tale che ad una intensa stagione del turismo estivo si succedano momenti di "vuoto". In positivo (e sia pure in un quadro di perdurante incertezza) questo atteggiamento sembra condurre alla ricerca di un diverso e più equilibrato rapporto tra valorizzazione turistica delle aree, tutela ambientale, rilancio della vitalità sociale. Un rapporto che, peraltro, potrebbe essere favorito da una diversificazione dell'offerta turistica stessa, con il coinvolgimento di aree interne sinora penalizzate

da una scarsa accessibilità, ma anche da un'attenzione più generalizzata alla qualità ambientale, nelle zone meno popolate come pure negli insediamenti urbani.

Per quanto concerne la definizione di modelli di sviluppo locali, poi, vi è diffusa coscienza del fatto che essa dipende dalla capacità di individuare in modo completo le risorse di cui il territorio dispone, di attivarle attraverso la formulazione di progetti che definiscano, in loco, i soggetti adatti al loro sviluppo. Perché questo sia possibile, occorre anche che la rete dei servizi, in qualche modo garantita dal momento pubblico ma oggi eccessivamente uniforme e "banale", sia progressivamente coinvolta da un processo di differenziazione. Questo consentirebbe a molti centri di superare l'ottica di una pura e semplice autosufficienza nella gestione dei servizi (ottica, peraltro, messa in crisi in alcune aree dallo spopolamento e dalla minore disponibilità di risorse provenienti dall'esterno) e di proporsi, a vari livelli, come centri capaci di fornire una offerta specifica, per un bacino di utenza non soltanto locale. Al tempo stesso, occorre che venga meglio mirata la politica per la formazione degli operatori, attraverso una differenziazione dello stesso sistema scolastico e formativo ed un suo adattamento alle esigenze locali. Un problema che si pone, a tale proposito, è indubbiamente quello della identificazione dei nuovi livelli formativi. È probabile, comunque, che alla loro definizione svolga un ruolo importante non solo la formazione secondaria, ma anche la riorganizzazione dell'Università, con particolare riferimento alla ridefinizione, oggi in atto, del complesso dell'offerta formativa.

3. CRISI DEL TERRITORIO E POTENZIALITÀ

3.1 - Crisi dei modelli di sviluppo e “glocalizzazione”

In questo quadro tendenziale generale la pianificazione provinciale ha senso se interferisce sulle logiche di fondo che presiedono alle grandi crisi che investono il territorio regionale, per cui compito del Piano non è rappresentare la crisi ma tentare di porvi rimedio. Un tentativo, questo, che appare assai arduo per la crisi dei modelli di sviluppo tradizionali che sembrano essere travolti dal processo di globalizzazione.

Ma la riflessione fra gli economisti su questo tema ha segnato negli ultimi anni degli sviluppi importanti, ed ha riportato in primo piano il concetto di sistema produttivo territoriale, una riscoperta che è l'esito di un faticoso processo.

Locale e globale sono due modi di essere della conoscenza territorializzata. I sistemi economici di successo sono quelli in cui le due sfere di conoscenza interagiscono di continuo tra loro, l'una alimentando l'altra: “la solidità di un sistema economico si misura proprio dalla capacità di combinare in modo armonico la cultura del mondo (sapere codificato) con il *genius loci* (sapere contestuale)” (Brusco, 1994).

Cosa implica tutto ciò per le politiche di pianificazione territoriale? Una prima importante conseguenza è rappresentata dalla necessità di un riassetto istituzionale maggiormente orientato alla valorizzazione della dimensione locale e del territorio come risorsa. Nel Piano ciò viene perseguito attraverso la nozione di campo e la prefigurazione di processi di concertazione di campo volti alla generazione ed alla gestione di risorse funzionali allo sviluppo. L'insistenza sull'importanza della località come risorsa produttiva, invece, implica un'attenzione speciale al rafforzamento degli elementi su cui si fonda la rilevanza economica del fattore territoriale, come la capacità di: sfruttare le economie di agglomerazione; abbassare i costi di transazione attraverso processi di identificazione e di cooperazione interni all'area; legare in un ambiente culturalmente omogeneo gli strumenti della politica e dell'organizzazione con quelli del mercato generando metodi di governo specifici ed adeguati alle singole situazioni territoriali; attivare risorse potenziali attraverso la mobilitazione sociale che deriva dal senso di appartenenza; produrre elementi di innovazione sostenuti da processi cumulativi e collettivi di conoscenza contestualizzata; sollecitare ed utilizzare attività non *market oriented* che, oltre a migliorare la qualità della vita delle popolazioni locali, formano un tessuto connettivo favorevole anche per le attività orientate al mercato.

La globalizzazione, nel mondo contemporaneo, è in tutti i casi un processo che attraversa tutti i campi della vita sociale. Nonostante ciò, non esiste un consenso universale sul significato e l'ampiezza da attribuire a questo termine; ma, semmai, una qualche convergenza sull'identificazione di una serie di fattori del processo di globalizzazione, e così pure sull'individuazione di alcuni effetti che tale processo ha in svariati campi dell'organizzazione sociale.

Questo fenomeno, come è stato prima mostrato, non deve essere interpretato come un processo automatico e deterministico, che porta inevitabilmente ad omogeneizzare le caratteristiche di ogni parte del territorio. Infatti, le economie e le società globalizzate sono composte da insediamenti produttivi sensibili ad un complesso di fattori localizzativi, e da collettività legate a territori dotati di peculiari risorse ambientali, economiche, culturali e soggette a forme di governo a base locale.

Per questo, le società contemporanee sono interessate da tendenze alla globalizzazione, al “salto di scala” verso una dimensione internazionale, ma, nel contempo, anche alla localizzazione, alla valorizzazione di ciò che è tipico di ogni territorio: proprio per rendere conto di questa tensione verso due polarità apparentemente opposte, è stato coniato il termine composito “glocalizzazione”.

Peraltro, i fenomeni ora accennati coinvolgono oggi non solo i grandi nodi della rete urbana, ma l'intero assetto territoriale, nel senso che “non siamo più ai tempi nei quali si poteva descrivere un mondo economico chiaramente stratificato, nel quale solo i grandi centri urbani articolavano le economie a breve raggio e ritmo lento con i flussi remoti delle economie-mondo e con i ritmi ben più serrati del grande commercio e della finanza. Oggi, tutto si svolge come se questi strati a lungo sovrapposti si mescolassero e si interpenetrassero (quasi) ovunque” (Velz, 1998). D'altra parte,

questo non significa affatto che l'importanza dei fattori locali sia venuta meno: per quasi tutti i settori economici diviene essenziale, per ottenere successo, riuscire a combinare nel modo più adeguato le opportunità offerte dal mercato internazionale con quelle dipendenti dai contesti locali, in cui le varie attività sono situate.

Rispetto al sistema economico, quello politico appare assai meno esposto - per la sua stessa natura - a quella rapida destrutturazione e riorganizzazione delle forme di "territorializzazione". Infatti, la struttura politica contemporanea mantiene un saldo riferimento alla forma stato ed alle sue articolazioni interne, di natura funzionale e territoriale.

Contemporaneamente, però, vi sono linee di intervento che favoriscono la diffusione spaziale dei poteri. Per esempio, l'uso dei Fondi strutturali europei ha favorito una politica di riequilibrio tra le regioni europee che ha, in qualche modo, esaltato il protagonismo delle regioni stesse; sia pure con minore impegno di mezzi finanziari, è stata altresì favorita la creazione di una pluralità di reti di città europee, in rapporti di collaborazione e, talora, di competizione per l'uso di risorse.

Anche nella sfera culturale gli effetti della globalizzazione si manifestano con forte intensità. La mondializzazione dell'economia, infatti, spinge ad un aumento della circolazione delle merci e delle informazioni relative ai mercati ed alle attività produttive e commerciali. Ma tale circolazione porta con sé anche una parallela diffusione di modelli di consumo, di comportamento e di stili di vita, mettendo in moto un processo che va nella direzione di una condivisione, a scala sempre più larga, di alcuni tratti culturali.

Tuttavia, la globalizzazione in ambito culturale non assume unicamente i tratti di una omologazione di norme, valori, schemi comportamentali, ma anche quelli della moltiplicazione di differenze culturali a scale territoriali anche minute, di una frammentazione che, per un verso, fa riemergere distinzioni che parevano ormai superate e che, per altro verso, ne propone di nuove.

Questo favorisce, ad esempio, una variegata gamma di processi di riscoperta (in alcuni casi di reinvenzione) di tradizioni, usanze, costumi regionali o locali, o il rilancio di manifestazioni, in una prospettiva che sta spesso a metà tra la ricerca di mezzi simbolici per la conferma di un'identità locale ed il tentativo di proiezione all'esterno di un'immagine positiva, in vista della valorizzazione economica e turistica.

La complessa riorganizzazione delle modalità di "territorializzazione" delle società, investe, poi, anche la vita quotidiana dei soggetti ed i loro stili di vita. Ad esempio, per quanto concerne la sfera del lavoro, è evidente che, per poter inseguire con vantaggio opportunità lavorative mobili in un quadro spazialmente dilatato, i soggetti sono sollecitati, nell'arco della loro carriera lavorativa, a fare riferimento ad un mercato del lavoro ad una scala più vasta e, dunque, a rendersi disponibili a spostamenti residenziali più numerosi che in passato e di più ampio raggio. Nelle società contemporanee, la segmentazione del mercato del lavoro diventa più complessa e più frammentata; molte mansioni di tipo operaio e di carattere dequalificato, ma anche molte mansioni impiegatizie stabili e "garantite" si riducono fortemente mentre, d'altro canto, aumenta il peso sia del lavoro di livello superiore (specie di quelli relativi al terziario superiore), sia del lavoro esecutivo ad elevata flessibilità, delle attività lavorative a tempo determinato, di carattere stagionale,... Inoltre, le opportunità di lavoro cessano di essere legate principalmente all'economia urbana, per distribuirsi (ma in modo tutt'altro che omogeneo) su più ampi sistemi territoriali. Anche per quanto concerne gli spostamenti di carattere giornaliero si assiste ad una generale sollecitazione ad una maggiore mobilità della popolazione.

L'incremento della mobilità nella vita quotidiana ed il moltiplicarsi dei poli di attrazione per le diverse attività favoriscono anche una diversa percezione dello spazio. Più in generale, il complesso dei fenomeni di cui si è parlato sin qui e, soprattutto, la crescente compenetrazione del livello globale e di quello locale comportano una sostanziale riorganizzazione dei sistemi simbolici connessi con i luoghi. In sostanza, tende a venir meno - nel rapporto simbolico con i luoghi - ogni radicale dualismo delle esperienze possibili, per cui si potevano provare solamente sensazioni di esclusione o di inclusione. Ad esso tende a sostituirsi un rapporto più sfumato, ma anche più complesso, in cui la dimensione della familiarità e quella della estraneità si intersecano continuamente, dando luogo ad un pluralismo di forme di identificazione spaziale. In altri termini, si possono provare sentimenti di

appartenenza (sia pure di diversa natura ed intensità) con ambiti spaziali con cui si instaurano svariati rapporti: non solo relazioni residenziali, ma anche basate su una frequentazione per scopi lavorativi, per il consumo, per il divertimento, per scopi culturali o turistici, e così via.

Per effetto dei diversi processi ora evocati, appare ormai sprovvista non solo di efficacia pratica, ma anche di fondamento teorico, ogni forma di pianificazione *top-down*, che cerchi di operare in forma deduttiva, partendo da definizioni di ampia scala per giungere ad indicazioni progettuali per ogni ambito locale. A questo tipo di approccio, ne va sostituito un altro, che enfatizzi la capacità di progettazione partecipata da parte dei singoli ambiti locali e, al tempo stesso, stimoli la loro capacità di stabilire connessioni a rete, che realizzino sinergie e forme di complementarità. In questa prospettiva, un piano di area vasta come il Piano territoriale di coordinamento provinciale non è più inteso a fissare obiettivi generali e procedure vincolanti per i decisori di livello locale, ma, piuttosto, cerca di offrire strumenti e forme di supporto interattivo ad un'attività che parte da una comprensione approfondita delle risorse ambientali e socioeconomiche del territorio, realizzata ad una scala il più possibile diffusa, per arrivare ad individuare "visioni" condivise del futuro, capaci di generare pratiche efficaci da parte di una molteplicità di decisori.

3.2 - Crisi della forma e dell'organizzazione urbana.

Questo modello di pianificazione che va delineandosi assume una strategia eminentemente locale, per cui progettare la città contemporanea in questi scenari significa tentare di comprendere ed utilizzare i margini di libertà che i processi mondiali lasciano alla creatività locale ed al tempo stesso rimettere dialetticamente in discussione le strategie generali che vi sono connesse.

Ma una grande crisi investe la città ed il territorio, messi a dura prova da logiche di fondo che tendono a una polarizzazione delle attività, che riguardano settori oggi strategici come ricerca e sviluppo, energia, finanza, sanità, formazione, alta tecnologia,...

Vi si collega una crisi della forma urbana che si presenta attraverso forme spaziali inedite, in dissonanza con un'idea classica di città. Vi è un disagio dei canoni estetici tradizionali ed un disagio della società di fronte all'incapacità di cogliere una forma spaziale della socialità contemporanea.

Un ordine di cambiamenti attiene infatti al modo di descrivere il contesto: l'attenzione si sposta dalle forme ai processi, o meglio alle forme-processo, alle strutture generative della forma dell'insediamento umano, che fanno intravedere una nuova concezione estetica in via di formazione che ha al centro le strutture ecologiche del territorio e mostra un rilevante interesse sulla gestione dei processi ambientali invisibili da cui nasce la forma visibile del territorio e le sue potenzialità di sviluppo.

Questo cambiamento della sensibilità estetica delle società insediate nei confronti dello spazio della loro vita organizzata richiama il Piano ad abbandonare ogni posizione formalistica legata a una zonizzazione prescrittiva convenzionale per orientarsi su una posizione interpretativa indirizzata sulla rappresentazione dei problemi del territorio e sulla gestione dei processi di soluzione da parte delle società insediate, che sono chiamate ad acquisire nuove consapevolezze ed assumere nuove responsabilità nel progetto del territorio.

Nella crisi della città emerge la crisi della organizzazione urbana tradizionale, la crisi del modello gerarchico di organizzazione dei rapporti tra città che implica in generale problemi rilevanti di passaggio da sistemi urbani costituiti da singoli centri e loro intorno territoriali di dimensioni sub-regionali a sistemi di dimensioni regionali e sovraregionali che si prestano a una interpretazione reticolare: la rete di città.

È peraltro in corso da tempo un superamento delle rappresentazioni consuetudinarie del mondo urbano, che hanno sempre visto le città come entità discrete, immagini definite e perimetrabili. Tali rappresentazioni esprimono un'aspirazione alla sicurezza, al controllo dello spazio attraverso la delimitazione, richiamano l'esigenza di un controllo burocratico, appartengono ad una visione gerarchica dello spazio territoriale, in cui ogni città è la copia in piccolo di quella di ordine superiore. A queste situazioni, ancora presenti prevalentemente nelle aree meno sviluppate, viene ormai assegnato un ruolo sempre più secondario rispetto ad altre figure che vanno ad occupare la scena del teatro urbano contemporaneo, come le reti di città che sono riconoscibili nelle forme tipiche delle

aree metropolitane. In questo quadro metropolitano, in cui non sembra esserci scampo per altre città, convivono invece con grande dignità situazioni urbane, reti di città piccole e medie, la cui vitalità è indifferente alla vicinanza a centri di rango superiore e le cui condizioni per la localizzazione delle attività sono indifferenti o insensibili ai tradizionali fattori come la vicinanza della domanda e l'economia di scala. Sono invece particolarmente sensibili ad altri fattori come la minore congestione urbana, la qualità ambientale, l'accessibilità, il minore costo del lavoro, l'attitudine collaborativa delle amministrazioni. Vi si riconoscono le città che sono capaci di ritrovare nella propria storia, nel rapporto inscindibile tra la popolazione ed i luoghi la forza di rendere attuali saperi e forme di pensiero locale il cui grado di rarità è tale da consentire a queste situazioni di partecipare a questo inedito mondo urbano.

3.3 - Crisi della socialità urbana e territoriale

Ma queste prospettive trovano difficoltà a realizzarsi nel nostro territorio per la crisi che investe la socialità urbana e territoriale e che si manifesta attraverso il declino dei modelli e delle grandi opere che hanno rappresentato la infrastrutturazione concreta della socialità.

Vi è compresa la crisi dei modelli tradizionali di organizzazione dei servizi, che è resa evidente da nuove sensibilità: ad esempio sul tema del verde, che non è più il giardino sotto casa, ma l'ambiente nei segni della natura e della storia che ne richiamano la rilevanza nella organizzazione della vita spaziale; ma anche sui nuovi modi di affrontare i servizi alle persone, che richiamano una visione non *standardistica*, non gerarchica ed attenta a tutte quelle attività di volontariato urbano che stanno profondamente modificando - insieme ad una visione più adeguata dei requisiti di efficienza dell'economia dei servizi - i rapporti tra domanda e offerta di servizio urbano.

Sulla struttura sociale e sul sistema dei servizi hanno peraltro rilevanti conseguenze le tendenze demografiche. Come risulta dalle elaborazioni relative alle variabili sociodemografiche, la provincia di Sassari è interessata, specie nel periodo più recente, da un complesso di trasformazioni demografiche che - almeno in parte - riflettono tendenze evolutive generali della società italiana. Così, ad esempio, si assiste ad un progressivo abbassamento della dimensione media della famiglia, ad una riduzione della fecondità, al continuo invecchiamento della popolazione, rilevabile, in particolare, con l'incremento degli indici di vecchiaia. Le proiezioni sino al 2011, inoltre, mostrano la generale tendenza ad una accentuazione di questi fenomeni.

Nella provincia di Sassari, tuttavia, ciò che maggiormente può costituire fattore di preoccupazione non è tanto l'andamento medio dei processi ora accennati, quanto la forte concentrazione di fenomeni di crisi demografica (declino della popolazione, invecchiamento, riduzione della natalità...) in particolari zone, specie dell'interno (in particolare, il Meilogu, gran parte del Goceano, del Logudoro, Monte Acuto, Altopiani di Alà e Buddusò). In queste zone, infatti, il possibile intensificarsi, nel prossimo futuro, di fenomeni di questo tipo potrebbe avere serie ripercussioni sulla stessa struttura socioeconomica e socioculturale dei sistemi locali, sino ad indebolirne le prospettive di sviluppo. In particolare, i fattori di crisi ipotizzabili possono essere individuati nel modo seguente.

Un primo fattore è la tendenza al diradamento dei servizi. Un secondo fattore può essere dato dall'indebolimento delle capacità progettuali. L'invecchiamento globale della popolazione, specie se accompagnato da elevati tassi di disoccupazione giovanile, rischia di rendere marginale la presenza di gruppi e di figure sociali capaci di identificare le proprie speranze di successo con le prospettive di sviluppo dell'area. Un terzo fattore può essere rappresentato dalle tendenze al localismo ed alla crisi del governo locale. Per analoghi motivi, lo stesso governo locale rischia di non essere esposto a sollecitazioni che lo stimolino alla ricerca di vie innovative, tanto nella ricerca di percorsi di espansione in campo economico, quanto nella definizione di politiche sociali e culturali. Un quarto fattore può consistere nel divario tra domanda ed offerta di servizi. Per quanto si riferisce ai servizi rivolti a particolari gruppi e tipologie di condizioni sociali, vanno considerate, in particolare, le esigenze degli anziani, che restano insoddisfatte non solo per la crescita del numero delle persone in età avanzata, ma anche per la presenza di modalità di offerta troppo rigide e non sempre adeguate alla varietà di situazioni presenti in ogni contesto.

Una risposta ai problemi sembra andare nella direzione di individuare nuovi modi e nuove forme spaziali di socializzazione, per cui le città vanno richiamate a occuparsi con una rinnovata attenzione della qualificazione delle dimensioni della vita comunitaria, dei servizi alle persone, della *civitas*, il cui legame indivisibile con l'*urbs* è costitutivo del significato stesso di città e rappresenta il terreno di coltura della crescita sociale ed economica di un territorio.

3.4 - Crisi ambientale e processi di delocalizzazione

Si tratta in un certo senso di segnali collegati a quella che può essere definita la crisi ambientale, che si caratterizza per uno smarrimento del luogo, una delocalizzazione, una perdita della territorialità umana, una sorta di indifferenza verso il contesto fisico della nostra vita, sempre più trascinata dai flussi che rappresentano la nuova forza di gravità della città contemporanea.

La crisi ambientale irrompe oggi in modi inconsueti nel campo delle politiche e delle strategie territoriali sollecitandole sotto diversi profili, tra i quali si riconosce una rilevanza alla corrispondenza tra crisi ambientale e presa di distanza dal luogo, dal contesto locale, in un certo senso una decontestualizzazione.

Gli esiti si presentano sotto forma di un'ostilità sociale nei confronti di un contesto che si degrada, ma anche nei confronti di un contesto che diventa estraneo, un ordine di atteggiamenti che conferma l'inscindibilità delle dimensioni biologiche e culturali della vita degli uomini che abitano un territorio.

L'attività di pianificazione viene perciò chiamata ad ostacolare questa tendenza alla deterritorializzazione, propria della condizione urbana contemporanea, promuovendo una sempre maggiore attenzione sul contesto, un'irrinunciabile contestualizzazione di ogni azione come riconoscimento di una trama di relazioni che struttura un territorio e che conferisce senso all'azione stessa.

3.5 - Crisi istituzionale: problemi di costruzione di nuovi rapporti

Problemi di rigenerazione dei rapporti tra Regione e Enti locali

Rispetto a questa visione pluralistica e cooperativa, che lega l'efficacia del governo del territorio alla partecipazione ed al controllo sociale dello sviluppo emerge la necessità di affrontare la crisi istituzionale attraverso un adeguamento degli ordinamenti istituzionali che comprenda la riforma della Regione e dei suoi Enti strumentali e la rigenerazione dei rapporti tra Regione ed Enti locali.

La legislazione della Regione sarda segue lo schema tradizionale della pianificazione "a cascata". Del resto, questa situazione dei procedimenti decisionali corrisponde all'assetto istituzionale della Regione, cioè si accorda con una struttura regionale che accentra su di sé o sugli Enti strumentali da essa dipendenti una grande quantità di funzioni. La conseguenza è che la programmazione degli interventi ha una scarsa presa sulla realtà anche perché diventa assai debole il controllo sociale sullo sviluppo. Quindi non riesce ad ottenere il grado di consenso necessario per incidere veramente sui processi reali. In definitiva, essa non consente di governare efficacemente l'organizzazione e l'utilizzazione del territorio. Il superamento dell'accentramento regionale richiede una riforma dell'apparato amministrativo della Sardegna secondo le indicazioni che provengono, fra l'altro, dalla più recente legislazione statale (legge 142/90 e successivo decreto legislativo 267/2000, legge 59/97, legge 127/97, decreto legislativo 234/2001). La riforma deve dunque muoversi nel senso dell'integrazione dell'apparato amministrativo regionale con quello dei Comuni e delle Province, così da diffondere l'esercizio delle funzioni regionali a tutte le articolazioni della complessa comunità regionale e, in conseguenza, da ridurre sensibilmente la struttura regionale o dipendente dalla Regione.

I Comuni d'altra parte costituiscono una realtà istituzionale troppo frammentata e debole perché singolarmente possano governare in modo adeguato territori molto estesi, ancorché poco popolati. Anch'essi quindi hanno bisogno di riforme che inneschino processi aggregativi o quantomeno di collaborazione sistematica tra Comuni. Si segnala, al riguardo, l'imminente approvazione di una legge statale contenente "misure per il sostegno e la valorizzazione dei Comuni con popolazione pari

o inferiore a 5.000 abitanti”, la quale prevede che gli Enti territoriali, tra cui la Provincia, per quanto di sua competenza, nel rispetto del principio di sussidiarietà, si attivino al fine di promuovere l’esercizio delle funzioni in forma associata e sostenere le attività economiche, sociali, ambientali e culturali esercitate nei piccoli Comuni, con particolare riferimento al sistema dei servizi territoriali.

In tale prospettiva, il coordinamento provinciale realizzato anche attraverso il Piano territoriale di coordinamento, assume un significato di grande importanza: mediante il coordinamento procedurale della Provincia diventa possibile individuare le politiche sovracomunali di governo del territorio largamente condivise, perciò effettivamente capaci di imprimere una direzione agli interventi che incidono sull’assetto del territorio stesso.

In questo contesto, fondamentale importanza rivestono sia la recente riforma costituzionale attuata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, numero 3, che ha comportato una modifica integrale del titolo V della parte seconda della Costituzione dedicato a Regioni, Province e Comuni, sia il decreto legislativo 234/2001 che ha finalmente conferito anche alla Regione e agli Enti Locali della Sardegna le funzioni e i compiti attribuiti alle Regioni ordinarie dal decreto legislativo 112/98.

Meno significativa, invece, si è rivelata, in relazione alla materia della pianificazione territoriale, l’abrogazione della legge 142/90 ad opera del Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali (Tuel), il decreto legislativo 267/2000, il quale non ha sostanzialmente modificato le disposizioni relative alle competenze provinciali.

In particolare, la legge costituzionale 3/2001 ha profondamente inciso sul sistema di riparto delle funzioni legislative ed amministrative tra Stato, Regioni ed Enti Locali, attuando un’amplissima devoluzione in favore di questi ultimi, in attuazione del principio, di derivazione comunitaria, di sussidiarietà. Si è in tal modo impressa una forte accelerazione al processo di decentramento politico-amministrativo nel nostro ordinamento ed eliminati alcuni istituti divenuti ormai incompatibili con l’impostazione più regionalistica ed autonomistica che l’ordinamento ha assunto in questi ultimi anni.

Ciò che risalta dalla lettura dei nuovi articoli della Costituzione è, anzitutto, un mutato assetto dei rapporti fra Regioni ed Enti Locali, decisamente orientato nella direzione della pari dignità istituzionale degli stessi.

Significativo, in proposito, il nuovo dispositivo dell’art.114 Costituzione e, ancor più, dell’art.118, che attribuisce, in via generale, le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, al fine di garantirne l’esercizio unitario.

Di particolare rilievo si rivela, inoltre, la costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, già introdotti a livello di legislazione ordinaria dal decreto legislativo 112/98.

In seguito a tali modifiche in senso federalista del nostro ordinamento, è diventata ancora più auspicabile l’istituzione di una Conferenza permanente Regione- Autonomie locali.

La futura articolazione del Nord-Sardegna in due Province

In questo quadro occorre affrontare il tema dell’articolazione istituzionale della Provincia in due aree territoriali, in seguito alla istituzione della nuova Provincia di Olbia-Tempio, (insieme a quelle di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano e dell’Ogliastra) ad opera della legge regionale numero 9 del 12 luglio 2001.

In particolare, occorre dare atto delle intervenute pronunce della Corte Costituzionale, con le quali la Consulta ha, da un lato, riconosciuto la competenza della Regione Sardegna in materia di istituzione di nuove Province e, dall’altro lato, negato che l’istituzione delle stesse potesse avvenire nella primavera del 2003, in uno con lo scioglimento e la contestuale rielezione delle Province già esistenti.

Pertanto, sia che si giunga ad un voto separato nella prossima primavera per le quattro nuove realtà, sia che si attenda la naturale scadenza degli attuali mandati nella previsione di effettuare tutte le elezioni provinciali nel 2005, lo scenario provinciale è destinato a cambiare nel prossimo futuro, considerato anche l’esito del referendum abrogativo, tenutosi in data 11 maggio 2003.

All'evoluzione dello scenario normativo si è accompagnata nel tempo una progressiva diaspora urbana conseguente ai diversi modelli e gradi di sviluppo che hanno caratterizzato le aree occidentali e orientali del territorio provinciale; un fenomeno progressivo che ha aperto una linea di faglia tra situazioni urbane e mondi spaziali dell'immaginario delle società locali che va materializzandosi come linea di confine tra le due nuove aree provinciali di Sassari e della Gallura.

L'interpretazione istituzionale di questo differenziale territoriale che è andato rivelandosi è l'esito di un processo di autorappresentazione delle aspettative, delle aspirazioni, dei desideri, di quelli che vengono chiamati i mondi percettivi delle società locali.

In questa direzione muove la più moderna riflessione geografica che vuole portare alla luce, anche attraverso l'utilizzazione di sofisticate tecniche di analisi, le reti dei soggetti esistenti sul territorio, descrivendo ed interpretando i sistemi ed i sottosistemi locali esistenti, e non pretendendo di costruirli o di disegnarli sulla carta.

Il Piano assume il differenziale territoriale come una risorsa, ma al tempo stesso rende pensabile il territorio in modo unitario come insieme di opportunità urbane alternative e complementari calibrate sulle specificità del paesaggio ambiente, ricapitolate dalle dominanti ambientali, che sono spazi fisici, ma anche relazioni significative tra le società ed i luoghi che presiedono alla vita organizzata, che hanno un carattere ad un tempo locale e sovralocale. Sono, infatti, luoghi ai quali le società attribuiscono un forte valore, esprimendolo con un particolare attaccamento affettivo.

Oggi questi luoghi che strutturano le relazioni ambientali del Nord-Sardegna, in quanto esercitano una rilevante attrazione anche nei confronti di flussi esterni (l'Arcipelago della Maddalena, l'Isola dell'Asinara, le Foreste del Goceano...), rappresentano gli elementi di comunicazione sovralocale e la principale "chance" per una possibile prospettiva urbana.

Per questo il Piano assume il concetto di *campo* come dispositivo spaziale di base. Con questo termine nel Piano vengono indicate aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio. Inizialmente si presentano con confini non rigidi perché costituiscono la base di partenza dei procedimenti di campo, da cui emergerà l'individuazione di *ecologie territoriali*, situazioni in cui le componenti dell'ambiente (nel suo significato, adottato nel Piano, di ambiente propizio alla vita spaziale degli uomini) concorrono a realizzare un assetto significativo riconoscibile ed indirizzato alla costruzione di economie ambientali.

I campi consentiranno di trattare problemi comuni alle due aree e costruire politiche di cooperazione per la realizzazione di scenari urbani più adeguati al mondo contemporaneo con una dimensione spaziale unitaria misurata sulla rete di città del Nord-Sardegna.

Il Piano assume infatti un concetto di centralità urbana non più legato alla tradizionale geografia della polarizzazione, ma alla capacità di coinvolgere in un processo di crescita urbana gli indizi di vitalità diffusi in un territorio, che nel caso specifico individua nel Nord-Sardegna i caratteri unitari di un territorio dotato di centralità urbane, pur con una articolazione funzionale secondo le due grandi aree di Sassari e della Gallura.

Per effetto di questa impostazione, la definizione del nuovo assetto provinciale non va ad inficiare i dispositivi spaziale e giuridico del Pup-Ptc. Infatti, il dispositivo spaziale si può considerare invariante rispetto alla suddivisione delle due Province in quanto è stato, coerentemente con l'impostazione a geometria variabile del Piano, costruito in maniera autonoma rispetto alle suddivisioni amministrative sia comunali che provinciali e, soprattutto, senza definire ambiti spaziali fissi; si possono, comunque, individuare già da ora alcuni campi di respiro interprovinciale, (per esempio i campi dell'acqua e i campi della mobilità) su cui avviare la cooperazione delle due Province.

Per quanto riguarda il dispositivo giuridico, l'impostazione di tipo procedimentale e non prescrittiva, appare adeguata anche in relazione alla suddivisione della Provincia, in quanto consente, sempre nello spazio degli accordi di campo, di disciplinare i rapporti di cooperazione tra le due Province in relazione alla gestione ed aggiornamento del Piano, in particolare con riferimento alla definizione di accordi di campo interprovinciale.

4. IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE

4.1 - La cornice giuridico-istituzionale

La cornice regionale della pianificazione provinciale presenta in primo luogo problemi di coerenza tra il quadro legislativo nazionale e quello regionale in relazione agli elementi di corrispondenza tra Piano territoriale di coordinamento (Ptc) di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 267/2000 e Piano urbanistico provinciale (Pup) di cui all'articolo 16 della legge regionale 45/89. Si segnala, nell'attuale panorama della legislazione urbanistica regionale, la presenza di un dibattito in corso in relazione al ruolo e alle competenze della Provincia in materia di pianificazione territoriale. Dibattito che si svolge tra due estremi: da un lato, la proposta di modifica alla legge regionale 45/89 (Disegno di legge 11.01.2001 n.1/10 concernente "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 45/89, recante norme per l'uso e la tutela del territorio regionale, e successive modifiche e integrazioni") che, con l'introduzione del Piano urbanistico territoriale, richiama l'esigenza di un reinquadramento istituzionale del ruolo del Pup-Ptc nell'ambito della cornice della pianificazione regionale di riferimento e, conseguentemente, una riflessione sulla configurazione multipla del Pup-Ptc indicata nella Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure; dall'altro lato la recente proposta di legge regionale, recante "Disciplina delle procedure concernenti l'istituzione delle Province, la modificazione delle circoscrizioni provinciali e l'attribuzione delle loro funzioni", che ha identificato nel Piano Urbanistico Territoriale provinciale lo strumento di disciplina del territorio e di coordinamento della pianificazione urbanistica comunale, nonché il punto di riferimento per la localizzazione degli interventi previsti dalla programmazione statale e regionale.

In attesa di una definizione del citato dibattito, una prima articolazione dei nuovi rapporti ha trovato espressione nel nuovo Protocollo di intesa RAS-Provincia firmato nel mese di ottobre del 2002.

Rimanendo al dettato della attuale legge regionale 45/89, l'attività di pianificazione provinciale si svolge attraverso il Piano urbanistico provinciale di cui all'articolo 16 della legge regionale 45/89, che ha valore di Piano territoriale di coordinamento. Dal raffronto tra l'articolo 16 della legge 45/89 e l'articolo 20 del decreto 267/2000, infatti, emerge che Pup e Ptc rappresentano uno stesso strumento. Se si guarda alla cornice regionale sotto il profilo della pianificazione territoriale, la legge regionale 45/89 identifica gli strumenti del livello regionale con: i Piani territoriali paesistici, le Direttive, i Vincoli e gli Schemi di assetto territoriale.

La pianificazione territoriale paesistica si è limitata prevalentemente al territorio costiero, per la verità con risultati discutibili e con prospettive difficili per il processo di adeguamento dei Piani urbanistici comunali ai Piani territoriali paesistici, peraltro allo stato non più vigenti in quanto tutti annullati dal Tar Sardegna.

Per quel che riguarda il secondo ordine di strumenti, la Regione si è limitata alle direttive per le zone agricole, peraltro già in discussione per l'impossibilità di isolarle rispetto alle altre direttive per l'organizzazione dello spazio ed in particolare quelle che dovrebbero interessare l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali ai Piani territoriali paesistici, come sopra accennato. Non sono stati elaborati gli schemi di assetto del territorio, perciò una significativa cornice territoriale della pianificazione provinciale risulta assente, né sono sufficienti a definirla i vari Piani di settore, che mostrano al livello di ambito localizzato i limiti della inevitabile astrazione della pianificazione regionale, che emergono inesorabilmente quando la Regione tenta di andare oltre i necessari ed auspicabili compiti di indirizzo per scendere in campi che non le sono costitutivamente propri.

La legge regionale 45/89 rappresenta tuttavia una cornice concettuale significativa degli indirizzi regionali in materia di pianificazione in particolare per la priorità che i Ptp assumono tra gli strumenti del livello regionale. Si configura in questo senso un indirizzo regionale sulla necessaria compatibilità dell'organizzazione dello spazio urbano e territoriale (gli schemi di assetto territoriale) con il sistema paesaggistico-ambientale (Ptp).

Anche se, come si è accennato, questo indirizzo non si è dispiegato operativamente, alcuni tentativi sono stati effettuati sul versante dell'organizzazione urbana del territorio regionale, a partire dal "Rapporto sullo Schema di assetto del territorio regionale" del 1980, che per la prima volta ha posto

il problema di una coerenza tra regionalizzazione urbana del territorio e regionalizzazione ambientale. La proposta di articolazione urbana del territorio regionale è stata successivamente piegata dal Piano generale di sviluppo della Regione su un dispositivo costituito da sette “aree programma”, cui viene fatta corrispondere l’articolazione degli interventi per lo sviluppo.

Questo dispositivo è stato successivamente superato dagli strumenti di programmazione negoziata (Pia, Patti territoriali...), che configurano una maggiore attenzione alla progettualità locale ed all’integrazione degli interventi.

Da questo approccio alla programmazione dello sviluppo scaturisce un altro indirizzo regionale che assume un nuovo concetto di strategia urbana mirato alla esplorazione degli indizi di vitalità del territorio, alla messa in valore delle differenze, alla ricerca dei saperi locali, che consentano la configurazione di situazioni urbane in grado di affrontare le difficoltà del quadro competitivo del nuovo universo urbano.

Come è stato sopra accennato, i Piani di settore non sono sufficienti a definire una adeguata cornice territoriale, in quanto mostrano al livello di ambito localizzato i limiti della inevitabile astrazione della pianificazione regionale. Tuttavia rappresentano una necessaria conoscenza di sfondo per l’attività del Piano territoriale di coordinamento provinciale ed è per questo che qui di seguito vengono descritti gli elementi ai quali si riconosce una rilevanza per questa attività.

4.2 - La pianificazione di settore

Come è stato sopra accennato, i Piani di settore non sono sufficienti a definire una adeguata cornice territoriale, in quanto mostrano al livello di ambito localizzato i limiti della inevitabile astrazione della pianificazione regionale. Tuttavia rappresentano una necessaria conoscenza di sfondo per l’attività del Piano territoriale di coordinamento provinciale ed è per questo che qui di seguito viene fatta una prima rassegna degli strumenti ai quali si riconosce una rilevanza per questa attività.

1. In relazione al sistema idrico un piano di settore che ha avuto una notevole importanza e che oggi è in corso di revisione, è il Piano delle acque (Pa) della Regione Sardegna; tale Piano, elaborato con seriazioni di dati sino al 1985, aveva come obiettivo politico generale quello di dotare l’Amministrazione regionale di un adeguato strumento per la pianificazione degli interventi nel campo dell’utilizzazione delle risorse idriche nell’arco di 50 anni. Il Piano non è stato mai approvato ma è stato spesso preso come punto di riferimento soprattutto in relazione alla suddivisione in zone idrografiche del territorio provinciale.

Il territorio regionale è stato ripartito in 7 zone idrografiche, di queste 3 ricadono nella Provincia di Sassari: Tirso (solo parzialmente) - Temo - Mannu di Porto Torres - Coghinas - Liscia.

In attesa dell’aggiornamento del Pa, attualmente si fa riferimento al Documento di base per la definizione dell’Accordo di programma quadro risorse idriche stipulato nel 2000, nell’ambito della Intesa istituzionale Stato-Regione.

1.a. Con l’Accordo di Programma Quadro (Apq) è stato concordato con il governo nazionale, l’ampliamento dei settori da definire inserendo tra questi quello delle risorse idriche. Al fine di rendere disponibile, in sede di contrattazione dell’Apq, un quadro di riferimento di analisi e di conseguente proposta regionale, è stato predisposto un Documento composto da una Relazione di analisi e verifica del bilancio idrico in Sardegna e di individuazione di interventi finalizzati al riequilibrio del bilancio stesso, da Elaborazioni tecniche di analisi, e dall’Elenco analitico degli interventi da effettuare per conseguire, nel medio- lungo periodo, un adeguato soddisfacimento dei fabbisogni di risorsa accertati con lo studio effettuato.

1.b. La cosiddetta legge obiettivo (legge 443/01) si propone di regolare organicamente e sulla base di principi innovativi la realizzazione delle opere pubbliche maggiori, definite “strategiche e di preminente interesse nazionale. In particolare, per ciò che concerne il problema acque, individua i seguenti sottosistemi per i quali indica interventi alcuni prioritari e ne individua le risorse finanziarie:

- schemi idrici concernenti interventi per l’emergenza nel mezzogiorno continentale ed insulare;
- piano degli schemi irrigui;
- piano degli interventi idro - geologici prioritari.

2. Il Piano stralcio direttore di bacino regionale, approvato nel 2003, risponde all'esigenza, scaturita dal perdurare dello stato di emergenza idrica, di individuare le situazioni di squilibrio ed indicare interventi infrastrutturali e gestionali compatibili con l'equilibrio del bilancio idrico del bacino regionale, fissando criteri e metodologie per la pianificazione.

Tale piano è indispensabile ai fini del governo della risorsa idrica, fornendo un disegno complessivo finalizzato alla programmazione degli usi multisettoriali delle acque e costituendo un primo stralcio del Piano di bacino.

3. Al problema della gestione delle acque reflue è collegato il Piano regionale di risanamento delle acque (Prpa), strumento previsto inizialmente dalla legge 319/76 (legge Merli) e riproposto dal decreto legislativo 152/99 e s.m.i.. Il Prpa è di competenza della Regione, l'ultimo aggiornamento è stato approvato con delibera della Giunta numero 12/14 del 2002. Il Prpa è uno strumento di pianificazione organica di ambito regionale ed interessa la raccolta, la depurazione e lo smaltimento delle acque reflue dei centri urbani ed industriali. Lo studio è stato effettuato sulla base della suddivisione della Sardegna in 5 zone organiche che derivano dall'aggregazione di un numero intero di bacini idrografici. Il territorio della Provincia di Sassari comprende interamente le zone I e II e parzialmente la zona III.

Il Prpa nel rilevare come un aspetto fondamentale che regola la qualità dell'acqua è il rilascio di elementi nutrizionali sotto forma organica ed inorganica (fosforo, azoto...) attraverso le varie fonti di generazione (reflui urbani, industriali, agroindustriali, concimazioni, arature, deforestazioni, riduzione ed impoverimento della vegetazione naturale), evidenzia come le responsabilità primarie della riduzione della qualità dell'acqua e dell'assetto naturale dei corpi idrici ricadano sull'urbanizzazione del territorio, sulla riduzione della copertura vegetazionale, sulle tecniche d'uso del suolo irrazionali e sull'uso di suoli preclusi.

4. Nel sistema della gestione delle risorse idriche un altro fondamentale Piano di settore di cui occorre tenere conto nel Ptc è il Piano regolatore generale degli acquedotti (Prga).

È uno strumento previsto su scala nazionale dalla legge 129/63; successivamente il decreto del Presidente della Repubblica 348/79 ha delegato alla Regione Sardegna le funzioni concernenti la revisione del Prga nazionale relativamente al territorio regionale. Attualmente è in fase di elaborazione a cura dell'Esaf, su incarico della Regione, un ulteriore aggiornamento.

Si tratta di un utile riferimento per il Ptc, fatte salve tuttavia alcune osservazioni che valgono come segnalazioni in relazione all'aggiornamento del Prga. La prima riguarda l'entità della popolazione residente da servire, con riferimento all'anno 2031 che appare indubbiamente sovrastimata, in relazione alle previsioni demografiche.

La seconda osservazione riguarda la stima della popolazione fluttuante stagionale che - fondata sugli strumenti urbanistici vigenti al momento della redazione del Prga, e negli altri casi su valutazioni del tutto sommarie delle possibilità ricettive delle risorse balneari - non considera in modo adeguato le caratteristiche specifiche di ciascuna ambito territoriale e le esigenze di tutela paesistica ed ambientale.

5. Il piano d'Ambito si sviluppa partendo dalla situazione economica del settore servizio idrico integrato, per passare attraverso l'esposizione delle cause dello stato di deficit, alle questioni tecniche di fondo: lo stato delle infrastrutture, la dipendenza dagli schemi multisettoriali e i conflitti d'uso, il rispetto delle scadenze del decreto legislativo 152/99.

La ricognizione prevista dall'art. 11 della legge 36/94, propedeutica rispetto alla stesura del piano d'Ambito, è stata effettuata dall'Ente sardo acquedotti e fognature (Esaf), per quanto riguarda le opere e le gestioni del servizio idrico integrato, e dall'Ente autonomo del Flumendosa (Eaf) per quanto riguarda le opere degli schemi "multisettoriali", su incarico della regione Sardegna.

Si è pervenuti ad una conoscenza degli aspetti gestionali sufficiente per le valutazioni, elaborazioni e scelte di pianificazione, in riferimento al fatto che il Piano d'ambito, con i suoi programmi di attuazione, dovrà costituire lo strumento fondamentale per l'affidamento della gestione del Servizio idrico integrato.

6. In relazione all'assetto idrogeologico del territorio, un importante piano di settore predisposto di recente dalla Regione Sardegna ed attualmente in fase di approvazione, è il Piano stralcio di assetto idrogeologico (Pai); questo Piano individua le aree a rischio per fenomeni di piena e di frana, e insieme agli altri Piani Stralcio contribuirà alla definizione del più generale Piano di bacino secondo quanto previsto dalla legge 183/89.

Il Pai ha lo scopo di individuare e perimetrare le aree a rischio idraulico e geomorfologico nonché quello di evidenziare le relative misure di salvaguardia sulla base di quanto espresso dalla Legge numero 267 del 3 agosto 1998. La sua redazione è il risultato delle seguenti fasi:

- predisposizione della “Proposta di Piano” nel giugno del 2001;
- pubblicazione presso gli Enti Locali coordinata dal Genio Civile delle diverse Province;
- conferenze programmatiche (ai sensi art. 1bis legge 365/00) per la raccolta delle osservazioni al piano;
- analisi e contro deduzioni delle osservazioni e loro integrazione nella stesura definitiva del Piano;
- redazione del Piano.

Con deliberazione n. 45/57 del 30.10.1990, la Giunta Regionale ha suddiviso il Bacino Unico Regionale in sette Sub_Bacini, già individuati nell'ambito del Piano per il razionale utilizzo delle risorse idriche della Sardegna (Piano Acque) redatto nel 1987; ognuno di essi è caratterizzato in grande da generale omogeneità geomorfologica, geografica e idrologica: Sulcis, Tirso, Coghinas-Mannu-Temo, Liscia, Posada – Cedrino, Sud-Orientale, Flumendosa-Campidano-Cixerri

Tra i risultati prodotti è stata definita in maniera distinta anche la perimetrazione delle aree pericolose nella convinzione che queste non solo costituissero il passaggio essenziale alla definizione delle aree a rischio, ma servissero come indicazioni guida ad interventi futuri. In questo modo, mentre la carta rappresentativa del tema "*rischio*" fornisce il quadro dell'attuale livello di rischio esistente sul territorio, la carta del tema "*aree pericolose per fenomeni di piena o di frana*" consente di evidenziare il livello di pericolosità che insiste sul territorio anche se non attualmente occupato da insediamenti antropici. Ciò allo scopo di prevenire un uso improprio del territorio in aree non sicure come ad esempio nuove aree di espansione dei centri abitati, attività turistiche in aree attualmente non occupate, nuove infrastrutture che purtroppo costituiscono la maggioranza di casi a rischio nell'attuale censimento.

Dall'analisi dello studio si è potuto dedurre che il rischio di piena presente nell'intero territorio regionale risulta spesso indotto da una scarsa attenzione ai corsi d'acqua ed alle loro aree di pertinenza, soprattutto quando questi interagiscono con infrastrutture.

Per quanto riguarda, invece, il rischio di frana, si può rilevare una situazione abbastanza diffusa di pericolosità derivante in parte dalle caratteristiche geologiche del territorio ed in parte dalle condizioni di uso del territorio stesso, soprattutto in relazione agli interventi antropici. In tal caso contrariamente a quanto si osserva per il rischio idraulico, l'uso del territorio non modifica la pericolosità del territorio, ma introducendo elementi a rischio in aree naturalmente pericolose le trasforma in aree a rischio.

Gli interventi idonei alla mitigazione delle situazioni di rischio sia idraulico sia di frana, sono stati individuati per ciascun Sub_Bacino. Va detto che trattasi di soli interventi strutturali in quanto l'eventuale messa a punto di interventi non strutturali, quali sistemi di allarmi ai fini dell'allertamento della Protezione Civile, dato l'elevato grado di approfondimento di cui necessitano per la loro efficace realizzazione non sono stati considerati in quanto esulano sia dalla scala temporale sia spaziale del presente lavoro.

Nel Pai viene, inoltre, specificato che nello spirito di un uso compatibile del territorio le amministrazioni locali, i consorzi di bonifica, le comunità montane, e non ultimi, gli utenti privati, dovranno utilizzare le indicazioni riportate nel Pai come punto di partenza per indagini più accurate al fine di dedurre le azioni più idonee. Tali indagini, peraltro, anche successive a interventi strutturali, potranno integrare e modificare gli scenari di rischio descritti. Proprio in quest'ottica, il lavoro è stato organizzato in maniera tale da poter essere agevolmente e continuamente aggiornato in quanto compatibile col sistema informativo territoriale regionale.

Nell'ambito della predisposizione del Pai, la Provincia di Sassari ha contribuito con un suo documento di osservazioni e di integrazione a dare delle indicazioni sulla base delle elaborazioni del Pup-Ptc e delle notizie possedute dai propri Settori tecnici, al fine di pervenire ad un unico strumento frutto della cooperazione e condivisione tra le diverse Amministrazioni interessate ed auspicando per il futuro un rapporto più stretto e forme di collaborazione dinamiche.

Sulla base di quanto detto, si ritiene che l'insieme delle conoscenze del Pai debba essere integrato in relazione alle attività di competenza provinciale ed al quadro conoscitivo del Pup-Ptc.

7. In relazione ai riflessi che le attività di cava hanno sulle prospettive aperte dall'orientamento ambientale assunto dal Ptc, occorre richiamare il Piano regionale delle attività estrattive di cava (Prae) che, redatto in applicazione della legge regionale 30/89, identifica le aree prive di vincoli di legge e di risorse territoriali meritevoli di conservazione nelle quali è consentito l'esercizio di nuova attività di cava, le aree in cui sono presenti vincoli di legge non preclusi e risorse territoriali meritevoli di attenzione nelle quali è consentito l'esercizio di nuova attività di cava con particolari limitazioni e prescrizioni, le aree, infine, in cui sono presenti vincoli di legge preclusivi e risorse territoriali da tutelare nelle quali non è consentito l'esercizio di nuova attività di cava.

Il Prae dispone, inoltre, le norme per l'adeguamento delle attività di cava operanti in regime di prosecuzione, i criteri per l'istituzione dei poli estrattivi e le disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per nuove attività estrattive.

Le strategie del Prae sono le seguenti:

- individuare le aree da destinare all'attività estrattiva nel rispetto dell'ambiente, della pianificazione paesistica regionale e nella prospettiva del recupero delle stesse;
- individuare le aree escluse dall'attività estrattiva perché non vengano compromessi rilevanti interessi pubblici connessi alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, al regime idrogeologico, all'assetto statico, a eccezionali interessi naturalistici e storici;
- definire le norme necessarie per la corretta gestione della nuova attività di cava e per l'adeguamento delle attività pregresse nel quadro degli obiettivi fissati.

L'istituzione di poli estrattivi come entità territoriali per le quali sono previsti piani attuativi specifici supportati da studi di carattere geominerario, ambientale e socioeconomico, rappresenta anch'essa un significativo passo avanti nella possibilità di pianificazione ambientale, a patto che il ruolo dei singoli comuni interessati non si limiti alla formulazione di un parere su questi piani. I Comuni devono essere, infatti, parte attiva nella loro elaborazione insieme a enti territoriali di portata sovracomunale come le Province, in quanto il pieno coinvolgimento del livello intermedio tra il Comune e la Regione è fondamentale come mostrano le esperienze di pianificazione ambientale in campo nazionale ed europeo.

In questo senso, come si vedrà più avanti, il Ptc provinciale recepisce questi principi ma opera al tempo stesso un'analisi di dettaglio che consente di renderli effettivamente operativi.

8. L'attività agricola, per le sue numerose interazioni con le risorse naturali e umane del territorio, assume notevole importanza nella operatività del Pup - Ptc. La gestione del suolo, delle risorse idriche, della flora e della fauna, del patrimonio archeologico e paesaggistico deve essere attentamente valutata nella sua complementarietà con un settore produttivo come quello agricolo in quanto complesso e radicato nel territorio. Indicazioni a riguardo sono contenute in una serie di norme, tra l'altro in continua evoluzione, che rappresentano la base normativa nella programmazione delle misure di sviluppo rurale per il periodo 2000 - 2006.

Con il Reg. CE 1257/99 si opera una forte semplificazione degli strumenti diretti allo sviluppo rurale concentrando in un unico contesto di programma e di gestione finanziaria le diverse precedenti misure. Nelle regioni dell'Obiettivo 1 come la Sardegna il Reg. CE 1257/99 interessa il Piano di sviluppo rurale Psr per le misure di sostegno al reddito (Feog sezione garanzia) e il Programma operativo regionale Por per le misure di interventi strutturali (Feog sezione orientamento). A questi si aggiunge il programma Leader che attinge parte dei fondi strutturali dal Feog sezione orientamento. Gli obiettivi principali dei tre strumenti sono, rispettivamente:

- Misure agro-ambientali; rimboschimento; aiuti al prepensionamento; indennità compensative per le zone svantaggiate.
- Potenziamento, razionalizzazione e modernizzazione delle strutture produttive; miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli con politiche adeguate di qualità certificata atte ad assicurare la salubrità e la tracciabilità degli alimenti; diversificazione produttiva e incentivazione del turismo rurale e culturale ; tutela delle risorse naturali e del patrimonio rurale; assicurazione del benessere degli animali; ricambio generazionale con l'insediamento dei giovani agricoltori; sicurezza e formazione professionale dei lavoratori agricoli.
- Azioni integrate innovative per migliorare la capacità organizzativa delle comunità rurali.
- Occorre aggiungere a questo riguardo altri strumenti legislativi come la legge regionale n. 21/00 per tutto il settore agricolo e silvicolturale e il Reg. CE 1493/99 relativa alla ristrutturazione delle superfici vitate.

Nel giugno 2003 è avvenuta la revisione intermedia della Politica agricola comune che vedrà operativo il quadro finanziario per la spesa agricola sino al 2013. In vista dell'allargamento della Comunità Europea ai paesi dell'Est vengono ribaditi gli obiettivi fondamentali della politica di sviluppo rurale: aumentare la competitività delle aziende, promuovere la qualità dei prodotti per una migliore remunerazione e una maggiore tutela del consumatore dal punto di vista igienico - sanitario, operare uno sviluppo sostenibile nel quale l'agricoltura salvaguardi il territorio e svolga un'azione promotrice delle risorse ambientali e culturali.

9. Passando a considerare il sistema dei trasporti e della mobilità, occorre evidenziare come l'aggiornamento pubblicato nel 2001 del Piano regionale dei trasporti, che definisce gli scenari economici, territoriali, trasportistici ed ambientali necessari per pianificare e programmare gli interventi congruenti con gli obiettivi perseguiti dalla pubblica amministrazione.

La definizione degli scenari di assetto economico, territoriale e trasportistico, ipotizzabili per la Regione Sardegna, vengono articolati secondo i due principali rapporti funzionali che si possono instaurare fra l'assetto territoriale ed il sistema dei trasporti.

Il primo riguarda la funzione che il sistema dei trasporti svolge nella ricostruzione della situazione di fatto, nel senso di un ripristino delle situazioni di equilibrio stabile tra domanda ed offerta; il secondo invece riguarda il ruolo, svolto dalle infrastrutture e dai servizi di trasporto, di guida e di sostegno allo sviluppo economico-territoriale.

La differenza sostanziale fra le due posizioni sta fondamentalmente nel fatto che, nel primo caso, il solo intervento sul sistema dei trasporti produce effetti immediati e tangibili, specialmente sul sistema delle relazioni esistenti, mentre, nel secondo, la realizzazione degli effetti voluti necessita di un programma integrato di interventi diversificati sul sistema economico, territoriale e trasportistico.

Nel 2001 è stato pubblicato un nuovo piano utile per lo sviluppo del sistema commerciale legato alle portualità, il Piano merci, che individua una serie di interventi necessari allo sviluppo del sistema portuale, del sistema ferroviario legato al trasporto merci ed al completamento e incremento della realtà intermodali presenti nel territorio isolano.

10. Il Piano provinciale trasporti (Ppt), redatto nel 1992 e per il quale deve essere ancora completato l'aggiornamento, tratta tematiche la cui natura interessa i diversi settori nei quali si articola la realtà sociale, politica ed economica del territorio provinciale, e deve fornire punti di riferimento nei rapporti con le istituzioni centrali (Stato e Regione) e periferiche (Comunità montane e Comuni).

Negli obiettivi di carattere provinciale si riassume l'organizzazione dei trasporti nell'ambito dei "bacini di traffico", in modo da consentire la razionale integrazione fra la rete subregionale, o di bacino, con quella regionale. Strettamente connessa a questi obiettivi è la tematica riguardante le aree "interne" o a "bassa densità", per le quali è importante stabilire l'entità e le caratteristiche della domanda penalizzata dalle attuali condizioni di offerta di trasporto pubblico e privato.

L'individuazione degli obiettivi consente l'identificazione degli ambiti di interventi nei quali il Piano provinciale dei trasporti ha competenza specifica:

- la rete ferroviaria in concessione;

- la rete stradale provinciale ed alcune infrastrutture di livello comprensoriale di particolare importanza nel modello di assetto del territorio;
- la rete dei trasporti collettivi su gomma di livello provinciale ed intercomprensoriale;
- il sistema portuale di competenza regionale;
- il sistema dei centri di interscambio.

11. In relazione al trasporto pubblico nel 2000 è stato redatto il Piano di bacino del trasporto pubblico locale (di ambito provinciale) che, in base alla Decreto legislativo 422/97, che obbliga le regioni all'individuazione dei servizi di trasporto pubblico, analizza e individua le linee di sviluppo del trasporto pubblico in base alla fotografia eseguita sul territorio provinciale. La regione non ha invece ancora individuato le funzioni da trasferire alle province in virtù del dettato del decreto legislativo 422/97. Inoltre, è in fase di elaborazione il Piano dei servizi minimi predisposto dalla Regione alla luce della legge delega n. 45 sempre nell'ottica del decentramento ai poteri decisionali regionali della gestione delle risorse dei servizi.

12. Nel settore delle telecomunicazioni lo situazione della pianificazione è rappresentata dal Piano telematico regionale (Ptr). La Regione Sardegna (Assessorato affari generali) nel 1986 ha costituito un Consorzio per definire procedure *standardizzate* da utilizzarsi in progetti di tipo telematico (strutture di protocolli, strutture di database ...).

Inoltre il Consorzio, nelle finalità dell'Assessorato regionale, costituisce un organo consultabile, da parte delle pubbliche amministrazioni in relazione all'espletamento di gare di tipo telematico.

13. Per quel che riguarda la pianificazione di settore energetico, la Regione Sardegna ha finalmente pubblicato il nuovo Piano energetico regionale aggiornato al 2002 (delibera della Giunta Regionale del 28.05.2003, n. 15/42) che fissa, tra i vari argomenti delle linee guida, un obiettivo per la produzione di energia con il sistema eolico (fonte rinnovabile del futuro) pari a 2000 MW da perseguire entro il 2012.

La Regione Sardegna fin dal 1988 aveva comunque sviluppato un Sistema informativo per l'energia (Sie), volto a costituire un quadro di riferimento per la pianificazione energetica. Gli obiettivi prioritari individuati dal Sie richiamano quelli del Piano energetico nazionale (Pen), seppure calati nel contesto regionale, e fanno riferimento principalmente allo sfruttamento delle risorse energetiche locali, all'uso razionale dell'energia ed alla flessibilità del sistema nel rispetto dell'ambiente, ed indicano numerose ed ampie linee di intervento, quasi tutte programmate con scadenza all'anno 2000.

L'ampiezza dei temi proposti nel Sie, la vastità e la necessaria generalità anche del Piano energetico nazionale (Pen) al quale il Sie si è riferito, la lentezza nell'intervenire nonostante i criteri di attuazione definiti dalla legge 10/91, le indubbie difficoltà poste dal carattere globale del problema energetico, hanno fatto in modo che quelle scadenze non hanno avuto ancora attuazione, anche, talora, per la difficoltà di individuare i soggetti, le responsabilità e le competenze del settore o dei settori interessati dal problema.

Le azioni più significative individuate dal Sie hanno riguardato: i sistemi di cogenerazione basati sulla combustione a letto fluido, la termoutilizzazione dei Rifiuti solidi urbani (Rsu), l'utilizzo di biomasse, l'impulso alla diversificazione dei combustibili, il potenziamento del sistema di produzione di energia elettrica (fino a 5 GW), la realizzazione di oleodotti e tutta una serie di proposte per la regolazione dei rapporti che intercorrono in tema di scelte energetiche tra il "governo centrale" e le Istituzioni locali e per l'intermediazione fra il Mica, gli enti istituzionali di ricerca e l'università.

Successivamente, è stato redatto il progetto di Piano energetico regionale in collaborazione con l'Enea e con il Dipartimento di ingegneria meccanica dell'Università di Cagliari. Il documento di sintesi del Piano individua risorse e tendenze fino al 2010 e programma interventi e potenziamenti dei settori legati alle fonti energetiche rinnovabili.

14. Sul tema dello smaltimento dei rifiuti solidi, la pianificazione di settore parte dal decreto legislativo 5 febbraio 1997 numero 22 (decreto Ronchi), che stabilisce all'articolo 22, comma 1, che

“le Regioni, sentite le Province ed i Comuni...predispongono Piani regionali di gestione dei rifiuti assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini”.

L'Assessorato regionale alla difesa dell'ambiente ha predisposto nel settembre 1998 il Piano regionale di gestione dei rifiuti invitando le Province a esprimersi in merito. Il Piano regionale, contiene le linee guida per la gestione dei rifiuti con l'obiettivo di uniformarsi alle disposizioni del nuovo quadro normativo di riferimento. Le peculiarità dei servizi di gestione dei rifiuti ed il passaggio dalle gestioni comunali a gestioni sovracomunali all'interno del medesimo ambito territoriale ottimale di riferimento impongono la necessità di gestire i servizi e gli impianti con criteri di efficienza, efficacia ed economicità con modalità differenti rispetto alle attuali.

La Provincia di Sassari nel mese di aprile 1999 ha espresso parere favorevole al documento preliminare della Regione condizionandolo però a tre linee di indirizzo:

- la necessità di una rivisitazione del sistema autorizzativo da definirsi tra Regione, Province e Comuni;
- la definizione da parte del Piano regionale di indirizzi che permettano una pianificazione di settore coordinata con i Piani territoriali di coordinamento in corso di redazione;
- la condivisione da parte del Piano regionale, anche sotto il profilo economico, dell'azione di recupero ambientale dei siti contaminati già avviata dalla Provincia di Sassari con il Piano triennale di recupero delle discariche pubbliche dismesse.

Sulla base del Piano regionale di gestione dei rifiuti, la Provincia di Sassari ha predisposto le linee guida del Piano provinciale di gestione dei rifiuti (Ppgr), redatto in stretto coordinamento con il Ptc provinciale.

15. Con riferimento ai servizi alle persone, sono presenti alcuni Piani di settore, tra cui il Piano socio assistenziale regionale (Psar) approvato nel luglio 1998.

All'interno delle linee d'intervento che abbracciano tutto il settore il Piano assume tre priorità nelle aree a più alto rischio di esclusione sociale: l'integrazione dei soggetti disabili, la tutela della salute mentale e la prevenzione delle tossicodipendenze.

Nel Piano vengono inoltre individuati due progetti obiettivo: uno rivolto agli adolescenti ed uno alla tutela ed alla promozione della qualità della vita degli anziani a domicilio e nelle strutture residenziali.

La filosofia complessiva del Piano individua in due strumenti di lavoro la condizione di riuscita delle politiche sociali:

- l'attivazione di processi di valutazione *ex ante* e *ex-post* sia dei progetti, compresi quelli della formazione, che della loro attuazione;
- la definizione di percorsi formativi a livello di tutti gli attori delle politiche sociali - dai politici, ai tecnici, agli operatori di base - per una riqualificazione complessiva del patrimonio di conoscenze, abilità e tecniche.

Il Piano riconferma gli assetti organizzativi del precedente atto e la struttura di rapporti degli enti locali con le aziende sanitarie. Alla Provincia vengono riconfermate le competenze già assegnate.

16. In relazione i servizi connessi alla sanità, si rileva che il Piano sanitario regionale per il triennio 1998/2000, sottoposto alla consultazione di enti, associazioni e cittadini nel corso del 1998, alla data attuale non è ancora stato approvato. L'ultimo atto programmatico è stato approvato nel 1985, in vigore di una normativa nazionale totalmente diversa dall'attuale ed ovviamente ancor più dalla proposta di aggiornamento attualmente in discussione.

La bozza di Piano sanitario regionale assume tre priorità:

- il sistema di allarme e di emergenza;
- il riordino della rete trasfusionale;
- gli interventi sulle patologie di particolare rilevanza.

I progetti obiettivo sono indirizzati a cinque aree:

- tutela della salute degli anziani;
- tutela materno infantile e dell'adolescenza;
- tossicodipendenze;

- tutela della salute mentale;
- Aids.

Tra le strategie si indica il completamento del riassetto organizzativo ed istituzionale del sistema regionale. Anche nel Piano regionale sanitario, come in quello socioassistenziale si fa riferimento all'integrazione tra le politiche sanitarie e quelle sociali in particolare per le fasce di popolazione anziana, riconfermando gli attuali assetti organizzativi e di pianificazione.

17. Per quel che riguarda i servizi scolastici è stato predisposto dalla Provincia di Sassari un documento di analisi ed orientamento per l'organizzazione della rete scolastica nella provincia di Sassari, che è preliminare al Piano provinciale di dimensionamento, che deve essere approvato dalle conferenze provinciali così da permettere alle Regioni di approvare, sulla base dei Piani provinciali, il Piano regionale di dimensionamento. I Piani possono essere modificati nel corso dell'anno successivo alla loro approvazione.

La legislazione di riferimento è il decreto del Presidente della Repubblica n 23 del 18.06.1998 "Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti".

Le finalità consistono nel raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni per garantire l'efficace esercizio dell'autonomia, di dare stabilità nel tempo alle stesse istituzioni e di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione.

Sono state proposte dalla Provincia due ipotesi di individuazione di ambiti territoriali sub-provinciali che fanno riferimento a distretti scolastici ed isole. Costituiscono lo sfondo territoriale le "regioni omogenee": Sassari; Alghero - Nurra - Romangia; Osilo - Monte Leone; Anglona; Meilogu; Monte Acuto; Goceano; Alta Gallura; Riviera di Gallura.

Rispetto a queste indicazioni il Ptc prospetta una organizzazione reticolare dei servizi scolastici, anche attraverso l'utilizzo di reti telematiche. Tuttavia le indicazioni del documento di cui si tratta rappresentano per il Ptc un utile riferimento che consente di tenere nella dovuta considerazione le situazioni reali con la loro organizzazione consolidata, da cui muovere verso gli scenari innovativi proposti.

18. In materia di formazione professionale, che rappresenta una delle principali linee di azione del Ptc sui servizi alle persone, occorre evidenziare la passata vigenza di un Piano di settore regionale, il Piano regionale di formazione professionale, per gli anni che vanno dal 1997 al 2000.

La base per la predisposizione del Piano regionale di formazione professionale 1997-1998 è stata la segnalazione dei fabbisogni formativi trasmessa dagli organismi previsti dalla legge regionale 47/79, cioè le Comunità montane e le Province.

La strategia d'intervento consisteva nel:

- contrastare la perdita dei posti di lavoro nelle piccole-medie imprese con interventi per la professionalizzazione delle figure necessarie alla ripresa produttiva;
- orientare e preparare i giovani, soprattutto quelli in possesso del diploma superiore, ad aprire gli orizzonti verso un mercato del lavoro più ampio e precisamente quello comunitario che, se da un lato offre maggiori possibilità di occupazione, dall'altro si mostra più esigente per quanto riguarda la preparazione professionale;
- riequilibrare la disparità di occupazione tra i due sessi;
- progettare soluzioni alternative per coloro che in stato di cassa integrazione o di appartenenza alle liste di mobilità vedono avvicinarsi la disoccupazione.

Il Piano regionale di formazione professionale del 1999 ha fatto riferimento al Piano operativo plurifondo (Pop) 1994/1999 ed alla delibera della Giunta regionale 20/3 del 07.04.1999 sull'approvazione procedure di ammissione e di valutazione delle proposte formative.

Gli interventi formativi ammissibili hanno previsto:

- azioni formative di qualificazione professionale di primo e secondo livello;
- interventi di orientamento/lavoro;
- interventi di perfezionamento;
- interventi di formazione finalizzata alla creazione di lavoro autonomo a favore di:
 - giovani in uscita dalla scuola dell’obbligo o con età superiore a 15 anni;
 - giovani diplomati e/o laureati;
 - donne che sono interessate all’ingresso ed al reingresso nel mercato del lavoro dopo un periodo di disoccupazione;
 - imprenditrici, operatrici socioeconomiche, componenti dei comitati delle pari opportunità;
 - formazione di donne in settori ove sono sottorappresentate o per profili di stretta pertinenza maschile.

Successivamente, il principale strumento di riferimento del sistema della formazione professionale è divenuto il Programma Operativo Regionale (Por della Sardegna, Fondi strutturali 2000-2006, il quale, per ciascun asse prioritario di riferimento, prevede un’apposita misura concernente la formazione professionale.

In attuazione di quanto in esso stabilito, nel corso di questi ultimi anni sono stati avviati numerosi interventi concernenti la formazione professionale, in particolare in materia di:

- informatica;
- inserimento e reinserimento nel mercato di lavoro di uomini e donne fuori dal mercato di lavoro da più di sei o dodici mesi;
- inserimento e reinserimento nel mercato di lavoro di giovani e adulti nella logica dell’approccio preventivo;
- attività culturali;
- istruzione e formazione permanente individualizzata (Progetto Vulcano);
- piano di formazione degli apprendisti e dei tutori aziendali (anno 2002);
- rilevazione fabbisogno formativo dei dipendenti degli enti locali ai fini dell’adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione;
- potenziamento delle competenze per lo sviluppo locale (anni 2000/2001/2002).

19. I contenuti ed il metodo operativo del Ptc sono particolarmente orientati su una strategia locale dello sviluppo in cui le differenti situazioni territoriali acquistino la capacità di rielaborare internamente le energie e le opportunità esterne - le esternalità - alla luce delle risorse e dei saperi locali.

Rispetto a questa prospettiva, particolare importanza riveste perciò rispetto agli obiettivi del Ptc l’analisi di un Piano di settore come il Piano regionale del turismo, pubblicato dalla Regione nell’aprile del 1999.

Il Piano è suddiviso in quattro parti:

- mutamenti intervenuti nel settore turistico della Sardegna dal 1994 a oggi, compresa una mappatura delle risorse finanziarie destinate al turismo;
- identificazione dei punti di forza della “marca” Sardegna;
- i prodotti turistici (archeologia, parchi, nautica ...);
- ottimizzazione della spesa regionale.

Sul versante della domanda il Piano prende spunto dalle tendenze ormai note del turismo mondiale, che vedono accanto a una crescita quantitativa del mercato turistico un cambiamento qualitativo che comporterà vacanze più brevi, più frequenti e più intense, per ribadire che sarà indispensabile offrire prodotti personalizzati, equilibrati sotto il profilo costi-benefici, compositi. Serve dunque un riposizionamento dell’offerta turistica della Sardegna.

L’analisi della ricettività turistica mette in luce un importante cambiamento rispetto al recente passato: il progressivo abbandono della lottizzazione a tutti i costi e dello sviluppo dell’ospitalità trainato da investimenti esterni. Questo abbandono della strutturazione turistica fondata sulla rendita della destinazione viene valutata positivamente e, poiché per ora si è tradotta soprattutto in progetti,

si ritiene di incoraggiarne la concreta attuazione. In proposito si sottolinea il fatto che, in questa nuova prospettiva, il mantenimento e l'innalzamento dei livelli di qualità andrà ricercato non tanto come espressione della singola azienda (per esempio attraverso il ricorso a certificazioni di qualità) ma anche e soprattutto nello sviluppo di politiche di marchio, di territorio e di prodotto.

Il riposizionamento della Sardegna, si afferma, dovrà attuarsi passando da una marca basata esclusivamente su fattori legati al turismo balneare ad una marca che richiami alla tipicità, all'integrazione coordinata di più prodotti turistici (costa, entroterra, nautica, archeologia, parchi, sport, ...), all'autenticità, alla scoperta, in uno slogan, di un continente sconosciuto.

Questo capovolgimento è dettato dall'attuale complessità del mercato turistico, che impone di rivedere l'immagine della Sardegna, valorizzando tutti gli elementi di notorietà e di apprezzamento che caratterizzano i prodotti turistici presso i vari mercati di riferimento.

Nella parte finale del Piano, infine, si fanno alcune osservazioni sull'ottimizzazione della spesa a favore del turismo. In particolare, dopo aver ricordato l'estensione alle imprese turistiche delle agevolazioni previste dalla legge 488/92 si sottolineano i due nuovi compiti che da ciò derivano per l'amministrazione regionale:

- partecipazione alla fase di selezione, con l'indicazione allo Stato dei criteri di priorità regionale, da sommare all'insieme dei criteri di valutazione;
- valutazione, tutta regionale, sull'eventuale ampliamento della definizione di impresa turistica ad altre imprese, oltre quelle tradizionali del turismo, ad esempio quelle di servizio, allargando il riconoscimento al sistema dell'ospitalità.

In riferimento al secondo punto va sottolineato che il coinvolgimento della Regione riguarda uno solo dei cinque indicatori nazionali previsti per la valutazione dei progetti di cui alla citata legge e che il punteggio totale è ottenuto sommando i punteggi (normalizzati) conseguiti nei cinque ambiti predefiniti.

In ogni caso la proposta in merito contenuta nel Piano indica come principi per la definizione delle aree:

- il grado di sviluppo turistico dei comuni (qualità e molteplicità dell'offerta turistica);
- il potenziale di sviluppo turistico (nuovi prodotti turistici così come sono descritti dalle linee strategiche del Piano turistici regionali 1994 e 1999).

Su questa base sono state individuate quattro aree, corrispondenti rispettivamente ai "comuni costieri ad alto sviluppo ricettivo", "comuni costieri", "comuni delle aree interne della regione" e "città".

Se si guarda all'attività di pianificazione della Provincia va sottolineato come la corrispondenza fra le analisi contenute nel Piano regionale e quelle svolte nell'ambito dei lavori del Ptc sia piuttosto elevata, sia sotto il profilo dell'individuazione delle tendenze generali del settore sia per ciò che concerne i possibili rimedi. In verità, su entrambi gli aspetti il peso dell'evidenza empirica accumulata nelle elaborazioni relative al Ptc nonché le indicazioni concrete fornite nei diversi campi è molto più specifica e convincente. Nel Piano regionale le partizioni del territorio sono quelle tradizionali (amministrative) e non viene fatto alcun tentativo di individuare nuove aggregazioni, più funzionali alla creazione di nuovi prodotti turistici, nonostante il riconoscimento che la creazione di questi ultimi richieda verosimilmente questo passaggio. Le indicazioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale, dunque, escono ulteriormente rafforzate anche alla luce di questo importante documento di programmazione regionale.

20. Con riferimento alle problematiche sia ambientali che infrastrutturali del turismo, si richiama il Piano di assetto organizzativo dei litorali (Pal) redatto dalla Provincia, nel corso delle attività di predisposizione del Pup-Ptc, quale strumento di approfondimento specifico del Piano in relazione al "campo litorale". Il Pal costituisce uno strumento di coordinamento delle previsioni degli Enti locali in relazione ad una gestione durevole dei litorali con riguardo ai problemi di fruibilità e di sviluppo turistico.

21. Per quanto concerne il settore del commercio, si segnala la necessità che la Provincia provveda a pianificare la rete commerciale o mediante la predisposizione del Piano Provinciale di Urbanistica Commerciale o direttamente con il Pup, in applicazione della Deliberazione della Giunta regionale

del 29 dicembre 2000, n.55/108 recante Indirizzi e Criteri di programmazione commerciale ed urbanistica in attuazione del D.P.C.M. 6 ottobre 2000 “Intervento sostitutivo nei confronti della Regione Sardegna, per il mancato esercizio delle funzioni amministrative conferite dal Decreto Legislativo 114/98, art. 31, comma 1”.

Il compito principale attribuito alla Provincia è dato dalla individuazione delle aree di insediamento delle Grandi Strutture di Vendita (GSV) e dalla indicazione del range di Superficie di Vendita (SV) di ciascuna di esse, provvedendo alla ripartizione tra SV alimentare e SV non alimentare.

E' prevista, inoltre, la possibilità che la pianificazione provinciale si discosti dalla programmazione regionale in relazione a valori di SV inferiori e, a determinate condizioni, anche superiori purchè, in quest'ultimo caso, si tratti di SV integralmente allocata in GSV alimentari di prevalente interesse provinciale o di SV allocata in GSV non alimentari localizzate in “Distretti Commerciali”.

Anche i Distretti Commerciali (aree ampie a specifica destinazione commerciale non alimentare) dovranno essere individuati nel Pup e necessiteranno di uno strumento urbanistico attuativo, strutturato in lotti funzionalmente autonomi sotto il profilo delle dotazioni pertinenziali, delle aree di parcheggio per i clienti e di sosta per la movimentazione delle merci.

Tuttavia, occorre evidenziare che recentemente la Giunta regionale ha ulteriormente innovato la materia, modificando la sua precedente Deliberazione n.55/108 del 2000.

In particolare, per quanto qui più direttamente interessa, dopo aver preso atto della mancata attuazione dei suddetti Piani Provinciali di urbanistica commerciale da parte delle Province, ha ridotto le loro competenze, sancendo il divieto di prevedere incrementi delle Superfici di Vendita per le GSV, rispetto ai valori stabiliti dalla Regione.

Non può, infine, non menzionarsi che un recentissimo disegno di legge presentato dalla Giunta e attualmente al vaglio del Consiglio regionale, prevede la totale eliminazione delle sopraelencate competenze della Provincia, facendo residuare in capo ad essa solo le marginali funzioni esercitabili in sede di Conferenza di servizi, chiamata ad esprimere parere favorevole al rilascio dell'autorizzazione comunale all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento della superficie delle Grandi Strutture di Vendita. Da ultimo la Giunta regionale ha deliberato, quale misura di salvaguardia, che per un anno, in attesa delle legge quadro regionale, risulta impedita la realizzazione di nuove grandi strutture di vendita.

22. Un altro settore di cui il Pup-Ptc dovrà necessariamente occuparsi è quello della pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, in attuazione del Decreto ministeriale 09/05/2001, il cui art. 3 prevede che le Province individuino, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione territoriale, con il concorso dei Comuni interessati, le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti soggetti alla disciplina di cui al decreto legislativo 334/99 (emanato in attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

Fra gli obiettivi che il decreto legislativo si propone vi è, infatti, quello di prevenire gli incidenti connessi a determinate sostanze pericolose detenute in taluni stabilimenti. A tal fine, esso individua gli adempimenti a carico dei gestori; adempimenti diversamente atteggiati a seconda che l'impianto ricada nell'ambito di applicazione dell'art.5 (stabilimenti ad obbligo di relazione), 6 (stabilimenti ad obbligo di notifica) o 8 (stabilimenti ad obbligo di notifica e rapporto di sicurezza) del decreto.

Scopo della pianificazione territoriale in tale materia sarà la verifica e ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti in questione attraverso l'individuazione degli interventi e delle misure di prevenzione del rischio e di contenimento degli impatti, conciliando le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.

A tale fine, si evidenzia la stretta interrelazione che verrà a crearsi tra pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, piano di protezione civile (allo stato non ancora elaborato dalla Prefettura), piano di emergenza esterna di cui all'art. 20 del decreto legislativo 334/99 (di competenza del Prefetto, d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati) e piano di emergenza interno di cui all'art. 11 del decreto (di competenza del gestore dello stabilimento).

Le aree provinciali interessate dalla pianificazione in questione sono attualmente sette: Porto Torres, Sassari, Codrongianus, Uri, Tempio Pausania, Monti e Golfo Aranci.

23. In materia di protezione civile, rilevanti novità, concernenti anche il ruolo delle autonomie locali, sono state introdotte dalla riforma in tal campo attuata dal decreto legislativo 112/98.

In particolare, le autonomie locali sono divenute titolari, in via diretta, di funzioni sia di pianificazione e programmazione che di intervento operativo.

“Il modello affermato dal decreto legislativo 112/98 appare sufficientemente chiaro: ricondotti gli interventi di competenza del livello statale all’ambito elettivo delle grandi crisi, il ruolo e le funzioni delle Regioni e degli Enti locali viene inscritto in una rigida architettura delle competenze, caratterizzata da una successione a cascata degli interventi a partire dall’ente generale (la Regione) per arrivare a quello terminale (il Comune) passando per l’ente intermedio (la Provincia)”.

Per quanto concerne specificamente la Provincia, dall’analisi della normativa disciplinante la materia della protezione civile nella Regione Sardegna, emerge chiaramente il quadro delle funzioni ad essa attribuite:

- attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, (ai sensi dell’art. 108, comma 1, lett.b/1, del decreto legislativo 112/98) mediante la predisposizione del programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi (ex art. 13, comma 1, legg. 225/92 e ex art. 13, legge regionale 17 gennaio 1989, n.3).

Il programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi deve, tra l’altro, ai sensi delle succitate leggi, contenere: il censimento delle proprie strutture operative e la indicazione della reperibilità dei responsabili; l’accertamento delle aree e dei punti a rischio nei settori di propria competenza; la redazione, in collaborazione con i Comuni, di una mappa del proprio territorio con l’indicazione delle aree esposte a rischio e di quelle utilizzabili in caso di emergenza; l’elaborazione e attuazione, anche con il concorso dei Comuni e in accordo con gli organi scolastici, di iniziative educative ed integrative atte a stimolare nei cittadini una moderna coscienza di protezione civile e a divulgare le informazioni inerenti le situazioni di pericolo; l’organizzazione di servizi ordinari e straordinari per la prevenzione, anche in collaborazione con gli altri Enti locali; la rilevazione, raccolta ed elaborazione di dati relativi alla protezione civile, in collaborazione con la Regione;

- predisposizione dei piani provinciali di emergenza, per gli eventi di cui all’art. 2, lett.b, legge 225/92, sulla base degli indirizzi regionali (ai sensi dell’art. 108, comma 1, lett. b/2, del decreto legislativo 112/98) e in collaborazione con le Prefetture (vedi Circolare 30.9.2002, n. 5114, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, sulla “Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile”).

Il piano provinciale di emergenza (passato dalla competenza del Prefetto a quella della Provincia) deve quantomeno contenere: l’organizzazione dei servizi ordinari e straordinari per il pronto intervento, anche in collaborazione con gli altri Enti locali; l’individuazione degli interventi di emergenza sulle strutture di propria competenza a rischio quali ponti, strade, etc; la predisposizione dei piani d’intervento, elaborati in riferimento a singole ipotesi di rischio, indicanti le modalità operative circa le forme e l’entità del concorso degli Enti locali e delle strutture di intervento e circa l’utilizzazione delle associazioni di volontariato;

- vigilanza sulla predisposizione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all’art. 2, comma 1, lett. b) della legge 225/92.

Occorre tuttavia evidenziare che l’intrinseca complessità della materia della protezione civile non consente quella rigida distribuzione di compiti per livelli territoriali prefigurata dal decreto legislativo del 98.

Invero, anche se la predisposizione del piano provinciale di protezione civile è ora di competenza della Provincia e non più del Prefetto, può risultare problematico individuare l’autorità competente alla direzione unitaria dei servizi di emergenza da attivare in caso di calamità, almeno fino al

momento in cui non sia stata determinata la dimensione dell'evento calamitoso da fronteggiare; infatti, se si tratta di un evento di cui alla lett. c dell'art. 2 legge 225/92, la competenza è dello Stato e quindi del Prefetto, mentre soltanto negli altri casi la direzione spetta alla Provincia.

24. In riferimento agli aspetti naturalistici, si richiama inoltre, il Piano faunistico venatorio che, allo stato attuale, costituisce una proposta gestionale, non ancora dotata di riconoscimento ufficiale, nata in risposta alle previsioni della legge regionale n. 23 del 29 luglio 1998, che pongono in capo all'Ente Provincia le competenze in materia di pianificazione venatoria sul proprio ambito territoriale.

La necessità di pianificazione è determinata dall'esigenza di creare presupposti di base che consentano l'esercizio dell'attività venatoria nel rispetto della norma regionale e secondo i principi ispiratori della legge 157/92 e delle direttive comunitarie cui questa è sottesa.

Il Piano traccia degli scenari di gestione che sono delle prime approssimazioni necessitanti di confronti con altri livelli di programmazione e dell'acquisizione di nuovi dati e si limita ad indicare delle metodologie di lavoro per giungere ad una pianificazione che soddisfi le attese dell'utenza.

4.3 - La programmazione comunitaria

Un altro importante rapporto di relazione che occorre analizzare è quello tra il Pup-Ptc e gli strumenti della programmazione comunitaria, in virtù del fatto del rilievo sempre maggiore che i finanziamenti della Comunità Europea hanno assunto nell'ambito dell'economia delle Regioni italiane.

Obiettivo fondamentale della Comunità Europea, infatti, è quello di promuovere e favorire la coesione economica e sociale attraverso il ricorso ai cosiddetti fondi a finalità strutturale, strumenti finanziari di cui si avvalgono le istituzioni comunitarie per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento delle regioni a sviluppo ritardato, riconvertire le aree a declino industriale, lottare contro la disoccupazione strutturale, agevolare l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro e accelerare la riforma del sistema agrario. Attualmente i più importanti fondi strutturali che operano in ambito comunitario sono: il Fondo sociale europeo (Fse), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feoga), il Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), lo Strumento finanziario di orientamento alla pesca (Sfop) e la Banca europea per gli investimenti (Bei).

In tale scenario, le province italiane partecipano al processo di programmazione degli interventi comunitari in maniera indiretta, in quanto da una parte si presentano quali soggetti destinatari dei progetti elaborati di concerto dall'Unione europea, dallo Stato e dalle Regioni e dall'altra elaborano, nell'ambito dei propri strumenti programmatori e pianificatori, strategie comuni in grado di conferire coerenza agli indirizzi pianificatori espressi dai Comuni incidenti sul loro territorio.

Ciclo di programmazione 1994-1999

Per il periodo 1994-1999 il Consiglio europeo di Edimburgo aveva predisposto importanti risorse finanziarie, corrispondenti a circa il 30% del bilancio totale dell'Unione europea, articolate sulla base di criteri socio-economici e geografici e dirette alla realizzazione di sei obiettivi prioritari.

La Sardegna rientrava nell'ambito di applicazione dell'obiettivo 1, che si proponeva di promuovere la crescita e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo. In particolare, il territorio provinciale è stato interessato da alcune iniziative che possiamo raggruppare per tema nel seguente modo:

- sviluppo locale - programma Leader II concernente l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale, il cui obiettivo principale era quello di permettere agli attori locali di valorizzare le proprie vocazioni territoriali attraverso la realizzazione di progetti innovativi, esemplari e trasferibili; programma Interreg II in materia di cooperazione transfrontaliera, che riuniva le precedenti iniziative Interreg e Regen e verteva sulla cooperazione transfrontaliera e sulla realizzazione di reti energetiche; programma Urban in materia di zone urbane, che era volto a migliorare le condizioni e il livello di vita degli abitanti dei quartieri degradati.
- cooperazione interregionale - strumento previsto dall'art.10 del regolamento Fesr, che permette alla Commissione di finanziare studi e progetti pilota sulla cooperazione interregionale, l'assetto

del territorio o la politica urbana; Patto II relativo allo scambio di Know-how e di esperienze fra collettività locali dell'Unione europea.

- Europa Sociale - tre programmi concernenti l'occupazione e lo sviluppo delle risorse umane, Horizon, Now e Youthstart.
- Ambiente - programma Life II concernente lo sviluppo ambientale.
- Cultura - programma Raphael, relativo al patrimonio culturale. Progetto "Ecos Overture", che ha posto le basi per un reale scambio di esperienze tra regioni comunitarie diverse tra loro. Il progetto, promosso e coordinato dalla Provincia di Sassari ha già visto l'attività di animazione locale, di promozione e formazione di un centinaio di giovani europei, appartenenti a contesti diversi.

Ciclo di programmazione 2000-2006

In data 31 luglio e 8 agosto 2000 la Commissione dell'Unione europea ha provveduto ad approvare rispettivamente il Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) 2000-2006 e il Programma Operativo Regionale (Por) Sardegna definendo il nuovo quadro programmatico di riferimento per l'azione dei Fondi a finalità strutturale in favore della Sardegna.

Il Quadro Comunitario di Sostegno - documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano di sviluppo presentato dallo Stato membro - contiene la strategia e le priorità di azione, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie.

Esso assicura il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari nelle regioni interessate e comprende, tra l'altro:

- la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato; i loro obiettivi specifici, quantificati nella misura in cui la loro natura lo consenta;
- l'indicazione della natura e della durata dei programmi operativi non approvati contestualmente al Qcs, con particolare riguardo agli obiettivi specifici e agli assi prioritari stabiliti;
- un piano finanziario indicativo;
- le disposizioni di attuazione del Qcs;
- indicazioni sugli stanziamenti necessari per la preparazione, la sorveglianza e la valutazione degli interventi.

Il Qcs è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi. La strategia di sviluppo del Por Sardegna è quella di considerare, in linea con le indicazioni del Qcs, l'intervento pubblico nell'economia sarda come un unico ciclo di programmazione che comprenda tutti gli strumenti programmatici finalizzati allo sviluppo dell'isola: il Qcs 2000-2006, l'Intesa Istituzionale di Programma, i fondi CIPE per le aree depresse, le politiche regionali di bilancio, gli stanziamenti e gli interventi del bilancio dello Stato territorializzato su base regionale.

La strategia di sviluppo è preordinata al conseguimento di un obiettivo generale prioritario: assicurare alla Sardegna un tasso di crescita superiore a quello medio dell'Unione europea- entro il quarto anno del settennio 2000-2006- perseguendo la coesione economica e sociale, puntando sulle aree che possono attivare un processo di sviluppo accelerato, senza peraltro penalizzare le aree interne dell'isola.

La realizzazione di tale obiettivo potrà essere conseguita in maniera efficace attivando i valori propri della Sardegna, che richiamano, tra l'altro, alcuni dei valori fondativi del Pup-Ptc: le potenzialità del turismo legate alla qualità dell'ambiente naturale e del patrimonio archeologico, gli elevati livelli di istruzione tra le giovani generazioni, le realtà produttive di elevata qualità nei settori agricolo ed industriale.

La metodologia adottata dal Por scaturisce dai seguenti principi base: la *concentrazione*, mediante l'attivazione di un numero limitato di obiettivi specifici e di misure; l'*integrazione*, mediante la proposizione di azioni integrate nel territorio; il *decentramento e l'individuazione delle responsabilità di attuazione* degli interventi; la *verificabilità dei risultati*, attraverso una sistematica attività di monitoraggio strettamente raccordata alla valutazione in itinere.

In riferimento alla attuazione del Por, oltre al sistema tradizionale delle misure, il complemento di programmazione del Por Sardegna ha introdotto una nuova modalità, particolarmente interessante in relazione alle implicazioni territoriali, rappresentata dai Progetti integrati territoriali (Pit) dei quali si parlerà, in virtù della loro affinità, dopo aver richiamato anche gli strumenti dello sviluppo locale.

Oltre al Por, tra i programmi del nuovo ciclo di programmazione che più da vicino interessano la Provincia di Sassari, si segnala in particolare, il Programma d'Iniziativa Comunitaria (Pic) Interreg III A Italia-Francia "Isole" Sardegna-Corsica-Toscana, il quale, in continuità con le precedenti esperienze Interreg, si pone l'obiettivo di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo, eliminando l'isolamento delle zone frontaliere attraverso l'attuazione di una strategia comune degli interventi, l'individuazione delle priorità specifiche e comuni ai tre territori interessati e l'istituzione di strutture di gestione comuni.

A tal fine, il Consiglio provinciale ha definito le linee progettuali da sviluppare (pianificazione comune per l'organizzazione e la gestione del territorio; sviluppo di reti transfrontaliere di relazioni economiche tra piccole e medie imprese; sviluppo del turismo di qualità e del turismo sostenibile; progetti di marketing turistico; azioni di recupero dei centri storici; intensificazione della comunicazione e della cooperazione tra organizzazioni pubbliche e private...) ed individuato alcuni progetti da completare (strada SS-Castelsardo-S.Teresa; portualità turistica; controllo e monitoraggio della qualità delle acque costiere; collegamento scolastico; ricerca Universitaria).

Un altro programma di rilievo nel panorama delle iniziative comunitarie è il Leader +, il quale si propone, continuando l'esperienza realizzata con i precedenti Leader, di incoraggiare e aiutare gli operatori rurali a riflettere sulle potenzialità del proprio territorio in una prospettiva a lungo termine, attraverso la promozione di strategie originali di sviluppo sostenibile, integrate e di elevata qualità.

Gli obiettivi generali che la Regione Sardegna intende perseguire mediante tale programma sono:

- valorizzare il patrimonio naturale e culturale;
- potenziare l'ambiente economico, al fine di contribuire a creare posti di lavoro;
- migliorare la capacità organizzativa delle rispettive comunità locali.

In attuazione alla Decisione C/248 del 19 febbraio 2002, la Provincia di Sassari ha favorito, con una intensa attività di concertazione, la costituzione di un partenariato locale rappresentativo dei diversi interessi del territorio, consentendo la costituzione di due nuovi Gal denominati Gal Anglona-Monte Acuto-Gallura (30 Comuni) e Gal Logudoro-Goceano (33 Comuni) regolarmente istituiti entro il 30 giugno 2002, in sostituzione dei cinque precedenti.

Si segnalano, inoltre, quali programmi ed iniziative comunitarie di una certa importanza nell'ambito provinciale, il programma Interreg III B "Mediterraneo Occidentale" (Medocc) e l'iniziativa Arco Latino.

In particolare, Interreg III B è volto alla cooperazione transnazionale tra quelle zone del territorio comunitario già interessate dai programmi 1994-1999 di Interreg II C e da azioni pilota condotte nel settore dell'assetto del territorio, ai sensi dell'ex art. 10 del regolamento FESR. I principali obiettivi che tale programma si propone di raggiungere sono quelli di realizzare una migliore organizzazione, nel settore dei trasporti, e una migliore integrazione transnazionale nonché di contribuire alla coesione economica e sociale dell'Europa, anche in relazione allo sviluppo delle regioni a sud del Mediterraneo (Africa e Medio Oriente).

Con l'adesione alla iniziativa Arco latino invece, la Provincia si propone di sviluppare cooperazioni tematiche con altri settori dell'Area mediterranea, relativamente ai problemi e ai settori di sviluppo caratterizzanti il Nord Sardegna e di utilizzare le progettualità comuni che ne deriveranno per attivare nuove risorse finanziarie sul territorio.

4.4 - La programmazione dello sviluppo locale

L'analisi dello stato della programmazione dello sviluppo locale ha costituito uno degli elementi di maggiore interesse per il Pup-Ptp sia per l'individuazione dei possibili rapporti di relazione, sia, in particolare, per l'esplorazione della capacità progettuale delle società locali e della rappresentazione

che esse hanno delle loro aspirazioni ed aspettative: un passaggio metodologico che si ritiene fondamentale per un progetto di territorio quale esito di una azione condivisa.

A partire dagli anni novanta, sono diventate operative in Sardegna diverse tipologie di strumenti della programmazione negoziata e più in generale dello sviluppo locale:

- strumenti predisposti a livello nazionale - contratti di programma, contratti d'area, patti territoriali, patti territoriali tematici;
- strumento predisposto dalla Regione Sardegna - programmi integrati d'area.

I vari programmi presentano differenze nell'impostazione, negli obiettivi e nei requisiti poiché con essi si è cercato di rispondere alle esigenze differenziate provenienti dagli attori territoriali.

I Patti territoriali si pongono l'obiettivo di favorire la costruzione di relazioni fiduciarie tra soggetti pubblici e privati, allo scopo di sviluppare le infrastrutture e i servizi e favorire la nascita di iniziative imprenditoriali adeguate.

Ai contratti di programma è demandata la realizzazione di grandi progetti integrati nelle aree depresse - coinvolgenti grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali - per la realizzazione di nuovi impianti e la creazione di occupazione aggiuntiva in grado di generare significative ricadute sull'apparato produttivo locale e nazionale, avendo cura di integrare le attività industriali con quelle di ricerca e formazione professionale.

I contratti d'area sono strumenti attivabili in aree industriali interessate da gravi crisi occupazionali specificamente individuate sulla base di criteri comunitari o dal governo nazionale. In sostanza, con il contratto d'area si intende costruire un percorso accelerato per la reindustrializzazione.

I Patti territoriali tematici (conosciuti anche come Patti verdi) promuovono lo sviluppo in ambito locale dell'agricoltura e della pesca, settori esclusi dai precedenti strumenti.

I Programmi integrati d'area rappresentano uno strumento originale istituito dalla Regione Sardegna, per promuovere la creazione di sviluppo economico e occupazione attraverso l'integrazione tra realizzazione di opere pubbliche ed investimenti produttivi.

Il territorio della provincia di Sassari è stato interessato, negli anni 1996-1999 e 2000-2002, da tutte le tipologie dei citati strumenti: il Contratto di Programma, trasversale nell'ambito del territorio regionale, denominato "Sviluppo, ammodernamento e innovazione nella filiera del latte ovino della Sardegna", il Patto territoriale Bassa Gallura, 12 Pia, il Contratto d'Area di Sassari-Alghero-Porto Torres, i Patti territoriali tematici Anglona Verde, Riviera di Gallura e Monte Acuto-Goceano.

In relazione a tali strumenti, l'Amministrazione provinciale di Sassari¹ ha svolto un ruolo di rilievo nella fase di predisposizione dei Pia, del Contratto d'Area "Sassari-Alghero-Porto Torres", del Patto verde Monte Acuto-Goceano, della proposta di contratto di programma sull'agroalimentare; la Regione svolge un ruolo centrale per quanto attiene la fase di approvazione e attuazione dei Pia, mentre la partecipazione della stessa agli strumenti di programmazione negoziata nazionali si è limitata alla sottoscrizione degli stessi.

La programmazione locale sviluppata dalla Provincia di Sassari ha posto come basi fondamentali - partendo da un'accurata conoscenza del territorio - la tutela e la valorizzazione del proprio patrimonio ambientale, culturale e storico, al fine di razionalizzare l'utilizzo di tutte le risorse presenti, di innescare una serie di processi produttivi connessi tra loro, che consentano di ridurre, e progressivamente eliminare, i fattori di disparità che limitano lo sviluppo delle aree interessate.

In tale prospettiva, le linee guida della programmazione provinciale sottendono, in armonia con le indicazioni dei documenti programmatori di base dell'Ente ed in particolare del Pup-Ptc, una idea di sviluppo "condiviso" e "sostenibile", e si ispirano ad alcuni criteri direttori:

¹ La delibera Cipe 21.03.1997 ha individuato nell'ambito dei soggetti promotori di Patti territoriali, Contratti d'area e Contratti di programma anche le Amministrazioni provinciali.

- utilizzo delle vocazioni produttive caratteristiche dell'area e promozione della partecipazione dei soggetti locali;
- azioni rivolte allo sviluppo di interventi nell'industria, agricoltura, turismo e infrastrutture, nel pieno rispetto del territorio;
- partecipazione finanziaria privata in aggiunta o in sostituzione a quella pubblica;
- partecipazione, durante la programmazione, e valutazione dei soggetti coinvolti;
- dotazione di strumenti organizzativi e di gestione necessari a garantire la continuità dei processi attivati.

Andando ad analizzare nello specifico i singoli programmi, si rileva che per quanto concerne il Contratto d'area "Sassari-Alghero-Porto Torres", si tratta di uno strumento al quale si è fatto ricorso al fine di risolvere, anche se parzialmente, la grave crisi occupazionale che coinvolge tutto il Nord Sardegna, a causa anche della dismissione delle attività che gravitavano attorno al polo chimico di Porto Torres. Esso è stato sottoscritto nel maggio del 1998, dopo una intensa opera di concertazione tra la Provincia di Sassari, i principali comuni dell'area, e il paternariato economico. Successivamente, nel marzo 1999 è stato sottoscritto il primo protocollo aggiuntivo che ha previsto la realizzazione di 40 iniziative e che individua la Provincia di Sassari quale responsabile unico; nel luglio 2002 è stato sottoscritto il secondo protocollo aggiuntivo con la previsione di 25 iniziative imprenditoriali per un totale di 765 nuove unità occupazionali. Da ultimo, nel gennaio 2004 è stato sottoscritto un Atto relativo al completamento del 2° Protocollo Aggiuntivo, finanziato con fondi regionali, per la realizzazione di ulteriori 12 nuove iniziative imprenditoriali.

Per quanto concerne i Programmi integrati d'area, si tratta di strumenti che si incentrano sul finanziamento di progetti locali nei quali sono particolarmente significative le sinergie tra la realizzazione di infrastrutture pubbliche e l'attivazione di investimenti produttivi privati, implicanti il coinvolgimento di una molteplicità di attori. L'integrazione si sviluppa attraverso l'organizzazione a priori di tutte le componenti del programma di investimento, al fine di snellire e accelerare le procedure di autorizzazione e coordinare le necessarie opere infrastrutturali. Istituiti con legge regionale n. 14 del 26 febbraio 1996, i Pia sono stati concepiti, sulla scia dei principi fissati dalla legge 142/90, come uno strumento estremamente innovativo a livello regionale con cui invertire la tendenza a uno sviluppo calato dall'alto su realtà locali scarsamente conosciute, promuovendo un coinvolgimento diretto delle forze sociali ed economiche operanti nel territorio. In quest'ottica, l'incarico di predisporre i Pia, attraverso, sia una attività di stretta collaborazione con soggetti pubblici, associazioni del territorio e privati, sia di verifica e concertazione con l'ente regionale durante la programmazione generale, era stato affidato alle Province. La base territoriale dei Pia è scaturita dalle aree programma in cui era stato diviso il territorio regionale a partire dal Piano di Rinascita della Ras; in particolare, il Nord Sardegna risultava diviso in due aree programma. La Provincia ha individuato, entro le due aree programma, nove zone omogenee al fine di rappresentare una serie di scenari integrati, o integrabili, per le caratteristiche socio-economiche. Dei 25 Pia presentati dalla Provincia di Sassari per il triennio 1996/98, con notevoli variazioni in ordine sia alla tipologia dei progetti che agli importi previsti, ne sono stati approvati 12. Successivamente la programmazione dei Pia si è caratterizzata per una serie di rimodulazioni - l'ultima delle quali nell'agosto del 2004, volte a completare ed ottimizzare gli originari programmi - rispetto alle quali la possibilità di incidere da parte della Provincia in termini programmatici, si è notevolmente ridotta.

Per quanto concerne il Patto territoriale tematico "*Monte Acuto-Goceano*", la Provincia ha svolto, in collaborazione con le Comunità Montane del Monte Acuto e del Goceano, il coordinamento tra enti pubblici, privati, Ministero del Tesoro e Ras fino alla stipula nell'aprile del 2001 del patto. Il Patto si prefigge la realizzazione dei seguenti obiettivi: favorire l'attivazione di investimenti nel settore agricolo, relativi sia alla produzione primaria che al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli; promuovere gli investimenti nel settore dell'agriturismo; agevolare gli investimenti relativi al miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione e promozione dei prodotti e servizi presentati da associazioni di produttori che

rispondono a forme giuridiche societarie. Gli interventi infrastrutturali presenti in tale patto saranno cofinanziati dalla Ras.

Per quanto riguarda il Contratto di programma sull'agroalimentare, l'Amministrazione provinciale, attraverso la società partecipata *Alim*, aveva proposto il contratto di programma "Per un salto di qualità dell'agroalimentare nell'area nord occidentale della provincia di Sassari" contenente una serie di interventi nelle diverse filiere dell'agroalimentare (vini, olio, carni, dolci, pasta e caseario), finalizzati a promuovere, attraverso un miglioramento qualitativo delle produzioni e l'accesso a segmenti di mercato a maggior valore aggiunto, un salto di qualità dell'agroalimentare del Nord ovest della Sardegna. La proposta era accompagnata da iniziative di servizio, realizzate prevalentemente da operatori privati (e-commerce, logistica, smaltimento e riciclaggio scarti e produzione energia elettrica, analisi biologiche, packaging). Successivamente, con protocollo d'intesa siglato nel dicembre del 2001, la società *Alim* e il Consorzio Latte di Macomer, si sono impegnati ad integrare il contratto di programma del consorzio del latte con le iniziative lattiero casearie inserite all'interno del progetto *Alim*. In applicazione di detto accordo, otto iniziative imprenditoriali, riguardanti il settore lattiero-caseario ovino, originariamente facenti parte del Contratto di programma *Alim*, sono state inserite nel contratto di programma per lo sviluppo della filiera lattiero-casearia ovina, proposto dal Consorzio Latte di Macomer.

Nell'ambito delle azioni a supporto dello sviluppo locale, si ritiene utile richiamare alcune iniziative, che la Provincia ha avviato al fine di creare una ampia base partecipativa in relazione a specifiche problematiche: Accordo di programma sulla chimica, Piano d'azione a favore del Sistema agroalimentare, Agenda 21.

Per quanto concerne l'Accordo di programma sulla chimica, con Decreto 12 novembre 1997 è stato istituito presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato - Direzione Generale per lo sviluppo produttivo e la competitività, l'Osservatorio permanente per il settore Chimico. Nel predisporre le linee programmatiche, l'Osservatorio nazionale aveva scelto un approccio territoriale che, sulla base delle diverse connotazioni che il territorio assume nelle differenti aree geografiche, promuovesse il rafforzamento strutturale delle imprese chimiche e lo sviluppo competitivo del settore, attraverso la valorizzazione delle specificità e delle potenzialità locali. Il programma "Chimica 2000" prevedeva, tra gli altri obiettivi, quello di affiancare gli attori locali dei territori a vocazione chimica. L'ambito territoriale in cui dare applicazione ai progetti di sviluppo dell'Osservatorio venne fatto coincidere con quello provinciale e nell'aprile 2001, alla presenza dei rappresentanti dell'Osservatorio Chimico Nazionale, venne formalmente costituito l'Osservatorio per il settore chimico della Provincia di Sassari i cui obiettivi sono così individuati: analizzare la situazione economico-produttiva, individuare vincoli e ostacoli all'operare delle aziende, (in particolare piccole e medie imprese), promuovere iniziative per superare tali ostacoli e per proporre misure di politica industriale.

Per quanto riguarda il Piano d'azione a favore del Sistema agroalimentare costituisce una prima azione di studio per l'impostazione, in maniera coordinata con il Pup-Ptc di un più vasto progetto finalizzato alla valorizzazione del sistema agroalimentare provinciale. Tale piano si propone come obiettivi:

- verificare l'esistenza di una filiera quale elemento "distrettualizzante" dell'economia del nord Sardegna;
- verificare il grado di maturità industriale e di mercato dei settori agroalimentari prioritari all'interno dei sistemi locali della Provincia di Sassari;
- effettuare un'analisi comparativa con riferimento al sistema distrettuale di Parma;
- individuare linee guida di politica industriale dei sistemi locali del nord Sardegna con riferimento al comparto agroalimentare;
- valutare lo stato del processo di certificazione della qualità dei prodotti agroalimentari.

Attraverso una prima valutazione di carattere economico sono stati individuati alcuni comparti prioritari sui quali far convergere l'azione conoscitiva e di valutazione strategica: il lattiero-caseario, i prodotti da forno, le carni e gli insaccati, le produzioni ittiche, il miele e le conserve, l'olio, i vini.

L'Amministrazione provinciale ha, di recente, promosso la creazione di un tavolo permanente dedicato ai problemi della filiera agro-alimentare, di cui fanno parte le principali associazioni di categoria. Dal "Tavolo Verde" provinciale sono già emerse alcune proposte coerenti con il percorso che l'Amministrazione si è data, quali, ad esempio, l'opportunità di creare itinerari del gusto, marchi collettivi di qualità che garantiscano alle imprese che vi aderiscano una più elevata visibilità sui mercati e maggiori vantaggi competitivi. Tali proposte hanno già trovato un loro primo sviluppo nell'ambito dei progetti di Interreg III A.

Sulla linea delle tematiche dello sviluppo sostenibile, inaugurate nello Statuto dell'Ente ed assunte quale opzione di base del Piano provinciale, si inserisce il progetto di Agenda 21 che la Provincia di Sassari ha presentato nel novembre del 2002. Il progetto, caratterizzato da un'ampia adesione, in qualità di partners, di Comuni, Comunità Montane, Università, Scuole ed Enti, ha come obiettivo quello di attivare il processo di Agenda 21 locale nel territorio provinciale attraverso un forte coinvolgimento degli attori del territorio e della stessa Provincia in attività di informazione e di sensibilizzazione sui temi della sostenibilità, propedeutiche all'attivazione del Forum, quale strumento a disposizione degli attori locali per pianificare ed attuare azioni concrete in tema di sviluppo sostenibile. Il progetto prevede, inoltre, la redazione e la divulgazione del rapporto sullo stato ambientale quale mezzo di conoscenza, di valutazione, e monitoraggio delle ricadute ambientali dei programmi e piani pubblici e privati, comprese le iniziative connesse al Por Sardegna 2000-2006, in accordo con le indicazioni metodologiche dell'Autorità ambientale regionale.

4.5 - Nuovi profili nella programmazione dello sviluppo locale. I Pit

Un nuovo approccio allo sviluppo locale, basato sui principi di concertazione, integrazione e territorialità, è stato proposto nella programmazione dei fondi strutturali 2000–2006 per le regioni italiane dell'Obiettivo 1. Infatti, in tale fase programmatoria ha assunto un ruolo fondamentale la capacità di progettare, promuovere ed attuare degli interventi integrati che assumono il territorio quale base di partenza per progettare percorsi di sviluppo. In questo senso, sono volte le indicazioni generali del Piano di sviluppo del Mezzogiorno, così come quelle del Quadro comunitario di sostegno e dei Programmi operativi regionali. In tale prospettiva, la nuova programmazione introduce, in particolare, il Progetto integrato territoriale (Pit), che non rappresenta una strumentazione ulteriore ma una modalità operativa di attuazione del Por affinché una serie di azioni che fanno capo a diverse misure, anche in differenti assi, siano esplicitamente integrate tra loro e finalizzate ad un comune obiettivo di sviluppo.

Il Pit persegue, dunque, un obiettivo generale di crescita, riferito ad uno specifico ambito territoriale, coerente con la programmazione economica nazionale e regionale. L'obiettivo generale e lo stesso ambito territoriale, devono essere definiti e dimensionati sulla base di un'idea forza per lo sviluppo dell'area, esplicitata e condivisa, nonché sulla base delle caratteristiche, delle potenzialità e delle vocazioni del territorio. Questa impostazione scaturisce dalla consapevolezza che lo sviluppo non è più regolato da processi lineari, ripetitivi e prevedibili, ma è sempre più basato sulla specificità dei luoghi, sui saperi locali, sui caratteri ambientali, istituzioni e tessuti relazionali. Pertanto, esso va agganciato al territorio, alla sua qualità ed alla sua organizzazione dello spazio, quale fattore indispensabile e principale attrattore dei flussi di energia urbana.

In riferimento alle peculiarità dei Pit l'esigenza che sia il processo comunicativo a definire ambiti territoriali e figure socioterritoriali e che il processo di sviluppo non sia standardizzato, appare in perfetta aderenza con l'impostazione metodologica del Pup-Ptc, tanto più se si considera che nella progettazione integrata si riconosce un rilievo essenziale alla centralità del momento ideativo. Mentre, infatti, la progettazione integrata è fortemente caratterizzata dalla fase dell'ideazione, la programmazione d'area è, piuttosto, fondata sulla definizione di un insieme di scelte di fondo che riguardano lo sviluppo di un territorio già definito. La progettazione integrata non parte da un territorio già definito a priori, ma delinea i territori interessati applicando un principio di integrazione territoriale, economica e sociale delle risorse; in tal senso, la definizione del territorio è, quindi,

strettamente funzionale rispetto al progetto, contrariamente alla programmazione d'area che parte da un territorio già definito, per esempio, in base ai confini amministrativi.

Altro momento che denota una stretta aderenza tra il percorso metodologico di un Pit e l'impostazione del Pup-Ptc è quello della individuazione dell'idea forza, elemento costitutivo di un Pit. L'idea forza è un'ipotesi per attivare i possibili percorsi di sviluppo di un'economia territoriale, la cui individuazione, che deve essere chiaramente ancorata alle vocazioni e peculiarità del territorio, deriva dalla conoscenza del territorio, delle sue caratteristiche e delle sue potenzialità associate alle sue risorse; da ciò deriva l'esigenza di pervenire al momento programmatico attraverso una adeguata conoscenza del contesto territoriale, quale può assicurare uno strumento come il Pup-Ptc.

L'esperienza dei Pit in relazione al Pup-Ptc

Relativamente all'esperienza della Provincia di Sassari, la fase di avvio dei Pit ha richiesto, come momento propedeutico, l'individuazione di una prima *zonizzazione* tematica, volta a rendere il senso territoriale delle iniziative programmatiche. La Provincia di Sassari, cui era affidato, assieme alle altre province, il compito di proporre questa prima individuazione delle aggregazioni potenziali dei Pit, ha assunto quale riferimento territoriale dei Pit nel Piano territoriale di coordinamento (Ptc). Il Ptc, infatti, delinea, come più volte detto, il progetto territoriale della Provincia, con il fine di proporre una nuova organizzazione volta a dotare ogni parte del territorio provinciale di una specifica qualità urbana e a fornire un quadro di riferimento all'interno del quale le risorse e le potenzialità di ogni area vengono esaltate e coordinate.

L'esigenza di connotare i Pit di senso territoriale risponde all'intenzione di iniziare a costruire, con essi, scenari di urbanità e di convivialità urbana e territoriale. Il processo che muove verso la costruzione di questi scenari è individuato nel Pup-Ptc che rappresenta il riferimento costitutivo dei Pit.

Con tali premesse, è apparso opportuno evitare che i Pit finissero, per ragioni adempimento temporale o per pedissequa applicazione delle indicazioni del Complemento di programmazione (Cp) del Por Sardegna, per seguire percorsi disarticolati o incoerenti con la promettente strada dei dispositivi spaziali flessibili e a geometria variabile indicati nel Pup-Ptc, con l'assunzione di una ipotesi di regionalizzazione convenzionale legata a una riproposizione di quadri storico-ambientali che rappresentano lo sfondo dell'azione ma non esauriscono in modo deterministico le ipotesi di organizzazione dello spazio.

E' subito apparso evidente come il problema dell'individuazione delle aree tematiche è compreso in un intervallo tra due estremi nei quali bisognava evitare di cadere: da una parte la disinvoltura territoriale propria della programmazione negoziata che si è mossa, con il fine di promuovere lo sviluppo di attività produttive, senza tener in sufficiente conto del contesto infrastrutturale e socioeconomico; dall'altra parte, la situazione cristallizzata, tipica di un dispositivo rigido fondato sulla regionalizzazione classica, che finisce per mortificare le istanze spontanee e diversificate dei soggetti territoriali.

Entro questo intervallo, nell'ambito del Pup-Ptc si è cercato, operativamente, di garantire una processualità più libera che si è voluto mantenere in relazione alla predisposizione dei Pit, al fine di evitare che la Provincia finisse per assumere, o una *zonizzazione* troppo definita, o nessuna *zonizzazione* come si è, peraltro, rilevato in alcune esperienze di altre regioni che non hanno individuato aree ma temi e hanno limitato la partecipazione dei soggetti a uno solo di essi.

In questa prospettiva, è apparso appropriato per l'individuazione delle aree di intervento, riferirsi al dispositivo spaziale del Pup-Ptc. In tale dispositivo il campo rappresenta l'unità spaziale di base che coinvolge i Comuni interessati ma, in ogni caso, costituisce solo una prima rappresentazione spaziale di problemi comuni da affrontare attraverso un processo progettuale unitario; un processo che, in quanto tale, può condurre, come ha in effetti condotto, ad una differente articolazione della base spaziale di riferimento ed ha consentito di interpretare il dispositivo areale "ambiti territoriali", richiamato nel Complemento di Programmazione, attraverso i concetti di rete, di campi a geometria variabile e di regionalizzazione disgiunta, cioè di aree di intervento anche non contigue.

Al riguardo si osserva come le aree di transizione che il territorio sta esprimendo e che si caratterizzano per un'elevata vivacità, sarebbero state appiattite da una regionalizzazione non disgiunta. Con questa impostazione, il territorio provinciale ha potuto esprimere una serie di opzioni - in termini, sia di forme di cooperazione su alcuni problemi che vanno al di là della continuità territoriale, sia di potenzialità presenti o latenti o istanze non prevedibili; si è adempiuto, così, all'esigenza espressa nel Cp laddove si sottolinea che i Pit "sono degli strumenti operativi capaci di dare piena libertà di espressione alle potenzialità presenti o latenti nel territorio".

In definitiva, avendo come riferimento il Pup, è stato importante creare una base spaziale che non vanificasse le istanze reali del territorio, ma è stato anche importante definire delle idee guida che orientassero le iniziative che da esse potevano scaturire, per evitare azioni disarticolate o prive di senso territoriale.

Come specificato nel Cp, le modalità di attuazione e gestione dei Pit, pur necessitando di essere integrate, non richiedono la costituzione né di un nuovo soggetto né di un nuovo istituto negoziale, nel senso che l'accordo di programma costituisce la modalità di attuazione del Pit. Con tali premesse, anche il dispositivo giuridico del Pup-Ptc appare adeguato alla definizione e successiva gestione dei Pit in quanto l'accordo di campo può configurarsi, tra le altre forme, come accordo di programma, in quanto gli scenari di urbanità, di convivialità urbana e territoriale si costruiranno attraverso processi di campo nei quali si dispiegheranno le azioni cooperative dei soggetti territoriali nell'affrontare i campi di problemi e potenzialità.

Nella Provincia di Sassari, la costruzione dell'ambiente di pianificazione territoriale è stata orientata a innescare un processo di costruzione di nuove forme di corrispondenza tra figure socioterritoriali e figure spaziali - tra popolazioni e luoghi di cui prendersi cura - assumendo come primo nucleo di riferimento dell'attività la rappresentazione delle potenzialità del paesaggio ambiente, funzionale alle politiche di gestione. La rappresentazione è scaturita da un processo di confronto tra rappresentazione dello spazio ed autorappresentazione dei luoghi e dei concetti spaziali dell'attaccamento affettivo, su cui far leva per innescare un processo collettivo di costruzione delle prospettive della vita spaziale.

Nel configurare le azioni sottese dai Pit nell'ambito dei *processi di campo*, occorre evidenziare come l'esperienza dei Pit, in virtù anche delle risorse finanziarie attivabili, non solo ha costituito una sperimentazione del Pup-Ptc ma anche un'occasione fondamentale per la gestione e quindi la attuazione di quanto indicato nei documenti di pianificazione e di programmazione provinciali.

Un'altra situazione che conferma la simmetria tra i Pit e il Piano provinciale si rileva nel recupero del ruolo della soggettività territoriale e della cooperazione progettuale nella programmazione degli interventi, elemento costitutivo dei Pit - come emerge dal Cp laddove viene detto che "i Pit vanno proposti in ambiti territoriali caratterizzati da una elevata propensione alla cooperazione da parte dei soggetti istituzionali e locali" - ma anche elemento costitutivo del dispositivo del Pup-Ptc. Infatti, il Piano rappresenta risorse e processi, problemi e potenzialità, senza contenere un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, definendo un complesso articolato di regole procedurali per assumere decisioni relative allo sviluppo dei campi del progetto. Con i campi è stata individuata una serie di ambiti a carattere sovracomunale, suscettibili di costituire oggetto, previa attività partecipativa, di progetti di finanziamento comunitario, patti territoriali ed altre forme di sostegno finanziario per la definizione dei quali risulta necessaria la cooperazione tra Regione, Provincia e Comuni e Comunità montane.

Con tale impostazione, anche l'occasione dei Pit potrà assumere, salvo derive del processo stesso, i caratteri di un processo progettuale attraverso cui si costituiscono e si rigenerano figure socioterritoriali più adeguate ad affrontare i problemi collegati alla definizione dei nuovi scenari di urbanità.

Considerazioni di sintesi

Il dibattito territoriale avviato dalla Provincia in occasione dei Pit, sia in occasione della fase 2001, che in quella della nuova selezione Pit, si è caratterizzato per ricchezza di motivazioni ed energia partecipativa. L'impegno e l'interesse dei soggetti territoriali, istituzioni, rappresentanze economiche e sociali, ha fatto sì che questo dibattito non si sia limitato alle sedi predefinite dei tavoli locali, ma ha

innescato una serie di relazioni, contatti, di momenti di confronto autonomi, rivelando un'interessante vitalità istituzionale. In questo dibattito si è rivelato il tentativo di costruire una progettualità coerente con gli strumenti di programmazione territoriale vigenti – comunitaria, nazionale e regionale, sino al Piano territoriale di coordinamento ed al Piano di sviluppo socioeconomico – effettivamente ancorata al territorio.

Gli esiti di questa fase progettuale dipenderanno dall'effettiva condivisione delle idee di sviluppo presenti nelle proposte delle diverse aree. La condivisione richiama l'esigenza di un partenariato, verticale tra i diversi livelli istituzionali, e orizzontale, con i diversi interessi sociali ed economici, che dovrà mantenersi oltre la fase propositiva, per l'intero ciclo del progetto, fino alla realizzazione dei risultati. La tenuta del partenariato dipenderà dall'affidabilità del disegno e da come lo si governa, ovvero dalla chiarezza delle scelte e dei ruoli, dall'adempimento dei diversi soggetti, dalla rete di relazioni tra gli interessati, dal funzionamento di meccanismi premiali e sanzionatori, dall'efficienza dei meccanismi gestionali e dalla misurabilità dei vantaggi previsti.

Attualmente può sicuramente considerarsi come primo risultato l'attivarsi del meccanismo comunicativo tra soggetti pubblici, privati e parti sociali che potrà e dovrà, come anche auspicato nel Pup-Ptc, assumere sempre più carattere permanente.

Per quanto riguarda i rapporti di relazione con il Pup-Ptc, si può dire che l'esperienza che l'Amministrazione provinciale ha svolto nell'ambito delle attività propedeutiche alla presentazione dei Pit della Provincia di Sassari, confluita nella delibera di del Consiglio provinciale di approvazione del Documento metodologico e della base spaziale dei Pit, stante l'intensità del coinvolgimento, come detto, dei soggetti territoriali e del partenariato socioeconomico, ha costituito una prima esperienza di gestione del Pup-Ptc che ha soddisfatto l'esigenza di attuare una sperimentazione del Piano.

Inoltre, per il coinvolgimento dei soggetti territoriali e per i suoi contenuti, tale attività ha, in buona sostanza, corrisposto all'avvio della procedura ufficiale di consultazione prevista nella delibera n.13 del 29.02.00 del Consiglio provinciale di adozione preliminare del Piano.

5. LE OPZIONI CULTURALI DEL PIANO

Il Ptc assume alcune rilevanti opzioni culturali. Esse sono confermate in misura significativa dall'autorappresentazione delle aspettative e delle aspirazioni da parte del contesto territoriale che il Ptc ha rivelato nel corso dell'attività fin qui svolta attraverso indagini sia indirette, sia dirette, e che si riportano qui di seguito.

5.1 - Un nuovo concetto di città come modello di riferimento della comunità provinciale

La Provincia si propone di configurare un'idea di territorio, nella quale la comunità provinciale possa identificarsi per orientare i propri comportamenti alla costruzione di un'organizzazione dello spazio che sia coerente con la struttura paesaggistico ambientale.

A quest'idea corrisponde quella di città, che richiama la comunità provinciale a costituirsi come comunità urbana. Ma la città, soprattutto nei paesi maggiormente industrializzati, si trova di fronte ad una accelerata trasformazione. La nebulosa urbana che investe l'area europea sulla fascia centrale che si estende dalla pianura padana alle diramazioni dell'Inghilterra e del Galles, nonostante le immagini rassicuranti dell'economia spaziale - come Banana Blu ed immagini consimili - si caratterizza in molta parte per un'infima qualità ambientale della vita urbana.

Per gli spazi esterni a questa nebulosa, per i vasti territori della natura e della storia possono allora aprirsi prospettive promettenti per la costruzione di mondi possibili, in cui la qualità ambientale della città è sostenuta da un contesto assai più vasto della vita organizzata: non un sostegno temporaneo in attesa del suo "recupero", ma piuttosto l'avvio della costruzione di un nuovo mondo urbano che affida le sue prospettive al coinvolgimento dei territori esterni densi di natura e di storia.

5.2 - Un nuovo cammino urbano: le prospettive per il vasto territorio

Va delineandosi forse nel territorio della città europea una possibile prospettiva per i vasti territori, una nuova esperienza in cui le ragioni della "campagna" possono essere coinvolte nella costruzione di mondi insediativi possibili. "La città è della campagna", affermava Mumford per sottolineare il legame ancestrale di appartenenza della città europea preindustriale alla campagna. Nella città contemporanea, nella dilatazione dell'urbano, "la campagna è della città": per i processi di periurbanizzazione, per l'allestimento infrastrutturale, per i nuovi contenuti tecnologici richiesti dal mondo dei flussi; ma contemporaneamente "la città è pur sempre della campagna" per le relazioni di interdipendenza che la dimensione ambientale rende costitutive della vita contemporanea e che superano il concetto di territorio come luogo esclusivo di sopravvivenza di "economie ornamentali" per muovere verso la comprensione delle relazioni significative della natura e della storia essenziali alla vita organizzata.

In questo contesto è possibile pensare un concetto di bene collettivo associato all'inscindibilità delle dimensioni biologiche e culturali della vita spaziale; un luogo in cui le economie della natura e della storia - che hanno oggi un segnale debole - si alimentano progressivamente come basi di economie strutturali orientate in senso ambientale.

5.3 - Dal modello gerarchico alla rete di città

È peraltro in corso da tempo un superamento delle rappresentazioni consuetudinarie dello stesso mondo urbano, che hanno sempre visto le città come entità discrete, immagini definite e perimetrabili. Queste rappresentazioni esprimono un'aspirazione alla sicurezza, al dominio dello spazio attraverso la delimitazione, richiamano l'esigenza di un controllo burocratico: in altri termini appartengono ad una visione gerarchica dello spazio territoriale, in cui ogni città è la copia in piccolo di una città più grande.

Oggi a queste situazioni, presenti prevalentemente nelle aree meno sviluppate, viene ormai assegnato un ruolo sempre più secondario rispetto ad altre figure che vanno ad occupare la scena del teatro urbano contemporaneo: prime fra tutte le reti di città riconoscibili nelle forme tipiche delle aree metropolitane.

Nel quadro metropolitano convivono, infatti, con grande dignità situazioni urbane “reti di città piccole e medie” la cui vitalità è indifferente alla vicinanza a centri di rango superiore ed in cui, contemporaneamente, le condizioni per la localizzazione delle attività sono indifferenti o insensibili a fattori tradizionali come la vicinanza della domanda e l’economia di scala. Queste situazioni sono invece particolarmente sensibili ad altri fattori: la minore congestione urbana, la qualità ambientale, l’accessibilità, il minore costo del lavoro, l’attitudine collaborativa delle amministrazioni. Vi si riconoscono le città che sono capaci di ritrovare nella propria storia, nel rapporto inscindibile tra la popolazione ed i luoghi, la forza di rendere attuali saperi e forme di pensiero locale il cui grado di rarità è tale da consentire loro di partecipare a questo inedito mondo urbano.

5.4 - La città territoriale provinciale come luogo di opportunità alternative o complementari

Questa metamorfosi della città investe quindi i livelli di governo urbano e richiede atti di pianificazione e gestione che siano mirati proprio a scoprire le differenze, le risorse potenziali, gli indizi di vitalità, le forme di pensiero ed i saperi locali che un territorio esprime e che possono entrare a far parte di “concerti” interurbani che esaltino il valore sovralocale di tali situazioni mettendole in condizione di affrontare i nuovi scenari.

Le patologie della città oggi non sono più genericamente legate alla distanza dal centro come nella periferia della città tradizionale, ma ad un’assenza di centro, alla mancanza di una centralità che si configura principalmente come emarginazione rispetto ai processi di crescita della qualità urbana. Solo se le situazioni urbane periferiche sono in grado di offrire qualcosa di diverso dal centro è possibile davvero cancellare la periferia dal territorio provinciale e più in generale dai paesaggi urbani della modernità.

La stessa immagine della rete di città, ci stimola verso questi modi di pensare lo spazio della città contemporanea. Questa “città di città” può essere vista come una rete di opportunità urbane alternative o complementari diramate sul territorio in modo che i diversi centri possano caratterizzarsi ciascuno per una disponibilità di funzioni urbane riconoscibili, e radicata nelle rispettive specificità ambientali. Ciò configura un approccio rovesciato rispetto a quello che tendeva ad una “omogenea fruizione del territorio”, ad una “normalizzazione” delle differenze urbane - a tutte le situazioni, servizi ed occasioni dello stesso tipo.

5.5 - La città territoriale provinciale come luogo della riconoscibilità delle specificità ambientali legate alla natura e alla storia

Ma radicare le funzioni urbane sulle specificità ambientali significa ancorarle ai segni della natura e della storia dei luoghi, alle preesistenze che danno senso all’esperienza urbana come continuità tra l’ordine del “racconto” di un territorio e l’ordine dell’esperienza.

Rispetto al modello tradizionale gerarchico di organizzazione urbana del territorio in cui ogni centro ha un ruolo in rapporto ad una gerarchia - uguaglianza tra centri dello stesso ordine gerarchico, ogni centro come copia in piccolo di ogni altro centro di ordine superiore, con gli stessi servizi ma di un livello più basso - nel mutamento dell’organizzazione urbana del territorio provinciale le possibilità di ogni centro dipendono invece dalla sua diversità, dalla sua capacità di offrire opportunità differenti e forme di vantaggio comparato basate sulle proprie risorse e condizioni ambientali.

Il sistema delle preesistenze assume quindi rilievo perché stimola culturalmente e positivamente la tensione delle comunità verso l’innovazione, attraverso l’utilizzazione delle possibilità che la qualità “differente” del patrimonio naturale e culturale conferisce al territorio. Questo comporta la riscoperta e la messa in valore del rapporto di prossimità tra popolazione, attività e luoghi.

6. IL MODELLO DI URBANITÀ TERRITORIALE: LA RETE DI CITTÀ

6.1 - Mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo

La riforma normativa avviata dalla legge 142/90, ha dato il via al processo di riordino delle autonomie locali perseguendo la loro efficienza ed efficacia amministrativa, e il rafforzamento dei livelli locali, in modo che da un rapporto di relazioni che si svolge in modo gerarchico dallo Stato alle Regioni alle Province ai Comuni ed agli altri Enti ci si muova verso un concerto di azioni stimolato da un'attitudine collaborativa dei diversi livelli di governo. Sembra in questo senso allentarsi il modello gerarchico che è alla base della nostra organizzazione istituzionale e profilarsi un progressivo mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo. Il rapporto tra il livello locale e quello regionale deve essere costruito come confronto tra livelli di governo che consenta alla Regione di formulare indirizzi, mentre spettano alla Provincia ed al Comune compiti di pianificazione locale del territorio.

È infatti al livello locale che sono rilevabili nel territorio indizi di vitalità cui sono associabili centralità urbane non classificabili come livelli intermedi di una organizzazione gerarchica. È il caso, in Sardegna, di diversi centri la cui vitalità, prevalentemente legata ad attività manifatturiere di trasformazione delle risorse locali, supera i confini regionali, si rapporta ad altre situazioni della penisola e tende spesso a superarne i confini.

6.2 - La propensione al progetto della città reticolare nella percezione spaziale dei soggetti territoriali

Come è stato sottolineato, compito essenziale del piano è di “promuovere un'organizzazione orizzontale dei rapporti tra città”. Perché questo approccio possa favorire lo sviluppo di orientamenti efficaci, tuttavia, occorre non solo svolgere un'analisi in termini “oggettivi” della rete degli insediamenti provinciali; occorre anche verificare in che senso questa immagine complessa e reticolare della struttura insediativa corrisponda alla rappresentazione diffusa tra i decisori presenti nelle varie parti della Provincia.

In questa direzione è stata svolta nei mesi scorsi una campagna di interviste diretta in primo luogo agli amministratori dei diversi Comuni della provincia di Sassari ed in particolare ai sindaci. Essa ha avuto come obiettivo fondamentale quello di individuare immagini, percezioni ed opinioni degli amministratori a riguardo della realtà territoriale in cui operano.

Dato il carattere incompleto delle informazioni di cui si è potuto tenere conto in questa relazione è prematuro trarre un bilancio conclusivo dei risultati raccolti. In via provvisoria, tuttavia, si può constatare che alcuni elementi sono già emersi con forza, tanto a proposito di diverse realtà socioeconomiche della provincia, quanto a riguardo delle loro relazioni, delineando una propensione di massima verso un modello reticolare del futuro urbano, una rete cooperativa di città.

6.3 - Lo sfondo storico ambientale della rete di città: le dominanti ambientali

Questo approccio alla programmazione dello sviluppo ha sullo sfondo un nuovo concetto di strategia urbana mirato alla esplorazione degli indizi di vitalità del territorio, alla messa in valore delle differenze, alla ricerca dei saperi locali, che consentano la configurazione di situazioni urbane in grado di affrontare le difficoltà del quadro competitivo del nuovo universo urbano.

Il riconoscimento delle specificità ambientali del territorio e la individuazione di significativi elementi di correlazione con la struttura di insediamento hanno condotto nella prima fase ad una inedita immagine del quadro storico-ambientale che sembra assecondare una organizzazione reticolare - la rete di città - dell'organizzazione urbana del territorio provinciale: una città territoriale che - come è stato detto - si configura come luogo di opportunità alternative o complementari diramate sul territorio e radicate sulle specificità ambientali.

Ad esempio, nella carta geoambientale della provincia elaborata nella prima fase, vengono rivelati gli elementi di correlazione tra le linee di fratturazione dominanti e le strutture di insediamento, elementi

che costituiscono i principali corridoi ambientali del territorio provinciale, vere e proprie strutture generative del suo disegno insediativo.

Le dominanti ambientali strutturano il paesaggio ambiente del territorio provinciale che si costruisce sulla qualità delle differenze tra suoi luoghi densi di natura e di storia. Viene confermato un fondamentale obiettivo del Piano, che mira a scoprire la città territoriale provinciale come luogo della riconoscibilità delle specificità ambientali legate alla natura ed alla storia dell'uomo.

Il quadro interpretativo che confronta sistema ambientale, sistema insediativo e sistema infrastrutturale fa emergere le possibilità di costruzione di una geografia strutturale del territorio provinciale fondata su un insieme di generatrici spaziali, potenzialmente adeguate a sostenere l' "indifferenza localizzativa" delle attività in una rete di città, cioè la possibilità delle città di stare nel mondo urbano che va prospettandosi non per la loro localizzazione rispetto a centri di rango superiore, ma piuttosto per la loro capacità di mettere in campo risorse e saperi locali.

In questo senso vengono considerate:

- la generatrice costiera da Alghero - Sassari fino a S.Teresa e Olbia,
- la generatrice parallela da Sassari a Tempio fino a Olbia,
- la generatrice di pianura da Alghero a Sassari a Olbia lungo la valle del Rio Mannu di Ozieri,
- la generatrice interna da Sassari al Meilogu ed attraverso la valle del Goceano fino a Olbia.

Si tratta di un insieme di generatrici spaziali che già esiste, ma di cui vanno rivelate le potenzialità di costruzione di un palinsesto urbano e territoriale dotato di equità, facendo in modo che ogni esperienza progettuale ad ogni scala di operatività, anche la più minuta, possa essere convertita in un'azione che faccia emergere il senso pertinente e rilevante di questa struttura generativa.

Il progetto del territorio si dispiega così alle diverse scale di operatività, superando le distinzioni e le gerarchie ed incorporando i significati delle dominanti ambientali dell'organizzazione dello spazio, che contribuiscono a creare spazi riconoscibili di comunicazione, in cui possono trovare soluzione la convivenza di diverse cifre del tempo, la compresenza dell'esigenza della mobilità che esprime un'indifferenza al luogo e la necessità del rapporto con il luogo, che è connaturato all'etica urbana, alla possibilità stessa della convivenza civile.

6.4 - La ricostituzione della civitas territoriale: i campi del progetto ambientale dei servizi sociali

Rispetto a questa prospettiva che evoca la rigenerazione di un'attitudine progettuale, le singole città vanno richiamate ad occuparsi con rinnovata attenzione della qualificazione delle dimensioni della vita comunitaria: in una parola, della *civitas*, il cui legame indivisibile con l'*urbs* è costitutivo del significato stesso di città e rappresenta il terreno di coltura della crescita sociale ed economica di un territorio. Vanno considerati in tal senso i tentativi di riorganizzazione del sistema dei servizi alle persone che già in questa prima fase hanno consentito di individuare alcune promettenti linee di lavoro.

La prima analisi condotta sul livello quantitativo e qualitativo dei servizi alle persone nei singoli comuni della provincia di Sassari ha messo in luce alcune caratteristiche rispetto all'interrogativo di fondo sulla possibilità autonoma dei comuni di progettare in base alla loro realtà sociodemografica. La risposta, sulla base di ulteriori approfondimenti, è abbastanza univoca: la tipologia dei servizi, la scelta dei destinatari, la gestione congiunta tra più amministrazioni sono nate essenzialmente dagli indirizzi legislativi, salvo alcune eccezioni.

Una seconda lettura ha invece preso in considerazione le esperienze di progettazione autonome e di collaborazione intercomunale cercando di coglierne le origini, le motivazioni ed anche gli ambiti di realizzazione. Il dato che emerge è abbastanza difforme sul territorio provinciale, anche se non contraddittorio con le considerazioni svolte qui sopra.

Mentre la progettazione derivante da vincoli legislativi abbraccia tendenzialmente le zone geografiche, la progettazione autonoma coincide con subaree delle zone storiche ma si colloca anche a scavalco dei confini tradizionali, individuando i soggetti interessati sulla base di criteri diversi (mobilità, emergenze comuni, disponibilità individuali di amministratori o operatori tecnici).

È possibile poi una lettura trasversale dei diversi indicatori sul funzionamento dei servizi. Si manifesta una equazione credibile, perché già rilevata in altre zone, ma abbastanza significativa o almeno degna di maggiore attenzione e riflessione: i comuni che presentano un minore grado di corrispondenza tra caratteristiche della popolazione e tipologia dei servizi (ad esempio il sopracitato rapporto tra invecchiamento della popolazione e servizi per gli anziani) sono anche i comuni meno coinvolti in nuovi progetti, meno attivi in esperienze di collaborazione con altre amministrazioni ed anche meno ricchi di forme di volontariato. È emerso già in altre indagini che, contrariamente ad una opinione diffusa, le attività di volontariato assumono maggiore rilevanza e visibilità ove il soggetto pubblico è propositivo ed organizzato, in quanto in grado di rispondere e misurarsi con le sollecitazioni e le esperienze volontaristiche. Questi segnali sono tutti significativi di processi di crisi in atto, anche se i livelli di sofferenza raggiunti sono i più diversi.

Un discorso a parte va condotto sulle due città maggiori, Sassari e Olbia, per le quali necessitano ulteriori approfondimenti ed indagini.

Se, da un lato, è bene essere consapevoli di tali problemi, è necessario anche essere coscienti del fatto che - come è stato detto in precedenza - in ogni situazione, è sempre possibile (almeno in linea di principio) mettere in atto iniziative atte a stimolare una reazione endogena, da parte delle popolazioni interessate, atte ad invertire le tendenze al declino economico e sociale, pur in presenza di *trend* demografici non immediatamente reversibili.

Le iniziative di cui qui si parla debbono avere un carattere “integrato”, vale a dire devono riuscire ad “aggredire” la situazione esistente operando contemporaneamente da più punti di vista. In particolare, pare opportuno sottolineare i seguenti aspetti:

- riqualificazione e differenziazione dell’offerta dei servizi;
- flessibilizzazione dell’offerta in ogni tipologia di servizi;
- capacità di integrazione fra offerta pubblica ed intervento del “terzo settore”;
- rafforzamento del governo locale, delle capacità progettuali e della cooperazione a scala intercomunale.

Le situazioni ricorrenti dei problemi relativi alla ricostituzione dei servizi sociali hanno consentito di individuare campi problematici sui quali calibrare processi progettuali di rigenerazione del sistema dei servizi come principali condizioni infrastrutturali della socialità urbana e territoriale. In questo senso sono stati individuati una serie di campi del progetto ambientale dei servizi sociali che corrispondono ad ambiti insediativi in evoluzione per le dinamiche urbane che li interessano e che mettono in discussione i legami con immagini consuetudinarie delle regioni storiche di riferimento.

6.5 – Profili dell’economia provinciale

6.5.1 Generalità

Occorre premettere che un’analisi rigorosa del panorama economico a livello provinciale dovrebbe avvalersi di una base di dati omogenea, e sufficientemente profonda in senso temporale, riguardante i principali aggregati che caratterizzano il tessuto economico e sociale dell’area. Poiché al riguardo esistono attualmente notevoli carenze, l’analisi che segue ha utilizzato un insieme eterogeneo di fonti informative: elaborazioni di istituti di ricerca pubblici (in particolare l’Istituto Tagliacarne); indagini specifiche realizzate periodicamente dal gruppo di lavoro della Direzione Generale del Banco di Sardegna; dati dell’Unioncamere; indagini campionarie e attività di monitoraggio relative allo stato delle economie locali svolte periodicamente dal sistema camerale. Pur con tali limiti è comunque possibile tracciare un quadro esauriente dello scenario economico provinciale e delle sue peculiarità.

La Provincia di Sassari si caratterizza per una ridotta densità abitativa distribuita in maniera irregolare su una superficie territoriale piuttosto estesa. Poco meno del 40% della popolazione è concentrata nell’area Nord-Ovest comprendente il Capoluogo e i tre comuni ad alta intensità di Sorso, Porto Torres e Alghero; il 20% è localizzato in Bassa Gallura, nei tre popolosi comuni di Olbia, Arzachena e La Maddalena; circa il 10% vive in tre centri, importanti sotto il duplice profilo storico ed economico, come Tempio Pausania, Thiesi e Ozieri. Ma una parte cospicua della

popolazione, circa il 30%, vive in comuni con meno di 2000 abitanti, per i quali risulta problematico l'accesso ai servizi di qualità più elevata.

Nonostante queste peculiarità e la storica ristrettezza del mercato interno, la Provincia dispone di una base produttiva consistente (più di 40.000 imprese) che svolge un ruolo importante in ambito regionale con il 30% delle imprese attive di tutta la Sardegna.

La struttura produttiva provinciale presenta un buon grado di diversificazione che trova espressione nella coesistenza di imprese industriali operanti in diversi comparti: dai settori tradizionali dell'economia regionale (agricoltura, commercio, costruzioni e terziario), alle attività manifatturiere, ai trasporti, e soprattutto alle attività più direttamente legate al turismo.

La distribuzione del valore aggiunto per settori, nella media del periodo 1995-2002 [Agricoltura (4,1%), Industria (13%), Costruzioni (8,2%) e Servizi (74,7%)] rivela una struttura molto simile a quella del Mezzogiorno, ma con valori di alcuni punti superiori per il settore delle Costruzioni e dei Servizi e inferiori per l'Agricoltura e l'Industria. Questa particolare composizione settoriale unita al fatto che nell'ambito dei servizi assumono un peso notevole quelli non vendibili, spiega in parte la minore produttività (misurata dal valore aggiunto per addetto) di tutti i macrosettori dell'economia provinciale rispetto alla media regionale e nazionale nel periodo 1995-2002.

Con riferimento alle attività legate al turismo, la Provincia di Sassari, nell'ultimo decennio, ha registrato una crescita impetuosa, favorita indubbiamente dall'unicità delle attrattive naturali ma anche, in misura crescente, dallo sviluppo delle competenze e da una maggiore consapevolezza, sia a livello pubblico che privato, dell'importanza di dar vita a un sistema turistico integrato. Negli ultimi anni si è assistito ad un apprezzabile ampliamento dello spettro di esperienze turistiche offerte nell'isola e si segnano importanti miglioramenti nei collegamenti aerei con alcuni importanti bacini di internazionali (Gran Bretagna, Germania e da ultimo Spagna). La provincia di Sassari, assorbendo più della metà delle presenze totali, costituisce l'area di più antica e più spinta specializzazione turistica dell'isola. Fatta eccezione per i flussi assorbiti dal Capoluogo, imputabili solo in parte al turismo, il resto delle presenze si ripartisce in modo abbastanza equilibrato tra la Gallura occidentale e la Costa del Corallo. In particolare, la Costa del Corallo è prevalentemente improntata sulla ricettività alberghiera (il 22% delle presenze provinciali contro il 13% negli esercizi complementari), mentre nella Gallura occidentale prevalgono gli esercizi complementari.

Se il comparto turistico, con le relative attività industriali complementari, svolge un ruolo di primo piano ai fini della produzione della ricchezza provinciale, altrettanto determinanti risultano essere il terziario in genere – che oltre a svilupparsi nei settori tradizionali del commercio sta crescendo particolarmente nel settore del terziario avanzato e nei servizi alle imprese – nonché il settore primario, soprattutto per le coltivazioni cerealicole, orticole, arboree e per le produzioni zootecniche. Dal punto di vista dell'andamento settoriale, il settore commerciale è quello in cui si registra il maggior numero di imprese (oltre 13.000, pari a circa il 28% del totale). Quest'ultimo è stato investito anche in Provincia di Sassari da un radicale processo di razionalizzazione e ristrutturazione, che ha portato alla concentrazione dei punti di vendita e all'affermazione della grande distribuzione organizzata. Al riguardo è interessante osservare che Sassari si distingue dal resto della Regione per la peculiare presenza di alcuni operatori locali che, proprio nel ramo alimentare, sono riusciti a crescere e occupare spazi significativi di mercato.

Al secondo posto per numero di imprese troviamo il settore agricolo, che con oltre 10.000 aziende copre circa il 22% del totale, seguito dal settore delle costruzioni che con oltre 7.000 unità produttive copre invece circa il 15% del totale.

Tra i settori degni di nota devono senz'altro annoverarsi quelli del sughero, del granito e del lattiero caseario caratterizzati dalla presenza di imprese di piccole e medie dimensioni, organizzatesi in forma distrettuale. I distretti, come è noto, costituiscono un modello innovativo di organizzazione delle relazioni produttive, che si caratterizzano per la presenza di *enclaves* produttive particolarmente vivaci con competenze e tradizioni radicate nel territorio, e comunque di rilievo nell'ambito regionale. Tali imprese presentano un elevato grado di suddivisione delle competenze, una divisione del lavoro molto intensa, una elevata specializzazione in una o più fasi della filiera produttiva e una veloce circolazione delle informazioni a livello di micro-ambiente. Tutto ciò consente lo sviluppo di

significative esternalità a monte e a valle dell'intero ciclo produttivo, e quindi favorisce l'insorgere di vantaggi competitivi sia per le imprese di uno stesso comparto, sia a livello verticale, per quelle appartenenti a comparti diversi.

I distretti industriali sono stati riconosciuti dall'art. 36 della legge 317/1991. Il decreto ministeriale 51/93, emanato in osservanza della legge 317/1991, che stabilisce i parametri d'individuazione dei distretti industriali (indice di industrializzazione, indice di occupazione specializzata, indice di occupazione nelle PMI), e demanda alle Regioni il compito di individuare i singoli distretti e la loro composizione. Con riferimento alla provincia di Sassari la normativa regionale ha formalmente riconosciuto - con Delibera della Giunta regionale 26/20 del 26/06/97, attuativa dell'art. 36 della legge sopra indicata - i distretti del sughero di Calangianus - Calangianus, Tempio Pausania, Berchidda e Luras - e del granito di Gallura - Alà dei Sardi, Buddusò, Aggius, Bortigiadas, Calangianus, Luras, Tempio Pausania, Luogosanto, Berchidda, Sant'Antonio di Gallura, Padru e Telti -; tuttavia tra i distretti produttivi della provincia, di fatto, può senz'altro annoverarsi anche il polo gravitazionale lattiero-caseario del Meilogu che si estrinseca in un sistema agroalimentare integrato con aziende agricole e di trasformazione connesse in una robusta filiera. La rilevanza di questi 3 distretti produttivi è testimoniata dall'incidenza del totale delle imprese nei tre comparti (4,8%, a fronte del 3,9% nella media regionale).

Occorre sottolineare tuttavia che nonostante il relativo grado di sviluppo raggiunto ed il ruolo centrale nei rispettivi sistemi territoriali, queste realtà non hanno ancora acquisito un peso economico tale da riuscire a svolgere il ruolo di veri e propri centri propulsori dell'economia provinciale, capaci di assorbire senza profondi contraccolpi i rovesci della domanda, di sostenere la crescente concorrenza internazionale e le incertezze riguardanti la disponibilità delle materie prime da trasformare. Di recente, in concomitanza con l'ingresso nel mercato internazionale di nuovi agguerriti rivali, il settore estrattivo provinciale ha cominciato a perdere quote di mercato ed è entrato in una fase discendente estremamente preoccupante. Occorre agire con opportuni rimedi perché si tratta di uno dei settori chiave della Provincia. Gli interventi, tuttavia, non dovrebbero limitarsi alla semplice difesa dello *status quo*, ciò non sarebbe sostenibile e non favorirebbe comunque il rilancio del settore nel nuovo contesto di mercato. L'occasione dovrebbe essere sfruttata per aggredire i problemi strutturali messi in evidenza nelle numerose indagini empiriche riguardanti i distretti della Provincia, riassumibili come segue.

Distretto del sughero:

- divario fra imprese artigiane ed industriali in tutte le fasi del processo produttivo, con differenze crescenti man mano che si passa dalla fase di approvvigionamento a quella della commercializzazione;
- scarsa reattività ai mutamenti della domanda ed alla nascita di prodotti rivali (vedi le richieste sempre più sofisticate del settore enologico e l'intensa attività di ricerca e sviluppo di tappi ottenuti con materiali alternativi);
- forme di cooperazione molto limitate e comunque insufficienti soprattutto nel comparto delle imprese artigiane, dove adeguate strutture consortili potrebbero abbassare i costi relativi alla fornitura di servizi comuni.

Distretto lapideo (granito):

- bassa percentuale di materiale lavorato in loco;
- difficoltà a interagire direttamente col mercato finale di sbocco;
- insufficiente sfruttamento della capacità produttiva;
- elevato costo dei trasporti;
- bassa dimensione media d'impresa;
- eccesso di indebitamento a breve;
- insufficiente diversificazione;
- assenza di un indotto qualificato nei servizi;
- impatto ambientale.

Distretto lattiero caseario:

- presso le imprese minori e soprattutto fra quelle costituite in forma cooperativa si osserva una minore propensione all'adozione di politiche innovative, commerciali e produttive, ed all'ottimizzazione delle agevolazioni comunitarie;
- maggiore facilità di approvvigionamento da parte delle imprese cooperative rispetto ai caseifici privati;
- problemi di stabilizzazione della qualità dei prodotti (vedi gonfiore tardivo,...);
- scarsa decomponibilità del processo di produzione che impedisce la divisione del lavoro e la specializzazione;
- problemi relativi all'interazione fra i caseifici del distretto ed i fornitori della materia prima localizzati spesso nelle zone povere dell'interno.

Ciascuno di questi aspetti critici può essere superato con una opportuna combinazione di interventi mirati (ad esempio formazione ed addestramento, interconnessione ...), di iniziative interne al campo - figura spaziale di base del Ptc - ed agli attori direttamente interessati (nel riutilizzo dei materiali di risulta o nel controllo dei reflui) o ancora ad accordi intercampo o al limite di respiro provinciale, come in parte sta già avvenendo per il contratto d'area della provincia di Sassari ed il distretto lattiero caseario di Thiesi o ancora, sempre in collegamento con quest'ultimo, con le attività del Parco scientifico e tecnologico della Sardegna, attraverso Porto Conte Ricerche (Alghero), nell'ambito dell'innovazione di prodotto e di processo.

Su un piano più generale si può affermare che nella struttura produttiva della Provincia, nonostante i progressi registrati nel turismo, la vivacità di alcuni comparti del terziario e la presenza di significative agglomerazioni assimilabili ai distretti industriali in tre ambiti di un certo rilievo, sono ancora presenti i quattro limiti classici dell'insularità intesa come perifericità esasperata: frammentazione (ovvero piccola scala della produzione), localismo (ristrettezza dei mercati di sbocco), strozzature (inadeguatezza della dotazione infrastrutturale) e dipendenza (dal sostegno pubblico). In aggiunta a ciò, le politiche pubbliche locali dovrebbero considerare con maggior attenzione alcuni elementi inediti connessi alla crescente integrazione internazionale e allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

6.5.2 Settore commerciale

Scenari economici

Nonostante la flessione della spesa delle famiglie degli ultimi anni, la struttura commerciale della Provincia, in controtendenza rispetto al recente passato, segna una positiva evoluzione tanto sotto il profilo dimensionale quanto in relazione all'ammmodernamento delle unità di vendita. Entrambe le componenti della rete distributiva, dettaglio e ingrosso, sono cresciute apprezzabilmente. Per la prima, a fine 2002, i dati camerali indicano un aumento di 131 esercizi, che porta la consistenza totale a 8.987 unità; per la seconda, invece, si registra un aumento di 60 unità e una consistenza finale di 2.452 esercizi. La crescita del comparto nella Provincia rispetto alla media regionale è praticamente la stessa nel caso del commercio al dettaglio e significativamente maggiore (2,5% contro 1,7%) nel caso degli esercizi all'ingrosso. L'indice di rinnovamento, calcolato come rapporto tra il flusso complessivo di imprese iscritte e cessate e consistenza media delle imprese in un dato anno, coglie il grado di ricambio della rete e mostra valori superiori alla media regionale per tutti gli anni del triennio 2001-2003.

A fronte di questo andamento complessivo, sul quale hanno indubbiamente influito i provvedimenti di liberalizzazione del mercato, si osservano andamenti difformi sia per quanto riguarda l'evoluzione dei singoli settori merceologici sia per ciò che concerne la tipologia delle nuove aperture. Stando ai dati del Ministero delle Attività Produttive, che riguardano un sottoinsieme delle imprese coperte dalla rilevazione della Camera di Commercio, mentre si registrano aumenti superiori alla media in tutti i comparti diversi dall'alimentare, in quest'ultimo si assiste ad una flessione marcata. In generale sembra che nel nuovo contesto di mercato, caratterizzato da minori barriere regolamentari all'entrata,

trovino maggiore spazio gli esercizi specializzati, che diversificano l'offerta, rispetto alle unità indifferenziate, concentrate soprattutto nel settore alimentare tradizionale. Sotto il profilo dimensionale, le nuove aperture hanno riguardato in prevalenza gli esercizi di vicinato (massimo 150 mq per i comuni fino a 10.000 residenti, 250 mq per gli altri), con una dimensione media di circa 105 mq, superiore al dato regionale. Ma significative risultano anche le cifre relative alla classe media (36 nuovi esercizi su 56 dell'intera regione) e grande (3 nuove aperture, le uniche della regione). Guardando infine al comparto della grande distribuzione si nota da un lato la crescita dei *cash and carry*, dall'altro lato il perdurare del primato della Provincia sul resto della regione nonostante la notevole riduzione del distacco degli ultimi anni.

Sinteticamente, si può affermare che la configurazione complessiva della rete commerciale della Provincia sembra evolversi positivamente sotto il profilo quantitativo e si caratterizza per un elevato tasso di rinnovamento, ma essendo concentrata nei comuni più grossi (Sassari, Olbia etc.) ed essendo ancora forte il peso di alcuni comparti tradizionali poco specializzati mostra dei punti deboli sotto il duplice profilo dell'equilibrio territoriale e merceologico. Inoltre, ampliando la prospettiva per includere tutti gli effetti diretti e indiretti dello sviluppo del settore, non vanno dimenticati l'impatto ambientale, particolarmente importante in relazione alle scelte insediative nei comuni sensibili sotto il profilo turistico, e quello sociale, legato al declino di molti esercizi con forti esternalità positive per la qualità/vitalità dei centri storici di molte comunità, piccole e grandi.

Scenari normativi e riflessi urbanistici

Sotto il profilo normativo, si evidenzia l'esigenza, già richiamata in riferimento alla pianificazione di settore, che la Provincia provveda a pianificare la rete commerciale mediante la predisposizione del Piano provinciale di urbanistica commerciale, in applicazione della Deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2000, n.55/108 recante "Indirizzi e Criteri di programmazione commerciale ed urbanistica in attuazione del citato D.P.C.M. 6 ottobre 2000".

In base a tale delibera, la Provincia è chiamata alla individuazione delle aree di insediamento delle Grandi Strutture di Vendita (GSV) ed alla indicazione dei valori di Superficie di Vendita (SV) di ciascuna di esse, provvedendo alla ripartizione tra SV alimentare e SV non alimentare.

La materia è comunque in evoluzione, anche in rapporto al processo di decentramento di funzioni agli enti locali. Infatti, occorre evidenziare che recentemente la Giunta regionale ha, di fatto, ridotto le competenze provinciali sancendo il divieto per un anno di prevedere incrementi delle superfici di vendita per le GSV, rispetto ai valori stabiliti dalla Regione.

Inoltre, un recentissimo disegno di legge, che dovrebbe costituire la disciplina quadro in materia, attualmente al vaglio del Consiglio regionale, prevede la pressoché totale eliminazione delle competenze attribuite alla Provincia, facendo residuare in capo ad essa solo le marginali funzioni esercitabili nelle Conferenze di servizi in merito al rilascio dell'autorizzazione comunale all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento della superficie delle Grandi strutture di vendita.

Pur in questi scenari evolutivi, la pianificazione commerciale provinciale dovrà dispiegarsi in relazione a un primo quadro territoriale i cui criteri, definiti dalla Regione, rispondono ad elementi che lo stesso Pup-Ptc evidenzia; infatti, ciascuna Regione è chiamata a tenere conto di una serie di ambiti territoriali che meritano una particolare salvaguardia, anche al fine di evitare una liberalizzazione commerciale indiscriminata:

- *aree metropolitane omogenee*, al fine di garantire una programmazione integrata tra il centro e le realtà periferiche;
- *aree sovracomunali*, al fine di costituire un unico bacino di utenza; a tale scopo, per queste aree dovranno essere individuati appositi criteri omogenei di sviluppo;
- *centri storici*, al fine di tutelare la presenza delle attività di commercio e di artigianato che possono svolgere un qualificato servizio sul territorio nonché difendere la presenza degli esercizi che vantano un valore storico ed artistico, evitando che gli esercizi tipici e radicati sul territorio vengano espulsi dai centri storici;
- *centri di minore consistenza demografica*, al fine di sviluppare il miglioramento delle infrastrutture, con particolare riferimento alla viabilità.

Anche la pianificazione comunale dovrà esplicitarsi entro limiti indicati dalla Regione, che dovrà infatti fissare i criteri di programmazione al fine di consentire agli strumenti urbanistici comunali la individuazione:

- delle aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio;
- dei limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale;
- dei vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita;
- della correlazione e contestualità nei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita.

In relazione ai riflessi ed alle implicazioni urbanistiche e territoriali, coerentemente alle opzioni culturali del Pup-Ptc, il Piano propone, oltre al quadro conoscitivo di sfondo su cui fondare e specificare la analisi, alcuni elementi di riferimento alla futura pianificazione commerciale che potrà essere convenientemente affrontata con un approccio di *campo*:

- attribuzione alla funzione commerciale di compiti di riequilibrio territoriale e di rigenerazione socioeconomica;
- creazione dei presupposti per realizzare una rete commerciale che, da una parte assicuri la migliore produttività del sistema e dall'altra garantisca la qualità del servizio al consumatore, armonizzandosi con gli altri servizi esistenti;
- pianificazione territoriale, soprattutto delle grandi strutture di vendita, fondata su alcuni principi, equità economica nel rispetto del principio della libera concorrenza anche attraverso un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie di vendita (esercizi di vicinato e medie strutture); sostenibilità ambientale con insediamenti commerciali compatibili nel loro impatto, con il territorio e l'ambiente, con particolare riguardo alla mobilità, al traffico e all'inquinamento; equità territoriale, nel senso che nelle zone del territorio provinciale particolarmente degradate, gli insediamenti produttivi devono avere una funzione di riqualificazione del tessuto urbano;
- salvaguardia e la riqualificazione dei centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche proprie degli insediamenti commerciali e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale.
- conservazione e riqualificazione della rete commerciale presente nelle zone di montagna, rurali e insulari, anche attraverso la creazione di servizi commerciali polifunzionali, favorendo soprattutto il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale. A tale fine andranno salvaguardati, prevedendo forme di incentivazione, quegli insediamenti commerciali che tendono al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio, anche per salvaguardare i livelli occupazionali reali,

6.6 - Prime ipotesi di soluzione

6.6.1 - Il superamento dei limiti classici dell'insularità

Benché il superamento dei limiti richiamati possa avvenire in una molteplicità di modi è opportuno richiamare le caratteristiche principali dei possibili interventi.

A) Frammentazione

La manifestazione più evidente della frammentazione è la dispersione del tessuto produttivo e la scala estremamente ridotta delle imprese che lo costituiscono. Il nanismo industriale è riconducibile fondamentalmente alla ristrettezza dei mercati di sbocco e alla difficoltà delle imprese locali di raggiungere da sole la soglia minima efficiente. Le politiche rivolte al problema dovrebbero concentrarsi su tre dimensioni: 1) il potenziamento dei trasporti 2) l'innalzamento della capacità di commercializzare i prodotti nei mercati distanti 3) il miglioramento della funzionalità delle aree

destinate alle attività produttive 4) la rimozione delle resistenze alla crescita dimensionale. Su quest'ultimo aspetto, chiaramente, sono soprattutto le politiche nazionali a disporre degli strumenti più efficaci. Le resistenze alla crescita dimensionale, infatti, sono prevalentemente il risultato del timore di perdere il controllo dell'impresa e/o i benefici fiscali della piccola dimensione. Tuttavia, anche politiche mirate di animazione e di formazione manageriale su base locale potrebbero aiutare l'adozione di una visione più ampia dei percorsi di crescita dell'impresa.

B) Localismo

Con questa espressione si suole porre l'accento sulla limitatezza dei mercati di sbocco e sull'introversione di gran parte delle attività di trasformazione locali. Posto che molti mercati di nicchia assicurano oggi una redditività apprezzabile, e dunque una ricaduta notevole per l'impresa e il territorio in cui è inserita (si pensi alle molte recenti storie di successo nel comparto vitivinicolo), è indubbio che, eccezion fatta per il turismo e per l'industria pesante (che però in gran parte riesporta materie prime trasformate), la domanda estera di beni e servizi nell'area provinciale è del tutto trascurabile. Le stime per l'intera regione, del resto, indicano un valore intorno al 7% del PIL. Occorre dunque rafforzare le azioni rivolte all'internazionalizzazione delle imprese locali (fiere, accordi di cooperazione, consorzi per l'esportazione, formazione etc.), ma nel contempo vanno sostenute le iniziative di supporto al miglioramento qualitativo e alla diversificazione dei prodotti, soprattutto per quei gruppi merceologici dove la distanza dal luogo di produzione pone problemi specifici (es. aumento della *shelf-life*, la vita in mensola, di molti prodotti tipici agroalimentari).

C) Strozature

L'elenco dei colli di bottiglia, come viene ampiamente documentato nel piano, è molto lungo (trasporti, risorse idriche, energia, finanza etc.). In una situazione di maggior rigore della finanza pubblica, diventa cruciale utilizzare in modo efficiente le risorse disponibili. Gli interventi in questo campo, pertanto, dovrebbero prestare un'attenzione speciale non solo al reperimento di risorse aggiuntive come quelle comunitarie, ambito nel quale l'Amministrazione Provinciale sta operando con efficacia da diverso tempo, ma anche al modo in cui sia forme innovative di finanza sia meccanismi nuovi di assegnazione dei diritti di offerta dei beni e di promozione del mercato possono aiutare a rimuovere le strozzature.

D) Dipendenza

Il problema della dipendenza, in prospettiva, presenta due risvolti entrambi rilevanti: da un lato è necessario, perché non sostenibile nel lungo periodo, ridurre l'ammontare complessivo dei trasferimenti pubblici (in taluni comparti, com'è noto, questi ultimi superano il valore aggiunto); dall'altro lato, una grossa parte di tali trasferimenti – quelli di origine comunitaria – si ridurranno sicuramente con l'uscita della Sardegna dal novero delle regioni dell'obiettivo 1. Il problema di politica economica consiste dunque nell'individuare un percorso graduale di uscita dalla dipendenza che minimizzi le inevitabili ripercussioni negative per particolari gruppi sociali ed aree territoriali. Scelte coraggiose dovranno essere compiute in particolare per quanto riguarda i pesi da attribuire al miglioramento delle condizioni di contesto piuttosto che al persistere degli interventi di compensazione delle diseconomie ambientali, ai sussidi monetari oppure ai servizi reali.

6.6.2 - Elementi inediti connessi alla globalizzazione e all'ICT

Con lo sviluppo impetuoso dell'integrazione internazionale, nell'ultimo decennio, trainata dalla rivoluzione nell'Information and Communication Technology (ICT) e dall'abbattimento delle barriere fisiche e amministrative al movimento delle merci, dei capitali e dei fattori, lo scenario più generale entro cui riflettere sulla pianificazione locale deve necessariamente ricomprendere alcuni elementi inediti o comunque finora scarsamente considerati. Ci riferiamo all'ascesa di una nuova classe creativa, soggetti con un elevato capitale umano, che costituiscono oggi il bene più ricercato dalle imprese innovative e ad elevato tasso di crescita. Se prima era la localizzazione vicino alle risorse chiave (es. risorse naturali) o ai mercati di sbocco il fattore cruciale di successo per le imprese, oggi è invece importante la localizzazione in prossimità della classe creatrice, dei talenti. Oggi la maggiore concentrazione di questo fattore così importante per le imprese *high-tech* si osserva nelle grandi concentrazioni urbane. Esiste al riguardo una forte regolarità empirica, i talenti prediligono i luoghi

dove la qualità della vita in generale e l'apertura culturale dell'ambiente sociale è particolarmente elevata. Si potrebbero citare in proposito gli autorevoli lavori del geografo economico Richard Florida, il quale trova una fortissima correlazione fra la concentrazione di talenti e di imprese innovative nelle città americane e tre indicatori fondamentali del tessuto urbano: l'ampiezza relativa della comunità gay (una variabile proxy che coglie l'elemento tolleranza), la dimensione relativa della comunità dei creativi (designer, ingegneri, esperti software e di comunicazione etc.), la percentuale di stranieri rispetto alla popolazione locale (sinonimo di apertura alle influenze culturali più disparate e alla promozione basata sul merito piuttosto che sul censo o l'origine etnica). Si possono leggere questi dati in tanti modi, ma al di là delle peculiarità del caso americano, non può sfuggire una conclusione incontestabile: chi vuole creare un ambiente idoneo allo sviluppo di imprese innovative deve pensare agli elementi che richiamano maggiormente la risorsa scarsa più importante, i talenti, e questi oggi sembrano essere soprattutto quelli che definiscono un'elevata qualità della vita urbana e sociale (ad esempio: istruzione, verde pubblico, servizi tecnologici, vivacità e dinamismo del contesto politico e sociale). Molti di questi elementi, vale la pena sottolineare, interessano anche i cittadini comuni e le loro amministrazioni. C'è solo il problema, di non poco conto, che richiedono interventi talvolta poco visibili e che si collocano molto a monte dell'azione pubblica. Inoltre, sono molto produttivi sul piano elettorale. Servono dunque interventi pianificati che superino le incertezze dovute al normale e democratico avvicendamento delle coalizioni politiche.

6.7 - Un'economia di prossimità: la strategia locale dello sviluppo economico

Come è stato indicato nel Rapporto di sintesi di prima fase, la costituzione della *civitas* territoriale attraverso la rigenerazione del sistema dei servizi alle persone è anche il presupposto per la costituzione di nuclei di urbanità sui quali calibrare una strategia dello sviluppo fondata su agenti collettivi locali, su comunità di imprese legate da un'economia basata sulla prossimità tra popolazione e luoghi, come ambiente propizio all'innovazione.

Sulla base della conoscenza di sfondo del contesto provinciale acquisita nella prima fase di elaborazione del Piano territoriale di coordinamento e di ulteriori accertamenti riguardanti le dinamiche della struttura produttiva locale e l'evoluzione del settore turistico, in questa seconda parte del lavoro si è cercato di individuare i principali processi di crisi e delineare alcune possibili soluzioni.

L'analisi ha preso le mosse da alcuni importanti riscontri empirici riguardanti il legame fra sviluppo turistico e dinamica economica locale. Innanzitutto l'analisi shift-share, già effettuata nella fase preliminare in riferimento ad alcuni comuni, è stata estesa a tutti i comuni della provincia per i quali è stato possibile eseguire la scomposizione della variazione complessiva della grandezza che esprime il cambiamento (nel nostro caso il numero di addetti del settore industriale). I risultati principali, tralasciando i dettagli settoriali, sono così riassumibili:

- nei comuni turistici le variazioni complessive (crescita dell'occupazione totale) sono riconducibili prevalentemente alla componente locale, che spiega in media il 91% del cambiamento;
- nei comuni distretto, pur essendo apprezzabile il contributo della componente locale, si avverte l'influenza esercitata dalla composizione settoriale all'inizio del periodo considerato (1981);
- il peso della componente locale si avverte anche nei restanti comuni, dove tuttavia si riduce in media al 76%.

Dalla lettura dei risultati dell'applicazione della tecnica ai diversi comuni emerge uno scenario singolare.

A fronte di una componente tendenziale sempre negativa per la riduzione del numero di addetti a livello provinciale, l'incremento relativo netto di 33 comuni appare confortante se visto alla luce di una variazione attesa inferiore a quella effettiva. In altri termini la maggior parte dei comuni ha sperimentato una maggiore partecipazione in termini di posti di lavoro.

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti riferita al periodo 1981-1991 rappresenta un primo punto di partenza per una verifica statistica della struttura industriale nella provincia di Sassari e di alcuni comuni della provincia. Lo studio applicato a livello prima provinciale e poi comunale ha messo in luce l'influenza esercitata dalla struttura economica e dai fattori locali sulla dinamica occupazionale.

La provincia risente, come abbiamo visto, di una componente tendenziale fortemente negativa controbilanciata da una favorevole struttura dimensionale nonché di un forte effetto locale.

Per i comuni che hanno costituito oggetto di studio la variazione complessiva è maggiormente attribuibile a ragioni di specificità locali più che a motivi di tipo strutturale - settoriale.

Avendo isolato la componente più dinamica del cambiamento locale, si è cercato di misurarne il legame con l'evoluzione del fenomeno turistico.

Nel complesso, considerato che la componente locale dell'analisi *shift-share* è un residuo che si ottiene dopo aver sottratto alla crescita della grandezza oggetto di studio la componente tendenziale e quella strutturale, i risultati ottenuti sono fortemente indicativi e non smentiscono l'ipotesi che la spinta principale alla crescita osservata nei comuni della provincia sia riconducibile allo sviluppo del fenomeno turistico.

Il ruolo del turismo come motore dello sviluppo, tuttavia, rischia di essere frustrato da una molteplicità di fattori che definiscono, di fatto, almeno tre distinti processi di crisi: essi riguardano nell'ordine l'impatto economico del turismo, il suo impatto ambientale (globale) ed i conflitti relativi alla gestione delle risorse naturali.

L'incapacità del sistema locale di aumentare l'impatto economico del turismo, ossia di propagare nel tempo e nello spazio l'impulso iniziale della spesa turistica, è stato segnalato da più parti. A questo fine conviene ragionare in base alla trilogia classica degli effetti diretti, indiretti ed indotti. Questi, com'è noto, si riferiscono rispettivamente:

- all'impatto relativo alla produzione dei beni e servizi che soddisfano direttamente la domanda turistica;
- alla produzione di beni e servizi intermedi che entrano nella produzione delle imprese direttamente attivate dalla domanda dei turisti;
- al valore della produzione richiesto per soddisfare il consumo di coloro che hanno tratto il loro reddito nell'attività di supporto diretto o indiretto alla domanda turistica.

L'evoluzione del comparto nella regione è caratterizzato ancora oggi dal prevalere degli effetti del tipo a) rispetto a quelli di tipo b) e c). Questa circostanza di per sé non rappresenta un fatto negativo, se non fosse che, avendo raggiunto una fase di maturità, il turismo locale non può più seguitare ad appoggiarsi allo sviluppo immobiliare, che rappresenta la componente più importante dell'effetto diretto. Occorre rafforzare i legami intersettoriali sottesi agli effetti indiretti ed indotti.

La domanda cruciale che si pone, in relazione all'obiettivo di rafforzare i legami intersettoriali, riguarda le modalità dell'intervento pubblico. Anche in passato, infatti, si è cercato con incentivazioni di vario genere di promuovere le produzioni locali, l'artigianato tradizionale e così via. La stessa legge sull'agriturismo licenziata di recente vuole porre riparo a molte delle distorsioni cui abbiamo accennato. Il risultato di questi interventi è stato spesso quello di annullare la disciplina del mercato, di impedire cioè che una delle fonti principali di sviluppo dell'imprenditorialità e di crescita dell'impresa potesse manifestarsi. Oggi ciò non è più possibile, sia per la ristrettezza delle risorse pubbliche utilizzabili a questo fine sia per la maggiore consapevolezza delle distorsioni che ciò potrebbe creare. Occorre ricercare un taglio diverso degli interventi, più amichevole nei confronti del mercato e più economico sotto il profilo dell'impiego di risorse, valutando di volta in volta quali siano gli effettivi fallimenti del mercato e sotto quali condizioni un dato provvedimento pubblico può davvero rimediare a tali fallimenti.

Un programma pubblico ben congegnato dovrebbe puntare ad assicurare il coordinamento o la produzione dell'informazione necessaria a far emergere rapporti di mercato.

Ciò che si vuole affermare, in sostanza, è che le soluzioni nell'ambito di questi processi di crisi vanno ricercate creativamente, puntando ove possibile a far emergere un sistema di prezzi capace di segnalare attendibilmente che cosa produrre e con quali metodi. Questa raccomandazione, ovviamente, non implica l'abbandono di tutte le politiche tradizionali, anche perché molte di queste trovano giustificazione in carenze classiche dei mercati difficilmente colmabili senza un adeguato intervento pubblico. In quest'ultimo caso, tuttavia, occorre prestare attenzione al disegno delle istituzioni e/o delle agenzie alle quali si affida la missione di promuovere l'iniziativa pubblica.

Nelle considerazioni appena svolte non abbiamo toccato il problema della stagionalità dei flussi turistici, che evidentemente ricade all'interno di questo processo di crisi anche se in una posizione diversa rispetto ai problemi sollevati. La stagionalità, infatti, influenza soprattutto l'entità delle componenti del vettore di domanda turistica (spesa per periodo) piuttosto che il meccanismo di propagazione intersettoriale. Va da sé, comunque, che un'efficace azione di innalzamento dell'impatto economico complessivo del turismo richiede necessariamente tanto un aumento dei flussi medi quanto una loro migliore distribuzione temporale.

Il secondo processo di crisi identificato dall'analisi riguarda l'impatto ambientale (complessivo, non limitato esclusivamente all'ambiente naturale) del turismo. Come *Giano*, il turismo ha due facce: soffre dell'inquinamento del mare, ma in parte lo provoca, si lamenta della congestione dell'automobile di cui è pure una delle fonti maggiori, subisce incendi di boschi che ha contribuito ad accendere, sopporta porti turistici "calamitosi" che ha voluto ad ogni costo (Dewailly e Flament, 1993). Che il turismo sia ad un tempo vittima e causa di un ambiente degradato comincia a vedersi, in maniera inequivocabile, anche in Sardegna.

Quali linee di intervento economico discendono da questa analisi?

Per dare una risposta è necessario coniugare lo scenario generale descritto precedentemente con la conoscenza della struttura economica della provincia così come emerge dalle indagini realizzate nella prima fase di elaborazione del Piano. In particolare conviene muovere dal dato che la configurazione economica della provincia riflette fundamentalmente quella della regione: una base produttiva debole, scarsamente diversificata e popolata da imprese poco orientate verso l'esterno.

Questi riscontri, senza ulteriori qualificazioni, non dicono molto, in quanto non è definibile in astratto una scala minima efficiente dell'impresa. Inoltre, se l'impresa risulta integrata verticalmente ed orizzontalmente, come avviene nei distretti industriali, la taglia piccola diventa un elemento di forza piuttosto che di debolezza, perché assicura al contempo flessibilità e specializzazione.

Da questa prospettiva, si intravedono solo due alternative: nascere grandi e cercare l'efficienza interna o nascere piccoli ma integrati in un sistema. La combinazione "piccoli e soli" può condurre solo al fallimento. La stessa prospettiva, peraltro, suggerisce implicitamente che il ritardo economico non è soltanto un problema delle imprese ma coinvolge tutta la comunità in cui esse sono inserite.

A prescindere da questa interpretazione, un altro elemento importante è rappresentato dal fatto che ad un alto tasso di natalità delle imprese corrisponde un tasso di mortalità altrettanto elevato, da cui deriva una forte turbolenza che sfocia spesso in un ridimensionamento del numero di imprese attive. I punti appena sottolineati toccano evidentemente solo una parte dell'insieme di aspetti critici che condizionano lo sviluppo economico e sociale dell'isola. Essi tuttavia hanno il pregio di non essere particolarmente controversi e di suggerire in modo naturale il tipo di misure che conviene adottare per rimuovere gli ostacoli principali al processo di crescita. Infatti, se da un lato occorre intensificare l'attività di sostegno alla nascita di nuove imprese, dall'altro lato è urgente promuovere interventi che aumentino la "speranza di vita" delle imprese esistenti. Ciò può essere fatto in diversi modi, ma se il problema della generalità delle microimprese, come si è cercato brevemente di documentare, è rappresentato da una dimensione media inadeguata e dall'isolamento produttivo, uniti spesso ad un orientamento esclusivo verso un mercato piccolo e povero piuttosto che ampio e ricco, è evidente che la strategia d'intervento deve prevedere:

un miglioramento della qualità e della quantità dei servizi finanziari e reali rivolti alle imprese nelle diverse fasi del loro ciclo di vita;

una maggiore enfasi sulle forme di intervento capaci di spingere gli attori locali a cooperare per un fine comune, a stringere accordi, a costruire regole che migliorino la qualità complessiva dei rapporti all'interno del sistema produttivo, producendo esternalità di ogni genere.

7. IL MODELLO SPAZIALE DEL PIANO

7.1 - Un dispositivo di Piano innovativo

Come è stato illustrato nelle pagine precedenti, il Piano non contiene un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presta solamente ad essere eseguito. È piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati campi del progetto ambientale.

Il dispositivo spaziale del Piano territoriale di coordinamento è costituito dall'insieme dei campi del progetto ambientale: campi in cui può dispiegarsi una forma di azione attraverso la quale si ricostituisce in forme evolutive la soggettività territoriale messa a dura prova dai processi di deterritorializzazione in atto. L'enfasi sul progetto corrisponde al tentativo di superare dicotomie consunte come tutela-trasformazione, vincolo-destinazione,... per assumere una concezione conoscitiva e problematica del progetto come costruzione di processi che aprono campi di possibilità per la vita organizzata. Il progetto del territorio supera perciò ogni posizione formalistica legata a uno *zoning* prescrittivo e muove verso una posizione interpretativa e formativa indirizzata sulla rappresentazione dei problemi del territorio e su ipotesi di soluzione non risolutive ma legate alla gestione dei processi significativi. In questo senso il progetto non è l'esito di un'azione in cui il soggetto collettivo preesiste, ma lo strumento che promuove forme cooperative di azione in cui i soggetti del territorio, assumendo obblighi reciproci, creano nuove forme di contrattualità che innescano processi di costruzione di trame di solidarietà urbana e territoriale e progressivamente le nuove soggettività collettive e le nuove figure spaziali del territorio: quelle che vengono definite più avanti le nuove ecologie territoriali.

Mediante l'individuazione di una serie di campi del progetto ambientale è stata individuata una serie di ambiti a carattere sovracomunale, correlati all'attuazione di specifiche funzioni comunali e provinciali, suscettibili di costituire oggetto, previa definizione consensuale, di progetti di finanziamento comunitario, patti territoriali ed altre forme di sostegno finanziario per la definizione dei quali risulta necessaria la cooperazione tra Regione, Provincia e Comuni. In questo senso, la programmazione negoziata assume i caratteri di un processo progettuale attraverso cui si costituiscono e si rigenerano figure socio territoriali più adeguate ad affrontare i problemi del mondo urbano contemporaneo.

Il campo rappresenta l'unità spaziale di base dell'accordo di pianificazione, che coinvolge i Comuni interessati dal campo ma che al tempo stesso può investire più campi tematici o pluritematici e che in ogni caso costituisce una prima rappresentazione spaziale di problemi comuni da affrontare con un processo progettuale unitario; un processo che in quanto tale può anche condurre ad una differente articolazione della base spaziale di riferimento.

7.2 - Le ecologie territoriali

7.2.1 Forme e processi

Assunte queste opzioni, il Piano individua un insieme di campi di problemi e potenzialità delle risorse attraverso cui il contesto, la soggettività territoriale, si autorappresenta rivelando le sue aspettative e le sue aspirazioni per un progetto di territorio che mette in relazione differenti forme e processi che variano in un intervallo tra due estremi:

- forme e processi in situazioni dense di natura e di storia, la cui gestione ha le caratteristiche di processualità, reversibilità, autoriproducibilità, di apertura di possibilità e, in definitiva, di autosostenibilità proprie di una forma di azione che pone l'ambiente, in quanto potenziale strategico di un "territorio di eccellenza" (la provincia di Sassari), come nucleo centrale di una politica territoriale capace di aprire prospettive promettenti ai territori esterni alla "nebulosa urbana" europea. L'infrastrutturazione sarà prevalentemente leggera: le economie sono per ora marginali, ma dovranno progressivamente diventare strutturali. Il processo generativo si costituisce sulla capacità locale di rielaborare internamente e dispiegare nelle varie componenti

del sistema economico - agricola, industriale, artigianale e commerciale - l'energia esterna connessa ai flussi turistici;

- forme e processi in situazioni urbane intensive, la cui gestione ha le caratteristiche proprie di una forma di azione vincolata al funzionamento di una macchina urbana consolidata, in cui le azioni di riqualificazione, che sono ancora tipiche delle esigenze di *marketing* urbano e non, aprono prospettive rilevanti - a breve e medio termine - di rifondazione urbana in senso ambientale, si orientano su alcune direzioni chiave - mobilità a basso consumo di energia, lotta a tutte le forme di *polluzione*, smaltimento come progetto di ogni forma del deperire per affrontare il tema dei rifiuti e dello spreco nella vita di uomini e città - che aprono nel lungo periodo un campo di possibilità alla qualità ambientale della vita spaziale. L'infrastrutturazione sarà indirizzata a rendere il contenuto tecnologico delle città - nel breve e medio periodo - nuovamente superiore a quello degli individui, delle famiglie e delle imprese. Le singole città vanno richiamate a occuparsi con rinnovata attenzione della qualificazione delle dimensioni della vita comunitaria, dei servizi alle persone, della *civitas*, il cui legame indivisibile con l'*urbs* è costitutivo del significato stesso di città e rappresenta il terreno di coltura della crescita sociale ed economica di questo territorio. Attraverso il progetto del territorio si ricostituiscono e si costruiscono nuove relazioni tra le forme ed i processi individuando nuove ecologie territoriali.

Le forme ed i processi individuano ecologie territoriali: cioè situazioni in cui le componenti dell'ambiente - nel suo significato di ambiente propizio alla vita spaziale degli uomini - concorrono a realizzare un assetto significativo riconoscibile ed indirizzato alla costruzione di economie orientate in senso ambientale.

Sono le nuove figure spaziali - per ora definibili solo in prima approssimazione - che emergeranno dal progetto ambientale che i soggetti territoriali svilupperanno affrontando campi di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione, attività e luoghi. È, ad esempio, il caso delle ecologie dei sistemi fluviali e lacustri che si costruiranno affrontando in un determinato territorio un campo problematico come quello della gestione delle risorse idriche: un "campo dell'acqua" in cui i territori depositari della risorsa hanno interessi differenti rispetto ai territori fruitori, così come vi possono essere conflittualità tra usi di diversi settori di risorse - ad esempio usi irrigui ed usi idropotabili.

I campi problematici richiamano ipotesi di soluzione che investono le forme ed i processi. Sono campi del progetto ambientale, nel senso che si sperimentano nuove forme del progetto del territorio per costruire nuove ecologie territoriali in cui le economie delle attività sono orientate in senso ambientale.

7.2.2 Ecologie complesse

Il nucleo di base da cui partire per un progetto del territorio orientato in senso ambientale è rappresentato dalle Ecologie elementari e complesse, che costituiscono la rappresentazione sistematica del complesso dei valori storico ambientali ai quali il Piano riconosce rilevanza.

Si tratta di un primo ordine di figure che interpretano le forme processo del paesaggio ambiente provinciale, la cui densità di natura descrive un *anello ambientale* che si costituisce nella connessione del territorio costiero con il corridoio ambientale che si dispiega dal Goceano al Monteleone: un anello che include le aree ambientali del Limbara e della regione paleobotanica dell'Anglona come tracce inaugurali di una città ambientale che si costruisce con una progressiva *migrazione ambientale* del territorio che a partire dall'anello muove verso le aree densamente urbane e le aree interne in cui la trasformazione ha offuscato le forme processo dell'ambiente.

Le ecologie complesse individuate sono elencate qui di seguito insieme a una breve descrizione dei processi ambientali che le caratterizzano, dei problemi e delle potenzialità legate alla gestione, delle ecologie elementari che le compongono, per le quali la normativa di coordinamento del Piano individua un quadro di compatibilità che rappresenta il riferimento di comportamenti territoriali che assumano l'ambiente come nucleo strategico dello sviluppo e di una nuova urbanità.

Una prima individuazione di ecologie elementari e complesse è la seguente:

- Capo Marargiu
- Stagno di Calich

- Punta Giglio
- Lago di Baratz
- Falesia dell'Argentiera
- Asinara
- Stagni di Stintino
- Foce del Rio Mannu
- Spiaggia di Platamona
- Costa di Castelsardo
- Foce del Coghinas
- Costa Paradiso
- Riu Vignola
- Santa Teresa
- Foce del Liscia
- Palau
- La Maddalena
- Arzachena
- Porto Cervo
- Golfo di Cugnana
- Golfo Aranci
- Golfo di Olbia
- Porto San Paolo
- Tavolara
- Altopiano di Buddusò
- Goceano e Alto Tirso
- Traversa Tulis
- Medio Fiume Temo
- Lago di Temo
- Lago del Liscia
- Altopiano di Padulo
- Monte Limbara
- Coghinas orientale
- Coghinas occidentale
- Lago di Casteldoria
- Medio Rio Mannu di Porto Torres
- Alto Rio Mannu di Porto Torres
- Lago del Bidighinzu
- Lago del Cuga

Le ecologie elementari e complesse rappresentano pertanto ecologie di base da cui partire per costruire attraverso processi di campo un insieme di *ecologie territoriali*, come ad esempio, quelle riportate qui di seguito in un primo elenco:

- ecologie dei sistemi geoambientali
- ecologie dei sistemi fluviali e lacustri
- ecologie dei sistemi costieri
- ecologie dei parchi
- ecologie della silvicoltura
- ecologie delle attività produttive agricole
- ecologie dell'insediamento storico
- ecologie dei sistemi di sviluppo locale
- ecologie degli insediamenti urbani

7.3 - I campi del progetto ambientale

7.3.1 - Nuove forme del rapporto tra società locali e territorio

La costruzione di un ambiente di pianificazione territoriale per la provincia di Sassari è stata orientata a favorire modi di dispiegare l'azione collettiva in un progetto di territorio per innescare un processo di costruzione di nuove forme di corrispondenza tra figure socioterritoriali e figure spaziali - tra popolazioni e luoghi di cui prendersi cura - assumendo come primo nucleo di riferimento dell'attività la rappresentazione delle potenzialità del paesaggio ambiente (e delle sue densità di natura e di storia), funzionale alle politiche di gestione, considerata la sua rilevanza rispetto alla nuova prospettiva urbana che sembra delinearci.

La rappresentazione non può che passare attraverso un processo di confronto tra rappresentazione dello spazio ed autorappresentazione dei luoghi e dei concetti spaziali dell'attaccamento affettivo, su cui far leva per innescare un processo collettivo di costruzione delle prospettive della vita spaziale. Perciò una prima azione è stata la costruzione di una geografia delle dominanti ambientali della vita insediativa di ciascun territorio; un'idea che unisce luoghi e concetti spaziali densi di natura e di storia, che mostrano una costanza nel colmare le lacune dell'esperienza spaziale degli abitanti e cui gli abitanti si rapportano selettivamente per condividere un'etica urbana nelle nuove forme insediative.

Lo svolgimento di una campagna di interviste sul territorio provinciale, diretta in primo luogo agli amministratori dei diversi comuni ed in particolare ai sindaci, ha avuto proprio come obiettivo fondamentale quello di iniziare ad esplorare immagini, percezioni ed opinioni degli abitanti, che un'indagine parallela su piani, progetti, ipotesi non formalizzate, ... ha consentito indirettamente di verificare per riconoscere credenze, aspettative, speranze, aspirazioni che consentono uno spazio della rappresentazione dei problemi e delle potenzialità.

Questo confronto tra rappresentazione ed autorappresentazione ha orientato l'apertura di alcune finestre significative sul territorio, come campi problematici di crisi e di potenzialità. Ad esempio, i campi della mobilità, in cui esplorare le potenzialità di un orientamento ambientale del progetto del territorio che si ritrovano nei legami tra la forma urbana ed il consumo di energia nei trasporti; o ancora, i campi di crisi ambientale delle aree urbane nella gestione dell'acqua che diventano campi di possibilità per i territori esterni depositari delle risorse.

Un'esigenza di equità territoriale può coinvolgere situazioni non dialoganti in un processo cooperativo di costruzione di una nuova vita spaziale. La geografia della crisi articola diversi campi problematici simili a questi e ci spinge a trattarli come tali evitando atteggiamenti orientati all'individuazione di situazioni particolari in quanto eccezioni territoriali: le aree metropolitane, le aree costiere, i parchi, i bacini imbriferi, Queste situazioni entrano, come tante altre, a far parte dell'insieme dei "campi del progetto ambientale", campi in cui possono dispiegarsi forme di azione delle società insediate che costituiscono il proprio ambiente di vita attraverso processi ai quali il *planner* partecipa contribuendo con il suo sapere specifico e la sua intenzionalità etica a stimolare una presa di coscienza collettiva delle dominanti ambientali che presiedono alla formazione dell'insediamento e favorire la condivisione di esiti coerenti sull'organizzazione dello spazio insediativo.

7.3.2 - Dal Piano prescrittivo al Piano procedimentale: gli accordi di campo

In un ambiente di pianificazione così configurato il Piano non stabilirà vincoli. Piuttosto, attraverso lo studio dei processi e delle interazioni ambientali, economiche e sociali in atto nel territorio, arriverà a definire i campi problematici, o i campi di vitalità, e la loro soluzione o il loro potenziamento. Il ruolo della Provincia, attraverso un rapporto di interazione con gli enti locali, sarà quello di fornire elementi di coordinamento e di conoscenza in grado di consentire alle popolazioni di autodeterminare i processi e gli indirizzi del loro futuro sviluppo economico e territoriale.

I questionari e le visite che i soggetti territoriali stanno ricevendo da parte del gruppo di pianificazione servono a portare alla luce gli aspetti della vita spaziale che più stanno loro a cuore. Quest'attività interattiva prepara la definizione degli "accordi di campo" che diventeranno

impegnativi solo per chi sceglie di parteciparvi. Ad esempio, un campo problematico come quello dell'acqua, identificato non solo con i bacini ed i sottobacini ma anche con lo spazio delle relazioni infrastrutturali esterne in cui si materializzano nodi cruciali dell'iniquità nell'utilizzo delle risorse e della sottovalutazione delle potenzialità, coinvolge diversi attori in differenti ambiti provinciali: questi possono cambiare non solo in funzione del campo ma anche dell'ambito territoriale. L'"accordo di campo" intorno a questo campo problematico potrebbe configurare una coerenza di comportamenti sulla gestione delle risorse e dei processi di acquisizione e distribuzione promuovendo progetti di messa in valore delle risorse in un ambito di equità territoriale e di perequazione ambientale condiviso sia dai fornitori, sia dai fruitori. È proprio in questo ambito comunicativo che iniziano ad apparire efficaci legami di interdipendenza con altri campi di risorse che fanno emergere nuovi orizzonti di significati e promettenti prospettive per il progetto ambientale del territorio.

Il ruolo del Piano è - in questo senso - quello di costruire una prima individuazione del campo e degli attori, di presentare un ventaglio di soluzioni possibili e di individuare gli accordi di campo necessari per realizzare il "progetto ambientale" intorno ad uno scenario condiviso. Il "progetto ambientale" non affronta soltanto i problemi direttamente legati alla modificazione dell'ambiente fisico ma anche quelli riferiti ad una visione più ampia ed articolata del territorio. Può essere assimilato all'azione di società territoriali che costruiscono il proprio ambiente attraverso l'organizzazione consensuale e condivisa dello spazio territoriale. Si fonda su ipotesi di soluzione legate alla gestione di processi significativi, crea nuove forme di contrattualità e di interazione innescando processi autogestionali. In questo senso il "progetto ambientale" non chiude possibilità ma ne apre continuamente delle nuove. Per grandi linee, l'elaborazione del Piano si costruisce attraverso un insieme di attività correlate:

- creazione di una conoscenza di sfondo orientata a definire un quadro delle risorse e delle compatibilità. Essa si costruisce attraverso un processo di confronto tra rappresentazione dello spazio ed autorappresentazione dei luoghi e dei concetti spaziali dell'attaccamento affettivo, su cui far leva per innescare un processo collettivo di costruzione delle prospettive della vita spaziale. Una prima azione è stata perciò la costruzione di una geografia delle dominanti ambientali della vita insediativa di un territorio, un'idea che unisce luoghi e concetti spaziali densi di natura e di storia. È questo il "*layer* durabile" della vita spaziale, il riferimento su cui avviare la rigenerazione del progetto del territorio;
- rappresentazione dei campi di problemi e dei campi di vitalità, insieme allo sviluppo di regole procedurali che favoriscano un processo comunicativo che conduca a statuti condivisi di comportamenti;
- attivazione dei processi di campo;
- costruzione degli accordi di campo intermunicipali necessari per dar corso all'attuazione del Piano, che producono "effetti di trascinamento" per altri campi problematici, altri soggetti, altri accordi, altre modalità operative, ...;
- definizione progressiva di nuove figure spaziali e di nuove figure socioterritoriali, entità che si definiscono progressivamente durante il processo di costruzione degli "accordi di campo" e che rappresentano, in senso lato, parti di soggettività collettive che si prendono cura del territorio.

Questa posizione supera sia le forme prescrittive dello *zoning*, sia le concezioni del *regional planning*. Essa muove verso una prospettiva in cui la visione territoriale dei problemi non richiama necessariamente uno specifico livello istituzionale tra i Comuni e le Province - anche perché non esiste una "regione perfetta" che raccolga tutti i problemi - ma una trama di accordi che i livelli istituzionali che già esistono stipulano per progetti su campi problematici che aprano diverse possibilità di soluzione delle crisi comuni; ma che soprattutto costituiscano nuovi soggetti collettivi e figure territoriali che attraverso il progetto ambientale si autorganizzano per gestire i processi di evoluzione del territorio.

Con le necessarie cautele derivate dalla storia della pianificazione recente, anche nei processi istituzionali di pianificazione un uso adeguato degli strumenti propri può creare le condizioni per l'avvio del progetto ambientale, che si dispiega come azione eminentemente locale. In questo senso

le Province, anche sulla base delle competenze precisate dal decreto legislativo 112/98, superando le pulsioni di una pianificazione strategica tradizionale che ha mostrato ampiamente i limiti della sua efficacia, possono configurare la loro attività come un'azione catalizzatrice di forme di accordo cooperativo tra soggetti locali per il progetto ambientale di campi problematici delle risorse e degli usi (che hanno spesso un carattere sovralocale), favorendo appunto la costituzione di nuovi elementi di corrispondenza tra figure spaziali e figure della socialità collettiva territoriale.

Attraverso il progetto ambientale di campo - da campi elementari a campi via via più complessi - si rivelano progressivamente nuove figure spaziali e figure socio territoriali, ma anche nuovi elementi di corrispondenza, che si costituiscono attraverso un'azione cooperativa dei diversi attori territoriali coinvolti appunto in campi del progetto ambientale ed in accordi di campo, una prospettiva giuridica cui affidare lo statuto dei comportamenti territoriali reciproci in una realtà sempre mobile. Emergono figure spaziali che forse non sono più regioni omogenee o funzionali; figure socioterritoriali che non sono esattamente comunità, e tuttavia figure collettive i cui legami di corrispondenza con le figure spaziali si articolano in modo non disgiunto su differenti scale spaziali e temporali di problemi.

Il Piano non contiene perciò un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presti solamente ad essere eseguito. È piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati campi del progetto ambientale.

Il campo rappresenta l'unità spaziale di base dell'accordo di pianificazione, che coinvolge i comuni interessati dal campo, ma che al tempo stesso può investire più campi tematici o pluritematici e che in ogni caso costituisce una prima rappresentazione spaziale di problemi comuni da affrontare con un processo progettuale unitario. Un processo comunicativo che in quanto tale può anche condurre ad una differente articolazione della base spaziale di riferimento. In questo senso la scelta di un primo insieme di campi "elementari" ha proprio lo scopo di avviare una discussione territoriale da cui emergeranno forme più o meno complesse di campi del progetto ambientale, intersettoriali ed interterritoriali, che non sono predefinibili proprio in quanto si costituiscono attraverso un processo comunicativo.

Il Piano è in definitiva un progetto di territorio che si attua attraverso un dispositivo costituito da un insieme di accordi di campo in cui si concordano le regole di gestione delle forme e dei processi territoriali.

7.3.3 - I campi del progetto ambientale

I seguenti campi costituiscono una prima base di riferimento dei procedimenti di campo.

Campi dei graniti

Campo dei graniti - subcampo della Gallura costiera

Campi delle sabbie silicee

Campo delle sabbie silicee: sub campo Anglona

Campi delle argille smettiche

Campo del caolino

Campi delle acque minerali e termominerali

Campi fluviali e lacustri

Campo del Lago Surigheddu

Campo del Lago di Temo

Campo del Lago del Bidighinzu

Campo del Lago del Cuga

Campo del Lago del Bunnari

Campo del Lago di Casteldoria

Campo del Lago del Coghinas

Campo del Lago di Sos Canales

Campo del Lago di Lerno (Pattada)

Campo del Lago del Liscia

Campi costieri

Campo del sistema del Calich, del Rio Barca e della Rada di Alghero

Campo del sistema Lago di Baratz e Porto Ferro

Campo di Porto Palmas

Campo delle falesie scistose di Capo Falcone

Campo dello Stagno di Casaraccio

Campo dello Stagno di Pilo

Campo della Foce del Rio Mannu di Porto Torres, della Z.i. e dell'area marina antistante

Campo dello Stagno di Platamona e della vegetazione psammofila della spiaggia di Platamona

Campo del sistema della Foce del Coghinas

Campo dell'Isola Rossa

Campo del Promontorio di Monte Russu

Campo della Penisola di Capo Testa

Campo della Foce del Liscia e della Ria di Porto Pozzo

Campo della Ria di Cugnana

Campo della Ria di Arzachena e della foce del Rio San Giovanni

Campo del promontorio calcareo di Capo Figari

Campo della Ria di Olbia e della foce del Padrongiano

Campi dei parchi

Campo del Parco regionale di Porto Conte e della Riserva marina di Capo Caccia – Isola Piana

Campo del Parco nazionale dell'Isola dell'Asinara

Campo del Parco nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena

Campo della Riserva marina di Tavolara - Capo di Coda Cavallo

Campo del Parco regionale del Limbara

Campo del Parco regionale del Marghine - Goceano

Campi della silvicoltura

Campo delle sugherete dei rilievi dell'area di Villanova Monteleone

Campo delle sugherete dell'area di Cossoine

Campo delle sugherete dell'area di Ploaghe

Campo delle sugherete dei rilievi del Goceano e del Monte Acuto

Campo delle sugherete dei rilievi interni della Gallura

Campi delle attività produttive agricole

Campo dei vigneti di Alghero

Campo dell'area irrigua del Consorzio di Bonifica della Nurra

Campo della corona olivetata del Sassarese

Campo dei vigneti del Meilogu

Campo dei vigneti della Romangia e dell'Anglona

Campo dell'area irrigua del Consorzio di Bonifica di Chilivani

Campo dell'area irrigua del Consorzio di Bonifica della Bassa Valle del Coghinas e della Piana di Perfugas

Campo dei vigneti della Gallura

Campo dell'area irrigua della Piana di Olbia e Arzachena

Campi dell'insediamento storico

Campo della Nurra

Campo di Alghero

Campo del Monteleone - Valle del Temo

Campo di Romangia - Flumenargia

Campo del Mascari - Medio Corso del Rio Mannu

Campo di Coloru

Campo del Meilogu - Monte Pelao

Campo di Costavalle

Campo dell'Anglona settentrionale

Campo dell'Anglona interna - Rio Altana

Campo di Oppia - Monte Acuto

Campo del Goceano

Campo degli Altopiani Orientali - Monte Acuto

Campo di Villa Alba

Campo della Costa Nord-occidentale della Gallura

Campo dell'Alta Gallura

Campo del Liscia

Campo dell'Arcipelago della Maddalena

Campo di Arzachena

Campo di Olbia

Campi dei sistemi di sviluppo locale

Campi dei sistemi produttivi locali

Campo dei centri urbani

Campo della città costiera

Campo delle comunità interne in spopolamento

Campi dei sistemi produttivi locali

Sub Campo del Polo gravitazionale lattiero-caseario del Meilogu

Sub Campo del Polo gravitazionale del Distretto del granito della Gallura

Sub Campo del Polo gravitazionale del Distretto del sughero

Campi degli insediamenti urbani

Campo dell'area urbana di Alghero

Campo dell'area urbana di Sassari: la costa del Golfo dell'Asinara

Campo dell'area urbana di Sassari: la città

Campo dell'area urbana di Sassari: la corona della città

Campo del Policentro insediativo fragile dell'Anglona

Campo dell'insieme policentrico del Logudoro, Rio Mannu e Monte Acuto

Campo dell'insieme policentrico strutturato degli altipiani

Campo del policentro fragile del Monteleone

Campo dell'insieme policentrico strutturato della media e Bassa Valle del Coghinas

Campo del policentro fragile del Meilogu

Campo della diffusione insediativa della riviera di Gallura

Campo dell'insieme policentrico strutturato di Tempio

Campo del policentro insediativo del Goceano

Campo dell'area urbana di Olbia

Campi della formazione

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Alghero

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Arzachena

Campo della formazione professionale nel centro urbano di La Maddalena

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Olbia

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Ozieri

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Porto Torres

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Sassari

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Sorso

Campo della formazione professionale nel centro urbano di Tempio Pausania

Campo della formazione professionale nella città costiera

Campo della formazione professionale nel “distretto della Gallura – Industria del granito”

Campo della formazione professionale nel “distretto di Calangianus e Tempio Pausania - Industria del sughero”

Campi delle filiere

Filiera lattiero casearia ovina

Filiera della carne e del latte bovino e caprino

Filiera olivicola

Filiera viticola

Filiera orticola

Filiera frutticola

Filiera delle aromatiche e officinali

Filiera sughericola

Filiera dell'arboricoltura da legno

7.4 - I sistemi di organizzazione dello spazio

La conoscenza di sfondo del territorio provinciale - di cui al “Rapporto di sintesi della prima fase” - la identificazione dei processi di crisi - di cui al “Rapporto di sintesi della seconda fase” - e la individuazione di primi scenari di soluzione - di cui al “Rapporto di sintesi della terza fase” - hanno promosso un processo comunicativo indirizzato a promuovere una autorappresentazione delle aspirazioni del contesto territoriale e delle “strategie dei sistemi di organizzazione dello spazio” per realizzare il progetto territoriale di città ambientale fondata sullo sviluppo locale autoriproducibile e sulla durabilità del potenziale strategico di natura e di storia che fa del territorio settentrionale dell'isola un “territorio di eccellenza” nel mondo urbano europeo.

I sistemi di organizzazione dello spazio hanno perciò un fondamentale ruolo che è quello di realizzare l'urbanità del territorio provinciale ed attraverso la diffusione dell'urbanità rendere durevoli ed autoriproducibili le ecologie territoriali costruite attraverso i processi di campo.

Le strategie praticabili per i sistemi organizzativi, che sono emerse dal contesto locale e dal confronto con il contesto europeo, si verificano, diventano effettuali attraverso il progetto di campo.

I sistemi strategici di organizzazione dello spazio sono qui di seguito elencati:

- Sistema dei servizi superiori
- Sistema dei servizi sociali
- Sistema formativo
- Sistema della formazione professionale
- Sistema dei servizi superiori
- Sistema dell'approvvigionamento idrico
- Sistema idrico integrato
- Sistema dello smaltimento dei rifiuti urbani
- Sistema dell'energia
- Sistema della mobilità
- Sistema delle telecomunicazioni

8. IL MODELLO GIURIDICO DEL PIANO

8.1 - Prospettive aperte dal quadro legislativo

In direzione della massima semplificazione dei rapporti tra Piano urbanistico provinciale e Piano territoriale di coordinamento si assume che Ptc e Pup rappresentino uno stesso strumento.

Una linea promettente di lavoro va configurandosi sulle funzioni ed il ruolo che il Ptc potrebbe assumere rispetto al quadro complessivo degli strumenti di pianificazione.

La Provincia, mediante il Piano, potrebbe proporre alla Regione:

- un’ipotesi di pianificazione territoriale paesistica elaborata sulla base del Piano urbanistico provinciale, volta a colmare il vuoto normativo venutosi a creare a seguito dell’annullamento dei piani territoriali paesistici. Essa potrebbe essere recepita nelle forme e procedure di cui all’articolo 11, 1° comma, della legge regionale 45/89;
- un’ipotesi di pianificazione dei bacini idrografici che potrebbe configurarsi, in forma più incisiva rispetto alle esperienze di predisposizione dei primi piani stralcio, come azione partecipativa, integrativa e/o coordinatrice delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, ai sensi dell’articolo 11 della legge 183/89;
- un’ipotesi di coordinamento delle possibili pianificazioni delle aree protette ex lege regionale 31/89, individuate nel territorio provinciale;
- un’ipotesi di pianificazione urbanistica-commerciale del territorio provinciale, in attuazione di quanto stabilito dal decreto legislativo 114/98;
- un’ipotesi di pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a “rischio di incidente rilevante”, ai sensi e per gli effetti di cui al decreto legislativo 334/99 e all’art. 3 del decreto ministeriale 9.5.2001;
- un’ipotesi di programmazione e pianificazione delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi e delle emergenze ad essa recentemente attribuite in materia di protezione civile dal decreto legislativo 112/98.

Ciò in attuazione anche di quanto previsto dall’art. 57 del decreto legislativo 112/98 che prescrive espressamente la stipulazione di forme di intesa tra la Provincia e tutte le altre amministrazioni competenti in materia di protezione della natura, tutela dell’ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali

Questa disposizione normativa può costituire un valido motivo di confronto con tutti i soggetti interessati alla pianificazione di quel particolare settore.

Un’altra interessante linea di lavoro, scaturita dall’esplorazione degli aspetti giuridico-istituzionali del rapporto tra Ptc e Piani urbanistici comunali, tiene conto del passaggio da un modello verticale di tipo gerarchico dei rapporti istituzionali ad un modello di tipo orizzontale -cooperativo che si presta ad uno schema interpretativo reticolare (la metafora della “rete”).

Si sviluppa così un modello di programmazione non più a cascata, ma circolare, dove tutti i livelli di governo programmano e gestiscono, determinano autonomamente gli interventi che loro stessi attuano e si rapportano tra loro in modo paritario e dialettico.

La legislazione regionale della Sardegna non tiene conto in modo adeguato del fallimento dell’esperienza della pianificazione. Sebbene il modello tradizionale sia stato lacerato in più punti, specie per quanto riguarda la pianificazione economica, non emerge ancora una riforma dei procedimenti programmatici che sia coerente con i nuovi assetti istituzionali che stanno prendendo corpo. La Regione sarda è rimasta sostanzialmente ai margini del processo di costruzione di rapporti paritari e collaborativi tra le autonomie locali che è stato innescato dalle leggi statali (legge 142/90, decreto legislativo 267/2000, legge 59/97, legge 127/97, decreto legislativo 112/98...). I nuovi assetti istituzionali che vanno emergendo sono, se non corrispondenti, quantomeno compatibili con l’idea reticolare; in breve, sono tanto più vicini ad essa quanto più si allontanano dallo schema gerarchico tradizionale.

Per quanto riguarda in particolare la pianificazione territoriale (urbanistica, paesaggio, parchi e riserve), sono evidenti i segni della persistente logica del procedimento a cascata, della gerarchia e della subordinazione. Tuttavia, l'impianto della pianificazione è così evidentemente debole (anche perché comprende molteplici piani settoriali non coordinati fra loro) che i procedimenti decisionali circolari di governo del territorio finiscono per imporsi in via di fatto.

Dal punto di vista del Ptc, questa situazione presenta aspetti positivi e negativi. Ma conviene concentrare l'attenzione su un aspetto, per così dire, strategico: il rapporto con i Comuni.

Il problema principale consiste nel fatto che il progetto della città territoriale presuppone o implica una rete istituzionale. La rete di città, in senso urbanistico, è necessariamente anche la rete delle istituzioni che governano le città: e questa non può che essere una rete di Comuni. Essa però attualmente non esiste, in quanto la Regione, come si è detto, non ha rinnovato in modo decisivo le procedure gerarchiche della pianificazione e soprattutto non ha ancora compiuto le scelte ordinamentali e funzionali che consentano la creazione di un sistema integrato delle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà, ora assunto a principio di rango costituzionale. In conseguenza, il Piano provinciale deve non tanto inserirsi all'interno di un sistema di rapporti collaborativi tra i Comuni e tra questi e la Provincia, ma deve per certi versi costituirlo. Nei limiti che si vedranno tra poco, esso può dunque rappresentare lo strumento a disposizione dei Comuni e della Provincia per costruire una rete di relazioni con cui governare l'utilizzazione del territorio provinciale. In definitiva, secondo questo punto di vista, il Ptc deve mirare a costruire le procedure comunicative tra le autonomie infraregionali attraverso le quali tutti i soggetti ai quali spettano, con ruoli diversi, funzioni di governo concorrono all'organizzazione del territorio provinciale, vale a dire della città territoriale.

Pertanto si rendono necessari non solo interventi comuni o comunque in forma associata sulla base di apposite intese, da realizzarsi con i molteplici strumenti convenzionali previsti dalla legislazione vigente, ma soprattutto l'integrazione tra le varie azioni realizzate sul territorio dai diversi enti competenti. Da questa integrazione istituzionale non si può prescindere se si vuole realizzare la città territoriale nella quale i servizi urbani non siano concentrati ma diffusi su tutto il territorio; insomma - come è stato scritto testualmente nel Piano metodologico economico - costruire una "rete di opportunità urbane alternative o complementari". L'integrazione evidentemente non può essere data o dedotta da un progetto della Provincia che si impone gerarchicamente sui Piani comunali, ma può essere soltanto un risultato raggiunto col dialogo e la cooperazione del Piano provinciale; non un dato, ma il risultato di un procedimento circolare che va dalla Provincia ai Comuni e da questi alla Provincia.

Il Piano provinciale deve essere innanzitutto matrice di piani, cioè deve fornire le conoscenze e le indicazioni alla pianificazione comunale. Sulla base di questa, la Provincia stabilisce il programma degli interventi che essa stessa si propone di realizzare oppure che vanno attuati da più Comuni, secondo le procedure di coordinamento dettate dal Piano urbanistico provinciale. In questo modo, in via sussidiaria ed a posteriori, si stabilisce il concorso della Provincia, sotto il profilo urbanistico, alla costruzione dei vari sistemi (della viabilità e dei trasporti, delle reti tecnologiche di approvvigionamento idrico, ...) indicati dal Piano.

Dal punto di vista giuridico-istituzionale il Ptc che qui si tenta di delineare è essenzialmente procedimentale; cioè, contiene una normativa che attiene al modo in cui le varie istituzioni di governo del territorio provinciale dialogano e si accordano sui progetti di trasformazione di questo territorio. I procedimenti sono circolari, conformi ad una organizzazione reticolare dello spazio e delle istituzioni provinciali. Un Piano non statico, ma in continuo movimento, perché le determinazioni di ciascun nodo della rete incidono su tutto il sistema, inducendo l'adeguamento dei progetti degli altri nodi.

Del resto, il Piano provinciale non può certo fornire soluzioni di carattere istituzionale. Da una parte, la Provincia non possiede le competenze giuridiche adeguate per incidere sulle istituzioni comunali; dall'altra parte, replicare su scala provinciale la struttura dei piani regionali significherebbe continuare a battere le strade della pianificazione gerarchica, che, come si è detto, non portano ad alcun apprezzabile risultato. Piuttosto, siccome al riguardo non c'è legislazione regionale, il Ptc può

costruire abbastanza liberamente il proprio procedimento di formazione ed i suoi rapporti con la pianificazione comunale. In questo modo, potrebbe contribuire in misura assai rilevante a connotare le relazioni tra i Comuni e tra questi e la Provincia relativamente alla pianificazione territoriale ed urbanistica. Con adeguati procedimenti, dunque, si potrebbe giungere alla realizzazione di una rete di pianificazione territoriale, i cui nodi sono i Comuni e la Provincia, capace di integrare e coordinare i molteplici interventi sul territorio provinciale.

Una terza linea di lavoro riguarda infine l'assunzione del Ptc come quadro di riferimento per la programmazione dello sviluppo del territorio provinciale. In tal senso potrebbe configurarsi - d'intesa con la Regione - come lo strumento per gestire le risorse aggiuntive di fonte europea - con tutta probabilità le uniche programmabili per il quinquennio 2000-2006: cioè lo strumento per impostare i programmi e controllarne la coerenza territoriale. Un ruolo che in prospettiva può materializzarsi attraverso figure operative *ad hoc* che si potrebbero concretizzare attraverso l'integrazione nella struttura della Provincia di una sorta di Agenzia per lo sviluppo in ambito locale dei programmi europei.

Come è stato già sottolineato, l'attività ha portato in luce il problema di trovare una collocazione al Piano provinciale nel contesto degli strumenti di pianificazione territoriale esistenti in Sardegna. La legislazione (la legge regionale 45/89 e il decreto legislativo 267/2000) dispone riguardo al contenuto del Piano provinciale, ma non ne prevede né il valore rispetto agli altri strumenti di pianificazione, né il procedimento di formazione. In più, essa è improntata ad una logica gerarchica, non più idonea in generale a governare i processi di trasformazione del territorio. Si è pensato di risolvere la questione in termini convenzionali e procedurali.

Si propone infatti un'integrazione del Protocollo di intesa che determini, da una parte, l'inserimento della Provincia in alcuni importanti procedimenti decisionali di pianificazione regionale e, dall'altra, il coinvolgimento dei Comuni, secondo una procedura che assicuri efficacia alle previsioni del Piano provinciale.

Questo Piano non contiene un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presta solamente ad essere eseguito. È piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati "campi". È dunque un Piano procedimentale piuttosto che prescrittivo, la cui efficacia dipende fondamentalmente dall'adesione alle suddette regole procedurali, in quanto siano fondate su valori condivisi. Tuttavia bisogna assicurare che esse valgano per tutti: in primo luogo, che nessuno si sottragga al procedimento decisionale di cui è parte e quindi all'onere del dialogo e del confronto con gli altri soggetti ed interessi coinvolti; in secondo luogo, che le decisioni così assunte impegnino tutti i partecipanti alla procedura.

8.2 - Un Piano con funzioni multiple

Il Piano urbanistico provinciale che si sta elaborando è - come si è visto - giuridicamente complesso. Innanzitutto esso è essenzialmente lo strumento di coordinamento degli interventi sul territorio da parte delle molteplici istituzioni politiche che operano nell'ambito provinciale (la stessa Provincia, i Comuni, le Comunità montane). In altri termini, è lo strumento attraverso cui queste istituzioni politiche concordano e raccordano tra loro, attraverso gli appositi procedimenti di campo previsti, le azioni che insistono sul territorio.

La rapida operatività di questo strumento dipende fondamentalmente dall'adesione di tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo e con diverso ruolo (Regione, Provincia, Comuni e Comunità montane), ad un Accordo generale di coordinamento col quale si assume l'impegno a partecipare ai procedimenti di coordinamento, a rispettarne e ad eseguirne gli esiti.

Il Pup-Ptc, in secondo luogo, potrebbe configurarsi quale piano avente anche valenza di tutela paesistica.

Il Piano, infatti, potrebbe essere presentato alla Regione quale base conoscitiva e metodologica per la predisposizione di una proposta di Piano territoriale paesistico ai sensi e per gli effetti di cui alla legge regionale 45/89, il cui articolo 11, comma 1, espressamente prevede la possibilità che "eccezionalmente e su motivata richiesta dell'Ente interessato, gli studi e la redazione dei piani possano essere affidati, con deliberazione della Giunta regionale, alle Province....."

Il procedimento della sua formazione sarà evidentemente quello disciplinato dal suddetto articolo 11 della legge regionale 45/89, che prevede, quale preconditione indispensabile al fine dell'attivazione della procedura, un positivo assenso della Giunta regionale alla summenzionata richiesta formulata dalla Provincia .

La soluzione più praticabile, al momento, appare quella di integrare progressivamente al Piano provinciale parte dei contenuti propri del Ptp; ciò consentirebbe anche di rimediare alle discrasie e contraddizioni rilevate dai Comuni in sede di redazione dei Puc in adeguamento ai Ptp che, adottati nel 1993, (e successivamente annullati a seguito dei ricorsi presentati al Presidente della Repubblica e al Tar della Sardegna), si sono rivelati lacunosi ed inefficaci.

In terzo luogo, il Piano urbanistico provinciale potrebbe configurarsi quale base conoscitiva e metodologica per far sì che esso possa assumere il valore della Direttiva prevista dalla legge urbanistica regionale.

A tale fine, esso potrebbe essere proposto alla Regione quale Direttiva di cui all'articolo 3 della legge regionale 45/89, da adottarsi ai sensi e per gli effetti di cui al successivo articolo 5.

Riguardo alle parti del Piano provinciale che possono assumere questo valore, potranno applicarsi le medesime procedure previste a proposito della valenza di tutela paesistica.

Il Piano viene, inoltre, proposto alla Regione quale quadro di riferimento per la valutazione preliminare per la procedura di valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 31 della legge regionale 1/1999.

Analogo discorso può essere svolto con riferimento alla pianificazione dei litorali, dal momento che il dispositivo del Piano, articolato in procedimenti e accordi di campo, viene proposto quale strumento di riferimento da utilizzare per il coordinamento delle previsioni degli Enti Locali per la pianificazione dell'assetto organizzativo del litorale.

9. LINEE GUIDA PER I CAMPI E PER LE STRATEGIE DEI SISTEMI DI ORGANIZZAZIONE DELLO SPAZIO

Le linee guida per i campi e per i sistemi di organizzazione dello spazio costituiscono un primo elenco di comportamenti normativi per il Piano territoriale di coordinamento, che saranno il riferimento dei procedimenti comunicativi di campo.

In una prima fase, una volta precisati come contenuti coerenti con il quadro legislativo dei Piani territoriali paesistici, essi verranno proposti anche come contenuti di Ptp, così come una volta precisati come contenuti coerenti con le direttive di cui alla legge regionale 45/89 verranno proposti anche come direttive di Ptp.

Le linee guida vengono illustrate nella Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure.

10. POPOLAZIONE NELLA PROVINCIA DI SASSARI: ANALISI DI STOCK E FLUSSO

10.1 - Introduzione

Viene di seguito esplorato l'orizzonte provinciale della vulnerabilità demografica, con la specificazione e lo studio di alcune aree di particolare interesse dal punto di vista della popolazione. I dati, relativi al Censimento 2001 ed al 2002, laddove disponibili, vengono presi in esame sotto il profilo di alcune variabili significative, legate ad esempio al movimento naturale e movimento migratorio cui si collegano gli indicatori della natalità, della mortalità, della rilocalizzazione *in-out* per l'iscrizione e/o la cancellazione dai registri di stato civile della popolazione residente.

La provincia di Sassari è stata considerata in rapporto alle altre province, collegandola anche con i valori regionali. L'analisi ha consentito un commento dei più significativi areali tematici, alcuni dei quali si fermano a valutare sia in una visione storica "a consuntivo", dal 1971 al 1991, sia nello stesso tempo di *forecasting*, dal 2001 al 2011, gli indici di struttura più importanti. Tra questi l'indice di dipendenza strutturale, l'indice di dipendenza degli anziani, l'indice di dipendenza giovanile e l'indice di vecchiaia. Un ulteriore studio per areali riguarda la crescita o lo spopolamento demografico dei comuni della provincia di Sassari.

10.2 - Situazione demografica

Un'analisi della situazione aggiornata dei dati dei comuni della provincia di Sassari (Istat 2002) permette di individuare alcuni aspetti di *stock* e flusso. La popolazione totale della provincia al 31 dicembre 2002 ammonta a 457.173 abitanti che costituisce il 27,9% della popolazione regionale. La distribuzione percentuale della popolazione sul territorio si articola in modo tale che Sassari, Olbia (10,1% della popolazione provinciale) ed Alghero (8,6%) coprano insieme il 45% del totale provinciale. La popolazione residente nella città di Sassari comprende il 26,5% della popolazione provinciale ed è la percentuale più elevata rispetto agli altri comuni capoluogo: infatti, Cagliari e Oristano rappresentano il 21% circa delle rispettive province, Nuoro circa il 14%.

La composizione percentuale dei residenti per provincia sul totale regionale al 1981, 1991, 1995 sino al 2002 è sintetizzabile come segue: la popolazione della provincia di Cagliari rappresenta il 46,58% del totale regionale ed ha un *trend* mediamente in aumento dal 1981 in poi; la provincia di Sassari si attesta invece sul 27,9% medio della popolazione regionale, seguita da Nuoro (16,15%) e Oristano (intorno al 9,35%). Al 1995, la popolazione della provincia di Sassari, che ammontava a 459.592 unità, copriva una percentuale del 27,6%. Nello stesso anno, con i suoi 272.985 abitanti, la provincia di Nuoro rappresentava il 16,4% circa della popolazione regionale, mentre la provincia di Oristano era del 9,5% (158.131 residenti) rispetto alla popolazione regionale (1.660.701). La provincia con la percentuale più elevata era quella di Cagliari con 769.993 abitanti (46,4% su base regionale). Al 2002 la situazione in termini di percentuali è praticamente stabile, fatta eccezione per Sassari in lieve aumento e per Nuoro in leggera diminuzione.

In tema di densità di popolazione si possono invece fare le seguenti considerazioni: escludendo "l'isola" rappresentata dai tre comuni Tempio, Luras e Calangianus, tutta la fascia dell'Alta Gallura, il Monte Acuto, l'Altopiano di Alà ed il Goceano si caratterizza per una bassa densità abitativa. Un'altra "isola" è rappresentata da Ozieri, mentre le aree comunali circostanti hanno densità basse. In particolare, la densità abitativa² va da un minimo di circa 5-7 ab/kmq (Semestene e Aglientu) a un massimo tra 200 e 233 ab/kmq (La Maddalena, Sennori, Sassari, Porto Torres e Sorso). Densità abitativa medio alta per Olbia (123) ed ancor più per Alghero (176). La stragrande maggioranza di comuni è al di sotto degli 60 ab/kmq. La densità di popolazione è alta nella fascia costiera di Olbia ed ancora maggiore nell'area di Sassari.

² Tutte le considerazioni di questo paragrafo, seppur rappresentative di una certa realtà recente, vanno considerate come temporanee e riferibili soltanto all'anno in esame, che è una realtà temporale puntuale.

Risulta utile, in quanto scenario di base per le future analisi demografiche, la suddivisione, sancita dalla l.r. 12.07.01 e successive modifiche, della attuale Provincia di Sassari nelle due province di Sassari e di Olbia-Tempio. A tali aggregazioni corrispondono i seguenti dati sintetici, tenendo conto del fatto che nella aggregazione Olbia-Tempio sono compresi anche i Comuni di Budoni e San Teodoro. Al Censimento 2001 l'aggregazione corrispondente alla Provincia di Sassari comprende 66 comuni, con una popolazione residente pari a 322.326 abitanti. La superficie complessiva è uguale a 4.282,14 kmq; la densità abitativa è di 75,27 ab/kmq. L'aggregazione corrispondente alla Provincia Olbia –Tempio invece comprende 26 comuni, con una popolazione residente complessiva pari a 138.334 abitanti. Si estende su una superficie di 3.398,56 kmq e presenta una densità abitativa di 40,70 ab/kmq. L'aggregazione corrispondente alla Provincia Olbia–Tempio è quella che mostra le maggiori dinamiche demografiche con uno sviluppo pari al 5,6% nel periodo 1991-2000, contro lo – 0,4% dell'aggregazione corrispondente alla aggregazione di Sassari.

Gli altri fenomeni analizzati ed illustrati nella relazione generale sono illustrati di seguito.

10.3 - Conformazione strutturale del nucleo familiare e peso della famiglia sulla popolazione

Un elemento qualificante della popolazione è il numero di nuclei familiari per comune, rapportato a mille abitanti. Al censimento 2001 un basso numero di famiglie rispetto alla popolazione si riscontra nell'area di Sennori, Ploaghe, Codrongianos e Porto Torres; casi isolati sono Benettutti e Nule. Un elevato indice sottolinea che poche famiglie costituiscono il grosso della popolazione e quindi può interpretarsi come un processo di crisi. I comuni del Meilogu (con punte quali Semestene e Banari) e alcuni comuni della Gallura (Aglientu, Santa Teresa di Gallura, La Maddalena e Palau) hanno valori alti. Mediamente il resto della Gallura ha valori medi mentre il Logudoro valori elevati. Invece, valori medio bassi si riscontrano sia nell'area centro orientale (Ozieri, Oschiri, Buddusò e Calangianus) sia in buona parte dei centri intorno al capoluogo di provincia.

10.4 - Conformazione strutturale del nucleo familiare e consistenza numerica

L'altra variabile rilevante è il numero medio componenti per famiglia. Stante al censimento 2001 una media provinciale di 2,7 componenti per famiglia (al 1991 era di 3,1 membri), Sennori e Ploaghe hanno le punte più elevate (3,1). Il Meilogu e l'Alta Gallura (Santa Teresa di Gallura, La Maddalena, Aglientu e Palau) presentano valori al minimo, quindi tali da individuare un possibile campo di crisi. Sia il numero di nuclei familiari sia il numero medio di componenti per famiglia sono sintomatici di un livello critico di fenomeni sottostanti, ogni qualvolta sottendono a una situazione di proporzionale invecchiamento della popolazione e bassa natalità latente (si consideri che la fecondità media è in tendenziale calo). In particolare i due indicatori pongono in rilievo non solo aspetti collegati all'anzianità della popolazione ma possono sottolineare dei comportamenti sociali. Ad esempio il fenomeno dei "singles", quelli legati all'innalzamento dell'età di abbandono dei nuclei familiari di origine da parte dei figli per carenza di lavoro, in altri casi spostamenti della popolazione in età lavorativa verso centri prossimi al posto di lavoro e formazione di nuove famiglie in loco ...

Un breve discorso va fatto per il rapporto di mascolinità: il numero di maschi, rispetto alle femmine, rapportate a cento unità (50 significa eguaglianza di residenti maschi e femmine). Un'ipotesi assumibile è che, da un lato, la vita media probabile delle donne sia più elevata rispetto agli uomini; dall'altro, tradizionalmente le classi maschili hanno nel passato abbandonato per lavoro il paese di origine più frequentemente rispetto alle donne. Di conseguenza ci si ritrova con unità territoriali che, ove presentino bassi indici di mascolinità, la popolazione potrebbe essere da un lato più vecchia o evidenziare, dall'altro, sintomi di movimenti migratori piuttosto elevati verso altri comuni. Un processo di crisi da questo punto di vista potrebbe individuarsi nel Villanovese, Meilogu e Goceano. Il rapporto tra il numero di uomini rispetto alle donne al Censimento 2001 vede Ittireddu e Padru con il 52-53% di componente maschile. All'estremo opposto si trovano Bessude e Semestene con un indice di mascolinità intorno al 45%. Sassari, Alghero, Ozieri e Tempio sul 48%-49%. Olbia e i centri vicini sul 50. La media provinciale e quella regionale si aggirano sul 49%.

10.5 - Fenomeni involutivi del tasso naturale

Altro dato rilevante è il tasso naturale, ossia il saldo naturale (differenza fra nati e morti) rapportato a mille abitanti. Al 31.12.2002 la costa orientale (Palau, Arzachena, Olbia, Loiri, Sant'Antonio di Gallura) appalesa un tasso naturale positivo. Anche l'area di Sassari, col suo contorno (Sorso, Muros, Sennori, Tissi, Uri, Usini, Ossi) presenta livelli positivi. Tassi positivi registrano anche i comuni di Castelsardo e Porto Torres. Tassi negativi presentano invece i comuni del Meilogu e del Goceano. Valori bassissimi del tasso naturale a Padria, Bortigiadas e Bultei. L'analisi del tasso naturale riferito agli ultimi quattro anni rivela che un processo di crisi potenziale potrebbe interessare il Meilogu, il Monte Acuto, il Goceano e l'Altopiano di Alà: essi hanno mediamente tassi negativi.

10.5.1 - Strutturazione territoriale del tasso di mortalità

Per la mortalità Cheremule è il dato decisamente più elevato (23,17‰) seguito da Giave (21,96‰), Padria (21,89‰) e Bultei (21,04‰). La stragrande maggioranza dei comuni si attesta all'interno del set di valori tra il 6 e il 15‰ (inclusi Sassari, Alghero, Tempio). I valori più bassi (tra lo 0 e il 6‰): vengono segnalati a Muros (3,92‰), nella fascia costiera orientale (Palau, Loiri Porto S. Paolo e Olbia), a Castelsardo e Valledoria (rispettivamente 5,68 e 5,91‰). Per il tasso di mortalità la media regionale è di 8,43‰, invece la distribuzione per provincia si articola nel seguente modo (in ordine decrescente): Oristano con 9,90‰, Nuoro (9,57‰) e Sassari (8,55‰); al di sotto si trova invece la provincia di Cagliari con 7,67‰.

10.5.2 - Stratificazione del tasso di natalità

I valori di natalità più elevati nel 2002 sono stati registrati a Monteleone R.D. (15,09 nati su mille abitanti), Sant'Antonio Gallura, Arzachena e Palau. I valori più bassi in assoluto, sotto il 4‰, sono stati rilevati a Semestene, Bulzi, Romana, Bortigiadas, Siligo, Borutta, Bonnanaro e Padria. La media provinciale è pari al 8,6‰: Sassari e Olbia la superano. L'interpretazione derivante da questi processi consiste nella possibile tendenza allo spopolamento di alcune aree: in una popolazione residente statica le nuove famiglie, ove si formino, si trasferiscono in centri diversi per motivi di studio/lavoro. Infine, si può operare un confronto con la nostra regione e le quattro province che la compongono. Il tasso di natalità al 2002 della regione sarda è stato di 8,04‰. Le singole province relativamente al tasso di natalità sono (in ordine crescente): Oristano (7,32‰), Cagliari (7,82‰), Nuoro (8,13‰) e Sassari (8,59‰).

10.6 - Rilocalizzazione residenziale dei nuclei familiari

L'aspetto migratorio, con l'analisi puntuale al 2002, vede spiccare la regione costiera orientale per un tasso migratorio netto positivo. Anche la cintura di Sassari, tranne qualche eccezione (Ossi, Sennori) ha un tasso migratorio positivo. Le aree di crisi più rilevanti sono rappresentate dal Meilogu e dal Goceano. Il dato che sembra caratterizzare alcuni centri della provincia è che quei comuni in cui è mediamente alta la percentuale di cancellazioni dai registri d'anagrafe è ugualmente elevata anche quella delle iscrizioni (esempio Stintino e Palau), indice di forte *turn-over*. Mediamente la provincia di Sassari presenta nel 2002 un tasso migratorio netto di +8,3 ogni 1.000 abitanti, la provincia di Oristano +4,18, Nuoro +0,46 e Cagliari +3,75. La media regionale è pari a +4,54.

10.6.1 - Rilocalizzazione per emigrazione

Un discorso a parte merita il *processo di crisi* relativo al tasso d'emigrazione. Le cancellazioni dall'anagrafe per trasferimento di residenza non presentano caratteristiche tali da individuare in modo definito gruppi omogenei di comuni, ma più spesso centri isolati. Esempi rappresentativi sono Palau e Golfo Aranci nell'area orientale della provincia, Stintino, Florinas, Mara, Muros in quella occidentale. Alcuni di questi comuni tuttavia presentano un elevato *turn over*, in quanto ad esempio Stintino e Palau spiccano anche nel caso delle iscrizioni all'anagrafe. In termini di valori medi a livello regionale i livelli si attestano sul 17,44‰, la provincia di Sassari intorno al 14‰, Oristano 15,6‰, Nuoro 15,9‰ e Cagliari 20,3‰.

10.6.2 - Rilocalizzazione per immigrazione

I tassi d'immigrazione più alti, nel corso degli ultimi quattro anni, si registrano prevalentemente nei comuni della costa orientale, nella cintura di Sassari e Stintino. Per un bassissimo tasso (inferiore al 10‰) si distingue gran parte dei comuni del Goceano, alcuni comuni del Meilogu e dell'Anglona (Torralba, Bonorva, Perfugas e Chiaramonti) e alcuni casi isolati (Ittiri). Il tasso di immigrazione medio provinciale al 2002 assume il valore di 22,37‰. La media regionale ammonta a 21,99 per mille abitanti: al disopra della stessa sta soltanto la provincia di Cagliari con il suo 24,14‰, mentre la provincia di Nuoro si attesta intorno al 16,39‰ e Oristano 19,85‰.

10.7 - Fluttuazioni di lungo periodo della popolazione: lo spopolamento

Relativamente alla dinamica demografica negli ultimi trenta anni, prescindendo dai comuni di nuova formazione, si può sicuramente sottolineare che il gruppo Olbia, Arzachena Palau e Santa Teresa presentano per l'area orientale della provincia i più elevati tassi di crescita della popolazione. Processi analoghi hanno interessato, seppur con livelli inferiori, l'area di gravitazione intorno a Sassari. Individuare campi di crisi porta a considerare tutto il Villanovese, il Meilogu e il Goceano, zone in cui i tassi annui di crescita sono stati negativi, come del resto anche quelli dell'Anglona e, separatamente, di Pattada e Oschiri. E' da aggiungere che pongono dei problemi non solo i tassi di crescita negativi, ma anche ove i tassi siano molto elevati potrebbe individuarsi una vulnerabilità di lungo periodo del sistema (ad esempio per la ricettività delle strutture dei comuni, la realizzazione delle infrastrutture ...). Per cui nell'oggetto di studio potrebbe includersi anche quell'insieme di aree caratterizzate da forte crescita. Sono però i sottoperiodi che evidenziano maggiormente la vulnerabilità del processo di dinamica demografica. Infatti, nel decennio 1971-1981 e in quello 1981-1991 sia l'area di Olbia che quella di Sassari hanno visto variazioni positive. Invece dal 1991 al 2000 la cintura intorno a Sassari si è notevolmente incrementata mentre il comune capoluogo ha una crescita al di sotto dello zero per cento, la fascia orientale concentrata intorno ad Olbia è viceversa sempre in aumento. Seri processi di crisi, per i bassissimi tassi di crescita, interessano il Meilogu, il Goceano, gran parte del Logudoro, il Monte Acuto e l'Altipiano di Alà. L'Anglona è mediamente in diminuzione nel ventennio, tranne la costa (Castelsardo, Valledoria e Badesi) la quasi totalità dei comuni ha segnato tassi di crescita sotto lo zero. Tra il 1971-2000 in forte crescita sono Arzachena, Olbia, Palau e Olmedo. In calo considerevole Aggius e Semestene. Dal 1971 al 1981, in aumento elevato sono Arzachena, Porto Torres, Olmedo e Palau. Con tassi decrescenti Calangianus, Bortigiadas, Villanova Monteleone e Semestene. Un secondo gruppo di comuni in forte riduzione è costituito da Bottidda, Giave ed Osilo. Il tasso medio percentuale globale dell'intero periodo è 6% e il tasso annuo 0,78%. Il decennio successivo (1981-1991) si caratterizza per la crescita intorno al 3% annuo di Olbia, della sua corona e di Palau. Un'altra area in crescita è Sassari e soprattutto i comuni circostanti. In sensibilissimo calo è Monteleone Roccadoria (più del 3% annuo). La media provinciale globale è intorno all'8%, mentre il tasso medio annuo del 0,46%. Il decennio 1991-2000, evidenzia la crescita di Stintino, Olmedo e l'area di gravitazione del capoluogo provinciale. Nell'area orientale della provincia Olbia è in aumento e il tasso di crescita dell'area circostante e costiera è anche maggiore. In forte declino Semestene e Borutta.

Nel sottoperiodo 1981-2000, vi è una variazione positiva notevole per Olbia e Palau, ben superiore alla media provinciale. La diminuzione più rilevante si nota a Monteleone Roccadoria, e in un gruppo di comuni sul -2% (Banari, Borutta, Padria, Semestene e Nughedu di San Nicolò). Nell'ottica della suddivisione nelle due province di Sassari e di Olbia-Tempio (quest'ultima comprendente anche i Comuni di Budoni e San Teodoro), l'aggregazione corrispondente alla Provincia Olbia-Tempio è quella che mostra le maggiori dinamiche demografiche con uno sviluppo pari al 5,64% nel periodo 1991-2000, contro lo -0,41% dell'aggregazione corrispondente alla aggregazione di Sassari.

Un'ultima serie di elementi di valutazione può desumersi dall'analisi della popolazione residente in un'ottica temporale ancora più estesa, non fermandosi esclusivamente al 1971, ma abbracciando più di un secolo della nostra storia. Tra le variabili di interesse si annoverano quelle relative ai comuni che sono nell'ultimo secolo in crescita sistematica di popolazione da un lato, e i comuni con

inversione di tendenza dall'altro. La considerazione più rilevante sembra essere l'inversione di tendenza nella dinamica demografica³. Possiamo considerare due percorsi generali di tale dinamica: a) da un lato la crescita demografica sistematica fino al 1971 e calo nel periodo dal 1971 al 1991; b) la seconda ipotesi è un calo demografico nel periodo 1951-1971 e crescita nel periodo 1971-1991. Le uniche inversioni di tendenza rilevabili nella provincia di Sassari sono esclusivamente del secondo tipo⁴ e non coinvolgono una rilevante proporzione della popolazione della provincia. Nella Gallura i paesi interessati a tale variazione sono ad esempio Berchidda e Monti. Altri centri con lo stesso tipo di variazione sono Buddusò, Thiesi e Ittiri. Infine un ultimo gruppo è dato da Ploaghe, Ardara, Ozieri, Tula e Perfugas. La crescita sistematica della popolazione, a partire dal 1871 sino al 1991, è un fenomeno che interessa tutta l'isola nelle sue zone costiere a partire da Alghero sino a Stintino, poi attraversa tutta la costa settentrionale, fino ad arrivare a Trinità d'Agultu. Tutti questi comuni, infatti, sono costantemente in crescita nei periodi 1871-1911, 1921-1936, 1951-1971 e 1971-1991. Tale andamento interessa anche Tempio, Calangianus e tutta la costa orientale della Sardegna (con una piccola *enclave* per Nuoro e Oliena) sino all'estremo sud della costa che si affaccia sul Tirreno (Muravera-Castias) e si estende a tutto il Cagliariitano, con la sua ampia cintura, fino a Iglesias. Un ultimo gruppo è rappresentato dalla fascia Guspini – Oristano – Cabras. La stragrande maggioranza dei paesi non costieri della Sardegna, da un lato, e/o non vicini a centri importanti, dall'altro, è escluso dalla crescita sistematica degli ultimi 120 anni. Alla crescita secolare fanno eccezione, in quanto sono in crescita soltanto nel periodo 1951-1971 e 1971-1991, i comuni di Palau, Putifigari e Muros. Un discorso a parte va fatto per la problematica dello spopolamento dei comuni in funzione del periodo storico considerato. Negli ultimi 50 anni (in particolare nei periodi 1951-1971 e 1971-1991) esso riguarda prevalentemente i comuni dell'interno. Tranne eccezioni, infatti, nella provincia di Sassari tra i comuni in spopolamento vi è un vasto gruppo, ma non caratterizzato da coste, mentre solo due con *trend* demografico decrescente si affacciano al mare (Aglientu e Villanova Monteleone). Un elemento interessante sembra rilevarsi dal fatto che buona parte dei comuni interni si attestano a ridosso del limite provinciale con la vicina provincia di Nuoro. Tutta la fascia che va dal Villanovese, attraversa tutto il Meilogu (eccetto Thiesi), l'intero Goceano sino agli Altipiani di Alà⁵ è stata interessata da uno spopolamento almeno sino a partire dal 1951. In alcuni casi singoli (esempio i comuni di Padria, Semestene, Cossoine, Giave e Pattada) i centri abitati perdono popolazione nei periodi dal 1921-1936, 1951-1971 e 1971-1991. Altri comuni in calo almeno dal 1951 sono Florinas, Osilo, Nulvi, Charamonti, Laerru, Bulzi, Sedini, Tergu, Bortigiadas e Oschiri. Infine Martis è in spopolamento dal 1921.

Un ragionamento non dissimile in tema di spopolamento si potrebbe fare a livello regionale per comuni che hanno tre caratterizzazioni rilevanti. Oltre che per essere comuni "interni" sono "di confine" interprovinciale e spesso non vicini ai centri principali (capoluoghi di provincia, sedi di studio/lavoro o con strutture, adeguate, di servizi). Localizzati (ad esempio Montresta, Suni e Sindia) tra la provincia di Sassari e Nuoro, tra quest'ultima e quella di Oristano: ad esempio Scano Montiferro, tutta la fascia a sud-est del Lago Omodeo che parte da Fordongianus-Busachi sino ad arrivare a Olzai-Sarule. C'è da sottolineare peraltro che Ghilarza è uno di quegli isolati comuni, come del resto Macomer ed Ottana, che seppure siano paesi dell'interno sono in crescita sistematica nei periodi dal 1871-1911, 1921-1936; 1951-1971; 1971-1991. Non è ovviamente ininfluenza la presenza di strutture e servizi che per i paesi del loro circondario fa sì che essi siano considerati "poli". Forte è il richiamo al concetto di spopolamento, legato alle tre caratterizzazioni su indicate, nel punto di incrocio fra tre confini provinciali, Oristano, Nuoro e Cagliari, da un lato, e il singolo confine Nuoro Cagliari, dall'altro. Il primo gruppo vede tutta quella serie di comuni che va da Collinas-Gonnostramatza sino ad Assolo-Genoni per poi giungere al secondo gruppo che va da Nuragus-

³ Cfr. Istat – Popolazione residente dei comuni – Censimenti dal 1861 al 1991.

⁴ A differenza delle variazioni invece verificatesi nella provincia di Nuoro in cui di gran lunga i comuni interessati da un'inversione di tendenza, hanno avuto una crescita sistematica fino al 1971 e un calo nel periodo 1971-1991 (es. Orgosolo, Urzulei, Gavoi, Desulo, Villagrande Strisaili, Arzana, Desulo, Ovodda e Gavoi) e solo pochi (es. Orani e Bolotana) hanno avuto prima un calo e poi una crescita nei due ultimi ventenni.

⁵ La fascia di spopolamento continua verso est interessando Orune, Bitti, Lula, Onanì e Lodè.

Gesturi sino a Orroli-Siurgus Donigala. Nell'entroterra nuorese si nota poi la riduzione di popolazione per la larga fascia di paesi che parte da Atzara-Meana Sardo (limite interprovinciale Oristano-Nuoro) sino a Jerzu, passando per Seulo, Seui ed Esterzili. Per la maggior parte dei centri individuati il forte spopolamento si è avuto nel periodo 1951-1971 e 1971-1991, solo in alcuni casi a partire dal 1921. Un evidente limite alla capacità di autocontenimento della popolazione residente oltre all'evidente effetto "distanza" è rappresentato dall'effetto "collegamento" con i potenziali centri attrattori di ogni singola regione storica dell'isola. Quest'ultima conseguenza è l'elemento qualificante non solo dell'eventuale carenza di una rete infrastrutturale dei trasporti ma anche della necessità di una più adeguata rete di servizi.

10.8 - Vulnerabilità demografica: peso delle classi improduttive su popolazione attiva

Considerando l'analisi di struttura, l'indice di dipendenza strutturale (rapporto tra giovanissimi più anziani, rispetto alla popolazione attiva⁶) sia per Sassari sia per Olbia si riduce dal 1971 sino al 1991. In seguito sino al 2011 solo Sassari continua nel suo *trend* discendente. La situazione dal '71 sino al '91, individua un serio processo di crisi nel Meilogu e nell'Anglona, crisi che continua sino al 2001 e 2011, anni in cui si prospettano problemi oltre che per Bultei anche per Bortigiadas, Sedinì e Martis. Più specificamente nell'anno 1971 la media provinciale è del 64% e quella regionale è del 66%. Spiccano alcuni piccoli comuni per l'elevatissimo tasso di dipendenza: Monteleone Roccadoria (83%), Esporlatu (85%) e Semestene (90%). Tra i valori più bassi La Maddalena e Luogosanto (sul 53,5%). Vi è un'ampia fascia centrale⁷ tra il valore 60 e l'80%. Nel 1981 la tendenza generale è verso la diminuzione: l'indice medio provinciale è del 58% e regionale sul 59%. Il valore massimo è rappresentato da Giave (81%). A Sassari, Alghero, Tempio e Olbia, l'indice si riduce più che proporzionalmente rispetto ai centri limitrofi. Il 1991 denota una forte diminuzione della media dell'indice di dipendenza strutturale della provincia: esso (44%) non è lontano da quello regionale medio (45,6%). A tale risultato ha contribuito in larga parte la riduzione dell'indice di dipendenza giovanile, rispetto all'indice di dipendenza degli anziani, proprio per ridotta natalità ed invecchiamento progressivo della popolazione. Semestene ha il più alto indice di carico sociale (85%). Nella sua stessa area diversi comuni hanno un indice superiore al 60%, evidenziando quindi seri processi di crisi. Dal lato opposto Sassari, Porto Torres, Golfo Aranci e Olbia, i cui valori (sotto il 40%) sono bassi rispetto alla media. La maggior parte dei comuni è tra il 40 e il 60%, con una ripartizione del carico sociale nel territorio sufficientemente omogenea. Per il 2001 e 2011 le previsioni dell'indice medio provinciale sono rispettivamente 41 e 44% e regionale 42 e 47%. Comuni lontani dalla media sono Semestene e Monteleone Roccadoria, che diminuiscono nell'ultimo decennio. All'altro estremo Sassari che passa da 36% nel 2001 a 40% circa nel 2011.

10.9 - Vulnerabilità strutturale demografica: peso degli anziani sulle classi produttive

L'indice di dipendenza degli anziani dalla classe produttiva, ossia il rapporto percentuale tra popolazione residente dai 65 anni in su e quella in età attiva (15-64), evidenzia dal 1971 al 2011, soprattutto per Olbia, valori bassi e in continua riduzione, seguita a poca distanza dalla zona di Sassari. Un processo di crisi caratterizza nei quarant'anni (dal 1971 al 2011) il Meilogu, il Villanovese e il gruppo Bultei, Nughedu e Anela. Interessante vedere che Aglientu e Luogosanto dal 1981 in poi si dimostrano vulnerabili sotto questo punto di vista. E' interessata a questo processo di crisi anche buona parte dell'Anglona (Chiamonti, Martis, Erula, Bulzi, Sedinì, Tergu, Badesi) e, nel Sassarese, Osilo. In particolare l'indice medio provinciale, intorno al 18% nel '71, per l'81 e il '91 sale fino al 18,6% ed è costantemente al di sopra, di almeno un punto percentuale, rispetto all'indice regionale. L'analisi al 1971 evidenzia pochi comuni, Sassari, Olmedo, Porto Torres, Alghero e Olbia, con un indice inferiore al 15%. La stragrande maggioranza si trova al di sopra di tale valore. Fatta eccezione per Semestene, il cui indice è valore il massimo della serie, 45%, buona parte dei comuni

⁶ E' dato dal seguente rapporto (Popolazione in età 0-14 + Popolazione in età over 65) / Popolazione età 15-64

⁷ Questo fatto è stato prodotto dalla scelta degli intervalli temporali regolari dettata dall'esigenza di seguire omogenei *range* per tutto il ventennio, il che rende parzialmente significativo, seppure solo per il 1971, il valore relativo al corpusso gruppo si comuni inclusi nell'intervallo.

del Meilogu ed Esporlatu e Bultei, è nel *range* tra 30 e 45%. Nel 1981 la media aumenta e la proporzione degli anziani è via più sostenuta sul totale della popolazione attiva. Giave ha il massimo valore della provincia, 54%, ed il minimo è Golfo Aranci⁸ (10%). Un indice inferiore al 15% riguarda Sassari, Olmedo, Porto Torres ed Olbia. Buona parte dei comuni del Meilogu mantengono, con Bultei, Anela, Bottidda ed Esporlatu, caratteristiche comuni, presentando un indice tra il 30 e 45%. In Gallura, Aglientu e Luogosanto vedono aumentare il loro indice al di sopra del 30%. Quest'ultima tendenza si rafforza nel 1991, anno in cui anche Tempio e Bortigiadas, con Martis, superano tale ultima soglia. Agli altri comuni che seguono il trend si aggiungono Villanova Monteleone, Monteleone Roccadoria e Romana. Sotto il 15% soltanto Porto Torres, Olmedo, Arzachena ed Olbia. Quest'ultimo è al minimo, 11%, mentre il valore di 66% di Semestene è il più alto in assoluto nel ventennio. Nel 2001 e 2011 l'indice di dipendenza degli anziani medio provinciale si attesta sul 22 e 26%, mentre a livello regionale è 21 e 27%. A livello di aree o singoli comuni si mantengono mediamente le stesse proporzioni dei decenni precedenti.

10.10 - Vulnerabilità strutturale demografica: peso dei giovanissimi sulle classi produttive

L'indice di dipendenza giovanile dalla classe produttiva, rapporto tra popolazione d'età inferiore ai 15 anni rispetto alla popolazione attiva (15 -64), fa risaltare sia Olbia sia Sassari nel 1971 per l'elevato valore che però nel lungo termine fa divergere le due aree come segue: Olbia rimane su livelli elevati sino al 2011, mentre Sassari varia in diminuzione. Poiché tale indice è tanto minore quanto meno dimensionata è la classe dei giovanissimi, proporzionalmente alla popolazione attiva, ciò significa che nel lungo termine Olbia manterrà natalità elevate ed invece Sassari farà rientrare quei giovani, che nel '71 innalzavano l'indice, nelle classi produttive ma non ci sarà il turnover che consentirà il mantenimento dell'indice a livelli elevati. Aree di crisi sono nel medio termine Sassari, il Meilogu, alcuni comuni dell'Anglona (Santa Maria Coghinas, Bulzi, Tergu ed Erula) ed Aglientu. Interessante al contrario il dato relativo al Goceano che dal 1981 sino al 2001 ha costantemente indici elevati. L'indice medio provinciale è in forte calo, passando dal 46% nel 1971 al 39% nel 1981, sino al 26% nel 1991. Rispetto alla media regionale nel ventennio esso è di due punti percentuali inferiore. Si denota un'incidenza provinciale, della popolazione *under 15* sulla popolazione attiva, minore nella provincia di Sassari rispetto alle altre. La distribuzione nel 1971 è caratterizzata da un indice molto basso, inferiore al 30% (es. Alghero). Vi è poi un'area, distribuita eterogeneamente su tutto il territorio provinciale, di comuni tra il 36 e il 42%. Tempio (44%), Arzachena, Bono, Monteleone Roccadoria, Ozieri e Tissi si attestano sulla media (46%). Comuni con popolazione elevata (Sassari e Olbia) ed altri piccoli centri raggiungono livelli elevati dell'indice, vicino al 60% (la cintura intorno a Sassari). Dalla fine degli anni '60 in poi vi è stata infatti una tendenza a trasferirsi o nei principali centri oppure intorno ai medesimi, ingenerando un incremento del "carico" giovanile rispetto all'ampia fascia centrale della popolazione. Dal 1971 al 1981 l'indice di dipendenza giovanile medio si riduce da 46 a 40%; quello regionale passa dal 48 al 41%. Alghero diminuisce e Sassari si mantiene sulla media. Sia verso Olbia sia verso Sassari continua il *trend* di spostamenti rafforzatosi negli anni '70. I valori dell'indice, dal '71 all'81, per la cintura intorno a Olbia e a Sassari decrescono via via rispetto a quelli dei rimanenti comuni. Porto Torres, Sorso, Sennori ed Usini si avvicinano al massimo provinciale. Ai minimi Semestene (21%). Nel 1991 la media è del 26% e comuni quali Bortigiadas, Banari Monteleone Roccadoria e Borutta hanno dei valori sotto del 18%. Sassari e Alghero assumono valori tra loro più omogenei e l'indice di Olbia è in forte calo. La tendenza negativa si evidenzia anche a Tempio, comunque al di sopra della media. Sopra la media si attesta il corridoio centrale della provincia: infatti, nella fascia che va da Olmedo sino a Buddusò si riscontra una caratteristica comune, con indici sul 30%. Intorno a Sassari, in particolare a Sorso e Sennori, continua a mantenersi un elevato rapporto tra giovanissimi e residenti in età attiva. Infine, la riduzione del valore per Olbia si accompagna all'incremento dell'indice al di sopra della media dei centri limitrofi. Interessante infine il valore vicino al 33% assunto da Bono, Codrongianos e Ploaghe. Nel complesso della provincia l'indice di dipendenza giovanile si è ridotto dal '71 all'81 di soli sei

⁸ Comune non presente nelle statistiche 1971.

punti percentuali, mentre dall'81 al '91 addirittura è diminuito di 14 punti. La situazione per il 2001 e per il 2011 evidenzia un calo per la provincia (20 e 19 rispettivamente) e la regione (21 e 20). Sassari passa a 16% nel 2001 e a 13% nel 2011. Olbia è in lieve aumento.

10.11 - L'indebolimento della struttura per età: l'invecchiamento progressivo

Una componente importante di quanto su indicato è il rapporto percentuale tra la popolazione over 65 e quella sotto i 15 anni ossia l'indice di vecchiaia: basso per l'area del capoluogo e l'area di Olbia nel 1971. E' sorprendente che nell'area di Olbia l'indice di vecchiaia si mantenga basso sino al 2011, anno in cui il Goceano segnala ugualmente un relativamente basso indice di vecchiaia (che poi fa da contraltare all'alto indice di dipendenza giovanile). Il sassarese si caratterizza per l'invecchiamento progressivo sino al 2011. Altre aree di crisi, con un fortissimo invecchiamento, sono il Meilogu (Semestene e Padria sono i più alti). Il valore medio provinciale nel 1971 è del 39% e quello regionale del 35%. Ciò significa che se mentre l'indice medio provinciale di dipendenza degli anziani era al di sopra e quello giovanile al di sotto della media regionale, allora calcolandone il rapporto la discriminante è data dal denominatore degli indici di dipendenza, ossia la popolazione in età attiva proporzionalmente diversa tra la provincia e la regione. Verosimilmente, comunque, rispetto alla regione la proporzione anziani su giovanissimi è superiore nella provincia di Sassari. Questo in quanto dagli indici appena citati deriva che, rispetto alla media regionale, vi è una componente giovanile proporzionalmente inferiore e una componente anziana più numerosa, il che fa lievitare l'indice di vecchiaia. Nel 1971 Semestene, Siligo, Padria, Borutta e Bessude (intorno a 115%) hanno una notevole deviazione dalla media: il valore del loro indice è generalmente superiore di almeno 70 punti, con un massimo per Giave (138%) al di sopra della media di quasi 100 punti. Bultei presenta un indice di 105. Vi è poi un'ampia area di comuni distribuiti nel territorio con un valore relativamente elevato (da 50 a 100%): alcuni circondano Sassari, altri Olbia e Arzachena e altri, infine, Tempio Pausania, Buddusò e Ozieri. Invece Sassari, Alghero e zone limitrofe, Ozieri, Buddusò, Tempio e Olbia, e altri centri minori, evidenziano i valori minimi. Nel 1981 l'indice medio provinciale, rispetto al '71, aumenta più di otto punti, infatti, l'indice dipendenza giovanile mostra nello stesso decennio un calo di almeno sette punti, con un corrispondente leggero rialzo, di tre quarti di punto, dell'indice di dipendenza degli anziani. A livello regionale nel 1981 vi è un aumento di circa due punti rispetto al '71, ovviamente più smorzato rispetto alla provincia di Sassari per le componenti su citate. L'indice medio provinciale è del 47% con un singolare picco verso l'alto rappresentato dal comune di Semestene (nel '71 di 102, nell'81 di 207). Anche Giave passa da 138 a 199 e i paesi della stessa zona evidenziano un indice elevato e maggiore del 1971. Tra i comuni che superano un indice di vecchiaia di 100: Bultei, Anela, Bortigiadas, Martis e Aglientu. Fondamentalmente solo Sassari, Alghero, Ozieri e Obia, con alcuni piccoli centri, si mantengono ampiamente al di sotto del valore di 50 dell'indice. Il 1991 è la chiave di volta di tutto il ventennio. Vi è innanzi tutto un fortissimo incremento dell'indice di tutta la provincia, che passa nel decennio da 47 a 72% (regione 43%). E' rimasto praticamente invariato l'indice di dipendenza degli anziani (derivante da un proporzionale incremento sia degli *over 65* sia dei residenti attivi) e si è sensibilmente ridotto (dal 39 al 25%) l'indice di dipendenza giovanile. Variazione non rilevata nelle stesse proporzioni a livello regionale. Semestene ha raggiunto livelli elevatissimi (353%), Borutta 246%, Padria è al 217% e la maggior parte dei comuni si è avvicinata al valore 100%. Olbia, Golfo Aranci e Porto Torres sono rimasti gli unici comuni con valore medio sul 40% (valore più basso nel '91). Sassari è salita al 65% circa mentre Alghero al 75%. La fascia rappresentata da Aglientu, Luogosanto, Aggius, Tempio, Berchidda e Alà dei Sardi è omogenea (*range* tra 110 e 140%). La Maddalena, che nel '71 e '81 aveva valori rispettivamente del 48% e 53% circa, nel '91 sale all'83%, discretamente sopra la media. Infine nel 2001 e il 2011 l'indice provinciale medio si aggira rispettivamente intorno a 109 e 137%, con una media regionale di 102 e 103. Una caratteristica peculiare dei comuni che si trovano nel *range* massimo dei valori dell'indice di vecchiaia è che verosimilmente c'è un aggiustamento, dal 2001 al 2011, verso una leggera inversione di tendenza, nonostante nella media segua un andamento crescente. La conclusione generale desumibile da una lettura contestuale di tutti gli indici si disaggrega in almeno due componenti. Da un lato, il fenomeno comune a tutte le aree è

l'abbassamento della natalità-mortalità e l'invecchiamento progressivo della popolazione, legato al prolungamento della vita media probabile. Dall'altro la politica perseguita dalle singole famiglie nel pianificare i propri spostamenti stabili verso luoghi di lavoro e/o studio: tale condotta ingenera solo in aree limitate un elevato pendolarismo, prediligendo in altri casi il trasferimento di tutto il nucleo familiare, in tempi non recenti, nelle stesse località di lavoro/studio, oppure, più di recente, in zone di cintura rispetto ai centri principali. Mentre i fattori che incidono sul primo aspetto derivano non compiutamente da elementi comportamentali, nel secondo questi sono la variabile discriminante ed entrambi hanno comportato mutamenti strutturali agli indici che sintetizzano stock e flussi demografici.

10.12 - Quadro degli indicatori della popolazione della provincia di Sassari

10.12.1 - Popolazione residente della provincia di Sassari (1995 – 1991 – 1981 – 1971)

Comune	Popolazione 1995 abitanti	Popolazione 1991 abitanti	Popolazione 1981 abitanti	Popolazione 1971 abitanti
Aggius	1.762	1.793	1.775	3.290
Aglientu	1.085	1.097	1.077	1.165
Alà' dei Sardi	1.994	2.044	2.208	2.229
Alghero	40.180	39.056	36.500	32.415
Anela	919	938	1.061	1.072
Ardara	830	843	709	784
Arzachena	10.014	9.429	8.010	6.169
Badesi	1.863	1.853	1.759	1.551
Banari	718	755	941	875
Benetutti	2.262	2.288	2.361	2.429
Berchidda	3.331	3.353	3.375	3.256
Bessude	498	506	545	546
Bonnanaro	1.198	1.203	1.298	1.490
Bono	3.970	4.051	4.026	4.113
Bonorva	4.331	4.614	5.042	5.462
Bortigiadas	955	989	1.126	1.407
Brutta	346	375	449	515
Bottida	871	822	834	1.012
Buddusò	6.370	6.373	6.242	5.997
Bultei	1.313	1.369	1.609	1.780
Bulzi	665	687	742	818
Burgos	1.103	1.103	1.215	1.359
Calangianus	4.719	4.685	4.521	5.814
Cargeghe	633	618	628	685
Castelsardo	5.319	5.239	5.087	4.470
Cheremule	524	558	582	596
Chiaramonti	1.968	1.996	2.196	2.245
Codrongianos	1.318	1.302	1.128	1.166
Cossoine	1.018	1.073	1.175	1.236
Erula	811	786	0	0
Esporlatu	475	480	562	537
Florinas	1.609	1.638	1.579	1.689
Giave	744	760	850	1.032
Golfo Aranci	2.084	1.939	1.831	0
Illora i	1.215	1.227	1.363	1.446
Ittireddu	609	643	637	731
Ittiri	9.303	9.266	9.307	8.829
Laerru	1.101	1.117	1.159	1.231
La Maddalena	11.117	10.989	11.345	10.741
Loiri Porto San Paolo	2.203	2.014	1.857	0
Luogosanto	1.886	1.882	1.968	2.029
Luras	2.756	2.759	2.629	2.620
Mara	888	925	985	1.038
Martis	670	664	750	795
Monteleone Roccadoria	132	140	202	219
Monti	2.641	2.694	2.563	2.334
Mores	2.125	2.204	2.254	2.359

Muros	777	770	690	608
Nughedu di San Nicolò	1.113	1.166	1.400	1.637
Nule	1.698	1.720	1.786	1.905
Nulvi	3.060	3.074	3.194	3.507
Olbia	43.292	41.096	30.822	25.777
Olmedo	2.787	2.603	2.178	1.713
Oschiri	3.839	3.893	3.982	4.110
Osilo	3.736	3.824	3.958	4.812
Ossi	5.928	5.616	5.388	4.970
Ozieri	11.718	11.835	11.013	11.054
Padria	891	910	1.126	1.303
Padru				
Pattada	3.711	3.772	3.766	3.938
Palau	3.274	3.155	2.372	1.913
Perfugas	2.551	2.491	3.128	2.958
Ploaghe	4.945	4.853	4.682	4.510
Porto Torres	21.396	21.231	21.032	16.257
Pozzomaggiore	3.191	3.260	3.504	3.731
Putifigari	735	735	726	696
Romana	670	687	720	776
Santa Maria Coghinas	1.445	1.465	0	0
Sant'Antonio di Gallura	1.663	1.641	1.568	0
Santa Teresa di Gallura	4.128	4.017	3.762	3.169
Sassari	121.639	122.231	119.746	107.219
Sedini	1.526	1.544	1.549	1.745
Semestene	271	295	349	433
Sennori	7.386	7.258	6.916	6.204
Siligo	1.110	1.135	1.304	1.380
Sorso	14.133	13.406	12.586	10.908
Stintino	1.199	1.123	0	0
Telti	2.008	1.920	1.805	1.620
Tempio Pausania	13.955	13.906	13.440	13.293
Tergu	575	534	549	0
Thiesi	3.335	3.366	3.298	3.345
Tissi	1.628	1.498	1.360	1.307
Torralba	1.065	1.119	1.155	1.172
Trinita' d'Agultu e Vignola	1.994	1.971	1.921	1.904
Tula	1.674	1.711	1.708	1.608
Uri	3.096	2.957	2.721	2.614
Usini	3.812	3.623	3.521	3.172
Valledoria	3.699	3.546	4.501	3.920
Viddalba	1.781	1.784	1.714	0
Villanova Monteleone	2.712	2.764	3.032	3.722

10.12.2 - Popolazione residente della provincia di Olbia -Tempio

Comune	Abitanti al censimento 20.10.2001	Superficie in kmq
Aggius	1.686	83,56
Aglientu	1.093	148,56
Alà dei Sardi	1.949	188,60
Arzachena	10.730	228,61
Badesi	1.862	30,71
Berchidda	3.177	201,88
Bortigiadas	896	76,76
Buddusò	4.145	218,20
Budoni	3.929	55,90
Calangianus	4.642	126,35
Golfo Aranci	1.961	37,97
La Maddalena	11.369	49,37
Loiri Porto San Paolo	2.214	117,75
Luogosanto	1.825	135,45
Luras	2.660	87,03
Monti	2.440	123,44
Olbia	45.366	376,10
Oschiri	3.749	216,07
Padru	2.109	129,77
Palau	3.468	44,38
San Teodoro	3.103	104,87
Santa Teresa Gallura	4.349	101,19
Sant'Antonio di Gallura	1.625	81,27
Telti	1.969	84,65
Tempio Pausania	13.992	213,69
Trinita d'Agultu e Vignola	2.026	136,43
Totale provincia	138.334	3.398,56

10.12.3 - Popolazione residente della provincia di Sassari al censimento 20.10.2001

Comune	Abitanti al censimento 20.10. 2001	Superficie in kmq
Alghero	38.404	224,43
Anela	817	36,96
Ardara	847	38,07
Banari	677	21,27
Benetutti	2.181	94,53
Bessude	501	26,84
Bonnanaro	1.127	21,78
Bono	3.800	74,47
Bonorva	4.106	149,55
Borutta	318	4,76
Bottida	804	33,83
Bultei	1.206	96,61
Bulzi	634	21,63
Burgos	1.068	18,25
Cargeghe	606	12,07
Castelsardo	5.410	45,48
Cheremule	527	24,13
Chiaramonti	1.915	98,76
Codrongianos	1.281	30,38
Cossoine	982	38,83
Erula	807	40,24
Esporlatu	475	18,31
Florinas	1.574	36,09
Giave	692	46,92
Illorai	1.121	57,04
Ittireddu	586	23,86
Ittiri	9.050	111,56
Laerru	1.029	19,95
Mara	808	18,88
Martis	630	22,94
Monteleone Roccadoria	134	13,01
Mores	2.074	95,08
Muros	754	11,18
Nughedu San Nicolò	1.017	67,95
Nule	1.573	51,80
Nulvi	3.007	67,78
Olmedo	2.852	33,71
Osilo	3.498	98,19
Ossi	5.735	30,11
Ozieri	11.334	252,45
Padria	836	48,03
Pattada	3.513	165,08
Perfugas	2.488	60,29
Ploaghe	4.816	96,08
Porto Torres	21.064	102,62
Pozzomaggiore	3.011	79,52
Putifigari	701	53,12
Romana	619	21,63
Santa Maria Coghinas	1.439	22,00
Sassari	120.729	546,08
Sedini	1.461	41,49
Semestene	227	39,72
Sennori	7.365	31,43
Siligo	1.012	43,61

Comune	Abitanti al censimento 20.10. 2001	Superficie in kmq
Sorso	12.842	67,05
Stintino	1.127	58,52
Tergu	570	36,49
Thiesi	3.165	63,83
Tissi	1.875	10,35
Torralba	1.022	36,75
Tula	1.665	65,51
Uri	3.050	56,72
Usini	3.748	30,68
Valledoria	3.713	24,45
Viddalba	1.719	48,83
Villanova Monteleone	2.588	202,58
Totali provincia	322.326	4.282,14

10.12.4 - Indicatori quadro della provincia di Sassari

Comuni presenti al 2001:	90
Comuni con popolazione inferiore ai 2000 abitanti:	50
Comuni con popolazione compresa fra i 2001 e 5000 abitanti:	27
Comuni con popolazione compresa fra i 5001 ed i 10000 abitanti:	4
Comuni con popolazione compresa fra i 10001 e 35000 abitanti:	6
Comuni con popolazione superiore ai 35001:	3
Regioni ambientali interessate:	Sassari, Anglona, Gallura, Monte Acuto, Goceano, Meilogu
Comunità montane interessate:	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7
Popolazione provinciale - Censimento Istat 1991:	454.904
Popolazione provinciale - Censimento Istat 2001:	453.628
Superficie territoriale:	7520 kmq
Densità territoriale Provincia SS	60,3 ab/kmq
Densità territoriale Sardegna	67,7 ab/kmq

Popolazione residente censita al 2001 (popolazione legale) e al 1991, differenze e densità abitativa, per provincia

Province	Popolazione residente		Variazione di popolazione tra il 1991 ed il 2001		Densità per Km ²
	Censita al 21 ottobre 2001	Censita al 20 ottobre 1991	Valori assoluti	Percentuali	
Sassari	453.628	454.904	-1.276	-0,3	60,3
Nuoro	264.859	272.992	-8.133	-3	37,6
Oristano	153.082	156.970	-3.888	-2,5	58,2
Cagliari	760.311	763.382	-3.071	-0,4	110,3
Totale	1.631.880	1.648.248	-16.368	-1	67,7

Popolazione residente per classe di ampiezza demografica del comune e provincia - Censimento 2001 - composizione %

Province	Fino a 5.000	Da 5.001 a 20.000	Da 20.001 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Sassari	30,9	19,4	23,1	26,6	100
Nuoro	60,7	25,5	13,8	0	100
Oristano	67,2	12,4	20,4	0	100
Cagliari	19,2	30,2	29	21,6	100
Totale	33,7	24,8	24,1	17,5	100

Numero di comuni per classe di ampiezza demografica e provincia - Censimento 2001 (valori assoluti)

Province	Fino a 5.000	Da 5.001 a 20.000	Da 20.001 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Sassari	77	9	3	1	90
Nuoro	91	8	1	0	100
Oristano	75	2	1	0	78
Cagliari	73	28	7	1	109
Totale	316	47	12	2	377

Popolazione	1981	1991	1995	1997	2002
Provincia Sassari	433.842	454.904	459.592	460.891	457.173
Provincia Nuoro	274.817	272.992	272.985	271.870	264.496
Provincia Oristano	155.043	156.970	158.131	158.567	153.125
Provincia Cagliari	730.473	763.382	769.993	770.101	762.845
Sardegna	1.594.175	1.648.248	1.660.701	1.661.429	1.637.639

Indici di struttura	1981	1991	2000
Indice di vecchiaia	47,11	71,8	103,81
Indice di carico sociale (dipendenza strutturale)	58,26	44,45	43,02

Attività	1981	1991	2002
Popolazione residente attiva	155.454	185.315	186.486
% popolazione residente attiva	46,7	48,7	48,6
Popolazione residente attiva in condizione professionale	135.281	157.873	160.315

Distribuzione % della popolazione residente attiva in condizione professionale:

Settori di attività	% al 1981	% al 1991	% al 2002
Agricoltura	11,9	8,7	8,6
Industria	31,6	27,1	25,0
Altre attività	56,5	64,2	66,5

GLOSSARIO

Accordo di campo	È la <i>figura giuridica</i> base delle procedure di formazione e di gestione del Piano. È il risultato finale del <i>procedimento di campo</i> (vedi) attraverso il quale i differenti soggetti politici operanti sul territorio concordano le regole di gestione del Piano.
Ambiente	In questo Piano l'ambiente è inteso non solo come ambiente fisico, ma come unità di natura e storia. Ogni società insediata ha un suo ambiente e si riconosce in esso. Il concetto riunisce perciò tanto le dimensioni biologiche quanto le dimensioni culturali della vita organizzata delle società insediate.
Campi	Con questo termine nel Piano vengono indicate aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio. Inizialmente si presentano con confini non rigidi perché costituiscono la base di partenza dei procedimenti di campo (vedi) da cui emergerà l'individuazione delle ecologie territoriali (vedi).
Città territoriale	Vedi qui sotto <i>Civitas</i>
Civitas	Nella letteratura urbanistica questo termine indica la comunità che abita nel luogo urbano (<i>Urbs</i>), così come <i>l'Urbs</i> rappresenta il luogo in cui abita la <i>Civitas</i> . Nella storia della città, <i>urbs</i> e <i>civitas</i> sono unite in un legame indissolubile. Nel Piano si parla anche di <i>civitas</i> territoriale in riferimento ad un concetto di città esteso al territorio, che considera la città non come una successione più o meno serrata di edifici, ma come uno spazio in cui gli abitanti hanno una mentalità urbana.
Delocalizzazione	Nel Piano questo termine indica una patologia per cui le società insediate tendono a smarrire il rapporto con il luogo del loro insediamento storico. Da qui deriva un senso di indifferenza al luogo, una sorta di estraneità che produce progressivamente un abbandono prima ancora psicologico che fisico del luogo. Si tratta di un segnale grave di crisi perché non si può progettare un territorio senza una società che lo abbia a cuore.
Direttrici	Nel Piano hanno il significato di corridoi territoriali che assecondano i segni principali della trama ambientale (valli, fasce costiere, percorsi stradali e ferroviari storicamente

radicati) ed assumono in esso il carattere di strutture generative del progetto del territorio.

Orientati da ovest a est, sottolineano la diffusa unitarietà del territorio settentrionale e realizzano l'accessibilità agli indizi di vitalità distribuiti nel territorio.

Dominanti ambientali

Sono luoghi fisici, ma anche relazioni significative tra le società ed i luoghi che presiedono alla vita organizzata.

Hanno un carattere ad un tempo locale e sovralocale.

Sono infatti luoghi ai quali le società attribuiscono un forte valore, esprimendolo con un particolare attaccamento affettivo.

Oggi questi luoghi, in quanto esercitano una rilevante attrazione anche nei confronti di flussi esterni (l'Arcipelago della Maddalena, l'Isola dell'Asinara, le foreste del Goceano ...), rappresentano gli elementi di comunicazione sovralocale.

Ecologie territoriali

Sono situazioni in cui le componenti dell'ambiente (nel suo significato, adottato nel Piano, di ambiente propizio alla vita spaziale degli uomini) concorrono a realizzare un assetto significativo riconoscibile ed indirizzato alla costruzione di economie ambientali.

Sono le nuove figure spaziali (vedi) che emergono dai procedimenti di campo (vedi). Ad esempio, le ecologie dei sistemi fluviali e lacustri si costruiscono confrontando in un determinato territorio il campo problematico della gestione delle risorse idriche, un "campo dell'acqua" in cui i territori depositari delle risorse hanno interessi differenti rispetto ai territori fruitori.

Figure socioterritoriali

Nella letteratura urbanistica la figura socioterritoriale di riferimento della pianificazione è la comunità. La pianificazione regionale, ha esteso il concetto di comunità ad una società che vive in una regione storico-ambientale (esempio le comunità territoriali che corrispondono ad una zona omogenea, o ad un comprensorio, o ad una comunità montana, ...)

Nel Piano le figure socioterritoriali non vengono preindividuate, ma emergeranno come risultato del procedimento di campo (vedi).

Figure spaziali

È un concetto strettamente collegato a quello di figure socioterritoriali (vedi). La figura spaziale rappresenta l'ambito di riferimento della figura socioterritoriale (vedi). Nella tradizione della pianificazione questa figura ha assunto varie denominazioni a partire dal concetto di regione: regione storica, regione ambientale, regione urbana, ...

Nel Piano la figura spaziale, come la figura socioterritoriale, emerge dal procedimento di campo (vedi).

Glocalizzazione

Questo termine è l'ossimoro - cioè l'unione di due termini opposti - che unisce i termini globale e locale.

Nel concetto indica un fondamentale requisito di una strategia di sviluppo locale, che richiama la compresenza di una

attenzione sia alle risorse ed ai saperi locali, sia alla capacità di rielaborare internamente le energie ed i saperi esterni, che provengono dalla dimensione globale delle attività nel mondo contemporaneo.

Modello procedimentale

Dal punto di vista giuridico-istituzionale il Piano è essenzialmente procedimentale: cioè contiene una normativa che attiene soprattutto al modo in cui le varie istituzioni di governo del territorio provinciale dialogano e si accordano sui progetti della sua trasformazione.

Lo strumento giuridico di base è l'accordo di campo (vedi).

Ponendosi in relazione dialettica con la pianificazione regionale e la legislazione statale, il modello può permettere la realizzazione di una rete di pianificazione territoriale i cui nodi sono i Comuni e la Provincia.

Opzioni culturali

Con questa espressione si indicano le scelte di fondo del Piano, che sono direzioni di politica territoriale che investono in misura rilevante la dimensione etica della pianificazione (in ordine a problemi come l'equità territoriale, la sostenibilità ambientale, il ruolo delle aree marginali, la parità di accesso alle risorse, ...).

Percezione spaziale dei soggetti territoriali

Con questa espressione (e con il termine autorappresentazione) si vuole indicare l'idea di sé che hanno le società locali ed insieme le loro aspirazioni ed aspettative sul progetto del loro territorio.

Nel Piano questa autorappresentazione viene esplorata sia attraverso interviste a testimoni privilegiati (sindaci, operatori economici ...), sia attraverso l'analisi dei progetti, programmi, ipotesi non formalizzate ..., proposti dai comuni.

Procedimenti di campo

È la figura che rappresenta il Piano come processo e non come raffigurazione a priori dell'organizzazione del territorio.

Nel Piano il procedimento di campo coinvolge in una azione di confronto e cooperazione i differenti soggetti politici per la soluzione di differenti problemi (vedi campi), e che ha come esito gli accordi di campo (vedi).

Progetto ambientale

Nel Piano corrisponde ad una forma di azione delle società locali che costruiscono una nuova prospettiva urbana assumendo l'ambiente (vedi) come nucleo centrale delle attività. Il ruolo dei pianificatori è quello di favorire una presa di coscienza delle dominanti ambientali (vedi) cui fare riferimento per un progetto del territorio che si costruisca attraverso la messa in campo delle risorse e dei saperi locali.

Rete di città

La rete di città o città reticolare è un modello di organizzazione urbana del territorio alle varie scale, in cui i rapporti tra città abbandonano il modello gerarchico ed assumono modelli di relazione orizzontali.

Nel Piano il modello della città reticolare appare adeguato a sostenere una organizzazione urbana che si costituisce come insieme di opportunità urbane alternative e complementari radicate nelle specificità della natura e della storia di questo territorio.

Sistemi strategici di organizzazione dello spazio

Anche in questo Piano i sistemi strategici di organizzazione dello spazio comprendono i sistemi dei servizi urbani ed i sistemi infrastrutturali. Rappresentano gli strumenti fondamentali della organizzazione urbana dello spazio territoriale.

Urbanità

Rappresenta la condizione che lega uno spazio ad una società. È l'unione inscindibile tra *Urbs* e *Civitas* (vedi), che è alla base della vita urbana.

Urbs

Vedi *Civitas*.