



# PROVINCIA DI ORISTANO

SETTORE PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

**PIANO URBANISTICO PROVINCIALE**

**PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO**

0. Statuto e Norme generali

**TITOLO I  
USI DEL TERRITORIO**

1. Ecologie dell' Ambiente naturale e della Trasformazione agraria
2. Ecologie della Storia
3. Ecologie degli Insedimenti

**TITOLO II  
SISTEMI  
DELL'ORGANIZZAZIONE DELLO  
SPAZIO**

4. Sistemi dell' Ambiente
5. Sistema dei Beni culturali
6. Sistemi del Servizi e delle Produzioni
7. Sistemi degli Insedimenti e delle Infrastrutture

**TITOLO III  
CAMPI E METAPROGETTI DI  
CAMPO**

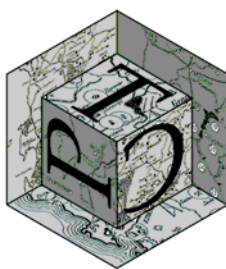
8. Campi
9. Metaprogetti di Campo

**TITOLO IV  
CARTOGRAFIA E SCHEDE**

- A. Tavole
- B. Schede

## RELAZIONE

UFFICIO DEL PIANO		
Coordinatori	Prof. Giovanni MACIOCCO	Ing. Enzo SANNA
Ambiente e Trasformazione e agraria	Prof. Sandro DETTORI Prof. Nicola SECHI	Laura DEMURU - geologo Marcello MISCALI - geologo Pierangela OBINU - biologo Carlo PODDI - dott. scienze forestali Veronica SANNA - biologo
Beni culturali	Prof. Raimondo ZUCCA	Maura FALCHI - architetto Antonio VACCA - archeologo
Insedimenti ed Urbanistica	Arch. Aldo LINO	Valentina CABOI - dott. pianif. e urbanistica Elisa MURA - ingegnere
Popolazione, Economia e Normativa	Prof. Stefano USAI Prof. Paolo CARROZZA	Giorgio LADU - dott. scienze politiche Manuela OBINU - dott. scienze politiche Maria PASSINO - dott. giurisprudenza Roberta UCCHEDDU - dott. economia e commercio
Sistema informativo	Ing. Alberto LUCIANO	Gianpaolo ENNA - ingegnere Gianfranco PORCU - ingegnere Pier Marcello TORCHIA - geometra





---

## IL PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO ED URBANISTICO PROVINCIALE

---

### PREMESSA

---

#### OBIETTIVI DEL PIANO

---

Il Piano Territoriale di Coordinamento ed Urbanistico della Provincia di Oristano, o Piano, contiene un insieme di obiettivi molto generali e si pone come uno strumento che propone una nuova organizzazione urbana del territorio provinciale in modo da:

- dotare ogni parte del territorio di una specifica qualità urbana e costruire nuove solidarietà urbane per formare *città di città*, più adeguate al *regno dell'urbano* contemporaneo;
- 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.

Il Piano, evidentemente, tende a rendere operativa su un piano politico l'idea, altrimenti sfuggente e banale, della sostenibilità ed a declinarla con risposte specifiche per specifici problemi, portando avanti la sua funzione essenziale, che è quella di favorire a livello territoriale l'elaborazione di idee e di scenari sul futuro del territorio provinciale.

Il territorio provinciale ha nel passato, a parte i monumentali interventi connessi alle bonifiche, subito il maggior effetto collaterale positivo nel mantenimento dei luoghi ad un buon livello di custodia e di qualità ambientale, e ad un alto grado di naturalità. Ciò è sostanzialmente dipeso dal fatto che su di esso, per il suo ruolo periferico e marginale precedente alla sua recente storia di autonomia provinciale, a differenza del restante contesto regionale ed ancor più nazionale, non si sono incrociati strumenti di pianificazione e di programmazione specifici che generassero trasformazioni significative ed irreversibili.

Così, in questo terreno libero da idee ingombranti, la *costruzione di territorio*, che è l'attività ambiziosa cui tende il Piano, procede attraverso la costruzione di processi identitari, ciò è, primariamente, una operazione culturale che presuppone il riconoscimento di un filo conduttore dell'evoluzione del territorio nella compresenza di specifici domini della natura e della storia, che ne hanno favorito la caratterizzazione, anche differenziandolo in ambito regionale.

I primi, i domini della natura, cioè i vasti compendi lacuali al di qua dei margini sabbiosi del golfo, i campidani, il corridoio vallivo del Tirso, i sistemi montani dell'Arci e del Montiferru, gli ampi compendi forestali del Barigadu, etc., che fino a ieri erano visti dalle comunità insediate talvolta come ambiente fisico di mero supporto alle attività, ed



esito visibile dei processi di disinvestimento nei confronti delle economie tradizionali, oggi sono sempre più intesi come risorse con cui dialogare maggiormente e da inquadrare in specifiche modalità di fruizione e processi di strutturazione di nuove economie, orientate proprio in senso ambientale.

I secondi, domini e luoghi della storia, sono quelli che restituiscono maggiormente il senso di sé quale consapevolezza di una certa nobiltà, fierezza e spirito di appartenenza ad un collettivo unico, costantemente in relazione con un sistema di risorse il cui valore è riconosciuto dalle comunità. E' il senso collettivo, ancora fortemente presente e radicato nella civiltà provinciale, che si caratterizza per l'operosità e la disponibilità alla collaborazione, che si è evoluto nei passaggi della storia, dal neolitico, in cui questo territorio occupava un posto centrale nel mercato dell'ossidiana, alla civiltà nuragica, manifestazione preistorica di una cultura quasi-urbana e di una forte spazializzazione delle attività umane, al confronto con le culture fenicio-punica e poi romana, che concretizzavano l'intuizione delle ampie risorse territoriali presenti, alla storia "regale" del Giudicato fortemente autonomo, legato a dinastie che si confrontavano con le equivalenti europee.

Questo territorio, rispetto all'epoca giudicale, non ha visto l'affermarsi di nuove aggregazioni, significativamente diverse dalle curatorie e l'assetto attuale risponde ad una logica di infrastrutturazione di rilievo trans-provinciale<sup>1</sup>.

Se il recupero della propria identità storica è funzionale ad un discorso di prospettiva progettuale, cioè alla possibilità di elaborazione di una visione futura, allora il superamento del senso di sconfitta e di frustrazione di fronte alla crisi della modernità, in cui il processo di emancipazione dal mondo agropastorale al mondo della città non ha prodotto benessere ed ha allontanato dai territori, e di fronte alla marginalità di cui progressivamente si è connotato questo territorio, può consentire di elaborare degli scenari nuovi di riappropriazione e di riscatto.

Di fronte a segni della natura e della storia così forti, e fortemente *portatori* di sviluppo, il Piano si pone, invece, come una forma di pianificazione, contemporaneamente:

---

<sup>1</sup> La storia mette in evidenza il ruolo dell'infrastrutturazione nell'evoluzione urbana e la progressiva concentrazione urbana negli ambiti di pianura. Nell'evo antico c'erano risorse sufficienti a generare più città. Dall'alto medioevo l'unica città comincia ad essere soltanto Oristano, capitale di Giudicato, Città regia, etc. Il destino urbano del territorio provinciale si è legato all'instaurarsi di domini feudali e alle esigenze di difesa costiera. In epoca sabauda la realizzazione della strada regia e della ferrovia hanno costituito un fattore di interconnessione nord- sud e una certa continuità territoriale, ma attualmente ancora connotano l'oristanese per essere poco più che un luogo d'attraversamento, la cui importanza è legata soprattutto al fatto di rimandare ad altri contesti urbani forti (Cagliari e Sassari, nello specifico). Così, in epoca contemporanea, la realizzazione del grande invaso dell'Omodeo, con l'infrastrutturazione irrigua della destra idrografica del Tirso, e l'imponente bonifica integrale della piana di Terralba, con la colonizzazione di Arborea, hanno prodotto esiti dicotomici e di forte squilibrio tra i momenti dello sviluppo della città costiera, o di pianura, e della città "interna", fortemente subalterna alla prima



- *debole*, per l'atteggiamento non risolutivo, non prescrittivo o di controllo, ma dialogico ed esplorativo di opportunità, perché non prefigura ed impone nuove gerarchie o nuovi modelli;
- *forte*, in quanto imposta la sua strategia sulla mobilitazione di conoscenza attorno ai problemi, selezionati dal contesto come rilevanti, e sull'incoraggiamento di progettualità locale e di matrice cooperativa.

Inoltre, risulta evidente lo "sbilanciamento" verso il territorio e i suoi attori rappresentativi, chiamati a costruire immagini del proprio futuro, e la costante tensione verso uno scenario di riequilibrio e di ricerca di precondizioni per un incremento della qualità territoriale.

I punti metodologici della costruzione di questo nuovo modello sono:

- l'assunzione della sostenibilità come idea regolatrice di nuovi strumenti metodologici che si conformano ai sistemi territoriali locali e quindi come modalità di intervento globale nel territorio;
- l'assunzione dell'ambiente - inteso come natura e storia - come nucleo centrale dell'intero progetto di territorio; la dimensione ambientale, quindi, è specifica del piano e ad essa fanno riferimento tutte le questioni affrontate, che in essa riconoscono nuove strutture generative per la costruzione di un nuovo modello di urbanità. Inoltre, si pongono le basi per assumere le economie di prossimità come strategia locale dello sviluppo economico;
- l'assunzione di un concetto di centralità urbana non più legato alla tradizionale geografia della polarizzazione, ma alla capacità di coinvolgere in un processo di crescita urbana gli indizi di vitalità diffusi nel territorio;
- ricostituzione della *civitas* territoriale come esito di un progetto di territorio a carattere cooperativo ed elaborazione di scenari nuovi di riappropriazione e riscatto;
- l'esigenza di far emergere nuovi rapporti tra società e territorio superando prefigurazioni forse non più proponibili, che fanno corrispondere in modo semplificante e deterministico a figure spaziali (come ad esempio le regioni storiche) figure socio territoriali (come ad esempio le comunità territoriali, che in passato hanno avuto con le regioni storiche legami determinanti per l'organizzazione della vita insediativa, ma che oggi cercano di costruire nuove relazioni e nuove prospettive);
- l'individuazione di "campi del progetto" come ambiti territoriali su cui avviare processi di confronto tra i diversi soggetti del territorio, per la costruzione di nuove Ecologie territoriali come unità di riferimento intermunicipali degli scenari futuri di organizzazione dello spazio e dell'economia delle attività, orientati in senso ambientale;
- la caratterizzazione del Piano come procedimento dotato di una sua strumentazione basata sulla figura giuridica dell'accordo di campo, che sostituisce la tradizionale normativa prescrittiva a priori con una descrizione normativa, per muovere verso la



---

costruzione di impegni e obblighi reciproci tra i differenti soggetti del territorio, in primis i Comuni;

- la configurazione multipla del Piano territoriale di coordinamento che si propone di fornire conoscenze per il Piano paesaggistico regionale, come Direttiva regionale per il progetto del territorio, e come direttive per i Piani di settore.

Con questa attività progettuale la Provincia esprime, inoltre, il proprio punto di vista sul tema dell'*urbanità* con riferimento agli assetti regionale, ed in particolare sulla definizione ed il rafforzamento del ruolo di indirizzo e di pianificazione delle province.



---

## QUADRO GIURIDICO E NORMATIVO

---

### IL GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA COSTITUZIONE

L'incremento dell'autonomia degli enti locali è sempre avvenuta in virtù di conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali. Successivamente, con l'assunzione del principio di sussidiarietà da parte della Costituzione<sup>2</sup> si è continuato a riconoscere alle Regioni a statuto speciale il mantenimento di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali, in particolare nel campo dell'urbanistica.

La Costituzione, nella sua stesura originaria, per la materia urbanistica, attribuiva alle Regioni la possibilità di emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Della materia urbanistica si dava una caratterizzazione molto ampia definendola come "disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo". La definizione è rimasta praticamente immutata fino al riconoscimento nel quadro normativo di una molteplicità di interessi, oltre all'urbanistica, legati al territorio, quali l'ambiente, la natura e la difesa del suolo, che seppure distinti appartengono alle tematiche delle competenze acquisite dalle regioni e dagli enti locali.

Con la riforma della Costituzione l'autonomia del potere legislativo regionale viene esplicitamente sancita dal principio di sussidiarietà: "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", ossia in tutte le materie non comprese tra quelle di ordine generale riportate attribuite allo Stato, benché alcune disposizioni, previo accordo preventivo, conservano allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento relativamente alle funzioni ed ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali.

La modifica della Costituzione ha comportato, inoltre, una sostanziale inversione nell'ambito dell'espletamento delle funzioni amministrative, e quindi nella gerarchia degli enti locali; il Comune viene riportato al primo posto tra gli enti territoriali con l'effetto che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni (quali enti più vicini ai cittadini) salvo che, per assicurare l'esercizio unitario siano conferite a Provincia, Città metropolitana, Regione e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Benché la riforma costituzionale abbia operato una sorta di livellamento tra le regioni a statuto speciale e ordinario, la originaria differenziazione tra esse permane nella materia urbanistica; per le prime i relativi statuti riconoscono competenza legislativa esclusiva in materia urbanistica e la relativa potestà può svolgersi in maniera piena,

---

<sup>2</sup> Così come modificato dalla legge costituzionale n.3 del 2001



purchè nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, mentre per le seconde compete una potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, salvo che per la determinazione dei principi generali, riservata alla legislazione statale.

#### RUOLO DELLA PROVINCIA IN MATERIA DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

Alla Provincia sono stati attribuiti poteri diretti e compiti esclusivi in materia di pianificazione e tutela del territorio, da esercitarsi sempre nel rispetto degli indirizzi e delle prescrizioni impartite a livello regionale, nelle materie della:

- difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;
- tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;
- pianificazione territoriale, con la potestà di dotarsi di un proprio piano territoriale di coordinamento;

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (o il Piano diversamente denominato dalle varie legislazioni regionali) si pone ad un livello intermedio tra la pianificazione regionale e quella comunale e pone la Provincia come elemento centrale nella strategia di programmazione e coordinamento del governo del territorio.

I contenuti del Piano sono precisamente specificati, infatti esso deve determinare indirizzi generali di assetto del territorio, ed in particolare:

- le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Il Piano diventa, quindi, lo strumento con il quale l'Ente provincia dichiara la sua politica nel governo del territorio.

La Provincia ha, inoltre, specifici campi d'azione nella programmazione, infatti:

- raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;
- concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;
- formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma



regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali, sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatrice dei comuni.

Coerentemente all'unicità dell'azione politica della Provincia il Piano deve, pertanto, comprendere anche le tematiche della programmazione economica provinciale e della programmazione dei comuni.

La capacità di azione del Piano viene definita dalla Regione che con propria normativa può prevedere che assuma valore ed effetti di piano di tutela del settore della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, semprechè la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese istituzionali tra la Provincia e le amministrazioni competenti. In mancanza dell'intesa, infatti, i piani di tutela del settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.

#### IL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE

Nella Regione Sardegna la materia della pianificazione provinciale è regolata dalla L.R.45/1989 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) che dispone che la Provincia, con il Piano Urbanistico Provinciale redatto anche per settori d'intervento nel rispetto della pianificazione regionale, individua specifiche normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei:

- per l'uso del territorio agricolo e costiero;
- per la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali;
- per l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle cose destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale;
- per le attività ed i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale;
- per la viabilità di interesse provinciale;
- per le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio.

Seppure il Piano Urbanistico Provinciale sia precursore di attribuzioni alle Province di funzioni che a livello nazionale sono previste solo successivamente col Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, tra i due strumenti vi è una effettiva coincidenza, tanto che non è stato ritenuto necessario adeguare in tal senso la normativa regionale.

La L.R.45/1989 delinea il Piano Urbanistico Provinciale all'interno di un quadro di pianificazione articolato in tre livelli: Regione, Province, Comuni (singoli o associati).

La previsione regionale presenta una articolazione di competenze che, sebbene a



schema lineare e quindi di impianto semplice, non ha potuto esplicitare la propria incisività in quanto l'articolazione gerarchica necessita dell'azione pianificatoria avviata dal livello regionale; fatto non verificatosi. E', infatti, l'emanazione di direttive regionali che sostanzia la pianificazione provinciale che, a sua volta, sostanzia quella comunale.

#### LA PARTECIPAZIONE ALLA PIANIFICAZIONE:

Nei procedimenti di pianificazione urbanistica deve essere anzitutto garantita l'autonomia degli Enti locali il cui territorio è interessato dalle previsioni del piano. Il principio di autonomia<sup>3</sup> può dirsi rispettato ogni qual volta il procedimento finalizzato all'approvazione degli strumenti urbanistici sia articolato in modo tale da assicurare una **sostanziale partecipazione** allo stesso degli **enti** il cui assetto territoriale è determinato dagli strumenti in questione.

L'esercizio dell'attività amministrativa deve essere rivolto ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico primario in contemperamento, per quanto possibile, con gli altri interessi coinvolti, pubblici e privati: a tal fine è fondamentale la partecipazione dei soggetti interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi che li riguardano.

Detta partecipazione può esprimersi sia in funzione di **tutela della propria posizione** giuridica, attraverso la proposizione di "**opposizioni**", sia in funzione di collaborazione all'attività della P.A. attraverso la formulazione di "**osservazioni**".

Nei procedimenti relativi all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive<sup>4</sup> devono essere previste forme di partecipazione degli interessati, secondo le modalità stabilite dagli statuti degli enti locali<sup>5</sup>.

#### LO STATUTO DELLA PROVINCIA DI ORISTANO

Lo **Statuto** della Provincia di Oristano prevede l'effettiva partecipazione democratica di tutti i componenti della comunità provinciale all'attività politico-amministrativa, economica e sociale della comunità.

Infatti, a tal fine, guarda con favore la costituzione di associazioni tese a concorrere con metodo democratico a tale attività. Tali associazioni possono chiedere di essere consultate in occasione di modifiche dello Statuto, dell'approvazione del bilancio, del piano urbanistico provinciale, dei piani o dei regolamenti per il settore che interessa l'associazione consultata.

---

<sup>3</sup> Affermazione della Corte costituzionale in proposito alla garanzia costituzionale del principio autonomistico, prevista dagli artt.5 e 128 della Costituzione. La stessa Corte ha rilevato altresì che l'individuazione del modo nei quali tale coinvolgimento può avvenire è rimessa alla discrezionalità del legislatore (statale o regionale).

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art.8 2° comma D.lgs.267/2000

<sup>5</sup> Nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 241/90.



Lo stesso Statuto, richiamando i compiti della Provincia (tutela dell'ambiente e del territorio della Comunità, del suo paesaggio, dei suoi monumenti, dei beni artistici ed archeologici, con la promozione di ogni forma di valorizzazione sociale della loro fruizione e quello della piena valorizzazione delle risorse economiche locali), connota una stretta correlazione tra i campi d'azione e le specificità locali.

Tali compiti vengono svolti in un'ottica di cooperazione nel rispetto delle competenze degli altri soggetti collettivi ed individuali, nei limiti delle capacità finanziarie della Provincia stessa, adottando il metodo della programmazione, provvedendo direttamente o tramite sue istituzioni, o in concorso con altri Enti Pubblici o privati, nelle forme previste dalla legge e dallo Statuto.

#### **RAPPORTI ISTITUZIONALI E DI PIANIFICAZIONE CON ALTRI SOGGETTI ()**

L'ultimo decennio è stato caratterizzato da una serie di riforme istituzionali e amministrative molto rilevanti, specie per le istituzioni locali, culminate nel riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà.

Tutto ciò ha un notevole impatto sul ruolo assunto dai Comuni all'interno dell'area provinciale, e, di conseguenza, sul ruolo che la Provincia deve assumere ai fini della costruzione e della manutenzione di reti relazionali tra istituzioni locali e istituzioni di livello provinciale e regionale. Aspetti questi che, se non affrontati in maniera adeguata potrebbero mettere in discussione l'effettiva capacità di reggere il nuovo carico di funzioni che i recenti interventi di decentramento amministrativo attribuiscono agli Enti locali.



## SCENARIO CULTURALE

---

Le tematiche dell'esauribilità delle risorse naturali e della qualità dell'ambiente sono diventate protagoniste in tutte le politiche internazionali ed, in particolare, europee. Il termine *sostenibilità* è adoperato per riassumere politiche e comportamenti che, coscienti della complessità del rapporto tra le attività dell'uomo e l'ambiente dove queste si esercitano, tutelano le risorse e ne garantiscono la riproducibilità nel futuro.

Il problema della sostenibilità non riguarda, in linea di massima, soltanto i fenomeni più evidenti, come conseguenza di miopi politiche nell'uso delle risorse, che a volte possono apparire spazialmente distanti (inquinamento dell'aria e dell'acqua, compromissione dei suoli, deforestazione, variazioni delle condizioni climatiche, desertificazione, ...), ma chiama tutti ad impegnare comportamenti responsabili sul ruolo da assumere per tutelare e garantire le risorse naturali locali come parte coinvolta nei processi globali.

Nel dibattito generale sulla sostenibilità una definizione completa ed esaustiva non è stata ancora data, in quanto si tratta di un paradigma e, pertanto, non può essere definita in termini assoluti ma, semmai, come generatrice di valori.

Poiché strettamente legate a soluzioni locali, la traduzione in comportamenti o politiche di sostenibilità non può che essere *viziata* dal contesto nella quale essa viene applicata.

Seppure il termine sostenibilità sia spesso utilizzato riduttivamente in abbinamento con i temi ambientali, lo scenario di riferimento non può che essere l'intero sistema territorio. Così, un comportamento sostenibile in campo ambientale deve essere commisurato al campo del sociale, al campo dell'economia, al campo della cultura, etc... . Quello della sostenibilità diventa pertanto un concetto totale da applicare globalmente all'intero sistema territorio, con la consapevolezza della sua complessità.

La sostenibilità diventa idea regolatrice di nuovi strumenti metodologici che si conformano ai sistemi territoriali locali, dipendendo dalle specifiche situazioni sociali, economiche, ambientali, culturali. Così la sostenibilità perde la connotazione più scientifica e di movimento rivendicativo della qualità ambientale, per diventare una modalità di intervento globale nel territorio e, quindi, una precisa scelta politica che deve essere condivisa e deve orientare tutti i livelli decisionali, dal decisore pubblico al semplice cittadino.

Questo approccio integrato di sostenibilità non può dispiegarsi senza una condivisione di scenari e di obiettivi generali, che devono caratterizzare il territorio, e senza una cooperazione tra tutti i livelli decisionali.

### QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE

La presa d'atto da parte della Comunità internazionale dei sempre maggiori fenomeni di degrado ambientale ha portato all'elaborazione, da parte delle Nazioni Unite,



di una serie di **principi universali sulla salvaguardia ambientale**, al fine di coordinare ed indirizzare le attività volte alla tutela dell'ecosistema da parte di tutti gli Stati.

Questo percorso parte dalla **Dichiarazione di Stoccolma** del 1972, che definisce le **linee guida della politica ambientale internazionale** cui devono attenersi le Nazioni aderenti, affidando al contempo ad un proprio organismo (UNEP) la promozione delle azioni relative e l'attivazione del Programma ambientale delle Nazioni Unite.

A questa dichiarazione ha fatto seguito la costituzione, da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, della **Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo** (1983), con lo scopo di analizzare i punti di attrito tra uomo e ambiente e, quindi, di proporre azioni concrete per fronteggiare il degrado ambientale.

Tale Commissione ha prodotto un importante documento sui **Principi legali per la protezione ambientale** (il c.d. **Rapporto Brundtland**), secondo il quale lo sviluppo sostenibile è l'unica strada che l'umanità ha di rendere sostenibile lo sviluppo, di far sì, cioè, che esso soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri.

Il principio dello sviluppo sostenibile non va considerato, per definizione, contrario al progresso tecnologico e dunque economico, ma come un diverso modello di tale sviluppo, compatibile, però, con la tutela dell'ambiente naturalistico e di pregio storico-artistico.

Tali temi, rimasti allo stadio di dichiarazioni di principi e praticamente mai attuati dai vari governi, sono stati poi ripresi nel 1992, nella Conferenza tenutasi, sempre sotto l'egida delle nazioni Unite, a **Rio de Janeiro**.

Da essa è scaturita, oltre alla riaffermazione di alcuni principi generali in ordine alla difesa dell'ecosistema e dello sviluppo sostenibile, la previsione, nel documento programmatico approvato dalla Conferenza stessa, la c.d. **Agenda 21**, dell'assunzione, da parte delle Nazioni partecipanti, dell'impegno a praticare la preventiva valutazione dell'impatto ambientale nel caso di attività suscettibili di avere rilevanti effetti negativi sull'ambiente.

L'Agenda 21 costituisce un programma destinato alla comunità internazionale, il quale non contiene veri e propri obblighi giuridici, ma è volto ad indirizzare l'agire degli Stati, con l'obiettivo di perseguire lo sviluppo sostenibile, definendo, per ogni area di programma (atmosfera, suolo, acqua, etc...) le azioni da intraprendere, gli obiettivi da perseguire, gli strumenti per realizzarle, sempre al fine dello sviluppo sostenibile.

La complessità dei temi dell'Agenda 21 Locale è tale che le strategie necessarie non possono essere poste in campo senza una attività di dialogo e negoziazione locale.

Sotto il profilo dei modelli dei processi decisionali l'Agenda 21 Locale tende a superare la **partecipazione consensuale**, in cui le scelte strategiche del governo del territorio, seppure condivise, sono prese dai livelli amministrativi delegati, per adottare la **pianificazione-progettazione** partecipata dal basso, in cui la legittimazione degli



interventi è data dalla capacità di autoprogettazione della società civile.

#### QUADRO DI RIFERIMENTO EUROPEO

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non conteneva alcuna disposizione in materia ambientale, ciò, tuttavia, non ha impedito alla Comunità stessa di adottare una vasta legislazione di protezione dell'ambiente.

Nello stesso momento in cui gli Stati membri si dotavano di una legislazione nazionale in materia, infatti, emergevano gli squilibri provocati proprio dalla diversità di disciplina, per questo motivo la Comunità si è resa conto della necessità di fissare standards ambientali comuni ai vari paesi e di predisporre strumenti atti a garantirne il rispetto.

Dagli anni '70 in poi si assiste, infatti, ad un proliferare di Direttive comunitarie in materia di inquinamento dell'acqua e dell'aria, relative al rumore, ai rifiuti, alla conservazione della flora e della fauna, etc...

Tali direttive si inseriscono in un ben più ampio quadro generale di tutela ambientale comunitaria che, desunta dai protocolli internazionali o scaturita autonomamente da propri atti generali, consiste nel promuovere uno sviluppo armonioso delle attività economiche, attraverso la realizzazione di una crescita sostenibile rispettosa dell'ambiente, nel senso che le azioni della Comunità devono tendere a:

- proteggere, salvaguardare e migliorare la qualità dell'ambiente;
- contribuire alla protezione della salute umana;
- assicurare un'accorta utilizzazione delle risorse umane.

Ma è con il **Trattato di Maastricht** che la Comunità introduce nell'Atto Unico Europeo **principi generali e obiettivi di tutela dell'ambiente**, improntati al principio cardine dello sviluppo sostenibile.

Tali principi di tutela sono stati tradotti in criteri procedurali, tra i quali rivestono particolare importanza:

- il **criterio della valutazione preventiva della soglia di rischio**, oltre la quale si crea un danno certo ed irreversibile all'ambiente, da cui scaturisce la direttiva CE 337/1985 che impone agli Stati membri l'adozione del procedimento della valutazione di impatto ambientale -**VIA**- da applicarsi a tutte le azioni di trasformazione del territorio, significative ed incidenti sulle caratteristiche ambientali dell'area, al fine di verificare la compatibilità degli interventi e la loro praticabilità con opere idonee a non comprometterne i preesistenti valori e gli equilibri dell'ambiente interessato.
- Il **criterio della responsabilità**: che imputa la responsabilità dell'inquinamento ambientale allo stesso soggetto che lo ha causato, facendo gravare sullo stesso l'onere della tutela dell'ambiente e dell'eventuale ripristino dello stato dei luoghi quo ante. Il che si



traduce, in sostanza, nell'obbligo per gli operatori pubblici e privati, di trovare soluzioni atte ad evitare o, per lo meno, a contenere, i fattori inquinanti entro le soglie di ammissibilità, convenzionalmente stabilite negli allegati alla stessa direttiva.

- Il **criterio dell'incentivazione**, attraverso strumenti economico-finanziari atti a promuovere la cultura degli interventi a bassa o, preferibilmente, nulla ricaduta ambientale, incentivando l'utilizzo di tecnologie antinquinamento.
- Tali criteri, oltre ad essere stati recepiti nell'ordinamento degli Stati membri, si sono poi tradotti in **Programmi operativi quadriennali** (l'ultimo dei quali, in ordine temporale, è il "6° programma comunitario in materia di ambiente" del luglio 2002): in essi non solo vengono stabiliti i principi e gli obiettivi comunitari in campo ambientale, ma soprattutto forniscono un'occasione generale di discussione, approfondimento e programmazione dello sviluppo dell'azione comunitaria per la tutela dell'ambiente.

Tali concetti sono stati sanciti poi nell'art.37 della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza nel 2000.

Sempre nel 2000 la Commissione europea ha presentato il **Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente**, imperniato sul principio "chi inquina paga".

Il 18 giugno 2004 si è chiusa a Bruxelles la trattativa che vedeva coinvolti 25 leader dell'Unione europea per l'approvazione della Carta costituzionale europea (ratificata dall'Italia nell'ottobre 2004), dove, già nel preambolo, è sancita la responsabilità della generazione attuale nei confronti delle generazioni future sul tema dell'uso razionale delle risorse naturali.

#### LO SCHEMA DI SVILUPPO DELLO SPAZIO EUROPEO

Altra pietra miliare nel campo dell'elaborazione di principi tesi a tutelare l'uomo e l'ambiente nel quale vive, è costituita dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (**SSSE**), elaborato, a partire dal 1993, dal Comitato per lo sviluppo spaziale, composto dai Ministri responsabili dell'assetto territoriale nei diversi paesi europei ed approvato a Potsdam nel 1999.

Esso rappresenta il principale quadro di riferimento che la Comunità europea ha prodotto in tema di assetto del territorio, contiene **politiche non impositive** nei confronti degli Stati europei, ma **solamente orientative**.

È opportuno, infatti, ricordare che il governo dell'assetto del territorio rimane pur sempre di competenza nazionale, non rientrando nei trattati e, quindi, rimanendo implicitamente esclusa dalle competenze del livello comunitario, la materia della pianificazione del territorio, in virtù del **principio di sussidiarietà**.

Tuttavia, si è ugualmente imposta una visione del territorio europeo proiettata nel futuro, a carattere spaziale o territoriale.

Lo SSSE ruota intorno ad alcuni **principi basilari**:



- la coesione economica e sociale;
- la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale;
- una competitività più equilibrata dello spazio europeo.

E si prefigge tre **obiettivi** fondamentali:

- la realizzazione di un sistema urbano equilibrato e policentrico, nonché nuove forme di relazione città-campagna;
- la garanzia di un accesso equivalente alle infrastrutture ed alle conoscenze;
- lo sviluppo sostenibile, la gestione attenta e la tutela del patrimonio naturale e culturale.

Sostanzialmente, lo scopo è quello di migliorare le politiche comunitarie in modo da ricomprendere, però, in esse anche la dimensione territoriale.

Nel panorama italiano l'importanza dello SSSE appare chiara, soprattutto relativamente a certi temi, come quello dell'eccessivo consumo del suolo connesso a nuovi modelli insediativi, dispersi e a bassa densità demografica, e come la nuova visione di un rapporto città-campagna; tutti argomenti che nel nostro paese faticano a trovare un loro riconoscimento, non solo relativamente all'attività pianificatoria, ma in linea generale, e anche quando vengono esplicitati, ad esempio nei piani provinciali, stentano a trovare pratica applicazione.

Anche in presenza della stasi demografica, infatti, le città (tutte le città, non solo le metropoli) tendono ad esplodere, nel senso che si estendono sul territorio circostante, creando agglomerati a bassa densità insediativa e ciò avviene, soprattutto, a causa di una netta caduta della qualità del tessuto urbano.

Tale fenomeno è collegato ad un altro: la frammentazione del mercato del lavoro, la crescita di professionalità e di specializzazioni che sempre più si organizzano in rapporti di lavoro autonomo, il ricorso a forme di lavoro interinale, a tempo parziale, a termine, la crescita della disoccupazione, la frammentazione sociale, visibile nelle disuguaglianze fra zone e quartieri interni.

Tutto ciò pone una sfida alle istituzioni locali: un nuovo modo di intendere la pianificazione del territorio, che possa garantire una coerenza complessiva ai territori interessati dai nuovi moduli insediativi e, soprattutto, superare i limiti di decisioni solo municipali.

Emerge, dunque, la necessità di una visione di area vasta (per "area vasta" si intende l'area geografica comprendente la città ed una pluralità di Comuni, caratterizzate da organiche interrelazioni economiche, da scambi commerciali, da sistemi, da mobilità, da affinità di tipo storico e geografico).



Ciò ha, naturalmente, un'immediata ripercussione sul problema della risoluzione dei contrapposti interessi tra collettività diversamente insediate in un contesto metropolitano.

Lo SSSE riconosce le Regioni come soggetti promotori dei processi di sviluppo e come punto di raccordo per un'interazione efficace tra il sistema di interessi nazionali e locali, senza con ciò, però, intendere che la Regione è la sola depositaria delle decisioni della pianificazione.

L'ambito regionale viene, tuttavia, concepito in ambito comunitario come il bacino fisico ed istituzionale di riferimento, quindi, per quanto riguarda la strategia di tipo regionale che lo SSSE propone, essa si traduce nell'invito rivolto alle Regioni stesse di assumersi l'onere di tradurre la politica comunitaria rendendola il più possibile efficace con riguardo alle specificità del territorio su cui deve andare ad insistere.

E per raggiungere tale risultato bisogna partire da una visione dinamica dell'insieme e non più statica, di mero controllo.

L'idea è quella di disegnare un'idea comune di pianificazione, alla quale tutti si devono rifare (Comuni, Province...), un progetto comune di sviluppo all'interno del quale ciascuno si inserisce, evitando così decisioni conflittuali o incoerenti tra loro.

Dunque, nel promuovere azioni così complesse come quella appunto che concerne la pianificazione del territorio, gli amministratori pubblici sono chiamati a garantire la partecipazione della società civile, sia nella fase dell'elaborazione delle decisioni generali, sia nel momento della gestione e attuazione del piano stesso, anche e soprattutto con il supporto di uffici di piano.

#### ARCO LATINO

E' un'associazione di amministrazioni locali del terzo livello europeo (NUTS3, in Italia le Province) del Mediterraneo occidentale, che riguarda una vasta area contrassegnata da caratteristiche comuni dal punto di vista geoclimatico, storico-culturale, socio-economico, che le conferiscono una specificità e una identità di rilievo nel panorama europeo, nata per iniziativa delle Province italiane, Diputaciones spagnole, Dipartimenti francesi e dall'Algarve portoghese, che possiedono un'identità comune.

L'associazione, costituita a Montpellier nel giugno del 2002, raggruppa oggi 59 istituzioni, di cui 36 italiane (tra le quali Oristano), è articolata in gruppi tematici ed è volta alla elaborazione, in base ai principi dello SSSE, di un progetto di sviluppo e di pianificazione duraturi, condiviso da tutti gli enti partecipanti, nonché alla creazione di un sistema di dialogo permanente con le istituzioni regionali, nazionali e comunitarie su tutto ciò che attiene la definizione di politiche che possano avere riflessi positivi sull'area di interesse dell'associazione, ciò al fine di incoraggiare la coesione e di contrastare la frammentarietà delle politiche locali.

Si tratta, in sostanza, di un forte gruppo di pressione e, allo stesso tempo, di un ambizioso progetto, con cui gli associati hanno assunto l'impegnativo ruolo di progettare



un territorio euro-mediterraneo sostenibile, al di là dei confini nazionali, che possa mettere in giusto rilievo le specificità locali e gli elementi accomunanti da un punto di vista culturale, sociale ed economico.

## LA GOVERNANCE

Il **Libro Bianco** della Commissione delle Comunità europee sulla **Governance** (2001) ha avviato un processo di riforma in cui il concetto di *governance* designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui concretamente le competenze vengono esercitate a livello europeo e che si caratterizzano per una maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione.

Tale concetto sottende un nuovo modo di vedere l'insieme delle regole, delle procedure e delle pratiche inerenti il modo in cui si esercitano i poteri a livello europeo e risponde alla constatazione che, poiché i cittadini europei sostanzialmente si sentono estranei all'azione dell'Unione europea, la stessa è incapace di agire efficacemente in settori nevralgici, come, ad esempio, la disoccupazione o la criminalità.

I cambiamenti proposti dal libro bianco sulla governance europea riguardano, innanzitutto, il rafforzamento della partecipazione dei cittadini al governo rendendo più trasparente il funzionamento stesso dell'Unione, creando le condizioni per rendere fattibile la partecipazione della società civile, creando forme di consultazione più efficaci e trasparenti.

La *governance* è, in sostanza, una **nuova forma interattiva di governo**, nella quale attori privati, organizzazioni pubbliche, gruppi o comunità di cittadini, o altri tipi di attori prendono parte alla formulazione della politica che li riguarda direttamente.

L'attenzione degli studiosi si è, infatti da qualche tempo spostata dal concetto di "government" a quello di "governance" (il quale è assimilabile al nostro "governo"), quindi sul passaggio dalla elaborazione e attuazione delle regole da parte dell'autorità pubblica, sempre in funzione naturalmente dell'interesse pubblico, ai procedimenti bottom-up di partecipazione e negoziazione, che tendono ad allargare il consenso intorno alle scelte strategiche di governo del territorio e a coinvolgere sempre più nel processo decisionale gli attori pubblici e privati.

La *governance* designa un modello di formazione e di gestione delle politiche pubbliche che si caratterizza per un ruolo più ridotto delle Amministrazioni ed una riduzione degli atteggiamenti autoritativi ed impositivi, a favore di quelli concertativi, negoziali e contrattuali.

Si ha anche un concetto di *governance* "multilivello" nel senso che il ruolo dello Stato quale principale soggetto interlocutore nelle politiche pubbliche viene progressivamente sostituito da un insieme di livelli di governo con precise competenze nel campo delle politiche di sviluppo, nel governo del territorio... e precisamente: quello comunitario, quello regionale e quello locale.

I principi delineati dal libro bianco sui quali si dovrebbe basare l'azione



amministrativa per rendere il più possibile trasparente l'interazione tra governi nazionali e cittadini, sono, nel dettaglio:

- **apertura:** le istituzioni devono operare in modo più aperto e utilizzare un linguaggio comprensibile al grande pubblico;
- **partecipazione:** la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche delle pubbliche amministrazioni dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare in tutto il percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione: è, quindi, necessario assicurare una strategia che si basi sulla partecipazione di tutti per accrescere la fiducia nel risultato finale;
- **responsabilità:** ogni livello istituzionale deve spiegare qual è il suo ruolo e deve assumersene la responsabilità nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche;
- **efficacia:** le politiche della Pubblica amministrazione devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base ad obiettivi chiari e valutando il loro impatto futuro;
- **coerenza:** le politiche e gli interventi della P.A. devono essere coerenti e di facile comprensione.

È da sottolineare che ciascuno di questi punti è importante in se, ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Inoltre, la loro applicazione va a sostegno dei **principi di proporzionalità** e di **sussidiarietà**: dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione la scelta del livello al quale intervenire, da quello comunitario a quello locale e degli strumenti da utilizzare, deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti.

#### LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

Lo strategic planning<sup>6</sup>, come strumento d'intervento territoriale coglie nuove possibilità soprattutto connesse alla forza della logica della rete. Dalla semplice logica gerarchica, ormai collassata, infatti, non emerge alcuna strategia di pianificazione : ogni città, indipendentemente dal suo livello gerarchico, segue la ferrea logica dimensionale, per cui è la dimensione a determinarne irrimediabilmente il ruolo e la funzione. Nato circa vent'anni fa come strumento di pianificazione aziendale in risposta al crescente grado di complessità dell'ambiente competitivo, lo strategic planning ha per fine il miglioramento dell'efficienza dinamica dell'impresa. Può definirsi come "quell'attività (o processo iterativo) di definizione degli obiettivi di lungo periodo dell'impresa (mercati/prodotti/tecnologie) integrata con le attività di controllo/ottimizzazione dei processi idonei a realizzare tali obiettivi".

Si è, quindi, diffusa progressivamente anche in altri ambiti, in particolare tra le

---

<sup>6</sup> diffusi rapidamente negli Stati Uniti e, negli ultimi anni, anche in Europa



istituzioni pubbliche, sull'onda della insoddisfazione del tradizionale metodo di pianificazione e dell'esigenza di un maggior controllo sull'efficienza e la rettitudine delle pubbliche amministrazioni.

Nel planning strategico l'accento è posto sulle modalità di elaborazione e di attuazione del piano che, in particolare, dovrebbe :

- privilegiare le analisi prospettiche e di scenario, assumendo un comportamento dinamico e flessibile nei confronti degli obiettivi stabiliti, mai immutabili;
- identificare le opportunità e le sfide che si presentano nell'ambiente esterno, nonché i punti di forza e di debolezza interni all'area;
- pervenire ad una "visione di successo" del piano a cui ancorare le successive decisioni attraverso un processo negoziale tra i diversi attori, implementando meccanismi di feedback che consentano di ri-orientare le decisioni prese e, quindi, di garantire flessibilità al piano e di assicurare solamente la realizzazione delle politiche fattibili;
- di fronte alla complessità dei cambiamenti e degli interessi in gioco, dovrebbe affidarsi a processi di apprendimento e di revisione iterativi, negoziando coi vari attori le scelte da effettuare anziché imponendole unilateralmente;
- promuovere la consultazione e la partecipazione allargata dei vari soggetti col fine di creare un consenso collettivo sulla "visione" proposta, raccogliendo e convogliando le forze in gioco verso la realizzazione del comune obiettivo, non più imposto dall'alto e "sentito" estraneo, bensì frutto di interessi coincidenti;
- attribuire grande rilevanza alla sua attuazione, essendo cruciale a tale scopo l'alleanza tra società civile e pubblica amministrazione per garantirne l'implementazione. Nella pianificazione strategica, quindi, la funzione di persuasione e di marketing riveste un ruolo primario<sup>7</sup>.

Il concetto di strategia territoriale, che nella pianificazione rappresenta un'area culturale in espansione, con risvolti politici interessanti, riceve una integrazione significativa, rispetto al suo significato tradizionale di controllo e regolazione di un modello di sviluppo pre-assegnato, quando incardina lo spirito proprio della strategia d'impresa, ma anche scioglie ulteriormente la propria rigidità quando "guadagna" il contributo proveniente dall'emergere del tema del "locale" come questione strategica per

---

<sup>7</sup> La metafora della città- impresa resta comunque utile per comprendere i cambiamenti avvenuti negli ultimi anni e le sue possibili traiettorie evolutive. I problemi di ordine organizzativo, gestionale, di pianificazione e programmazione, nonché la complessità dell'ambiente che oggi le città debbono affrontare, sono problemi molto affini a quelli che le imprese già da tempo stanno fronteggiando e continuano ad affrontare quotidianamente con una serie di strumenti collaudati, uno dei quali è il marketing. Applicare i principi del marketing alla pianificazione e gestione della città o di un'area geografica significa contribuire all'evoluzione dell'amministrazione pubblica rendendola più efficiente ed attenta alle esigenze dei "consumatori" quando eroga i prodotti e i servizi urbani.



la sostenibilità dello sviluppo. Il locale richiama ai luoghi, superando quegli elementi di globalità che avevano preso le distanze dal territorio, che invece è assunto come sistema relazionale fatto di realtà locali dotate di profondità storica, di identità, di capacità di auto-sviluppare economie e vita organizzata ad alta qualità ambientale.

Il "locale" diviene, quindi, una dimensione centrale della pianificazione, che non rinvia necessariamente ad una dimensione angusta dello spazio, e si segnala, fra l'altro, perché rende disponibile il progetto del territorio al protagonismo delle società locali, nelle quali risiedono altri saperi che concorrono all'elaborazione di idee sul futuro dei territori e più o meno latenti risorse collaborative.

Questo percorso, che passa dall'illusione razionalistica della pianificazione strategica ad una seconda famiglia di piani concepiti secondo una strategia aziendale, ad una pianificazione reticolare e basata sul visioning, tra l'altro, si accorda con il punto di vista istituzionale che, accompagnando il passaggio dalla logica territoriale, alla logica competitiva, alla logica a rete, segue la metafora dell'evoluzione dell'ente territoriale dall'ente "ordinamento" all'ente "azienda", all'ente "sistema"

## **PRESUPPOSTI PROGETTUALI ED OPERATIVI**

### **LA SOSTENIBILITÀ DELLE POLITICHE**

Il Piano Territoriale di Coordinamento, originando nuove configurazioni spaziali e nuove configurazioni istituzionali, si inserisce nel dibattito sulla sostenibilità, contribuendo a far sì che tale concetto, frequentemente ridotto a slogan vuoto o generico, assuma una forma più significativa ed affidabile alla dimensione degli interventi sul territorio e dei processi decisionali che lo riguardano.

E' difficile valutare se un'azione politica sia sostenibile o meno con scientifica precisione, ma è possibile far sì che tale azione, "sostenuta" da certi ordini di atteggiamenti, "sostenga" a sua volta una finalità che fa convergere interessi, bisogni ed opportunità, e cioè tenda ad un obiettivo di miglioramento che richiami una responsabilità collettiva e sia fortemente condiviso. In tal senso un'azione del genere tende ad essere "ammissibile".

La sostenibilità, è in questa sede preferibilmente intesa, pertanto, come strumento metodologico, come modo di agire in sede progettuale e come modo di attuare scelte in risposta a problemi specifici. Quest'assunzione 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 consapevolezza ed assumere nuove responsabilità nel progetto del territorio.

Il Piano è perciò inteso come processo di mobilitazione e di costruzione di conoscenza riguardante i processi territoriali, che rappresenta un dato fondante la qualità degli interventi e l'attivabilità delle politiche. Infatti, il processo di ricerca è finalizzato ad



avviare processi di campo e, pertanto, la sostenibilità delle politiche si deve anche al fatto che il piano è procedimentale, cioè muove dal dispositivo del Campo costruito attraverso un processo informativo ad hoc. Ne derivano politiche che si fondano su ipotesi di soluzione legate alla gestione di processi significativi, creando nuove forme di contrattualità ed interazione e innescando processi autogestionali.

Il Progetto Ambientale, infatti, 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. Una tale pianificazione ambientale complessiva non chiude possibilità, ma ne apre continuamente delle nuove.

## LA CITTÀ TERRITORIALE

Il superamento della logica territoriale che presupponeva una rappresentazione gerarchica dei centri urbani<sup>8</sup> ed originava precisi comportamenti spaziali legati alla città come luogo di agglomerazione di attività e servizi, con l'affermarsi della logica competitiva, e soprattutto della logica cooperativa a rete, ha condotto alla nascita di un nuovo paradigma interpretativo: le reti di città<sup>9</sup>. Esso, che ha rilievo anche nell'economia spaziale e nel diritto istituzionale amministrativo, ha avuto un profondo impatto sulla natura, gli obiettivi, la filosofia generale della pianificazione territoriale.

La rete di città, come sistema di relazioni e flussi, diventa un particolare tipo di bene che produce esternalità per tutti i soggetti che cooperano in un'ottica orizzontale.

In sostanziale continuità con questi sviluppi disciplinari ed operativi, le linee unificanti contenute nel Piano tendono a scardinare lo schema gerarchico della città-regione<sup>10</sup>, ed, anzi, a proporre una strategia spaziale integrata: la città territoriale.

La Provincia, pertanto, si propone un progetto di territorio che configura un concetto esteso di città che:

- richiama le società locali a costruire una nuova urbanità coerente con la natura e la storia di questo territorio. In tale direzione la costruzione di una città territoriale su base ambientale rappresenta l'orizzonte generale del Piano, e la componente ambientale

---

<sup>8</sup> Il fondamento teorico risale al modello analitico delle "Località centrali" sviluppato da Christaller e Lösch negli anni '30 e '40 descrive in termini economici e localizzativi la struttura del sistema urbano.

<sup>9</sup> Si possono individuare almeno tre distinte categorie di reti di città: reti di complementarietà, costituite da centri specializzati e complementari, interconnessi; reti di sinergia, costituite da centri similari in rapporto di cooperazione; reti di innovazione, costituite da centri che cooperano su specifici progetti infrastrutturali o produttivi al fine di raggiungere una sufficiente massa critica.

<sup>10</sup> in cui, tra l'altro il sistema delle direttrici regionali ha contestualmente favorito la localizzazione della città ed ha posto le premesse per una più esplicita divaricazione tra città e territorio. Inseguire il modello egemone di Oristano porta a ripetere gli errori del passato.



complessiva è parte dell'identità urbana, che il piano cerca di definire e di qualificare;

- agevola l'assunzione di responsabilità reciproche tra varie parti di territorio finalizzate all'assunzione di nuovi comportamenti. In tal senso la città territoriale non rappresenta unicamente una metafora di ragionamento, ma una prospettiva insediativa sorretta da un'idea solidaristica da concretizzare attraverso strumenti politici ed amministrativi;
- concorre alla definizione di un territorio "ospitale", capace di esercitare una forte attrattiva, anzitutto nei confronti di chi già lo abita ed in esso opera.

Il Piano, che tra l'altro si inserisce nel dibattito sulla sostenibilità, contribuendo a far sì che tale concetto, frequentemente ridotto a slogan ambiguo, assuma una forma più significativa ed affidabile alla dimensione degli interventi sul territorio e dei processi decisionali che lo riguardano, risponde con un "modo di resistenza" al dilagare di una città altrimenti omologante ed insignificante, che è quello della città territoriale, assunta anche come espressione centrale di un approccio integrato e complessivo ai problemi che fino ad ieri sono stati trattati in modo settoriale, e come percorso che richiama l'idea della qualità a farsi caratteristica costitutiva della vita organizzata, cioè a produrre e ad identificare la città, nella sua prevista estensione concettuale a tutto il territorio.

Essa è, inoltre, una proposta per governare i processi di necessario scioglimento delle dicotomie storiche (città/campagna, centro/periferia, pianura/montagna), o per dare specifiche risposte a problemi radicati come, ad esempio, quello del mantenimento del presidio umano, che si pone soprattutto nelle regioni più interne, investite dalle tendenze demografiche generate dalla destrutturazione del sistema economico-sociale, e quindi anche dal venir meno di opzioni insediative importanti, come la disponibilità di servizi, lavoro, etc., o per guidare nella ricerca di nuovi modelli insediativi che interpretino in modo valorizzante l'esigenza di aprire il territorio a forme fruibili variamente legate al turismo e fortemente strutturanti le economie locali.

Globalmente, inoltre, l'idea di città territoriale può essere fatta coincidere con l'idea della creazione di un *contros spazio* provinciale, nel senso che quest'ultimo può rappresentare un esempio di "territorio totale", che sostiene la qualità urbana complessiva e, quindi, aiuta a definire, appunto, la città territoriale, che si rende riconoscibile anche in un contesto assai più ampio. Inoltre, entrambe le espressioni si caricano di significati forti, in quanto contemplan l'idea che territori fino a ieri estranei alla città, intesa in senso tradizionale, possano "irrompere" nel cammino urbano attuale e dar vita a nuovi ed inattesi processi territoriali. Infine, entrambe si radicano fortemente nella considerazione che sono le comunità locali, essenzialmente, chiamate a definirne gli aspetti, i limiti e a formarne i contenuti. Così, l'idea della città territoriale diventa attuabile man mano che, attraverso il piano, è capace di acquisire "cittadinanza" e di mutare percezioni e valori.

Un aspetto essenziale del piano strategico riguarda il fatto che esso, non solo dà indirizzi programmatici per lo sviluppo, ma può orientare comportamenti collettivi e suscitare processi di governo socio-territoriali costruiti su nuove elaborazioni politiche e culturali.



## IL PROCESSO PROGETTUALE

Il metodo operativo progettuale, coerentemente con la strategia della città territoriale, si costruisce calibrando l'attività secondo un percorso che muove dal sistema paesaggistico ambientale verso il sistema organizzativo dello spazio territoriale e urbano.

La costruzione di una città territoriale su base ambientale orienta, quindi, anche gli aspetti procedurali e metodologici, a partire dalle prime fasi di selezione delle categorie descrittive, di elaborazione di modelli interpretativi del territorio, di individuazione di modelli spaziali della vita organizzata del passato e del presente.

Alla costruzione di una matrice conoscitiva di riferimento, pertanto, concorrono essenzialmente la dimensione fisico-ambientale e quella storico-culturale, con una necessaria declinazione dell'analisi in senso interdisciplinare ed una operatività che realizza la convergenza sistemica di canali non disgiunti. Infatti, la gestione urbanistica del territorio dovrebbe realizzarsi come progetto dell'ambiente complessivo, come "progetto ambientale" ed in questo senso dovrebbe configurarsi come il luogo della compresenza e della confrontabilità di differenti livelli territoriali e multidisciplinari di informazione intorno a differenti aree di ricerca<sup>11</sup>.

Risulta, in tal senso, fondante l'attività di elaborazione di un quadro di geografie, le quali realizzano la coerenza tra la struttura urbana e la struttura paesaggistico-ambientale del territorio, che si considera strategica per la costruzione di un modello di urbanità diffusa e di sviluppo compatibile con la durabilità delle risorse;

Inoltre, in questo modo, i contenuti strutturali del piano corrispondono a grandi opzioni rilevabili e integrabili anche attraverso un progetto permanente di conoscenza, che deve essere avviato per cogliere i significati profondi e le potenzialità del territorio<sup>12</sup>. Il punto di vista privilegiato rimane, comunque, quello della geografia ambientale e della geografia storica, cui concorre anche il riconoscimento di strutture economiche e trame organizzative derivanti da ordini di atteggiamenti assunti nell'attività di trasformazione degli spazi.

Infine, i caratteri dell'esplorazione progettuale declinano anche verso forme meno tecniche e più contestuali di rilevazione dei concetti spaziali delle società locali. Ciò, rimanendo all'interno di un concetto di urbanità, non solo come categoria fisico-spaziale ma come proiezione sociale di mondi ideali, da parte delle società insediate portate a rappresentare il proprio ambiente di vita anche in prospettiva futura.

---

<sup>11</sup> Nella fattispecie: Area della popolazione e dell'economia, Area dei processi dell'ambiente naturale, Area della Geografia storica e della socio-antropologia culturale, Area della pedologia e della trasformazione agraria del territorio, Area della struttura insediativa e dell'infrastrutturazione del territorio, Area del diritto e del coordinamento amministrativo e istituzionale, Area del Sistema informativo e cartografico.

<sup>12</sup> Un processo informativo, questo che converge alla gestione dei Sistemi ambientale, insediativo, relazionale, dei servizi, della gestione turistica dello spazio territoriale.



Infatti, il progetto ambientale, assunto come sfondo culturale del piano, intende l'attività progettuale come costruzione di senso, mobilitazione di conoscenza e definizione intersoggettiva dei problemi. In tal senso, non affronta soltanto i problemi direttamente legati alla modificazione dell'ambiente fisico, ma anche quelli riferiti 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 auto-gestionali. In questo senso, il progetto ambientale non chiude possibilità ma ne apre continuamente delle nuove.

Questa proposta ha richiamato i requisiti di un ambiente di pianificazione propizio ad un processo comunicativo. Nelle differenti tappe dell'attività, contenuti e metodi del lavoro sono stati progressivamente oggetto di confronto e discussione pubblica per coinvolgere in senso cooperativo i diversi attori, in primis i comuni, interessati alla costruzione del futuro di questo territorio: un necessario passaggio metodologico ed operativo, che sostiene un processo di progressiva assunzione di impegni ed obblighi reciproci per il progetto del territorio.

La dinamica delle trasformazioni e la imprevedibilità delle occasioni di intervento richiamano la necessità che il piano provinciale non sia un disegno rigido che prefiguri una volta per tutte l'organizzazione dello spazio. A parziale conferma di questo, si può constatare come un piano incline al dettaglio incrementi più di altri le occasioni di conflitto con interessi particolari e, conseguentemente, le richieste di modifica delle sue indicazioni.

Sebbene l'attività di piano preveda la costruzione e gestione ai fini pianificatori di un sistema di informazioni sulle risorse territoriali (Sistema informativo), non si esaurisce in una mera giustapposizione analitica di dati o nella realizzazione di una sterile piattaforma informativa, ma prevede che la strutturazione delle informazioni costruisca un dominio di conoscenza continuamente aperta ed interrogabile nel corso del processo progettuale che potrebbe certamente richiedere ulteriori elaborazioni, quando non anche vere e proprie "inversioni di rotta", a testimonianza di un approccio non risolutivo e comunque ripercorribile.

Per ridare dignità al piano, in quanto misuratore e compositore delle differenti istanze che attengono alla trasformazione territoriale e urbana, la revisione dei contenuti e dei metodi della pianificazione tradizionale avviene anche fissando non una rigida prefigurazione dell'assetto urbano e territoriale della provincia, ma un quadro generale di compatibilità degli interventi e di processi progettuali cooperativi.

Sia il processo di costruzione di uno sfondo conoscitivo, essenzialmente articolato per geografie, sia gli studi sulle Ecologie sono stati impostati come un'attività interpretativa e di orientamento progettuale. Quest'ultimo aspetto è particolarmente evidente sia nel carattere normativo delle descrizioni, sia nella selezione, fin dalle fasi primitive, di temi, rispetto ai quali è stato sollevato un interesse.

L'attività di pianificazione, oltre che caratterizzarsi per la sua processualità e flessibilità, definisce nuove modalità con cui pensare il progetto del territorio. Essa deve



evitare le chiusure operative che si consolidano su categorie descrittive e modelli di classificazione già dati, nonché su “a priori” ideologici che presuppongono modelli di organizzazione dello spazio insediativo superati, per seguire, invece, approcci non convenzionali che portino anche ad una rigenerazione delle tecniche e degli strumenti.

In questo senso, lo studio delle Ecologie è stato avviato come un’attività decostruttiva che ha tentato di cogliere le relazioni tra popolazione, attività e luoghi, svincolandosi da riferimenti spaziali predefiniti e cercando modi di costruire l’informazione che rispecchiassero le specificità del territorio. Le Ecologie, ponendosi come modi specifici di “stare sul territorio” e come nuclei vitali del territorio stesso, sono state individuate in modo progressivo e solo attraverso l’intreccio di più percorsi che, opportunamente sviluppati, potrebbero suggerire nuove condizioni del vivere urbano.

Su questa traiettoria si pone anche un'altra attività di gestione creativa del piano, indirizzata all’avvio di progetti di campo ed alla costruzione di accordi di campo strategici per il progetto del territorio provinciale



---

## NORME GENERALI DI COORDINAMENTO

---

### DISPOSITIVO SPAZIALE DEL PIANO

Al percorso procedurale del progetto, che prevede la definizione progressiva di un dispositivo spaziale del Piano attraverso la costruzione di una conoscenza di sfondo articolata per Geografie, l'individuazione di Ecologie territoriali, l'individuazione di Sistemi di organizzazione dello spazio, il tracciamento di indirizzi di pianificazione rappresentati dai Campi del progetto ambientale, si affianca la costruzione di un adeguato dispositivo giuridico, ovvero la definizione di una normativa di coordinamento delle procedure di gestione della pianificazione del territorio provinciale.

Per grandi linee, quindi, 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, un insieme di attività indirizzate a costruire un modello interpretativo del territorio e di rappresentazione della conoscenza, articolato secondo Geografie delle forme processo del territorio e Geografie di compatibilità d'uso<sup>13</sup>;
- descrizione normativa delle Ecologie elementari e complesse del territorio, individuabili come aree con situazioni ricorrenti del rapporto tra popolazione, attività e luoghi, cui far corrispondere la dimensione paesaggistico-ambientale di ambito localizzato, nonché situazioni in cui le componenti dell'ambiente concorrono a realizzare un assetto significativo riconoscibile ed indirizzato alla costruzione di economie ambientali;
- individuazione ed elaborazione dei Sistemi strategici di organizzazione dello spazio che comprendono anche i Sistemi dei servizi urbani ed i Sistemi infrastrutturali e rappresentano gli strumenti fondamentali della organizzazione urbana dello spazio territoriale;
- tracciamento delle linee guida dei Campi del progetto ambientale, intesi come aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni, cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio e che costituisce la base di partenza dei procedimenti di campo;
- Metaprogetti cui fare riferimento per definire le azioni di base sulla "regolamentazione del territorio" orientate, ad esempio, sul tema della fruizione integrata dei litorali e delle aree costiere, o sul tema della fruizione del patrimonio storico ambientale, che si assume come potenziale strategico per il progetto di sviluppo del territorio. Obiettivo di questa specifica attività è l'individuazione di requisiti progettuali e di gestione che consentano la

---

<sup>13</sup> La Geografia fondativa del territorio provinciale, è articolata secondo quattro Geografie: Geografia della popolazione e dell'economia delle attività, Geografia ambientale, Geografia storica, Geografia dell'organizzazione dello spazio



presa di decisioni anche urgenti per interventi relativi, in coerenza con il quadro generale della pianificazione provinciale.

In particolare, le attività di rappresentazione dei campi di problemi e dei campi di vitalità si accompagnano allo sviluppo di regole procedurali che favoriscano un processo comunicativo che conduca a statuti condivisi di comportamenti. Nella fattispecie, si procede alla:

- definizione progressiva, attraverso procedimenti di campo, di nuove figure spaziali e figure socio-territoriali, entità che si definiscono progressivamente durante il processo di costruzione degli accordi di campo e che rappresentano, in senso lato, unità di riferimento del progetto del territorio;
- individuazione degli accordi di campo intermunicipali necessari per dar corso all'attuazione del piano, che produrranno "effetti di trascinamento" per altri campi problematici, altri soggetti, altri accordi ed altre modalità operative, etc...

L'idea della riorganizzazione di vaste aree pone, infatti, il problema della definizione di un modello gestionale moderno, in cui la struttura delle centralità non sia prefigurata, ma sia il risultato di ciò che in questa sede sono stati definiti "processi di campo".

I Campi del progetto che stanno alla base del processo comunicativo del piano e indicano aree territoriali caratterizzate da risorse, problemi e potenzialità comuni, cui si riconosce una precisa rilevanza in ordine al progetto del territorio, hanno come finalità la conclusione di accordi di campo (accordi di programma) su specifici ambiti o campi problematici.

Il Campo, pertanto, descrive una nuova figura territoriale, espressione del processo progettuale di tipo collaborativo, come luogo in cui si dispiega l'azione collettiva per un progetto di territorio.

E' evidente che questo approccio muove verso una prospettiva in cui la visione territoriale dei problemi non richiama a priori uno specifico livello istituzionale tra i comuni e le province, anche perché non esiste evidentemente una "regione perfetta" che raccoglie tutti i problemi. E', semmai la trama di accordi che i livelli istituzionali già esistenti stipulano per progetti su campi problematici, ad aprire diverse possibilità di soluzione delle crisi comuni.

Sono, quindi, i nuovi soggetti collettivi e le figure territoriali, che si costituiscono e si autorganizzano attraverso il progetto ambientale per gestire i processi trasformativi, che possono delineare diversi rapporti tra società e territorio, e far emergere altre dimensioni collettive, quali unità inedite di riferimento del progetto del territorio<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ad esempio, un campo del progetto ambientale può essere quello dell'acqua, identificato non solo con i bacini ed i sottobacini, ma anche con lo spazio delle relazioni infrastrutturali esterne, in cui si



Attraverso il Progetto ambientale, infatti, 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 in Campi del progetto ambientale<sup>15</sup> e in accordi di campo, una prospettiva giuridica cui affidare lo statuto dei comportamenti territoriali reciproci in una realtà sempre mobile. Emergono dall'attività figure spaziali che forse non sono più regioni omogenee o funzionali; figure socio-territoriali 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.

Possono delinearci in questo senso nuovi rapporti tra società e territorio che rendono pensabili concetti di bene collettivo, rapporti in cui le dimensioni istituzionali dell'intermunicipalità emergono, insieme ad altre dimensioni collettive, dal processo comunicativo come unità di riferimento del progetto del territorio: unità e forme inedite, ma forse più adeguate a sostenere un difficile processo di costruzione di una nuova prospettiva urbana, in cui le forme ed i processi dell'ambiente concorrono a realizzare un assetto spaziale ed un'economia strutturale, orientati in senso ambientale.

Se nei Campi del progetto possono dispiegarsi forme di azione delle società insediate per la costruzione di nuovi scenari organizzativi dello spazio insediativo, non di meno accadrà per i Metaprogetti, che drenano una serie di contenuti dal corpus costituito dalle Ecologie, da Sistemi e dai Campi, e possono concorrere ad uno statuto per il territorio in quanto rappresentano "aree organizzative" con situazioni potenzialmente collaborative.

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 costituire gli accordi di campo, ovvero l'insieme di meta-regole e regole condivise per realizzare attraverso il progetto ambientale nuove Ecologie territoriali.

## **MODALITÀ DI COOPERAZIONE E DI COORDINAMENTO CON GLI ENTI LOCALI**

Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Oristano si configura come un insieme di principi per l'uso del territorio provinciale, di proposte per il suo riordino e di indirizzi per gli interventi. Emerge, pertanto, come dal punto di vista giuridico-

---

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.

<sup>15</sup> Vi sono interessanti corrispondenze tra questi concetti ed i "concatenamenti collettivi di enunciazione" trattati da Guattari. cfr. F. Guattari, Piano sul pianeta, Ombre corte edizioni, Verona, 1997.



istituzionale il Piano non contiene un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presta solamente ad essere eseguito, ma sia piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati "campi". 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.

Per fare ciò esso si estrinseca, essenzialmente, nella predisposizione di indirizzi, i quali non si sostanziano in semplici suggerimenti, pena lo svuotamento dello stesso ruolo istituzionale del piano, ne', allo stesso tempo, si traducono in prescrizioni imposte dall'alto, ma, al contrario, cercano la via del consenso affinché l'autonomia pianificatoria comunale sia garantita, all'interno di un ambito del coordinamento provinciale, nel rispetto degli interessi pubblici generali e sovracomunali, perseguiti dalla Provincia stessa.

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 auto-determinare i processi e gli indirizzi del loro futuro sviluppo economico e territoriale<sup>16</sup>. Il Piano urbanistico provinciale risulta, pertanto, attraverso gli appositi procedimenti di campo con cui si raccordano e si concordano le politiche territoriali, lo strumento di coordinamento degli interventi sul territorio da parte delle molteplici istituzioni politiche che operano nell'ambito provinciale (la stessa Provincia, i Comuni, le Comunità montane).

L'operatività e l'efficacia di questo strumento dipendono fondamentalmente dall'adesione di tutti i soggetti coinvolti, a vario titolo e con diverso ruolo, ad un accordo generale di pianificazione col quale si assume l'impegno a partecipare ai procedimenti di coordinamento e a rispettarne ed eseguirne gli esiti.

Concentrando l'attenzione sull'aspetto strategico del rapporto con i Comuni<sup>17</sup>, il problema principale consiste nel fatto che il progetto della città territoriale presuppone o

---

<sup>16</sup>Con le necessarie cautele derivate dalla storia della pianificazione recente, anche nei processi istituzionali di pianificazione un adeguato uso 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, superando le pulsioni di una pianificazione strategica tradizionale che ha mostrato ampiamente i limiti della sua efficacia, possono configurare la loro attività come un'azione catalizzatrice di forme di accordo cooperativo tra soggetti locali per il progetto ambientale di campi problematici delle risorse e degli usi, che hanno spesso un carattere sovralocale, favorendo appunto la costituzione di nuovi elementi di corrispondenza tra figure spaziali e figure della socialità collettiva territoriale.

<sup>17</sup> L'esplorazione degli aspetti giuridico-istituzionali del rapporto tra Ptc e Piani urbanistici comunali ha consentito di individuare un'altra interessante linea di lavoro. Essa tiene conto del passaggio da un modello gerarchico dei rapporti istituzionali ad un modello di rapporti orizzontali cooperativi che si prestano 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.



implica una rete istituzionale. Una tale integrazione istituzionale, utile a costruire una “rete di opportunità urbane alternative o complementari”, 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.

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, non ha rinnovato in modo decisivo le procedure gerarchiche della pianificazione e, soprattutto, non ha ancora compiuto le scelte ordinamentali e funzionali che consentano la creazione di un sistema integrato delle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà. 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. Pur con dei limiti, esso può dunque rappresentare lo strumento a disposizione dei Comuni e della Provincia per costruire una rete di relazioni con cui governare i processi di fruizione del territorio provinciale.

In definitiva, secondo questo punto di vista, il Piano 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.

Del resto, il Piano provinciale non può certo fornire soluzioni di carattere istituzionale. Da una parte, la Provincia non possiede le competenze giuridiche adeguate per incidere sulle istituzioni comunali; dall’altra parte, istituire strutture apposite per la pianificazione provinciale significherebbe continuare a battere la strada della pianificazione gerarchica, che, come si è detto, si sono rivelate fallimentari. Nelle more della definizione di una specifica legislazione regionale, il Piano può costruire, anche in modo innovativo il proprio procedimento di formazione ed i suoi rapporti con la pianificazione comunale. In questo modo potrebbe contribuire in misura assai rilevante a connotare le relazioni tra i Comuni e tra questi e la Provincia relativamente alla pianificazione territoriale ed urbanistica. Con adeguati procedimenti, dunque, si potrebbe giungere alla realizzazione di una rete di pianificazione territoriale, i cui nodi sono i Comuni e la Provincia, capace di integrare e coordinare i molteplici interventi sul territorio provinciale.

## **IL SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE**

Il sistema informativo del PUP è il complesso di archivi e procedure che ne definiscono le informazioni e le rappresentazioni tecniche necessarie alla decisione del piano. Di esso fanno parte, intimamente connesse, le tecnologie informatiche, hardware e software, ed in particolare la tecnologia GIS, che permette la conservazione ed il trattamento georeferenziato delle informazioni e delle rappresentazioni territoriali.

Infine il sistema informativo è anche costituito dagli esiti dei processi interpretativi



e di valutazione delle informazioni da parte dei tecnici, aspetto questo che rende evidente che anche una grande mole di dati, presa in se stessa, non assume significato ai fini progettuali se non vi è la capacità di collocare entro un sistema di relazioni i dati che, solo in tal modo, possono essere organizzati come informazioni utili.

E' intuitivo affermare che la configurazione "aperta" del Piano, conduce anche ad una strutturazione e definizione progressiva del sistema informativo altrettanto aperta, così i processi per il trattamento delle informazioni non costituiscono un'arida ed immobile piattaforma, anzi il supporto informativo si costituisce come un'entità dinamica e flessibile, ossia in continua evoluzione in funzione di fattori sia interni che esterni all'Ente.

Il Sistema Informativo Territoriale è pertanto un supporto decisionale che

- agisce a livello di formazione del piano
- opera al livello di gestione/aggiornamento nel lungo periodo
- esplica funzioni di comunicazione e coordinamento con altri soggetti ed enti a vario titolo coinvolti nella trasformazione e nella fruizione del territorio.

Per quanto riguarda il primo punto, il SIT rappresenta lo strumento che accompagna l'evoluzione dei contenuti nel dispiegarsi del metodo operativo e permette ai saperi "attivati" dentro l'equipe del PUP l'attività di interpretazione e di rappresentazione dinamica del territorio nelle sue diverse componenti ambientali, naturali, insediative, sociali, economiche, amministrative, etc..

L'apparato informativo, inoltre, si articola in maniera tale da dare espressione alla profondità della conoscenza e pertanto:

- in primo luogo è funzionale all'organizzazione della conoscenza necessaria alla costruzione di una immagine complessiva del territorio provinciale, cioè concorre alla creazione di un fondale che si identifica con il livello o la "sfera di conoscenza di sfondo";
- in secondo luogo tende ad essere costruito sul problema, e la conoscenza organizzata in differenti modi attorno ai temi selezionati favorendo contestualmente un agevole confronto fra dati raccolti separatamente, con l'obiettivo che l'integrazione delle informazioni settoriali generi una migliore comprensione della complessità del territorio attraverso la produzione di nuove informazioni di "secondo livello", che possono rappresentare un risultato intermedio dello studio. Ciò avviene soprattutto a livello di archivi riguardanti precise "sfere di interesse". In questo secondo passaggio, l'incremento di conoscenza è già un sostegno per l'elaborazione programmatica e progettuale dei diversi soggetti e nei diversi settori. Inoltre questo livello può interrogare il precedente anche sulla necessità di una differente base informativa per ri-orientare o solo perfezionare il modello interpretativo o progettuale, contribuendo a costruire così un processo ciclico di studio e aggiornamento sempre più coerente per via di approssimazione ai contesti



territoriali.

- In terzo luogo è funzionale alla formazione di archivi che riguardano “sfere di competenza”, direttamente necessari, cioè alla gestione delle competenze, siano esse di coordinamento sovraordinato o anche solo di servizio. A questo primo livello viene anche predisposto e gestito l’accesso alle informazioni e contenuti del PUP da parte di utilizzatori esterni.

Rispetto al secondo punto, il SIT favorisce la registrazione degli effetti indotti dall'applicazione delle normative e dalle azioni di trasformazione del territorio. Infatti le strategie a cui i processi informativi sono funzionali, variano nel tempo e quindi, anche questi ultimi devono essere continuamente rivisti al fine di renderli coerenti alle strategie. In tal senso viene a costituirsi un'interfaccia dinamica permanente tra l'evolversi dei quadri conoscitivi e degli strumenti progettuali, così il SIT tende a porsi come uno strumento essenziale per permettere che la pianificazione si configuri come attività continua, costante e sistematica che interrelaziona di continuo analisi, valutazioni, formulazione di scelte, loro attuazione, verifica e monitoraggio degli esiti diretti e degli effetti “collaterali” ad esse conseguenti.

Rispetto al terzo punto, nuove possibilità di coinvolgimento di soggetti territoriali interessati alle coordinate progettuali che il piano propone, possono essere facilitate attraverso interfacce grafiche semplificate e buone forme di interazione con l'utenza, anche via Internet. Ma l’impiego delle tecnologie è evidentemente strumentale; dato che il vero obiettivo è la trasformazione delle relazioni fra soggetti, che richiede un rilevante cambiamento culturale, in particolare per i soggetti pubblici.



## NORME DI COORDINAMENTO DEGLI USI

---

### LE ECOLOGIE

Gli studi effettuati per l'individuazione delle Ecologie concorrono a fornire un modello interpretativo del territorio, già propedeuticamente impostato attraverso le Geografie fondative, all'interno del quale la rappresentazione del rapporto tra le forme dell'insediamento ed i luoghi, nonché dei problemi di bilancio tra risorse e popolazione disponibili, che si manifestano con modalità riconoscibili dell'organizzazione dello spazio, è funzionale alla definizione del dispositivo spaziale per il Piano.

L'individuazione di zone più o meno omogenee è un'operazione che difficilmente può avere carattere di esaustività ed esclusività.

Innanzitutto, non esiste più un modo condiviso ed unificante di guardare al territorio ma, attraverso la ricerca di opportuni schemi interpretativi, si evitano quelle chiusure operative che si consolidano su categorie descrittive e modelli di classificazione già dati, nonché su a priori ideologici che sottendono a modelli di organizzazione dello spazio insediativo ormai superati.

La rappresentazione del territorio provinciale, funzionale all'elaborazione di linee guida d'orientamento progettuale, attraverso l'utilizzo di dispositivi spaziali di tipo areale, come le Ecologie, richiede la predisposizione di una procedura che permetta di selezionare quei caratteri che descrivano il grado di unicità, specificità, coerenza e omogeneità interna alle singole Ecologie nelle forme dell'organizzazione dello spazio insediativo, esprimendo al tempo stesso il grado di scostamento rispetto ad ambiti esterni al perimetro individuato e l'entità delle relazioni mantenute nei riguardi di questi.

In tal senso, lo strumento più appropriato per una valutazione di questi caratteri è la costruzione di criteri aggreganti e discriminanti, che siano efficacemente sintetici rispetto alla complessità e la multidimensionalità della dimensione esplorata a scala di area vasta e più esaustivi, invece, a livello di microambito e quasi-puntuale, divenendo, tra l'altro degli attributi che ricorrono nelle denominazioni delle Ecologie stesse.

Ma è pur vero che non essendo, in realtà, sopraggiunti processi rilevanti di ridefinizione della territorialità (mondo industriale, post-industriale, globale) e non essendovi stato un netto avvento del regno dell'urbano in questa provincia, per cui il concetto di abitare, ancora, è riconducibile alla categoria tradizionale città-campagna con le sue declinazioni spaziali, risulta evidente che l'ambiente fisico ed il rapporto spaziale mantenuto con esso, anche se in modo invisibile, ma pur sempre immanente, rappresenta la principale griglia di riferimento per questo territorio. Inoltre, si è tenuto conto di come la geografia storica, assunta come punto di vista non tradizionale e la storia come presenza alimentante le realtà del presente, rappresentino un cambiamento di mentalità nella rappresentazione del territorio e dei suoi scenari organizzativi e gestionali futuri.

Infine, in un contesto provinciale in cui permangono i sistemi tradizionali di organizzazione dello spazio legati alle regioni storiche ed alle regioni funzionali, ed in un



contesto disciplinare dove circolano diversi schemi concettuali di territorio come ecosistema, come rete di città, come rete di flussi, come realtà "locale", come sistema di valori effettivi, etc., in questa sede l'organizzazione spaziale è stata sostanzialmente analizzata in termini di corsi d'acqua e di reticoli idrografici, alle differenti scale, utili ad orientare la costruzione di un'immagine di città ambientale.

Infatti, la concettualizzazione che presiede al ragionamento sulla struttura delle Ecologie che consente un incrocio non forzato tra le descrizioni provenienti da differenti aree tematiche e domini conoscitivi, permettendo di afferrare da un capo unico la multidimensionalità dei fenomeni, è che i luoghi del territorio provinciale, nella loro varietà e specificità, sono sostanzialmente tutti riconducibili a luoghi dell'acqua e, pertanto, il rapporto con essi è influenzato da sempre dalla presenza o dall'assenza di tale risorsa, nonché da soluzioni d'uso particolari adottate nel tempo.

Per motivare comportamenti insediativi e dinamiche in atto con riferimento al tema dell'acqua, le descrizioni che vengono esplicitate man mano nel susseguirsi "a cascata" delle Ecologie complesse, aggregate e semplici, secondo relazioni specifiche con i processi dei bacini idrografici e dei sottobacini, con i temi, i problemi e le opportunità riguardanti la fruizione e la gestione della risorsa idrica e la fruizione/tutela dei corpi idrici.

In questa sede, più che definire una perimetrazione rigida che potesse "accontentare tutti", e predefinire percorsi per la regolamentazione all'interno delle singole Ecologie, ci si è preoccupati, semmai, di esaltare i valori in esse contenuti e le specificità di un sistema che si propone come un reticolo storico-ambientale, del quale si è tentato di dare una descrizione normativa. Si è cercato, così, di evitare l'individuazione di ecologie come ambiti in cui risiedono delle specificità che sono poi, in fin dei conti, da tutti condivise, ma di formulare proposte di regionalizzazione del territorio provinciale che rappresentassero anche qualche cosa di inedito.

Il senso delle Ecologie è anche quello di rappresentare al massimo grado il patrimonio genetico, evitando di porre enfasi su un certo tipo di risorse, che da una parte separano le aree di eccellenza dalle aree che "stanno a guardare", dall'altra riducono la possibilità di ricondurre ad opportunità anche quegli aspetti che si manifestano come veri e propri processi problematici e che, invece, sono suscettibili di sviluppi progettuali interessanti.



---

## I SISTEMI DELL'ORGANIZZAZIONE DELLO SPAZIO

---

### I SISTEMI DI ORGANIZZAZIONE DELLO SPAZIO

I Sistemi di organizzazione dello spazio, funzionali al progressivo definirsi del dispositivo spaziale del Piano, comprendono i sistemi dei servizi urbani ed i sistemi infrastrutturali, riferibili, questi ultimi, sia alle infrastrutture dell'ambiente naturale, con i suoi assetti, sia a quelle propriamente collegate con l'esercizio delle attività umane. Essi sono svincolati dalla geometria per areali, ricorrente nell'individuazione e nella descrizione delle Ecologie e rispondono ad una spazializzazione dei problemi più pervasiva, trattabile per reti e flussi.

Poiché i Sistemi di organizzazione dello spazio rappresentano dei sistemi organizzativi, la conoscenza della loro articolazione e dei processi che li riguardano, ha un fondamentale ruolo strategico, in quanto essi sono preposti a realizzare l'urbanità di vasti territori, veicolando e rendendo possibile, attraverso determinate configurazioni strutturali e funzionali, la diffusione di un preciso e qualificato modello di urbanità.

Un secondo livello strategico di quest'analisi muove dal fatto che tali Sistemi contribuirebbero a rendere durevoli ed autoriproducibili quelle aree del territorio provinciale "potenzialmente organizzative" che il Piano individua attraverso procedimenti di campo (pertanto in esse si dispiegano le dinamiche sollevate dai Campi del progetto), e sulla cui base vengono istruiti accordi tra soggetti territoriali.



---

## NORME DI COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE E STRUMENTI ATTUATIVI

---

### APPROVAZIONE DEL PIANO

Spetta alla legislazione regionale determinare le norme procedurali per l'approvazione del piano ed esse devono, comunque, assicurare il concorso dei Comuni alla sua formazione e prevedere la trasmissione dello stesso alla Regione, al fine di accertare la sua conformità agli indirizzi predisposti dalla Regione.

Infatti il PUP è approvato dal Consiglio provinciale, viene depositato presso la Segreteria della Provincia ed in quella dei Comuni interessati per un periodo di trenta giorni. Dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblico all'Albo della Provincia ed in quello di ogni suo Comune, nonché mediante avviso sui maggiori quotidiani dell'Isola.

Durante il periodo di deposito chiunque può prendere visione del piano.

Nei trenta giorni successivi i Comuni, le Comunità montane, le organizzazioni sociali e sindacali, i cittadini, possono presentare osservazioni alla Provincia.

Il Consiglio provinciale, accolte o respinte le osservazioni presentate, con motivato parere, delibera l'approvazione del piano.

Il PUP entra in vigore il giorno di pubblicazione della delibera di approvazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna.

### NORME DI ATTUAZIONE

Essa si configura come "normativa di coordinamento degli usi e delle procedure":

- **coordinamento degli usi del territorio**, in quanto il Piano non contiene direttive, ma unicamente indirizzi, non si configura, cioè, come strumento prescrittivo, ma si sviluppa in una dimensione unicamente orientativa, normativa, appunto, che si limita a fornire le linee-guida per l'evoluzione delle Ecologie e dei Sistemi dell'organizzazione dello spazio, il tutto visto in un'ottica di orientamento di comportamenti territoriali sostenibili;
- **coordinamento delle procedure di campo**, invece, nel senso che il Piano stabilisce le regole per lo svolgimento delle procedure di campo ed i requisiti per la predisposizione stessa degli accordi relativi.

### STRUMENTI ATTUATIVI

Lo strumento per eccellenza con cui il Piano viene attuato è rappresentato dall'"accordo di campo", il quale si configura essenzialmente come una figura giuridica, direttamente discendente dall'"accordo di programma", attraverso la quale i soggetti



attivi, il cui territorio viene analizzato dal piano, concordano le regole attraverso le quali gestire le forme e i processi, in campi specificamente individuati di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione e risorse.

Con la sottoscrizione dell'accordo di campo tali soggetti concludono, dunque, un accordo di pianificazione con il quale, nello specifico ambito di competenze di ciascuno, vengono stabiliti gli impegni riguardo all'attuazione delle previsioni normative, regolamentari e procedurali previste dal piano stesso.

### PROCEDIMENTI DI CAMPO

Gli accordi di programma si inseriscono nella tendenza manifestata dal legislatore, già da almeno un quindicennio<sup>18</sup>, a favorire la semplificazione dell'attività amministrativa, attraverso mezzi idonei a snellire le procedure di adozione dei provvedimenti amministrativi.

Si tratta, in sostanza, della possibilità, per la P.A. di ricorrere allo strumento convenzionale per l'esercizio delle potestà pubbliche, in alternativa ai tradizionali strumenti autoritativi.

L'accordo di programma è un istituto, con precise possibilità di incidenza sugli strumenti urbanistici, per la definizione e l'attuazione di opere, interventi o programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di Comuni, Province, Regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici e comunque di due o più tra i soggetti predetti.

In tali casi compete al Presidente della Regione, o al Presidente della Provincia o al Sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, la promozione della conclusione dell'accordo di programma, anche su richiesta di uno o più soggetti interessati<sup>19</sup>.

Nell'eventualità di un rifiuto a concludere tale accordo, esso dovrà in ogni caso essere motivato<sup>20</sup>.

L'ambito oggettivo di tali accordi è amplissimo e generalizzato<sup>21</sup>.

L'autorità promotrice, al fine di verificare la possibilità di raggiungere l'accordo,

---

<sup>18</sup> L.142/1990

<sup>19</sup> Art.34 D.lgs.267/2000 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali)

<sup>20</sup> v. Art.3 L.241/90: ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, tranne gli atti normativi e quelli a contenuto generale

<sup>21</sup> L'unico ambito di attività che sembra essere escluso dagli accordi in questione è quello relativo ai servizi pubblici, che il T.U.E.L. all'art.30 riserva allo strumento della "convenzione" tra enti locali e all'art.33 a quello dell'esercizio associato.



convoca preliminarmente una conferenza di servizi<sup>22</sup> tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate (non solo quelle alle quali spetta la realizzazione dell'opera o dell'intervento, ma anche quelle che comunque abbiano interessi coinvolti in tale realizzazione, magari esclusivamente perché costrette ad accettarla).

Essa si conclude una volta raggiunto il consenso unanime dei soggetti partecipanti: in mancanza dell'unanimità, infatti, il procedimento non può ulteriormente proseguire.

Raggiunto detto consenso, lo stesso viene trasfuso in un documento unitario, normalmente una convenzione, in cui vengono analiticamente specificati gli impegni che ciascuna amministrazione assume in vista del concreto raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

Il consenso, però, non obbliga alla conclusione dell'accordo, piuttosto obbliga le parti a prendere una decisione motivata in proposito, di adesione o meno.

Quindi, una volta accertata la sussistenza dell'interesse, ciascuna amministrazione perviene alla conclusione dell'accordo di programma sulla base delle decisioni assunte dai propri organi competenti e nel rispetto delle procedure normalmente previste per deliberare in merito agli impegni giuridici che dovranno costituire il contenuto dell'accordo.

Dunque, la conclusione dell'accordo, già, peraltro, concordato nella conferenza, avviene mediante l'adozione di un atto formale da parte dell'autorità che l'ha promosso, che approva lo stesso<sup>23</sup>.

Il contenuto dell'accordo di programma può essere sia necessario che facoltativo.

- Il contenuto necessario, ovvero i suoi elementi essenziali, la mancanza dei quali comporta la nullità di esso, riguarda i tempi, le modalità, il finanziamento dell'opera da eseguire e la costituzione di un organismo di vigilanza.
- Il contenuto eventuale, ovvero i suoi elementi accidentali, riguarda la previsione di procedimenti di arbitrato e di interventi surrogatori per le inadempienze di alcuni tra i soggetti partecipanti, o la variazione di strumenti urbanistici.

---

<sup>22</sup> Trattasi di "conferenza istruttoria", la quale si propone lo scopo di procedere ad una valutazione iniziale dell'interesse delle diverse amministrazioni all'iniziativa assunta, mediante l'acquisizione dei diversi interessi e dei dati necessari.

Poiché non si tratta di "conferenza decisoria", essa non si conclude con l'adozione formale dell'accordo, ma semplicemente con l'espressione del consenso unanime dei soggetti partecipanti.

<sup>23</sup> E' da rilevare che, benché l'art.34, 4°c. T.U.E.L. affermi che l'atto è approvato con siffatta adozione, la vera fonte dell'accordo rimane la volontà collegiale di tutti i partecipanti alla conferenza e non della sola autorità proponente. L'atto formale, dunque, costituisce solo un atto dovuto di mera esternazione, visto, tra l'altro, che all'amministrazione che lo emana non residua alcun ambito di discrezionalità, essendo vincolata all'accordo allo stesso modo delle altre autorità partecipanti.



Altri contenuti possono, comunque, essere facoltativamente aggiunti dai soggetti stipulanti.

L'effetto giuridico sostanziale dell'accordo di programma è quello dell'obbligatorietà, per le parti, l'una verso l'altra, ad ottemperare gli obblighi assunti con l'accordo medesimo<sup>24</sup>.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal Presidente della Regione, o dal Presidente della Provincia o dal Sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal Commissario di Governo nella Regione o dal Prefetto nella Provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda la nostra normativa regionale, la legge 45/1989<sup>26</sup> dispone che i soggetti della pianificazione urbanistico-territoriale previsti dalla stessa legge<sup>27</sup> e cioè Regione, Province, Comuni, singoli o associati, possono stipulare con soggetti pubblici e privati (e in ciò differenziandosi nettamente dalla normativa nazionale che prevede la partecipazione dei singoli agli accordi di programma solo in via eccezionale)<sup>28</sup> accordi di programma finalizzati alla realizzazione di un complesso di opere nei settori industriale, artigianale, agricolo, turistico, commerciale, residenziale e dei servizi.

La serie di opere e interventi oggetto dell'accordo di programma deve essere finalizzata all'obiettivo primario di crescita economica e produttiva del territorio interessato ed, in particolare, all'incremento della base occupativa diretta ed indiretta.

L'accordo di programma, inoltre, se accompagnato dagli elaborati tecnici necessari, è uno strumento attuativo della pianificazione urbanistica territoriale vigente<sup>29</sup>.

Qualora l'accordo di programma interessi territori di più Comuni, esso è adottato con deliberazione dei consigli comunali dei Comuni interessati.

---

<sup>24</sup> L'obbligatorietà dell'accordo è confermata dall'art.34 2°c. T.U.E.L., nella parte in cui dispone che l'accordo può prevedere procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti, nonché dal comma 7°, il quale prevede la costituzione di un collegio di vigilanza sullo stesso.

<sup>25</sup> art.34, 7°c. T.U.E.L.

<sup>26</sup> art.28 L.R. 45/89

<sup>27</sup> art.2 L.R.45/89

<sup>28</sup> vedi art.11 L.493/1993 il quale ammette che, nell'ambito dei programmi di recupero urbano, privati e pubbliche amministrazioni possano concludere accordi di programma, anche in deroga alla disciplina urbanistica vigente, ed il concorso dei "privati interessati" è stabilito altresì dall'art.1 della l.104/1995 in materia di intervento nelle aree depresse del territorio nazionale.

<sup>29</sup> Esso, previa adozione del Consiglio comunale competente per territorio, è approvato con deliberazione della Giunta regionale, sentito il C.T.R.U. di cui all'art.31 L.45/89 (Comitato tecnico regionale per l'urbanistica).



Il complesso degli interventi previsti dall'accordo di programma si attua con le stesse procedure del piano particolareggiato e del piano di lottizzazione convenzionata<sup>30</sup>.

L'accordo di programma è successivo ed attuativo rispetto alla pianificazione paesistica del territorio interessato<sup>31</sup>.

Esso regola le modalità degli interventi relativi a dimensioni ampie di territorio, attraverso l'individuazione preventiva e concordata dei criteri attraverso cui si realizzano: la pianificazione pluriennale degli interventi sul territorio, l'integrazione e l'intersectorialità degli interventi produttivi, le utilità generali ai fini dello sviluppo e della occupazione nell'ambito e in coerenza con le previsioni del piano generale di sviluppo della Regione.

---

<sup>30</sup> Art.21 L.R.45/89

<sup>31</sup> L.R.45/89, Art.28 commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, aggiunti dalla L.R.23/1993



## STRATEGIE GENERALI PER IL TERRITORIO E STUDI METAPROGETTUALI DI CAMPO

---

I contenuti innovativi della città territoriale, “visione” assunta come punto di partenza e come ampia opzione culturale orientante il progetto, richiede, a valle del percorso di allestimento dei quadri analitici, una specifica declinazione che tenga conto delle tematiche selezionate e delle problematiche emerse dai contesti esplorati.

La prospettiva della città territoriale racchiude obiettivi strategici di tipo istituzionale e territoriale, in quanto il Piano, volendo dare espressione a quest’idea guida, tende a configurarsi come strumento che:

- veicola delle “aperture”, non solo nell’ottica di un apertura transprovinciale ormai imminente, ma soprattutto rispetto alla possibilità di proporsi come luogo della ridefinizione di un diverso ruolo pubblico nel governo dei processi territoriali;

- realizza una “impresa” culturale, perché nella sua connotazione di tipo procedurale, si pone come creatore di contesti di elaborazione culturale e come facilitatore di interazione progettuale fra reti di attori locali;

- afferma la necessità di una rigenerazione urbana in senso ampio e delinea i percorsi per far accedere tutto il territorio ad una condizione paritetica, ma ben differenziata, di qualità insediativa;

- suggerisce su base locale, ma nella considerazione di dinamiche più vaste, traiettorie di miglioramento della condizione attuale dei territori sulla base dell’elaborazione di sistemi locali ed economie strutturali, basati sul raggiungimento e sulla gestione di una qualità ambientale complessiva;

- attiva processi di riappropriazione dei luoghi e di ridefinizione e di reinterpretazione delle identità dei territori e dei collettivi che in essi abitano ed operano.

Queste coordinate molto chiare, ma ancora generali, sebbene contengano implicitamente l’idea regolativa della sostenibilità, richiedono una contestualizzazione attraverso l’individuazione di obiettivi più specifici, ma non stringenti, sulla base dei quali elaborare degli indirizzi per le politiche d’intervento. Questo passaggio operativo avviene in coerenza con l’architettura metodologica del Piano, cioè attraverso le questioni sollevate dei Campi del progetto e dai Metaprogetti, che, infatti concorrono ad esplicitare, anche se allo stato attuale in modo non esaustivo, queste linee strategiche unificanti ed a renderle proponibili su un piano tecnico-politico, suggerendo in merito politiche ed azioni e fornendo quegli elementi utili ad “apparecchiare” un tavolo di contrattazione tra soggetti potenzialmente interessati.

Il corpus dei Campi può quindi articolarsi, ad esempio, sulla base della rispondenza ai seguenti temi:



TEMI D'INTERESSE STRATEGICO	OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	CAMPI CONCORRENTI
Distribuzione dei servizi e loro territorializzazione	Equità territoriale Accessibilità Sussidiarietà Qualità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo dei servizi socioassistenziali</li> <li>▪ Campo dei servizi socio-sanitari</li> <li>▪ Campo dell'alta formazione e della ricerca scientifica</li> <li>▪ Campo del rapporto tra distribuzione dei beni culturali e strutture museali</li> <li>▪ Campo della gestione della residenzialità secondaria</li> </ul>
Modello insediativo	Contestualizzazione Riconoscibilità Diversità Qualità Reticolarità/solidarietà	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo della qualità nell'urbanistica e nel paesaggio</li> <li>▪ Campo degli insediamenti costieri</li> <li>▪ Campo della gestione della residenzialità secondaria</li> </ul>
Gestione delle reti infrastrutturali	Equità territoriale Accessibilità Integrabilità Flessibilità Apertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪</li> </ul>
Aperture sovralocali e sistema delle relazioni immateriali	Flessibilità Sinergia Collaborazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo dell'alta formazione e della ricerca scientifica</li> <li>▪ Campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione</li> </ul>



TEMI D'INTERESSE STRATEGICO	OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	CAMPI CONCORRENTI
Fruizione turistica e ricreativa del territorio	Integrabilità Identità Responsabilità collettiva Certificabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo del turismo nelle aree interne</li> <li>▪ Campo degli insediamenti costieri</li> <li>▪ Campo della gestione della residenzialità secondaria</li> <li>▪ Campo della distribuzione dei beni culturali e delle strutture museali</li> <li>▪ Campo delle attività sportive</li> <li>▪ Campo delle aree naturali protette</li> </ul>
Qualità del paesaggio ambientale- culturale	Qualità Identità Riconoscibilità Integrabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo della qualità nell'urbanistica e nel paesaggio</li> <li>▪ Campo delle aree naturali protette</li> <li>▪ Campo della distribuzione dei beni culturali e delle strutture museali</li> </ul>



TEMI D'INTERESSE STRATEGICO	OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	CAMPI CONCORRENTI
Struttura delle produzioni (modelli produttivi) e servizi connessi	Contestualizzazione Riconoscibilità Certificabilità Apertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo dei servizi alle imprese</li> <li>▪ Campo della localizzazione delle imprese</li> <li>▪ Campo della pesca e dell'acquacoltura</li> <li>▪ Campo delle costruzioni</li> <li>▪ Campo delle attività estrattive</li> </ul>
Politiche agricole e dell'agroterziario	Contestualizzazione Riconoscibilità Certificabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo della produzione risicola</li> <li>▪ Campo della produzione vinicola</li> <li>▪ Campo dell'ulivo e dell'olio</li> <li>▪ Campo delle produzioni ortofrutticole</li> <li>▪ Campo dell'allevamento intensivo del bovino</li> <li>▪ Campo dell'allevamento estensivo e semi-intensivo del bovino da carne</li> <li>▪ Campo dell'allevamento ovicaprino</li> </ul>



TEMI D'INTERESSE STRATEGICO	OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ	CAMPI CONCORRENTI
Gestione della qualità delle acque e difesa dei corpi idrici	Riproducibilità Responsabilità collettiva Integrabilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo delle risorse idriche sotterranee</li> <li>▪ Campo delle risorse idriche superficiali</li> <li>▪ Campo delle zone umide</li> </ul>
Gestione della naturalità e degli equilibri ecologici	Riproducibilità Responsabilità collettiva Diversità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo delle aree naturali protette</li> <li>▪ Campo della protezione degli arenili</li> <li>▪ Campo delle zone umide</li> <li>▪ Campo delle attività estrattive</li> </ul>
Fonti energetiche e gestione dei flussi di smaltimento	Riproducibilità Responsabilità collettiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo della raccolta differenziata dei rifiuti</li> </ul>
Governance	Sussidiarietà Autogoverno Collaborazione Flessibilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione</li> </ul>
Qualità sociale	Accessibilità Solidarietà	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Campo dei servizi socioassistenziali</li> <li>▪ Campo dei servizi socio-sanitari</li> <li>▪ Campo delle attività sportive</li> </ul>

Il precedente schema sinottico, per quanto semplificato, assume significato anche in termini di verifica della coerenza interna delle proposte e come punto di partenza per un ulteriore sviluppo di temi e problemi che concorrono a definire meglio gli obiettivi.



Per quanto attiene, invece, ai contenuti strategici dei meta-progetti, che, da un punto di vista procedurale, come accennato, sono aperti ad una ulteriore elaborazione secondo termini e criteri che emergeranno dagli accordi di campo "istruibili" *ad hoc*, valgono le seguenti considerazioni:

Il meta progetto per la redazione del Piano di assetto dei litorali e delle zone costiere, inquadrandosi tra le priorità sollevate in sede europea e nazionale dal dibattito sullo sviluppo sostenibile, risponde alla domanda di governo dei processi e di risoluzione dei problemi delle zone costiere che rivestono particolare rilevanza per la pianificazione di macroambito, assumendo importanza strategica in relazione agli assetti territoriali futuri e di lungo periodo della provincia.

Nell'intento di fornire i preliminari indirizzi e presupposti per un piano di assetto e di interventi che porti ad una effettiva valorizzazione del sistema marino e costiero e dei patrimoni territoriali di cui è portatore, tale studio affronta, basandosi su un approccio ecosistemico, la complessità delle relazioni tra le entità ecologiche, economiche e socio-culturali che coevolvono in modo dinamico a definire la qualità totale del sistema territoriale costiero.

Tale impostazione, pertanto, assume come meta-regola di riferimento il fatto che l'esplorazione delle dinamiche naturali ed insediative pregresse ed in atto, nonché delle relazioni tra esse stabilitesi, svolta da un punto di vista "ambientale complessivo" porta a suscitare un'attenzione progettuale differente rispetto al passato, sia per la considerazione di varie scale spazio-temporali, sia perché si pone come condizione necessaria per la creazione di un modello di gestione integrata che non punta unicamente a ristabilire le condizioni di equilibrio della dinamica costiera in un'ottica meramente "difensiva", ma indica un insieme di azioni inserite in un quadro complessivo di coerenze atte a favorire lo sviluppo armonico e sostenibile delle diverse attività svolte sul territorio.

Il meta progetto per la redazione del Piano di bacino e di disinquinamento, collocandosi come "ombrello" conoscitivo e normativo, cioè a monte di una complessa articolazione di piani di settore attinenti alla difesa del suolo (Piano di Assetto idrogeologico) ed alla difesa della qualità delle acque (Piano di Risanamento delle acque), rappresenta una piattaforma per le politiche spaziali d'area vasta, che si trovano attualmente penalizzate dal deficit conoscitivo e progettuale in materia.

Lo studio, che affronta specificamente temi e problemi legati allo stato dei suoli e delle acque, rappresenta un documento di orientamento, uno schema direttore impostato strategicamente su una caratterizzazione descrittivo-normativa che renda più evidenti e trattabili le questioni sollevate, anche da un punto di vista procedurale e tecnico-politico. Tale strumento, pertanto, crea delle corrispondenze tra il quadro delle conoscenze organizzate, appositamente allestito, ed un insieme coerente di possibili linee guida, di azioni volte a qualificare il complesso delle risorse attraverso specifiche regole d'uso.

Il meta progetto per la redazione del Piano di sviluppo turistico si propone, attraverso una visione sistemica dei processi ed il tracciamento di coordinate strategiche che possano assumere anche un senso unificante rispetto alle politiche potenzialmente



concorrenti al disegno di uno sviluppo turistico, di rispondere alla diffusa "domanda di piano", che si esprime come volontà di incardinare in uno scenario turistico integrato e competitivo i sistemi economici locali e le specifiche risorse materiali ed immateriali del territorio provinciale.

La ricerca di un equilibrio nella dialettica fra trasformazione e conservazione, nonché l'attivazione di necessari processi identitari e socio-culturali che contrastino l'instaurarsi di uno scenario turistico di mera e degradante fruizione, rappresentano delle meta-regole che dovrebbero orientare le scelte progettuali di medio e lungo periodo. Una adeguata interpretazione del fenomeno turistico complessivo e l'elaborazione di modelli, anche innovativi, lascia intravedere interessanti margini di crescita generali, stante anche l'ampio ventaglio di percorsi che, ancora oggi, per il privilegio legato al disporre di un territorio quasi intrasformato, è possibile intraprendere.

Il meta progetto per la redazione del Piano delle aree degli insediamenti produttivi si pone come uno strumento che, muovendo dalla ricognizione dell'offerta insediativa provinciale rispetto alla cui articolazione valuta le potenzialità così come le criticità, individua gli indirizzi generali funzionali alla predisposizione del Piano di sviluppo delle aree attrezzate per le imprese, tenendo conto sia della struttura produttiva locale, sia del contesto regionale e dei nuovi scenari competitivi nazionali ed internazionali.

La meta-regola di riferimento per questo studio è quella di fornire una risposta alle esigenze infrastrutturali e di riorganizzazione produttiva, avviando un'operazione che renda espliciti i nessi esistenti tra settori economici e temi d'interesse territoriale e, quindi, renda pensabili nuove occasioni di sviluppo a partire dai caratteri che contraddistinguono il sistema economico ed ambientale della provincia di Oristano. Tale conoscenza è, infatti, il presupposto strategico per accompagnare processi di pianificazione e decisionali in cui, tenendo conto delle diramazioni e degli effetti intersettoriali che ogni azione, condotta in un certo ambito, può attivare, sia possibile governare ed incrementare le esternalità positive che possono diffondersi nel sistema-territorio.

Il meta progetto per la redazione del Piano dei parchi culturali, ambientali e delle produzioni, risponde ad una domanda diffusa di qualità e tiene conto, da un punto di vista procedurale, del fatto che nuove e significative geografie fruibili del territorio provinciale possano essere rappresentate e costruite attraverso la figura, concettuale, operativa e normativa, del parco. Questa, pur essendo ancora piuttosto ambigua e dibattuta, è comunque efficace per rappresentare il "territorio totale", nonché per favorire sia la costruzione di architetture istituzionali locali, sia il delinearsi di modelli innovativi per lo sviluppo.

La meta-regola di riferimento è che la pianificazione del patrimonio culturale non rappresenta un semplice attributo qualificante i percorsi di governo territoriale, ma costituisce la matrice culturale di tutte le forme di "sostenibilità" dello sviluppo, fondato localmente, ma globalmente competitivo. Pertanto, tale studio, esplorando possibili percorsi per dare forma alla dialettica conservazione/trasformazione dei beni culturali-ambientali, assume il tema centrale dell'identità e del nesso specifico e qualificato tra comunità insediate e territori all'interno del processo di rigenerazione urbana del contesto



---

provinciale. In questa stessa cornice, solleva anche, in relazione alle produzioni materiali ed immateriali, la questione di una ricerca di un modello di sviluppo dei sistemi locali che, oltre a contribuire agli obiettivi suddetti, sia capace di ricevere anche riconoscimenti normativi e commerciali.