

Metodi del Territorio

Città di città

Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Sassari

a cura di Giovanni Maciocco



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



Giovanni Maciocco è professore emerito del Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica, Università di Sassari. Ha pubblicato diversi volumi. Tra i tanti: *Wastelands* (Dedalo, 2000); *Il progetto ambientale in aree di bordo*, con Pittaluga P. (FrancoAngeli, 2006); *Fundamental Trends in City Development* (Springer, 2008); *Urban Landscape Perspectives* (ed.) (Springer, 2008); *The Territorial Future of the City* (ed.) (Springer, 2008); *People and Space. New Forms of Interaction in the City Project*, con Tagliagambe S. (Springer, 2009); *Enhancing the City. New Perspectives for Tourism and Leisure*, con Serreli S. (eds) (Springer, 2009); *Il territorio, la memoria, il progetto* (FrancoAngeli, 2010); *The Urban Potential of External Territories*, con Sanna G., Serreli S. (eds) (FrancoAngeli, 2011); *Il progetto urbano del territorio*, con Balestrieri M., Congiu T. (eds) (FrancoAngeli, 2011).

Metodi del Territorio

Series founded by Fernando Clemente and
directed by Giovanni Maciocco

Series Editor

Giovanni Maciocco

Editorial Board

Michael Batty

Dino Borri

Arnaldo Cecchini

Xavier Costa

Francesco Indovina

Carlo Olmo

Pier Carlo Palermo

Nuno Portas

Bernardo Secchi

Thomas Sieverts

Ray Wyatt

Editorial Committee

Paola Pittaluga

Gianfranco Sanna

Silvia Serreli

Francesco Spanedda

Graphic designers

Samanta Bartocci

Enrico Cicalò

Lisa Meloni

Sabina Selli

Michele Valentino

Managing Assistants

Laura Lutzoni

Editorial Staff

Mara Balestrieri

Aims and Scope

Methods for the Territory is an expression that indicates almost the belonging of methods to the territory, methods for the city project, that take the territory on as a centre of reasoning, methods that explore the territory as a field of potentialities for the renewal of urban life. The environmental dimension reminds us also that the city is of the territory due to the environmental interdependence that characterises its relations and are at the basis of the environmental quality of urban life. The territory is no longer the set of conditions external to the city, for the context has become an internal horizon of the city. We may therefore say that the city coincides with the territory; it is its contextual universe.

Precisely for this reason, it is not a matter of creating separation between urban morphologies, but of trying to see the city in all the different spatial forms in which the contemporary urban condition is expressed, exploring the conditions of territoriality that will necessarily be incorporated in the city. Understood in this sense, the territory indicates inclination towards the project for settlement. Territory meant as a place of recognition of the spatial differences of the urban, the place of retrieval of the ethos, of all that which was not at the centre, not in the *polis*; the deep matrix of the primary elements of inhabiting.

In this perspective, the project for space may be imagined as a complex process towards understanding contemporary public space, a process that by adopting a cognitive conception of the project favours a shared background in which all the inhabitants of a territory have a voice to construct a true city. In this sense the project for the territory is the project for the city.

Metodi del Territorio è un'espressione che segnala quasi un'appartenenza dei metodi al territorio, metodi per il progetto della città, che assumono il territorio come centro del ragionamento, metodi che esplorano il territorio come campo di potenzialità per il rinnovo della vita urbana. La dimensione ambientale ci ricorda anche che la città è del territorio per l'interdipendenza ambientale che ne caratterizza le relazioni e che sono alla base della qualità ambientale della vita urbana. Il territorio non è più l'insieme delle condizioni esterne della città perché il contesto è diventato un orizzonte interiore della città. Possiamo dire perciò che la città coincide con il territorio, suo universo contestuale.

Proprio per questo, non si tratta di creare separatezze tra le morfologie urbane, ma di cercare di vedere la città in tutte le differenti forme spaziali in cui si esprime la condizione urbana contemporanea, esplorando le condizioni di territorialità che necessariamente si incorporeranno nella città.

Inteso in questo senso, il territorio segnala una disponibilità al progetto, dell'insediamento. Territorio inteso come luogo di riconoscimento delle differenze spaziali dell'urbano, luogo del recupero dell'ethos, di tutto ciò che non è stato al centro, che non era nella *polis*; matrice profonda degli elementi primari dell'abitare.

In questa prospettiva, il progetto dello spazio può essere immaginato come un processo complesso verso la comprensione dello spazio pubblico contemporaneo, un processo che assumendo una concezione conoscitiva del progetto favorisca uno sfondo condiviso in cui tutti gli abitanti di un territorio abbiano voce per la costruzione di una città giusta. In questo senso, il progetto del territorio è il progetto della città.

All the texts published in the series have been subjected to blind peer review

Tutti i testi pubblicati nella collana sono sottoposti a un processo di *blind peer review*

Città di città

Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Sassari

a cura di Giovanni Maciocco



Il volume è stato pubblicato nell'ambito della convenzione stipulata dal Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica della Facoltà di Architettura dell'Università di Sassari con la Provincia di Sassari, Settore di Programmazione e Pianificazione all'interno dell'Accordo Quadro di Cooperazione tra Università degli Studi di Sassari e Provincia di Sassari.

In copertina: Matrici territoriali, G. Maciocco

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Il processo amministrativo di costruzione del piano	
Presentazione	09
<i>Alessandra Giudici</i>	
Il ruolo della Provincia nella pianificazione territoriale	11
<i>Salvatore Masia</i>	
I rapporti tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica	17
<i>Antonio Sanna</i>	
Città di città. Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Sassari	
Il piano come processo di conoscenza	29
<i>Giovanni Maciocco</i>	
1 Un insieme di obiettivi generali	29
2 Le tendenze e prospettive delle nuove forme urbane	31
3 Le nuove forme di urbanità e i nuovi compiti per il piano	35
4 La crisi dei modelli di sviluppo e la glocalizzazione	38
5 Il quadro concettuale del piano	48
6 Il nuovo modello reticolare di urbanità territoriale	53
7 I dispositivi del piano	55
Gli elementi di contesto	29
I profili della popolazione provinciale	29
I profili dell'economia provinciale	52
Strutturare la conoscenza	67
<i>Aa.Vv.</i>	
1 Gli elementi interpretativi	67
2 Le ecologie complesse e le ecologie elementari	69

3 I campi del progetto ambientale	84
Gli elementi di contesto	67
Il sistema ambientale	67
La dimensione rurale	145
Le immagini spaziali degli abitanti	149
Orientare l'azione	159
<i>Aa.Vv.</i>	
1 Le linee guida dei sistemi di organizzazione dello spazio	159
2 Le linee guida dei campi del progetto ambientale	194
Gli elementi di contesto	159
La genesi dell'insediamento	159
La struttura insediativa attuale	171
L'accessibilità al territorio	187
L'allestimento infrastrutturale	201
Bibliografia	243
Crediti	249

Il processo amministrativo di costruzione del piano

Presentazione

La Provincia di Sassari ha lavorato in tutti questi anni alla definizione di una strategia per lo sviluppo del territorio a partire dalle sue specificità attraverso vari strumenti e forme di attività, assumendo questo obiettivo come filo conduttore del quadro programmatico e più in generale delle intenzioni di gestione territoriale.

Il piano territoriale di coordinamento come principale strumento di pianificazione provinciale finalizzato al governo delle risorse territoriali attraverso la loro tutela e valorizzazione, mira a indirizzare lo sviluppo territoriale in modo organico, equilibrato e coerente, in linea con gli indirizzi per lo sviluppo socio-economico e con riguardo alle vocazioni prevalenti, alle caratteristiche geologiche, geomorfologiche, idrogeologiche, paesaggistiche e ambientali.

Il territorio della provincia di Sassari ricco di diversità e di elementi propri che lo caratterizzano pur riconoscendolo come parte di un sistema più ampio, presenta indubbiamente diversi elementi di criticità con cui occorre confrontarsi ma anche potenzialità ancora inesprese che il piano urbanistico, fortemente voluto dalla amministrazione, vuole portare alla luce con l'ausilio degli attori locali, chiamati ad essere parte attiva della costruzione del piano stesso e non, come spesso accade, semplici destinatari.

Se per lungo tempo il piano è stato fondamentalmente una questione tra amministratori e operatori oggi coinvolge gli interessi diffusi di una molteplicità di soggetti portatori di istanze,

proposte, contraddizioni che non devono essere ignorate ma interpretate e mediate. Una concezione basata sull'ascolto e sul riconoscimento delle diversità e dei caratteri locali che superi definitivamente l'idea di una governance calata dall'alto, che confonde il territorio con la sua rappresentazione cartografica, a favore di una che costruisce insieme ai vari attori un futuro condiviso in cui impegnare insieme forze e risorse.

Alla luce di questo il piano urbanistico provinciale nel fornire indirizzi generali di assetto del territorio, mira alla sostenibilità delle trasformazioni e dello sviluppo insediativo rispetto alle varie tematiche e le diverse scale che fanno del territorio un insieme di elementi diversi ma mai slegati.

D'altra parte un piano è sempre una grande sfida al tema gestionale delle trasformazioni territoriali dove l'interesse generale deve prevalere su quello individuale superando posizioni contraddittorie legate alla miopia della scala.

In questo quadro l'aggiornamento e l'adeguamento del piano al Ppr avvenuto nel mutato contesto delle circoscrizioni provinciali, se da un lato costituisce un adempimento ineludibile alle richieste della Regione, dall'altro ha rappresentato l'occasione per continuare un percorso sperimentale intrapreso a partire dagli anni novanta di interpretazione e accompagnamento del territorio provinciale.

Le attività portate avanti in seno all'adeguamento e aggiornamento non si sono limitate

come ordinariamente avviene, ad adeguare un repertorio noto ai dettami delle formulazioni più recenti bensì, nella consapevolezza che l'evoluzione è intrinseca nel territorio, sono state rivolte a sviluppare, anche rispetto a questioni inedite, principi e obiettivi che sono alla base della struttura concettuale del piano stesso.

Allo stesso tempo il piano urbanistico provinciale (Pup-Ptc) si pone come risposta alla domanda di coordinamento espressa dal quadro complessivo della pianificazione e programmazione locale intersecandosi con altri strumenti come il piano strategico provinciale di cui costituisce la base culturale.

Il piano strategico è stato a sua volta concepito come possibile strumento attuativo del Pup-Ptc con cui condivide la metodologia di fondo sviluppando in chiave progettuale alcune delle linee guida indicate nel Piano urbanistico provinciale, garantendo contemporaneamente una coerenza interna oltre che esterna.

Tale risultato è stato possibile anche grazie alla costituzione di un unico Ufficio del piano, istituito a seguito di una convenzione con l'Università degli Studi Sassari, impegnato contemporaneamente su più fronti per garantire quell'unitarietà spesso assente tra iniziative diverse anche quando intraprese dallo stesso Ente.

Come sottolineato da Bernardo Secchi "la storia della città e del territorio può essere raccontata in modi diversi, come storia delle sue architetture e delle sue forme insediative, dei modi di occupazione e uso del territorio, delle diverse tecniche che hanno contribuito e condizionato la loro costruzione e modifica, come storia degli abitanti, della loro cultura e dei loro conflitti, ma può essere raccontata anche come storia della costruzione del supporto di alcune visioni e azioni geopolitiche e come loro risultato. Ciò che cambia non è tanto il catalogo dei dispositivi

istituzionali, giuridici, economici impiegati in esse quanto il loro senso e il loro utilizzo". Questo senso nel piano urbanistico provinciale di Sassari risiede nella consapevolezza dei limiti e delle potenzialità insite nel territorio e nell'assunzione di una visione incentrata sulla qualità ambientale rispetto alla quale il piano traccia le linee guida per indirizzare il cammino presente e futuro.

Alessandra Giudici
presidente della Provincia di Sassari

Il ruolo della Provincia nella pianificazione territoriale

Salvatore Masia

Il presente volume illustra in modo sintetico i contenuti e i metodi di elaborazione del piano urbanistico provinciale (Pup)- piano territoriale di coordinamento (Ptc) della provincia di Sassari, che ha assunto come elemento costitutivo di metodo il processo di confronto e cooperazione con i Comuni e gli altri attori della società territoriale. In particolare, il testo è stato elaborato a seguito della fase di revisione del piano che è seguita alla sua approvazione da parte del Consiglio provinciale nel maggio del 2006. Tale revisione è stata necessaria a seguito di una serie di modifiche normative e sopravvenienze pianificatorie (L.R. 9/06 di ripartizione di funzioni e compiti tra Regione ed Enti locali, il piano paesaggistico regionale, il piano di assetto idrogeologico, etc.) che hanno introdotto nuovi elementi di riflessione e nuove spazialità di riferimento. In particolare si richiama il fatto che il piano, rispetto alla sua configurazione iniziale riguardante l'intero territorio del Nord Sardegna (la precedente provincia di Sassari), nell'attuale stesura, si riferisce alla sola Provincia di Sassari quale è stata configurata dalla L.R. n. 9 del 12/07/01 istitutiva della nuova Provincia di Olbia-Tempio che ha modificato superficie e popolazione oggetto di analisi. Il piano conserva tuttavia, nella sua impostazione, alcuni richiami all'articolazione del territorio in due ambiti provinciali, poichè i confini ammini-

strativi difficilmente coincidono con quelli definiti dai processi in essere, ambientali e non; pertanto, esso viene proposto anche come base informativa per la discussione in relazione alle prospettive di cooperazione territoriale interprovinciale necessarie per affrontare i problemi di crisi che investono complessivamente il Nord dell'Isola.

In una prospettiva di continuità con il piano originario, la cui struttura metodologica si è mantenuta di fatto inalterata, questa versione costituisce un'ulteriore tappa di un percorso articolato per fasi che descrive il piano come un processo di costruzione di conoscenza e ne inaugura la fase di gestione a partire dalla sua approvazione nella stesura adeguata al Ppr.

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

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

La seconda fase, illustrata nel Rapporto di sintesi di seconda fase (ottobre 1998), è stata destinata al riconoscimento dei principali processi di crisi che interessano risorse e usi del territorio e ad una prima proposta di ipotesi di soluzione per alcuni processi significativi. La terza fase, raccolta nel Rapporto di sintesi di terza fase (giugno 1999), è stata indirizzata all'individuazione delle prime ipotesi di soluzione.

La quarta fase è stata tradotta nella presentazione della proposta di piano (marzo 2002) oggetto dell'adozione preliminare da parte del Consiglio provinciale nel febbraio del 2000; su questa base è stato avviato il dibattito ufficiale, sia all'interno della Provincia, sia con i soggetti territoriali. Tale dibattito si è arricchito di energia partecipativa in occasione sia di alcuni importanti momenti di riflessione territoriale quali, per esempio, l'aggiornamento dei Piani di sviluppo socio-economico delle Comunità montane e l'esperienza dei Progetti integrati territoriali, sia attraverso il lungo dibattito consiliare. Si è così creata l'occasione per una prima sperimentazione del piano.

La quinta fase ha raccolto gli esiti del dibattito istituzionale e territoriale e ha avviato, stante anche il protrarsi del confronto sul piano e le importanti novità sul piano normativo (riforma del Titolo V della Costituzione, pubblicazione dei Testi unici, Nuovo protocollo di intesa Regione-Province, annullamento dei Ptp, etc.), un'attività di primo aggiornamento del piano dalla quale è scaturita la proposta di Pup-Ptc (marzo 2004) sottoposta all'adozione del Consiglio provinciale nel luglio del 2004.

La sesta fase che, a seguito della pubblicazione del piano, della sua divulgazione presen-

so i Soggetti territoriali e della ricezione ed esame delle osservazioni, ha condotto all'approvazione da parte del Consiglio provinciale con delibera n. 18 del 4 maggio 2006.

La settima fase, oggetto di questo volume, riguarda quell'attività definita "revisione del piano", che incorpora quali sub attività l'aggiornamento generale del piano e l'adeguamento, in particolare, al piano paesaggistico regionale (Ppr) e al piano di assetto idrogeologico (Pai). Pur tenendo conto delle numerose novità, occorre osservare che il piano, completato da queste ultime fasi di confronto, di aggiornamento e di adeguamento, si configura sempre di più come un insieme di attività di costruzione di conoscenze fondamentali sia per la definizione dei dispositivi del piano sia per un'adeguata gestione.

Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale

L'attività di pianificazione provinciale si svolge attraverso il piano urbanistico provinciale (Pup) di cui all'art. 16 della legge regionale 45/89, che ha valore di piano territoriale di coordinamento (Ptc) se si confronta l'articolo citato con l'art. 15 della legge 142/90. Il confronto tra le due leggi consente, infatti, di assumere che Pup e Ptc rappresentino uno stesso strumento e come tali sono trattati nell'attività di programmazione.

La ricostruzione del quadro delle competenze attribuite alla Provincia dalla legislazione nazionale e regionale è di fondamentale importanza al fine di mettere a fuoco il ruolo e le funzioni che il Ptc è chiamato a svolgere nell'attuale quadro giuridico-istituzionale.

Al momento dell'approvazione del presen-

te Pup-Ptc le competenze della Provincia dovevano essere individuate attraverso il raffronto tra la legislazione statale e quella regionale e, soprattutto, rivestiva primaria importanza l'ordinamento degli enti locali introdotto dal d.lgs. n. 267 del 2000, dal momento che la regione Sardegna non aveva esercitato la propria competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali statutariamente prevista.

Tali competenze erano, quindi, da un lato, quelle attribuite a tale ente direttamente dal decreto legislativo 267/2000; dall'altro, quelle direttamente attribuite dalla legislazione statale successiva al decreto legislativo 267/2000, in particolare dalla legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, che ha completato il disegno di riforma federalista tracciato dalla legge costituzionale 1/99; dall'altro ancora, quelle delegate dalle stesse Regioni. Quest'ultimo elemento nel caso della Regione Sardegna rivestiva, in realtà, scarsa rilevanza in quanto la Sardegna aveva utilizzato pochissimo gli istituti della delega e dell'avvalimento.

Dall'acquisizione degli atti della Commissione istituita dal Consiglio regionale per il decentramento locale, risultava un quadro assai chiaro del "centralismo regionale", reso difficilmente attaccabile a causa della presenza non solo di assessorati o dipartimenti assai strutturati ma anche di una quantità di enti strumentali altrettanto strutturati e consolidati. Con la L. R. 9/06 la Regione Sardegna ha finalmente disciplinato, "nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di "Ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni", di cui alla lettera b) dell'articolo 3 dello Statuto speciale, il conferimento

delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali in attuazione del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997), e in coerenza con i principi di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, nonché con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)".

All'art. 2, comma 4 della l.r. n. 9/2006 si precisa che "in nessun caso le norme della presente legge possono essere interpretate nel senso della attribuzione alla Regione o agli enti regionali delle funzioni e dei compiti già conferiti agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore". La legge regionale, quindi, deve essere letta alla luce della distribuzione delle funzioni amministrative vigente al momento della sua entrata in vigore che non viene sostituita ma solamente integrata in senso di maggiore decentramento.

La funzione del Ptc, prima dell'emanazione della L. R. 9/06 era offerta dall'integrazione tra due diverse fonti normative, la prima nazionale e la seconda regionale. Tale situazione sollevava non pochi problemi interpretativi in ordine al ruolo e ai contenuti dello strumento di pianificazione territoriale provinciale. In primo luogo, si poneva all'esame dell'interprete la disciplina di cui al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, applicabile in Sardegna in mancanza di una normativa regionale, approvata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali at-

tribuita alla Regione Sardegna dal proprio Statuto (Legge Costituzionale n. 2 del 1993) e precisamente il suo articolo 20, comma 2, secondo il quale il Ptc avrebbe dovuto indicare: "1. le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; 2. la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; 3. le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; 4. le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".

In secondo luogo, naturalmente, rilevava l'art. 16 della legge regionale 45/89, secondo il quale il piano urbanistico provinciale (Pup) deve indicare la normativa di coordinamento relativamente a: "1. l'uso agricolo e costiero; 2. la salvaguardia attiva dei beni culturali e ambientali; 3. l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale; 4. le attività e i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale; 5. la viabilità di interesse provinciale; 6. le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio". Secondo un criterio di interpretazione rigorosa, le funzioni del Pup-Ptc in Sardegna venivano individuate in quelle di cui all'art. 20 del decreto legislativo 267/2000, escluse le competenze eventualmente disciplinate dalla legge regionale e attribuite alla Regione stessa, cui andavano aggiunte le funzioni di cui all'art. 16 della legge regionale 45/89.

Dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 9 del 2006, l'attuale disciplina delle funzioni del

Pup-Ptc si dovrebbe, invece, rinvenire integralmente nella L.R. 45/89 in quanto in tal senso depone espressamente l'art. 5, l.r. n. 9/2006, laddove prevede che, "la Provincia, ferme restando le competenze dei Comuni, predispone e adotta gli atti di pianificazione territoriale di livello provinciale ai sensi della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio), e successive modificazioni", senza alcun riferimento alla disciplina di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 267/2000 la cui applicabilità dovrebbe ritenersi ormai venuta meno in seguito all'esercizio da parte della Regione Sardegna della propria competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

La L.R. 45/89, all'art. 4, comma 1, lett. b) stabilisce che la Provincia "con il piano urbanistico provinciale esteso all'intero territorio o diviso in più ambiti sempre compresi nella circoscrizione amministrativa, assicura, per le materie di cui al successivo articolo 16, la coerenza degli interventi alle direttive e vincoli regionali e ai piani territoriali paesistici". All'art. 16, poi, si chiarisce che il ruolo dell'ente provinciale è quello di individuare specifiche "normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei" per quanto riguarda le materie già citate.

Lo scenario normativo e pianificatorio di riferimento

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

Negli ultimi anni, lo scenario normativo e

pianificatorio ha subito un'importante evoluzione a livello regionale, così da richiamare la necessità di un aggiornamento e un adeguamento del Pup-Ptc e l'opportunità di rafforzare i suoi caratteri di piano quadro sulla cui base la Provincia potrà assumere un rinnovato ruolo nei processi di governo del territorio. In particolare occorre segnalare:

- la L.R. 9/01 che, nel modificare le circoscrizioni provinciali del territorio regionale, ha individuato, a seguito della nascita della Provincia di Olbia-Tempio, un nuovo ambito territoriale di riferimento del Pup-Ptc, l'attuale provincia di Sassari corrispondente al Nord-Ovest della Sardegna;
- la L.R. 1/05 che, in attuazione del principio di cooperazione degli enti locali con la Regione, istituisce il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza permanente Regione-Enti locali quale sede unitaria e generale di concertazione, di cooperazione e di coordinamento tra l'amministrazione regionale e gli enti locali della Sardegna;
- la L.R. 12/05 che, nel delineare le norme per le unioni di Comuni e le Comunità montane e gli ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni, rappresenta un'ulteriore opportunità di cooperazione interistituzionale per la Provincia in riferimento all'esercizio delle competenze conferite dal d.lgs. 267/2000;
- la L.R. 9/06 con la quale la Regione ha disciplinato il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti Locali, in attuazione delle Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna e in coerenza con le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;
- il piano stralcio di assetto idrogeologico (Pai), adottato con la Delibera della G.R.

n. 54/33 del 30/12/04 ed entrato in vigore l'11/03/2005, che, avendo valore di piano territoriale di settore con finalità di salvaguardia di persone, beni, e attività dai pericoli e dai rischi idrogeologici, prevale sui piani e programmi di livello regionale e provinciale;

- il piano paesaggistico regionale (Ppr), redatto ai sensi della l.r. n. 8/2004 "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", definitivamente approvato dalla Giunta Regionale ed entrato in vigore il 6/09/2006 per il primo ambito omogeneo;
- i protocolli di intesa tra Regione e Province per l'adeguamento dei Piani provinciali al Ppr e i Protocolli Regione-Comuni-Province per l'adeguamento dei Piani comunali al Ppr stipulati a fine del 2006, che inaugurano una nuova stagione di cooperazione istituzionale in relazione ai temi della pianificazione territoriale e urbanistica;
- i protocolli tecnici stipulati con la Ras nel maggio del 2005, disciplinanti le attività connesse all'unificazione e al coordinamento dei Puc e la realizzazione, il monitoraggio, l'aggiornamento del mosaico delle emergenze storico-culturali alla scala provinciale;
- la direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27/06/2001 che introduce la valutazione ambientale strategica (Vas);
- i processi di progettazione integrata e di pianificazione strategica sviluppatasi nell'ambito degli strumenti di programmazione dello sviluppo locale, rispetto ai quali l'ente Provincia ha l'opportunità di svolgere un ruolo cruciale quale soggetto istituzionale capace di riconnettere in un quadro di coerenza le prospettive della città con le prospettive del territorio provinciale secondo una visione d'insieme non più frammentata.

Gli indirizzi generali della fase di aggiornamento e adeguamento al Ppr

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

In questa direzione, l'amministrazione ha indicato alcune linee generali in cui si collocano le varie azioni di programmazione intraprese dall'Ente:

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

In questa prospettiva la Provincia ha avviato attraverso il "Patto per il Nord Ovest", sottoscritto da Comuni e attori socioeconomici nel 2007, la costruzione di un percorso condiviso per lo sviluppo del territorio.

Attraverso il Patto la Provincia si è impegnata insieme a tutti gli attori istituzionali, economici e sociali, a realizzare una strategia complessiva di crescita economica, sociale e culturale della comunità provinciale. Il Patto si configura come uno strumento operativo con cui si dà vita ad una struttura organizzativa permanente di partenariato e si avvia il processo che ha portato, alla definizione della revisione del Pup-Ptc e alla stesura del piano strategico provinciale.

Alla luce di questo la Provincia ha assegnato alla pianificazione territoriale l'obiettivo di ridisegnare il Nord-Ovest della Sardegna come una grande città in cui le azioni politiche, i progetti e le iniziative che tradizionalmente competono agli enti locali vengano risolte nell'ambito di una governance territoriale capace di rilanciare la competitività del territorio. In cui i confini comunali vengano abbattuti dalle reti di relazioni che si sviluppano trasversalmente all'interno del territorio, evidenziando il fatto che Comuni e altre istituzioni locali hanno sempre più spesso l'esigenza di confrontarsi e di condividere progetti e problematiche di portata sovracomunale. Si è assunto come prioritario rafforzare i processi di cooperazione e coordinamento istituzionale, offrendo supporto concreto a tutti quegli interventi che puntano sulla collaborazione per favorire lo sviluppo di una politica comune di miglioramento del territorio e della vita sociale.

Si tratta, quindi, di uno strumento di conoscenza del territorio funzionale allo sviluppo dei piani di settore. Infatti l'impostazione metodologica consente un rapido adeguamento alle dinamiche evolutive di area vasta, permettendo di definire una corretta e articolata lettura ai vari livelli di competenza.

I rapporti tra pianificazione territoriale e pianificazione paesaggistica

Antonio Sanna

In un sistema complesso come può essere quello di una articolazione amministrativa territoriale, il processo di elaborazione di un piano e il piano stesso devono essere correlati agli strumenti o attività di governo del territorio predisposti o in corso di definizione nella stessa area. In questo senso appare particolarmente significativo il legame tra il piano urbanistico provinciale (Pup-Ptc) e il piano strategico provinciale di Sassari (Psp). Dove il Psp può essere assunto come esempio di mutua integrazione di piani operanti in un sistema complesso per la relazione con i due principali strumenti di governo del territorio, il Pup-Ptc e il piano paesaggistico regionale (Ppr), come si può evidenziare attraverso un confronto sul ruolo strategico che gli strumenti in esame assegnano sia alla pianificazione territoriale, finalizzata al recupero dell'identità paesaggistica e al corretto uso delle risorse, sia agli strumenti orientati a sviluppare e ampliare le attività di concertazione e partecipazione.

Il quadro degli strumenti di pianificazione in Sardegna

In Sardegna, in materia di pianificazione paesaggistica, urbanistica e territoriale, i riferimenti normativi fondamentali sono costituiti dalla L.R. 45/89 e la L.R. 8/04, che ha modifi-

cato la prima in attuazione della riforma statale in materia di tutela del paesaggio di cui alla parte III del d.lgs. 42/04. L'art. 3 della L.R. 45/89, indica quali strumenti per l'uso e la tutela del territorio: a livello regionale, il piano paesaggistico regionale, le direttive e i vincoli, nonché gli schemi di assetto territoriale; a livello provinciale, i piani urbanistici provinciali o sub-provinciali; a livello comunale, i piani urbanistici comunali e intercomunali. Previsioni modificate a seguito dell'approvazione del Ppr che ha assunto ruolo e funzione di alcuni degli strumenti soprarichiamati, in quanto la l.r. 8/04 specifica che il Ppr costituisce il "quadro di riferimento territoriale regionale" ovvero il piano di riferimento concettuale e normativo dell'intero sistema di pianificazione regionale e sub regionale. In questo senso, una prima relazione da sviluppare, nella definizione degli strumenti di governo del territorio provinciale, è quella tra piano paesaggistico e piano provinciale che, dovendo essere coerente con il quadro di riferimento territoriale regionale, deve essere coerente con il Ppr.

Il ruolo assegnato alla pianificazione provinciale dalla legislazione regionale

La L.R. 45/89, all'art. 16 specifica che il ruolo della Provincia è individuare specifiche "normative di coordinamento con riferimento

ad ambiti territoriali omogenei” per quanto riguarda: a) l'uso del territorio agricolo e costiero; b) la salvaguardia attiva dei beni ambientali e culturali; c) l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale; d) le attività e i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale; e) la viabilità di interesse provinciale; f) le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio. In tali settori, il ruolo di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei, viene interpretato dal Pup-Ptc, quale ruolo di armonizzazione degli interventi comunali attraverso la predisposizione di indirizzi e norme generali che perseguano la valorizzazione del territorio sotto diversi profili, per quegli ambiti territoriali omogenei che, seppure ricadenti nella circoscrizione di diversi Comuni, necessitano di una disciplina organica. Successivamente la L.R. 9/06, all'art. 5 ha precisato le competenze prevedendo che: “spettano alle Province funzioni e compiti che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nell'ambito delle seguenti materie: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale; h) rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; i) ser-

vizi sanitari, d'igiene e profilassi pubblica; l) compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado e artistica e alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica; m) raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa e, ove necessario, economica e finanziaria, agli enti locali”. Dal combinato disposto delle due norme, deriva che, qualora sia necessario svolgere funzioni o compiti che riguardino porzioni di territorio di estensione intercomunale o provinciale, nelle settori indicati si dovrà esplicitare il ruolo provinciale di regolamentazione e di amministrazione attiva, attraverso norme di coordinamento degli atti programmatici e regolamentari dei Comuni. Questo ruolo può efficacemente esplicarsi attraverso gli strumenti di governo del territorio provinciale ovvero attraverso il Pup-Ptc, su una dimensione conoscitiva-interpretativa e attraverso il piano strategico su una dimensione progettuale-operativa.

Il piano paesaggistico regionale

Il piano paesaggistico, come delineato dal d.lgs. 42/04 e come predisposto dalla Regione, assume una funzione di strumento di salvaguardia dell'intero territorio regionale con contenuti non solo conoscitivi e descrittivi ma anche prescrittivi e propositivi, contemplando azioni di conservazione, recupero e ripristino da parte delle amministrazioni locali e dei privati.

Di conseguenza, nell'adeguamento dei piani urbanistici e territoriali alla disciplina paesaggistica, le amministrazioni locali devono rivedere la propria pianificazione in quanto, con il Ppr, si è passati da un sistema che considerava nel vincolo gravante sui beni paes-