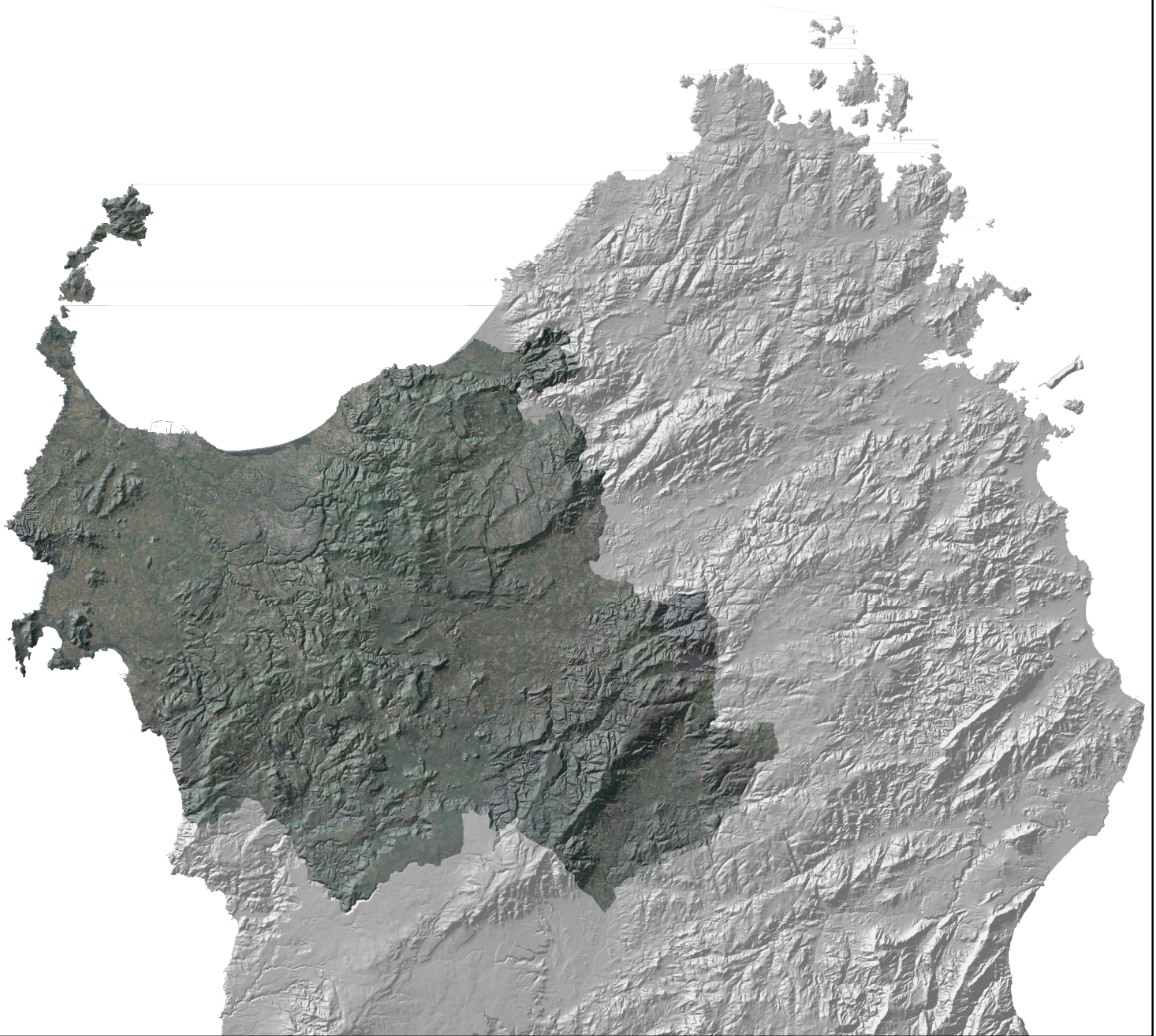


PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

Aggiornamento e adeguamento al Ppr e al Pai (BOZZA)



Codice elaborato

RE-ge

RELAZIONE GENERALE

Data

Ottobre 2008

Il coordinatore del Piano

Giovanni MACIOCCO

Il Presidente della Provincia

Alessandra GIUDICI

INDICE

Introduzione	1
1. Il Piano come processo di conoscenza	11
2. Un insieme di obiettivi molto generali	13
3. Il quadro analitico-concettuale del Piano	15
3.1. I processi di crisi che delineano lo scenario attuale e futuro.....	15
3.1.1. Crisi dei modelli di sviluppo e globalizzazione.....	15
3.1.2. Crisi della forma e dell'organizzazione urbana.....	16
3.1.3. Crisi della socialità urbana e territoriale	16
3.1.4. Crisi ambientale e processi di delocalizzazione	17
3.1.5. Crisi istituzionale: problemi di rigenerazione dei rapporti regione – enti locali	17
3.2. Le opzioni culturali del Piano	18
3.2.1. Assunzione di un nuovo concetto di città come modello di riferimento della comunità provinciale	18
3.2.2. Promozione di una organizzazione orizzontale dei rapporti tra città	19
3.2.3. La città territoriale provinciale quale luogo di opportunità alternative o complementari.....	19
3.2.4. La città territoriale provinciale quale luogo della riconoscibilità delle specificità ambientali	20
4. Il quadro di riferimento regionale.....	21
4.1. La cornice giuridico-istituzionale.....	21
4.1.1. Il Piano paesaggistico regionale della sardegna	23
4.1.2. Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale	25
4.1.3. I contenuti normativi del Piano paesaggistico regionale.....	27
4.1.4. L'adeguamento alle previsioni dell'articolo 106 delle Nta del Ppr	27
4.2. La pianificazione di settore	40
4.2.1. La pianificazione di bacino	41
4.2.2. Gli altri piani di settore rilevanti	45
4.3. Il procedimento di approvazione del piano e la Vas	51
4.3.1. La procedura Vas.....	53
4.3.2. I caratteri della procedura	54
4.4. La programmazione comunitaria	56
4.5. La programmazione dello sviluppo locale.....	66
4.5.1. La programmazione negoziata.....	66
4.5.2. La progettazione integrata	68
4.6. La pianificazione strategica comunale e intercomunale	76
5. Il nuovo modello reticolare di urbanità territoriale: condizioni al ritorno.....	82
5.1. Mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo	82
5.2. La propensione al progetto della città reticolare nella percezione spaziale dei soggetti territoriali	85
5.3. Lo sfondo storico ambientale della rete di città.....	85
5.4. La ricostituzione della civitas territoriale: i campi del progetto ambientale dei servizi sociali.....	86

5.5. I profili dell'economia provinciale	88
5.5.1. Analisi shift - share applicata ai comuni della Provincia di Sassari	88
5.5.2. Analisi sintetica del sistema imprenditoriale	91
5.5.3. Analisi sintetica del sistema turistico	94
5.6. I profili della popolazione provinciale	97
6. I dispositivi del Piano	107
6.1. Il dispositivo spaziale del Piano	107
6.2. Il dispositivo giuridico del Piano	110
6.2.1. Dal piano prescrittivo al piano procedimentale: gli accordi di campo	110
7. Il modello giuridico del Piano	113
7.1. Prospettive aperte dal quadro legislativo	113
7.2. Linee guida per i campi e per i sistemi di organizzazione dello spazio	115
Glossario	116
La partecipazione alla costruzione del processo pianificatorio	121
Gruppo di lavoro	123

INTRODUZIONE

Il presente documento illustra in modo sintetico i contenuti ed i metodi di elaborazione del Piano urbanistico (Pup) / Piano territoriale di coordinamento (Ptc) provinciale, che assume come elemento costitutivo di metodo il processo di confronto e cooperazione con i Comuni e gli altri attori della società territoriale. In particolare, il documento fa riferimento alla fase di revisione del Piano che è seguita alla sua approvazione da parte del Consiglio provinciale nel maggio del 2006.

La revisione, come si dirà, è stata necessaria a seguito di una serie di modifiche normative e sopravvenienze pianificatorie (l.r. 9/06 di ripartizione di funzioni e compiti tra Regione ed Enti locali, Piano paesaggistico regionale, Piano di assetto idrogeologico,...). Come prima osservazione si richiama il fatto che il Piano, rispetto alla sua configurazione iniziale riguardante l'intero territorio del Nord Sardegna (la vecchia provincia di Sassari), nella attuale stesura, si riferisce alla sola Provincia di Sassari quale è stata configurata dalla l.r. n. 9 del 12/07/01 istitutiva della nuova Provincia di Olbia-Tempio. Il Piano conserva comunque, nella sua impostazione, alcuni richiami all'articolazione del territorio in due ambiti provinciali; pertanto, esso viene proposto anche come base informativa per la discussione in relazione alle prospettive di cooperazione territoriale interprovinciale necessarie per affrontare i problemi di crisi che investono complessivamente il Nord dell'Isola.

In una prospettiva di continuità con il Piano originario, questa Relazione generale costituisce un'ulteriore tappa di un percorso articolato per fasi che descrive il Piano come un processo di costruzione di conoscenza e ne inaugura la fase di gestione a partire dalla sua approvazione nella stesura adeguata al Ppr.

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 sfondo 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 all'individuazione delle ipotesi di soluzione.

La quarta fase è stata tradotta nella presentazione della proposta di Piano (marzo 2002) oggetto dell'adozione preliminare da parte del Consiglio provinciale nel febbraio del 2000; su questa base 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. Si è così creata l'occasione per una prima sperimentazione del Piano.

La quinta fase 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,...), un'attività di

primo aggiornamento del Piano dalla quale è scaturita la proposta di Pup-Ptc (marzo 2004) sottoposta all'adozione del Consiglio provinciale nel luglio del 2004.

La sesta fase che, a seguito della pubblicazione del Piano, della sua divulgazione presso i Soggetti territoriali e della ricezione ed esame delle osservazioni, ha condotto all'approvazione da parte del Consiglio provinciale con delibera n. 18 del 4 maggio 2006.

La settima fase, oggetto della attuale stesura, riguarda quell'attività che abbiamo chiamato "revisione del Piano". Questa attività - che incorpora quali sub attività l'aggiornamento generale del Piano e l'adeguamento, in particolare, al Piano paesaggistico regionale ed al Piano di assetto idrogeologico - verrà descritta sinteticamente nel paragrafo seguente. Pur tenendo conto delle numerose novità, occorre osservare che il Piano, completato da queste ultime fasi di confronto, di aggiornamento e di adeguamento, si configura sempre di più come un insieme di attività di costruzione di conoscenze fondamentali sia per la definizione dei dispositivi del Piano sia per consentirne un'adeguata gestione.

I contenuti della fase di adeguamento e di aggiornamento del Pup-Ptc

Gli indirizzi generali

I contenuti e l'articolazione dell'adeguamento e aggiornamento del Piano sono coerenti con il ruolo strategico che il programma di mandato del Presidente assegna sia alla pianificazione territoriale, ambientale-paesaggistica e urbanistica, finalizzata al recupero dell'identità paesaggistica e dei valori legati alla cultura e al corretto uso delle risorse, sia agli strumenti orientati a sviluppare ed ampliare le funzioni della Provincia di coordinamento dello sviluppo locale.

In questa direzione, il documento di mandato evidenzia alcune linee da sviluppare:

- protezione dell'ambiente, valorizzazione delle aree naturali protette, tutela e gestione sostenibile delle risorse (acqua, aria, suolo, energia, rifiuti,.....), gestione dei rischi ambientali e tecnologici, che trovano una loro esplicitazione operativa nella definizione ed attualizzazione di un set di strumenti di base (Piano territoriale provinciale, Sistema informativo territoriale) e nella predisposizione di un set di studi o piani di settore sui singoli temi.
- sviluppo di forme di programmazione concertata ancorata alle specificità del territorio nella sua interezza - offerta turistica integrata, innovazione del sistema economico ed agro-industriale, agricoltura e attività produttive - che possono trovare una loro esplicitazione, anche operativa, attraverso la definizione di un Piano strategico provinciale.

In questa prospettiva la Provincia ha avviato attraverso il progetto "Patto per il Nord Ovest", sottoscritto da Comuni ed attori socioeconomici nel maggio del 2007, la costruzione di un percorso condiviso per lo sviluppo del territorio. Attraverso il Patto la Provincia intende impegnarsi assieme a tutti gli attori istituzionali, economici e sociali, a realizzare una strategia complessiva di crescita economica, sociale e culturale della comunità provinciale.

Il Patto si configura come uno strumento operativo con cui si dà vita ad una struttura organizzativa permanente di partenariato e si avvia il processo che porterà, tra l'altro, alla definizione della revisione del Pup-Ptc ed alla stesura di un Piano strategico provinciale sulla base di alcune indicazioni contenute nel Patto:

- la pianificazione territoriale ha l'obiettivo di ridisegnare il Nord-Ovest della Sardegna come una grande città in cui le azioni politiche, i progetti e le iniziative che tradizionalmente competono agli Enti locali vengono risolte nell'ambito di una governance territoriale capace di rilanciare la competitività del territorio. I confini comunali vengono abbattuti dalle reti di relazioni che si sviluppano

trasversalmente all'interno del territorio, evidenziando il fatto che Comuni e altre istituzioni locali hanno sempre più spesso l'esigenza di confrontarsi e di condividere progetti e problematiche di portata sovracomunale.

- Alla pianificazione territoriale va correlata la pianificazione strategica capace di affrontare i problemi del territorio secondo il modello della città urbana dai confini allargati. Per compiere scelte efficaci occorrerà allora rafforzare i processi di cooperazione e coordinamento istituzionale, offrendo supporto concreto a tutti quei progetti che puntano sulla collaborazione per favorire lo sviluppo di una politica comune di miglioramento del territorio e della vita sociale.

Lo scenario normativo e pianificatorio di riferimento

L'attività di pianificazione provinciale è stata caratterizzata, a partire dal 1997, dalla costituzione dell'Ufficio del Piano e dalla elaborazione e approvazione del Piano urbanistico provinciale-Piano territoriale di coordinamento (Pup-Ptc) che ha in più occasioni rappresentato un importante documento di riferimento per l'azione della Provincia.

Negli ultimi anni, lo scenario normativo e pianificatorio ha subito un'importante evoluzione a livello regionale, così da richiamare la necessità di un aggiornamento e un adeguamento del Pup-Ptc e l'opportunità di rafforzare i suoi caratteri di Piano quadro sulla cui base la Provincia potrà assumere un rinnovato ruolo nei processi di governo del territorio.

Tra i momenti e le situazioni caratterizzanti il nuovo scenario normativo e pianificatorio, che verranno ampiamente analizzati nell'ambito del Piano, si citano:

- la l.r. n. 9/2001 che, nel modificare le circoscrizioni provinciali del territorio regionale, ha individuato, a seguito della nascita della Provincia di Olbia-Tempio, un nuovo ambito territoriale di riferimento del Pup-Ptc, l'attuale provincia di Sassari corrispondente al Nord Ovest della Sardegna;
- la l.r. 1/2005 che, in attuazione del principio di cooperazione degli enti locali con la Regione, istituisce il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza permanente Regione - enti locali quale sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna;
- la l.r. 12/2005 che, nel delineare le norme per le unioni di Comuni e le Comunità montane e gli ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni, rappresenta un'ulteriore opportunità di cooperazione interistituzionale per la Provincia in riferimento all'esercizio delle competenze conferite dal d.lgs 267/2000;
- la l.r. 9/2006 con la quale la Regione ha disciplinato il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli Enti Locali, in attuazione delle Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna e in coerenza con le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. All'interno del Piano urbanistico provinciale possono trovare collocazione alcuni temi strategici indicati nella legge, quali, per esempio, la protezione e l'osservazione dei sistemi costieri nell'ambito del territorio provinciale, la gestione, in base agli indirizzi stabiliti dalla Regione, l'individuazione del fabbisogno abitativo in ambito provinciale, la promozione della cooperazione tra enti locali ai fini della gestione associata dei beni culturali, degli istituti, dei luoghi della cultura e dei relativi servizi;
- il Piano stralcio di assetto idrogeologico (Pai), adottato con la Delibera della G.R. n° 54/33 del 30/12/04 ed entrato in vigore l'11/03/2005, che, avendo valore di piano territoriale di settore con finalità di salvaguardia di persone, beni, ed attività dai pericoli e dai rischi idrogeologici, prevale sui piani e programmi di livello regionale e provinciale;

- il Piano paesaggistico regionale (Ppr), redatto ai sensi della l.r. n. 8/2004 “Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale”, definitivamente approvato dalla Giunta Regionale ed entrato in vigore il 6/09/2006 per il primo ambito omogeneo. Il Ppr modifica sostanzialmente l’approccio alla pianificazione del territorio regionale in quanto viene a costituire il quadro di riferimento e di coordinamento per gli atti di programmazione e di pianificazione regionale, provinciale e locale e per lo sviluppo sostenibile del territorio, assicurando al territorio regionale un’adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio;
- i Protocolli di intesa tra Regione e Province per l’adeguamento dei Piani provinciali al Ppr ed i Protocolli Regione-Comuni-Province per l’adeguamento dei Piani comunali al Ppr stipulati a fine del 2006, che inaugurano una nuova stagione di cooperazione istituzionale in relazione ai temi della pianificazione territoriale ed urbanistica;
- i Protocolli tecnici stipulati con la Ras nel maggio del 2005 (Protocollo disciplinante le attività connesse alla unificazione e al coordinamento dei Piani Urbanistici Provinciali e un Protocollo per la realizzazione, il monitoraggio, l’aggiornamento del mosaico delle emergenze storico-culturali alla scala provinciale);
- la direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27/06/2001 che introduce la valutazione ambientale strategica (Vas) prescrivendo nell’art. 3 che “I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull’ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9. 2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l’autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE”;
- i processi di progettazione integrata e di pianificazione strategica attualmente in corso nell’ambito degli strumenti di programmazione dello sviluppo locale.

La progettazione integrata è stata orientata a far emergere dal basso linee strategiche da sviluppare nei progetti integrati presentati di recente, e da proporre quali contributi per la nuova programmazione 2007-2013.

La pianificazione strategica ha visto impegnati sette comuni dell’area Nord-Ovest della Provincia nella elaborazione del Piano strategico comunale e del Piano strategico intercomunale. Rispetto allo schema delineato nei singoli piani strategici - che individua le aree urbane come nodo d’eccellenza per lo sviluppo del territorio - la Provincia ha l’opportunità di svolgere un ruolo cruciale quale soggetto istituzionale capace di riconnettere in un quadro di coerenza le prospettive della città con le prospettive del territorio provinciale.

L’articolazione delle attività

In linea generale le azioni sviluppate sono state finalizzate a rendere operativa una funzione di coordinamento agli attori del territorio (enti pubblici, associazioni ed imprese...). In tale prospettiva, in particolare, il Piano provinciale, il Sistema informativo e il Piano strategico provinciale possono configurarsi come strumenti funzionali a garantire:

- un servizio connesso al ruolo della Provincia di supporto ai soggetti territoriali nelle procedure di predisposizione e/o adeguamento dei propri Piani e programmi e di supporto alla pianificazione paesistica regionale;
- supporto ed affiancamento ai momenti parternariali provinciali per l'individuazione delle priorità e delle linee strategiche da proporre in relazione alla predisposizione degli strumenti di programmazione comunitari, nazionali, regionali;
- affiancamento, coordinamento e supporto ai soggetti pubblici impegnati nella predisposizione ed attuazione di piani e programmi di sviluppo locale;

Il set di strumenti che si vuole predisporre è finalizzato a favorire lo sviluppo, attraverso una rete di relazioni orizzontale e verticale tra enti, di un ambiente di pianificazione fondato sulla definizione di sistemi per la costruzione della conoscenza territoriale (Piano territoriale, Sit, gruppo di pianificazione) e sulla attivazione di strumenti aperti e flessibili per il confronto tra gli attori (Piano strategico, conferenze di copianificazione, tavoli parternariali) in relazione alle scelte territoriali.

Tali finalità sono state conseguite attraverso un insieme di azioni, alcune delle quali hanno, anche per esigenze connesse agli adempimenti normativi, un orizzonte annuale, altre prevedono uno sviluppo continuativo con orizzonte pluriennale:

- revisione Pup-Ptc;
- attività di cooperazione con altri di questi soggetti interni ed esterni alla provincia;

La revisione Pup-Ptc, oggetto della presente Relazione, costituisce il momento di partenza del processo; infatti, a partire dal Piano ed attraverso uno stretto rapporto di collaborazione con i Settori dell'Ente competenti sulle diverse tematiche, potranno essere predisposti studi e piani di settore. Questa possibilità è ulteriormente confermata dall'art.106 delle Nta del Ppr relativo all'adeguamento, in quanto alcuni contenuti dell'adeguamento (es. il comma 3) individuano una serie di temi che, una volta adeguato il Pup-Ptc, potranno essere approfonditi con la predisposizione o con l'aggiornamento di piani di settore quali ad esempio: Piano per la perimetrazione delle aree soggette a rischio di incidente rilevante di cui al d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334"; Piano faunistico venatorio (l. 157/92 e l.r. 23/98); Piani di bacino dei trasporti redatti dalle Province (art.14 del d. lgs. 422/97); Piano provinciale della protezione civile.

Nella revisione del Pup-Ptc, oltre all'esigenza di un aggiornamento generale, hanno assunto rilievo centrale le seguenti attività, alcune perché legate a specifici adempimenti normativi, altre per il loro carattere trasversale:

Adeguamento al Ppr ed al Pai

L'adeguamento del Pup-Ptc è relativo agli adempimenti richiesti dall'approvazione del Piano paesaggistico regionale e del Piano stralcio di assetto idrogeologico.

L'adeguamento al Piano paesaggistico regionale ha seguito le indicazioni dell'art. 106 delle Norme di attuazione del Ppr, i cui dettagli sono stati concordati con la Regione nell'ambito della definizione del cronoprogramma delle attività previsto dal Protocollo Regione-Province per l'adeguamento dei Piani provinciali.

Poiché l'adeguamento al Ppr costituisce uno degli elementi della revisione generale del Pup-Ptc, le indicazioni dell'art.106 sono state interpretate in base al raggruppamento degli adempimenti connessi all'aggiornamento del quadro conoscitivo e allo sviluppo del quadro progettuale.

Per quanto riguarda l'adeguamento del Pup-Ptc al Piano stralcio di assetto idrogeologico (Pai) e le attività di coordinamento dei comuni della Provincia nell'adeguamento dei propri strumenti al Pai, i contenuti dell'adeguamento - riportati nelle Norme di attuazione del Pai, agli artt.4 e 6, nelle Linee guida del Pai e nella

Circolare dell'Assessorato LL.PP dell'aprile 2006 – sono stati ricondotti nell'ambito delle attività di adeguamento del Ppr richiamate dal comma 1.3.a) del citato art. 106 "...le Province adeguano i propri piani urbanistici alle sue disposizioni, previsioni, e prescrizioni, al fine di conferire contenuti paesaggistici alla pianificazione provinciale, provvedendo inoltre a definire gli interventi di prevenzione dei rischi secondo gli indirizzi stabiliti da piani e programmi regionali adottando discipline finalizzate, quali parti integranti dei propri piani urbanistici: a) alla difesa del suolo e alla sicurezza degli insediamenti, determinando, con particolare riferimento al rischio geologico, idraulico e idrogeologico e alla salvaguardia delle risorse del territorio, le condizioni di fragilità ambientale;...".

Valutazione ambientale strategica

La Valutazione ambientale strategica è stata introdotta dalla direttiva dell'Unione Europea 2001/42/CE, recepita a livello nazionale dal D.Lgs n. 152 del 3/04/2006.

Il dispositivo di pianificazione provinciale adeguato alle indicazioni del Ppr deve seguire la procedura di Vas, prevedendo momenti di predisposizione di materiali conoscitivi e momenti di informazione e diffusione delle conoscenze relative agli effetti territoriali del nuovo Piano.

Occorre pertanto, di concerto con la Regione, attivare le procedure di Vas del Piano sulla base di opportune" linee guida di indirizzo per la Vas".

La Vas è un processo che permea il Piano e ne diventa elemento costruttivo, valutativo, gestionale e di monitoraggio; pertanto deve affiancarsi ed integrare il processo pianificatorio sin dalla fase iniziale.

La Vas, come strumento strategico del processo decisionale, ha tra i suoi fini principali quello di mostrare le conseguenze delle azioni previste, fornendo pertanto importanti informazioni ai decisori. Ciò avviene attraverso il Rapporto Ambientale, prescritto dalla direttiva, come documento obbligatorio di corredo al Piano per evidenziare in che modo la dimensione ambientale sia stata integrata nel Piano.

I contenuti di tale Rapporto sono individuati in via *preliminare* nella "fase di scoping", per poi diventare *definitivi attraverso la fase di consultazione* fra autorità competente in materia di Vas, autorità rilevanti e la Provincia quale autorità procedente in quanto soggetto responsabile del Piano.

Sviluppo del Sistema informativo territoriale

Il Sistema informativo territoriale (Sit), che costituisce lo strumento operativo non solo per le analisi e la gestione del Piano ma anche per le attività di confronto e scambio informativo con gli altri soggetti (Regione, Comuni, Enti territoriali,..), è stato sviluppato con riferimento ai seguenti obiettivi:

- rendere omogenee le procedure di gestione dei dati e rendere operativo il coordinamento tra i piani provinciali;
- consentire il coordinamento delle attività di pianificazione provinciali e regionale secondo il nuovo quadro normativo;
- garantire la fornitura al Sitr regionale dei dati prodotti dalla Provincia, attraverso l'aggiornamento e la omogeneizzazione delle basi informative del Piano territoriale di coordinamento, secondo gli standard di acquisizione adottati dalla Provincia e riconosciuti dalla Regione per contribuire alla costruzione del Sit regionale.

Piano territoriale provinciale e Piano strategico provinciale

La predisposizione del Piano strategico provinciale si innesta, come detto, nella attività di revisione del territoriale ed è stata finalizzata a predisporre uno strumento di attuazione operativa del Pup-Ptc.

L'elemento da cui si è partiti è la considerazione che il Pup-Ptc è stato concepito sin dall'origine con i fondamenti di un Piano strategico, in quanto presenta caratteri di processualità e orientamento alla definizione di politiche per il territorio attraverso l'apertura dei processi decisionali alla partecipazione ed alla mobilitazione delle società locali e la sperimentazione progettuale di modalità informali e volontarie di interazione tra istituzioni e attori locali: caratteri, tutti, che connotano i piani strategici.

Il Pup-Ptc, come si dirà, non è rivolto a fissare previsioni 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 per arrivare ad individuare "scenari" condivisi capaci di generare pratiche efficaci da parte di una molteplicità di decisori.

Come sottolineato anche nelle linee-guida ufficiali sulla pianificazione strategica (delibera CIPE n. 20/04, circolare RAS 03/05), fra i caratteri fondativi del Piano strategico c'è la ricerca di condizioni di coesistenza fra il "disegno politico dello sviluppo sostenibile in una prospettiva di medio-lungo periodo" ed i piani urbanistici comunali, i piani provinciali di coordinamento e gli strumenti di programmazione degli investimenti pubblici. Alla luce delle esperienze maturate a livello internazionale e nazionale, la pianificazione strategica costituisce uno degli strumenti più efficaci per raggiungere l'obiettivo di rigenerare una società locale alimentando la capacità di operare in forma cooperativa per un fine comune, indipendentemente dai rapporti formalizzati fra attori e istituzioni.

Infatti, attraverso l'ascolto degli attori e delle istituzioni locali, già inaugurato con la prima esperienza del Pup-Ptc ed ora rilanciato con l'adeguamento dello stesso, essa permette di definire le caratteristiche del riposizionamento ed il percorso per realizzarlo, promuovendo nel contempo un insieme di azioni, progetti e procedure capaci di mobilitare, all'interno di una scala territoriale di area vasta, le sinergie indispensabili allo scopo.

In questa prospettiva, si evidenzia come il Piano territoriale, per come è stato costruito sia in origine sia nel corso del suo aggiornamento, costituisce la base per la predisposizione di un Piano strategico provinciale.

I dispositivi del Piano provinciale

Il Piano, quale sistema di costruzione di processi di conoscenza, si articola sul dispositivo costituito da un insieme di Geografie che scaturiscono da un'attività indirizzata a costruire un modello interpretativo 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, articolata secondo:
 - geografia della popolazione del territorio provinciale
 - geografia dell'economia delle attività;
 - geografia ambientale;
- una geografia dell'organizzazione dello spazio articolata secondo:
 - genesi dell'insediamento;
 - sistema insediativo;
 - sistema della progettualità del territorio;

- sistema dell'allestimento strutturale ed infrastrutturale del territorio;
 - infrastrutture idrico, fognarie depurative;
 - infrastrutture per il ciclo dei rifiuti;
 - infrastrutture per l'energia;
 - infrastrutture telematiche;
 - sistema dei servizi superiori
- una geografia giuridico istituzionale;
- una geografia del sistema informativo territoriale;

Sulla base di questo quadro conoscitivo, il Piano si costruisce attraverso un dispositivo spaziale articolato secondo:

- 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. Esse costituiscono la rappresentazione sistematica del complesso dei valori storico ambientali ai quali il Piano riconosce rilevanza. La descrizione delle forme-processo e l'individuazione delle relazioni con i valori paesaggistici individuati nel Ppr, rappresentano un quadro di compatibilità d'uso del territorio nella direzione della conservazione del patrimonio storico ambientale, che costituisce il riferimento di comportamenti territoriali che assumano l'ambiente come nucleo strategico dello sviluppo e di una nuova urbanità.

Il Piano individua insiemi 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 del territorio del Nord Sardegna 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 - agricolo, 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 inquinamento, 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.

Il nucleo di base da cui partire per un progetto del territorio orientato in senso ambientale è rappresentato dalle Ecologie elementari e complesse.

Si tratta di un primo ordine di figure che interpretano le forme processo del paesaggio ambientale 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 e l'individuazione delle ecologie elementari che le compongono.

- 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 l'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;
- un insieme di Campi del progetto ambientale, un'attività orientata all'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. I campi del progetto ambientale rappresentano un dispositivo spaziale in cui le linee guida e le strategie praticabili per i sistemi di organizzazione dello spazio che sono emerse dal contesto locale e dal confronto con il contesto europeo trovano attuazione 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. 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 Piano crea le condizioni per un'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 dei campi e dei sistemi di organizzazione dello spazio: 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.

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.

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 tra Province, Comuni e gli 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

Gli elaborati del Piano sono riferiti ai grandi titoli del dispositivo spaziale prima illustrato e si articolano nella attuale proposta di Piano in:

Elaborati testuali del Piano

Relazione generale

Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure

- Allegato 1 – VAS;
- Allegato 2 – Protocolli

Geografie

- Geografia fondativa - geografia della popolazione del territorio provinciale
- Geografia fondativa - geografia dell'economia delle attività
- Geografia fondativa - geografia ambientale
- Geografia delle immagini spaziali
- Geografia dell'organizzazione dello spazio I
- Geografia dell'organizzazione dello spazio II
- Geografia giuridico - istituzionale

Elaborati cartografici del Piano

Geografie

- Geografia della popolazione - Descrittori demografici I
- Geografia della popolazione - Descrittori demografici II
- Geografia della popolazione - Descrittori demografici III
- Geografia dell'economia delle attività - Descrittori economici
- Geografia dell'economia delle attività - Modello della trasformazione agraria del territorio
- Geografia ambientale - Modello orografico
- Geografia ambientale - Modello delle esposizioni
- Geografia ambientale - Modello clivometrico
- Geografia ambientale - Modello geologico
- Geografia ambientale - Modello pedologico
- Geografia ambientale - Modello della capacità d'uso del suolo
- Geografia ambientale - Modello della suscettività alla irrigazione
- Geografia ambientale - Modello della suscettività al miglioramento dei pascoli
- Geografia ambientale - Modello della suscettività al rimboschimento meccanizzato
- Geografia ambientale - Modello del manto vegetale
- Geografia ambientale - Modello dell'uso del suolo
- Geografia ambientale - Modello delle biocenosi marine
- Geografia ambientale - Quadro di correlazione con il Ppr: assetto ambientale provinciale I
- Geografia ambientale - Quadro di correlazione con il Ppr: assetto ambientale provinciale II
- Geografia ambientale - Modello delle aree SIC e ZPS
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della distribuzione delle acque superficiali
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della pianificazione urbanistica comunale
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema dei vincoli e delle gestioni speciali
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Quadro di correlazione con il Ppr: assetto insediativo provinciale

- Geografia storica - Quadro di correlazione con il Ppr: assetto storico provinciale
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della mobilità - Mobilità generata
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della mobilità - Mobilità attratta
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della mobilità – Centralità: Mobilità generata
- Geografia dell'organizzazione dello spazio - Sistema della mobilità – Centralità: Mobilità attratta

Ecologie

- Ecologie elementari e complesse - Processi paesaggistico-ambientali del territorio
- Ecologie elementari e complesse - Correlazione componenti ambientali Ppr
- Ecologie complesse - Quadro di correlazione con il Ppr: ambiti di paesaggio del territorio provinciale
- Ecologie elementari e complesse - Rete ecologica provinciale- Modello delle fasce di connettività ecologica

Sistemi di organizzazione dello spazio

- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio - Reti elettriche
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio - Sistema ciclico dell'acqua
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio - Sistema ciclico dei rifiuti
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Allestimento infrastrutturale del territorio - Sistema della mobilità: rete delle infrastrutture stradali e ferroviarie
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema dei servizi
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Modello della qualità delle acque
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema del pericolo geologico idraulico e idrogeologico
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema delle aree a rischio incendio
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema delle aree a rischio di incidente rilevante
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Forme - processo dell'insediamento
- Sistemi di organizzazione dello spazio - Struttura delle centralità territoriali

Campi del progetto ambientale

- Campi geoambientali
- Campi lacustri e della distribuzione delle acque superficiali
- Campi dei sistemi costieri
- Campi delle aree protette
- Campi dell'insediamento storico
- Campi dello sviluppo rurale
- Campi della mobilità e generatrici spaziali
- Campi dei servizi socio-sanitari
- Campi dell'insediamento urbano
- Elementi di analisi e confronto tra le previsioni urbanistiche dei comuni confinanti
- Elementi procedurali per l'individuazione di campi degli insediamenti produttivi
- Elementi procedurali per l'individuazione di campi degli insediamenti turistico ricettivi

2. UN INSIEME DI OBIETTIVI MOLTO GENERALI

Il Piano urbanistico provinciale/Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari si propone quale strumento per avviare la costruzione di una nuova organizzazione urbana del territorio provinciale orientata a:

- dotare ogni parte del territorio di una specifica 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.

Provando ad 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 degli enti locali.

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 nell'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 "modello dell'urbano" contemporaneo.

Le basi metodologiche per la costruzione di questo nuovo modello possono essere individuate:

- nell'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, che hanno sullo sfondo la articolazione funzionale delle due grandi aree del Sassarese e della Gallura;
- nell'assunzione dell'ambiente - inteso come natura e storia - come nucleo centrale dell'intero progetto di territorio;
- nell'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 l'organizzazione della vita insediativa, ma che oggi cercano di costruire nuove relazioni e nuove prospettive);
- nell'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, cioè di nuove situazioni territoriali che rappresentano l'unità di riferimento intermunicipale degli scenari futuri di organizzazione dello spazio e dell'economia delle attività orientati in senso ambientale;
- nella 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;
- nella collocazione del processo di Piano in relazione al percorso di sviluppo che la Provincia sta portando avanti nell'ambito dell'accordo partenariale del Patto per il Nord-Ovest;

- nell'integrazione nel processo di Piano dell'attività di pianificazione strategica quale specificazione operativa della dimensione partecipativa e attuativa del processo stesso;
- nella configurazione multipla del Piano provinciale, concetto che inaugura un rinnovato confronto tra i diversi livelli di pianificazione.

Infatti il Pup-Ptc viene proposto alla Regione, nella sua versione adeguata al Piano paesaggistico regionale, quale specificazione dello stesso Ppr in conformità a quanto previsto dall'art. 11 delle Nta del Ppr e quale base conoscitiva e di riferimento per lo sviluppo della pianificazione comunale.

Inoltre il Piano costituisce, in relazione all'art. 16 comma 1f) della l.r. 45/89 il quadro di riferimento per le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio; in particolare, per la Valutazione di impatto ambientale, per la Valutazione ambientale strategica e la Valutazione di incidenza ecologica.

Per quanto riguarda i piani di settore, nell'evidenziare come nel passato essi siano stati, in genere, predisposti in modo autonomo dal Pup-Ptc e tra loro, si richiama l'esigenza di una nuova articolazione di rapporti per la quale il Piano individua queste ipotesi:

- per i piani sovraordinati la Provincia, attraverso il Pup-Ptc, deve poter interfacciarsi con detti piani, per far sì che i pareri richiesti non si limitino a risposte formali ma ad una verifica di coerenza e di compatibilità sostanziali;
- per i piani di settore di competenza della Provincia o di altri enti, questi possono essere sviluppati quali specificazione ed integrazione del Pup-Ptc attraverso un approccio di campo, costituendo in tal senso una ulteriore importante modalità di attuazione dello stesso.

3. IL QUADRO ANALITICO-CONCETTUALE DEL PIANO

3.1 I processi di crisi che delineano lo scenario attuale e futuro

Il Piano è costruito a partire dall'individuazione dei processi di crisi che delineano lo scenario urbano e territoriale attuale e futuro, sia in rapporto al panorama europeo e mondiale, sia in rapporto a quello specifico del contesto locale provinciale, calibrando rispetto ad essi la sua direzione di intervento. L'analisi dell'andamento delle tendenze e prospettive, relativamente alle nuove forme di urbanità, in atto a livello mondiale e i nuovi compiti per la pianificazione di area vasta che ne conseguono, sono state confermate dall'analisi dei processi in ambito locale, e dall'autorappresentazione delle aspettative e delle aspirazioni da parte del contesto territoriale che il Piano ha rivelato nel corso dell'attività.

3.1.1 Crisi dei modelli di sviluppo e globalizzazione

In tema di sviluppo economico, si assiste a una crisi dei modelli di sviluppo tradizionali che sembrano essere travolti dal processo di globalizzazione. 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.

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). Questa considerazione determina per le politiche di pianificazione territoriale la 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.

Per effetto degli attuali processi, appare ormai sprovvista non solo di efficacia pratica, ma anche di fondamento teorico, ogni forma di pianificazione *top-down*, che cerchi di operare 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 stimoli la capacità di progettazione partecipata da parte dei singoli ambiti locali e, al tempo stesso, di stabilire connessioni a rete.

In questa prospettiva, un piano di area vasta come il Piano urbanistico 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 scenari condivisi del futuro, capaci di generare scelte efficaci da parte di una molteplicità di decisori.

3.1.2 Crisi della forma e dell'organizzazione urbana

Nel panorama urbano, si assiste a una crisi che investe la città intesa in modo tradizionale per l'affermarsi di forme spaziali inedite rispetto alla forma classica della stessa che rendono i canoni estetici tradizionali incapaci di interpretare la contemporaneità.

Si rileva un cambiamento nel modo di affrontare il contesto di cui il Piano nella sua strutturazione tiene conto: 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 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.

Nella crisi della città emerge la crisi dell'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 intorni territoriali di dimensioni sub-regionali a sistemi di dimensioni regionali e sovraregionali che si prestano a un'interpretazione reticolare: la rete di città.

Questo cambiamento dell'idea di città 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 ad assumere nuove responsabilità nel progetto del territorio e nuovi ruoli funzionali ad un'organizzazione orizzontale.

3.1.3 Crisi della socialità urbana e territoriale

Nel territorio si manifesta una situazione diffusa di crisi che investe la socialità urbana e territoriale attraverso il declino dei modelli tradizionali di organizzazione dei servizi, 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, già da tempo, da un complesso di trasformazioni demografiche negative che riflettono, almeno in parte, 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 costante invecchiamento della popolazione, rispetto alle quali le proiezioni costruite mostrano la tendenza a una accentuazione futura con forte concentrazione di fenomeni di crisi demografica (declino della popolazione, invecchiamento, riduzione della natalità...) in particolari zone, specie dell'interno (in particolare il Meilogu, il Goceano e gran parte del Monte Acuto). Il possibile acuirsi, 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. Diversi sono i fattori di crisi ipotizzabili a questo proposito.

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, infatti, 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. Una risposta ai problemi richiama le città 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.

3.1.4 Crisi ambientale e processi di delocalizzazione

La crisi ambientale postmoderna si caratterizza per uno smarrimento del luogo, una delocalizzazione, una perdita della territorialità umana, una indifferenza verso lo spazio, legata al superamento del vincolo della prossimità, i cui 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, confermando l'inscindibilità delle dimensioni biologiche e culturali della vita di coloro 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.

3.1.5 Crisi istituzionale: problemi di rigenerazione dei rapporti Regione – enti locali

La legislazione della Regione sarda segue lo schema tradizionale della pianificazione "a cascata", che 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 nel senso che non riesce ad ottenere il grado di consenso necessario per incidere veramente sui processi reali. 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. 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. I Comuni d'altra parte costituiscono una realtà istituzionale troppo frammentata e debole perché singolarmente possano governare in modo adeguato territori molto estesi, perciò anch'essi hanno bisogno di riforme che inneschino processi aggregativi o quantomeno di collaborazione.

In questo quadro attraverso il Piano urbanistico provinciale può essere realizzato, in attesa della riforma pure necessaria, un efficace coordinamento territoriale in quanto si possono individuare politiche sovracomunali di governo del territorio condivise e quindi effettivamente capaci di imprimere una direzione agli interventi che incidono sull'assetto del territorio.

3.2 Le opzioni culturali del Piano

Il disegno di territorio delineato dal Piano si fonda su alcune rilevanti opzioni culturali che scaturiscono dall'analisi delle tendenze e prospettive in corso.

Le opzioni culturali costituiscono le scelte di fondo del Piano e riguardano direzioni di politica territoriale che investono in misura rilevante la dimensione etica della pianificazione in ordine a problemi come:

- *la parità di accesso alle risorse*, attraverso i concetti di equità territoriale - cioè l'assunzione di un concetto di centralità urbana che vivifichi il ruolo delle aree marginali, legato alla capacità di coinvolgere in un processo di crescita urbana gli indizi di vitalità diffusi nel territorio - e di perequazione ambientale, cioè il riconoscimento dei rapporti economici tra produttori e fornitori della risorsa;
- *la sostenibilità ambientale*, attraverso la figura della città ambientale, cioè l'assunzione dell'ambiente come nucleo centrale dell'intero progetto di territorio, dove il territorio viene assimilato a un sistema autoriproduttivo fondato sulla riproducibilità del suo potenziale di natura e storia;
- *l'indifferenza localizzativa*, cioè l'assunzione di un modello di urbanità in cui le situazioni di vitalità sono indifferenti dalla 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;
- *la rigenerazione istituzionale*, cioè l'esigenza di far emergere nuovi rapporti tra società e territorio superando le prefigurazioni che fanno corrispondere in modo 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);
- l'economia di prossimità, cioè il riferimento ad un economia fondata sulla prossimità tra popolazione e luoghi, come ambiente propizio all'innovazione, e su nuclei di urbanità sui quali calibrare una strategia dello sviluppo fondata su agenti collettivi locali;
- *il territorio di eccellenza*, cioè l'assunzione di un modello di sviluppo che consegua il benessere delle generazioni presenti, garantendo le stesse opportunità a quelle future, attraverso la valorizzazione del patrimonio ambientale e l'attivazione di un sistema economico basato sullo sviluppo delle relazioni tra i soggetti locali e su produzioni compatibili con la scelta di eccellenza ambientale.

3.2.1 Assunzione di un nuovo concetto di città come modello di riferimento della comunità provinciale

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

A quest'idea corrisponde quella di città territoriale, che richiama la comunità provinciale a costituirsi come comunità urbana tenendo conto della rapida trasformazione che sta interessando la città soprattutto nei paesi industrializzati. Infatti la nebulosa urbana che investe l'area europea sulla fascia centrale che si estende dalla pianura padana alle diramazioni dell'Inghilterra e del Galles, si caratterizza in molta parte per un'infima qualità ambientale della vita urbana.

In ragione di ciò va delineandosi nel territorio della città europea una possibile prospettiva per i vasti territori marginali, in cui le ragioni della "campagna" possono essere coinvolte nella costruzione di nuovi scenari di qualità. Nella città

contemporanea a seguito della 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 di sopravvivenza di "economie ornamentali" per muovere verso la comprensione delle relazioni significative della natura e della storia essenziali alla vita organizzata.

Per gli spazi esterni a questa nebulosa, come la provincia di Sassari, possono allora aprirsi prospettive promettenti 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 una nuova urbanità che affida le sue prospettive al coinvolgimento dei territori esterni dotati di qualità.

In questo contesto è possibile pensare ad 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.

3.2.2 Promozione di una organizzazione orizzontale dei rapporti tra città

Nell'individuazione della città come modello di riferimento, occorre tener presente come sia in corso da tempo un superamento delle rappresentazioni consuetudinarie del mondo urbano, che hanno sempre visto le città come entità discrete, definite e perimetrabili. Tali rappresentazioni esprimono un'aspirazione 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 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, situazioni urbane 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. Il passaggio dal modello gerarchico a quello reticolare costituisce uno degli obiettivi del Piano.

3.2.3 La città territoriale provinciale quale luogo di opportunità alternative o complementari

Questa metamorfosi della città richiede atti di pianificazione e gestione che siano mirati proprio a scoprire le differenze, le risorse potenziali, gli indizi di vitalità ed i saperi locali che un territorio esprime e 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 che si

configura principalmente come separazione 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.

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 radicate nelle rispettive specificità ambientali. Ciò configura un approccio rovesciato rispetto a quello di un tempo che tendeva a garantire una “omogenea fruizione del territorio” attraverso un livellamento delle differenze urbane.

3.2.4 La città territoriale provinciale quale luogo della riconoscibilità delle specificità ambientali

In questa nuova prospettiva urbana, 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.

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 la tensione delle comunità verso l’innovazione, attraverso l’utilizzazione delle possibilità che il vantaggio comparato insito nella qualità del patrimonio naturale e culturale conferisce al territorio. Ciò comporta la riscoperta e la messa in valore del rapporto di prossimità tra popolazione, attività e luoghi.

4. IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE

L'attenzione all'ambiente, al suo valore intrinseco, alla sua sensibilità e deperibilità, che permea il Piano, richiama la necessità di un approfondimento mirato del relativo quadro legislativo e programmatico vigente. In particolare assumono rilevanza le recenti norme in materia ambientale nonché il sistema della progettualità del territorio nelle sue svariate forme in quanto contesto con cui ogni riflessione e azione del Piano è chiamata a confrontarsi per poter essere attuabile e contestualizzata.

4.1 La cornice giuridico-istituzionale

Per quanto attiene alla legislazione regionale della Sardegna in materia di pianificazione paesaggistica, urbanistica e territoriale, i riferimenti normativi fondamentali devono essere rinvenuti nella l.r. n. 45 del 1989, recante "norme per l'uso e la tutela del territorio regionale" e nella l.r. n. 8 del 2004, che ha modificato la prima in attuazione della riforma statale in materia di tutela del paesaggio di cui alla parte III del d.lgs. n. 42 del 2004.

Ai sensi del novellato art. 3 della l. r. n. 45 del 1989, sono strumenti per l'uso e la tutela del territorio: a livello regionale, il Piano paesaggistico regionale, le direttive ed i vincoli, nonché gli schemi di assetto territoriale. A loro volta, le direttive ed i vincoli possono trovare espressione coordinata in piani e schemi di assetto relativi a determinati settori d'intervento e/o a determinate zone del territorio regionale. Il sistema di tali atti e piani costituisce il quadro regionale di coordinamento territoriale. A livello provinciale, sono strumenti di tutela territoriale i piani urbanistici provinciali o sub-provinciali. A livello comunale, infine, i piani urbanistici comunali ed intercomunali.

Il successivo art. 4 delimita i rispettivi ambiti di competenza degli strumenti di pianificazione e regolazione dell'uso del territorio, attribuendo alla Regione la funzione di disciplinare "l'uso del territorio" e di dettare "norme per la predisposizione dei piani urbanistici" locali attraverso la predisposizione di "direttive", "vincoli" e "schemi di assetto territoriale". In merito alla qualificazione di tali strumenti si può preliminarmente osservare che le direttive consistono in deliberazioni della Giunta Regionale volte a orientare e coordinare l'attività urbanistica, stabilendo criteri e modalità per il dimensionamento dei piani urbanistici locali, prevedendo i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati, i rapporti massimi tra spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico a parcheggi (art. 5). Specifiche direttive regionali sono previste dagli artt. 7 e ss. per i centri storici, laddove si prevede che la Regione istituisca e coordini appositi "laboratori per il recupero" (art. 7); per le zone agricole (art. 8); per le aree urbane che necessitano di coordinamento sovracomunale (art. 9). La Regione, inoltre, stabilisce "vincoli urbanistici", con riferimento a determinate zone del territorio. Tali vincoli sono particolari e specifici e necessari al conseguimento di obiettivi in materia di difesa del suolo, conservazione, tutela ed utilizzazione delle risorse naturali, ambientali e culturali, di localizzazione di infrastrutture, attrezzature e servizi di interesse generale. Quanto, infine, agli "schemi di assetto territoriale" l'art. 5, comma 7, dichiara che possono prevedere "tra l'altro: la determinazione del fabbisogno abitativo; la rete delle principali linee di comunicazione di interesse regionale; i criteri per la scelta delle aree da destinare ad insediamenti residenziali, produttivi, artigianali, commerciali e turistici o da tutelare sotto il profilo paesaggistico e ambientale".

La Regione ha approvato il Piano paesaggistico regionale – relativo al primo ambito territoriale omogeneo, la fascia costiera – con Decreto del Presidente della Regione del 6 settembre 2006, n. 82 con ciò determinando la necessità per Province e

Comuni di adeguare alle sue disposizioni i propri strumento di pianificazione territoriale.

In seguito all'approvazione del Piano paesaggistico regionale, assume primaria importanza, al fine di definire il modello di pianificazione paesaggistico-territoriale vigente la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, tenuto conto della autonomia speciale della Regione.

A tal, fine, rimandando a sedi di riflessione più ampia la giustificazione dell'applicabilità del Codice dei beni culturali e del paesaggio nell'ordinamento regionale, per il momento ci si può limitare ad affermare che la l.r. n. 8 del 2004, in quanto modifica parzialmente la l.r. n. 45 del 1989 che aveva già previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica", prevedendo, all'art. 12, anche apposite "norme di salvaguardia" ad efficacia temporanea in attesa della approvazione dei piani territoriali paesistici, costituisce, appunto, il recepimento nella Regione Sardegna del modello di pianificazione paesaggistica, contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali.

Tale premessa risulta imprescindibile onde poter attribuire rilevanza in questa sede alle riflessioni dottrinarie ed alle precisazioni della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, sviluppatesi con riferimento agli ordinamenti regionali ordinari.

La disciplina introdotta dal Codice, nella definizione dei contenuti del Piano paesaggistico, prevede una maggiore compenetrazione tra il paesaggio e l'urbanistica.

Il Piano assume una funzione di salvaguardia dell'intero territorio regionale ed ha contenuti non solo conoscitivi e descrittivi ma anche prescrittivi e propositivi, contemplando azioni di conservazione, recupero e ripristino da parte delle amministrazioni locali e dei privati, cui viene richiesto anche un facere. La disciplina prescrittiva non riguarda più solo i beni paesaggistici in senso stretto, ma anche altri oggetti ritenuti dal piano meritevoli di tutela. Ciò comporta che, nell'adeguamento dei piani urbanistici alla disciplina paesaggistica, le amministrazioni locali devono ripensare l'intera pianificazione urbanistico-territoriale. In sostanza, si è passati da un sistema che vedeva nel vincolo gravante sui beni paesaggistici in senso stretto il principale strumento di tutela del paesaggio, con conseguente necessità di adeguamento meramente passivo da parte degli enti deputati alla pianificazione territoriale, ad un sistema che attribuisce alla pianificazione regionale il compito di recepire i vincoli imposti dalla normativa statale e di stabilire accanto ad essi oggetti e misure ulteriori della tutela paesaggistica, da attuarsi mediante un'azione coordinata con gli attori locali titolari delle principali funzioni amministrative in materia urbanistico-edilizia.

L'art. 145, comma 2 del d.lgs. n. 42 del 2004 stabilisce che il Piano paesaggistico regionale deve contenere norme di coordinamento con i piani territoriali e con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.

È, comunque, espressamente sancita la prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici adottati in base alla disciplina del d.lgs. n. 42/2004, rispetto alle previsioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici comunali, delle città metropolitane e delle province. Tali enti sono, infatti, tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale-urbanistica alle previsioni del Piano paesaggistico regionale. Nel testo vigente fino al marzo 2008, il comma 4 dell'art. 145 consentiva espressamente ai Comuni, alle città metropolitane, alle Province ed agli enti gestori di aree naturali protette l'introduzione nei propri strumenti di pianificazione urbanistica o territoriale di "ulteriori previsioni conformative" che, alla

luce delle caratteristiche specifiche del territorio, risultassero utili ad assicurare l'ottimale salvaguardia dei valori paesaggistici individuati dai piani¹. L'eliminazione di tale inciso ad opera dell'ultima modifica intervenuta, non pare, tuttavia, in grado di eliminare il potere dei Comuni e della Provincia di regolare l'uso del territorio, anche al fine di "integrare" nei piani urbanistici comunali e la tutela dei valori paesaggistici predisposta dal Piano Regionale.

Il rapporto tra Piano paesaggistico e Piani urbanistici comunali, come già anticipato, costituisce un elemento di forte innovazione rispetto al passato. La disciplina previgente aveva, infatti, sempre considerato come compito principale dei Comuni e delle Province quello di adeguarsi in toto alle disposizioni prevalenti del Piano paesaggistico. Si trattava di un recepimento, così detto, di tipo "passivo", ove il Piano paesaggistico costituiva oltre che un vincolo alle proprietà anche un limite esterno alla pianificazione urbanistica. Il Codice, all'art. 145 commi 2, 3, 4, anche nell'attuale formulazione, conferma la disciplina ma introduce, al contempo, un sistema nel quale, gli strumenti urbanistici sono chiamati anche ad un recepimento "attivo" delle previsioni indicate come "indirizzi" del Piano paesaggistico che, essendo, per l'appunto "indirizzi" necessitano da parte dei soggetti attuatori di un'opera di integrazione e specificazione del contenuto.

Le previsioni del Piano paesaggistico non si limitano, dunque, a disporre prescrizioni da recepire direttamente nello strumento urbanistico, ma possono prevedere anche modalità di esercizio della tutela che si esprimono in indirizzi o direttive ai Comuni ed alle Province nella redazione dei piani regolatori rispetto all'ampio spettro delle categorie dei beni oggetto di tutela e conservazione: il paesaggio "permea di valori e contenuti" il territorio oggetto della pianificazione urbanistica, che non può, quindi, limitarsi alla determinazione delle destinazioni d'uso dei suoli, ma deve determinare una qualità urbanistica o una compatibilità delle trasformazioni ammesse.

Il Piano paesaggistico, inoltre, può contenere anche interventi di recupero, riqualificazione per le aree paesaggisticamente compromesse. In questo caso si richiede un intervento attivo dei Comuni, delle Province e degli altri enti interessati, anche con la collaborazione di soggetti privati, per l'elaborazione di piani attuativi di recupero o programmi di tutela e conservazione degli immobili e delle aree tutelate, la cui attuazione e gestione può essere attribuita direttamente agli enti territoriali di riferimento.

Dall'elencazione di questi tratti salienti si può concludere, quindi, che il Piano paesaggistico non esaurisce la sua funzione conformatrice nei contenuti e nelle previsioni, ma si presenta come uno strumento di pianificazione a formazione progressiva, estendendo i suoi effetti e la sua efficacia alle successive azioni ed atti delle amministrazioni nonché dei privati coinvolti. Di talché, come osservato da attenta dottrina, "esso rappresenta il primo esempio di piano specializzato con contenuti di amministrazione attiva, che non si limita, cioè, semplicemente a prescrivere, ma mira - per riprendere l'espressione di Giannini - al 'risultato'"².

4.1.1 Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna

Il quadro regionale di coordinamento territoriale è costituito, in primo luogo, dal Piano Paesaggistico Regionale che la Regione ha deciso di adottare optando per lo schema del "piano dedicato" e non del "piano orientato", opzione che il legislatore

¹ A. Borzi, La disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio alla luce del d.lgs. n. 157 del 2006 e della recente giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 13, 2006, pp. 39-42.

² Cfr. P. Urbani, *La costruzione del piano paesaggistico*, relazione presentata al VII convegno nazionale AIDU - Parma 18-19 novembre 2005.

statale ha lasciato alla determinazione dei governi regionali. L'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, infatti, prevede la possibilità per le Regioni di dotarsi di "piani paesaggistici" o "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici". La l.r. n. 8 del 2004 all'art. 1 ha previsto l'adozione da parte della Giunta regionale del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr) principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio (comma 1). Tale piano, secondo la disciplina regionale avrebbe assunto i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e, in sede di prima applicazione della l.r., avrebbe potuto essere adottato ed approvato anche per "ambiti territoriali omogenei".

Il Piano paesaggistico regionale della Sardegna – relativo al primo ambito territoriale omogeneo, la fascia costiera – si propone di preservare, tutelare, valorizzare e tramandare alle generazioni future l'identità ambientale, storica, culturale e insediativa del territorio sardo, proteggere e tutelare il paesaggio culturale e naturale e la relativa biodiversità nonché assicurare la salvaguardia del territorio e promuoverne forme di sviluppo sostenibile, al fine di conservarne e migliorarne la qualità (art. 1, co. IV delle norme tecniche di attuazione del Ppr).

Nel perseguimento di tali finalità il piano e, in particolare, le norme tecniche di attuazione (d'ora in poi Nta) del medesimo, contengono, oltre all'analisi del territorio sotto i diversi punti di vista rilevanti (ambientale, storico-culturale, insediativo, delle dinamiche di trasformazione ecc...v. art. 2, comma 1, lett. a) e b)), anche norme prescrittive e di indirizzo, nonché misure di conoscenza, di conservazione, criteri di gestione e trasformazione ed azioni di recupero e riqualificazione (come definite dall'art. 10 delle Nta).

Tali norme sono, in molti casi e quando non direttamente applicabili (come nel caso delle prescrizioni c.d. "dirette", definite all'art. 10, c. 3, lett. a) Nta), rivolte agli enti locali competenti, i quali sono chiamati a recepirle ed attuarle mediante la previsione, negli strumenti di pianificazione deputati, di concrete misure e/o norme e/o progetti.

La maggior parte delle prescrizioni e degli indirizzi sono rivolti ai Comuni, chiamati, quindi, ad adeguare soprattutto i propri Piani urbanistici. In tali ipotesi, si deve anticipare che il ruolo della Provincia è quello di coordinamento dei processi di adeguamento dei Puc, soprattutto per quanto riguarda le zone di rilevanza sovracomunale.

Le norme per l'adeguamento del Piano urbanistico provinciale sono contenute nell'art. 106 delle Nta del Ppr. In tale disposizione si stabilisce che "entro sei mesi dalla pubblicazione nel B.U.R.A.S. del Ppr, le Province adeguano i propri piani urbanistici alle sue disposizioni, previsioni e prescrizioni, al fine di conferire contenuti paesaggistici alla pianificazione provinciale" (comma 1).

Al fine di adempiere all'obbligo di adeguamento di cui sopra, si è proceduto ad individuare specifiche azioni, alcune delle quali comportano un mero recepimento passivo di vincoli e discipline imposte dall'esterno (ad esempio, il recepimento dei siti facenti parte delle rete "Natura 2000" istituita dalla direttiva comunitaria 92/43/CEE – c.d. "direttiva habitat" – ed il recepimento dei vincoli imposti dal Piano per l'assetto idrogeologico), altre, invece, prevedono da parte della Provincia una traduzione di indirizzi generali in previsioni concrete, senza con ciò invadere le attribuzioni dei comuni.

4.1.2 Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale

La l.r. n. 45 del 1989, all'art. 4, comma 1, lett. b) stabilisce che la Provincia "con il Piano urbanistico provinciale esteso all'intero territorio o diviso in più ambiti sempre compresi nella circoscrizione amministrativa, assicura, per le materie di cui al successivo articolo 16, la coerenza degli interventi alle direttive e vincoli regionali e ai piani territoriali paesistici". All'art. 16, poi, si chiarisce che il ruolo dell'ente provinciale è quello di individuare specifiche "normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei" per quanto riguarda: a) l'uso del territorio agricolo e costiero; b) la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali; c) l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale; d) le attività ed i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale; e) la viabilità di interesse provinciale; f) le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio.

In tali settori, quindi, il ruolo che la legge regionale affida al Pup-Ptc è quello del coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei. Un ruolo, in estrema sintesi, di armonizzazione degli interventi comunali attraverso la predisposizione di indirizzi e norme generali che perseguano la tutela del territorio sotto diversi profili, per quegli ambiti territoriali omogenei che, seppure ricadenti nella circoscrizione di diversi Comuni, necessitano di una disciplina omogenea ed armonica.

La l.r. n. 9 del 2006, all'art. 5 stabilisce quali sono le competenze delle Province sarde e, per quanto in questa sede di più immediato interesse, prevede che: "spettano alle Province funzioni e compiti che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nell'ambito delle seguenti materie: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; h) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; i) servizi sanitari, d'igiene e profilassi pubblica; l) compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica; m) raccolta ed elaborazione di dati ed assistenza tecnico-amministrativa e, ove necessario, economica e finanziaria, agli enti locali". Da ciò deriva che, qualora sia necessario svolgere funzioni o compiti che riguardino porzioni di territorio di estensione intercomunale o provinciale, nelle materie enumerate, si deve esplicitare il ruolo provinciale di regolamentazione e di amministrazione attiva, attraverso norme di coordinamento degli atti programmatici e regolamentari dei Comuni.

In altre ipotesi, invece, il Ppr si riferisce genericamente alla pianificazione locale e settoriale, come sede destinata a recepire i suoi indirizzi. In tali casi, si prospetta, quindi, la necessità di vagliare se ed in che misura la normativa statale e regionale assegnino alla Provincia delle funzioni specifiche e/o delle competenze regolamentari, al fine di valutare quali siano le modalità più opportune per provvedere all'adeguamento e per assicurare l'attuazione degli indirizzi del Ppr sul territorio provinciale.

Infine, altre disposizioni del Ppr introducono vere e proprie prescrizioni di diretta applicazione, ovvero, vincoli all'utilizzo del territorio cui i Comuni e le Province non possono derogare con le loro previsioni di piano. L'art. 10 delle Norme tecniche di attuazione del Ppr illustra le tipologie delle proprie previsioni e, in merito alle c.d. "prescrizioni dirette", stabilisce, al comma 3, lett. a), che "per prescrizioni dirette si intendono le disposizioni volte a fissare norme vincolanti che incidono direttamente

sul regime giuridico dei beni disciplinati, regolandone gli usi e le trasformazioni in rapporto alla tutela. Tali prescrizioni prevalgono automaticamente sulle disposizioni incompatibili di qualsiasi strumento vigente di pianificazione regionale, provinciale e comunale e possono essere accompagnate da misure di conservazione”.

Vale la pena di osservare che le prescrizioni contenute nel Ppr sono state, già in diverse occasioni, oggetto di impugnazione davanti al TAR Sardegna da parte di soggetti privati e dei Comuni stessi. Il TAR ha così avuto modo di ripercorrere le tappe della legislazione nazionale e regionale in tema di tutela del paesaggio, al fine di vagliare la legittimità della previsione, all'interno dello strumento di pianificazione regionale, di prescrizioni incidenti sul regime d'uso di determinati beni che risultino in grado di prevalere sulle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali.

Il Tribunale amministrativo ha in più pronunce evidenziato come, dopo l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, “si sancisce la centralità della pianificazione paesaggistica, vista come tutela dinamica del paesaggio, diretta a definire i criteri generali di gestione dei beni paesaggistici, e si riconosce la sua attitudine a conformare effettivamente, sul piano sostanziale, il ‘regime d'uso’ di determinate categorie di beni, riducendo gli spazi di discrezionalità in fase di autorizzazione, con previsioni, che per scelta del legislatore, che non appare né incongrua né irragionevole, ma anzi coerente con la gerarchia dei valori sancita dalla carta costituzionale, ‘sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici...’ (art. 145)”³.

Il Giudice amministrativo ha successivamente evidenziato come, a seguito delle novità legislative sopravvenute, “il piano paesaggistico, quindi, passa dalla funzione di ricognizione unitaria del regime preesistente, rappresentato dai vincoli gerarchicamente sovraordinati, imposti o dalla legge o da altri atti amministrativi, con compiti di mera attuazione della relativa disciplina d'uso – il cd. Piano di direttive, destinato a condizionare ed orientare l'azione dei soggetti pubblici – ad un'obbligatoria funzione attiva ed innovativa, di pianificazione e conformazione dell'intero territorio regionale e dei diritti dei titolari – cd. Piano di prescrizioni, immediatamente vincolante anche per i soggetti privati – che indica le trasformazioni compatibili del territorio e le azioni positive di recupero e riqualificazione specificamente delineata dall'art. 135 del Codice Urbani”.

In merito, poi, ai rapporti tra Piano paesaggistico e Piani urbanistici, si rileva che il Codice Urbani, all'art. 145, non soltanto afferma la prevalenza gerarchica del Piano regionale sugli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, ma attribuisce ai Comuni una funzione ulteriore, “quella di completare le previsioni conformative dettate dalla Regione, ‘alla luce delle caratteristiche del territorio’ laddove la stessa si sia limitata a tratteggiare per ampie linee, prescrizioni ed indirizzi e quindi la funzione di dettare una disciplina conformativa più aderente all'effettivo stato dei luoghi, purché ciò non realizzi una inammissibile delega della puntuale individuazione ‘degli immobili e delle aree’ oggetto di nuova tutela (art. 134, lett. c) che resta affidata alla Regione”.

“In particolare, accanto ai concetti di rischio e di vulnerabilità del paesaggio, accanto al potere di ‘individuare e tipicizzare immobili ed aree diverse da quelle già tutelate da altri strumenti ‘con piena coincidenza tra rilevanza paesaggistica e definizione del regime d'uso’, il nuovo piano deve prevedere interventi di valorizzazione e valutazioni ispirate alle ‘prospettive di sviluppo sostenibile (art. 135, terzo comma, lett. d, art. 132, secondo comma), concetto quest'ultimo che seppure diretto ad introdurre un

³ Cfr. T.a.r. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 13.12.2007, n. 2241, p. 22.

collegamento tra protezione del paesaggio e valori economici, non deve tuttavia essere inteso come giustificazione di una recessione "in misura accettabile del primo rispetto ai secondi".

Nella consapevolezza che le modifiche successivamente introdotte dal d.lgs. n. 63 del 2008, che in parte eliminano le previsioni più avanzate del Codice del 2004 per quanto riguarda il riconoscimento di maggiori potestà delle Regioni e di un ruolo maggiormente "attivo" degli Enti locali in ordine alla tutela del paesaggio, non si può, tuttavia, non tenere presente che il Piano paesaggistico della Regione Sardegna è stato approvato sotto la vigenza del Codice Urbani nella prima versione e che, pertanto, a tale sistema è ispirato.

4.1.3 I contenuti normativi del Piano paesaggistico regionale

Dalla ricognizione delle disposizioni prescrittive e, soprattutto, di quelle contenenti indirizzi rivolti agli enti locali ed alla pianificazione settoriale del Piano paesaggistico regionale, le materie coinvolte nella relativa attuazione sono risultate essere:

- protezione e conservazione della natura, della flora e della fauna;
- programmazione in materia di agricoltura (compreso l'allevamento e la pastorizia), silvicoltura e gestione forestale;
- gestione dei corpi idrici e dell'assetto idrogeologico;
- circolazione veicolare e viabilità;
- energia;
- gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani;
- turismo;
- infrastrutture e di attività produttive;
- viabilità e trasporti;
- ciclo dei rifiuti;
- ciclo delle acque;
- impianti e reti energetiche.

La Provincia, nel processo di revisione del Pup-Ptc, è chiamata, quindi, a recepire le prescrizioni dirette ed indirette, stabilite dal Ppr ed a prevedere misure di attuazione degli indirizzi che richiamano espressamente la competenza provinciale o che, in base alla normativa regionale di organizzazione ed attribuzione di funzioni agli enti locali si devono ritenere rivolti alla Provincia.

4.1.4 L'adeguamento alle previsioni dell'articolo 106 delle Nta del Ppr

L'articolo 106 delle Nta del Ppr prescrive espressamente alle Province della Regione Sardegna di adeguare i propri Piani urbanistici – Piani territoriali di coordinamento alle previsioni del Ppr, attraverso alcune specifiche azioni.

Il presente Piano è stato rivisto, oltre che al fine di aggiornare il quadro conoscitivo, anche al fine di adeguarne i contenuti alle disposizioni del Ppr e, in particolare, a quelle contenute nell'articolo 106 da ultimo citato.

Tale opera di adeguamento e di attuazione delle direttive emanate dalla Regione nel Ppr ha richiesto un'analisi del quadro normativo di riferimento, al fine di enucleare le competenze della Provincia nelle diverse materie coinvolte dalle previsioni dell'articolo 106 e, quindi, di individuare le più corrette modalità di attuazione delle medesime, sempre tenendo in considerazione la natura non prescrittiva, bensì, eminentemente procedurale, del presente Piano.

Le specifiche azioni intraprese sono, quindi, di volta in volta modulate in base alle competenze ed alle attribuzioni riconosciute alla Provincia dalla l.r. n. 9 del 2006 e dalla normativa statale e regionale di settore, nonché dalle previsioni della l.r. n. 45

del 1989 che specificano le funzioni della pianificazione urbanistico-territoriale provinciale ed i rapporti di questa con la pianificazione comunale.

Sulla base di tali considerazioni e presupposti, quindi, si è provveduto a rivedere i contenuti e la struttura del Pup-Ptc al fine di integrare nello stesso gli aspetti della tutela paesaggistica del territorio provinciale indicati dal Ppr e specificati attraverso la compenetrazione degli stessi nelle diverse articolazioni del dispositivo spaziale.

La preliminare ricognizione dei vincoli di legge e la loro rappresentazione cartografica, come prescritto dal comma 1 punto 5 dell'articolo 106 delle Nta del Ppr

L'adempimento richiesto dal comma 1 punto 5 dell'articolo 106, consistente nel riportare cartograficamente i vincoli insistenti sul territorio provinciale, rappresenta un'operazione ricognitiva indispensabile al fine di poter prevedere e programmare le possibili azioni e misure di tutela e di valorizzazione. Materialmente si è trattato di sovrapporre la cartografia provinciale con la cartografia del Ppr al fine di includere tutte le categorie di beni paesaggistici da quest'ultimo contemplati e soggetti alla specifica disciplina prevista dal d.lgs. n. 42 del 2004 come successivamente modificato ed integrato. A ciò si aggiunga che, con riferimento alle componenti di paesaggio e sistemi con valenza storico culturale, individuati dal Ppr, sono stati riportati in cartografia i perimetri dei sistemi rispetto ai quali il Ppr ha emanato delle prescrizioni dirette che impongono specifiche modalità e limitazioni all'uso ed alla destinazione. Tale elaborato cartografico costituirà la cornice giuridica rispetto alla quale i Comuni dovranno orientare la propria pianificazione urbanistica.

L'elaborazione di un progetto del territorio orientato in senso paesaggistico-ambientale

In primo luogo, il Ppr richiede alle Province di costruire un quadro conoscitivo completo e verificato, che si integri con i quadri conoscitivi della pianificazione regionale, sia settoriale sia generale, al fine di permettere un proficuo dialogo tra i diversi livelli governo del territorio ed al fine di poter verificare il corretto adeguamento, in questo specifico caso, del Piano provinciale al Ppr.

In secondo luogo, si richiede alla Provincia di precisare gli ambiti paesaggistici di rilievo sovracomunale. E ciò nella consapevolezza che in relazione a tali specifici ambiti la Provincia è chiamata a svolgere, nei confronti dei Comuni, il ruolo attribuitole dalla legislazione statale e regionale, di coordinamento ed armonizzazione che dovrà essere rivolto alla promozione della riqualificazione e della valorizzazione dei paesaggi così individuati.

Nell'ambito della revisione del Piano, tale attività ha coinvolto sia gli aspetti ambientali sia gli aspetti insediativi della pianificazione territoriale.

Per quanto riguarda l'assetto ambientale, il nucleo di base da cui il Piano sceglie di partire per un progetto del territorio orientato in senso paesaggistico-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 strategica.

Le Ecologie elementari individuando le forme-processo del paesaggio-ambiente e costituiscono le unità minime della pianificazione Provinciale. I criteri usati per la loro delimitazione si basano sul dialogo tra i saperi provenienti da specifiche aree disciplinari come la geologia, l'idrogeologia, la geomorfologia, l'idrologia, l'idrobiologia, la pedologia, la botanica. Tale approccio permette di descrivere i principali processi ambientali di cui vengono definite sia la forma che assumono, sia le potenziali vulnerabilità a cui possono essere soggetti riguardo alle dinamiche proprie degli ambiti considerati.

Le Ecologie complesse descrivono il funzionamento e l'interazione del sistema "Ecologie elementari", e sono costituite da insiemi coerenti di Ecologie semplici in virtù della loro valenza associativa, rappresentano l'elemento trainante dei processi ambientali e individuano i rapporti funzionali tra elementi caratterizzanti il paesaggio. Alla componente ambientale viene rapportata la storia dell'insediamento come elemento inscindibile e in gran parte costitutivo del paesaggio ambiente.

Le Ecologie elementari e complesse sono state sottoposte ad una completa revisione, rispetto alla perimetrazione risalente all'ultima stesura del Pup-Ptc, in funzione dei beni paesaggistici e delle componenti di paesaggio che definiscono l'assetto ambientale del Ppr. Tale operazione ha consentito di instaurare un parallelismo tra i gruppi di Ecologie elementari ed i beni paesaggistici, nonché le componenti di paesaggio con valenza ambientale.

Dal punto di vista operativo, ciò ha comportato, oltre alla revisione dei perimetri delle singole Ecologie elementari, alla luce delle informazioni tematiche più recenti e grazie all'ausilio fotointerpretativo delle ortofotocarte in possesso della Provincia, un affinamento delle conoscenze del Pup-Ptc; da un lato, attraverso l'isolamento, all'interno delle Ecologie, dei beni paesaggistici, dall'altro, attraverso un'individuazione di questi quali nuove Ecologie⁴.

Riguardo alle componenti di paesaggio con valenza ambientale si è proceduto in due momenti: il primo è consistito nell'aggiornamento della cartografia tramite fotointerpretazione, il secondo momento, poi, ha prodotto il calcolo della percentuale d'area di ogni Ecologia elementare occupata da ciascuna categoria di componenti di paesaggio. Tali operazioni hanno consentito, oltre ad includere nel presente Piano le indicazioni del Ppr, anche ad identificare, per ogni Ecologia elementare, la superficie percentuale da assoggettare alla relativa disciplina.

Le Ecologie localizzate nelle aree interne e nei litorali sommersi, che non ricadono nel territorio regionale ad oggi disciplinato dal Ppr, sono state aggiornate utilizzando come base la carta geologica, geomorfologica, dell'uso del suolo e della vegetazione terrestre e marina, già acquisite o in via di acquisizione al momento della redazione del presente Piano, tenendo conto dei principi previsti dall'art. 3 delle Nta del Ppr.

Per ciascuna Ecologia elementare, facente parte delle Ecologie complesse, la revisione è stata effettuata in base alle nuove conoscenze acquisite, utilizzando il grado di dettaglio della Carta Tecnica Regionale in scala 1:10.000.

Per quanto riguarda l'assetto insediativo, il metodo elaborato per conseguire un utile dialogo tra le categorie contemplate nel Ppr e quelle che caratterizzano la pianificazione della provincia di Sassari si è articolato attraverso distinte operazioni di analisi delle correlazioni tra PuP-Ptc e Ppr. E partitamente:

- confronto tra gli obiettivi e gli approcci metodologici adottati dai due strumenti;
- confronto tra i dispositivi spaziali adottati dai due strumenti;
- confronto tra le categorie interpretative adottate dai due strumenti;
- segnalazione di eventuali macroerrori del Ppr;
- costruzione di uno schema analitico di sintesi.

Da tale preliminare analisi metodologica, che si è, però, tradotta anche in una correlativa analisi di merito dei contenuti del Ppr e, conseguentemente, in una rilettura dei contenuti del Pup-Ptc, è scaturita la costruzione di un nuovo quadro provinciale relativo all'assetto insediativo che costituisce un utile strumento anche

⁴ Tra i beni paesaggistici individuati nel Ppr in applicazione del d.lgs. n. 42 del 2004, si trovano anche le aree istituzionalmente tutelate, rispetto alle quali, però non è configurabile una comparazione con le categorie dei processi ambientali.

per l'integrazione di quello regionale. Esso, infatti, incontra inevitabilmente gli inconvenienti derivanti dalla scala di rilevazione regionale e potrà, quindi, giovare di un'analisi più dettagliata, in quanto condotta alla scala provinciale.

Tale quadro, inoltre, è stato arricchito attraverso la considerazione di alcune ulteriori categorie rispetto a quelle contemplate dal Ppr, in quanto ritenute fondamentali per un approccio che favorisca una lettura del territorio orientata alla definizione di modalità coerenti d'uso e di gestione.

I siti di interesse comunitario (SIC) e le zone di protezione speciale (ZPS)

Nell'ambito dei processi di revisione del presente Piano, sono state recepite le perimetrazioni ed i piani di gestione dei siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone di protezione speciale (ZPS) presenti nella provincia di Sassari, che costituiscono la rete Ecologica europea "Natura 2000".

L'attività di adeguamento si è tradotta nell'inserimento, nel dispositivo spaziale, di appositi elaborati testuali e cartografici⁵ che saranno, comunque, oggetto di continuo aggiornamento ed integrazione durante la fase di attuazione, attraverso l'acquisizione di ulteriori informazioni che al momento della presente revisione non sono ancora disponibili. In particolare, l'elaborato cartografico dovrà essere perfezionato con l'acquisizione in formato digitale degli habitat presenti in ognuna delle aree tutelate, attraverso l'attivazione di progetti di studio volti al completamento ed al perfezionamento delle informazioni necessarie.

Gli elaborati di cui sopra hanno una funzione ricognitiva e di sintesi su scala provinciale e costituiscono un quadro di riferimento utile al processo di inserimento in rete delle singole aree, attraverso la previsione dei corridoi ecologici, contemplati dal comma 1 punto 7 dell'art. 106 delle Nta del Ppr e per la programmazione della rete Ecologica, sulla cui base potranno essere realizzati gli interventi di tutela, valorizzazione e salvaguardia ambientale.

Gli ambiti di tutela per la formazione di parchi e riserve naturali di competenza provinciale, le aree da destinare a particolare disciplina, ai fini della tutela delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio, ed i corridoi Ecologici

Il comma 1 punto 6 dell'articolo 106 del Ppr richiede alla Provincia l'individuazione, per quanto di propria competenza, di nuove aree, oltre quelle di rilevanza comunitaria, da destinare all'istituzione di Parchi e riserve naturali provinciali o a particolari regimi di tutela dal punto di vista ambientale, naturalistico e paesaggistico.

Il quadro conoscitivo del presente Piano è stato, a tal fine, aggiornato, attraverso la predisposizione di appositi elaborati testuali e cartografici⁶ che saranno soggetti a costante integrazione in fase di attuazione del presente Piano. Essi contengono, infatti, la perimetrazione delle aree parco e delle riserve marine istituite, mentre, sono ancora in via di acquisizione le perimetrazioni e gli ambiti di tutela relativi ad aree di interesse naturalistico non ancora istituite, solo in parte, quindi, già individuate nell'elaborato testuale (ad esempio nel caso del Parco Paleobotanico e del Parco Geominerario). Sono, pertanto, necessari ulteriori studi di settore e attività di

⁵ Si tratta del "Campo delle aree protette", di cui alle Norme di coordinamento degli usi e delle procedure, delle relative linee guida e dell'elaborato cartografico "Geografia ambientale – Modello delle aree SIC e ZPS".

⁶ Si fa riferimento al "Campo delle aree protette", di cui nelle Norme di coordinamento degli usi e delle procedure, ed alle relative linee guida, nonché dell'apposito elaborato cartografico "Campi delle aree protette".

ricognizione per l'individuazione di zone umide, di biotipi e delle principali aree di risorgiva, da destinare a particolare disciplina e tutela.

Tali elaborati preliminari intendono rappresentare, da un lato, la base per l'attivazione di appositi procedimenti di campo, al fine di individuare, anche in concertazione con i Comuni interessati, specifici siti da destinare all'istituzione di nuove aree protette di rilevanza provinciale e, dall'altro, il quadro di riferimento per l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali al Ppr attraverso la previsione di specifiche disposizioni volte alla tutela delle risorse naturali e della salvaguardia del paesaggio.

Il comma 1 punto 7 dell'art. 106, poi, indica alle Province, come azione costituente l'adeguamento della propria pianificazione territoriale alle disposizioni del Ppr, l'istituzione e la disciplina dei corridoi Ecologici al fine di costruire una rete di connessione tra le aree protette, i biotipi e le aree naturali, i fiumi e le risorgive di cui al precedente punto 6.

La funzione del corridoio Ecologico è quella di connettere aree di interesse naturalistico istituzionalmente tutelate presenti nel territorio provinciale (nodi della rete) con zone intermedie di collegamento che abbiano caratteristiche simili quali specie, habitat, paesaggio (corridoi).

La realizzazione del corridoio Ecologico richiede una conoscenza approfondita dell'ecologia delle specie da tutelare e approfonditi studi e ricerche per l'individuazione delle misure di conservazione adeguate che non possono certamente essere adeguatamente contemplate nell'ambito di uno strumento, comunque generale, quale il Pup-Ptc. Pertanto, si è proceduto, in questa fase, all'analisi di un'area pilota, per ipotizzare, sulla base delle conoscenze acquisite ed in possesso, un corridoio di collegamento tra le aree naturali presenti.

L'area considerata è la zona costiera nord occidentale della Provincia: i nodi identificati sono un Parco nazionale, un Parco regionale, 5 siti di importanza comunitaria e 3 zone di protezione speciale. L'elemento considerato per la realizzazione del corridoio è rappresentato dall'habitat di interesse comunitario 5330 "Arbusteti termo-mediterranei e pre-desertici", che è presente in ognuna delle aree considerate. La continuità dell'habitat e la verifica della sua presenza e del suo stato di conservazione nelle aree non tutelate adiacenti ai nodi della rete individuati è stata identificata quale elemento essenziale per la costituzione dei corridoi.

L'elaborato cartografico denominato "Ecologie elementari e complesse - Rete Ecologica provinciale. Modello delle fasce di connettività ecologica" riporta la rappresentazione dei nodi della rete identificati e del corridoio di collegamento considerato.

Esso costituisce, come già sottolineato, una fase preliminare di elaborazione del corridoio in vista dell'attivazione di progetti di studio e ricerca rivolti all'identificazione di specie target e habitat caratterizzanti il territorio provinciale ed all'istituzione dei corridoi Ecologici, secondo quanto previsto dal Ppr.

Gli obiettivi generali, la strategia di tutela e di valorizzazione del patrimonio agroforestale e dell'agricoltura specializzata, in coerenza con gli strumenti di programmazione del settore agricolo e forestale

Il comma 1 punto 4 dell'art. 106 delle Nta del Ppr indica alle Province la necessità di inserire nei Pup-Ptc contributi integrativi alla pianificazione paesaggistica e settoriale secondo quanto stabilito, tra l'altro, dalla l.r. n. 45 del 1989, agli articoli 4 e 16, nonché secondo quanto ribadito nell'art. 4 del Protocollo di intesa per l'adeguamento dei Pup al Ppr. Tali previsioni fanno riferimento ad uno dei temi in relazione al quale più direttamente può esplicarsi l'azione pianificatoria della Provincia.

A tal fine, in sede di revisione del presente Piano, la Provincia di Sassari ha introdotto i campi dello sviluppo rurale⁷, che costituiscono l'esito dell'integrazione, omogeneizzazione e ripermimetrazione dei campi della trasformazione agraria definiti nella prima adozione del Pup-Ptc. L'attività di studio e di analisi si è focalizzata sui contenuti del Piano di sviluppo rurale 2007-2013 e sul Piano forestale ambientale regionale (Pfar). I campi dello sviluppo Rurale agricolo, silvicolo e zootecnico sono stati individuati per comparti di interesse in relazione alle specifiche aree critiche rilevate, al fine di evidenziare le principali risorse e valori ambientali insistenti sul territorio e, quindi, di verificare le potenzialità e i problemi incidenti sugli scenari aperti dal Ppr.

Gli elementi evidenziati intendono costituire, inoltre, il quadro conoscitivo di riferimento per la definizione di misure e interventi attraverso le procedure di concertazione dei procedimenti di campo, nonché per l'esercizio delle funzioni amministrative relative all'attuazione del Piano di sviluppo rurale e degli altri strumenti di programmazione settoriale rilevanti.

La definizione degli interventi di prevenzione dei rischi

Il comma 1 punto 3 dell'articolo 106 delle Nta del Ppr attribuisce al Pup-Ptc il ruolo di piano di attuazione della pianificazione di settore regionale. Tale ruolo, tuttavia, non pare desumibile dal quadro normativo regionale di riferimento e, in particolare dall'articolo 16 della l.r. n. 45 del 1989, anche se la l.r. n. 9 del 2006 attribuisce, in relazione ai diversi ambiti materiali lambiti dalla disposizione in oggetto, importanti funzioni anche di carattere programmatico alla Provincia.

Si tratta, in particolare, delle materie della difesa del suolo e della sicurezza degli insediamenti, della prevenzione e difesa dall'inquinamento atmosferico, dall'inquinamento acustico e dall'inquinamento idrico, della prevenzione del rischio di incendi boschivi e, infine, della regolamentazione delle aree a rischio di incidente rilevante. In relazione a ciascuna delle materie nominate, il comma 1 punto 3 del Ppr indica alla Provincia la necessità di inserire nel Piano urbanistico provinciale specifiche normative d'uso del territorio. L'adempimento a tali disposizioni è stato perseguito dalla Provincia in fase di revisione del presente Piano attraverso la predisposizione di un quadro conoscitivo mirato alla considerazione degli specifici rischi contemplati, che dovranno costituire la base per la promozione di iniziative concertate e concordate con gli attori locali, per il perseguimento delle finalità di prevenzione e difesa delle matrici ambientali e della sicurezza degli insediamenti. E ciò in considerazione, da un lato della natura del presente Piano che, come più volte ricordato, non vuole essere un piano prescrittivo, bensì un piano procedimentale che valorizzi il momento dell'integrazione delle competenze e degli interessi dei diversi livelli di governo del territorio, lasciando alla fase di attuazione la concreta definizione delle misure e degli interventi; dall'altro, in considerazione del ruolo della Provincia che, pur con alcune eccezioni, si configura eminentemente come un ruolo di coordinamento e accompagnamento nei confronti dei Comuni.

⁷ Più precisamente si fa riferimento ai "campi dello sviluppo rurale", di cui all' articolo 28.9 delle Norme di coordinamento degli usi e delle procedure, ed alle relative linee guida di cui all' articolo 27.7, nonché all'apposito elaborato cartografico "Campi dello sviluppo rurale".

Con riferimento alla difesa del suolo

La Provincia ha recepito nel presente Piano le prescrizioni di cui alle Nta del Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico (Pai), riportando alla scala grafica degli elaborati del Piano provinciale la relativa perimetrazione e zonizzazione delle aree a pericolosità idraulica (Hi) e da frana (Hg). E ciò al fine di integrare nello strumento urbanistico di propria competenza il quadro conoscitivo e normativo relativo alla difesa del suolo, in quanto esso rappresenta, da un lato un vincolo autonomamente operante sul territorio, dall'altro, un'analisi della pericolosità idrogeologica e geologica di alcune aree specificamente individuate, che deve essere necessariamente tenuta in considerazione sia per non aggravare tale situazione attraverso la previsione di interventi di trasformazione impropri, sia per porre in essere idonee misure volte alla messa in sicurezza ed al consolidamento delle aree stesse.

Le aree perimetrate sulla cartografia ufficiale del Pai sono state inserite nel Sistema Informativo Territoriale e rappresentate nell'elaborato grafico "Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema del pericolo geologico idraulico e idrogeologico".

Sulla base di tale opera di ricognizione e recepimento è stato possibile, già in questa prima fase, rilevare la necessità di ulteriori analisi di dettaglio ed accertamenti tecnici al fine di conseguire un quadro conoscitivo più ampio e completo delle aree a pericolosità idrogeologica del territorio provinciale, alla luce della non esaustività della ricognizione effettuata dal Piano stralcio, il quale sconta gli inevitabili difetti derivanti dall'eccessiva astrazione di una rilevazione svolta su scala regionale e che sarebbe opportuno arricchire ed in alcuni casi correggere, attraverso la conduzione di indagini mirate.

La Provincia in seguito al completamento ed all'implementazione del Sistema Informativo Territoriale con le perimetrazioni e i vincoli recepiti nell'adeguamento al Pai sarà in grado di fornire alle amministrazioni Comunali lo strumento tecnico in formato digitale (shp file, database, etc) di supporto all'attività di adeguamento al Pai dei piani urbanistici comunali. Tale strumento potrà, inoltre, costituire un valido strumento per la revisione del quadro conoscitivo del Pai.

Con riferimento alla prevenzione e difesa dall'inquinamento atmosferico

La Regione ha approvato, con d.g.r. n. 55/6 del 2005, il Piano di prevenzione, conservazione e risanamento della qualità dell'aria ambiente in Sardegna, di cui all'allora vigente decreto legislativo n. 351/1999.

Il piano contiene due allegati:

- a) "Valutazione della qualità dell'aria e zonizzazione";
- b) "Individuazione delle possibili misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi di cui al d.lgs. n. 351/1999";

È da tener presente, inoltre, che l'art. 53 della l.r. n. 9 del 2006 ha attribuito numerose ed importanti funzioni alle Province in materia di inquinamento atmosferico, alcune delle quali, anche di carattere pianificatorio e programmatico, nonché di monitoraggio. Di particolare rilevanza appare la previsione di cui all'art. 53, comma 1, lettera b) secondo la quale la Provincia dovrà predisporre "dei piani stralcio secondo gli obiettivi e i criteri generali fissati dal Piano regionale di tutela e risanamento della qualità dell'aria, finalizzati alla riduzione dell'inquinamento atmosferico" e la successiva lettera c) che le attribuisce il compito di elaborare "sentiti i comuni interessati, dei piani di intervento operativo nei casi di emergenza, qualora si manifestino episodi acuti di inquinamento atmosferico, prevedendo tutti gli

interventi strutturali e le eventuali misure urgenti che si rendano necessari per il ripristino delle condizioni ambientali”.

Tali funzioni, tuttavia, richiedono l'impiego di particolari competenze tecniche e la piena operatività, a tal fine, anche dell'ARPAS – la cui istituzione è relativamente recente – di talchè, il Piano urbanistico provinciale non pare lo strumento più adatto a contenere anche la pianificazione di competenza provinciale in materia di inquinamento atmosferico. Tanto più che, essendo necessario un coordinamento con le autorità comunali, l'elaborazione di tali strumenti programmatori settoriali potrà essere più proficuamente condotta attraverso l'attivazione di appositi tavoli concertativi, per cui, l'attuazione del presente Piano può costituire una valida occasione.

A tal fine, la Provincia di Sassari ha condotto una ricognizione delle disposizioni del Piano regionale di risanamento della qualità dell'aria relative al proprio territorio e ne ha tenuto conto nell'analisi dei propri dispositivi spaziali e, in particolare, dei Sistemi di organizzazione dello spazio.

Il Piano regionale stabilisce per la salute umana e per gli ecosistemi valori critici relativi al biossido di zolfo e ai PM10 (e qualche volta all'ozono, sul quale però è più difficile intervenire)⁸.

Per quanto riguarda gli ecosistemi, è stata individuata una situazione di rischio moderato ma sufficientemente diffuso per l'ozono e situazioni di elevate concentrazioni di SO₂ nelle aree di Porto Torres e Sassari, quest'ultima anche per l'influenza delle emissioni dell'area industriale di Porto Torres.

In tal modo la zonizzazione per la protezione degli ecosistemi e della salute umana vengono a coincidere.

I Comuni ricadenti nella zona di risanamento sono Sassari e Porto Torres, mentre le zone da sottoporre cautelativamente a controllo, per la Provincia di Sassari, sono quelle di Stintino, per la vicinanza all'area industriale di Porto Torres e della centrale elettrica di Fiumesanto, e Alghero per l'entità della popolazione, la presenza dell'aeroporto e l'elevata valenza turistica del territorio.

Con riferimento alla prevenzione dell'inquinamento acustico

In materia di inquinamento acustico, la Regione ha emanato, con la d.g.r. n. 30/9 del 2005, i “Criteri e linee-guida sull'inquinamento acustico, come previsto dall'articolo 4 della legge 26 ottobre 1995, n. 447. Tali criteri e linee guida, sono destinati a ricevere attuazione da parte dei Comuni nell'ambito della pianificazione urbanistica di loro competenza. La Provincia a tale proposito, potrà, in fase di attuazione del presente Piano e nell'ambito di appositi procedimenti di campo, dettagliare le linee guida regionali promuovendone, attraverso il proprio ruolo di coordinamento, l'attuazione da parte dei Comuni.

La Provincia, inoltre, in materia di inquinamento acustico, è titolare di penetranti poteri di controllo e vigilanza attribuiti dall'articolo 57 della l.r. n. 9 del 2006, tra i quali spicca, per l'appunto, la funzione di “formulazione di osservazioni nonché l'espressione di apposito parere sui progetti di classificazione acustica dei territori comunali” (lettera b) e quella di “vigilanza sull'attuazione, da parte dei comuni, della classificazione del territorio comunale in zone acustiche” (lettera c), nonché quella di

⁸ I limiti di legge per il biossido di zolfo sono pari a 350 µg/m³ per un'ora, a 125 µg/m³ per 24 ore per la protezione della salute umana, e di 20 µg/m³ per anno civile e inverno (dal 1 ottobre al 31 marzo) per la protezione degli ecosistemi; i valori limite per il PM10 sono di 50 µg/m³ per le 24 ore, di 20 µg/m³ come valore limite annuale per la salute umana (entro 1° gennaio del 2010). Questi valori limite indicativi sono da rivedere con successivo decreto sulla base della futura normativa comunitaria.

“valutazione dei piani comunali di risanamento acustico con la formulazione di proposte operative alla Regione al fine della predisposizione e definizione da parte di quest'ultima del Piano regionale triennale di intervento”, oltre alle successive di cui alla lettera e), f) e g) del medesimo articolo e, soprattutto, “i poteri sostitutivi in caso di inerzia dei comuni ovvero di conflitto fra gli stessi” (lettera h).

Tali funzioni, prevedono, però, un ruolo della Provincia successivo all'esercizio da parte dei Comuni della propria funzione pianificatoria e, solo eventualmente sostitutivo, nel caso di inerzia di questi ultimi. I Piani Comunali risultano in fase di elaborazione, pertanto la Provincia non è ancora in grado di svolgere le proprie funzioni di valutazione e di proposta alla Regione.

Tuttavia, le linee d'intervento del Pup sono state mutate dalla ricognizione degli strumenti normativi vigenti in materia e sono, comunque, sempre suscettibili di integrazione ed aggiornamento, in linea con lo spirito di Piano procedurale ed aperto, ovvero, a formazione progressiva e continua, attraverso il dialogo con i diversi livelli della rete territoriale.

Con riferimento alla prevenzione dell'inquinamento dei corpi idrici

Per quanto riguarda l'inquinamento dei corpi idrici, la Provincia ha recepito e mappato le fasce di protezione di cui all'art. 17, comma 3, lettere g) ed f) del Ppr negli elaborati cartografici e testuali, di cui all'articolo 28 delle Norme di coordinamento degli usi e delle procedure, dei “Campi Lacustri” e dei “Campi dei Sistemi Costieri” e delle relative Linee guida, di cui all'articolo 27, nonché attraverso la predisposizione dell'apposita geografia e del relativo elaborato cartografico “Sistemi di organizzazione dello spazio – Modello della qualità delle acque”. Per quanto riguarda le relative tutele si rimanda ai Piani di gestione ed alle disposizioni del Piano di Tutela delle Acque, approvato con la d.g.r. 4 aprile 2006, n. 14/16 e del Piano dell'Assetto Idrogeologico, approvato con la deliberazione della Giunta Regionale del 30 gennaio 2004, n. 54/33 che costituiscono le necessarie misure per la tutela quali-quantitativa dei corpi idrici che si specificheranno e si attueranno sia attraverso la definizione degli eventuali accordi di campo, sia per mezzo del confronto con la pianificazione di settore e attraverso l'adeguamento dei Piani comunali al Ppr.

Con riferimento alla prevenzione degli incendi, nelle aree boschive urbane e periurbane

In materia di prevenzione del pericolo incendi boschivi, in attesa dell'approvazione di una legge regionale in materia, il Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi 2008 - 2010 - revisione anno 2008 è stato recentemente approvato con d.g.r. n. 33/17 del 2008 e costituisce per le Province la disciplina di indirizzo per la definizione degli interventi di prevenzione dei rischi, ai sensi dell'art. 106, comma 1 punto 3c) delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale. Secondo quanto espressamente stabilito nella deliberazione di approvazione del piano, a tal fine, le Province adottano, come parte integrante dei propri piani urbanistici, le norme finalizzate alla prevenzione degli incendi nelle aree boschive, urbane e periurbane.

La l. n. 353 del 2000 all'art. 4, commi 4 e 5 stabilisce che “le regioni provvedono altresì alla predisposizione di apposite planimetrie relative alle aree a rischio di cui al comma 1 e, nell'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e di pianificazione territoriale, tengono conto del grado di rischio di incendio boschivo del territorio” per quanto riguarda gli enti locali, “le province, le comunità montane ed i comuni attuano le attività di previsione e di prevenzione secondo le attribuzioni

stabilite dalle regioni". La normativa regionale, ed in particolare la l.r. n. 9 del 2006 non prevede l'attribuzione alle Province di specifiche funzioni in materia di prevenzione degli incendi boschivi, all'art. 69, anzi, dispone che spettano alla Regione la predisposizione e l'attuazione del piano per lo spegnimento degli incendi boschivi.

Tuttavia, sia il Ppr sia il Piano regionale di previsione e prevenzione degli incendi boschivi contengono disposizioni rivolte agli enti locali per la loro attuazione.

Al fine di adempiere a tali prescrizioni e di tenere presenti le considerazioni riguardanti il pericolo di sviluppo di incendi boschivi, nella previsione di linee di sviluppo territoriale provinciale, sono stati raccolti, nell'ambito della revisione del presente Piano, i dati relativi al rischio incendio ricevuti dal Settore Ambiente della Provincia che sono stati utilizzati per una rappresentazione della possibilità prevedibile dello sviluppo di un incendio come conseguenza comportamento degli individui.

Il rischio è individuato dall'insieme delle informazioni della pericolosità e della vulnerabilità; la prima è la possibilità oggettiva che si verifichi l'incendio, la seconda è la possibile esposizione agli incendi. Sulla base dei dati acquisiti, è stato, quindi, possibile rappresentare il Rischio incendio nell'elaborato cartografico "Sistemi di organizzazione dello spazio - Sistema delle aree a rischio incendio".

Esso costituisce una prima base conoscitiva, adattata al livello provinciale, per la previsione, in fase di attuazione del presente Piano, di idonee misure, eventualmente coordinate all'interno di un apposito piano di coordinamento provinciale, per la prevenzione del rischio incendio che verranno concordate con i soggetti territoriali interessati.

Con riferimento alla perimetrazione delle aree a rischio di incidente rilevante di cui al d. lgs. n. 334 del 17 agosto 1999

La norma di riferimento in materia è di emanazione statale; si tratta del d. lgs. n. 334 del 17 agosto 1999. La Regione Sardegna, infatti, non ha provveduto ad emanare un'autonoma disciplina di attuazione delle direttive comunitarie di settore, richiamando, sia nelle norme regionali sia negli atti pianificatori, direttamente la fonte statale.

L'art. 14 del decreto ha demandato ad un apposito decreto ministeriale l'individuazione, per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante che rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo, dei requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli che tengano conto della necessità di mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali nonché degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti o di limitarne le conseguenze, per: a) insediamenti di stabilimenti nuovi; b) modifiche degli stabilimenti di cui all'articolo 10, comma 1; c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il d.m. del 9 maggio 2001.

L'art. 14 sopraccitato prevedeva, inoltre che, entro tre mesi dall'adozione del decreto ministeriale gli enti territoriali apportassero, ove necessario, le varianti ai piani territoriali di coordinamento provinciale e agli strumenti urbanistici.

Inoltre, si stabiliva, sempre all'art. 14, che nelle zone interessate dagli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, gli enti territoriali dovessero tenere conto, nell'elaborazione degli strumenti di pianificazione dell'assetto del territorio, "della necessità di prevedere e mantenere opportune distanze tra gli stabilimenti e le zone

residenziali, gli edifici e le zone frequentate dal pubblico, le vie di trasporto principali, le aree ricreative e le aree di particolare interesse naturale o particolarmente sensibili dal punto di vista naturale, nonché tra gli stabilimenti e gli istituti, i luoghi e le aree tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42” (v. art. 14 co. 5 bis).

Nella fase di revisione del presente Piano territoriale, la Provincia ha avviato il reperimento dei dati disponibili relativi alle perimetrazioni degli stabilimenti e delle relative aree di danno dei siti identificati dal Ministero dell’Ambiente come stabilimenti suscettibili di causare incidenti rilevanti ai sensi dell’art. 15, comma 4 del d. lgs. n. 334 del 17 agosto 1999. La perimetrazione di tali siti e la relativa individuazione delle aree di danno, secondo quanto previsto nell’allegato del d.m. del 09/05/2001, sono riportate in un apposito elaborato cartografico.

In attuazione del d.m. 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 334/1999 e s.m.i., e delle nuove funzioni attribuite alla Provincia dalla l.r. n. 9 del 2006, risulta opportuna la futura elaborazione di un apposito piano di settore su tali aree, al fine di verificare e indirizzare la pianificazione comunale alla ricerca della compatibilità tra l’urbanizzazione, esistente e prevista, e la presenza degli stabilimenti stessi. Tale piano potrà essere configurato come piano stralcio o programma di attuazione del presente Piano e potrà essere redatto a seguito dell’attivazione di appositi procedimenti di campo per la condivisione dell’importanza di tale regolamentazione con i Comuni.

L’individuazione di eventuali ambiti per la pianificazione coordinata tra più Comuni, l’armonizzazione dei criteri di utilizzo e destinazione d’uso dei territori limitrofi di Comuni confinanti ed, infine, la collaborazione con i Comuni alla perimetrazione dei centri storici e degli immobili di notevole interesse pubblico di valenza sovracomunale, alla individuazione di ville, complessi ed edifici di pregio architettonico con le relative pertinenze e i contesti figurativi

Le specifiche attività richiamate dal comma 1 punti 12 e 13 dell’articolo 106 delle Nta del Ppr fanno riferimento agli ambiti di rilevanza sovracomunale in ordine ai quali è necessario un intervento della pianificazione provinciale al fine di indirizzare e coordinare le attività di regolazione della destinazione d’uso del territorio da parte dei Comuni.

Per l’individuazione di tali ambiti si fa riferimento a tutte le matrici del presente Piano – dai dispositivi interpretativi dei processi del paesaggio-ambiente a quelli che descrivono le dinamiche delle attività insediative – che sono destinate a costituire un supporto informativo e metodologico per l’attività di pianificazione comunale e per l’auspicabile definizione di regole comuni di destinazione, trasformazione e gestione. In questo modo il Pup-Ptc esplica il proprio ruolo di coordinamento ed indirizzo dell’azione di pianificazione comunale, incoraggiando l’assunzione di un approccio orientato alla lettura dei processi, all’identificazione delle principali problematiche e potenzialità, al riconoscimento degli enti istituzionalmente competenti alla pianificazione ed al governo del territorio, e più in generale delle figure coinvolte nei suddetti processi, nonché alla determinazione eventuale di nuove aggregazioni tra soggetti scaturenti dalla condivisione di tali situazioni.

Le diverse articolazioni territoriali individuate secondo tale impostazione faranno da sfondo, nella fase di attuazione del presente Piano, ai procedimenti di campo che saranno finalizzati, per l’appunto, alla sottoscrizione da parte dei Comuni e degli altri enti e soggetti competenti coinvolti di accordi di programma per la copianificazione e/o la condivisione delle modalità di pianificazione dei territori interessati.

Un analogo discorso vale per l'armonizzazione dei criteri di destinazione d'uso del suolo nei territori limitrofi tra più Comuni confinanti.

In particolare, l'adeguamento e aggiornamento del Pup-Ptc attraverso la revisione e perfezionamento del sistema informativo ha condotto alla predisposizione di un mosaico degli strumenti urbanistici comunali ad oggi vigenti (cfr. Geografia dell'organizzazione dello spazio - sistema della progettualità del territorio) che, oltre a fornire una rappresentazione complessiva su scala provinciale dell'attuale stato della pianificazione, costituisce una valida base di conoscenza che si aggiunge ai dispositivi interpretativi del Piano e che offre spunti utili per l'individuazione di possibili ambiti per la pianificazione coordinata tra più comuni e per la formulazione di criteri di coerenza tra le norme d'uso del territorio.

Una prima sperimentazione attraverso l'applicazione di tale strumento ha consentito di segnalare alcune situazioni problematiche che necessitano di "armonizzazione".

Un'ulteriore disposizione che valorizza il ruolo della Provincia, nel senso di ente deputato ad accompagnare ed indirizzare la pianificazione comunale al fine dell'adeguamento della stessa alle previsioni del Ppr, è il comma 1, punto 8, dell'articolo 106. Esso, infatti, prevede che la Provincia collabori con i Comuni alla perimetrazione dei centri storici e degli immobili di notevole interesse pubblico di valenza sovracomunale, alla individuazione di ville, complessi ed edifici di pregio architettonico con le relative pertinenze e i contesti figurativi.

A tal fine, nella revisione del presente Piano sono stati acquisiti i dati contenuti nel Ppr, confrontandoli, quindi, con quelli aggiornati delle cartografie provinciali ed effettuando, inoltre, una ricognizione dei dati conservati negli archivi e nelle catalogazioni esistenti sia presso gli Enti Comunali che presso le Istituzioni preposte alla tutela (Soprintendenze ai beni archeologici ed ai beni architettonici e paesaggio). Tale base cartografica si pone come utile punto di partenza per la predisposizione di ogni eventuale azione strategica per la tutela e la valorizzazione dei beni contemplati dalla norma, in forma coordinata tra i Comuni e la Provincia.

Localizzazione dei distretti produttivi e individuazione degli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettivi e le grandi strutture di vendita

Due ulteriori ambiti tra quelli richiamati dall'articolo 106 rendono auspicabile l'avvio di processi di copianificazione e coprogettazione tra Comuni e soggetti del territorio; essi riguardano la localizzazione dei distretti produttivi e l'individuazione degli ambiti da destinare a nuovi insediamenti industriali, artigianali, turistico-ricettivi ed alle grandi strutture di vendita.

Mentre per queste ultime la competenza è esclusivamente regionale, per i distretti industriali e i nuovi insediamenti produttivi (industriali e artigianali) e turistico ricettivi alla Provincia è riconosciuto un ruolo di coordinamento dell'attività di programmazione e pianificazione finalizzata alla individuazione degli ambiti sovracomunali⁹.

⁹ Più precisamente per quanto concerne i distretti industriali e gli insediamenti produttivi, la l. n. 317 del 1991, come successivamente modificata dalla l. n. 140 del 1999, recante "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese" disciplina, all'art. 36, i sistemi produttivi locali, i distretti industriali ed i consorzi di sviluppo industriale e definisce i primi come quei "contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna" ed i secondi come i "sistemi produttivi locali [...] caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese".

Il tema dei distretti produttivi, è stato affrontato, nella revisione del presente Piano, attraverso l'analisi delle vocazioni produttive del territorio e delle problematiche infrastrutturali connesse.

Si è provveduto, quindi, a rivedere i campi delle attività produttive locali e dei sistemi di organizzazione dello spazio integrandoli con le considerazioni inerenti le nuove tendenze generali e locali dell'economia e le recenti stagioni di programmazione negoziata che hanno coinvolto il territorio, utilizzando come criteri di interpretazione i principi di cooperazione, aggregazione, compatibilità ambientale e fattibilità economica e sociale che ispirano i più importanti atti pianificatori e legislativi in materia di organizzazione dei processi produttivi.

Sulla base dell'analisi condotta, nella fase di attuazione del presente Piano, la Provincia avvierà appositi procedimenti di campo al fine di definire con maggiore dettaglio, attraverso il confronto con i Comuni interessati, gli ambiti territoriali più idonei alla costituzione di eventuali nuovi distretti produttivi¹⁰.

Nella revisione del presente Piano, in adempimento alla previsione dell'art. 106 delle Nta del Ppr, è stato predisposto un possibile percorso metodologico per l'individuazione e la valutazione dell'idoneità degli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti industriali, artigianali, e turistico-ricettivi che utilizza l'apparato conoscitivo del Pup-Ptc.

Nello strutturare tale percorso, oltre a recepire alcuni indirizzi della pianificazione paesaggistica regionale in ordine alla programmazione degli assetti insediativi, tra cui, in particolare, i principi di concentrazione delle attività produttive, controllo della dispersione insediativa, coerenza e compatibilità delle trasformazioni con le dinamiche rigenerative del sistema ambientale, recupero e rigenerazione delle forme del paesaggio culturale, l'attività di adeguamento e aggiornamento del Pup-Ptc al Ppr si è concentrata sulla elaborazione di alcuni modelli di analisi territoriale, concepiti come strumenti interpretativi e valutativi di per l'individuazione delle aree idonee alla localizzazione dei nuovi insediamenti produttivi e turistici.

Il percorso metodologico così costruito individua alcuni passaggi preliminari ritenuti essenziali ai fini di una selezione dei possibili ambiti idonei:

- la costruzione di un quadro delle principali attività produttive e dei processi turistico ricettivi presenti in ambito provinciale e l'individuazione degli ambiti

Il d.m. del 21/04/1993 determina, quindi, gli indirizzi ed i parametri di riferimento per l'individuazione, da parte delle Regioni, dei distretti industriali, stabilendo che "le zone da prendere a riferimento per la definizione sono una o più aree territoriali contigue caratterizzate come sistemi locali del lavoro così come individuati dall'ISTAT e di cui all'allegato" ed, inoltre, stabilisce le condizioni necessarie al fine dell'individuazione di tali aree.

In base alla normativa statale si prevedeva la costituzione di appositi consorzi di sviluppo industriale, come enti pubblici economici sui quali le Regioni avrebbero conservato il solo potere di controllo dei piani economici e finanziari.

La Regione Sardegna ha attribuito alle Province, con l'art. 19 della l.r. n. 9 del 2006, le funzioni di programmazione e di pianificazione per gli ambiti sovracomunali in materia di aree industriali ed il ruolo di coordinamento per i distretti industriali che non hanno tale rilevanza.

¹⁰ Si evidenzia che la Regione ha recentemente approvato la l.r. n. 10 del 25/07/2008, recante "riordino delle funzioni in materia di aree industriali", la quale, all'articolo 3 prevede l'istituzione per ciascun ambito provinciale del consorzio industriale provinciale per la gestione delle aree industriali aventi dimensione sovracomunale ed all'articolo 1, commi 3 e 4 stabilisce genericamente che, in materia di sviluppo economico territoriale, "spettano alle province le funzioni di programmazione e di pianificazione per gli ambiti sovracomunali" che le stesse devono esercitare "in coerenza con gli indirizzi emanati dalla Regione e d'intesa con i comuni competenti per territorio, nel quadro degli strumenti di programmazione economica e di politica industriale provinciale" sono, pertanto, sostituiti i precedenti consorzi per lo sviluppo industriale di interesse regionale, peraltro già soppressi dai commi 35 e ss. dell'art. 1 della l.r. n. 3 del 2008 (finanziaria per il 2008).

territoriali di riferimento più significativi attraverso la lettura dei “Campi del Progetto Ambientale” del Pup-Ptc;

- l’analisi della pianificazione locale e di settore vigente nei suddetti territori, rappresentata in una visione d’insieme nel mosaico della pianificazione provinciale che, oltre ad individuare le zone D ed F, gli insediamenti produttivi e turistici di ogni singolo Comune, consente di cogliere gli elementi di coerenza e di contrasto tra le previsioni e gli orientamenti di sviluppo futuro dei diversi territori offrendo alcuni spunti utili per la definizione di strategie di iniziativa intercomunale;
- la definizione di alcuni criteri di orientamento per l’individuazione degli ambiti idonei ad accogliere i nuovi insediamenti produttivi e turistico ricettivi.

Più specificamente per le due differenti situazioni richiamate dal comma 1 punto 10 dell’articolo 106 delle Nta del Ppr sono stati utilizzati parametri distinti.

Nel caso degli insediamenti produttivi a carattere industriale nel predisporre il modello sono stati utilizzati i criteri di aggregazione delle funzioni produttive, di delocalizzazione verso aree esterne ai centri abitati in caso di rischio di inquinamento e, più in generale, in aree adeguatamente attrezzate sotto il profilo infrastrutturale, tecnologico e della compatibilità ecologico-ambientale.

Nel caso degli insediamenti a carattere artigianale, una volta verificata la compatibilità di tali attività con le abituali pratiche residenziali, si sostiene l’inserimento di tali funzioni all’interno dei centri abitati privilegiando i siti interessati da fenomeni di degrado e abbandono nella prospettiva di una loro possibile valorizzazione e recupero. In questo caso all’azione di accompagnamento alla localizzazione si associano alcuni orientamenti per la riqualificazione e la riconversione dei siti compromessi e in dismissione.

Nel caso dei nuovi insediamenti turistico ricettivi si accolgono i principi di limitazione degli interventi di nuova edificazione e di incentivo al recupero ed al riutilizzo a scopo turistico ricettivo delle strutture esistenti, prediligendo le trasformazioni nelle aree contigue e/o integrate agli insediamenti urbani, previa attestazione della loro compatibilità paesaggistico-ambientale e del ruolo strategico assunto nei processi di sviluppo socioeconomico dei contesti.

La Provincia promuove forme di pianificazione sovracomunale finalizzate ad armonizzare, integrare e connettere le singole iniziative di riqualificazione e valorizzazione turistica, nella prospettiva di una riorganizzazione complessiva del territorio che adotta i principi di sostenibilità, differenziazione dell’offerta ricettiva, estensione della stagionalità del fenomeno turistico, innalzamento della qualità dell’offerta e recupero dell’identità urbana.

A tal fine occorre favorire la rigenerazione dell’insediamento che garantisca le dotazioni fondamentali per lo svolgimento delle pratiche urbane quotidiane (con particolare attenzione per le attività associate alla fruizione turistica) in un’ottica di estensione della stagione turistica e di costruzione progressiva di un carattere urbano di tali località e di azioni di connessione tra ambiti con valore turistico (risorse ambientali, centri abitati, ...) nell’intento di costruire circuiti integrati tra risorse che favoriscano anche il rafforzamento delle relazioni tra aree costiere e dell’interno.

4.2 La pianificazione di settore

Il Pup-Ptc è un piano di “coordinamento”, nel senso che è teso ad individuare “specifiche normative di coordinamento” nel rispetto della pianificazione regionale (art. 16 della l.r. n. 45 del 1989). Alla luce della normativa regionale in materia di “governo del territorio” si può escludere che il Piano urbanistico provinciale sia abilitato a sostituire gli altri strumenti di pianificazione settoriale “inglobandone” la disciplina, secondo il modello delineato dall’art. 57 del d.lgs. n. 112 del 1998. Tale

modello di pianificazione territoriale, previsto quale opzione eventuale demandata alla previsione della legge regionale, previa intesa con le altre amministrazioni competenti, prevede la possibilità di attribuire al Piano territoriale di coordinamento provinciale il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali.

Alla pianificazione territoriale provinciale, quindi, le disposizioni dei piani di settore regionali che impongono vincoli sull'uso del territorio si imporrebbero in virtù di due criteri: il criterio gerarchico ed il criterio di specialità.

Quanto al criterio gerarchico esso è espressamente previsto dall'art. 16 della l.r. n. 45 del 1989, laddove si afferma che "la Provincia, con il Piano urbanistico provinciale, redatto anche per settori di intervento, nel rispetto della pianificazione regionale, individua specifiche normative di coordinamento ...".

Quanto, invece, al criterio di specialità, essendo i piani di settore previsti dalla legislazione statale e regionale, al fine di programmare l'azione amministrativa regionale e locale con riferimento a specifiche e determinate materie, caratterizzate dal perseguimento di obiettivi particolari – si pensi alla pianificazione per la tutela delle acque dall'inquinamento, per la gestione dei rifiuti, in materia di energia – essa non può essere derogata dalla pianificazione territoriale, la quale persegue obiettivi di natura generale, fatte salve le disposizioni in materia di tutela paesaggistica in attuazione degli indirizzi del Ppr. Il Ppr, infatti, prevede espressamente che le proprie disposizioni prevalgono su quelle dei piani di settore fatta eccezione per le norme più restrittive previste dal Piano stralcio di bacino per l'assetto idrogeologico (Pai) e dai Piani adottati dagli organi di gestione degli enti Parco.

Sulla base di questi presupposti, la Provincia, nella redazione e nella revisione del Pup-Ptc, non può fare a meno di effettuare una ricognizione delle norme dei piani di settore vigenti, rilevanti per l'assetto del territorio, al fine di garantirne il rispetto nella previsione di misure di attuazione del Pup-Ptc.

I piani di settore attualmente vigenti sono stati recensiti e suddivisi per macro aree: l'area ambientale, l'area economica, l'area infrastrutturale e l'area sociale. Naturalmente, i piani che hanno maggior correlazione con l'oggetto del Pup-Ptc sono quelli compresi nell'area ambientale ed infrastrutturale.

A tale proposito, pare opportuno osservare preliminarmente che 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.

4.2.1 La pianificazione di bacino

Il settore della pianificazione regionale che ha subito le più profonde modificazioni è, senza dubbio, quello della pianificazione di bacino che, nelle more della costituzione delle autorità di bacino, prima, e del sistema dei distretti idrografici di cui alla parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, è ancora di derivazione regionale. Esso assume un ruolo forte determinato dalla competenza specifica della pianificazione di bacino nel dettare norme circa gli usi del suolo consentiti nelle aree soggette alla propria disciplina specifica.

La Regione ha adottato alcuni piani stralcio del Piano di bacino, tra cui il Piano di tutela delle acque dall'inquinamento (Pta), il Piano per l'assetto idrogeologico (Pai) ed il Piano di gestione delle risorse idriche. In quanto Piani stralcio di settore del Piano di bacino ai sensi dell'art. 17 co. 6-ter, della l. n. 183/89, secondo quanto

previsto dalla normativa vigente al momento dell'adozione dei Piani regionali citati – tutti e tre i piani sono, infatti, precedenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 – essi danno al Piano di bacino valore di Piano territoriale di settore; esso è infatti lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato (art. 17, comma 1 della l. n. 183 del 1989). Tale strumento di pianificazione, inoltre, è da intendersi quale strumento sovraordinato rispetto ai piani territoriali e urbanistici.

Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno, inoltre, carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino.

In ogni caso, la norma statale prevedeva che le Regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale o nei Bollettini Ufficiali dell'approvazione del Piano di bacino, emanassero, ove necessario, le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sarebbero stati comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico.

La disciplina degli effetti e dei contenuti del Piano di bacino e dei Piani stralcio dello stesso non ha subito mutazioni di rilievo, per quanto qui di più prossimo interesse. I commi 4, 5 e 6 dell'art. 65 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedono ancora che le disposizioni del piano abbiano carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, poi, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.

Il territorio regionale rientra in un unico bacino idrografico che comprende anche le isole minori; tale bacino è a sua volta suddiviso, ai sensi della d.g.r. n. 45/57 del 30/10/1990 in sette sottobacini:

sub-bacino n. 1 Sulcis, sub-bacino n. 2 Tirso, sub-bacino n. 3 Coghinas-Mannu-Temo, sub-bacino n. 4 Liscia, sub-bacino n. 5 Posada-Cedrino, sub-bacino n. 6 Sud-Orientale, sub-bacino n. 7 Flumendosa-Campidano-Cixerri.

I comuni della provincia di Sassari ricadono all'interno del sub-bacino 3: Coghinas-Mannu-Temo, tranne alcuni comuni i cui territori sono parzialmente o totalmente compresi nei sub-bacini 2 e 4.

Il Piano di tutela delle acque

Approvato con d.g.r. n. 14/16 del 2006, ai sensi dell'art. 44, d.lgs. n. 152 del 1999 e ss.mm.ii. e dell'art. 2 della l.r. n. 14 del 2000, il Pta disciplina, all'art. 7 delle proprie Nta, gli "strumenti di gestione ed attuazione del Pta" e, al comma 2 del medesimo articolo, prevede la predisposizione da parte della Regione di un Sistema di Supporto alle Decisioni (DSS) volto a "rappresentare il sistema idrico negli aspetti che lo regolano dal punto di vista fisico" e che dovrebbe essere in grado "di mostrare come differenti scenari di utilizzo delle varie componenti territoriali influenzino l'acqua, in termini sia qualitativi che quantitativi, nonché di indicare quali scelte, concernenti la pianificazione del territorio, abbiano un impatto minore sulla risorsa idrica".

In attesa della operatività di tale strumento di supporto, emerge dalle disposizioni e, soprattutto, dalle considerazioni contenute nella "relazione generale" del Pta, la valorizzazione del metodo concertativo al fine di integrare negli strumenti urbanistico-territoriali locali, le prescrizioni e gli indirizzi del Pta.

Nella “Relazione generale” del Pta, infatti, si legge, per quanto di maggiore interesse ai nostri limitati fini, che “per quanto riguarda gli strumenti normativi, oltre a quanto espressamente previsto per tradurre in disposizioni prescrittive e di indirizzo le misure di tutela del piano, il Pta prevede prescrizioni ed indirizzi per le problematiche da trattare nei piani territoriali di coordinamento delle Province. Il Pta è recepito dalle Province come variante del Ptcp, secondo quanto indicato nell’art. 19, comma 1, del Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (Decreto legislativo 18 Agosto 2000, n. 267)¹¹: “Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l’intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell’ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; [...]”; A seguito di una definizione più precisa e puntuale delle misure e interventi, verranno concertate e condivise tra Regione e Province, le problematiche che i Ptcp dovranno trattare, per integrare il dispositivo normativo del Pta. Gli strumenti urbanistici, sia al momento dell’adeguamento al Pta, sia in sede di elaborazioni di varianti, recepiscono l’apparato conoscitivo del Pta della Sardegna come elemento di riferimento per la definizione degli usi e delle trasformazioni. Infatti è necessaria l’assunzione del punto di vista e delle chiavi di lettura dell’organizzazione territoriale del Pta nell’ambito degli strumenti (urbanistici) sotto-ordinati con ciò eliminando, in termini prescrittivi, il tradizionale dualismo tra pianificazione ambientale e pianificazione urbanistica, che può generare l’inefficacia dei piani non solo e non tanto per quanto riguarda l’interpretazione giuridica di ruoli, competenze e significati normativi, quanto, soprattutto, nelle fasi attuative delle politiche del territorio”¹².

Nell’adeguamento del Pup-Ptc al Pta, la Provincia, sulla base degli indirizzi testé menzionati ed in attesa della “definizione più precisa e puntuale delle misure e interventi” in forza della quale verrà attivata dalla Regione una fase di concertazione e condivisione delle problematiche che i piani provinciali dovranno trattare, ha provveduto a recepire la delimitazione delle aree individuate dal Pta come aree di tutela specifica, calando e dettagliando l’individuazione delle aree su scala provinciale.

La presenza di vincoli e di prescrizioni volte alla tutela della risorsa idrica dall’inquinamento, come disposto dal Piano di settore regionale ha, inoltre, orientato la Provincia nella considerazione dell’assetto territoriale e nella prospettiva di future azioni e misure volte alla tutela ambientale del territorio provinciale ed al miglioramento delle condizioni della risorsa idrica.

Il Piano per l’assetto idrogeologico

Approvato con d.g.r. n. 54/33 del 30/12/2004, resa esecutiva con D. A. LL.PP. n. 3 del 21/02/2005, pubblicato sul BURAS n. 8 del 11/03/2005, il Piano regionale, si prefigge, in generale, di:

- a) garantire nel territorio della Regione Sardegna adeguati livelli di sicurezza di fronte al verificarsi di eventi idrogeologici e tutelare quindi le attività umane, i beni economici ed il patrimonio ambientale e culturale esposti a potenziali danni;
- b) rendere armonico l’inserimento del Pai nel quadro della legislazione, della

¹¹ Il riferimento all’art. 19 del T.u.e.l. deve oggi intendersi come riferimento all’art. 5, comma 3, della l.r. n. 9 del 2006 – dal medesimo contenuto –, le cui disposizioni sostituiscono quelle statali in quanto adottate nell’esercizio della competenza della Regione Sardegna in materia di ordinamento degli enti locali statutariamente prevista.

¹² Cfr. Pta, Regione Autonoma della Sardegna, Piano di Tutela delle Acque, relazione generale, parte I, p. 12.

programmazione e della pianificazione della Regione Sardegna attraverso opportune previsioni di coordinamento;

c) offrire alla pianificazione regionale di protezione civile le informazioni necessarie sulle condizioni di rischio esistenti;

d) creare la base informativa indispensabile per le politiche e le iniziative regionali in materia di delocalizzazioni e di verifiche tecniche da condurre sul rischio specifico esistente a carico di infrastrutture, impianti o insediamenti”.

Nel perseguimento di tali obiettivi, le norme del Pai individuano e delimitano le aree con pericolosità idraulica e con pericolosità da frana molto elevata, elevata, media e moderata; rilevano gli insediamenti, i beni, gli interessi e le attività vulnerabili nelle aree pericolose allo scopo di valutarne le specifiche condizioni di rischio; individuano e delimitano le aree a rischio idraulico e a rischio da frana molto elevato, elevato, medio e moderato.

Quanto agli obblighi di adeguamento dei piani territoriali, tanto comunali quanto provinciali, l'art. 4, comma 5 delle Nta del Pai stabilisce che “i Comuni e le altre Amministrazioni interessate nel termine di 90 giorni dalla data di pubblicazione sul BURAS del provvedimento di cui al comma 2 provvedono a riportare alla scala grafica della strumentazione urbanistica vigente i perimetri delle a rischio R4, R3, R2 e delle aree pericolose H4, H3, H2 e ad adeguare contestualmente le norme dello strumento urbanistico”, al successivo comma 6, si precisa che “in sede di redazione e/o di adeguamento dei Puc e degli altri strumenti urbanistici, le Amministrazioni interessate introducono nelle norme dello strumento urbanistico le limitazioni d'uso prescritte dal Pai per gli ambiti a pericolosità idraulica o da frana ed effettuano la verifica della programmazione urbanistica con le condizioni di dissesto idrogeologico presenti o potenziali evidenziati dal Pai”. Altre disposizioni sono più specificamente rivolte ai Comuni, mentre il comma 7 dell'art. 8 coinvolge direttamente le competenze pianificatore dell'Ente provinciale, il quale viene chiamato a approvare “norme di relazione e di compatibilità tra le aree di pericolosità idrogeologica perimetrata dal Pai, le scelte generali di assetto del territorio e le condizioni di vulnerabilità valutate con riferimento agli elementi insediativi, territoriali, ambientali e culturali, alle infrastrutture, agli impianti tecnologici, energetici e produttivi esistenti o programmati al fine di: a) incrementare i livelli di prevenzione stabiliti dal Pai; b) specificare localmente a scala di dettaglio le presenti norme”.

per quanto attiene al recepimento delle prescrizioni del Pai si rinvia a quanto già detto con riferimento all'adempimento all'art. 106 delle Nta del Ppr in materia di difesa del suolo.

Il Piano per l'utilizzo delle risorse idriche

Adottato con d.g.r. n. 17/15 del 26/04/2006 il Piano per l'utilizzo delle risorse idriche (Psuri) ha come finalità principale quella della razionalizzazione dell'utilizzo della risorsa idrica attraverso la previsione di misure attinenti al bilancio idrico attuale e previsionale, volte a conservare la risorsa dal punto di vista sia qualitativo sia quantitativo sia di distribuzione razionale territoriale e temporale.

Le attività poste in essere nella redazione del piano si distinguono in attività conoscitive, volte, cioè alla valutazione della disponibilità della risorsa, degli usi in atto e dei fattori ambientali e territoriali condizionanti, con descrizione del sistema infrastrutturale di approvvigionamento, alla comprensione del bilancio e delle problematiche emergenti con riferimento a piani e programmi esistenti, nonché, infine nell'individuazione di criteri e possibilità d'intervento con relativa analisi dei costi e degli effetti attesi.

4.2.2 Gli altri piani di settore rilevanti

Il Piano regionale per la gestione dei rifiuti

Con riferimento alla materia della gestione dei rifiuti, si deve preliminarmente evidenziare che l'art. 197 del d.lgs. n. 152 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008, attribuisce alle Province le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare, "l'individuazione, sulla base delle previsioni del Piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti" (art. 197, comma 1, lett. d).

Al fine di adempiere alla funzione assegnata dalla legislazione di settore al Pup – Ptc, la Provincia ha predisposto un idoneo quadro conoscitivo territoriale al fine di individuare, in seguito all'avvio di un'apposita fase di concertazione con gli enti territoriali coinvolti, dei siti idonei alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti nonché di quelli non idonei a tale localizzazione.

Piano regionale per la gestione dei rifiuti. Sezione rifiuti urbani

Il Piano regionale di gestione dei rifiuti - Sezione rifiuti urbani, recentemente adottato con d.g.r. n. 21/59 dell' 08/04/2008 ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006, si incentra sul concetto di gestione integrata dei rifiuti, in accordo con i principi di sostenibilità ambientale espressi dalle direttive comunitarie, dal VI programma di azione comunitario per l'ambiente, recepiti dalla norma nazionale prima col d.lgs. n. 22/1997 e confermate dal recente d.lgs. n. 152/2006.

Il piano del 1998 aveva previsto, in accordo con i dettami del d.lgs. n. 22/1997, l'organizzazione della gestione per Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), coincidenti con le 4 Province storiche (Cagliari, Nuoro, Sassari, Oristano), superando la precedente impostazione che perimetrava il territorio regionale secondo 15 bacini di conferimento e smaltimento¹³.

Il nuovo decreto legislativo n. 152/2006 e ss.mm.ii. mantiene l'impostazione degli ATO, stabilendo che le nuove delimitazioni devono essere giustificate sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità.

Precisa altresì che la Regione deve disciplinare le procedure di coordinamento tra gli Enti locali ricadenti nello stesso Ambito prevedendo che gli stessi costituiscano le "Autorità d'ambito" col compito di organizzare, affidare e controllare il servizio di gestione integrata, garantendo che la gestione avvenga secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza nel rispetto delle indicazioni di un apposito Piano d'ambito.

¹³ In realtà, gli ambiti territoriali ottimali non hanno mai funzionato secondo quanto previsto dalla legislazione statale e dal piano regionale previgenti in quanto non sono mai state costituite le autorità d'ambito. Il Piano regionale dei rifiuti – sezione rifiuti urbani propone diversi scenari di costituzione degli Ato, in conformità con le disposizioni della l.r. n. 12 del 2005, recante "norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni". Tale l.r. art. 2 ha previsto l'approvazione del piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni che è stato approvato, da ultimo, con del.g.r. n. 52/2 del 15/12/2006.

L'organizzazione delle attività di raccolta e di avvio al sistema di recupero e smaltimento, viene stabilita a livello territoriale dagli Enti locali. Le Province, in particolare, sono chiamate, nel caso in cui gli ambiti territoriali ottimali coincidano con il territorio provinciale, ad assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani e, sentiti i comuni interessati, predisporre i relativi piani di gestione¹⁴.

Il Piano di bonifica dei siti inquinati

Il Piano di bonifica dei siti inquinati attualmente approvato con d.g.r. n. 45/34 del 2003 è stato approvato prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 che ha profondamente mutato la disciplina in materia¹⁵.

L'aspetto di maggiore rilevanza determinato dalla legislazione in materia di bonifica dei siti inquinati è la previsione che l'inserimento di un sito nell' "Anagrafe dei siti da bonificare" prevista dall'art. 17 del d.m. n. 471 del 1999, prima, e l'accertamento del superamento delle "concentrazioni di rischio" a seguito dell' "analisi di rischio sito", ai sensi dell'art. 251 del d.lgs. n. 152 del 2006, adesso, comportano il dovere in capo ai Comuni di riportare tali situazioni sul certificato di destinazione urbanistica, nonché nella cartografia e nelle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del Comune.

La l.r. n. 9 del 2006 ha disciplinato l'attribuzione delle funzioni alla Regione, alla Provincia ed al Comune in materia, stabilendo all'art. 58, che alla Regione spetta il compito di predisporre l'Anagrafe dei siti inquinati da bonificare ed approvare i progetti di bonifica dei siti per gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza riguardanti aree comprese nel territorio di più comuni, con le procedure di cui all'articolo 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modifiche ed integrazioni. L'art. 59 attribuisce alle Province la funzione di redazione degli elenchi dei siti inquinati che si estendono sul territorio di più comuni ed ai Comuni le funzioni ed i compiti amministrativi indicati nell'articolo 198 del decreto legislativo n. 152 del 2006, ovvero all'espressione del proprio parere in ordine all'approvazione dei progetti di bonifica dei siti inquinati rilasciata dalle regioni, nonché l'approvazione dei progetti di bonifica ricadenti nel territorio di competenza, sentita la conferenza dei servizi convocata ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modifiche ed integrazioni.

Il censimento dei siti da bonificare, con bonifiche in corso e potenzialmente inquinati è stato aggiornato, da ultimo, con il Piano di bonifica della Regione Sardegna del 2003. In base alle analisi effettuate ed agli studi in possesso dell'Amministrazione regionale, i siti da sottoporre ad attività di bonifica sono stati classificati secondo le seguenti macrocategorie: siti interessati da attività industriali; siti interessati da discariche dismesse di rifiuti urbani; siti interessati da rilasci accidentali di sostanze pericolose; siti di stoccaggio idrocarburi; siti contaminati da amianto; siti interessati da attività minerarie dismesse.

Anche in mancanza dell'ufficiale costituzione dell'Anagrafe dei siti di cui all'art. 251 del d.lgs. n. 152 del 2006, pare opportuno che la Provincia recepisca la

¹⁴ Art. 59, comma 3, l.r. n. 9 del 2006.

¹⁵ L'art. 251 del d.lgs. n. 152 del 2006, in particolare, prevede che le Regioni, sulla base dei criteri definiti dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), predispongano l'anagrafe dei siti oggetto di procedimento di bonifica, la quale deve contenere: a) l'elenco dei siti sottoposti ad intervento di bonifica e ripristino ambientale nonché degli interventi realizzati nei siti medesimi; b) l'individuazione dei soggetti cui compete la bonifica; c) gli enti pubblici di cui la regione intende avvalersi, in caso di inadempienza dei soggetti obbligati, ai fini dell'esecuzione d'ufficio, fermo restando l'affidamento delle opere necessarie mediante gara pubblica ovvero il ricorso alle procedure dell'articolo 242.

localizzazione di tali siti per quanto di propria competenza, dal momento che su tali siti non è possibile prevedere alcun tipo di utilizzo o destinazione prima che sia conclusa la procedura di bonifica.

Il Piano forestale ambientale regionale

Approvato con del. n. 53/9 del 27/12/2007, il Piano forestale ambientale regionale (Pfar) ha come obiettivi generali la salvaguardia dell'ambiente relativamente alla conservazione, incremento e valorizzazione del patrimonio forestale, la tutela della biodiversità, il rafforzamento delle economie locali, il miglioramento degli strumenti conoscitivi.

Il Pfar ha proposto un'articolazione della pianificazione territoriale secondo tre differenti gradi di dettaglio (livello regionale, territoriale di distretto e particolareggiato), definendo una struttura pianificatoria coordinata dalla regia regionale ma che procede con il contributo delle amministrazioni locali investite di un ruolo partecipativo attivo.

Partitamente:

1. Il livello della pianificazione regionale (Pfar) definisce gli obiettivi strategici della politica forestale dei prossimi anni, riveste un ruolo di indirizzo e di coordinamento per i successivi livelli della pianificazione, disegna il processo partecipativo alla base della pianificazione integrata, individua il quadro degli interventi di attuazione delle strategie prevede l'elaborazione di progetti strategici di interesse regionale quali strumento di programmazione diretta del piano.

2. Il livello della pianificazione territoriale di distretto (PFTD) costituisce la sede entro la quale sono effettuate le analisi di dettaglio del territorio locale, sono avanzate le proposte relative alle istanze locali, è raggiunto l'obiettivo della concertazione con le comunità locali.

3. Il livello particolareggiato della pianificazione (PFP) è rappresentato dai piani particolareggiati che rappresentano le pianificazioni di specifici contesti già previsti dalle elaborazioni del livello gerarchicamente superiore del PFTD. Si tratta di uno strumento non necessariamente presente ma da prevedersi nei casi in cui si renda necessaria una pianificazione operativa di dettaglio.

La Provincia, potrà prevedere nel Piano territoriale di coordinamento indirizzi per il perseguimento degli obiettivi enucleati dal Pfar con riferimento ai distretti rientranti nei confini dell'ente provinciale, rinviandone l'attuazione alla concertazione tra i comuni interessati nell'ambito della predisposizione dei piani distrettuali indicati dal Piano regionale. Non sono previsti in via diretta dei vincoli all'uso del territorio dal Piano regionale, tuttavia le considerazioni in merito alla situazione del patrimonio forestale regionale dovrebbero essere incluse nel Piano provinciale, anche con particolare riferimento alle linee di intervento individuate dal Pfar che costituiscono il quadro generale delle azioni proposte dal piano nell'ambito della pianificazione regionale e che rappresentano il riferimento per la programmazione degli interventi del settore forestale regionale.

In particolare, sono state identificate 5 principali linee di intervento, ognuna delle quali è articolata in Misure, Azioni e Sottoazioni.

1. La linea protettiva (P) è orientata alla conservazione e al miglioramento del livello di stabilità delle terre e dell'efficienza funzionale dei sistemi forestali mediterranei;

2. La linea naturalistico-paesaggistica (N) è orientata alla preservazione e conservazione della qualità dei sistemi ecologici in tutte le loro componenti fisiche e biologiche, all'accrescimento della complessità della funzionalità dei popolamenti, al mantenimento e miglioramento del valore paesaggistico dei contesti forestali;

3. La linea produttiva (PR) riguarda la crescita economica e il benessere sociale del territorio agroforestale attraverso la valorizzazione economica delle foreste e la

promozione dell'impresa forestale;

4. La linea informazione ed educazione ambientale (E) riguarda la promozione dell'attività di informazione, sensibilizzazione ed educazione ambientale applicata al settore forestale;

5. La linea ricerca applicata e sperimentale (R) riguarda per il potenziamento delle conoscenze sull'entità, distribuzione e stato delle vegetazione forestale regionale, e per la regolamentazione di particolari aspetti della materia forestale.

Il quadro delle linee d'intervento ricomprende tra le più importanti misure di programmazione proposte i POS, progetti speciali individuati sulla base di priorità e scala d'intervento. Il Piano forestale, dotandosi di tale strumento, acquista quella capacità operativa di programmazione diretta che la pianificazione a medio e lungo periodo dei piani forestali di distretto non potrebbe assicurare¹⁶.

Il Piano regionale delle attività estrattive

Approvato con d.g.r. n. 37/14 del 2007, secondo quanto previsto dalla l.r. n. 30 del 1989, il PRAE costituisce uno strumento di programmazione e di preciso riferimento operativo, indica gli obiettivi, le strategie del settore e i mezzi per il loro conseguimento e le aree da destinare ad attività estrattiva, in armonia con la tutela dell'ambiente e nel rispetto della pianificazione paesistica regionale.

Obiettivo specifico del Prae è, in coerenza con il Piano paesaggistico regionale (Ppr), il corretto uso delle risorse estrattive in un quadro di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, al fine di soddisfare il fabbisogno regionale di materiali di cava per uso civile e industriale e valorizzare le risorse minerarie di prima e seconda categoria.

La base conoscitiva del Prae documenta l'assetto territoriale ed amministrativo del settore estrattivo come risulta dall'aggiornamento (al 2 marzo 2007) del catasto regionale dei giacimenti di cava e dal pubblico registro dei titoli minerari. Tali strumenti devono essere costantemente aggiornati rispetto ai nuovi provvedimenti di autorizzazione alla coltivazione, di concessione e di archiviazione. A tal fine, è stato predisposto dalla Regione Sardegna il Sistema informativo relativo alle attività estrattive (SITAE).

La parte normativa del Prae contiene prescrizioni e indirizzi per il rilascio di autorizzazioni di nuove cave, per il rinnovo delle autorizzazioni per il completamento e l'ampliamento, per la riattivazione e il reinserimento di cave dismesse e per il rilascio di concessioni minerarie. Inoltre contiene le linee guida relative agli indirizzi per la coltivazione e il recupero delle cave e delle miniere, per la valutazione degli aspetti del paesaggio e la redazione dei progetti di recupero ambientale.

Si noti, a tale proposito, che la l.r. n. 9 del 2006 ha attribuito alla Provincia la funzione di controllo, per le sole attività estrattive a cielo aperto, fatte salve le competenze dei Comuni, della rispondenza dei lavori di riabilitazione ambientale al progetto approvato e i relativi poteri sanzionatori.

Lo scenario di sviluppo del settore estrattivo di cava è quello indicato dall'art. 1 del Disegno di Legge Regionale "Disciplina dell'attività estrattiva" in cui si predilige il completamento e l'ampliamento delle unità produttive esistenti, o la riattivazione di quelle dismesse, rispetto all'apertura di nuove cave.

Per questa ragione il Prae, non solo non individua ulteriori ambiti estrattivi rispetto a quelli esistenti, ma propone ulteriori limitazioni all'apertura di nuove cave e definisce uno schema di zonizzazione del territorio nei confronti dell'attività estrattiva suddividendolo in due ambiti. Nell'ambito "ostativo" ricadono le aree in cui non è

¹⁶ Sono stati individuati otto progetti strategici (POS 01 – POS 08) nel quale sono riassunti gli obiettivi primari e la funzione che la risorsa forestale esplica rispetto al tema trattato.

consentita l'apertura di nuove attività estrattive di cava; mentre nell'ambito "procedurale" ricadono le aree in cui l'apertura di nuove attività estrattive può essere consentita ai sensi delle leggi vigenti, previa acquisizione da parte dei soggetti interessati delle relative autorizzazioni rilasciate dagli organi competenti.

Il Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi 2008 – 2010 – revisione anno 2008

E' stato recentemente approvato con d.g.r. n. 33/17 del 2008 e costituisce per le Province la disciplina di indirizzo per la definizione degli interventi di prevenzione dei rischi, ai sensi dell'art. 106, comma 1 punto 3c) delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale. Secondo quanto espressamente stabilito nella deliberazione di approvazione del piano, a tal fine, le Province adottano, come parte integrante dei propri piani urbanistici, le norme finalizzate alla prevenzione degli incendi nelle aree boschive, urbane e periurbane.

La l. n. 353 del 2000 all'art. 4, commi 4 e 5 stabilisce che "le regioni provvedono altresì alla predisposizione di apposite planimetrie relative alle aree a rischio di cui al comma 1 e, nell'esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e di pianificazione territoriale, tengono conto del grado di rischio di incendio boschivo del territorio" per quanto riguarda gli enti locali, "le province, le comunità montane ed i comuni attuano le attività di previsione e di prevenzione secondo le attribuzioni stabilite dalle regioni". La normativa regionale, ed in particolare la l.r. n. 9 del 2006 non prevede l'attribuzione alle Province di specifiche funzioni in materia di prevenzione degli incendi boschivi, all'art. 69, anzi, dispone che spettano alla Regione la predisposizione e l'attuazione del piano per lo spegnimento degli incendi boschivi.

Tuttavia, sia il Ppr sia il Piano regionale di previsione e prevenzione degli incendi boschivi contengono disposizioni rivolte agli enti locali per la loro attuazione.

La Provincia, pertanto, ha provveduto, nell'ambito della presente revisione del Pup – Ptc ad adempiere alle direttive regionali come già illustrato sopra con riferimento all'articolo 106 delle Nta del Ppr.

Il Piano per le Grandi Strutture di vendita della Regione Sardegna

Approvato in via preliminare con d.g.r. n. 44/7 del 31.10.2007 è previsto e disciplinato dalla l.r. n. 5 del 2006, recante "Disciplina generale delle attività commerciali", nonché dalla l.r. n. 5 del 2005, "Disposizioni urgenti in materia di commercio". Il Piano per le grandi strutture di vendita detta i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura, il trasferimento, la trasformazione e l'ampliamento delle strutture e persegue i seguenti obiettivi:

- favorire un equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive; promuovere progetti di riqualificazione commerciale di aree urbane colpite da processi di spopolamento;
- perseguire un equilibrio territoriale di area vasta non solo a livello provinciale, ma valutando le dotazioni in poli demografici di medie dimensioni;
- favorire la trasformazione e l'aggregazione degli esercizi esistenti in strutture di rango superiore con adeguata dotazione infrastrutturale e maggiore capacità di servizio;
- integrare le tipologie di insediamento non presenti dando priorità alle aree territoriali che presentano deficit di servizio.

Per quanto riguarda il rapporto di tale piano con la pianificazione territoriale locale, si evidenzia che l'art. 8 della l.r. n. 5 del 2006, nel disciplinare la "programmazione urbanistico-commerciale" prevede il ruolo esclusivo dei Comuni e non contempla le

Province. In tale quadro il ruolo del Piano provinciale può essere unicamente quello di adoperarsi per un coordinamento dei Comuni, indicando linee guida di sviluppo territoriale ed orientando, in tal modo, l'opera di individuazione delle aree potenzialmente idonee ad ospitare grandi strutture di vendita.

Il Piano della logistica e il Piano generale dei trasporti e della logistica

Approvato con Deliberazione CIPE del 22/03/2006, costituisce aggiornamento ed integrazione del precedente Piano generale dei trasporti e della logistica, approvato con d.p.r. del 14/03/2001. In particolare nel nuovo piano sono contemplate le misure infrastrutturali di cui alla c.d. "legge obiettivo", l.n. n.443 del 2001.

Le misure introdotte dal piano sono dirette a: favorire la crescita dimensionale delle imprese e la competitività delle aziende; assicurare una efficiente allocazione del traffico, secondo la logica della separazione e l'incentivo del traffico marittimo e del trasporto combinato.

Il Pgt riconosce alle Regioni il ruolo di interlocutori essenziali e determinanti e, nello stabilire gli obiettivi della pianificazione regionale dei trasporti, indirizza verso l'adozione di un approccio più aperto che integri politiche dei trasporti e politiche territoriali nella volontà di superare l'impostazione troppo rigida e settoriale che tradizionalmente contraddistingue la disciplina in materia di trasporti.

Il piano definisce, quindi, le linee guida per la redazione dei Piani Regionali dei Trasporti e prevede l'istituzione di un fondo unico per gli investimenti nelle infrastrutture di interesse regionale che le Regioni utilizzano in piena autonomia, con l'impegno di stendere un quadro contabile delle risorse complessivamente allocate ai trasporti.

Il Pgt individua, inoltre, il Piano urbano della mobilità (PUM disciplinato dall'art. 22 della l.n. n. 340 del 24/11/2000) quale nuovo strumento con cui affrontare il tema della mobilità in ambito urbano secondo un approccio di pianificazione integrata tra l'assetto del territorio ed il sistema dei trasporti.

Prevede infine l'istituzione di una apposita Autorità indipendente per i trasporti, da inquadrare nel più generale processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Il Piano energetico ambientale regionale

Approvato con d.g.r. n. 34/13 del 2006, il Piano energetico ambientale regionale (Pear) ha lo scopo di programmare lo sviluppo del sistema energetico attraverso la previsione di misure e programmi da attuarsi e precisarsi in maniera dinamica. E ciò in considerazione delle continue evoluzioni del quadro normativo, determinate anche dal continuo mutamento delle condizioni economiche internazionali, delle applicazioni tecnologiche e, non da ultimo, dei costi delle fonti energetiche tradizionali.

A livello regionale, si devono, inoltre, tenere presenti le condizioni peculiari del sistema energetico della Sardegna. Questo è, infatti, un sistema semi-chiuso, non dotato del metano e delle grandi infrastrutture energetiche, con la necessità di una riserva dell'80% della potenza di punta.

Date queste specificità, il piano è uno strumento flessibile che definisce priorità e ipotizza scenari nuovi in materia di compatibilità ambientale degli impianti energetici basati sulla utilizzazione delle migliori tecnologie e sulle possibili evoluzioni del contesto normativo nazionale e europeo.

La Sardegna si propone, con il Pear, di contribuire a rispettare i programmi di riduzione delle emissioni nocive secondo i Protocolli di Montreal, di Kyoto, di Goteborg, compatibilmente con le esigenze generali di equilibrio socio-economico e di stabilità del sistema industriale esistente, facendo ricorso alle Fonti di Energia

Rinnovabile (Fer) ed alle migliori tecnologie per le fonti fossili.

Il Pear tiene conto di tutte le possibili soluzioni tecnologiche per il perseguimento dei seguenti obiettivi generali:

- stabilità e sicurezza della rete, ed agevolazione dell'interconnessione con le reti trans-europee dell'energia, attraverso la realizzazione di un nuovo cavo da 500 MW per il 2008 ed un ulteriore cavo da 500 MW per il 2009 (SAPEI), e l'entrata in funzione del cavo in corrente alternata da 50 MW che collega la Sardegna con la Corsica. Inoltre, si stabilisce che le scelte inerenti la potenza delle centrali termoelettriche di nuova costruzione tengano conto dell'influenza sulla rete elettrica di alta tensione esistente e si armonizzino con i programmi di sviluppo in atto.
- funzionalità del sistema energetico al sistema produttivo cui il primo deve garantire stabilità, efficienza e sicurezza.
- tutela ambientale cui devono sempre tendere gli interventi e le azioni nel settore energetico. A tal fine, si prevede che tutti gli impianti di conversione di energia, inclusi gli impianti di captazione di energia eolica, fotovoltaica e solare, aventi estensione considerevole per la produzione di potenza elettrica a scala industriale, siano localizzati in siti compromessi, in coerenza con il Ppr.

Il Piano di risanamento della qualità dell'aria

Approvato con d.g.r. n. 55/6 del 2005, esso comprende l'inventario regionale delle fonti di emissione relativo al 2001 con proiezioni dal 2005 al 2010, secondo quanto previsto dal d.m. n. 60 del 2002 e dalla direttiva 2002/3/CE sull'ozono atmosferico che indicavano tale periodo come termine per il rispetto del valore limite.

Il piano comprende, altresì, la valutazione della qualità dell'aria e zonizzazione secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 351 del 1999, la cui disciplina non è confluita nel d.lgs. n. 152 del 2006 a differenza di quella relativa alla lotta all'inquinamento atmosferico, nonché i risultati relativi al censimento delle emissioni, all'analisi delle stesse, la definizione della qualità dell'aria ambiente in Sardegna e, tenuto conto delle criticità ambientali rilevate nel territorio regionale, una prima zonizzazione con l'indicazione delle aree potenzialmente critiche per la salute umana e per gli ecosistemi.

Infine, il piano provvede ad individuare le possibili misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi di cui al d.lgs. n. 351/99.

Quanto alla specifica valutazione delle aree rientranti nel territorio della Provincia di Sassari, il piano individuava una situazione di rischio moderato ma sufficientemente diffuso per l'ozono e situazioni di elevate concentrazioni di SO₂ nelle aree di Porto Torres e Sassari. Tali Comuni, pertanto, sono inclusi nella zona di risanamento. Le zone da sottoporre cautelativamente forme di controllo sono quelle di Stintino, a causa della vicinanza con Porto Torres, e Alghero a causa della sua popolosità e per la presenza dell'aeroporto, nonché per l'elevata valenza turistica del territorio.

Il piano individua, quindi, misure di riduzione delle emissioni, sia in ambito industriale che in ambito urbano, direttamente rivolte alle aziende sottoposte alla disciplina in materia di emissioni.

4.3 Il procedimento di approvazione del piano e la Vas

Anche in relazione agli aspetti procedurali, il quadro normativo risulta significativamente mutato a seguito dell'entrata in vigore della disciplina sulla valutazione strategica di piani e programmi. La Direttiva 2001/42/CE ha, infatti, introdotto l'obbligo di compiere la procedura della Valutazione Ambientale Strategica (Vas) durante il processo di approvazione di piani o programmi rientranti nel campo

di applicazione della medesima. Tale direttiva è stata attuata a livello statale con il d.lgs. n. 152 del 2006 che, nella sua Parte II disciplina, accanto alla procedura di Valutazione d'impatto ambientale (Via), anche la Vas.

La disciplina statale, testé menzionata, come di recente modificata dal d.lgs. n. 4 del 2008, prevede che le Regioni adottino apposite leggi e regolamenti regionali per disciplinare la Vas "regionale", ovvero, la procedura di valutazione degli affetti di piani o programmi di rilievo regionale e locale. Nelle more dell'approvazione di tali norme regionali, si deve fare riferimento all'art. 35 del d.lgs. n. 4 del 2008 secondo il quale "1. le regioni adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente decreto, entro dodici mesi dall'entrata in vigore. In mancanza di norme vigenti regionali trovano diretta applicazione le norme di cui al presente decreto. 2. Trascorso il termine di cui al comma 1, trovano diretta applicazione le disposizioni del presente decreto, ovvero le disposizioni regionali vigenti in quanto compatibili. 2-bis. Le regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei relativi Statuti. 2-ter. Le procedure di Vas e di Via avviate precedentemente all'entrata in vigore del presente decreto sono concluse ai sensi delle norme vigenti al momento dell'avvio del procedimento".

Per quanto riguarda la Sardegna, è in corso di approvazione un disegno di legge regionale per regolamentare, in maniera organica, le procedure in materia di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, coordinando le indicazioni a livello nazionale con le norme regionali.

Nelle more dell'approvazione da parte del Consiglio regionale del d.d.l., è stata adottata la d.g.r. n. 23/24 del 23/04/08, recante "Direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica" che contiene, per l'appunto, le direttive per lo svolgimento delle procedure di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica in conformità con la disciplina statale, per quanto riguarda le Vas di competenza regionale, ferma restando l'esigenza di predisporre le linee guida per le valutazioni strategiche di competenza provinciale, ai termini della l.r. n. 9/2006.

In attesa del completamento del quadro normativo regionale di riferimento, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 4 del 2008, la disciplina statale deve essere applicata per la valutazione ambientale strategica dei piani e programmi di competenza comunale, provinciale e regionale¹⁷.

La diretta applicazione da parte della Provincia della disciplina statale in materia di Vas incontra un ostacolo derivante dalla mancanza nella norma statale stessa della individuazione diretta dell'autorità competente per le Vas regionali e sub-regionali. E, comunque, la disciplina prevista dal d.lgs. n. 4 del 2008 non pare suscettibile di applicazione diretta in sede locale in assenza di un seppur minimo intervento integrativo di regolamentazione che ne specifichi i contenuti.

La Provincia di Sassari, in attesa dell'approvazione da parte della Regione Sardegna della legge regionale in materia di Vas o, come annunciato, delle linee guida per la Vas dei piani e programmi di competenza provinciale¹⁸, ha, comunque, ritenuto di dover procedere all'espletamento della Valutazione strategica, tenendo presenti sia le disposizioni statali sia le linee guida emanate dalla Regione con riferimento ai

¹⁷ Con d.g.r. n. 24/23 del 2008 la Regione Sardegna, nelle more dell'approvazione del disegno di l.r. sulla Vas, ha provveduto ad approvare delle linee guida per la Vas regionale. Tali linee guida, tuttavia, non sembrano applicabili direttamente alle Valutazioni ambientali strategiche dei piani e programmi di competenza provinciale e ciò è confermato dal testo della stessa delibera di Giunta, dove si legge che a breve verranno predisposte le linee guida per le valutazioni strategiche di competenza provinciale, ai termini della l.r. n. 9/2006, così come modificata dal comma 19 dell'art. 5 della l.r. n. 3/2008.

¹⁸ Cfr. nota precedente.

Piani Urbanistici Comunali, sia le direttive approvate con d.g.r. n. 24/23 del 2008, sia, infine, le disposizioni rinvenibili nell'ordinamento regionale che facessero riferimento alla Vas, ovvero, la l.r. n. 6 del 2006, recante "Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna (Arpas)", che all'art. 2, co. 1, lett. f) stabilisce che l'Arpas provvede a "fornire il necessario supporto tecnico-scientifico agli uffici competenti per le attività istruttorie relative agli studi di valutazione di impatto ambientale (Via), alla valutazione ambientale strategica (Vas) [...]" e la l.r. n. 9 del 2006, recante "conferimento di funzioni e compiti agli enti locali" che all'art. 49, comma 1, come da ultimo modificato dalla legge finanziaria del 2008, (l.r. n. 3 del 2008, art. 5, comma 9), stabilisce che "in materia di valutazione ambientale strategica spettano alle Province le funzioni amministrative relative alla valutazione di piani e programmi di livello comunale, sub-provinciale e provinciale.[...]".

4.3.1 La procedura Vas

Il Pup-Ptc in quanto Piano territoriale rientra nella previsione del comma 2 dell'art. 7 del d.lgs. n. 152 del 2006, (ora art. 6 in seguito alle modifiche apportate dall'art. 1 del d.lgs. n. 4 del 2008), in attuazione dell'art. 3 della Direttiva 27-6-2001 n. 2001/42/CE, ed è, quindi, automaticamente e senza necessità di valutazione preventiva del potenziale impatto sull'ambiente, soggetto alle norme in materia di Vas. Dispone, infatti, il comma 3-bis del d.lgs. 152/2006, nella nuova formulazione di cui al d.lgs. 4/2008, che "l'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al paragrafo 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, possono avere effetti significativi sull'ambiente".

Secondo il disposto dell'art. 11 del d.lgs. n. 152 del 2006, come novellato dal d.lgs. n. 4 del 2008:

La valutazione ambientale strategica è avviata dall'autorità procedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende, secondo le disposizioni di cui agli articoli da 12 a 18:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità. Tale verifica avviene ad opera dell'autorità competente, solo per i piani e programmi di cui all'art. 6 comma 3, d.lgs. 152/2006. Il Pup-Ptc, come già evidenziato, non fa parte di tale categoria ma è automaticamente rientrante nel campo di applicazione della disciplina sulla Vas in quanto rientrante nella categoria di cui all'art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- b) una fase preliminare durante la quale autorità competente ed autorità procedente concordano circa il livello di approfondimento ed i contenuti necessari del rapporto ambientale, i soggetti che devono essere consultati e coinvolti nella procedura, le modalità delle consultazioni e dell'informazione e della partecipazione del pubblico, nonché le procedure che assicurino il monitoraggio durante la fase di attuazione del Piano;
- c) l'elaborazione del rapporto ambientale ad opera dell'autorità procedente ed ai sensi di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 152 del 2006;
- d) lo svolgimento di consultazioni dei soggetti individuati di concerto tra l'autorità competente e l'autorità procedente;
- e) la valutazione del rapporto ambientale da parte dell'autorità competente, consistente nell'espressione di un parere motivato, che tenga conto degli esiti della consultazione pubblica e dei pareri dei soggetti competenti in materia ambientale, sulla proposta di Piano, sul rapporto ambientale e sull'adeguatezza del piano di monitoraggio, anche con riferimento alla sussistenza delle risorse finanziarie;
- f) la decisione di adozione del piano da parte dell'Autorità procedente che dovrà essere motivata alla luce della valutazione espressa dall'autorità competente e delle osservazioni pervenute dai soggetti interessati, compreso il pubblico;

- g) l'informazione sulla decisione attraverso forme di pubblicità preventivamente concordate con l'autorità competente ed i soggetti interessati;
- h) il monitoraggio, che avverrà durante tutta la fase di attuazione del Piano secondo le modalità definite al momento dell'approvazione dello stesso.

4.3.2 I Caratteri della procedura

Dal punto di vista operativo, il procedimento di Vas, per quanto riguarda il ruolo dell'autorità procedente, consiste, oltre che nella specificazione, in accordo con l'autorità competente, delle procedure volte a garantire l'informazione e la partecipazione del pubblico e dei soggetti coinvolti, anche nella redazione del rapporto ambientale. A tal fine, si dovrà fare ricorso alle informazioni ambientali detenute dalle istituzioni deputate al monitoraggio ed al controllo, ovvero, le Asl prima, e l'Arpas ora.

Si dovrà, inoltre, onde evitare duplicazioni inutili, laddove possibile, tenere presenti le analisi ed i risultati delle Vas già effettuate dalla Regione, in via sperimentale, nell'adozione dei più recenti piani di settore.

Una fase fondamentale della procedura di Vas è rappresentata dal processo partecipativo che deve coinvolgere oltre ai soggetti istituzionali competenti anche i portatori di interesse rispetto alle implicazioni ambientali del Piano. La consultazione e la partecipazione devono avere ad oggetto sia la proposta di Piano sia il rapporto ambientale, nonché una sintesi non tecnica che renda comprensibili gli indirizzi generali del Piano anche a soggetti privi di competenze tecniche, e devono avvenire prima dell'adozione definitiva del Piano, in modo che sia possibile tenere conto delle osservazioni derivanti dal processo partecipativo nella fase decisionale.

Il processo partecipativo si può svolgere attraverso *workshop* nei quali, previa costituzione di gruppi omogenei, si discuteranno specifici temi inerenti le correlazioni tra il Piano ed interessi dei singoli gruppi.

Le proposte effettuate dai portatori di interesse nella fase partecipativa, e riportate in appositi *report*, verranno utilizzate per integrare o migliorare il Rapporto Ambientale e le scelte programmatiche del Piano. Per la diffusione delle informazioni si potrà fare ricorso alla pubblicazione sul sito internet della Provincia.

Il rapporto preliminare di scoping

Come detto, la Vas viene impostata attraverso l'attività di "scoping" introdotta da un rapporto preliminare che ha la funzione di proporre ai soggetti interessati individuati le modalità e le procedure da seguire per l'integrazione delle considerazioni ambientali nella pianificazione del territorio e che, secondo quanto previsto dalla citata direttiva, andrà proposto all'attenzione della Autorità competente al fine di verificare se sono rispettate:

- la completezza degli indicatori proposti per l'analisi ambientale
- la completezza del quadro programmatico di riferimento
- la completezza dell'elenco dei diversi soggetti da coinvolgere nel processo di Vas
- i contenuti del Rapporto ambientale

Il rapporto di *scoping* o di consultazione preliminare, evidenziando le principali interazioni tra il Piano e l'ambiente, individua l'insieme dei soggetti aventi diritto ad essere coinvolti nell'*iter* decisionale attraverso la loro partecipazione alla fase di consultazione.

Considerato che il processo di Vas ha anche l'obiettivo di curare che il Piano sia coerente con gli obiettivi della pianificazione ambientale e paesaggistica, pare opportuno che il Rapporto di *scoping* evidenzii la necessità di:

- proporre il livello di integrazione della componente ambientale nelle decisioni del Piano;
- individuare un sistema coordinato di indicatori idonei a descrivere qualitativamente e quantitativamente il contesto ambientale, territoriale e socio-economico su cui il Piano può avere effetti significativi;
- esaminare ed evidenziare tutti gli obiettivi di sostenibilità ambientale previsti dagli strumenti normativi strategici e di pianificazione generale a livello comunitario, nazionale e regionale, rispetto ai quali dovrà essere valutata la coerenza esterna del Piano;
- individuare tutti i piani e programmi di settore che presentano aspetti di interazione con le finalità e le azioni del Piano e che rientrano nelle strategie regionali di pianificazione integrata;
- formulare una proposta per quanto riguarda il livello di approfondimento ed i contenuti necessari del Rapporto ambientale.

Il Rapporto ambientale

Si riportano, in sintesi, i contenuti del Rapporto ambientale previsti dall'allegato C2 della citata delibera 24/23, che andranno, comunque, discussi nel corso della fase di *scoping* con gli altri attori interessati e, in particolare, condivisi tra Autorità competente ed Autorità procedente:

- a) illustrazione dei contenuti, degli obiettivi principali del piano o programma e del rapporto con altri pertinenti piani o programmi;
- b) aspetti pertinenti dello stato attuale dell'ambiente e sua evoluzione probabile senza l'attuazione del piano o del programma;
- c) caratteristiche ambientali, culturali e paesaggistiche delle aree che potrebbero essere significativamente interessate;
- d) qualsiasi problema ambientale esistente, pertinente al piano o programma, ivi compresi in particolare quelli relativi ad aree di particolare rilevanza ambientale, culturale e paesaggistica, quali le zone designate come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e dalla flora e della fauna selvatica.
- e) obiettivi di protezione ambientale stabiliti a livello internazionale, comunitario o degli Stati membri, pertinenti al piano o al programma, e il modo in cui, durante la sua preparazione, si è tenuto conto di detti obiettivi e di ogni considerazione ambientale;
- f) possibili impatti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi;
- g) misure previste per impedire, ridurre e compensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma;
- h) sintesi delle ragioni della scelta tra le alternative individuate e una descrizione di come è stata effettuata la valutazione, nonché le eventuali difficoltà incontrate (ad esempio carenze tecniche o difficoltà derivanti dalla novità dei problemi e delle tecniche per risolverli) nella raccolta delle informazioni richieste;
- i) descrizione delle misure previste in merito al monitoraggio e controllo degli impatti ambientali significativi derivanti dall'attuazione del piani o del programma proposto

definendo, in particolare, le modalità di raccolta dei dati e di elaborazione degli indicatori necessari alla valutazione degli impatti, la periodicità della produzione di un rapporto illustrante i risultati della valutazione degli impatti e le misure correttive da adottare;

j) sintesi non tecnica delle informazioni di cui alle lettere precedenti.

4.4 La programmazione comunitaria

Premessa

Il processo di pianificazione territoriale, finalizzato a individuare e supportare le vocazioni territoriali non può prescindere da un'analisi degli indirizzi programmatici stabiliti al livello comunitario. Tale analisi consente di procedere ad una verifica di compatibilità - e ad un conseguente orientamento - delle vocazioni espresse dai territori rispetto alle priorità e obiettivi comunitari.

Ritenendo che questo sia l'approccio metodologicamente più corretto per tracciare il percorso che dall'individuazione delle risorse giunge all'attuazione delle vocazioni si esaminano, di seguito, le priorità che indirizzeranno l'attività dell'Unione Europea per il periodo di programmazione 2007 – 2013 come espresse nell'Accordo interistituzionale del 14/6/2006¹⁹ sulla disciplina di bilancio e la sana gestione finanziaria. I settori su cui si concentrano le risorse dell'Unione sono:

- “crescita sostenibile”. La priorità si articola a sua volta in due obiettivi: il primo, “competitività per la crescita e l'occupazione”, mira a promuovere la competitività delle imprese, a intensificare e migliorare la ricerca, a interconnettere l'Europa attraverso le reti comunitarie, a migliorare la qualità dell'insegnamento e della formazione, a realizzare l'agenda per la politica sociale. Per il perseguimento di queste finalità sono state stanziati risorse pari a 85.58720 milioni di euro che finanziano programmi quali il Settimo programma quadro per la ricerca, Marco Polo II, Reti transeuropee (TEN) per i trasporti e l'energia, Programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP), Apprendimento permanente, PROGRESS²¹...; il secondo obiettivo, “coesione per la crescita e l'occupazione”, è finalizzato a ridurre le differenze strutturali e a promuovere uno sviluppo equilibrato tra le regioni dell'Unione. Le risorse previste, pari a 347.414 milioni di euro, sono articolate nel Fondo europeo di sviluppo regionale, nel Fondo Sociale Europeo e nel Fondo di Coesione²²;
- “conservazione e gestione delle risorse naturali”. In questa priorità rientrano tutti gli interventi relativi all'attuazione della PAC (aiuti diretti e sviluppo rurale), della politica della pesca e del sesto programma quadro in materia ambientale. Le risorse destinate a questa priorità sono pari a 418.125 milioni di euro e confluiscono per la maggior parte nel Fondo europeo agricolo di garanzia, nel Fondo europeo di sviluppo rurale, nel Fondo europeo per la pesca e nello strumento finanziario per l'ambiente LIFE+;
- “cittadinanza, libertà, sicurezza e giustizia”. In quest'ambito sono stanziati risorse pari a 7.554 milioni di euro per finanziare gli interventi relativi ai temi della “libertà, sicurezza e giustizia”, quali ad esempio quelli previsti dai programmi Diritti fondamentali e cittadinanza, Daphne, Informazione e prevenzione dell'uso della

¹⁹ Come modificato dalla decisione n. 2008/29/CE.

²⁰ Le risorse si riferiscono al periodo di programmazione 2007 – 2013 e sono aggiornate rispetto al Bilancio generale dell'Unione Europea per l'esercizio 2008.

²¹ Per l'approfondimento dei programmi citati si rimanda alle relative schede monografiche.

²² Come noto la Sardegna non beneficia del Fondo di coesione che è destinato agli Stati membri con reddito pro capite inferiore al 90% della media comunitaria.

droga, o dai Fondi per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, per i rifugiati, per le frontiere esterne... Mentre 4.667 milioni di euro sono riservati alle azioni in materia di "cittadinanza" comprese nei programmi Salute pubblica, Tutela dei consumatori, Cultura 2007, Gioventù in azione, Media 2007, Europa per i cittadini...

- "Unione Europea come partner globale". Per questa priorità è previsto un ammontare di 55.935 milioni di euro destinati a sostenere la politica estera, in senso lato, e le attività di cooperazione allo sviluppo dell'Unione. In particolare vi sono inclusi gli strumenti di preadesione (IPA), di vicinato e partenariato (ENPI), di cooperazione allo sviluppo (DCI), lo strumento per la democrazia e i diritti umani (EIDHR), gli aiuti umanitari, la politica estera e di sicurezza comune (PESC)...

Delineato il quadro generale delle priorità perseguite dall'Unione Europea, l'analisi seguente sarà volta a sistematizzare il complesso delle politiche comunitarie in modo da raccordarle con le specifiche esigenze e vocazioni del contesto di riferimento, considerata la diversa incidenza – anche finanziaria – delle singole politiche. A tal fine sembra opportuno distinguere tre ambiti di intervento: la politica di coesione regionale, la politica di sviluppo rurale, le altre politiche.

La politica di coesione regionale

La politica di coesione regionale, come intesa negli artt. 158 e ss. del trattato CE, mira a promuovere lo sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità riducendo le differenze strutturali tra le regioni.

Gli aspetti salienti della politica di coesione per il periodo considerato devono cogliersi nel regolamento del Consiglio n. 1083/2006/CE dell'11/07/2006 recante le disposizioni generali sui fondi strutturali e sul fondo di coesione. Fissando come principio guida dell'azione dei fondi quello dell'integrazione delle priorità comunitarie con le tematiche dello sviluppo sostenibile e del rafforzamento della crescita, della competitività e dell'occupazione²³, il regolamento stabilisce i seguenti tre nuovi obiettivi in sostituzione dei precedenti obiettivi 1, 2 e 3:

Convergenza: mira ad accelerare la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione tramite l'aumento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale fisico e umano, lo sviluppo dell'innovazione e della società della conoscenza, dell'adattabilità ai cambiamenti economici e sociali, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e l'efficienza amministrativa. Le regioni ammissibili nell'ambito di questo obiettivo sono quelle il cui PIL *pro capite* è inferiore al 75% del PIL medio dell'UE a 25;

Competitività regionale e occupazione: è volto a rafforzare la competitività, l'attrattività e l'occupazione anticipando i cambiamenti economici e sociali, inclusi quelli connessi all'apertura degli scambi, mediante l'incremento e il miglioramento della qualità degli investimenti nel capitale umano, l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la tutela e il miglioramento dell'ambiente e il miglioramento dell'accessibilità, dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e lo sviluppo dei mercati del lavoro inclusivi. Questo obiettivo riguarda le regioni che non sono in ritardo di sviluppo. La Sardegna, secondo quanto disposto dall'art. 8, paragrafo 2 del citato regolamento, è ammessa a beneficiare del

²³ Art. 3 Regolamento del Consiglio n. 2006/1083/CE.

finanziamento dei fondi strutturali, a titolo transitorio e specifico, nell'ambito di questo obiettivo²⁴;

Cooperazione territoriale europea: è diretto a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative congiunte locali e regionali, a rafforzare la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e a rafforzare la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze a livello territoriale integrato. Le regioni ammissibili ai fini della cooperazione transfrontaliera e transnazionale sono individuate nella decisione della Commissione 2006/609/CE del 4/08/2006²⁵, mentre ai fini della cooperazione interregionale è ammissibile l'intero territorio della Comunità.

Prima di delineare brevemente i programmi operativi che interessano la Sardegna nell'ambito degli obiettivi della competitività regionale e occupazione e della cooperazione territoriale è bene sottolineare che la nuova programmazione regionale – così come previsto nell'art. 1, comma 863 della legge n. 296 del 2006 – è stata concepita in modo unitario facendo convergere le risorse nazionali del Fondo per le aree sottoutilizzate²⁶ e quelle comunitarie dei fondi strutturali verso gli obiettivi stabiliti nel Quadro Strategico Nazionale²⁷.

Il QSN è, infatti, espressione di un processo di raccordo tra la strategia della Comunità, delineata negli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione²⁸ e le priorità delle amministrazioni centrali e regionali racchiuse nei Documenti

²⁴ Cosiddetto "*phasing in*". L'elenco delle regioni ammesse a beneficiare del sostegno transitorio e specifico nell'ambito dell'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" è contenuto nella decisione della Commissione 2006/597/CE pubblicata in GUCE L 243 del 6/9/2006, 50 ss. Al sostegno transitorio è destinato il 21,14% delle risorse complessive destinate all'obiettivo competitività e occupazione.

²⁵ GUCE L 247 del 9/9/2006, 26 ss..

²⁶ Il Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas), istituito con la legge finanziaria per il 2003, dà attuazione alla politica regionale nazionale così come delineata dall'art. 119, comma 5 della Costituzione: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Ai fini della completezza dell'analisi si tenga presente che il 18/06/2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato la bozza di DPEF per gli anni 2009 – 2013 dove si prevede la riprogrammazione degli stanziamenti assegnati dal Cipe in attuazione del QSN.

²⁷ Approvato con decisione della Commissione 2007/3329/CE del 13/07/2007.

²⁸ Decisione del Consiglio 2006/702/CE del 6 ottobre 2006, pubblicata in GUCE L 291 del 21/10/2006, 11 ss. Gli orientamenti strategici indicano un contesto di riferimento degli interventi in materia di coesione integrato con le altre politiche comunitarie. In particolare le linee d'azione individuate mirano a: 1) rendere più attrattive le regioni per gli investimenti e l'occupazione attraverso: (a) il potenziamento delle infrastrutture di trasporto, (b) il rafforzamento delle sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita, (c) il ridimensionamento dell'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali; 2) promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita con azioni volte a: (a) aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo tecnologico, (b) facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità, (c) promuovere la società dell'informazione per tutti; (d) migliorare l'accesso al credito; 3) aumentare e migliorare il posto di lavoro: (a) favorendo l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro, (b) migliorando l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità del mercato del lavoro, (c) incrementando l'istruzione e le competenze, (d) migliorando la capacità amministrativa, (e) contribuendo a mantenere in buona salute la popolazione attiva. Oltre a ciò il Consiglio raccomanda di prestare particolare attenzione alla «dimensione territoriale della politica di coesione». In quest'ottica viene sottolineato il contributo fondamentale delle città in relazione agli obiettivi della crescita e dell'occupazione, ancora, si pone in luce la necessità di assicurare l'integrazione e la coerenza delle azioni finanziate dai fondi strutturali con quelle finanziate dal FEASR e dal FEP ai fini della diversificazione economica delle aree rurali, delle aree di pesca e di quelle con svantaggi naturali. Infine, si evidenzia l'esigenza di integrare le linee d'azione appena enunciate con le misure volte a promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale al fine dello sviluppo e della competitività del territorio europeo globalmente inteso.

Strategici Preliminari²⁹ così come indicato nelle “Linee guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007 – 2013” predisposte in sede di Conferenza Unificata il 3/02/2005. Al percorso di definizione della strategia nazionale ha partecipato oltre al partenariato istituzionale (amministrazioni centrali, regioni e province autonome, enti locali) anche quello economico sociale.

Il quadro programmatico scaturito dal percorso accennato mira al raggiungimento di quattro macro-obiettivi articolati, a loro volta, in priorità. Ogni priorità prevede degli obiettivi generali e specifici. Per avere un’immediata visione di sintesi del QSN, se ne propone brevemente la macro struttura:

A. Sviluppare i circuiti della conoscenza

priorità 1: miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

priorità 2: promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività

B. Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori

priorità 3: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo

priorità 4: inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale

C. Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza

priorità 5: valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività e lo sviluppo

priorità 6: reti e collegamenti per la mobilità

priorità 7: competitività dei sistemi produttivi e occupazione

priorità 8: competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani

D. Internazionalizzare e modernizzare

priorità 9: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse

priorità 10: governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

La strategia appena abbozzata è quella che ha guidato la predisposizione dei programmi operativi nazionali e regionali per gli obiettivi convergenza, competitività regionale e occupazione e, in parte, cooperazione territoriale³⁰.

Rimandando alle schede monografiche per un’analisi approfondita, si esaminano ora brevemente i vari programmi³¹ che incidono sulla Sardegna e, conseguentemente, sulla Provincia.

Per quanto riguarda l’obiettivo Competitività regionale e occupazione la regione beneficia dei programmi operativi regionali FESR e FSE approvati rispettivamente con le decisioni della Commissione n. 2007/5728/CE del 20 novembre 2007 e n. 2007/6081/CE del 30/11/2007 e del programma operativo nazionale³² “Azioni di

²⁹ Sono stati predisposti un Documento Strategico Preliminare Nazionale, un Documento Strategico Preliminare per il Mezzogiorno e i Documenti Strategici Preliminari Regionali. Per quanto riguarda la Sardegna, si veda la delibera della Giunta Regionale n. 15/16 del 13/04/2006 di presa d’atto del DSPR.

³⁰ Infatti l’obiettivo cooperazione territoriale richiede un’attuazione congiunta da parte di tutte le regioni eleggibili. A livello nazionale si è però rappresentata l’esigenza, sia di integrare le azioni di cooperazione nei programmi convergenza e competitività; sia di individuare le linee strategiche che guidassero l’azione regionale in sede di predisposizione dei programmi operativi congiunti. Si vedano, al riguardo le pagine 226 e ss. del QSN e l’art. 27, paragrafo 3 del citato regolamento .

³¹ Nell’attuale ciclo di programmazione, a differenza che nel precedente, i programmi operativi sono cofinanziati da un solo fondo strutturale; pertanto per ogni regione, nell’ambito degli obiettivi Convergenza e Competitività regionale e occupazione, sono stati adottati due Programmi Operativi Regionali: uno cofinanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e uno cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo.

³² La delibera Cipe n. 166 del 21 dicembre 2007, stabilisce che le risorse FAS destinate ai programmi operativi nazionali “Istruzione” “Ricerca e competitività”, “Sicurezza”, “Reti e servizi per la mobilità”, “Governance” e ai programmi operativi interregionali “Energie rinnovabili e risparmio energetico” e “Attrattori culturali, naturali e turismo” siano destinate al rafforzamento (per le Regioni “Convergenza”) e all’estensione (per le regioni in regime di sostegno transitorio e per le regioni “Competitività” del

sistema” approvato con decisione della Commissione n. 2007/5771/CE del 21/11/2007.

L’obiettivo generale che la Regione intende perseguire con le risorse del POR FESR è quello di “accrescere la competitività del sistema produttivo e l’attrattività regionale attraverso la diffusione dell’innovazione, la valorizzazione dell’identità e delle vocazioni del territorio, la tutela delle risorse naturali”. Le azioni che saranno poste in essere per contribuire a raggiungere tale obiettivo sono riferite alle tematiche relative alla governance, all’inclusione sociale, all’ambiente e prevenzione dei rischi, all’energia, allo sviluppo locale, allo sviluppo urbano sostenibile, all’istruzione e formazione professionale, alla ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), all’innovazione ed economia della conoscenza, allo sviluppo produttivo. Oltre a queste, la Regione si è avvalsa della possibilità di estendere l’azione ad alcuni settori previsti per l’obiettivo Convergenza così come consentito dal regolamento 1080/2006/CE per le regioni che beneficiano del sostegno transitorio. Tali settori riguardano le risorse idriche, le aree attrezzate per il sistema produttivo, gli interventi per la banda larga, il turismo, i rifiuti, l’istruzione e i servizi sociosanitari. Le risorse destinate alla realizzazione delle azioni citate ammontano a 1.701.679.413 euro e sono prevalentemente assegnate agli assi prioritari “Competitività”, “Ambiente, attrattività naturale, culturale e turismo” e “Sviluppo urbano”.

Il POR FSE, invece, si pone come obiettivo globale quello di “aumentare e migliorare le competenze per aumentare e migliorare i posti di lavoro in un’economia che deve cogliere nuove opportunità di sviluppo”. I temi prioritari che saranno affrontati in attuazione del POR, e come previsto dal regolamento 1081/2006/CE, mirano all’aumento dell’adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori; al miglioramento dell’accesso all’occupazione ed alla sostenibilità; al miglioramento dell’inclusione sociale dei gruppi svantaggiati; al miglioramento del capitale umano; alla promozione di iniziative e reti su base interregionale e transnazionale; al miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza della programmazione regionale attraverso azioni e strumenti di supporto. Le risorse complessive stanziare per la realizzazione del programma ammontano a 729.291.176 euro prevalentemente concentrate sull’asse IV “Capitale umano”.

Il PON “Azioni di sistema”, approvato con decisione della Commissione 2007/5771/CE del 21/11/2007, si riferisce all’intero territorio nazionale e realizza interventi non rivolti ai singoli territori ma, piuttosto, volti a sostenere e rafforzare i programmi operativi regionali. L’obiettivo complessivo mira a “promuovere e rafforzare il quadro di riferimento nazionale dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per il conseguimento degli obiettivi europei per il *lifelong learning* e l’occupazione”. Tale obiettivo viene declinato nelle seguenti priorità strategiche: a) Adattabilità: contribuire ad accrescere l’adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e a promuovere l’innovazione organizzativa nei contesti lavorativi; b) Occupabilità: sostenere le politiche per il miglioramento dell’accesso all’occupazione, la prevenzione della disoccupazione, l’inserimento sostenibile e l’ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro; c) Capitale umano: potenziare il capitale umano sostenendo i processi di riforma, il miglioramento qualitativo e l’integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro; d) Transnazionalità: sviluppare la dimensione europea dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro; e) Assistenza tecnica: migliorare l’efficienza e l’efficacia

Mezzogiorno) dell’ azione dei P.O. Per quanto appena detto, occorre però tener presente l’anticipata riprogrammazione delle risorse FAS in sede di programmazione economico finanziaria.

complessiva della programmazione FSE, favorirne l'implementazione operativa, l'integrazione con gli altri fondi e le ricadute sui programmi operativi regionali e sui sistemi. Il programma, cofinanziato dal FSE, prevede un ammontare di risorse pari a 72.000.000 euro ed è gestito dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

Nell'ambito dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea, che ripercorre l'esperienza attuata col programma di iniziativa comunitaria "Interreg", si distinguono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Per quel che riguarda la cooperazione transfrontaliera la Sardegna partecipa assieme alla Liguria, alla Toscana e alla Corsica al Programma Operativo Italia – Francia "Marittimo"³³, approvato con decisione della Commissione 2007/5489/CE del 16/11/2007. L'obiettivo generale del programma tende a "migliorare e qualificare la cooperazione fra le aree transfrontaliere in termini di accessibilità, di innovazione, di valorizzazione delle risorse naturali e culturali e di integrazione delle risorse e dei servizi al fine di accrescere la competitività, a livello mediterraneo, sud europeo e globale e assicurare la coesione dei territori e favorire nel tempo occupazione e sviluppo sostenibile". Le priorità attraverso cui il programma prevede di raggiungere l'obiettivo sono: 1) Accessibilità e reti di comunicazione; 2) Innovazione e competitività; 3) Risorse naturali e culturali; 4) Integrazione delle risorse e dei servizi; 5) Assistenza tecnica. L'autorità di gestione del programma è la Regione Toscana e le risorse stanziare sono pari a € 161.976.354 e si concentrano principalmente sulle tematiche dell'accessibilità e reti e delle risorse naturali e culturali.

Per la cooperazione transnazionale la Sardegna partecipa al programma operativo "Mediterraneo" approvato con decisione della Commissione 2007/6578/CE del 20/12/2007. I territori coinvolti sono Cipro, Francia, Grecia, Italia (Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Umbria, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana e Veneto) Malta, Portogallo, Slovenia, Spagna e Regno Unito (Gibilterra). L'obiettivo generale del programma mira a migliorare la competitività dello spazio mediterraneo al fine di promuovere la crescita e l'occupazione per le generazioni future e di favorire la coesione territoriale e la protezione dell'ambiente in un'ottica di sviluppo sostenibile. Gli assi prioritari sono orientati a rafforzare la capacità d'innovazione; a proteggere l'ambiente e promuovere uno sviluppo territoriale sostenibile; a migliorare la mobilità e l'accessibilità dei territori; a promuovere uno sviluppo policentrico e integrato dello spazio mediterraneo. La dotazione finanziaria del programma è pari a 256.617.688 euro e la maggior parte delle risorse converge sugli assi prioritari relativi all'innovazione e allo sviluppo sostenibile.

Infine, in riferimento alla cooperazione interregionale sono stati approvati i seguenti programmi operativi che si estendono all'intero territorio comunitario:

INTERREG IVC, approvato con decisione della Commissione 2007/4222/CE del 11/11/2007. Il programma si pone come obiettivo generale quello di migliorare, attraverso la cooperazione interregionale, l'efficienza delle politiche di sviluppo regionale in materia di innovazione, economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, nonché contribuire alla modernizzazione economica e a una maggiore competitività europea. Gli assi prioritari si riferiscono all'innovazione e società della conoscenza e all'ambiente e prevenzione dei rischi. Vengono finanziate due tipi di azioni: progetti di iniziativa regionale e progetti di capitalizzazione. Le risorse finanziarie disponibili sono pari a € 405.094.936, l'asse 1 ne assorbe il 55%.

³³ Il programma può essere considerato il proseguimento del PIC Interreg IIIA Italia – Francia "Isole" del periodo di programmazione 2000 – 2006.

URBACT II, approvato con decisione della Commissione 2007/4454/CE del 2/10/2007, promuove gli scambi di esperienze relativi all'individuazione, al trasferimento e alla diffusione delle migliori prassi in materia di sviluppo urbano sostenibile. L'obiettivo principale è quello di migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo urbano integrato e sostenibile al fine di attuare la strategia di Lisbona e Göteborg. Le priorità sono: 1) città motori di crescita e occupazione; 2) città attrattive e coesive. La dotazione finanziaria prevista è di € 68.890.739 e si concentra maggiormente sulla priorità 1.

ESPON approvato con decisione della Commissione 2007/5313/CE del 7/11/2007, promuove la realizzazione di studi, la raccolta di dati, nonché l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo territoriale della comunità. Le priorità sono: 1) Ricerca applicata alle materie dello sviluppo territoriale, della competitività e della coesione: tendenze del territorio, prospettive e impatti; 2) Analisi basate sulla domanda dell'utenza: prospettiva europea per lo sviluppo dei diversi tipi di territori; 3) strumenti e piattaforma scientifica: dati e indicatori territoriali, strumenti di analisi e di supporto scientifico; 4) capitalizzazione, appropriazione e partecipazione: *capacity building*, dialogo e creazione di reti. La dotazione finanziaria è pari a € 45.378.012, le maggiori risorse sono concentrate sulla priorità 1.

La politica di sviluppo rurale

La politica di sviluppo rurale nell'attuale periodo di programmazione viene interamente attuata nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC). Alla sua attuazione operativa è preposto un unico strumento – che come si vedrà racchiude vari livelli di programmazione – che sostituisce sostanzialmente i tre precedenti³⁴. Il regolamento del Consiglio 1290/2005/CE del 21 giugno 2005, che stabilisce le disposizioni per il finanziamento della PAC, istituisce a tal fine uno specifico fondo: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo rurale (FEASR)³⁵.

Il regolamento³⁶ sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEASR, stabilisce all'art. 4 gli obiettivi cui tale sostegno mira: a) accrescere la competitività del settore agricolo e forestale sostenendo la ristrutturazione, lo sviluppo e l'innovazione; b) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio; c) migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche. Tali obiettivi sono stati declinati dal medesimo regolamento negli assi prioritari che sono finalizzati al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale; al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale; alla qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale; all'attuazione dell'approccio Leader.

L'impostazione strategica dello sviluppo rurale - così come definita dal regolamento stesso - si è realizzata in diverse fasi. Innanzitutto si è provveduto a predisporre e approvare, con decisione del Consiglio 2006/144/CE del 20/02/2006, gli orientamenti strategici in materia di politica dello sviluppo rurale. Gli orientamenti hanno definito le priorità strategiche dello sviluppo rurale alla luce delle priorità stabilite a livello comunitario, in particolare degli obiettivi di Göteborg e Lisbona. Sulla base degli orientamenti poi e coerentemente con le priorità del FEASR e dei singoli Stati membri, sono state elaborate le strategie di sviluppo rurale a livello nazionale attraverso la predisposizione dei Piani Strategici Nazionali. Nei PSN sono stati

³⁴ Piano di Sviluppo Rurale; PIC Leader +; misure finanziate col FEAOGA – Sezione orientamento nell'ambito del POR 2000 – 2006.

³⁵ Lo stesso regolamento, istituisce il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) che finanzia fondamentalmente le misure di mercato della PAC.

³⁶ Regolamento del Consiglio CE/1698/2005 del 20/09/2005.

individuati gli obiettivi prioritari in attuazione degli assi e degli obiettivi generali indicati dal regolamento 2005/1698/CE. In particolare, nel PSN per l'Italia, nell'ambito dell'asse 1 "miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", la strategia nazionale è orientata a promuovere l'ammmodernamento e l'innovazione delle imprese e l'integrazione delle filiere; a consolidare e sviluppare la qualità delle produzioni agricole e forestali; a potenziare le dotazioni infrastrutturali fisiche e telematiche delle zone rurali; a migliorare la capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale sostenendo altresì il ricambio generazionale. L'asse 2 "miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale" si concentra su interventi che tendano a conservare la biodiversità anche attraverso la tutela e la diffusione di sistemi agro-forestali ad alto valore naturale; a tutelare le risorse idriche e il territorio; a ridurre i gas serra. L'asse 3 "qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale" mira prioritariamente a mantenere e creare opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali migliorandone anche l'attrattività per le imprese e la popolazione. Mentre l'asse 4 "Leader", che riprende l'approccio attuato col Programma di Iniziativa Comunitaria "Leader plus", è finalizzato al rafforzamento della capacità progettuale e gestionale locale e alla valorizzazione delle risorse endogene dei territori. Gli interventi che rientrano in quest'asse sono attuati prevalentemente attraverso la costituzione dei Gruppi di azione locale (Gal), ossia degli organismi di partenariato pubblico – privato che dovranno elaborare dei piani di sviluppo locale sulla base delle specifiche esigenze del loro territorio. Infine, in attuazione del PSN, sono stati elaborati i Programmi di Sviluppo Regionale. Il PSR, approvato con decisione della Commissione 2007/5949/CE del 28/11/2007, integra la strategia definita a livello comunitario e nazionale con gli obiettivi specifici, le misure/azioni e gli obiettivi operativi considerati prioritari dalla Regione. Una visione d'insieme della strategia di sviluppo rurale declinata a livello regionale consente di individuare le seguenti linee d'indirizzo: predisposizione di un contesto idoneo e adeguato al fine di potenziare le attività produttive rurali attraverso l'ammmodernamento il rafforzamento di competenze e la salvaguardia delle specificità naturali e socio-economiche; tutela dell'ambiente e del paesaggio rurale conservando la biodiversità e favorendo sistemi di produzione sostenibili; miglioramento della qualità di vita delle popolazioni rurali in tutti i suoi aspetti sostenendo la microimprenditorialità diversificata, attivando e incrementando i servizi essenziali, tutelando e riqualificando il patrimonio rurale; elaborazione e attuazione di strategie di sviluppo locale partecipative di tipo *bottom up* e promozione di attività di cooperazione interterritoriale e transnazionale.

Le risorse stanziare per l'attuazione degli interventi ammontano a 1.252.840.909, concentrate per la maggior parte sull'asse 2 dedicato al miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale.

Le altre politiche

Riprendendo a grandi linee il quadro delle priorità europee rappresentato in apertura di analisi si esamineranno ora alcune delle principali politiche comunitarie. La scelta si concentra su quelle maggiormente orientate allo sviluppo del territorio in senso lato.

L'obiettivo comunitario "competitività per la crescita e l'occupazione" mira a promuovere la competitività delle imprese, a intensificare e migliorare la ricerca, a interconnettere l'Europa attraverso le reti comunitarie, a migliorare la qualità dell'insegnamento e della formazione, a realizzare l'agenda per la politica sociale. Per tali finalità sono stati predisposti specifici programmi e i relativi strumenti di finanziamento che di seguito si descrivono:

Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP). Istituito con decisione n. 1639/2006/CE del 24/10/2006. Il programma mira essenzialmente a: a) promuovere la competitività delle imprese, in particolare delle PMI; b) promuovere tutte le forme di innovazione, compresa l'ecoinnovazione; c) accelerare lo sviluppo di una società dell'informazione sostenibile, competitiva, innovativa e capace d'integrazione; d) promuovere l'efficienza energetica e fonti energetiche nuove e rinnovabili in tutti i settori, compresi i trasporti. Gli obiettivi del programma quadro sono perseguiti mediante l'attuazione di 3 programmi specifici: il programma per l'innovazione e l'imprenditorialità (CIP – EIP); il programma di sostegno alla politica in materia di tecnologie per l'innovazione e l'imprenditorialità (CIP – TIC); il programma Energia intelligente Europa (CIP – EIE).

Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (VII FP R&TD). Adottato con decisione n. 1982/2006/CE del 18/12/2006 sostiene diverse azioni articolate in quattro programmi specifici³⁷: a) Cooperazione, col fine di contribuire allo sviluppo sostenibile, sostiene le azioni di ricerca svolte nell'ambito della cooperazione transnazionale, in diverse aree tematiche (salute; prodotti alimentari, agricoltura e pesca, e biotecnologie; tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nanoscienze, nanotecnologie, materiali e nuove tecnologie di produzione; energia; ambiente; trasporti; scienze socioeconomiche e scienze umanistiche; spazio; sicurezza). b) Idee, sostiene la ricerca svolta in tutti i settori da singole équipes nazionali o transnazionali in concorrenza a livello europeo al fine di incentivare il dinamismo, la creatività e l'eccellenza della ricerca europea. c) Persone, intende rafforzare, quantitativamente e qualitativamente, il potenziale umano nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico ed incoraggiarne la mobilità. d) Capacità, tende a migliorare le capacità di ricerca e innovazione.

Marco Polo II. Adottato con regolamento n. 1692/2006/CE è volto a ridurre la congestione stradale, a migliorare le prestazioni ambientali del sistema di trasporto e a potenziare il trasporto intermodale, contribuendo in tal modo ad un sistema di trasporti efficace e sostenibile. Il programma è rivolto alle imprese che operano nel settore dei trasporti e finanzia diversi tipi di azioni: a) azioni catalizzatrici, con specifico riferimento a quelle volte a migliorare le sinergie nei settori ferroviario, delle vie d'acqua interne e del trasporto marittimo a corto raggio, comprese le autostrade del mare, mediante un miglior utilizzo delle infrastrutture esistenti; b) azioni per le autostrade del mare; c) le azioni di trasferimento fra modi; d) azioni per la riduzione del traffico; e) azioni comuni di apprendimento.

Apprendimento permanente. Istituito con decisione n. 1720/2006/CE del 15/11/2006, ha come obiettivo generale quello di contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della società basata sulla conoscenza promuovendo all'interno della Comunità gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione. È attuato attraverso i sottoprogrammi Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Jean Monnet e un sottoprogramma trasversale.

Progress. Istituito con decisione n. 1672/2006/CE del 24 ottobre 2006 è il nuovo programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale ed è suddiviso in sezioni relative all'occupazione; alla protezione sociale e integrazione; alle condizioni di lavoro; alla diversità e lotta contro la discriminazione; alla parità fra uomini e donne.

³⁷ Per completezza si deve tener presente che il settimo programma quadro sostiene anche le azioni scientifiche e tecnologiche non nucleari svolte dal Centro comune di ricerca (CCR).

Per quanto riguarda la priorità comunitaria “conservazione e gestione delle risorse naturali”, si sintetizzano di seguito, la politica per la pesca e lo strumento finanziario per l’ambiente LIFE+.

Nell’ambito della Politica Comune per la Pesca il regolamento 1198/2006/CE istituisce il Fondo Europeo per la Pesca e definisce il quadro degli interventi di “sostegno a favore dello sviluppo sostenibile del settore della pesca, delle zone di pesca e della pesca nelle acque interne”. Sulla base di tale regolamento è stato elaborato il Piano strategico nazionale e il programma operativo nazionale approvato con Decisione della Commissione 2007/6792/CE del 19/12/2007. Il PON Pesca individua tre obiettivi globali: a) miglioramento del livello di conservazione delle risorse e dell’ambiente, in particolare attraverso il contenimento dello sforzo di pesca; b) riduzione del relativo impatto socio-economico; c) rafforzamento della competitività del settore. Tali obiettivi sono stati declinati nei seguenti assi prioritari stabiliti dal citato regolamento: 1) misure per l’adeguamento della flotta da pesca comunitaria; 2) acquacoltura, pesca nelle acque interne, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell’acquacoltura; 3) misure di interesse comune; 4) sviluppo sostenibile delle zone di pesca³⁸.

Il regolamento 2007/614/CE del 23 maggio 2007³⁹ ha istituito un apposito strumento finanziario per l’ambiente, LIFE+, il cui obiettivo generale è quello di “contribuire all’attuazione, all’aggiornamento e allo sviluppo della politica e della normativa comunitarie in materia di ambiente, compresa l’integrazione dell’ambiente in altre politiche, contribuendo in tal modo allo sviluppo sostenibile”. Il programma è articolato in tre componenti: natura e biodiversità; politica e *governance* ambientali; informazione e comunicazione. È destinato a sostenere:

- progetti riguardanti le migliori pratiche o di dimostrazione che attuino le direttive “Habitat” e “Uccelli”;
- progetti innovativi o di dimostrazione attinenti ad obiettivi comunitari in materia di ambiente;
- campagne di sensibilizzazione e formazione specifica per la prevenzione degli incendi boschivi;
- progetti finalizzati alla definizione ed alla realizzazione di obiettivi comunitari connessi con il monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali.

In riferimento alla priorità “l’Unione Europea come partner globale” è necessario quantomeno accennare all’Enpi, ossia lo strumento finanziario istituito per dare attuazione alla politica di vicinato. Il regolamento istitutivo⁴⁰ rispecchia la complessità del programma che prevede di attuare interventi tra stati membri e paesi terzi, attraverso una molteplicità di approcci: bilaterale, regionale⁴¹, multilaterale. Nell’ambito della componente multilaterale la Sardegna è Autorità di Gestione del

³⁸ Il regolamento prevede all’art. 45 che le misure a favore dello sviluppo sostenibile delle zone di pesca siano attuate in un dato territorio da enti locali o gruppi che rappresentino i partner pubblici e privati dei vari settori socioeconomici locali pertinenti. Tali gruppi similmente ai Gal dovranno proporre e attuare una strategia integrata di sviluppo locale.

³⁹ LIFE+ è stato istituito, in particolare, per attuare e sviluppare gli obiettivi del Sesto Programma Quadro di Azione in materia di Ambiente di cui alla decisione n. 1600/2002/CE del 22/07/2002.

⁴⁰ Regolamento n. 1638/2006/CE del 24/10/2006.

⁴¹ In riferimento all’approccio regionale si deve tenere conto del Documento di Strategia Regionale e del Programma Indicativo Regionale per il Partenariato Euro-Mediterraneo (ENPI EUROMED). Il documento ha l’obiettivo di fornire un quadro strategico nell’ambito dell’Enpi per i Paesi del Partenariato Euro-Mediterraneo. Il programma indicativo stabilisce le seguenti priorità: 1) Cooperazione in materia di politica, di giustizia, di sicurezza e di migrazione; 2) Sviluppo economico sostenibile; 3) Sviluppo sociale e scambi culturali. Ogni priorità si articola, a sua volta, in vari programmi tematici.

programma operativo ENPI CBC MED che riguarda specificamente le regioni che si affacciano sul bacino del Mediterraneo.⁴² Il PO, attualmente ancora all'esame della Commissione, stabilisce come obiettivo generale quello di "contribuire a promuovere un processo di cooperazione duraturo e armonioso al livello del Bacino del Mediterraneo affrontando le sfide comuni e valorizzando le potenzialità endogene". Le priorità individuate sono:

- promozione dello sviluppo socio-economico e il rafforzamento dei territori: intende supportare e rafforzare l'innovazione e la ricerca, le filiere economiche e le strategie di pianificazione territoriale;
- promozione della sostenibilità ambientale a livello di Bacino: punta alla prevenzione e riduzione dei fattori di rischio per l'ambiente, alla valorizzazione del patrimonio naturale comune e alla diffusione delle energie rinnovabili;
- promozione di migliori condizioni e modalità di circolazione delle persone, dei beni e dei capitali: mira a supportare i flussi di persone tra i territori e a migliorare le condizioni e le modalità di circolazione di beni e capitali;
- promozione del dialogo culturale e della governance locale: tende a supportare la mobilità e gli scambi tra i giovani, a sostenere la creatività artistica e a migliorare i processi di governance a livello locale.

4.5 La programmazione dello sviluppo locale

4.5.1 La programmazione negoziata

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

⁴² Algeria, Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana) Giordania, Libano, Libia, Malta, Marocco, Autorità Palestinese, Portogallo, Spagna, Siria, Tunisia, Turchia, Regno Unito (Gibilterra).

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 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 Sassari⁴³ 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, del 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 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:

- 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 provincia, i principali comuni dell'area, e il partenariato 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 quale

⁴³ 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.

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.

4.5.2 La progettazione integrata

Una nuova stagione per la progettazione integrata

A partire dal 2004, con la riprogrammazione intermedia del POR 2000-2006, la Regione Autonoma della Sardegna, in accordo con il partenariato istituzionale, ha definito i criteri e le strategie per l'avvio di un nuovo percorso per la Progettazione Integrata. Un'attenta valutazione dei risultati ottenuti con la stagione dei PIT di prima generazione ha consentito di definire nuove linee strategiche al fine di ovviare ai limiti individuati in sede di analisi del processo.

I risultati attesi, come segnalato dalla stessa Regione, nel Complemento di Programmazione (versione marzo 2005), non si sono dimostrati adeguati alle aspettative. Il livello di integrazione delle operazioni finanziate è risultato spesso insufficiente mostrando un basso livello di coerenza con gli obiettivi individuati e con l'idea forza del progetto. Oltre a ciò, ad una netta prevalenza di opere pubbliche si è affiancata sia l'assenza di operazioni di sostegno alle attività imprenditoriali sia una serie di criticità nell'architettura di processo. Assolutamente insufficienti sono risultate essere le azioni finalizzate alla valorizzazione integrata ed alla messa a reddito delle risorse spese ai fini dello sviluppo.

La riprogrammazione intermedia del POR per tale ragione si è concentrata, sul riorientamento delle risorse inutilizzate nel POR 2000-2006, circa un terzo del totale, e degli strumenti nazionali e regionali, al fine di sostenere e rafforzare i processi di *governance* territoriale.

Evidenziata la necessità di una maggiore cooperazione strategica e operativa tra le Istituzioni che, a diverso titolo, hanno compiti e funzioni di programmazione e pianificazione territoriale è stata delineata una strategia di coinvolgimento capace di orientare strategicamente le risorse e allo stesso tempo di attivare la società sarda e tutti gli attori territoriali, motivandoli in coerenza con le politiche dell'Unione Europea definite dalle strategie di Goteborg e di Lisbona.

L'avvio e lo sviluppo del processo

I documenti ufficiali sui quali è possibile verificare gli elementi e le linee strategiche del processo risultano essere: il Complemento di Programmazione del POR Sardegna 2000-2006, nello specifico il par 1.6, approvato dal comitato di sorveglianza nel dicembre del 2004; la Deliberazione della Giunta Regionale N. 13/2 del 30/03/2006 che definisce il quadro finanziario del processo; "l'Avviso Pubblico per la presentazione dei progetti integrati di sviluppo" del 26/04/2006, le successive rettifiche e tutti gli annessi allegati.

Organizzazione e strutture del processo

Al fine di raggiungere un maggiore livello di integrazione tra gli interventi e di incrementare la partecipazione dei privati sono state messe a punto una serie di soluzioni di vera e propria ingegneria organizzativa con la definizione di specifici organismi, partenariali e tecnici, in grado di svolgere da un lato un ruolo strategico e dall'altro una vera e propria assistenza tecnica.

Il compito assegnato agli organismi partenariali è stato di tipo strategico: indicare gli indirizzi di sviluppo del territorio e garantire il necessario consenso sociale. Gli organismi tecnici hanno avuto invece una funzione di supporto alla fase operativa ed elaborato gli elementi necessari per la stesura dei Progetti Integrati.

In questo processo complesso, di "institutional building", hanno visto quindi la luce numerosi organismi distribuiti su diversi livelli di competenza e di pertinenza territoriale:

- tavolo di partenariato regionale;
- gruppo regionale di coordinamento;
- tavoli di partenariato provinciali;
- laboratori territoriali di progettazione;
- gruppi tecnici regionali;
- nucleo regionale di valutazione;
- assistenze tecniche.

Tra gli organismi di riferimento meritano in questa sede una citazione particolare il Tavolo di Partenariato Provinciale, ed il Laboratorio Provinciale, ovvero i due soggetti che sul territorio della nuova provincia di Sassari hanno stabilito, sempre in stretto accordo con la regia regionale, i documenti e le strategie di livello territoriale.

Il tavolo di partenariato provinciale, presieduto dal presidente dell'Amministrazione Provinciale, opera come luogo di cooperazione, confronto e riflessione strategica sulle politiche di sviluppo del territorio.

La sua composizione ha visto in Provincia di Sassari la Partecipazione di 33 soggetti tra i quali gli Enti locali del territorio, i membri del Partenariato economico e sociale, organizzazioni economiche e sociali portatrici di interessi diffusi.

Sulla base di uno specifico documento, la cosiddetta "Carta del partenariato" (mai approvato ufficialmente ma effettivo punto di riferimento in merito all'organizzazione del processo e dei ruoli), il Tavolo ha svolto una serie di funzioni, di notevole importanza, tra le quali alcune relative al processo della nuova progettazione integrata ed altre di livello più generale, nello specifico:

- condivide l'analisi e l'interpretazione delle tendenze evolutive strutturali, socio-economiche e istituzionali del territorio;
- condivide l'analisi e l'interpretazione della progettualità per lo sviluppo realizzata, in corso e programmata nel territorio;
- formula e condivide strategie, orientamenti ed indirizzi per la programmazione territoriale dello sviluppo e per la Progettazione Integrata, in coerenza con le strategie regionali;
- definisce e approva obiettivi, strategie e priorità di intervento dei Rapporti d'area provinciali elaborati dai Laboratori territoriali di progettazione;
- fornisce indirizzi per la formulazione dei progetti integrati di sviluppo territoriali concertandone i contenuti e procedendo alla loro approvazione finale;
- valuta i risultati derivanti dall'attuazione dei progetti integrati in termini di impatto sull'economia del territorio provinciale.

Il laboratorio provinciale per la Progettazione Integrata ha rappresentato un ambiente di lavoro, creato in ognuno dei nuovi ambiti provinciali, dove vengono definite le linee strategiche generali di sviluppo, su impulso della Regione e dei Tavoli di partenariato regionale e provinciale.

L'attività dei laboratori è stata finalizzata a far emergere le potenzialità presenti nei territori di riferimento e a trasformarle in progetti di sviluppo.

Tra i compiti assegnati a tali strutture:

- analizzare e interpretare le caratteristiche di contesto e le tendenze evolutive, strutturali, socioeconomiche e istituzionali del territorio;

- esaminare i progetti realizzati, in corso e programmati nel territorio;
- definire obiettivi, strategie e priorità di intervento territoriali e settoriali per la programmazione territoriale e la progettazione integrata, in coerenza con le strategie regionali;
- elaborare i Rapporti d'Area Provinciali da sottoporre per l'approvazione ai Tavoli di Partenariato Provinciali;
- predisporre le linee di indirizzo e i quadri di riferimento dei Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale da allegare all'Avviso Pubblico per la presentazione di Progetti Integrati da parte dei Partenariati di Progetto;
- svolgere una funzione di informazione e orientamento tecnico nei confronti dei Partenariati di Progetto, cui spetta formulare ed elaborare i Progetti Integrati di Sviluppo Territoriali.

Bilancio e risorse: tra vecchia e nuova programmazione

Il bilancio definito con la deliberazione di giunta del marzo del 2006 rappresenta senza dubbio uno dei passaggi maggiormente rilevanti in quanto sintetizza la volontà regionale di dedicare alla Progettazione Integrata di seconda generazione tutte le risorse disponibili possibili.

Tipologia Fondo	Quantità risorse (€)
Fondi del POR Sardegna	570.343.542,46
Fondi della Programmazione Negoziata	38.866.439,00
Fondo Aree Sottoutilizzate e APQ	52.758.867,26
Fondi Regionali	31.500.000,00

Risorse assegnate alla Progettazione Integrata (Del 13/2 del 30/03/2006)

Così, una prima definizione delle risorse, destinava circa 700 milioni di euro (distinti per provenienza come riportato in tabella) destinando circa 200 milioni di euro ad opere pubbliche, 100 milioni di euro per la formazione nelle imprese e per la creazione di lavoro autonomo ed i rimanenti 400 milioni di euro per potenziare e rendere più competitive le attività delle imprese nei settori dell'industria, dell'artigianato, dei servizi, delle filiere agroalimentari, del turismo sostenibile, della pesca e dell'inclusione sociale.

Una considerazione ulteriore merita il fatto che allo stato attuale non è ancora chiaro quante risorse della nuova programmazione 2007-2013 verranno messe a disposizione attraverso il meccanismo della premialità per i soggetti che hanno partecipato attivamente al processo. Numerosi documenti programmatici per la nuova stagione di programmazione lasciano intendere che a tale processo verranno destinate ulteriori risorse attingendo dalle diverse possibili fonti di finanziamento.

Il processo: le fasi

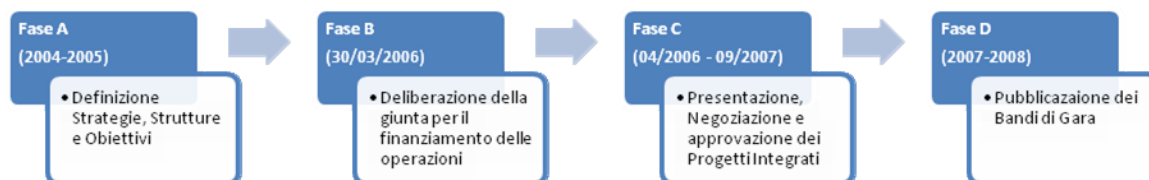
Le fasi di attuazione del processo sono state individuate all'interno del Complemento di Programmazione (Par. 1.6 e in tutti i restanti documenti ufficiali):

Una prima fase (A) di definizione strategica degli obiettivi, delle azioni prioritarie e in sostanza il quadro logico di riferimento.

Una seconda (B) avrebbe dovuto vedere le deliberazioni della giunta sulle risorse finanziarie messe a disposizione per il processo (la delibera già citata è del marzo del 2006).

Una terza (C) relativa alla presentazione, valutazione e negoziazione dei progetti integrati che rispondono alle linee strategiche definite.

Una quarta (D) relativa alla pubblicazione dei bandi di gara a valere sulle misure del POR Sardegna 2000-2006 e sulle eventuali altre risorse stanziare.



Le fasi della nuova Progettazione Integrata nel Complemento di Programmazione (marzo 2005)

Queste quattro fasi rappresentano in maniera parziale la complessità del processo messo in campo. Per comprenderne la disarticolazione temporale e la sua effettiva evoluzione all'interno dello scenario provinciale è necessario disarticolare ulteriormente il percorso. Cronologicamente il processo racchiude diverse sovrapposizioni, proroghe e momenti critici che in questa sede non potranno essere trattati per la loro complessità. Tuttavia, una descrizione maggiormente rispondente a come gli attori territoriali e quelli istituzionali hanno vissuto la stagione della "Nuova progettazione integrata" potrebbe essere sinteticamente riassunta in 14 micro fasi (cfr. grafico successivo).

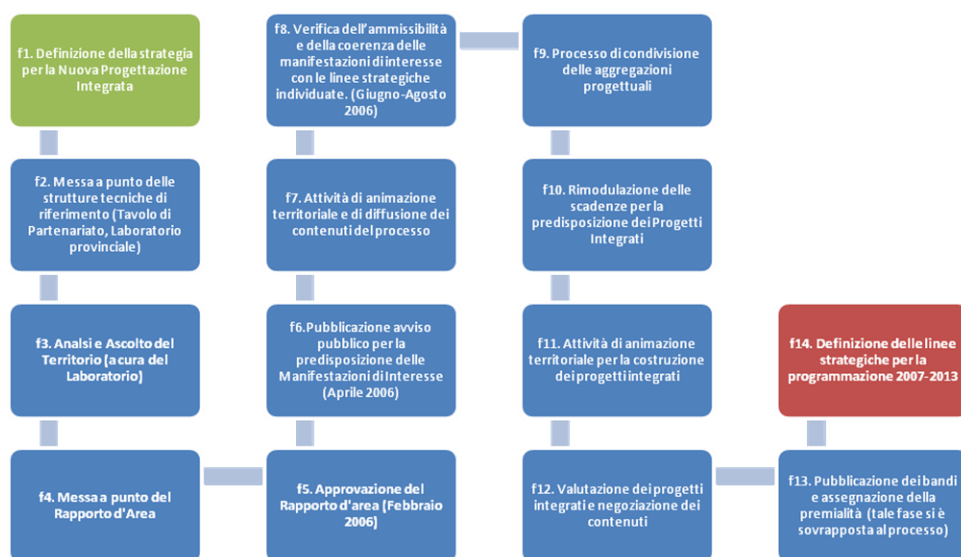
In esso è evidente come, successivamente alla definizione delle linee strategiche (f1), a cura della Centro Regionale di Programmazione, si è provveduto alla definizione delle strutture operative destinate a guidare il processo (f2). Solo successivamente, una volta insediati tali organismi, sono cominciate le procedure di studio e analisi dei diversi tematismi individuati come cruciali nei processi di sviluppo locale e regionale (f3).

La definizione del Rapporto d'area da parte del laboratorio territoriale (f4) e la sua successiva approvazione (14/02/2006) da parte del tavolo provinciale (f5) hanno dato il via alla pubblicazione del primo bando pubblico (26/04/2006), ovvero "L'invito a presentare manifestazioni di interesse per la predisposizione dei Progetti Integrati". Il successivo processo di animazione territoriale ha visto il laboratorio provinciale impegnato nella diffusione dei contenuti dell'avviso pubblico sul territorio provinciale attraverso assemblee territoriali e tematiche, nel tentativo di cominciare ad individuare delle prime aggregazioni tra gli attori territoriali. Conclusosi il 19 giugno tale processo, con la presentazione delle manifestazioni di interesse, si è a quel punto aperta la fase della valutazione di ammissibilità e di coerenza delle domande pervenute, tramite la costituzione di un apposita *task force* presso il Centro di Programmazione Regionale, composta dagli *staff* dei laboratori provinciali e dalle diverse assistenze tecniche (f8).

Il passo successivo ha riguardato invece un'attenta analisi delle manifestazioni di interesse pervenute e la definizione di una proposta strategica di aggregazione da condividere con il Tavolo di Partenariato e con gli stessi attori territoriali (f9). Nel frattempo slittavano con una serie di proroghe i termini per la predisposizione dei Progetti Integrati e sul territorio si formavano i comitati di coordinamento per ogni progetto e si stipulavano i Protocolli d'intesa per l'adesione ai diversi partenariati (f10 e f11).

Ben più complesse risultano essere le vicissitudini legate alla definizione dei bandi di gare attraverso le quali attribuire risorse ai soggetti facenti parte dei progetti integrati. A fine dicembre vengono infine consegnati i progetti integrati, e prende il via la fase di valutazione da parte del Nucleo di Valutazione Regionale per gli Investimenti Pubblici che si concluderà solo nell'Agosto del 2007 con la pubblicazione di tutti i progetti integrati approvati e dei relativi punteggi attribuiti.

Tale fase ha seguito vicissitudini piuttosto convulse, da segnalare la pubblicazione di alcuni bandi, quali ad esempio quello relativo alla 4.9 del POR che ancor prima della presentazione dei progetti integrati prevedeva l'attribuzione della premialità per la partecipazione al processo.



La progettazione integrata in fasi

La strategia della Progettazione Integrata nella Provincia di Sassari

La Provincia di Sassari coinvolta fin dalle prime fasi delle attività del partenariato istituzionale economico e sociale ha svolto un ruolo di fondamentale importanza garantendo spazi, supporto logistico e risorse umane al processo. Le linee strategiche di intervento definite rappresentano un tentativo di mettere a sistema quanto fino ad allora portato avanti dalla programmazione provinciale attraverso tutti gli strumenti di programmazione territoriale (cfr par). Il lavoro svolto dal Laboratorio territoriale della progettazione integrata ha dato vita, successivamente alla fase di ascolto del territorio, strutturato tramite interviste ai testimoni privilegiati, alla stesura del "Rapporto d'area" che, oltre ad un livello analitico, mirava a definire un livello strategico di possibili linee di intervento.

L'obiettivo generale per la Provincia di Sassari risultava disarticolato nei seguenti obiettivi:

- favorire la crescita quantitativa e qualitativa delle filiere agroalimentari;
- diversificare le attività economiche delle aree rurali;
- migliorare e integrare l'offerta turistica delle aree costiere e delle zone interne.

Sulla base di questi obiettivi sono stati individuati gli ambiti tematici su cui sviluppare la progettualità nel territorio provinciale. Da segnalare l'assenza a livello provinciale del tematismo Industria, Artigianato e servizi, che si è preferito mantenere come ambito di interesse prettamente regionale.

Le quattro linee di azione sulle quali si è richiesta la presentazione di manifestazioni di interesse volte alla costruzione dei partenariati di progetto di tipo territoriali si sono articolate nel seguente modo:

- Qualificazione e commercializzazione delle produzioni agroalimentari;
- Stimolare e favorire la crescita quantitativa e qualitativa delle diverse filiere del comparto dell'agroalimentare, di incrementare il valore aggiunto delle produzioni e migliorare la loro penetrazione commerciale.

Sviluppo delle aree rurali

Sviluppare di azioni integrate, una per ciascuna delle singole regioni storiche della provincia, volte a diversificare le attività economiche delle aree rurali rispetto a quella primaria, al fine di offrire ai residenti nuove opportunità di sviluppo e di lavoro.

Sviluppo del sistema locale di offerta turistica

Mettere a punto un insieme coerente di azioni volte a incrementare la redditività dell'attività turistica, al fine di destagionalizzare l'offerta marino-balneare e integrare l'offerta costiera e delle zone interne.

Riqualificazione urbana e territoriale della provincia di Sassari

Definire strategie su tre temi: innovazione e sviluppo dei sistemi urbani, sviluppo di network di regolazione e di welfare urbano, sviluppo delle interfacce infrastrutturali del territorio con l'esterno.

Sulla base di queste linee d'intervento, in risposta all'avviso pubblico dell'aprile del 2006, in Provincia di Sassari si sono riscontrati i seguenti risultati in termini di partecipazione.

Manifestazioni di interesse per la partecipazione ai Partenariati di progetto della Provincia di Sassari distinte per tematismo

Settore PI	Numero domande	Totale Investimenti	Investimenti Privati	Investimenti Privati/totale
Aree rurali	1091	€ 1.638.580.328	€ 585.452.144	36%
Turismo	260	€ 1.567.498.792	€ 1.193.137.580	76%
Riqualificazione Urbana e Territoriale	41	€ 167.914.932	€ 28.280.000	17%
Filiere	43	€ 56.723.774	€ 56.723.774	100%
Totale	1435	€ 3.430.717.826	€ 1.863.593.498	54%

Da un'analisi complessiva delle manifestazioni d'interesse pervenute sui tematismi provinciali risultano presenti 1.435 interventi per un investimento complessivo pari a poco meno di 3,5 miliardi di euro. Gli investimenti privati, poco meno di 2 miliardi di euro, risultano essere leggermente superiori -54% del totale- agli investimenti proposti dai soggetti pubblici. Più nello specifico, per quel che riguarda il settore di appartenenza, il 76% degli interventi risulta concentrato nel comparto dello "sviluppo delle aree rurali", il 18%, 260 casi, nel turismo e il restante 6% distribuito nei restanti due settori. L'investimento complessivo per quel che concerne i progetti relativi allo "sviluppo delle aree rurali" ammonta a circa un miliardo e seicento milioni di euro con una incidenza degli investimenti privati pari al 36% del totale (circa 600 milioni). Nel comparto del turismo, con investimenti complessivi simili, l'incidenza degli investimenti privati è pari al 76%. Per quel che riguarda invece i settori di "riqualificazione urbana" e "filiere agroalimentari" gli investimenti complessivi ammontano a circa 200 milioni di euro con un'incidenza degli investimenti pubblici nulla nel caso delle filiere e pari al 83% nel caso della "riqualificazione urbana".

Da segnalare che tali dati riguardano solo i partenariati di progetto di tipo provinciale. Solo, in una seconda fase, la regia regionale ha preso la decisione di territorializzare i progetti relativi all'Inclusione sociale ed alla Rete ecologica regionale.

L'analisi delle manifestazioni di interesse e la loro aggregazione, sulla base delle linee strategiche definite a monte del processo, ha portato all'individuazione di una serie di possibili partenariati di progetto che entro la scadenza del 20/12/2006 hanno messo a punto i progetti integrati, approvati poi entro l'agosto dell'anno successivo.

I progetti integrati di interesse provinciale

Una breve panoramica dei progetti integrati presentati in provincia può risultare utile al fine di comprendere in che modo e soprattutto con quali strategie e obiettivi gli attori territoriali hanno risposto all'innovazione di processo proposta dalla Regione e supportata dalla struttura tecnica attivata presso il Settore Programmazione della Provincia.

I progetti integrati della Provincia di Sassari, oltre a quelli riguardanti i tematismi già analizzati, ricomprendono ulteriori progetti che presentano al loro interno operazioni proposte da attori provinciali, pubblici e/o privati, ma che hanno comunque un partenariato di tipo sovraprovinciale o addirittura regionale (cfr. Tabelle)

Sviluppo delle filiere Agroalimentari

Quattro sono i progetti rientranti in questa categoria tematica, uno riguardante in maniera specifica la produzione di energie dallo smaltimento di residui produttivi, i restanti tre specificamente rivolti all'integrazione ed allo sviluppo di importanti comparti dell'agroalimentare del nord-ovest della Sardegna.

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.49	A.1 - Produzione di energia da fonti alternative: scotta reflui, zootecnici, biomassa	Filiera Agroalimentari (Provinciali)
CRP.73	A.2 - Azioni di sistema vitivinicolo, ortofrutticolo e delle piante officinali	
CRP.115	A.3 - Per un salto di qualità della filiera olivicolo-olearia	
CRP.116	A.4 - Qualificazione della filiera ovicaprina	

Inclusione Sociale

Tre risultano essere i progetti di inclusione sociale presentati ed approvati dal Nucleo Regionale di Valutazione degli investimenti pubblici. Gli ambiti territoriali di riferimento ricalcano in toto i confini dei distretti sanitari ricadenti sul territorio provinciale.

Tali progetti hanno subito un iter piuttosto travagliato, inizialmente era stata prevista una regia regionale per la loro definizione, successivamente ad una modifica di strategia, due elementi ne hanno fortemente condizionato la strutturazione:

- per la loro definizione è stato possibile usufruire di pochissimo tempo (i partenariati di progetto si sono potuti riunire solamente a partire da inizio dicembre ovvero a 20 giorni dalla scadenza dei termini per la presentazione dei progetti integrati);
- la divisione in distretti sanitari, inizialmente non prevista, ha finito per segnare notevolmente la qualità progettuale e l'integrazione tra le operazioni.

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.40	B.1 - Sa Terra I La Mar	Inclusione Sociale (Regionali)
CRP.125	B.2 - Percorsi d'inclusione - inclusione sociale - distretto di Sassari	
CRP.180	B.3 - Progetto territoriale integrato inclusione sociale distretto sanitario di Ozieri	

Riqualificazione Urbana e Territoriale e sviluppo di network immateriali

I cinque progetti rientranti in questo tematismo riguardano, in tre casi, progetti volti alla riqualificazione urbana dei tre maggiori centri urbani della provincia (Sassari, Alghero e Porto Torres), mentre nei due restanti casi riguardano specifici tematismi: l'uso dello spazio costiero e il distretto della creatività.

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.6	C.1 - Riqualificazione urbana e territoriale e sviluppo network immateriali comune di Porto Torres	Riqualificazione Urbana (Provinciali)
CRP.41	C.2 - Riqualificazione urbana Comune Alghero	
CRP.63	C.3 - Riqualificazione urbana e territoriale e sviluppo network immateriale - Comune di Sassari	
CRP.68	C.4 - Riqualificazione urbana e territoriale e sviluppo network immateriali - Progetto Waterfront	
CRP.71	C.5 - Distretto della creatività	

Industria, Artigianato e Servizi

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.72	D.1 - Sviluppo della Nautica e della cantieristica in Sardegna	Industria Artigianato e servizi (Regionali)

Itinerari

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.84	E.1 - Musica di Sardegna	Itinerari (Regionali)

Rete Ecologica regionale

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.64	F.1 - Parchi isole e compendi del nord ovest sardo	Rete Ecologica (Regionali)
CRP.69	F.2 - Mar di Sardegna	

Turismo e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.66	G.1 - Sistema Turistico Integrato della Sardegna Nord Occidentale	Turismo Sostenibile (Provinciali)

Lo sviluppo delle Aree Rurali e Montane

Per quel che concerne lo Sviluppo delle aree rurali va segnalata l'attiva partecipazione di tutte le aree interne (i partenariati più consistenti numericamente) che hanno dato vita a 6 progetti integrati, tutti focalizzati sull'attivazione di processi di *governance* locale, volti alla differenziazione delle attività produttive ed al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali.

Oltre ai progetti di tipo territoriale (riguardante le sei macroaree in cui è stata divisa la provincia) gli attori locali hanno definito altre due aggregazioni progettuali riguardanti specifici ambiti tematici. Un primo progetto riguardante la rete delle fattorie didattiche e un secondo volto alla costruzione di un network tra aziende con annessi beni culturali e/o archeologici.

Codice Progetto	Titolo Progetto	Tipologia
CRP.39	H.1 - Sviluppo area rurale dell'Anglona	Sviluppo delle Aree Rurali (Provinciali)
CRP.75	H.2 - Sviluppo dell'area rurale del Coros-Logudoro-Figulinas	
CRP.122	H.3 - Goceano: da area rurale a sistema	
CRP.152	H.4 - Nuovi contesti nel futuro economico, sociale e culturale del Mejlogu	
CRP.146	H.5 - Sviluppo delle aree rurali della Nurra e della Romangia	
CRP.165	H.6 - Sviluppo Rurale "Monte Acuto"	
CRP.121	H.7 - Ischelios de sa terra	
CRP.67	H.8 - La rete delle fattorie didattiche del nord ovest della Sardegna	

Alcune considerazioni di Sintesi

L'imponente processo avviato, con tanto di iniziative promozionali e pubblicizzazione, attende ancora, ad oggi, una seria risposta da parte della Regione Autonoma della Sardegna rispetto alle aspettative suscitate su tutto il territorio. Allo stato attuale pochissime sono state le risorse messe a bando con l'attribuzione del meccanismo della premialità che avrebbe dovuto garantire ai partecipanti al processo un più facile accesso alle risorse.

Un'ulteriore elemento critico risulta l'assenza di una precisa strategia per il monitoraggio e per la verifica della realizzazione dei progetti integrati nel loro complesso.

4.6 La pianificazione strategica comunale e intercomunale

Il CIPE, con Delibera n. 20/04 del 29/09/2004 ha stabilito, per il periodo 2004-2007, una Riserva aree urbane dei fondi per le aree sottoutilizzate (FAS) destinata a finanziare interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Sud per la redazione dei piani strategici non solo comunali ma anche intercomunali. Il CIPE, con Delibera n.

35/05 del 27/05/2005 ha ripartito le risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate prevedendo fra l'altro il rifinanziamento della legge n. 208/1998, art. 1, comma 1, per i progetti nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno e del Centro-Nord, ripartito tra le Regioni e le Province autonome.

Con la deliberazione n. 46/4 del 30/9/2005, la Giunta regionale ha approvato, ai fini degli adempimenti previsti dalla Delibera CIPE n. 35/2005 per l'utilizzo delle risorse destinate alle Aree sottoutilizzate, la ripartizione programmatica e per settore delle risorse assegnate alla Regione Sardegna, da ricomprendere nell'ambito dell'Intesa Istituzionale di Programma e dei relativi Accordi di Programma Quadro. Con la citata deliberazione CIPE all'APQ "Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane" sono stati assegnate le risorse per iniziative di accrescimento della dotazione infrastrutturale delle città sarde e il restante 10% per iniziative di pianificazione strategica.

La Giunta regionale in attuazione delle indicazioni del CIPE, con riferimento ai Piani strategici già inseriti nell'APQ "Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane" stipulato il 30/3/2005 e finanziati con risorse provenienti dalla Delibera CIPE n. 20/2004, ha provveduto, con deliberazione n. 2/3 del 16.1.2007, alla modifica della copertura finanziaria mediante l'utilizzo di risorse della Delibera CIPE n. 35/2005; più specificamente ha stabilito che le precedenti risorse POR precedentemente destinate ai piani strategici venissero così recuperate e utilizzate per l'incremento della dotazione finanziaria del bando CIVIS "rafforzamento dei centri minori"; ha provveduto inoltre a destinare le risorse CIPE 35/2005 alla redazione di piani strategici di reti di piccoli comuni; ha approvato per la successiva sottoscrizione la bozza di Atto Integrativo all'Accordo di Programma Quadro "Accelerazione della spesa nelle Aree Urbane" riguardante gli interventi, compresi quelli da finanziare con risorse CIPE 35/2005 - sviluppo locale, selezionati tramite il bando POLIS.

I Comuni di Sassari, Porto Torres, Alghero, Sorso, Sennori, Castelsardo e Stintino hanno attivato il processo di pianificazione strategica, di cui si riportano di seguito in forma sintetica contenuti e metodi.

Piano strategico di Sassari

Il Piano strategico della città di Sassari è stato approvato il 05/06/2007 con Delibera della Giunta n.55.

Attraverso il Piano strategico e la realizzazione della visione condivisa "Sassari cuore di un sistema territoriale competitivo e sostenibile", la città intende perseguire lo sviluppo del territorio urbano e di area vasta, nel medio – lungo periodo nel rispetto del capitale sociale e ambientale, ponendosi in equilibrio con il Piano urbanistico comunale e con gli strumenti di pianificazione e programmazione sovraordinata.

L'espressione "Sassari cuore di un sistema territoriale competitivo e sostenibile" scelta a sintesi degli obiettivi contenuti, condensa, come riportato nel relativo rapporto, significati e aspirazioni emerse sia nella fase diagnostica che in quella di ascolto, esito del desiderio di interpretare autorevolmente e in chiave moderna il ruolo storico della città guida ma anche del riconoscimento dei limiti dell'attuale organizzazione, del tessuto urbanistico ed economico rispetto alle sfide della contemporaneità.

Per realizzare questa visione in proposte progettuali concretamente realizzabili, sono stati coinvolti diversi attori sociali, che hanno partecipato alle giornate di ascolto, mediante la costituzione di alcuni tavoli di lavoro finalizzati alla stesura delle schede progettuali nei settori della: Accessibilità, mobilità e ambiente; Formazione e cultura; Informazione, comunicazione e governance; trasformazione della base produttiva; trasformazione/rigenerazione urbana, accoglienza e solidarietà.

La declinazione della visione propria del Piano strategico di Sassari è articolata attraverso l'identificazione di mete, direzioni di intervento, macro-obiettivi e progetti.

Le mete, definite come espressioni dello stato finale desiderato della città in un orizzonte temporale di medio-lungo termine, sono: M1 Sassari città competitiva; M2 Sassari città sostenibile; M3 Sassari città vivibile.

Le direzioni di intervento, definite come un insieme di obiettivi affini che permettono di conseguire una o più mete, sono: D1 Accoglienza e Solidarietà; D2 Ambiente; D3 Trasformazione della base produttiva; D4 Cultura; D5 Formazione; D6 Governance; D7 Informazione e comunicazione; D8 Accessibilità e mobilità; D9 Trasformazione e rigenerazione urbana.

I progetti, scaturiti dal lavoro dei tavoli, sono distinti, in relazione al loro contenuto strategico, ai soggetti da coinvolgere e agli effetti, anche temporali, di realizzazione, e classificati in tre tipi:

- Progetti scenario, aventi ampia portata, che trascendono spesso i confini comunali che riguardano interventi con importanti ricadute sull'intero sistema territoriale;
- Progetti integrati, intesi come insiemi di interventi ed azioni finalizzate al raggiungimento di uno o più obiettivi, caratterizzati dalla mobilitazione di più soggetti e dalla capacità di ottenere, attraverso il coordinamento e la condivisione, risultati complessivi superiori alla somma delle parti;
- Progetti obiettivo. Si tratta di singoli interventi, tendenzialmente di breve-medio periodo e dall'impatto immediato, coerenti sia con i grandi scenari sia con le iniziative integrate, attuabili talvolta con limitate risorse finanziarie, particolarmente efficaci nel raggiungimento di uno o più obiettivi specifici.

I progetti poi sono stati pesati e classificati in ordine ad alcuni fattori quali la fattibilità, la coerenza, i benefici attesi, la compartecipazione, l'avanzamento e le pari opportunità.

Piano strategico di Alghero

Il Piano strategico della città di Alghero è stato approvato nel febbraio 2007.

Si basa sulla la visione condivisa "Alghero: la città amabile. Un'isola della qualità, un arcipelago delle relazioni, una terra delle innovazioni", che mira a fare della città un luogo dell'accoglienza, da vivere sia come abitanti che come visitatori, capace di offrire e di produrre cultura e conoscenza, all'interno di un paesaggio e di un ambiente naturale e costruito di pregio.

Questa visione del futuro è stata tradotta in cinque linee strategiche: Alghero Città ambientale; Alghero Città della conoscenza; Alghero Città delle identità e della cultura; Alghero Città della produzione e degli scambi; Alghero Città della solidarietà e dell'integrazione.

Ciascuna di queste linee strategiche contiene progetti ed interventi specifici che dovranno essere realizzati nei prossimi anni e per consentire di avvicinare la città e il suo territorio ai desideri e alle aspettative espresse dalla comunità.

I grandi temi affrontati nelle cinque linee strategiche sono strettamente interrelati ed i progetti possono insistere su più linee strategiche, pur essendo legati in maniera più forte ad una di esse.

In questo senso, le cinque linee strategiche intendono trapiantare una prospettiva progettuale che vede impegnati nella sua realizzazione i differenti attori della città: abitanti, amministrazione, università, imprenditori, associazioni di categoria, diocesi, associazioni di volontariato, ecc. attraverso l'impegno alla realizzazione di interventi rivolti non solo allo spazio fisico, ma anche alla società e all'economia, con la costruzione di spazi di socialità e imprenditorialità che emergono dal processo progettuale stesso.

Piano strategico di Porto Torres

Il Piano strategico della città di Porto Torres è stato approvato il 28/09/2007 con Deliberazione del consiglio comunale n. 64.

Il corrispondente documento "Porto Torres: la porta di maestro della Sardegna" è strutturato in tre parti.

La prima parte contiene la descrizione di Porto Torres mediante l'analisi di contesto e la sintesi dei risultati della fase di ascolto, riassunti in schede sintetiche.

Nella seconda parte sono definite le linee strategiche, gli obiettivi e le azioni da intraprendere per lo sviluppo dell'area turritana.

Nella terza parte sono delineati i progetti "bandiera" del Piano strategico, che esprimono logiche già consolidate nel presente-futuro di Porto Torres e sono portatori di aspettative riscontrate e condivise come prioritarie dagli operatori e dai cittadini.

Nel piano vengono individuate 5 linee strategiche, quali: Rafforzare il ruolo di Porto Torres nella rete marittima; Riquilibrare le aree industriali e petrolchimiche; Valorizzare le realtà ambientali e paesaggistiche in chiave turistica; Rivitalizzare le dinamiche urbane e territoriali; Migliorare la partecipazione della popolazione al mercato del lavoro. Ciascuna di queste viene esplicitata attraverso obiettivi e singole azioni.

Piano strategico di Sorso

Il Piano strategico della città di Sorso è stato approvato il 08/03/2006 con Delibera di giunta n. 20.

Il Piano strategico di Sorso è il frutto del lavoro di ricerca e di conoscenza della città, del suo territorio, delle sue potenzialità in campo economico e della fase di "ascolto" della percezione delle diverse componenti sociali, culturali ed economiche.

Per il Piano strategico sono stati individuati, nel corso della sua redazione, i seguenti Assi strategici: 1. Sorso città educante; 2. Sorso città trasparente; 3. Sorso città ospitale; 4. Sorso città della qualità urbana ed ambientale; 5. Sorso città consapevole delle proprie potenzialità in campo economico; 6. Sorso città 2016 parte di una città più grande.

Gli Assi strategici proposti costituiscono gli elementi portanti della visione complessiva per il futuro benessere e sviluppo della città. Sono l'esito progettuale delle attività relative allo svolgimento dei Forum tematici aperti alla collettività e dei Focus group, che hanno coinvolto alcuni testimoni privilegiati.

Gli Assi strategici si concretizzano in 36 Obiettivi, a loro volta da perseguire attraverso la realizzazione di 179 Azioni, tutte comprese e messe in coerenza nel quadro generale degli interventi che il Piano strategico ha selezionato per dare forma e forza alla visione strategica della città per i prossimi 10 anni.

Piano strategico di Stintino

Il Piano strategico della città di Stintino è stato approvato il 26/03/2007 con Delibera di Consiglio comunale n. 4.

Si basa sulla visione futura riassunta nell'espressione "La visione per Stintino 2020, Stintino centro turistico e borgo residenziale di eccellenza nel Golfo dell'Asinara e nodo funzionale dell'area vasta di Sassari", che contiene in maniera esemplificativa il modello di sviluppo futuro del territorio e costituisce la cornice di lavoro condivisa dalla quale derivano gli obiettivi generali e specifici su cui poi attivare le politiche di intervento. Dalla visione si sviluppano una serie di obiettivi strategici che descrivono lo stato finale desiderato in un quadro temporale di medio lungo-termine.

Il Piano strategico di Stintino si articola in 6 obiettivi strategici: Stintino accogliente e vivibile; Stintino accessibile e nodo della rete urbana; Stintino porto turistico “vela latina”; Stintino porta dell’Asinara; Stintino borgo delle tradizioni: Stintino meta del turismo sostenibile e di qualità. Il Piano strategico di Stintino è suddiviso in 4 assi strategici: Qualità della vita; Porto e accessibilità; Impresa e turismo; Tutela e valorizzazione ambientale.

Piano strategico di Sennori

Il Piano strategico della città di Sennori è stato approvato il 26/07/2007 con Deliberazione Consiglio Comunale n. 34.

Attraverso tale piano, come riportato nel relativo documento “SENNORI, futuro con vista al 2020”, il comune intende perseguire lo sviluppo del territorio urbano e di area vasta, nel medio- lungo periodo nel rispetto del capitale sociale e ambientale.

Nella fase di ascolto, sono stati individuati 3 ambiti di intervento utili a definire le potenzialità, i limiti e le criticità da esprimere o superare. I suddetti ambiti sono stati successivamente confermati come linee strategiche su cui definire le visioni positive al 2020: la città ambientale; la città ospitale; la città produttiva. Queste, rappresentano le dimensioni concettuali attraverso le quali prevedere uno sviluppo sociale ed economico della città e sulle quali concentrare le operazioni che permettano il raggiungimento delle mete. Definiscono, inoltre, la cornice degli obiettivi e degli interventi che attuano le esigenze della collettività e mutuamente ne definiscono i risultati attesi. Le mete verso cui tende il Piano strategico sono: La qualità urbana; Il paesaggio rurale e le produzioni tipiche; I beni identitari; I diritti e i servizi collettivi; I soggetti svantaggiati; La conoscenza e il capitale umano locale.

Il Piano strategico ha individuato 3 dimensioni territoriali: Sennori; La Romangia; La città delle città.

Ciò ha portato alla individuazione di 20 obiettivi, 73 operazioni/ azioni, 3 progetti immagine. Per quanto riguarda i progetti immagine essi sono stati individuati in funzione degli ambiti spaziali ai quali la città di Sennori si rivolge e riguardano interventi obiettivo che risultano correlati a molte delle operazioni individuate.

Piano strategico di Castelsardo

Il Piano strategico della città di Castelsardo è stato approvato il 02/10/2007 con Delibera di Consiglio comunale n. 40.

Attraverso il piano e la realizzazione della visione “Castelsardo: storia, tradizioni, mare e ambiente, punto di riferimento del sistema territoriale”, la città intende perseguire lo sviluppo del territorio urbano e dell’area vasta. In particolare mira a ribaltare il ruolo storico di difesa dal mare per assegnare a Castelsardo il ruolo di “balcone” sul golfo per tutto il territorio interno e i suoi centri, che guardano la città come elemento di riferimento e di appartenenza.

Per realizzare questo obiettivo attraverso proposte progettuali concretamente realizzabili, sono stati coinvolti diversi attori sociali, che hanno partecipato alle giornate di ascolto, definendo le linee strategiche, con la caratteristica di mantenersi ferme nel tempo e dunque essere generali e comprensive delle azioni. Le linee strategiche sono 2: Castelsardo città della qualità ambientale, urbana e territoriale; Castelsardo città delle economie integrate.

Le direttrici verso cui tende il Piano strategico di Castelsardo, sono 7: Castelsardo accessibile; Castelsardo sostenibile; Castelsardo solidale; Castelsardo accogliente; Castelsardo storica; Castelsardo nodo di rete; Castelsardo produttiva.

Il Piano strategico individua 4 Programmi:

Programma 1- Integrare Castelsardo con i centri dell'Anglona, del Golfo dell'Asinara e l'area vasta;

Programma 2- Migliorare la qualità ambientale e urbana di Castelsardo;

Programma 3 - Promuovere strategie di intervento orientate alla costruzione di un sistema economico "pluri-business" incentrato sul turismo;

Programma 4 - Creare le condizioni per Castelsardo come sede di un sistema integrato di servizi a valenza distrettuale rivolto alle persone, alle imprese, alle famiglie.

Questi rappresentano l'intenzione progettuale e orientano gli interventi per attuare le linee strategiche attraverso il perseguimento degli obiettivi individuati per ciascuno di essi.

Sinergie con altri Piani

I Piani strategici comunali sopraccitati sono in stretta correlazione con la Pianificazione strategica sovracomunale. Infatti i Comuni di Sassari, Alghero, Porto Torres, Castelsardo, Stintino, Sennori, Sorso hanno già manifestato la volontà di procedere alla redazione del Piano strategico sovracomunale, pervenendo alla formalizzazione di un accordo intercomunale che individua, fra l'altro, i seguenti ambiti tematici: reti di comunicazione (accessibilità, mobilità, intermodalità, connettività, sicurezza); filiere ed insediamenti produttivi (agro-alimentare, turismo, insediamenti industriali, artigianali e commerciali); ambiente (protezione, sostenibilità, smaltimento, risanamento); welfare locale (emarginazione, povertà, invecchiamento, integrazione, volontariato); cultura (identità, apertura, attrattività, qualità della vita, decoro);

5. IL NUOVO MODELLO RETICOLARE DI URBANITÀ TERRITORIALE: CONDIZIONI AL RITORNO

L'obiettivo di favorire attraverso le coordinate fornite dal Piano un'organizzazione territoriale di tipo reticolare basata su rapporti di complementarietà tra le parti nel rispetto delle specificità locali e dei caratteri ambientali strutturanti, richiede, per essere perseguito in modo efficace, una ricostruzione delle condizioni al contorno più o meno favorevoli alla sua realizzazione in termini sia di gestione amministrativa sia di disponibilità delle società coinvolte sia dei quadri storico ambientali presenti che di alcuni settori e temi strategici in un processo di questo tipo. E' proprio a partire da questi che sembrano emergere possibilità di attuazione concreta di un nuovo modello di urbanità reticolare come elemento fondamentale per invertire alcune tendenze problematiche in corso, legate all'attuale modello gerarchico.

5.1 Mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo

L'organizzazione costituzionale italiana prevede, accanto agli apparati dello stato centrale, un complesso sistema di autonomie regionali e locali. Tale sistema è il risultato di un lungo ed articolato processo di riforma avviato con la legge n. 142 del 1990 e culminato nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

In estrema sintesi, si è passati dal modello delineato nella Costituzione del 1947, in cui si prevedeva che "la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento" (art. 5 Cost.) e consistente in uno Stato regionale e autonomista che, come noto, venne realizzato con un notevole ritardo, almeno per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, al modello di cui alla legge n. 142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali che, per la prima volta, attribuiva al legislatore regionale un ruolo chiave nella materia, in particolare affidandogli il compito di disciplinare la cooperazione dei Comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema di autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (tali obiettivi ed i relativi principi risultano oggi sostanzialmente recepiti nel t.u. degli enti locali adottato con il d.lgs. n. 267 del 2000).

Una svolta nella ripartizione delle funzioni amministrative è stata realizzata con la legge n. 59 del 1997 (c.d. Legge Bassanini) che ha introdotto il principio secondo cui alle Regioni ed agli enti locali devono essere affidati i compiti amministrativi relativi alla cura ed alla promozione dello sviluppo delle relative comunità e quelli localizzabili, ad eccezione di quelli espressamente riservati allo Stato.

Con tale legge e con il d.lgs. n. 112 del 1998 di attuazione della stessa, si è determinata una decisiva inversione di tendenza rispetto ai precedenti trasferimenti di funzioni amministrative, particolarmente sotto un duplice profilo.

In primo luogo, si è provveduto a ribaltare il criterio di attribuzione delle competenze amministrative, enumerando tassativamente le funzioni spettanti alla titolarità degli apparati statali e provvedendo residualmente al "conferimento" di tutte le altre funzioni alle Regioni e alle autonomie locali, secondo una serie di principi cardine, tra cui spiccano quelli di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione.

In secondo luogo, si è subordinato il passaggio delle funzioni agli enti destinatari al parallelo effettivo trasferimento ad opera dello Stato del personale, dei beni e mezzi strumentali, nonché di tutte le risorse finanziarie indispensabili per l'esercizio delle funzioni.

La progressiva evoluzione del nostro regionalismo e dell'intero sistema delle autonomie territoriali – seguendo una linea che, almeno dalla metà degli anni '90,

vede affermarsi con sempre maggior vigore l'ipotesi di una riforma della forma di Stato disegnata nella Costituzione del 1947 – ha conosciuto un successivo e radicale sviluppo con le rilevanti modifiche apportate, al Titolo V della Parte II della Costituzione, dalle leggi di revisione costituzionale n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Con la prima, è stata, anzitutto, profondamente riformata la disciplina della forma di governo regionale (artt. 121 e 126 Cost.), con lo specifico obiettivo di superare il precedente modello di governo caratterizzato dalla prevalenza dell'assemblea elettiva rispetto all'esecutivo attraverso la previsione di un modello costituzionale (in parte derogabile dalle stesse Regioni) incentrato sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

In secondo luogo, è stata notevolmente ampliata l'autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune (art. 123 Cost).

La legge costituzionale n. 3 del 2001 (entrata in vigore a seguito del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost.) ha provveduto a sviluppare la tendenza innovativa che aveva ispirato la riforma del "federalismo amministrativo a Costituzione invariata", attraverso un complessivo riassetto del sistema delle autonomie e dei suoi rapporti con lo Stato centrale.

A tal fine ha provveduto a riformare il Titolo V della Parte II della Costituzione disegnando una "Repubblica delle autonomie", articolata su più livelli territoriali di governo (Comuni, Città metropolitana, Province, Regioni), ciascuno dotato di autonomia politica costituzionalmente garantita.

La forma di Stato regionale, che viene oggi definita dalla Carta costituzionale, non assume i caratteri di un ordinamento federale in senso proprio (da un lato, perché le Regioni mantengono una posizione di autonomia derivata dalla Costituzione, dall'altro, perché non vengono contrapposti due soli livelli territoriali di governo), ma si presenta come un ordinamento ispirato ad un accentuato pluralismo istituzionale, caratterizzato in senso policentrico ed al tempo stesso unito da valori e obiettivi comuni, fissati dalle norme della Costituzione (in particolare della sua prima parte).

L'art. 114 Cost, nel testo vigente, afferma che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

La pluralità delle autonomie territoriali, insieme con lo Stato (lo Stato-persona, come organizzazione stabile dei poteri di governo centrale), costituisce l'ordinamento unitario della Repubblica (lo Stato-comunità, la Repubblica "una ed indivisibile" di all'art. 5 Cost.).

Non più alle sole Regioni (secondo quanto diceva l'art. 115 Cost., oggi abrogato), ma a tutti gli enti territoriali di governo viene attribuita una posizione di autonomia direttamente disciplinata dalle norme della Costituzione, secondo un principio di "pari dignità costituzionale".

Questo principio, tuttavia, come ha già avuto modo di osservare la stessa Corte Costituzionale (sent. n. 274/2003, ma v. anche sent. n. 106/2002), non comporta affatto una totale equiparazione tra gli enti indicati nell'art. 114. Solo allo Stato, ad esempio, spetta il potere di revisione costituzionale, mentre la posizione delle Regioni (caratterizzata dalla titolarità di una funzione di legislazione primaria e dal diritto di tutelare direttamente la propria posizione di autonomia davanti alla Corte costituzionale) resta comunque preminente rispetto alle altre autonomie locali. Queste ultime si vedono peraltro riconosciuti propri poteri normativi (statuti e regolamenti) e proprie funzioni amministrative.

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.

Su tale sistema si è recentemente innestato, recependone in larga parte gli indirizzi sopra rilevati, quello risultante dalle nuove norme regionali sull'ordinamento degli enti

locali e sull'esercizio in forma associata delle funzioni di cui alla l.r. n. 9 del 2006 ed alla l.r. n. 12 del 2005.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1 della l.r. n. 9 del 2006, le funzioni e i compiti sono conferiti agli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, idoneità e differenziazione, nonché ai fini della ricomposizione unitaria delle funzioni tra loro omogenee e concentrazione organizzativa, gestionale e finanziaria in capo ad un medesimo livello istituzionale.

In linea generale, poi, si prevede l'attribuzione al Comune, in base al principio di completezza, della generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi non riservati alla Regione e non conferiti espressamente agli altri enti locali.

Al fine dell'esercizio delle funzioni attribuite, all'ente assegnatario vengono trasferite le risorse finanziarie, patrimoniali e umane per l'esercizio delle funzioni amministrative e viene attribuita autonomia organizzativa e regolamentare e conseguente responsabilità.

L'art. 5, quindi, delinea il ruolo della Provincia, stabilendo che questa abbia nei confronti della Regione, il compito di raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione, alla cui determinazione essa è anche chiamata a concorrere; formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi degli atti della programmazione regionale, propri programmi pluriennali, sia di carattere generale che settoriale.

Nei confronti dei Comuni, poi, la Provincia è chiamata a promuovere il coordinamento della loro attività programmatica e ad adottare gli atti di pianificazione territoriale di livello provinciale ai sensi della l.r. 22/12/1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio), e successive modificazioni.

Sul piano delle funzioni amministrative in senso stretto, il comma 3 dell'art. 5, attribuisce in via generale alla Provincia l'esercizio delle funzioni amministrative, nel caso in cui vengano in considerazione vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale. E ciò, in particolare, nelle materie: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; h) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; i) servizi sanitari, d'igiene e profilassi pubblica; l) compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado ed artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica; m) raccolta ed elaborazione di dati ed assistenza tecnico-amministrativa e, ove necessario, economica e finanziaria, agli enti locali.

Dalle norme appena richiamate risulta confermato che la Provincia, come ente locale territoriale intermedio tra Regione e Comune, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove e coordina lo sviluppo in importanti settori. Di particolare rilievo sono i compiti di programmazione affidati alla Provincia, che non solo concorre attivamente alla determinazione del programma regionale di sviluppo, ma che soprattutto predisporre ed adotta il "piano territoriale di coordinamento" che, ferme restando le competenze dei Comuni, determina indirizzi generali di assetto del territorio.

La Provincia, quindi, esplica la propria azione nel caso in cui l'esercizio di una funzione riguardi un territorio esteso oltre i confini di un singolo Comune e nel coordinamento delle istanze dei Comuni rivolte alla Regione. L'azione della Provincia, quindi, si estrinseca sia in senso ascendente sia in senso discendente, sempre con la finalità del coordinamento e dell'armonizzazione dei vari livelli istituzionali.

Con riferimento, poi, alle forme di esercizio associato delle funzioni, di cui alla l.r. n. 12 del 2005, esse costituiscono, accanto al ruolo assegnato alla Provincia, ulteriori strumenti di coordinamento e condivisione delle politiche locali. L'art. 6 della l.r. n. 9 del 2006 stabilisce che i Comuni si attivino in tal senso in seguito all'approvazione del Piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni e che, in mancanza, anche le funzioni relative saranno transitoriamente esercitate dalle Province.

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

Affinché il Piano possa effettivamente condurre il territorio verso una riorganizzazione orizzontale dei rapporti territoriali occorre non solo svolgere un'analisi in termini "oggettivi" della rete degli insediamenti provinciali, ma 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 il Piano nella sua precedente attività ha svolto una campagna di interviste diretta in primo luogo agli amministratori dei diversi Comuni della provincia di Sassari ed in particolare ai sindaci con l'obiettivo di individuare immagini, percezioni ed opinioni degli amministratori a riguardo della realtà territoriale in cui operano. Detta indagine ha delineato una discreta propensione verso un modello reticolare del futuro urbano, una rete cooperativa di città, di cui il presente aggiornamento del Piano ha tenuto conto ritenendole ancora valide pur prevedendone una verifica all'interno del processo interattivo partecipativo di costruzione del PSP (fortemente legato al PUP in quanto costruito come strumento che ne permette l'attuazione) attualmente in corso.

5.3 Lo sfondo storico ambientale della rete di città

Il riconoscimento delle specificità ambientali del territorio e la individuazione di significativi elementi di correlazione con la struttura di insediamento effettuati, hanno portato al riconoscimento di un quadro storico-ambientale che sembra assecondare una possibile organizzazione reticolare.

Nella carta geoambientale, elaborata contestualmente al Piano, ad esempio, vengono rivelati gli elementi di correlazione tra le linee di frattura dominanti e le strutture di insediamento, elementi che costituiscono i principali corridoi ambientali del territorio provinciale, vere e proprie strutture generative dell'organizzazione, ovvero le "dominanti ambientali" che strutturano il paesaggio territoriale.

Il quadro interpretativo che confronta il sistema ambientale, il sistema insediativo e il 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 Mejlogu 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.

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

Quello dei servizi sociali è un campo che di recente, anche alla luce delle dinamiche demografiche che caratterizzano la Sardegna, così come il resto d'Italia, è stato oggetto di attenta riflessione. È infatti progressivamente emersa la consapevolezza di un legame sempre più stretto tra le prestazioni sanitarie e quelle sociali, caratterizzate da un legame di complementarietà. La stessa normativa tiene conto di questo inscindibile legame e individua⁴⁴ tre diversi tipi di prestazioni socio sanitarie.

Le prime sono le *prestazioni sanitarie a rilevanza sociale*, ossia quelle “prestazioni assistenziali che, erogate contestualmente ad adeguati interventi sociali, sono finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite o acquisite, contribuendo, tenuto conto delle componenti ambientali, alla partecipazione alla vita sociale e alla espressione personale. Queste prestazioni, di competenza delle Aziende Asl ed a carico delle stesse, sono inserite in progetti personalizzati di durata medio/lunga e sono erogate in regime ambulatoriale, domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali”.

Le seconde sono le *prestazioni sociali a rilevanza sanitaria*, ossia tutte quelle attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di disabilità o di emarginazione condizionanti lo stato di salute. Tali attività, di competenza dei comuni, sono prestate con partecipazione alla spesa, da parte di cittadini, stabilita dai comuni stessi e si esplicano attraverso:

- gli interventi di sostegno e promozione a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e delle responsabilità familiari;
- gli interventi per contrastare la povertà nei riguardi dei cittadini impossibilitati a produrre reddito per limitazioni personali o sociali;
- gli interventi di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio di persone non autosufficienti;
- gli interventi di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali di adulti e anziani con limitazione dell'autonomia, non assistibili a domicilio;
- gli interventi, anche di natura economica, atti a favorire l'inserimento sociale di soggetti affetti da disabilità o patologia psicofisica e da dipendenza, fatto salvo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di diritto al lavoro dei disabili;

⁴⁴ Art. 3 del D.P.C.M. 14 Febbraio 2001 “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio sanitarie”.

– ogni altro intervento qualificato quale prestazione sociale a rilevanza sanitaria ed inserito tra i livelli essenziali di assistenza secondo la legislazione vigente.

Queste prestazioni, inserite in progetti personalizzati di durata non limitata, sono erogate nelle fasi estensive e di lunga assistenza.

Le ultime sono le *prestazioni socio sanitarie ad elevata integrazione sanitaria*⁴⁵, ossia tutte quelle prestazioni caratterizzate da particolare rilevanza terapeutica e intensità della componente sanitaria, le quali attengono prevalentemente alle aree materno-infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenze da droghe, alcool e farmaci, patologie per infezioni da H.I.V. e patologie terminali, inabilità o disabilità conseguenti a patologie cronico-degenerative. Tali prestazioni sono quelle, in particolare, attribuite alla fase post-acuta caratterizzate dall'inscindibilità del concorso di più apporti professionali sanitari e sociali nell'ambito del processo personalizzato di assistenza, dalla indivisibilità dell'impatto congiunto degli interventi sanitari e sociali sui risultati dell'assistenza e dalla preminenza dei fattori produttivi sanitari impegnati nell'assistenza.

Queste prestazioni ad elevata integrazione sanitaria sono erogate dalle aziende sanitarie e sono a carico del fondo sanitario. Esse possono essere erogate in regime ambulatoriale domiciliare o nell'ambito di strutture residenziali e semiresidenziali e sono in particolare riferite alla copertura degli aspetti del bisogno socio-sanitario inerenti le funzioni psicofisiche e la limitazione delle attività del soggetto, nelle fasi estensive e di lunga assistenza.

Con la l.r. 23/2005 la Regione Sardegna, recependo la Legge Quadro 328/2000, ha avviato un processo di cambiamento in questa nuova ottica di integrazione dei servizi e degli interventi socio-sanitari.

Al fine di favorire questa integrazione tra interventi sociali, sociosanitari e sanitari si prevede che i comuni associati tra loro e l'Asl, attraverso il Piano Locale Unitario dei Servizi (P.L.U.S.), predispongano sia la programmazione e la realizzazione del sistema integrato sia l'attuazione locale dei livelli essenziali sociosanitari di assistenza.

In una logica di forte integrazione fra servizi sanitari, sociali e Terzo Settore, la strada da percorrere passa infatti per l'incentivazione di una maggiore integrazione fra gli operatori, che sia il frutto di una organizzazione integrata di servizi piuttosto che la semplice collaborazione fra gli addetti ai servizi.

Un altro aspetto da sottolineare è legato alla relativa "giovinezza" dei servizi sociali – la l.r. n. 4 è del 1998 – e alla crescita esponenziale dei bisogni che nell'ultimo periodo si è verificata, legata in particolare all'aumento dei bisogni da parte di alcune fasce della popolazione.

In questo contesto appaiono necessari un potenziamento dei servizi per gli anziani, anche in virtù del progressivo invecchiamento della popolazione che caratterizza, in misura maggiore o minore a seconda del Distretto, il territorio della Provincia e dei servizi per i bambini in età prescolare.

Questa maggiore attenzione nei confronti di queste fasce della popolazione passa necessariamente per un efficace coordinamento delle diverse funzioni di Asl e Comuni per una effettiva integrazione dei servizi sociali, socio-sanitari e sanitari.

Un'ultima riflessione è legata alla necessità di un effettivo coinvolgimento del territorio, con la "progettazione partecipata", in particolar modo con un forte coinvolgimento di una realtà tanto forte quanto diffusa nel territorio come il Terzo Settore.

⁴⁵ Art. 3 comma 4 del d.lgs. n. 502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni.

5.5 I profili dell'economia provinciale

5.5.1 *Analisi shift - share applicata ai comuni della provincia di sassari*

Al fine di avere un quadro della situazione economica provinciale aggiornato ed esaustivo si è proceduto ad un'analisi shift-share per tutti i comuni che ne fanno parte.

Nel precedente Piano Urbanistico Provinciale – Piano Territoriale di Coordinamento (Pup-Ptc) si era deciso di studiare i cambiamenti dell'occupazione per il periodo 1981-1991 del comparto industriale, con i dati dei censimenti sull'industria applicati alla precedente configurazione amministrativa (che comprendeva 90 comuni).

Oggi, anche al fine di avere un parametro di confronto, si è riproposto il medesimo studio con i dati aggiornati all'ultimo censimento sull'industria disponibile (ISTAT, *Censimento generale dell'industria e dei servizi*, 2001), ma sul nuovo assetto amministrativo della provincia di Sassari (comprendente 66 comuni)⁴⁶.

Per ottenere dei dati confrontabili con il periodo precedente si è deciso di riapplicare i dati del decennio 1981-1991 all'attuale configurazione amministrativa delle due nuove Province di Sassari ed Olbia. In questo modo è stato possibile analizzare i risultati in arco temporale più ampio, per comprendere meglio le variazioni che si sono manifestate tra i due decenni e nei due territori considerati.

Rispetto alla rilevazione censuaria del 1991, la Regione Sardegna mostra una flessione del numero di addetti del comparto industriale di circa il 12,2%.

Anche nella provincia di Sassari si registra una tendenza negativa dei livelli occupazionali, ma tale flessione è più marcata rispetto a quella regionale (-16,30%).

Il confronto con la provincia di Olbia-Tempio è molto significativo: nonostante il settore industriale stia perdendo addetti, sia a livello regionale che a livello settoriale, in questo decennio, si sono "limitati i danni", con una perdita di sole 21 unità, pari allo 0,32% (cfr. Tab. 1).

⁴⁶ Anche se in tale analisi i comuni considerati saranno solo 64 perché a Monteleone Rocca Doria e Semestene non si è registrato alcun addetto nelle due rilevazioni censuarie del 1991 e del 2001

Classi di attività economica		Provincia di Sassari				Provincia di Olbia-Tempio			
Cod.	Denominazione	1991	2001	Δ ass.	Δ %	1991	2001	Δ ass.	Δ %
CA	Estrazione di minerali energetici	-	-	-		-	-	-	
CB	Estrazione di minerali non energetici	278	372	94	33,81%	690	611	- 79	-11,45%
DA	Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	2.313	2.128	- 185	-8,00%	1.007	1.219	212	21,05%
DB	Industrie tessili e dell'abbigliamento	424	238	- 186	-43,87%	264	143	- 121	-45,83%
DC	Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	47	74	27	57,45%	15	3	- 12	-80,00%
DD	Industria del legno e dei prodotti in legno	889	722	- 167	-18,79%	1.551	2.147	596	38,43%
DE	Fabbricazione della pasta-carta, della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	571	500	- 71	-12,43%	146	129	- 17	-11,64%
DF	Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento di combustibili nucleari	99	163	64	64,65%	17	51	34	200,00%
DG	Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche e artificiali	2.514	1.513	-1.001	-39,82%	8	3	- 5	-62,50%
DH	Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche	181	183	2	1,10%	244	66	- 178	-72,95%
DI	Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	1.289	1.024	- 265	-20,56%	863	637	- 226	-26,19%
DJ	Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	1.573	1.424	- 149	-9,47%	328	446	118	35,98%
DK	Fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici	565	733	168	29,73%	133	160	27	20,30%
DL	Fabbricazione di macchine elettriche e di apparecchiature elettriche ed ottiche	896	813	- 83	-9,26%	331	160	- 171	-51,66%
DM	Fabbricazione di mezzi di trasporto	200	113	- 87	-43,50%	740	589	- 151	-20,41%
DN	Altre industrie manifatturiere	538	359	- 179	-33,27%	216	168	- 48	-22,22%
TOTALE		12.377	10.359	-2.018	-16,30%	6.553	6.532	- 21	-0,32%

Tabella 1 – Numero di addetti censiti nel settore industriale – Provincia di Sassari e di Olbia-Tempio – Composizioni assolute e variazioni percentuali – Anni 1991-2001 (elaborazione su dati ISTAT, Censimento generale dell'industria e dei servizi, Anni 1991 e 2001)

Dai dati del periodo precedente emerge la preoccupante crisi occupazionale che ha investito, nel corso dell'ultimo ventennio, il sistema industriale sardo, il quale ha fatto registrare un decremento, tra il 1981 e il 1991, del 5,61% e tra il 1991 e il 2001 del 12,2%.

Nel breve volgere di un ventennio tale comparto ha perso oltre 12.000 addetti (di cui circa 5.800 solo nel settore della fabbricazione dei prodotti chimici).

Tale flessione è ancora più evidente in provincia di Sassari, dove per il primo periodo di osservazione si era registrata una variazione del -10,40% mentre per l'ultimo periodo del -16,30%.

Gli effetti della crisi del settore hanno riguardato anche la provincia di Olbia-Tempio che ha iniziato a risentirne dopo un decennio di incrementi occupazionali, pur riuscendo a contenere la perdita di posti di lavoro.

I risultati dell'applicazione della tecnica Shift - Share alla provincia di Sassari ci dicono che tra il 1981 e il 1991, il decremento di 1.436 addetti era attribuibile per - 775,45 alla componente tendenziale, per -729,09 a quella locale e per +68,54 a quella strutturale, che solo in parte è riuscita a mitigare tale variazione.

Ma il comportamento delle tre variabili, tra il 1991 e il 2001, è profondamente mutato rispetto al decennio precedente.

In questo periodo, infatti, la provincia ha perso 2.018 addetti. Tale perdita è ascrivibile per la gran parte alla componente tendenziale (-1.506,42), seguita da quella locale (-453,32) e da quella strutturale (-58,26) (Tabella 2).

Settori aggregati	Provincia di SS			Sardegna		tasso reg. variazione	componente tendenziale	componente strutturale	componente locale	cambiamento relativo netto
	1991	2001	Δ ass.	1991	2001					
CA - CB	278	372	94	5.134	3485	-0,32119	- 33,836	- 61,943	189,779	127,836
DA	2.313	2.128	- 185	11.091	10867	-0,02020	- 281,518	234,804	- 138,285	96,518
DB - DC	471	312	- 159	3.892	3408	-0,12436	- 57,326	- 2,959	- 98,715	- 101,674
DD	889	722	- 167	5.541	5612	0,01281	- 108,201	119,593	- 178,391	- 58,799
DE / DH	3.365	2.359	-1.006	11.685	8.867	-0,24116	- 409,558	-538,851	- 57,590	- 596,442
DI / DN	5.061	4.466	- 595	29.438	26.414	-0,10272	- 615,981	191,096	- 170,116	20,981
TOTALE	12.377	10.359	-2.018	66.781	58.653	-0,12171	-1.506,420	- 58,261	- 453,319	- 511,580

Tabella 2 – Risultati dell'applicazione della tecnica Shift - Share alla Provincia di Sassari – Anni 1991-2001 (elaborazione su dati ISTAT, Censimento generale dell'industria e dei servizi, Anni 1991 e 2001)

Da questi dati emergono interessanti spunti di riflessione.

In primo luogo, notiamo come la situazione occupazionale del comparto industria si stia progressivamente aggravando. Ma ciò poteva essere facilmente prevedibile in quanto, con l'automazione dei processi industriali, la manodopera necessaria era (e lo sarà ancor di più nel prossimo futuro) destinata ad essere sempre più specializzata e numericamente meno consistente. Ciò nonostante, questo potrebbe anche significare che, rispetto agli anni 60-70, il settore stia gradualmente perdendo attrattività fino a privarsi del ruolo di settore trainante per l'economia provinciale.

Questa situazione si rispecchia anche nell'andamento delle tre componenti. Se per il primo periodo di osservazione, la componente strutturale esercitava una, seppur modesta, spinta positiva, nell'ultimo periodo tutte e tre le variabili tendono verso una contrazione occupazionale.

C'è da precisare il fatto che, tramite questa analisi, siamo in grado di affermare che il comparto industriale ha perso un certo numero di addetti (tra i due periodi di riferimento) e di ripartire tale variazione tra le tre componenti: tendenziale, strutturale e locale. Non siamo però in grado di affermare se la perdita di posti di lavoro sia assoluta o relativa al solo sistema industriale. In altri termini non possiamo escludere che le 2.018 unità perse tra il 1991 e il 2001 si siano trasferite verso altri settori economici oppure realmente non abbiano più lavorato.

Per chiarire questo dubbio abbiamo analizzato i dati degli addetti alle unità locali di tutti i settori di attività e rilevato gli spostamenti che ci sono stati tra i diversi settori.

Tra il 1981 e il 1991 gli addetti in Provincia, di tutti i settori, sono aumentati di circa 7.000 unità. I settori che hanno presentato una maggiore crescita sono stati: B – “Caccia e pesca” (+7.800%)⁴⁷, K – “Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali” (+134,52%) e J – “Intermediazione monetaria e finanziaria” (+49,47%).

Una pesante perdita si è registrata nel settore D – “Attività manifatturiere” (-10,82 %), come abbiamo avuto modo di sottolineare in precedenza.

I restanti settori sono rimasti pressoché invariati.

⁴⁷ Tale dato è però influenzato dal valore estremamente basso registrato al censimento del 1981

Tra il 1991 e il 2001, la situazione occupazionale della Provincia è rimasta prevalentemente stabile (+1,54%), ma ci sono stati dei settori che hanno fatto registrare una certa dinamicità.

Tra questi il settore K – “Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali”, che ha registrato un incremento in valore assoluto di oltre 3.000 unità (+ 60,78%), e il settore N – “Sanità e altri servizi sociali” che ha aumentato i propri addetti di circa 2.300 unità (+ 38,44%).

L’espansione di quest’ultimo settore è in parte giustificabile dal progressivo invecchiamento della popolazione con la conseguente maggior richiesta di servizi socio-assistenziali.

Un utile indicatore è la variazione attesa, ossia la somma tra la componente tendenziale e strutturale. Se mettiamo in relazione tale indicatore con la variazione effettiva abbiamo una misura dello scostamento dell’occupazione reale su quella attesa.

Dall’analisi dei dati, si attendeva una variazione positiva in un solo comune su 64; nei restanti comuni ci si aspettava una variazione negativa e questa previsione è stata rispettata in circa il 60% dei casi.

La componente locale nei comuni più popolosi risulta essere decisamente negativa. Si noti, ad esempio, i valori assoluti registrati nei comuni di Sassari (-237,51) e di Porto Torres (-167,08). Valori significativamente minori di zero si sono manifestati anche a Muros (-84,64) e Sorso (-57,89).

Al contrario, le performance migliori si sono registrate, se si esclude Castelsardo (+67,05), soprattutto nei piccoli centri: Viddalba (+54,67), Ossi (+40,52) e Giave (+37,22).

Se volessimo fare un riepilogo della situazione dell’ultimo ventennio emerge come la provincia di Sassari, a fronte di una crisi occupazionale che ha investito il sistema industriale, sia riuscita ad arginare tale circostanza negativa tramite lo sviluppo di altre classi di attività economica.

È dunque ipotizzabile che una parte di lavoratori che erano occupati nel ramo industriale abbia deciso, per scelta o per necessità, di trasferirsi verso altri settori.

Rimane da sottolineare il fatto che un aumento del numero di occupati, non implica una diminuzione del tasso di disoccupazione. Infatti, nel periodo di riferimento, le persone in cerca di occupazione possono essere aumentate in misura maggiore del numero di posti di lavoro disponibili.

5.5.2 Analisi sintetica del sistema imprenditoriale

Per avere una visione sulla situazione economica della provincia di Sassari, è opportuno delineare un quadro sintetico sullo sviluppo del tessuto imprenditoriale negli ultimi anni.

Secondo gli ultimi dati forniti dalla Camera di Commercio⁴⁸, le imprese registrate in Provincia sono aumentate di circa il 7,7%, passando dalle 31.569 del 2002 alle 34.024 del 2007.

Questo incremento è stato più accentuato nella provincia di Olbia-Tempio dove il numero delle imprese registrate è cresciuto di oltre 15 punti percentuali, attestandosi nel 2007 a 21.837.

L’andamento del tasso di crescita nelle due province nel corso degli ultimi 5 anni è stato abbastanza omogeneo seppur con un differenziale positivo a favore della Provincia Olbia – Tempio che, comunque, si è ridotto sempre più. Oggi tale divario è quantificabile in circa un punto percentuale (Cfr. Grafico 1).

⁴⁸ Tali dati non sono comprensivi delle iscrizioni e delle cessazioni di ufficio

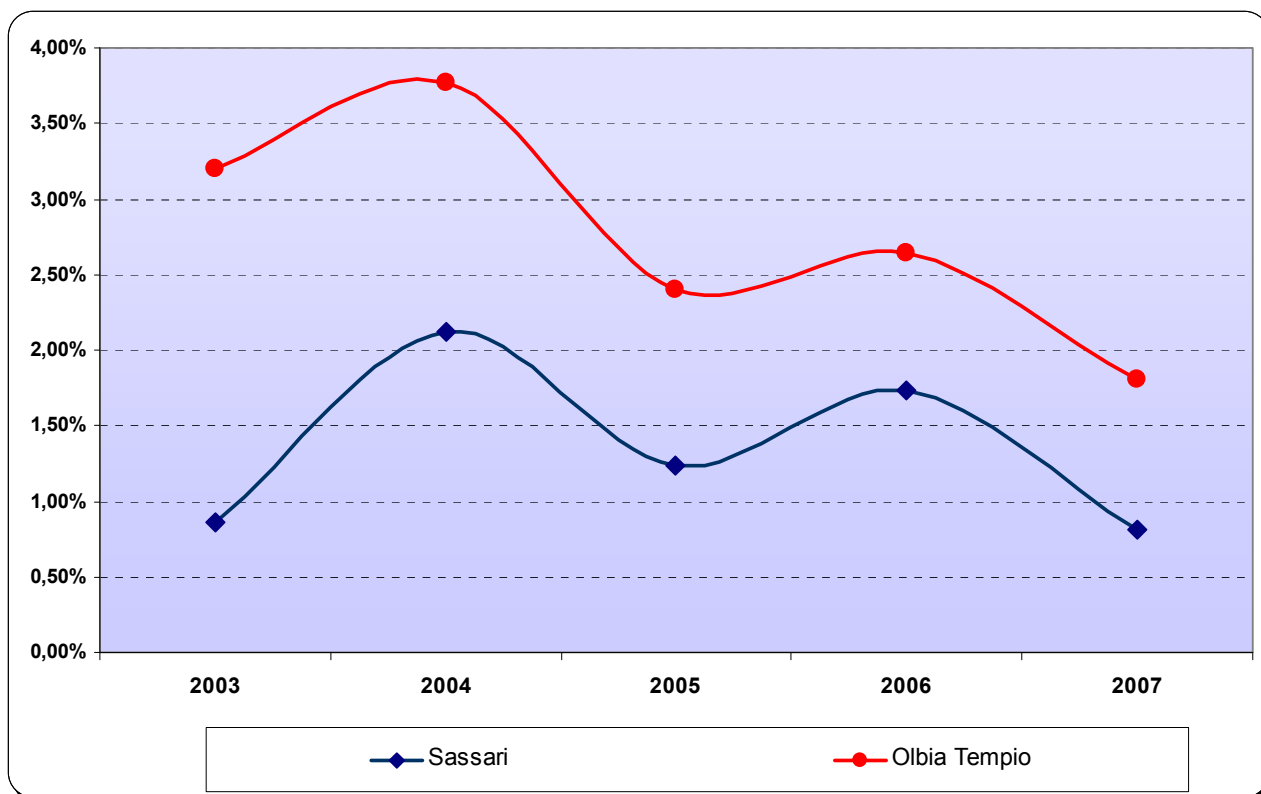


Grafico 1 – Tassi di crescita in Provincia di Sassari e Olbia Tempio – Anni 2003 – 2007 (elaborazioni su dati Camera di Commercio Sassari)

Da segnalare per la provincia di Olbia Tempio, un notevole ricorso di forme d'impresa di tipo societario (di capitali e di persone) che arrivano ad oltre il 40% del totale.

Nella provincia sassarese tale percentuale è ancora ferma a poco più del 30% in quanto viene ancora utilizzata eccessivamente la forma di impresa individuale (64% del totale).

Nel corso del 2007, infatti, le imprese registrate in provincia di Sassari erano composte per il 64% circa da imprese individuali (21.758), dal 17,6% da società di persone (6.003), dal 14,6% da società di capitali (4.977) e dal 4% da altre forme giuridiche (1.286).

Continua la tendenza di lungo periodo all'aumento, sia in valori assoluti che percentuali, delle società di capitali con tassi di crescita piuttosto significativi (+5,40% per Sassari e +6,50% per Olbia Tempio).

La preferenza degli imprenditori verso forme organizzative maggiormente complesse ed articolate segnala un rafforzamento del tessuto imprenditoriale locale che va verso una maggiore stabilità e capacità competitiva.

Analizzando questi dati dal punto di vista delle dinamiche settoriali, notiamo come il settore predominante sia quello del commercio, seguito da quello dell'agricoltura, delle costruzioni e dei servizi.

Un notevole incremento è stato compiuto nel settore delle costruzioni dove, rispetto all'anno prima, il numero di imprese registrate è cresciuto del 5%. Positivo anche il saldo del settore dei servizi (+1,59%), degli alberghi e ristoranti (+1,48%) e delle attività non classificate (+9,67%). Da sottolineare come il settore agricolo abbia presentato un saldo annuale negativo di oltre 130 imprese, pari all'1,85%.

La concentrazione di imprese in alcuni settori è ancora altissima, se si pensa che nei primi quattro (commercio, agricoltura, costruzioni e servizi) sono presenti circa i $\frac{3}{4}$ delle imprese presenti sul territorio.

A livello comunale, i centri più importanti hanno fatto registrare variazioni positive in linea con il dato aggregato.

Il comune di Sassari, dopo un quinquennio di aumenti compresi tra l'1,5% e il 2,7%, ha presentato, nel corso del 2007, un tasso di crescita pari allo 0,8%.

Stesso discorso per il comune di Alghero che ha visto un progressivo decremento nel corso degli ultimi anni di tale tasso che oggi si attesta al 1,32% (comunque superiore al valore provinciale).

Interessante anche la situazione nei comuni di Sorso e di Olmedo, con valori ben al di sopra del dato medio provinciale.

I dati dei comuni più piccoli sono meno significativi per l'eccessiva esiguità numerica dei rispettivi indicatori.

Tra i comparti che ricoprono un ruolo rilevante nell'economia provinciale bisogna citare quello lattiero-caseario, in particolare nella zona del Mejlogu; il quale, pur non rientrando nei parametri richiesti per il riconoscimento formale, possiede molte delle più importanti caratteristiche dei distretti: specializzazione, alto numero di unità locali e addensamento territoriale (in relazione alla tipologia produttiva), collegamenti funzionali, consistenza rilevante della produzione. Il settore, quindi, non presenta le caratteristiche distintive di un distretto industriale se non in qualche misura nel polo di Thiesi ma piuttosto costituisce una competenza produttiva diffusa a tutta la Provincia. L'attività di trasformazione del latte caratterizza la provincia di Sassari rispetto alla regione complessivamente intesa e si concentra particolarmente nel comune di Thiesi dove la capacità produttiva dei nove caseifici è pressoché equivalente a quella degli altri impianti attivi in tutta la Provincia.

Il comparto genera un forte indotto non solo in relazione alla fornitura di materia prima ma anche in relazione ai trasporti e a tutte le altre attività di servizio. E' un settore che, inoltre, presenta un elevato contenuto sociale, non solo per quanto riguarda gli addetti ma anche per quanto concerne la formazione e i contenuti specialistici richiesti dalla professione.

Tra le opportunità di crescita del comparto rappresentano fattori importanti l'espansione della domanda estera di prodotti di qualità, la razionalizzazione dei controlli sanitari e dei sistemi di prevenzione delle infezioni del patrimonio ovicaprino e l'implementazione di politiche a favore dell'integrazione della filiera.

Ciò nonostante permangono pericoli legati a fattori esterni quali l'andamento climatico, le quotazioni monetarie sui mercati esteri e le crisi sanitarie che possono determinare variazioni incontrollate delle produzioni e la contrazione dei consumi nazionali di formaggi che sono in grado di condizionare fortemente l'intero comparto; nel quale permangono fattori di debolezza quali il prezzo del latte all'origine non remunerativo, la fragilità del settore aggravata dall'abolizione degli aiuti alle esportazioni di Pecorino Romano, la gestione non sempre razionale degli allevamenti e la diffusione di epidemie sanitarie oltre alla scarsa diversificazione della produzione casearia (prevalente orientamento alla produzione di formaggi a pasta dura e semidura).

Pesano inoltre sul comparto l'insufficiente qualificazione degli addetti e lo scarso ricambio generazionale oltre alle carenze infrastrutturali e dei servizi che devono essere tenuti in adeguata considerazione nell'implementazione di adeguate strategie di marketing atte a supportare percorsi alternativi di consolidamento e diversificazione dell'offerta.

Altri punti vulnerabili delle aziende di trasformazione sono la mancanza di accordi nell'acquisto del latte, gli alti costi di trasporto, i problemi legati al disaccordo tra i produttori, alla frammentarietà e alla commercializzazione, le materie prime di scarsa qualità e la scarsa liquidità finanziaria e spesso la scarsa professionalità.

5.5.3 Analisi sintetica del sistema turistico

Attraverso il riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali la Regione Sardegna ha inteso favorire l'integrazione tra le politiche del turismo e le politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione.

Il Sistema Turistico Locale "Sardegna Nord Ovest", il cui ambito territoriale di riferimento è la provincia di Sassari, si pone come obiettivi strategici il riequilibrio dei flussi tra costa e zone interne; il riequilibrio nei tempi stagionali di fruizione (destagionalizzazione); il miglioramento della soddisfazione dei visitatori; il miglioramento della capacità di coordinamento delle componenti pubbliche e private; la produzione e promozione di nuove forme di turismo sostenibile. Si pone, inoltre, alcuni obiettivi specifici indirizzati a riqualificare il turismo marino – balneare; predisporre la progettazione ed erogazione di nuovi prodotti turistici rivolti a nuovi segmenti di domanda; realizzare processi di promozione e di commercializzazione del sistema di offerta turistica locale in maniera coordinata ed integrata; realizzare processi di miglioramento del sistema di offerta turistica locale secondo standard di qualità condivisi e controllati; realizzare una rete locale integrata per l'Informazione e l'Accoglienza al turista/visitatore.

Quanto premesso è di fondamentale importanza per lo sviluppo del turismo sardo che, secondo i dati ISTAT del 2006, si contraddistingue per il prevalere della tipologia marino – balneare e per l'elevata stagionalità della domanda. Nella provincia di Sassari, in particolare, il flusso turistico si concentra nei mesi da giugno a settembre e gli esercizi ricettivi si distribuiscono fundamentalmente nelle località costiere e nella città di Sassari. È importante, però, sottolineare il ruolo sempre più importante che vanno assumendo i B&B, in continua diffusione sull'intero territorio. Per tali esercizi si evidenzia una netta superiorità numerica delle strutture dislocate nelle zone interne: solo Alghero, fra le località costiere, continua a registrare una forte presenza di tale tipologia ricettiva.

Con la nuova articolazione territoriale prevista dalla l. r. n. 9 del 12/07/2001, la provincia di Sassari ha perso gran parte delle strutture ricettive, cedendole alla nascente Provincia di Olbia – Tempio, nella quale si concentra il 25,10% degli esercizi ricettivi presenti nel territorio regionale e il maggior numero di strutture di categoria medio alta (3, 4, 5 stelle e 5 stelle lusso).

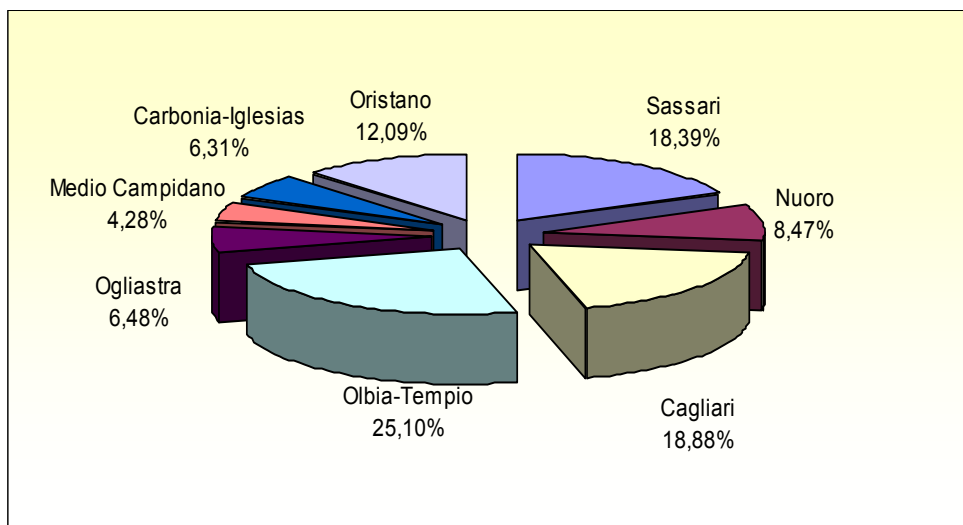


Figura 1 – Percentuale esercizi ricettivi sul totale regionale, anno 2006 (elaborazioni su dati ISTAT)

La dimensione media delle strutture ricettive, misurata dal numero di posti letto per esercizio, conferma il primato di Olbia – Tempio con il 41,59%, seguita da Cagliari con il 19,38% e da Sassari con il 14,59%.

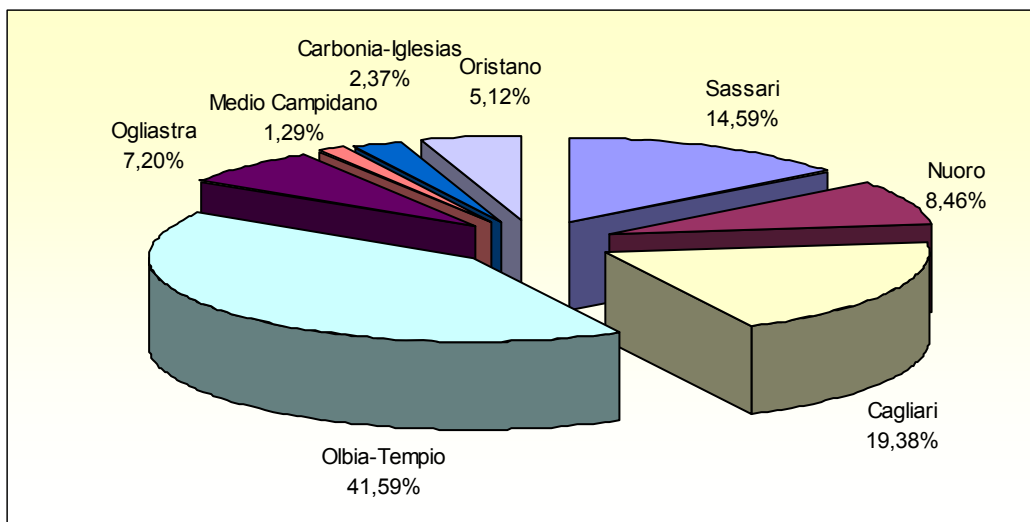


Figura 2 – Percentuale letti sul totale regionale, anno 2006 (elaborazioni su dati ISTAT)

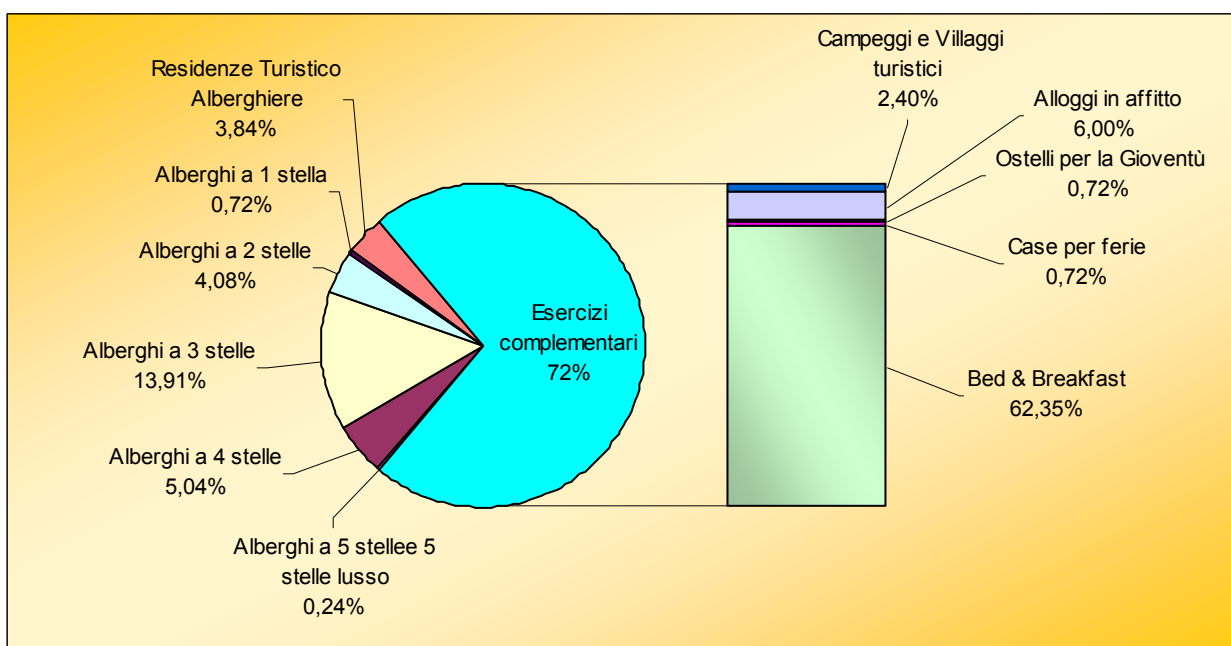


Figura 3 – Capacità ricettiva negli esercizi alberghieri e complementari, anno 2006 – provincia di Sassari (elaborazioni su dati ISTAT)

Nelle strutture ricettive il rapporto tra il numero di presenze e il numero degli arrivi, comunemente definito come permanenza media, è stato di poco superiore alle quattro giornate, con valori pressoché identici per gli italiani e gli stranieri. Si tratta di un dato di poco inferiore al valore medio regionale di permanenza, pari a circa cinque giorni.

Se distinguiamo per singolo mese, possiamo osservare che da gennaio a maggio la permanenza media si attesta intorno alle tre giornate, da giugno inizia a crescere, fino a raggiungere il massimo a luglio ed agosto (circa 6 giorni), e poi decresce fino alla fine dell'anno, tornando ai valori dei mesi invernali.

Scindendo la domanda per località di provenienza si rileva come i flussi turistici siano prevalentemente di origine italiana, con la componente straniera attestata intorno al

40% degli arrivi e delle presenze. In particolare si osserva che l'84% circa degli stranieri proviene da Paesi dell'Unione Europea.

L'andamento dei flussi turistici mostra tendenze fortemente differenziate a seconda delle strutture ricettive considerate: sia gli italiani che gli stranieri prediligono gli esercizi alberghieri, mentre gli esercizi complementari concentrano la restante parte di turisti solo nei mesi di maggiore afflusso, anche se in questi ultimi i turisti permangono per periodi più lunghi, probabilmente per i costi meno elevati di tali strutture.

Provincia di Sassari	Esercizi Alberghieri				Esercizi Complementari				Totale Esercizi Ricettivi			
	Italiani		Stranieri		Italiani		Stranieri		Italiani		Stranieri	
	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze	Arrivi	Presenze
Gennaio	6.761	17.147	1.335	3.164	-	-	-	-	6.761	17.147	1.335	3.164
Febbraio	6.949	17.631	2.493	6.107	-	-	-	-	6.949	17.631	2.493	6.107
Marzo	8.390	21.359	3.581	11.238	-	-	-	-	8.390	21.359	3.581	11.238
Aprile	14.322	40.560	9.366	29.776	1.341	6.312	1.336	4.236	15.663	46.872	10.702	34.012
Maggio	18.697	55.581	17.058	60.078	1.752	9.242	4.089	15.200	20.449	64.823	21.147	75.278
Giugno	23.381	116.203	13.978	68.076	3.823	22.460	4.601	21.044	27.204	138.663	18.579	89.120
Luglio	20.029	116.836	13.192	70.969	6.524	48.602	7.177	47.647	26.553	165.438	20.369	118.616
Agosto	15.636	100.549	10.288	56.155	9.921	69.065	5.822	34.280	25.557	169.614	16.110	90.435
Settembre	23.211	117.212	16.804	70.303	2.798	18.691	3.606	14.961	26.009	135.903	20.410	85.264
Ottobre	10.812	29.297	9.074	37.036	511	2.641	257	2.216	11.323	31.938	9.331	39.252
Novembre	8.256	21.433	2.479	6.901	3	3	10	10	8.259	21.436	2.489	6.911
Dicembre	5.939	13.677	1.406	3.999	-	-	-	-	5.939	13.677	1.406	3.999
Totale 2006	162.383	667.485	101.054	423.802	26.673	177.016	26.898	139.594	189.056	844.501	127.952	563.396

Tabella 2 – Arrivi e presenze, anno 2006 – Provincia di Sassari (: elaborazione dati ISTAT)

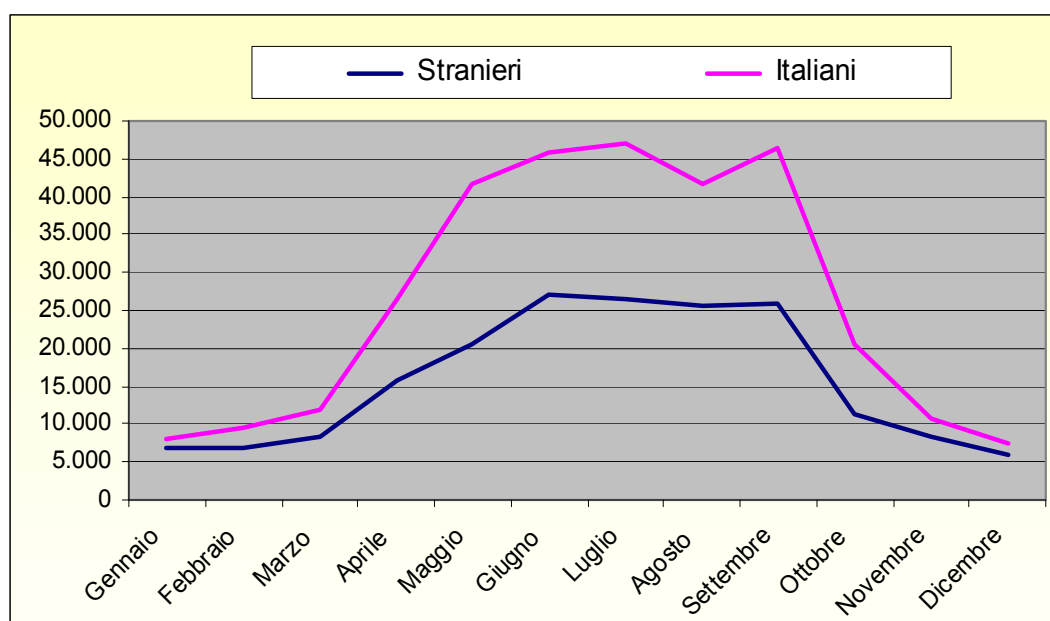


Figura 4 – Arrivi italiani e stranieri per mese, anno 2006 – provincia di Sassari (elaborazioni su dati ISTAT)

Un aspetto fortemente legato ai flussi turistici è il sistema dei trasporti, portuale ed aeroportuale.

Nel 2007 l'Aeroporto di Alghero ha contato 1.300.115 passeggeri, circa la metà di quelli registrati nell'Aeroporto di Cagliari e oltre 2/3 di quello di Olbia.

Se confrontiamo tali dati con quelli del 2005 e del 2006, però, possiamo notare che il numero di passeggeri è aumentato del 20% circa, probabilmente grazie all'incremento dei voli in continuità territoriale e dei voli *low – cost*.

Per ciò che concerne il traffico navale, i dati relativi al 2005 e al 2006, mostrano un sensibile decremento degli arrivi e delle partenze, presumibilmente correlato all'aumento del traffico aereo.

Passeggeri (arrivi + partenze)						
Anno	Nazionali	Internazionali	Transito	Totale commerciali	Aviazione generale	Totale
2007	714.325	583.097	1.625	1.299.047	1.068	1.300.115
2006	648.784	418.899	1.912	1.069.595	896	1.070.491
2005	632.019	441.032	5.620	1.078.671	1.172	1.079.843
Var %2005-2007						20,40%

Tabella 3 – Traffico aereo aeroporto di Alghero, anni 2005 – 2007 (Sogeaal Alghero)

Anno	Navi Passeggeri		Passeggeri	
	Arrivi	Partenze	Arrivi	Partenze
2006	880	874	476.192	408.926
2005	882	883	504.775	490.677

Tabella 4 – Movimento navigazione Porto Torres, anni 2005-2006 (Capitaneria di Porto - Porto Torres)

5.6 I profili della popolazione provinciale

Popolazione nel nord Sardegna

Si presenta di seguito un breve quadro descrittivo della popolazione della provincia di Sassari, considerata nella nuova configurazione amministrativa. L'analisi delle dinamiche demografiche recenti, relative sia al bilancio demografico che ai principali indicatori di struttura, evidenzia i principali elementi di criticità della popolazione provinciale, anche in rapporto alle altre ripartizioni territoriali.

Bilancio demografico

La popolazione della provincia di Sassari, che al 31.12.2007 ammontava a 334.656 abitanti, con una densità di 78,2 abitanti per Km², rappresenta circa il 20% del totale regionale. Rispetto ai dati riferiti all'ultimo censimento si è registrato un incremento di oltre 12.000 unità, pari, in termini relativi, al 3,9%. Nello stesso arco di tempo la popolazione è aumentata significativamente solo nelle province di Olbia-Tempio e di Cagliari (Cfr. tab. 5).

Le variazioni positive più importanti riguardano, oltre Sassari ed alcuni comuni della corona urbana (Tissi ed Usini in particolare), tutti i centri costieri, delineando dunque una forte polarizzazione diretta verso l'area del capoluogo. Al contrario, nelle zone interne e collinari è proseguita la tendenza allo spopolamento, specie nel Meilogu e nel Goceano-Monte Acuto (Cfr. tab. 6).

Province	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Superficie	Densità	Var. 07-01
Cagliari	543.000	545.807	548.485	550.697	553.101	555.409	557.679	4.570,00	122,0	2,70
Carbonia - Iglesias	131.814	131.950	131.766	131.687	131.417	131.074	130.856	1.494,95	87,5	-0,73
Medio Campidano	105.316	105.130	104.630	104.312	104.055	103.727	103.436	1.516,19	68,2	-1,79
Nuoro	164.218	163.986	163.531	163.014	162.424	161.929	161.684	3.933,82	41,1	-1,54
Ogliastra	58.380	58.281	58.179	58.135	58.048	57.960	58.019	1.854,24	31,3	-0,62
Olbia - Tempio	138.373	140.132	142.221	143.921	145.450	147.387	151.346	3.398,56	44,5	9,38
Oristano	167.740	167.941	168.163	168.657	168.582	168.381	167.941	3.039,99	55,2	0,12
Sassari	322.006	324.412	326.121	329.629	332.600	333.576	334.656	4.282,14	78,2	3,93
Sardegna	1.630.847	1.637.639	1.643.096	1.650.052	1.655.677	1.659.443	1.665.617	24.089,89	69,1	2,13

Tabella 5 – Sardegna - Popolazione residente (anni 2001 - 2007), superficie e densità (Elaborazioni su dati ISTAT)

Macroaree	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Densità	Var. 07-01
Sassarese	240.915	243.744	245.962	249.845	253.235	254.559	255.936	156,0	6,23
Anglona	24.789	24.812	24.811	24.810	24.851	24.942	25.040	45,5	1,01
Goceano	34.017	33.838	33.612	33.422	33.152	32.921	32.694	27,5	-3,89
Meilogu	22.285	22.018	21.736	21.552	21.362	21.154	20.986	23,3	-5,83
Provincia	322.006	324.412	326.121	329.629	332.600	333.576	334.656	78,2	3,93

Tabella 6 – Provincia di Sassari - Popolazione residente (anni 2001 - 2007), superficie e densità (Elaborazioni su dati ISTAT)

Negli ultimi sei anni l'incremento della popolazione è attribuibile in larga misura ai valori positivi dei saldi del movimento migratorio; i saldi naturali hanno invece agito in senso contrario, poiché sono divenuti negativi. Distinguendo per province, solo Cagliari ed Olbia-Tempio presentano valori positivi per entrambi i saldi; nelle altre aggregazioni territoriali prevale lo sbilancio fra nascite e decessi, specie se rapportato ai rispettivi ammontari di popolazione. Il probabile consolidamento di queste tendenze costituisce un elemento di preoccupazione circa l'evoluzione futura della componente naturale del bilancio demografico della Sardegna (Cfr. tab 7).

In provincia solo pochi comuni registrano saldi naturali ancora positivi: i più significativi sono Sassari, Porto Torres, Sorso, Castelsardo, Tissi ed Usini. In tutti gli altri centri, fra cui spicca Alghero, predominano invece valori negativi.

Il saldo migratorio provinciale è fortemente positivo, analogamente a quanto avviene nella maggioranza delle altre ripartizioni regionali. Le aree che esercitano la maggiore attrazione sono, di nuovo, quelle costiere e quelle limitrofe al capoluogo; i comuni più interni, al contrario, seguitano a manifestare saldi preoccupantemente negativi (Cfr. tab 8).

Il valore ampiamente positivo del saldo migratorio della regione è determinato solo in misura parziale dalla componente interna delle migrazioni e da quella estera, poiché un ruolo rilevante è svolto dalla componente residuale, che di norma comprende la regolarizzazione di individui stranieri già presenti sul territorio. Attribuendo solo alle prime due componenti la valenza di indicatori di attrattività del territorio, la capacità della Sardegna di intercettare flussi migratori significativi risulta, in termini assoluti, all'incirca dimezzata. Queste considerazioni riguardano in particolare anche la provincia di Sassari, nella quale il saldo per altri motivi costituisce ben il 75% del valore totale, a causa dei rilevanti aggiustamenti contabili resisi necessari, per il comune di Sassari, dopo il censimento del 2001.

Il saldo migratorio interno è fortemente positivo nelle province di Cagliari ed Olbia-Tempio, e, in misura più contenuta, in quella di Sassari. Nella Sardegna centrale prevalgono invece i segni negativi, che dunque accentuano e consolidano il

fenomeno dello spopolamento dell'area. Il saldo estero è positivo in tutte le province, seppur per ammontari differenti, con i valori maggiori che si osservano a Cagliari, Olbia-Tempio e Sassari.

L'accrescimento della popolazione regionale prodotto dal complesso di questi andamenti dipende principalmente dall'apporto delle province di Cagliari, Sassari ed Olbia-Tempio.

Province	Nati	Morti	Saldo naturale	Immigrati	Emigrati	Saldo migratorio				Variazione complessiva
						Interno	Estero	Altri motivi	Totale	
Cagliari	27.235	24.701	2.534	95.509	83.364	4.704	4.620	2.821	12.145	14.679
Carbonia-Iglesias	5.210	6.984	-1.774	13.278	12.462	-433	399	850	816	-958
Medio Campidano	4.453	5.790	-1.337	8.405	8.948	-1.221	307	371	-543	-1.880
Nuoro	8.305	9.047	-742	13.234	15.026	-3.219	1.245	182	-1.792	-2.534
Ogliastra	2.856	3.095	-239	6.307	6.429	-587	401	64	-122	-361
Olbia-Tempio	8.014	6.962	1.052	26.859	14.938	6.755	4.616	550	11.921	12.973
Oristano	7.234	10.078	-2.844	19.921	16.876	94	944	2.007	3.045	201
Sassari	16.408	17.385	-977	43.291	29.664	1.296	2.148	10.183	13.627	12.650
Sardegna	79.715	84.042	-4.327	226.804	187.707	7.389	14.680	17.028	39.097	34.770

Tabella 7 – Sardegna – Bilancio demografico, anni 2002 – 2007 (Elaborazioni su dati ISTAT)

Macroaree	Nati	Morti	Saldo naturale	Immigrati	Emigrati	Saldo migratorio				Variazione complessiva
						Interno	Estero	Altri motivi	Totale	
Sassarese	12.853	12.149	704	36.493	22.176	2.646	1.622	10.049	14.317	15.021
Anglona	1.074	1.403	-329	2.900	2.320	286	217	77	580	251
Goceano	1.653	2.153	-500	2.230	3.053	-1.032	187	22	-823	-1.323
Mejlogu	828	1.680	-852	1.668	2.115	-604	122	35	-447	-1.299
Provincia	16.408	17.385	-977	43.291	29.664	1.296	2.148	10.183	13.627	12.650

Tabella 8 – Provincia di Sassari – Bilancio demografico, anni 2002 – 2007 (Elaborazioni su dati ISTAT)

Quozienti demografici

I tassi di natalità della provincia, riferiti al periodo 2002-2007, si inquadrano in un contesto di sostanziale stabilità intorno all'8 per mille. Analizzando le singole province, i valori maggiori, stabilmente superiori al dato sintetico regionale, si osservano in quelle di Olbia-Tempio, Cagliari e Nuoro, mentre nelle restanti aree, ed in particolare Carbonia-Iglesias, si osservano i dati più contenuti (Cfr. tab. 9).

In provincia, ad una lieve flessione dei tassi nell'area del capoluogo, si è contrapposto un parziale recupero delle altre zone, sebbene per differenti ordini di grandezza (Cfr. tab. 10).

Province	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cagliari	8,13	8,55	8,11	8,12	8,34	8,20
Carbonia-Iglesias	6,95	6,37	6,81	6,39	6,51	6,57
Medio Campidano	7,19	7,04	7,09	7,09	7,16	7,09
Nuoro	8,31	8,71	8,29	8,80	8,62	8,23
Ogliastra	7,65	8,19	8,25	8,49	7,96	8,59
Olbia-Tempio	9,32	9,51	8,73	9,15	9,13	9,79
Oristano	7,38	7,48	7,11	7,04	6,97	7,02
Sassari	8,38	8,64	8,38	8,24	8,00	8,23
Sardegna	8,05	8,27	7,97	8,00	8,00	8,05

Tabella 9 – Sardegna – Tassi di natalità, anni 2002 – 2007, valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

Macroaree	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sassarese	8,86	9,02	8,70	8,41	8,18	8,42
Anglona	6,21	7,25	7,34	7,29	6,95	8,16
Goceano	7,99	8,54	8,00	8,74	8,41	7,83
Mejlogu	6,05	6,08	6,56	6,66	6,44	6,60
Provincia Sassari	8,38	8,64	8,38	8,24	8,00	8,23

Tabella 10 – Provincia di Sassari – Tassi di natalità, anni 2002 – 2007 valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

I tassi di mortalità, pur scontando variazioni di segno opposto, oscillano sopra l'8 per mille, con andamenti provinciali talvolta irregolari: infatti, dopo il 2003 (anno in cui in sette province si sono registrati i valori più elevati), la mortalità si è sostanzialmente stabilizzata, ad esclusione delle province di Nuoro e Sassari. Le province della Sardegna centrale mostrano un andamento più pronunciato dei tassi di mortalità, con punte superiori al 10 per mille; all'opposto si caratterizzano per una bassa mortalità Cagliari ed Olbia-Tempio (Cfr. tab. 11).

Province	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cagliari	7,35	7,77	7,47	7,39	7,28	7,61
Carbonia-Iglesias	8,59	9,37	8,35	8,80	8,85	9,15
Medio Campidano	8,90	10,14	9,04	9,10	9,14	9,15
Nuoro	9,41	9,59	8,40	9,55	9,13	9,44
Ogliastra	9,07	9,60	8,32	8,71	8,50	9,04
Olbia-Tempio	8,27	8,90	7,56	7,92	7,86	7,87
Oristano	10,04	10,57	9,61	9,83	9,86	9,99
Sassari	8,68	8,91	8,21	9,23	8,84	8,94
Sardegna	8,44	8,91	8,14	8,53	8,37	8,58

Tabella 11 – Sardegna – Tassi di mortalità, anni 2002 – 2007 valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

A livello provinciale i valori relativamente più elevati si osservano nei centri dell'interno; anche nelle immediate adiacenze del capoluogo i tassi sono in aumento, sia pure di entità più limitata (Cfr. tab. 12).

Macroaree	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sassarese	7,91	8,10	7,62	8,56	8,21	8,31
Anglona	9,11	9,91	8,63	10,35	8,56	9,88
Goceano	11,14	11,00	9,58	11,18	11,08	10,52
Mejlogu	12,96	13,53	12,38	12,86	13,17	12,96
Provincia Sassari	8,68	8,91	8,21	9,23	8,84	8,94

Tabella 12 – Provincia di Sassari – Tassi di mortalità, anni 2002 – 2007 valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

I tassi di fecondità della Sardegna, che sono fra i più bassi a livello nazionale, si sono recentemente attestati intorno al 32 per mille. Disaggregandoli per provincia, per questo indicatore le aree a maggiore dinamicità sono le province di Nuoro ed Olbia-Tempio, con valori che si mantengono costantemente superiori al dato regionale. Su ordini di grandezza lievemente inferiori si trovano Cagliari, Sassari e l'Ogliastra, con una tendenza improntata ad una sostanziale stabilità (Cfr. tab. 13).

Province	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cagliari	30,43	32,29	30,98	31,33	32,52	32,13
Carbonia-Iglesias	27,09	25,11	27,14	25,76	26,64	26,83
Medio Campidano	28,65	28,19	28,60	28,83	29,40	29,00
Nuoro	33,64	35,43	33,98	36,50	36,10	34,40
Ogliastra	30,50	32,81	33,39	34,74	32,97	35,53
Olbia-Tempio	36,05	37,00	34,11	36,01	36,21	39,62
Oristano	30,26	30,87	29,54	29,46	29,38	29,54
Sassari	32,98	34,17	33,29	33,15	32,35	33,38
Sardegna	31,32	32,42	31,49	31,94	32,21	32,52

Tabella 13 – Sardegna – Tassi di fecondità, anni 2002 – 2007 valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

In provincia il decremento registrato nei centri maggiori (Sassari, Alghero e Porto Torres), è tale da annullare gli effetti di una pur limitata ripresa osservata in alcuni comuni dell'Anglona e del Goceano-Monte Acuto (Cfr. tab. 14).

Macroaree	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sassarese	34,05	34,87	33,75	32,93	32,33	33,46
Anglona	25,35	29,56	30,02	30,36	29,02	34,22
Goceano	33,86	36,31	34,30	38,53	36,81	34,03
Mejlogu	27,18	27,41	29,66	30,93	29,63	30,06
Provincia Sassari	32,98	34,17	33,29	33,15	32,35	33,38

Tabella 14 – Provincia di Sassari – Tassi di fecondità, anni 2002 – 2007 valori per mille (Elaborazioni su dati ISTAT)

Struttura per età

La struttura per età della popolazione provinciale, letta tramite le piramidi delle età, mostra uno sbilanciamento progressivamente maggiore dei segmenti posti alla base, dovuto in particolare alla riduzione dei tassi di natalità.

L'allungamento della speranza di vita si traduce in un ispessimento delle componenti medio-alte del grafico, poiché quote sempre più numerose di popolazione raggiungono le età più anziane.

Nell'ultimo quindicennio la rilevanza percentuale delle classi più giovani di età si è notevolmente ridimensionata: si è dunque persa una quota consistente di individui

delle fasce giovanili. In particolare, il contingente dei giovani di età compresa fra i 15 ed i 24 anni, che ancora nel 1992 rappresentava circa il 18% della popolazione, oggi conta solo per il 12%: è di tutta evidenza la contrazione che interessa la componente della popolazione in procinto di inserirsi nel mondo del lavoro.

Risulta invece in aumento la quota costituita dalle classi più anziane, che ha determinato un notevole appesantimento della struttura per età della popolazione.

La tendenza al rapido invecchiamento della popolazione, ormai manifesta in numerose realtà dei Paesi sviluppati, è comune a tutte le ripartizioni della Sardegna, e costituisce la principale sfida che si è chiamati ad affrontare per salvaguardare nel lungo periodo il tessuto sociale del territorio.

Anche la composizione percentuale della popolazione per macroclassi mostra, negli ultimi 15 anni, la tendenza all'invecchiamento che interessa la provincia e l'intera Sardegna. Gli individui con meno di 40 anni, che nel 1992 costituivano circa il 58% del totale, oggi contano solo per il 47%. Si è dunque registrato un preoccupante ridimensionamento delle fasce più giovani di età, sia di quelle che da poco sono entrate nel mondo del lavoro, sia di coloro vi accederanno in futuro.

Corrispettivamente è in continuo aumento la popolazione anziana: in particolare la componente degli ultra-sessantacinquenni, divenuta, per consistenza numerica, maggiore di quella dei giovani di età inferiore a 15 anni. Indicativo è anche il dato sulla popolazione con più di 80 anni, che ora costituisce oltre il 4% del totale.

Indici di struttura ed età media

L'invecchiamento della popolazione della provincia è chiaramente rappresentato dall'andamento dell'indice di vecchiaia⁴⁹, che nell'ultimo quindicennio è passato dal 75% del 1992 al 142% del 2007: in sostanza, per ogni individuo di età inferiore ai 15 anni si contano oltre 1,4 ultra-sessantacinquenni. Se si esclude la provincia di Olbia-Tempio, che ha mostrato una maggiore resistenza rispetto all'incremento dell'indicatore, in tutte le altre ripartizioni si osservano, per il 2007, valori almeno doppi. La sola altra provincia che registra un indice di vecchiaia inferiore al dato regionale è Cagliari; all'opposto, il valore più elevato riguarda la provincia di Oristano (Cfr. tab. 15).

Province	1992	1997	2002	2007
Cagliari	60,6	82,0	106,1	132,4
Carbonia-Iglesias	70,5	95,7	124,7	161,1
Medio Campidano	67,9	94,3	125,3	157,8
Nuoro	75,4	94,5	115,2	138,3
Ogliastra	72,7	94,1	115,6	144,9
Olbia-Tempio	72,4	89,6	105,4	124,3
Oristano	87,6	112,7	141,2	172,1
Sassari	75,7	97,9	119,2	141,8
Sardegna	70,54	92,57	116,10	142,02

Tabella 15 – Sardegna – Indice di vecchiaia, anni 1992, 1997, 2002, 2007, valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

In provincia di Sassari l'indicatore, ovunque in sensibile aumento, è inferiore al 100% solo in 3 comuni (Muros, Olmedo e Tissi); nel capoluogo è pari al 132%, e ad Alghero addirittura al 160%. Nelle aree interne si supera sovente il 200%, con picchi di oltre il 300% nei comuni di più piccola dimensione (Cfr. tab 16).

⁴⁹ Si rimanda all'elaborato testuale per la definizione degli indicatori.

Macroaree	1992	1997	2002	2007
Sassarese	66,59	88,51	110,1	131,42
Anglona	84,25	109,87	136,44	177,47
Goceano	90,98	108,31	124,8	146,82
Mejlogu	146,03	173,41	198,82	235,44
Provincia Sassari	75,71	97,87	119,16	141,80

Tabella 16 – Provincia di Sassari – Indice di vecchiaia, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

Anche l'indice di struttura della popolazione attiva è in rapido aumento, attestandosi oltre il 100%: in altre parole, fra la popolazione convenzionalmente in età da lavoro, la componente più anziana è ora la più numerosa (Cfr. tab. 17).

Province	1992	1997	2002	2007
Cagliari	67,0	73,6	85,4	101,6
Carbonia-Iglesias	68,0	78,9	95,1	111,4
Medio Campidano	71,5	76,5	86,2	100,5
Nuoro	70,6	76,1	86,8	102,1
Ogliastra	68,3	72,5	82,9	97,5
Olbia-Tempio	71,4	77,0	87,4	102,2
Oristano	77,1	81,4	90,9	105,0
Sassari	72,2	77,7	88,4	102,7
Sardegna	70,16	76,27	87,57	102,79

Tabella 17 – Sardegna – Indice di struttura della popolazione attiva, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

A livello provinciale l'indicatore oscilla entro una banda relativamente ristretta, poco al di sopra del 100%, denotando una certa uniformità nella composizione delle fasce di popolazione in età da lavoro (Cfr. tab. 18).

Macroaree	1992	1997	2002	2007
Sassarese	70,63	76,55	87,78	102,24
Anglona	75,36	79,04	88,96	103,05
Goceano	74,99	79,81	87,59	99,94
Mejlogu	83,44	86,42	97,64	113,46
Provincia Sassari	72,24	77,68	88,44	102,70

Tabella 18 – Provincia di Sassari – Indice di struttura della popolazione attiva, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

L'indice di ricambio della popolazione attiva è a sua volta aumentato nel periodo di riferimento: il valore del 110% registrato nell'ultimo anno implica che la fascia di popolazione in via di inserimento nel mondo di lavoro non compensa più, in termini numerici, coloro che stanno per uscirvi (Cfr. tab. 19).

Province	1992	1997	2002	2007
Cagliari	49,7	67,1	92,7	110,6
Carbonia-Iglesias	54,5	63,0	85,1	105,5
Medio Campidano	59,7	69,5	86,8	104,8
Nuoro	59,7	73,3	91,1	101,9
Ogliastra	57,3	71,2	87,2	95,9
Olbia-Tempio	56,3	71,4	101,1	113,8
Oristano	66,5	78,4	94,3	112,6
Sassari	57,4	76,4	98,1	110,2
Sardegna	55,75	70,97	93,14	108,75

Tabella 19 – Sardegna – Indice di ricambio della popolazione attiva, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

L'evoluzione provinciale dell'indicatore, se si escludono alcuni dati eccentrici, è anch'essa relativamente omogenea, e mostra un sostanziale raddoppio dei valori negli ultimi 15 anni (Cfr. tab. 20).

Macroaree	1992	1997	2002	2007
Sassarese	51,64	73,48	98,06	112,37
Anglona	69,62	84,48	105,88	113,41
Goceano	71,98	77,04	82,84	91,91
Mejlogu	96,29	98,56	116,28	113,25
Provincia Sassari	57,4	76,35	98,05	110,22

Tabella 20 – Provincia di Sassari – Indice di ricambio della popolazione attiva, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

L'indice di dipendenza senile è passato dal 13% del 1992 al 18% del 2007, esprimendo un rilevante accrescimento della quota della popolazione di età superiore ai 65 anni, per la quale si pongono rilevanti problemi di assistenza e sostegno al reddito. L'indicatore è cresciuto in tutte le ripartizioni regionali ed anche in provincia di Sassari, con particolare riferimento alle aree interne, con valori prossimi o addirittura superiori al 25% (Cfr. tab. 21 e 22).

Province	1992	1997	2002	2007
Cagliari	11,0	12,7	14,5	16,7
Carbonia-Iglesias	12,8	14,7	16,4	18,4
Medio Campidano	12,9	15,0	17,1	19,1
Nuoro	13,6	15,1	17,1	18,9
Ogliastra	13,6	15,2	17,1	19,2
Olbia-Tempio	12,6	13,7	15,0	16,6
Oristano	15,4	17,1	18,9	20,6
Sassari	13,1	14,7	16,6	18,2
Sardegna	12,63	14,29	16,08	17,99

Tabella 21 – Sardegna – Indice di dipendenza senile, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

Macroaree	1992	1997	2002	2007
Sassarese	11,62	13,3	15,31	17,08
Anglona	14,31	16,24	18,31	20,59
Goceano	16,42	18,06	19,11	20,46
Mejlogu	21,38	22,99	24,27	25,84
Provincia Sassari	13,08	14,74	16,56	18,23

Tabella 22 – Provincia di Sassari – Indice di dipendenza senile, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

L'invecchiamento della popolazione si riflette anche sull'età media della popolazione, in costante crescita nel corso degli ultimi anni. In dettaglio il ritmo di incremento è di quasi 2 anni ogni 5 di calendario: il dato della provincia è passato dai 37 anni del 1992 ai 42,5 del 2007 (Cfr. tab. 23).

Province	1992	1997	2002	2007
Cagliari	35,70	37,81	40,00	41,97
Carbonia-Iglesias	36,52	38,73	41,16	43,39
Medio Campidano	36,58	38,68	40,89	42,91
Nuoro	37,14	38,77	40,62	42,41
Ogliastra	36,80	38,56	40,46	42,44
Olbia-Tempio	36,93	38,55	40,21	41,72
Oristano	38,37	40,11	41,99	43,76
Sassari	37,15	39,01	40,87	42,49
Sardegna	36,68	38,61	40,63	42,46

Tabella 23 – Sardegna – Età media, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

L'analisi per singola provincia evidenzia un'evoluzione ben precisa dell'età media, ovunque in aumento: anche in questo caso sono le province di Cagliari ed Olbia-Tempio a presentare i più bassi valori dell'età media, inferiori ai 42 anni. I dati più elevati dell'indicatore si osservano nelle province di Oristano e di Carbonia-Iglesias, dove l'età media è superiore ai 43 anni.

In provincia di Sassari solo 4 piccoli comuni presentano un'età media inferiore ai 40 anni; i centri collinari ed interni, invece, mostrano una dinamica molto più preoccupante, proiettata ormai verso i 50 anni (Cfr. tab. 24).

Macroaree	1992	1997	2002	2007
Sassarese	36,33	38,37	40,37	42
Anglona	38,09	39,87	41,7	43,71
Goceano	38,53	39,87	41,25	42,83
Mejlogu	42,28	43,41	44,8	46,37
Provincia Sassari	37,15	39,01	40,87	42,49

Tabella 24 – Provincia di Sassari – Età media, anni 1992, 1997, 2002, 2007 valori percentuali (elaborazioni su dati ISTAT)

Previsioni

L'insieme degli indicatori demografici costituisce il punto di partenza su cui impostare le previsioni dell'andamento futuro della popolazione. Gli elementi di criticità brevemente richiamati in precedenza indirizzano gli esercizi previsivi verso un sentiero di significativa riduzione della popolazione.

L'adozione dei principali metodi di previsione proposti dall'ISTAT produce infatti stime dell'ammontare della popolazione provinciale inferiori fra il 10 ed il 40% rispetto al valore attuale (Cfr. tab. 25).

Anni	Ipotesi di previsione			
	Alta	Centrale	Bassa	Costante
2007	333.576	333.576	333.576	333.576
2012	337.701	335.261	333.125	331.530
2017	340.063	334.237	328.659	325.456
2022	340.940	330.885	320.860	316.005
2027	340.714	325.719	310.488	304.011
2032	339.525	318.998	298.003	289.988
2037	336.349	310.406	283.609	274.323
2042	330.645	299.860	267.516	257.272
2047	322.782	287.560	249.792	238.902
2052	313.064	273.623	230.670	219.469
2057	302.137	258.608	210.816	199.622

Tabella 25 – Provincia di Sassari – Previsioni della popolazione, anni 2007 – 2057 valori percentuali

Per contrastare una simile linea evolutiva, dovuta alle sfavorevoli dinamiche di natalità ed invecchiamento, è dunque necessario prevedere ed attuare interventi specifici rivolti alla famiglia e all'infanzia, oltre che intercettare flussi migratori più consistenti.

6. I DISPOSITIVI DEL PIANO

La pianificazione provinciale inaugurata dal Pup, si configura come progetto ambientale volto alla costruzione di un nuovo modello di urbanità (città territoriale), che si costruisce sulla coerenza tra il sistema paesaggistico-ambientale e l'organizzazione dello spazio del territorio provinciale attraverso l'individuazione di nuove figure socio-territoriali intese come esito di aggregazioni flessibili e non statiche generate sulla base della condivisione di problemi e potenzialità; in tale prospettiva, il Piano parte dalla elaborazione di una geografia del paesaggio ambiente del territorio provinciale, su cui calibrare una organizzazione coerente dello spazio urbano e territoriale. Tale geografia è stata articolata secondo:

- 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, articolata secondo:
 - geografia della popolazione del territorio provinciale
 - geografia dell'economia delle attività;
 - geografia ambientale;
- una geografia dell'organizzazione dello spazio articolata secondo:
 - genesi dell'insediamento;
 - sistema insediativo;
 - sistema della progettualità del territorio;
 - sistema dell'allestimento strutturale ed infrastrutturale del territorio;
 - infrastrutture idrico, fognarie depurative;
 - infrastrutture per il ciclo dei rifiuti;
 - infrastrutture per l'energia;
 - infrastrutture telematiche;
 - sistema dei servizi superiori
- una geografia giuridico istituzionale;
- una geografia del sistema informativo territoriale;

Delineato il nuovo modello di urbanità come riferimento all'azione, il Piano individua, con funzioni strumentali al suo perseguimento, un dispositivo spaziale (che comprende anche le geografie di sfondo sopraccitate) e un dispositivo giuridico.

6.1 Il dispositivo spaziale del piano

Il dispositivo spaziale assunto dal Piano si articola in geografie, ecologie, sistemi di organizzazione dello spazio e campi del progetto ambientale.

Le geografie rappresentano il riferimento di base della costruzione della conoscenza di sfondo necessaria per l'individuazione delle altre categorie interpretative. Descrivono le forme e i processi del territorio provinciale che possono essere ricondotti 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 inquinamento, 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.

Le ecologie (elementari e complesse), rappresentano 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 indirizzato alla costruzione di economie strutturali orientate in senso ambientale. 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 essenza descrive un *anello ambientale* che si costituisce nella connessione del territorio costiero con il corridoio ambientale che si dispiega dal Goceano al Monteleone e che include le aree ambientali del Limbara e della regione paleobotanica dell'Anglona quali tracce 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 contribuiscono ad indirizzare gli interventi progettuali sul territorio coerentemente con i processi ambientali ed insediativi in atto. Questo avviene attraverso una descrizione normativa incentrata sulle potenziali conseguenze delle azioni di trasformazione senza la prescrizione di usi consentiti o destinazioni funzionali. Esse rappresentano, pertanto, ecologie di base da cui partire per costruire attraverso processi di campo un insieme di *ecologie territoriali*, nuove figure del rapporto tra società locali e territorio che emergono da processi progettuali cooperativi - definiti dal Piano *procedimenti* di campo- come ad esempio, quelle riportate qui di seguito come prima ipotesi da verificare ed eventualmente sviluppare in fase di attuazione e implementazione negoziata del Pup-Ptc:

- ecologie dei sistemi geoambientali;
- ecologie dei sistemi lacustri e delle acque superficiali;
- ecologie dei sistemi costieri;
- ecologie delle aree protette;
- ecologie dello sviluppo rurale;
- ecologie dell'insediamento storico;
- ecologie dei sistemi dei servizi sociosanitari;
- ecologie dell'insediamento urbano;

- ecologie degli insediamenti produttivi;
- ecologie degli insediamenti turistico ricettivi;

I sistemi di organizzazione dello spazio hanno la funzione di sostenere l'urbanità del territorio provinciale, rendere durevoli gli assetti spaziali e riproducibili le economie. Rappresentano il quadro delle condizioni di infrastrutturazione del territorio e delle linee guida per la gestione dei servizi e costituiscono le condizioni per lo sviluppo delle ecologie territoriali.

Comprendono:

- sistema dei servizi superiori;
- sistema dei servizi sociali;
- sistema formativo:
- sistema della formazione professionale;
- sistema dell'energia;
- sistema delle telecomunicazioni;
- sistema della mobilità;
- sistema ciclico dell'acqua:
- sistema dell'approvvigionamento idrico;
- sistema idrico integrato;
- sistema ciclico dei rifiuti.

I campi del progetto ambientale sono aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio

Mediante l'individuazione dei campi, il Piano apre una serie di finestre di problemi e potenzialità delle risorse, di ambiti a carattere sovracomunale, correlate 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. Il campo rappresenta l'unità spaziale di base dell'accordo di campo, che coinvolge i Comuni interessati 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.

Il Piano individua una primo insieme di *campi del progetto*, di seguito riportato, ma altri campi, così come altri attori del territorio possono emergere dai processi di campo.

- Campi geoambientali;
- Campi lacustri e della distribuzione delle acque superficiali;
- Campi dei sistemi costieri;
- Campi delle aree protette;
- Campi dell'insediamento storico;
- Campi dei servizi socio-sanitari;
- Campi dell'insediamento urbano;
- Campo della formazione professionale;
- Campi dello sviluppo rurale;
- Campi della città costiera;
- Campi dei processi di gestione di alcuni sistemi di organizzazione dello spazio;

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 attraverso lo strumento dell'accordo di campo.

Tramite il "progetto ambientale di campo" 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 nei "campi del progetto ambientale" e negli "accordi di campo" da corrispondervi, intesi come una prospettiva giuridica cui affidare lo statuto dei comportamenti territoriali reciproci in una realtà sempre mobile. Le nuove figure spaziali che emergono da un tale processo 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 di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali nuovi.

In questo senso definisce 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.

6.2 Il dispositivo giuridico del piano

6.2.1 Dal piano prescrittivo al piano procedimentale: gli accordi di campo

In un ambiente di pianificazione così configurato, il Piano non stabilirà nuovi vincoli rispetto a quelli che norme di legge o altri piani hanno già istituito. 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 hanno ricevuto da parte del gruppo di pianificazione nella fase di elaborazione del previgente Pup-Ptc sono serviti 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, ecc...; – 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 autoorganizzano 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 d.lgs. 112/98 e, successivamente, dal 234/2001, nonché dalla l.r. n. 9 del 2006, 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. Su queste linee si innesta in maniera coerente e consequenziale, la predisposizione e l'attuazione del Piano strategico provinciale.

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. IL MODELLO GIURIDICO DEL PIANO

7.1 Prospettive aperte dal quadro legislativo

In direzione della massima semplificazione dei rapporti tra Piano urbanistico provinciale e Piano territoriale di coordinamento si assume che il Ptc previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000 ed il Pup, previsto dall'art. 16 della l.r. n. 45 del 1989, rappresentino uno stesso strumento. In relazione ai rapporti del Pup-Ptc con i Piani regionali, occorre evidenziare che, nel corso delle fasi di redazione-approvazione del Piano, è venuto evolvendosi lo scenario normativo nazionale e regionale in materia di tutela paesaggistica con la previsione, la redazione e l'approvazione, ai sensi della l.r. 25/11/2004 n. 8, del Piano paesaggistico regionale – relativo al primo ambito omogeneo – zona costiera; è, pertanto, venuta meno l'iniziale ipotesi di configurare il Piano provinciale quale proposta di Piano territoriale paesistico da formulare alla Regione.

Nondimeno una prima promettente linea di lavoro può configurarsi sulle funzioni ed il ruolo che il Ptc potrebbe assumere rispetto al quadro complessivo degli strumenti di pianificazione.

La Provincia, mediante il Piano, da un lato, è chiamata dal Ppr, ed in particolare dall'art. 106 delle Nta, a definire alcune discipline settoriali dell'assetto territoriale provinciale ed a recepire ed attuare le disposizioni del Pai e della pianificazione settoriale regionale⁵⁰, dall'altro, però, potrebbe proporre alla Regione medesima:

- un'ipotesi di pianificazione dei bacini idrografici che può configurarsi, in forma più incisiva e maggiormente integrata con il livello conoscitivo provinciale, come azione partecipativa, integrativa e/o coordinatrice delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed una base conoscitiva per la progettazione delle opere e degli interventi di competenza provinciale di cui all'art. 61, comma 1, lett. c) della l.r. n. 9 del 2006;
- un'ipotesi di coordinamento delle possibili pianificazioni delle aree protette ex lege regionale 31/89, individuate nel territorio provinciale;
- una base conoscitiva, a partire dalla perimetrazione delle aree rilevanti per la normativa sugli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, per la successiva puntuale pianificazione, anche in attuazione dell'art. 106, punto 3c) delle Nta del Ppr e nell'esercizio delle funzioni attribuite alla Provincia dall'art. 53, comma 1, lett. g) della l.r. n. 9 del 2006, delle zone interessate da stabilimenti a "rischio di incidente rilevante";
- un'ipotesi di programmazione e pianificazione delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi e delle emergenze ad essa attribuite in materia di protezione civile dal d.lgs. 112/98 e dalla l.r. n. 9 del 2006. Un'altra interessante linea di lavoro, scaturita dall'esplorazione degli aspetti giuridico-istituzionali del rapporto tra Pup-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 ancora conto in modo adeguato del fallimento dell'esperienza della pianificazione "a cascata". Sebbene il modello tradizionale sia lacerato in più punti, specie per quanto riguarda la pianificazione

⁵⁰ V. supra §§ 4.1.2 e 4.1.3.

economica, non emerge ancora una riforma dei procedimenti programmatori che sia coerente con i nuovi assetti istituzionali che stanno prendendo corpo.

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, pur avendo, finalmente compiuto alcune scelte ordinamentali e funzionali che potrebbero consentire la creazione di un sistema integrato delle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà⁵¹. 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, tenendo presente e cercando di sviluppare il sistema di strumenti di esercizio associato delle funzioni delineato dalla l.r. 12 del 2005. 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 una città territoriale in cui i servizi urbani non siano concentrati ma diffusi su tutto il territorio o, in altre parole, 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

⁵¹ il riferimento è alla l.r. n. 9 del 2006

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, ecc...) 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 è titolare di funzioni amministrative e regolamentari idonee per incidere sulle scelte delle 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, il Ptc può costruire abbastanza liberamente il proprio procedimento di formazione ed i suoi rapporti con la pianificazione comunale.

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 base per l'elaborazione del Piano strategico provinciale e, insieme a questo, 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, per il quinquennio 2007-2013, cioè uno strumento per impostare i programmi e controllarne la coerenza territoriale. Un ruolo che in prospettiva può materializzarsi mediante figure operative *ad hoc* che si potrebbero concretizzare attraverso l'istituzione in ambito provinciale di una struttura permanente per lo sviluppo in ambito locale dei programmi europei.

7.2 Linee guida per i campi e per i sistemi di organizzazione dello spazio

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

I procedimenti di campo, come detto, rappresentano il Piano come processo che coinvolge in un'azione di confronto e cooperazione i vari soggetti politici per la soluzione di differenti problemi. Gli accordi di campo sono il risultato finale del procedimento di campo attraverso il quale i differenti soggetti operanti sul territorio concordano le regole di gestione dei processi territoriali nei campi di problemi e di potenzialità.

Avendo come sfondo questi elementi e avendo come riferimento l'obiettivo generale di avviare la costruzione della città territoriale provinciale - fondata sull'ambiente e su un'economia orientata in senso ambientale - attraverso un'attività cooperativa con i Comuni e gli altri attori del territorio, il Piano individua gli obiettivi specifici territorializzati, cioè riferibili agli elementi della organizzazione territoriale, le linee guida che corredano i sistemi infrastrutturali e dei servizi e i campi. Tali linee guida vengono riportate nella Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure.

Con l'attuazione-gestione del Piano altre linee guida emergeranno dall'azione che gli attori territoriali affronteranno attraverso i processi di campo. In questo senso, le linee guida riportate nella Normativa costituiscono la base normativa di primo riferimento per l'attivazione dei processi.

GLOSSARIO

- Accordo di campo** È la figura giuridica base delle procedure di formazione e di gestione del Piano. È il risultato finale del procedimento di campo (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). A seconda degli ambiti interrelati, si possono avere campi provinciali, interprovinciali, subprovinciali.
- Città territoriale** Vedi qui sotto Civitas
- Civitas** Nella letteratura urbanistica questo termine indica la comunità che abita nel luogo urbano (Urbs), così come l'Urbs rappresenta il luogo in cui abita la Civitas. Nella storia della città, urbs e civitas sono unite in un legame indissolubile. Nel Piano si parla anche di civitas 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

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.

La partecipazione alla costruzione del processo pianificatorio

La costruzione del quadro conoscitivo del territorio della provincia è stata portata avanti nel corso dell'attività, a partire dalla stesura del piano originario attraverso il confronto con diverse figure socioterritoriali con le quali si è iniziato a delineare un proficuo processo di collaborazione e comunicazione nella definizione dei futuri assetti del territorio provinciale. Nell'evidenziare l'importanza di stringere sempre più il rapporto di reciproca collaborazione per il prosieguo dell'attività di pianificazione si segnalano per il loro contributo:

Tutte le Amministrazioni comunali della Provincia nelle persone dei Sindaci, Assessori, Amministratori, personale tecnico-amministrativo e degli operatori ed assistenti sociali.

La Regione Autonoma della Sardegna per la collaborazione e l'attività di supporto prestata, in particolare gli Assessorati:

- Programmazione, bilancio ed assetto del territorio
- Enti locali finanze ed urbanistica
- Difesa dell'ambiente
- Lavori pubblici
- Lavoro e formazione professionale
- Industria – Settore estrattivo
- Turismo artigianato e commercio

Il personale tecnico-amministrativo della Provincia di Sassari, in particolare:

- Settore ambiente
- Settore turismo e attività produttive
- Settore edilizia scolastica
- Settore scuola, cultura e sport
- Settore servizi sociali
- Settore viabilità e trasporti

Per le inchieste conoscitive portate avanti nelle scuole tramite questionari le scuole e il Provveditorato agli Studi della Provincia di Sassari.

Gli Amministratori e tutto il personale tecnico-amministrativo dei seguenti Enti che hanno collaborato e contribuito alla costruzione di un quadro conoscitivo nei differenti campi disciplinari afferenti la pianificazione:

- A.S.L. n 1 (Sassari)
- A.S.L. n 1 (Sassari) – Servizio sanità animale
- Archivio di Stato di Sassari
- Ente Foreste della Regione Sardegna
- Biblioteca dell'Università di Sassari
- Camera di Commercio di Sassari
- Comunità montane
- Consorzi di bonifica
- Enav (Alghero)
- Ersat
- Enas
- Servizio del Genio Civile di Sassari
- Ispettorato Agrario
- Ispettorato Forestale
- Sar
- Soprintendenza Regionale
- Soprintendenza Archeologica per le Province di Sassari e Nuoro
- Soprintendenza ai B.A.A.A.S. per le Province di Sassari e Nuoro
- Stazione Sperimentale del Sughero di Tempio

- Associazione degli Industriali di Sassari
- Biblioteca del Banco di Sardegna
- Centro Studi del Banco di Sardegna
- Cif
- Claii
- Confartigianato
- Confindustria
- Coni - Comitato Provinciale di Sassari
- Enaip - Sezione di Chilivani
- Enaip – Sezione di Sassari
- Enfap di Sassari
- Esep
- Federazioni Sportive della Provincia di Sassari
- Ial Sardegna
- Iaros Sassari
- Istat
- Osservatorio Industriale
- Servizio 118
- Terna-Gruppo Enel (Cagliari)

I seguenti Dipartimenti dell'Università di Sassari che a vario titolo hanno contribuito all'attività di conoscenza del territorio:

- Dipartimento di Botanica ed Ecologia Vegetale dell'Università di Sassari
- Istituto di Scienze Geologico – Mineralogiche dell'Università di Sassari
- Dipartimento di Economia e Sistemi Arborei della Facoltà di agraria dell'Università di Sassari
- Dipartimento di Ingegneria del Territorio della Facoltà di Agraria dell'Università di Sassari
- Le seguenti Aziende ed Istituti di ricerca che hanno fornito dati ed informazioni:
- Società Demos
- Osservatorio sulla qualità e le politiche sociali (Provincia di Sassari)

GRUPPO DI LAVORO

La revisione generale del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento di cui alla presente stesura, è stata predisposta, dalla Provincia di Sassari, Assessorato alla programmazione e pianificazione, attraverso la collaborazione con le Facoltà di Architettura, Facoltà di Agraria, Facoltà di Economia, Facoltà di Scienze Politiche, Facoltà di Scienze Matematiche, fisiche naturali dell'Università degli studi di Sassari.

Il Piano, pur conservando l'originaria impostazione e struttura è stato completamente aggiornato ed è stato sviluppato in relazione all'adeguato al Piano paesaggistico regionale e agli altri Piani di settore. La predisposizione della revisione del Pup-Ptc, a partire dal Piano originario si è delineata in un arco di tempo che va dal gennaio del 2008 al dicembre del 2008 ed è stata svolta, coerentemente con l'impostazione che la Provincia ha assunto sin dalla stesura dell'originario Piano, da una struttura di pianificazione costituita da componenti interne costituite dal Servizio pianificazione territoriale della Provincia e componenti esterne, costituite dal Comitato scientifico, dal gruppo di referenti scientifici e dall'Ufficio del Piano. In relazione all'articolazione dei rapporti tra le due componenti occorre evidenziare quale elemento di fondamentale importanza per lo sviluppo del processo di pianificazione, la strettissima integrazione tra le due componenti nel corso di tutta l'attività.

In relazione ai contributi delle diverse figure professionalità costituenti le componenti della struttura, la descrizione del lavoro svolto non può prescindere dalla considerazione che l'attività, pur prevedendo diverse aree tematiche, si è caratterizzata per la stretta collaborazione ed integrazione, in tutte le elaborazioni effettuate, delle diverse competenze disciplinari.

Per quanto detto, si vuole evidenziare come l'individuazione dei singoli contributi in relazione a un criterio di raggruppamento che richiama le aree disciplinari di primo riferimento, non esaurisca l'attività svolta dalle singole figure che si è caratterizzata per la sua trasversalità e per la sua integrazione multidisciplinare:

Coordinamento Scientifico

Giovanni Maciocco – Facoltà di Architettura - Università degli Studi di Sassari

Coordinamento Amministrativo

Salvatore Masia – Dirigente del Settore Programmazione e Pianificazione – Provincia di Sassari

Coordinamento Tecnico

Antonio Sanna – Funzionario responsabile dell'Ufficio del Piano del Settore Programmazione e Pianificazione - Provincia di Sassari

Comitato scientifico

Facoltà di Architettura - Università degli Studi Sassari

Arnaldo Cecchini

Maurizio Minchilli

Facoltà di Agraria - Università degli Studi Sassari

Michele Gutierrez

Pietro Luciano

Facoltà di Economia - Università degli Studi Sassari

Francesco Morandi

Lucia Giovanelli

Lucia Pozzi

Facoltà di Scienze MFN - Università degli Studi Sassari

Nicola Sechi

Rossella Filigheddu

Giacomo Oggiano

Facoltà di Scienze Politiche - Università degli Studi Sassari

Marcello Cecchetti

Elisabetta Cioni

Giorgio Garau

Referenti Scientifici di Settore

Facoltà di Architettura - Università degli Studi Sassari

Ivan Blečić

Martino Marini

Facoltà di Agraria - Università degli Studi Sassari

Sandro Dettori

Marcello Niedda

Salvatore Madrau

Facoltà di Economia - Università degli Studi Sassari

Andrea Franco

Dimitri Paolini

Coordinamento operativo

Mara Balestrieri – Facoltà di Architettura – Università degli Studi di Sassari

Supporto al coordinamento operativo

Tanja Congiu – Facoltà di Architettura – Università degli Studi di Sassari

Gruppo di lavoro

Nucleo interno della Provincia

Laura Meloni, Rosaria Motta, Roberto Spurio

Ufficio del Piano

Area giuridico-amministrativa

Serena De Angelis, Antonio Sanna

Area della sociodemografia e dell'economia

Daniela Concu, Massimo Esposito, Stefano Mura

Area dei processi dell'ambiente naturale e della trasformazione agraria del territorio

Giovanni Deplano, Maria Antonietta Mariani, Simona Monni, Stefania Pisanu, Antonio Poddine

Area dell'insediamento e della geografia urbana
Mara Balestrieri, Tanja Congiu

Area della geografia storica-culturale
Antonello Monsù

Area dell'allestimento infrastrutturale del territorio
Sabrina Carboni, Silvia Carboni, Tanja Congiu, Manuela Sanna

Area dei servizi sociali
Ronny Gavini, Giovanni Mandras

Area della valutazione ambientale strategica
Giovanni Mandras, Giovanni Deplano, Maria Antonietta Mariani, Simona Monni, Stefania Pisanu, Antonio Poddine, Sabrina Carboni, Silvia Carboni, Manuela Sanna

Area del sistema informativo e cartografico
Gianluca Melis, Serafino Scanu, Roberto Spurio

Ufficio del Patto
Antonella Gaspa, Frantziscu Sanna, Angela Pala

Collaboratori
Alessandro Plaisant, Laura Lutzoni, Maurizio Serra, Andrea Tapia, Loredana Tedeschi

Attività di supporto amministrativo
Lucia Gareddu

Tirocinanti
Eleonora Cappello, Ilaria Carboni, Mario Cicolecthia, Silvia Dessì, Maria Laura Doro, Andrea Manconi, Valentina Orrù, Gavino Pirastru, Marianna Pirina, Savina Viridis, Valentina Sias, Gianluigi Torru, Rita Zara.