



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

DIREZIONE GENERALE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA TERRITORIALE E DELLA VIGILANZA EDILIZIA

Pianificazione Strategica

Documento integrativo delle linee guida in materia di pianificazione strategica di cui alla nota dell'Assessore Regionale degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica n. 125/GAB del 17.03.2005

POR Sardegna 2000-2006
Asse V “ Città” - Misura 5.1 “Politiche per le Aree Urbane”

Fondo per le Aree Sottoutilizzate
“Riserva Aree Urbane”

SERVIZIO AREE URBANE E CENTRI STORICI

CAGLIARI, 24 OTTOBRE 2005

Documento di illustrazione e specificazione delle linee guida in materia di pianificazione strategica di cui alla nota dell'Assessore Regionale degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica n. 125/GAB del 17.03.2005

Introduzione

Il sistema di governo del territorio della Sardegna si trova oggi ad un passaggio particolarmente delicato, caratterizzato da vari ed interagenti fenomeni di trasformazione delle condizioni di esercizio, così brevemente riassumibili.

1. L'attuale fase di apertura dell'economia mondiale ed in particolare di quella europea sta portando i territori italiani ad essere sottoposti ad una pressione competitiva mai prima conosciuta per ampiezza di spettro e livello di squilibri economico-produttivi indotti
2. A seguito dell'allargamento dell'Unione Europea a 25 Paesi il prossimo flusso di programmazione comunitaria che prenderà avvio nel 2007 vedrà un drastico ridimensionamento dei flussi finanziari programmati a favore del Mezzogiorno d'Italia, che saranno poi per lo più orientati a favore di specifici contesti territoriali nei quali realizzare gli obiettivi di competitività e coesione già assunti in sede comunitaria in sede di 2° Rapporto di Coesione.
3. Contemporaneamente, a causa del contestuale calo dei parametri di riferimento per la definizione delle aree eleggibili a contributo (medie di reddito pro-capite), la Sardegna uscirà dagli ambiti di programmazione per i fondi di coesione, potendo contare al più su un biennio di fasing-out a scivolo.

A fronte di tali nuove condizioni di contesto generale il quadro degli strumenti di governo regionale presenta vari punti di debolezza, vecchi e nuovi.

1. La legislazione urbanistica regionale vigente, risalente ormai al 1989, non considera compiutamente le innovazioni, sia politico-istituzionali che scientifico-disciplinari, che a partire dai primi anni '90 ha riguardato l'ambito delle politiche di governo locale, sia sul lato del quadro legislativo (accordi di programma e conferenze dei servizi, introduzione e progressivo affermarsi della pianificazione provinciale, bipartizione della pianificazione fra strutturale ed operativa) che su quello della operatività programmatoria (programmi complessi, società pubblico-private, società di trasformazione urbana, agenzie di sviluppo locale).
2. È ancora in corso l'adeguamento completo del quadro legislativo urbanistico regionale al nuovo quadro costituzionale prodotto dalla L. Cost. n. 3 del 2001, che come è noto ha trasformato i principi costituzionali di allocazione di compiti e funzioni legislative e di programmazione, nonché la ripartizione fra le tradizionali materie, con il riassorbimento della tradizionale urbanistica nel più ampio quadro della materia "governo del territorio", che comprende un insieme interconnesso di materie tradizionalmente distinte¹: l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie.
3. Lo sviluppo della pianificazione comunale, pur promossa dalla LR. 45/1989, non ha quantitativamente dato i risultati attesi: gli strumenti vigenti hanno diverse configurazioni PUC, PRG e numerosi ancora sono i PdF. Anche qualitativamente buona parte dei piani urbanistici adeguati come PUC non corrispondono ad una vera e propria organica pianificazione delle trasformazioni e dello sviluppo dei sistemi insediativi in oggetto, mentre testimoniano il recepimento delle singole spinte ed aspettative, per lo più non valutate sulla base di considerazioni di quadro generale, sia territoriale che economico-sociale.
4. Lo sviluppo della programmazione POR ha visto per lo più i comuni provvedere attraverso la richiesta di ammissione a finanziamento di singoli progetti ed interventi, in gran parte non connessi a progetti locali di sviluppo e all'utilizzo sostenibile ed alla valorizzazione delle risorse endogene, ma solo con il fine, più o meno dichiarato, di incrementare il volume di investimenti pubblici, spesso con un ruolo integralmente sostitutivo delle scarse o inesistenti disponibilità economico-finanziarie per gli investimenti ordinari.

Quadro delle inferenze

Da questo sintetico quadro emerge la urgente necessità di provvedere in modo complessivo al rilancio della capacità di governo del territorio e di costruzione di strategie a partire da processi locali partecipati e condivisi, a partire dalle possibilità offerte da alcuni recenti provvedimenti (in particolare dall'Asse V – Città del POR regionale e dalla

¹ Crfr. ad esempio la pur incompleta definizione contenuta nel DdL C. 3860 e collegati, approvato dalla Camera dei Deputati in data 29.06.2005, art. 1 c. 2. "Il governo del territorio consiste nell'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio."

disponibilità dei fondi FAS) finalizzati alla redazione di piani strategici connessi ai piani urbanistici generale ed ai piani del verde, della mobilità, dei servizi, etc.

Obiettivo della presente relazione è di fornire alcuni utili spunti al possibile utilizzo strategico (cioè orientato ad ottenere tangibili risultati nel periodo medio-breve a partire da occasioni e risorse effettivamente disponibili) dei fondi messi a disposizione per la pianificazione strategica.

Riepilogando sinteticamente, emerge che le elaborazioni necessarie o in corso di svolgimento o attese nel campo della pianificazione, programmazione e governo del territorio sono complessivamente le seguenti:

- nuova legislazione regionale per il governo del territorio
- pianificazione paesistica regionale
- pianificazione territoriale provinciale
- rinnovo della pianificazione urbanistica comunale
- Pianificazione strategica coordinata ai piani urbani della mobilità
- Piano di Azione Ambientale dell'Agenda 21 Locale (comunale e provinciale)
- definizione del quadro di coerenze per la residua programmazione comunitaria, in particolare per l'asse 5 - città
- Programmi di sviluppo locale già inclusi in attività di programmazione negoziata (vedi di seguito)

Tali attività debbono poi vedere ricomprese le iniziative programmatiche già avviate sulla base di strumenti operativi già in corso, in particolare:

- Progetti integrati del centro storico ex LR 29/1998
- Programmi Integrati d'Intervento
- Contratti di Quartiere
- PRUSST

Nonché le attività di programmazione negoziata di scala nazionale e regionale:

- Programmi Integrati d'Area ex LR 14/96 e ssg.
- Contratti d'Area ex Del. CIPE 21.03.97 e ssg.
- Contratti di Programma ex Del. CIPE 25.02.94 e ssg.
- Patti territoriali per l'occupazione ex decisione UE/C 3-978
- Patti territoriali tematici ex Del. CIPE 11.11.96
- Progetti integrati territoriali
- Piani d'azione locale Leader II

Costruzione della strategia integrata per il governo del territorio

A fronte della ampiezza e della complessità degli atti di governo del territorio da mettere in campo da parte dell'Amministrazione e della società civile regionale appare indispensabile individuare, da parte di ciascun ente di governo del territorio chiamato a dare il suo contributo, una strategia che consenta di massimizzare efficienza ed efficacia degli atti di propria competenza nell'avviare ed orientare al compimento l'insieme degli atti di governo ai quali deve rispondere, giovandosi per quanto possibile delle elaborazioni compiute da altri soggetti istituzionali parallelamente e sinergicamente rispetto alle sue proprie attività.

In particolare per i comuni, titolari della responsabilità di definire il loro PS, appare consigliabile utilizzare l'occasione proposta dalla redazione del PS per definire una serie di elementi che possono risultare assai importanti per la definizione degli altri atti di GdT.

Risultano assai significative le elaborazioni relative ad alcuni strumenti, riepilogate nel seguente quadro:

	<i>Analisi strutturale Quadro conoscitivo</i>	<i>Quadro relazionale</i>	<i>Competenze coinvolte</i>	<i>Atto amministrativo d'indirizzo</i>	<i>Rapporto con la programmazione</i>
Piano strategico	Analisi SWOT Quadro infrastrutturale Analisi della programmazione Europea corridoi	<i>Milieu</i> di soggetti locali disponibili a "fare squadra"	Economisti Sociologi Urbanisti Esperti d'amministrazione	Delibera di Giunta comunale	PEG/bilancio annuale Programma trienn. OO.PP. PdZ ex L. 328/2001 Programmazione settoriale
Piano regionale paesaggistico	Invarianti strutturali Rischio	Portatori di competenze riservate statali/regionali Interessi diffusi	Geologi Botanici Agronomi Paesaggisti Economisti Geografi Urbanisti Giuristi	Delibera programmatica di Consiglio regionale	In via di definizione Raccordo con la programmazione socio- economica regionale
Piano territoriale provinciale	Infrastrutturale Ambientale Insediativo A scala dell'area vasta	Interessi diffusi Autonomie locali Imprenditoria Settori P.A.	Geologi Botanici Paesaggisti Economisti Urbanisti Giuristi	Delibera programmatica di Consiglio provinciale	PEG/bilancio annuale Programma trienn. OO.PP. Programmazione settoriale
Piano urbanistico comunale	Infrastrutturale Ambientale Insediativo A scala locale	Interessi diffusi Singoli proprietari di suoli	Urbanisti Giuristi	Delibera programmatica di Consiglio comunale	Programma trienn. OO.PP. Programmazione settoriale
Piano d'Azione Ambientale dell'A21L	Componenti ambientali	Forum dell'A21L	Sociologi Biologi Agronomi Urbanisti	Delibera di Consiglio	PEG/bilancio annuale Programma trienn. OO.PP. PdZ ex L. 328/2001 Programmazione settoriale
Programmazione negoziata per lo sviluppo locale	Forze di lavoro Attività economiche	Partner imprenditoriali e parti sociali	Sociologi Economisti Urbanisti Giuristi	Delibera di Giunta comunale	Programmazione fondi EU Programmazione negoziata regionale
Programmi urbani complessi	Schemi preliminari di assetto con analisi strutturale	Soggetti del partenariato Interessi diffusi	Sociologi Economisti Urbanisti Giuristi	Delibera di Consiglio comunale	Programma trienn. OO.PP. Programmazione fondi ex L. 21/01 e regionali

NATURA DELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA

I nuovi indirizzi della comunità europea orientano la programmazione futura verso strumenti ad alto contenuto strategico nel quadro di una visione di sviluppo condivisa.

La pianificazione strategica rappresenta un metodo di decisione collettiva su scelte future, un progetto condiviso per una città o un territorio che prefigura obiettivi strategici in un arco temporale definito e seleziona secondo un ordine di priorità, programmi e progetti condivisi. In tal senso la pianificazione strategica consiste in un'attività orientata a costruire uno scenario futuro della città a partire dalle rappresentazioni espresse dagli stessi attori locali, e si basa su un processo partecipativo in cui tutti si assumono delle responsabilità definite.

Il piano strategico si configura non come un piano per la città ma come un piano della città, come nuovo strumento di *governance* intesa come azione che ricerca soluzioni differenziate attraverso la coinvolgimento di una pluralità di soggetti e attori locali.

LINEE GUIDA MINISTERIALI

Il documento "I piani strategici per le città e aree metropolitane" elaborato dal Tavolo inter-istituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del F.A.S. (ex Delibera C.I.P.E n°20/04) fornisce gli orientamenti per i Piani Strategici per città e aree metropolitane e contiene i nuovi indirizzi emergenti per la programmazione europea 2007-2013, il ruolo dei piani strategici nel futuro contesto programmatico, nonché le linee-guida per la costruzione dei Piani strategici, definendone in particolare i caratteri fondativi, la possibile struttura in termini orientativi, gli obiettivi e i contenuti.

Tali Linee guida precisano che "La struttura, i contenuti, gli organismi di governo e le modalità di costruzione e gestione dei Piani strategici non possono essere aprioristicamente codificati in via prescrittiva, trattandosi, per loro stessa natura e definizione, di strumenti necessariamente flessibili e adattativi, che spetta alle città - per prime - declinare in funzione delle peculiarità e potenzialità territoriali (infrastrutturali, sociali, economiche), per aprirli alla verifica e al contributo degli attori locali."

LINEE GUIDA REGIONALI

Le linee guida "Pianificazione strategica" elaborate dalla Regione Autonoma della Sardegna, forniscono le indicazioni per l'accesso ai finanziamenti previsti dal POR Sardegna 2000-2006 – Asse V "Città" - misura 5.1 "Politiche per le aree urbane", approvato dalla Commissione delle Comunità Europee il 15 dicembre 2004, nonché dalla Delibera n.20/04, adottata dal CIPE il 29 settembre 2004, per la ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate per il periodo 2004-2007 che prevede una "Riserva Aree Urbane" per il finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno.

In particolare, tale documento contiene le indicazioni relative alle procedure per l'attivazione delle risorse, i soggetti ammessi a presentare proposte, le spese ammissibili e i massimali di finanziamento.

RUOLO DELLA RAS

Il ruolo della Regione Autonoma della Sardegna nel processo di pianificazione strategica attivato dai comuni riguarda principalmente i seguenti aspetti:

1. Definizione delle procedure di erogazione e rendicontazione delle risorse;
2. coordinamento dei piani strategici con le altre pianificazioni locali, sovralocali e regionali;
3. Monitoraggio delle scadenze sulla base del piano metodologico ed economico presentato;
4. Verifica di coerenza delle attività svolte, dei risultati e dei prodotti del processo di pianificazione in relazione ai percorsi metodologici (o agende strategiche) proposti;
5. Verifica di coerenza con le politiche e strategie regionali.

ELEMENTI FONDANTI DEL PS

Riepilogando e dettagliando alcune ricorrenze, come operazioni comuni o tra loro riferibili si segnalano:

1. la **redazione di documenti di indirizzo strategico** tratti dai programmi politici ed amministrativi delle Giunte ai diversi livelli; si tratta di elaborazioni normalmente molto simili, indipendentemente dagli usi specifici per i quali sono prodotte, e consistono in una selezione ragionata degli obiettivi di mandato amministrativo e dei criteri di priorità esplicitati durante la campagna elettorale d'elezione,
2. la **costruzione del quadro conoscitivo** locale, che svolge anche funzione di supporto alle azioni inerenti l'economia della conoscenza e rappresenta una buona *proxy* delle possibilità di implementare azioni coerenti agli obiettivi del protocollo di Lisbona nella costruzione delle azioni di promozione dello sviluppo locale. Il quadro conoscitivo costruito in occasione del PS può costituire un ottimo nucleo iniziale (fra l'altro ricco delle principali prospezioni a carattere strategico) per la costruzione dei quadri conoscitivi degli strumenti ordinari (piano urbanistico, piano territoriale), da correlarsi con i quadri conoscitivi sovralocali,
3. la **definizione del contesto locale** e delle modalità di costruzione del partenariato. Questa azione può risultare anche molto differenziata a seconda degli specifici strumenti oggetto di redazione, a causa dei ruoli molto differenziati ai quali il partenariato viene chiamato a dare risposta. Tuttavia, anche se significativamente lontani nelle cause, partenariati sperimentati in occasione di altre iniziative programmatiche risultano in linea generale assai importanti, in quanto capaci di produrre un effetto di maggiore conoscenza reciproca fra i soggetti attivi localmente, e di conseguenza più in grado di essere base per la costruzione di rapporti fiduciali sostantivi.
4. la **costruzione della squadra** di competenze e professionalità, strutturata sia su competenze locali che extralocali, e prescelta con l'obiettivo di agevolare la costruzione di una società locale di competenze capaci di acquisire un ruolo di traino nei confronti del sistema locale e di assumere funzioni di disseminazione delle capacità innovative e di moltiplicazione delle occasioni relazionali extralocali. Ma anche con l'obiettivo di

costituire presso l'Amministrazione un nucleo di persone capaci e motivate, che siano in grado di accogliere la sfida della costruzione di un modello autonomo di sviluppo locale sostenibile.

5. la **mobilitazione dei diversi settori dell'Amministrazione**, che debbono iniziare ad interagire, non solo per acquisire dimestichezza con la costruzione di azioni multiobiettivo co-operate da diverse branche dell'A.C., ma anche per avviare concretamente l'esperienza di individuazione delle economie gestionali e relazionali realizzabili ad una più ampia scala di implementazione delle azioni programmatiche. La mobilitazione, almeno nei casi dei comuni maggiori, può inoltre essere scuola di sussidiarietà verticale e rivelarsi utile nelle fasi di concertazione necessarie alla definizione degli strumenti di pianificazione d'area vasta.
6. il **rinnovamento della logica di costruzione dei beni comuni**, che in una prospettiva di sviluppo locale maggiormente aperto verso i contesti extralocali abbisogna di un più elevato livello di coscienza e di modalità di incorporazione di beni pubblici nei beni privati che si concretizzi nella riduzione dei costi di transazione locali e nell'aumento del grado di indipendenza del sistema locale sia dalle risorse endogene (spesso di difficoltosa mobilitazione) sia da quelle legate alle interfacce extralocali.

La costruzione del piano strategico locale

La costruzione del piano strategico locale deve partire dalla costruzione e rappresentazione di un quadro conoscitivo delle caratteristiche e peculiarità locali.

Ciò posto, se è inevitabile e giusto che su singoli aspetti esso assuma declinazioni e differenziazioni locali, appare tuttavia importante che il quadro conoscitivo si sviluppi a partire da una serie di **elaborazioni di base**, che dal punto di vista metodologico e da quello delle tecniche di rappresentazione si presentino sostanzialmente **omogenee** fra i diversi contesti, e formate a partire dalle specifiche via via emanate dalla RAS in relazione alla formazione dei singoli diversi atti amministrativi connessi; quali ad esempio le analisi per la formazione di nuovi PUC, per i nuovi piani territoriali provinciali, le analisi sugli andamenti demografici e socio-economici, quelle sugli aspetti naturalistico-ambientali funzionali alla formazione delle A21L e dei relativi PAA, eccetera.

In particolare si sottolinea l'importanza dell'avvio di un **processo di convergenza** fra i diversi strumenti di governo del territorio, alle diverse scale e per le diverse competenze in gioco, compiuto proprio a partire da una progressiva e crescente capacità di integrazione tra i rispettivi quadri conoscitivi, in un rapporto dialettico ed interagente.

Gli elementi conoscitivi debbono poi essere in grado di svolgere un ruolo di garanzia nei confronti della cittadinanza e dei portatori d'interessi diffusi coinvolti; tale ruolo sarà reso possibile dalle modalità trasparenti e infondate a democrazia sostanziale che si assumeranno nella sua costruzione, aprendo il processo di costruzione del quadro conoscitivo locale alle varie espressioni di autonomia culturale e sociale, che dovranno in esso trovare strumento di promozione ed affermazione di valenza identitaria.

ATTIVITÀ/PROCESSI/PERCORSI RICORRENTI NELLA FASE DI COSTRUZIONE DEI PIANI STRATEGICI

Sulla base delle recenti esperienze nazionali di pianificazione strategica è possibile riconoscere alcune attività e percorsi ricorrenti che vengono di seguito proposti senza un ordine temporale né gerarchico, ma sono organizzati/raggruppati per tipologie.

a) La struttura organizzativa interna/esterna del processo di pianificazione

Definizione di un impianto organizzativo: tecnico-scientifico, operativo, istituzionale, politico-amministrativo, tecnico-organizzativo

Coinvolgimento delle componenti istituzionali e politico-amministrative

Coinvolgimento dei settori e delle strutture tecniche e organizzative comunali

Coinvolgimento di figure/strutture tecniche esterne o partenariati tecnici

b) Attività visioning (elaborazione partecipata di immagini al futuro, strategie urbane, ecc)

Costruzione condivisa della conoscenza

Interpretazione delle tendenze dei processi territoriali in atto

Elaborazione di visioni (strategiche) e immagini comuni in un orizzonte temporale definito

Riconoscimento di uno specifico posizionamento competitivo

Elaborazione di strategie condivise

Costruzione e selezione di obiettivi strategici generali

Definizione e selezione di obiettivi specifici, progetti, programmi

c) Costruzione e organizzazione di reti di cooperazione strategica

Organizzazione di reti partenariali sociali, istituzionali locali e sovralocali
Coinvolgimento degli attori e delle comunità locali (forme di coinvolgimento)

d) Comunicazione e promozione del processo di costruzione del PS

Definizione di un piano di comunicazione interno ed esterno
Organizzazione di sportelli e/o uffici di comunicazione
Azioni di Marketing del piano
Organizzazione di eventi di animazione culturale connessa al piano

e) Definizione di strumenti di gestione del processo

Definizione e implementazione della Agenda Strategica e simili
Formazione, adozione e sottoscrizione di atti formali nel corso di elaborazione del processo di PS e per renderlo operativo
Messa a punto di strumenti di monitoraggio, valutazione e ri-orientamento/aggiornamento del piano

f) Alcuni temi rilevanti/significativi

Rapporto con progetti e programmi in itinere o promossi dal Piano Strategico
Rapporto tra la pianificazione strategica e la pianificazione urbanistica
Rapporto tra la pianificazione strategica e gli strumenti programmazione comunale

Le principali elaborazioni e rappresentazioni che, in prima ipotesi e quale elenco non esaustivo, possono essere ipotizzate sono:

- Relazioni descrittive e illustrative delle scelte effettuate e dei percorsi di pianificazione attivati
- GIS e/o cartografie
- Atti formali assunti
- Report delle attività di partecipazione e di coinvolgimento delle comunità e degli attori locali
- Proposta finale di PS
- Forme promosse e attivate per la fase di attuazione e monitoraggio del PS

Principali aree di competenze specialistiche da attivare

- Area della Pianificazione Urbanistica
- Area della programmazione economico-finanziaria
- Area della mobilità
- Area storico culturale
- Area geo-ambientale
- Area del paesaggio
- Area dello sviluppo economico locale
- Area della organizzazione informatica cartografica dei dati
- Area giuridica-amministrativa e delle regole di gestione e tutela del territorio
- Area della valutazione ambientale strategica
- Area della comunicazione interna ed esterna

Atti amministrativi che assumono significatività ai fini della costruzione del Piano Strategico locale

Per le Amministrazioni avviate alla costruzione del quadro della pianificazione strategica i contenuti di alcuni atti amministrativi già ordinariamente previsti assumono particolare rilevanza. Se ne elencano alcuni a scopo di indirizzo ed orientamento, con l'avvertenza che restano comunque differenze fra le finalità ordinarie per le quali essi vengono prodotti e le finalità relative alla formazione del quadro strategico, e che tali differenze possono avere effetti anche rilevanti nel differenziare le modalità di loro produzione.

Le amministrazioni che avviano una esperienza di pianificazione strategica dovranno porre in essere gli atti qui di seguito elencati, i quali chiedono a volte un rilevante impegno in termini soprattutto di competenze e di elaborazione tecnico-amministrativa, e saranno cadenzati secondo diversi impegni temporali. In ciascuna delle categorie di elaborazioni qui di seguito indicate sarà possibile individuare dei contenuti con una significativa componente strategica, da considerare anzitutto in relazione alle differenziate condizioni di contesto nelle quali si trovano le diverse amministrazioni.

L'avvio di alcune delle elaborazioni tecnico-amministrative che prendono le mosse da tali atti è quindi da considerare comunque un rilevante passo di avvicinamento alla formazione dell'agenda strategica.

A. Delibera di Consiglio comunale di indirizzi per un nuovo Piano Urbanistico Comunale - PUC

In via generale il PUC, ancor oggi dopo la definizione costituzionale della materia governo del territorio e che ricomprende in sé l'urbanistica, è l'atto principale di governo locale. La delibera di indirizzi (o delibera programmatica) che dà il via alla sua elaborazione può essere un atto di rilevante importanza, giacché di norma deve compiere una ricognizione nel programma elettorale dell'Amministrazione eletta per individuare valori e principi da trasformare in regole e criteri alla base dell'erigendo strumento urbanistico. Un compito sostanzialmente analogo a quello della delibera che muove la formazione del piano strategico, con la differenza che mentre per il piano urbanistico le elaborazioni sono finalizzate principalmente alla definizione di regole per l'uso e la trasformazione dello spazio fisico, il mandato per il PS è ovviamente più ampio, e riguarda contenuti amministrativi socio-economici culturali e relazionali. Tuttavia, data l'ampiezza delle interazioni e delle transazioni che a livello locale avvengono con elevato contenuto spaziale, una delibera di indirizzi per il PUC contiene una ricca messe di riferimenti indispensabili anche alla redazione del PS; e viceversa.

B. Delibera di Giunta comunale di avvio per la formazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (RSA), del Forum dell'Agenda 21 locale e del Piano di Azione Ambientale (PAA).

La delibera che costituisce il principale atto generale per l'impostazione delle politiche ambientali di livello comunale (ma non solo) ha ovviamente rilevanti contenuti. Contenuti conoscitivi, giacché imposta il sistema di conoscenze e di descrizioni del sistema ambientale e la descrizione delle sue interrelazioni con il sistema insediativo per le relative valutazioni di sostenibilità. Ma anche relazionali, poiché guida la formazione del Forum dell'Agenda 21 nel quale trovano espressione tutte le soggettività collettive e le rappresentanze della società locale. Infine programmatici, con l'individuazione delle linee-guida per la redazione del Piano di Azione Ambientale, nel quale si individuano i punti d'attacco sui quali avviare l'operatività delle strategie ambientali.

C. Delibera di perimetrazione per l'attivazione della procedura di formazione di programmi urbani complessi (programmi integrati d'intervento ex art. 16 L. 179/1992, Società di Trasformazione Urbana ex art. 120 Dlgs 267/2000)

In entrambe i casi in specie la formazione del programma complesso richiede una delibera preliminare che preveda le seguenti fattispecie: 1) l'individuazione dell'ambito fisico nel quale esiste il fenomeno di degrado o disagio urbano da fare oggetto di recupero o riqualificazione, nonché dell'area urbana più vasta nella quale si riverberano gli effetti dei fenomeni di degrado e dei previsti interventi di riqualificazione; 2) la conseguente descrizione degli obiettivi d'interesse pubblico raggiungibili e da coordinare tra loro all'interno delle operazioni di riqualificazione; 3) la delineazione dei possibili soggetti partenariali da coinvolgere nel recupero e delle modalità di negoziazione, concertazione, collaborazione e/o partenariato auspicabili; 4) le procedure di pubblica evidenza da utilizzare nella costruzione dell'azione.

In letteratura è da tempo nota la forte relazione intercorrente fra programmazione complessa e definizione dell'agenda strategica per il governo delle trasformazioni insediative. Il raccordo tra tali strumenti innovativi e gli atti di pianificazione strategica può avvenire secondo vari ordini cronologici, anche se la definizione anticipata di alcuni obiettivi pubblici e di innovative modalità concertative aiuta la formazione dei tavoli relazionali il cui successo ha tanta importanza per il buon esito della pianificazione strategica.

Si sottolinea inoltre il fatto che in linea generale alla deliberazione in oggetto è anche allegata una ricognizione delle condizioni di contesto e descrittiva delle principali interazioni in essere fra i diversi sistemi secondo una descrizione di

tipo strutturale (sistema insediativo, sistema ambientale, infrastrutture), che risulta sia omogenea alla descrizione strutturale funzionale alla redazione del PUC che assai utile quale strumento di inquadramento e valutazione per il PS.

D. Delibera di approvazione della bozza di avviso pubblico per la formazione di graduatorie ai fini di determinare specifiche domande di trasformazione (es. bandi ex art. 47-bis della Legge Merloni per opere pubbliche in project financing, per graduatorie per aree PIP, per assegnazione concessioni o per l'inserimento di immobili ed aree in zone di recupero o di nuova espansione)

Pur relativa a vicende specifiche, questo tipo di delibera riveste un elevato valore quanto alla costruzione di capacità competitive/partenariali fra l'Amministrazione ed i soggetti locali o disposti a partecipare a gare e vicende concertative con riferimento al contesto in oggetto. Si tratta quindi di occasioni particolarmente significative quanto a costruzione dei sistemi partenariali e di convergenza di interessi pubblici e privati, indispensabili a costituire e consolidare la fattibilità dell'agenda strategica, pur da utilizzare con la morigeratezza ed il realismo che improntano ogni esperienza di PS.

E. Delibera di orientamento alla formazione del piano economico gestionale del bilancio comunale

Il principale elemento di debolezza delle relazioni partenariali fra pubblico e privato è che mentre il privato che assume impegni svolge tale assunzione all'interno del quadro giuridico del diritto privato, e segnatamente nella cornice del Codice civile, al contrario il comune è di fatto legato funzionalmente per lo più solo a se stesso, mentre le sue relazioni con i soggetti privati sono in linea generale esercitate con appositi istituti (concessione, appalto).

Per le caratteristiche del sistema giuridico italiano cioè il comune ha difficoltà a dichiarare esplicitamente e con credibilità le sue azioni dirette, giacché esse restano comunque sotto la copertura dei principi pubblicistici di corretta amministrazione e dei relativi ricorsi amministrativi (TAR).

Il modo canonico per ridurre tale dissimmetria è di definire un documento vincolativo per l'intero organismo dell'amministrazione, che contenga l'esplicitazione di obiettivi operativi trasversali ai tradizionali settori, con parametri di misurazione legati ad efficienza ed efficacia, e connesso strutturalmente al bilancio annuale. Tale documento è appunto il PEG, la cui strutturazione per obiettivi strategici richiede comunque una importante attività di selezione delle priorità, al fine di concentrare i flussi di risorse intersettorialmente reperibili sugli obiettivi strategici che l'amministrazione assume. È proprio il fatto che vengano reperite risorse e che esse vengano espressamente dedicate a obiettivi espliciti che costituisce il tassello determinante ai fini del potenziamento delle capacità partenariali, dato che così anche i soggetti privati sanno di poter contare su azioni impegnative dell'amministrazione.

Competenze da coinvolgere nella formazione del PS

Un altro rilevante aspetto della PS è che il rilevante grado di intersettorialità delle sue elaborazioni, congiunto alla varietà e complessità interpretativa ed elaborativa, fa sì che le amministrazioni debbano giocoforza dotarsi di apposite strutture esperte che l'accompagnino nel percorso formativo. Le competenze coinvolgibili sono molto varie, nonché ovviamente sensibili agli aspetti ed alle specificità prettamente locali. Tuttavia alcuni criteri e suggerimenti a carattere generale sono comunque evidenziabili.

È anzitutto bene che la struttura deputata, costituita da esperti tecnici ed amministrativi possa garantire la formazione di un "Ufficio del Piano" capace di lavorare in forma cooperativa mettendo in campo un "gioco di squadra".

Un secondo elemento è che le amministrazioni che procedono alla formazione del PS hanno bisogno che le elaborazioni svolte non restino esterne alle pratiche amministrative correnti, ma che al contrario esse vengano profondamente e diffusamente assorbite all'interno della struttura amministrativa, divenendo riferimento generale e quotidiano dell'agire amministrativo. In tal senso l'elaborazione da parte dell' "Ufficio del Piano" è necessario che sia sviluppata in continuo contatto con il corpo amministrativo ordinario, nonché basata sui flussi di dati ed informazioni di cui l'amministrazione correntemente della disponibilità. Ciò al fine di ottenere che, al termine della fase di prima elaborazione, la struttura amministrativa non lasci cadere il documento strategico, ma al contrario lo faccia pienamente proprio.

Un terzo concetto è relativo al mix di competenza specifica dei vari componenti dell' "Ufficio del Piano" (meglio se già fra loro legati da un vincolo di elaborazione comune), che non va tanto cercata nella autorevolezza sui singoli temi, quanto in comprovate capacità di individuare e riconoscere gli elementi tipici e locali del modello di sviluppo proposto, con piena valorizzazione degli elementi contestuali.

Riferimenti:

- deliberazione del CIPE n. 20/2004
- Accordo di programma Quadro "Accelerazione della spesa nelle aree urbane" del 30 marzo 2005
- Programma Operativo Regionale della Regione Sardegna per i Fondi Strutturali Comunitari 2000- 2006, approvato con decisione della Commissione dell'Unione Europea C(2000) 2359 dell'8 agosto 2000 e successivamente riapprovato con decisione della Commissione dell'Unione Europea C(2004) 5191 del 15 dicembre 2004 ;
- deliberazione del CIPE n. 106 del 30 giugno 1999, relativa al "Finanziamento di studi di fattibilità ed approfondimenti tecnici per il mezzogiorno a carico delle risorse riservate alle infrastrutture";
- deliberazione del CIPE n. 44 del 25 maggio 2000 recante: "Accordi di programma quadro. Gestione degli interventi tramite applicazione informatica";
- deliberazione del CIPE n. 17 del 9 maggio 2003 recante i criteri di riparto delle risorse per le aree sottoutilizzate, rifinanziamento legge 208/98 triennio 2003- 2005 (legge finanziaria 2003, art. 61);
- deliberazione del CIPE n. 20 del 29 settembre 2004, avente ad oggetto la ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate per il periodo 2004- 2007, che al punto 1.1 prevede l'assegnazione di 207 milioni di euro al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, in attuazione del Programma di accelerazione previsto dalla legge finanziaria 2004;
- Circolare sulle procedure di monitoraggio degli APQ emessa dal Servizio per le Politiche di Sviluppo Territoriale e le Intese del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, trasmessa alle Amministrazioni regionali con nota n. 0032538 del 9 ottobre 2003;
- MIT, documento "Linee guida per la formazione dei Piani Urbani per la Mobilità (PUM)"
- tavolo inter-istituzionale per la "riserva aree urbane" del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E. n° 20/04; documento "I PIANI STRATEGICI PER LE CITTÀ E AREE METROPOLITANE" (punto 11.i documento Priorità e Criteri); Orientamenti
- MIT, documento "Il piano strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione" - Linee-guida
- RAS, 1° Rapporto intermedio per la redazione del Piano Regionale Paesistico, bozza del 22 giugno 2005
- RAS, Linee guida sulla pianificazione strategica, nota assessore n. 125/GAB del 17.03.2005

Cagliari, 24 ottobre 2005

Servizio Aree Urbane e Centri Storici
Settore "Politiche per le Aree Urbane"
Tel: 070.606.4793