

**PIANO STRATEGICO INTER-COMUNALE AREA VASTA CAGLIARI**

**Linee guida e orientamenti per l'Area Vasta di Cagliari**

*ottobre 2011*

Premessa.....	3
1. Il Contesto strategico dell'Area Vasta .....	3
1.1. L'approccio strategico .....	3
1.2 Criticità e rischi della dispersione urbana .....	3
1.3 I rischi della competizione globale.....	6
2. Lo stato attuale del processo di pianificazione strategica inter-comunale .....	7
2.1 Assunti di fondo e convergenze .....	7
2.2 Il processo sviluppato.....	10
3. I contenuti del Piano.....	16
3.1 Un modello metropolitano policentrico .....	16
3.2 Le azioni proposte dal Forum dei Sindaci.....	19
4. Il Processo di pianificazione strategica intercomunale e Programmazione 2007-2013 .....	27
4.1 Continuità e integrazione del processo di pianificazione strategica nel ciclo di programmazione 2007-2013 .....	27
4.2 Possibili campi di operatività a partire dai temi e dalle priorità emerse durante il percorso di piano .....	29
5. Rilancio della pianificazione strategica inter-comunale – confronto regionale.....	36

## **Premessa**

Questo documento rappresenta la sintesi delle linee guida e degli orientamenti emersi nell'ambito dei lavori del Forum dei Sindaci, cui partecipa anche la Provincia, sugli sviluppi e sulle aspettative riguardanti l'Area Vasta di Cagliari.

## **1. Il Contesto strategico dell'Area Vasta**

### **1.1. L'approccio strategico**

A seguito delle risultanze dei lavori dei tavoli tematici, dato atto delle proposte formulate dagli attori locali, emerge in tutta evidenza l'esigenza per il Forum dei Sindaci di formulare gli indispensabili indirizzi per la prosecuzione del processo di pianificazione.

A conclusione delle attuali fasi del processo, emerge l'esigenza per il Forum dei Sindaci di arrivare ad una sintesi finale di condivisione delle chiavi interpretative della situazione attuale sulle quali fondare oculate azioni di *governance* in grado di valorizzare le differenze fra i centri urbani che costituiscono l'area vasta, contenere i costi collettivi e pubblici della dispersione attraverso interventi qualificanti e non semplici decentramenti di funzioni ingombranti dalla città capoluogo.

A tal fine, si espongono di seguito alcune riflessioni propedeutiche alla elaborazione di un documento conclusivo della fase in corso che possa sancire il nuovo approccio strategico urbano e territoriale per l'area vasta cagliaritano.

Gli approfondimenti fin qui svolti delineano uno scenario complesso ed articolato da giocare su più livelli di intervento che solo la pianificazione strategica inter-comunale può essere in grado di governare.

Si impongono soluzioni che favoriscano la divisione di competenze non per scale e confini fisici, ma per livelli di rete: reti di rango elevato (in grado di collocare tutta l'area vasta - la grande Cagliari - su uno scacchiere regionale, nazionale ed internazionale); reti intermedie e di rango minore, con un approccio più territoriale e geografico, vicino ai temi delle periferie da una parte e dei sistemi locali dall'altra per il rinvenimento e la valorizzazione sia di specificità (anche in senso amministrativo) che di identità locali.

### **1.2 Criticità e rischi della dispersione urbana**

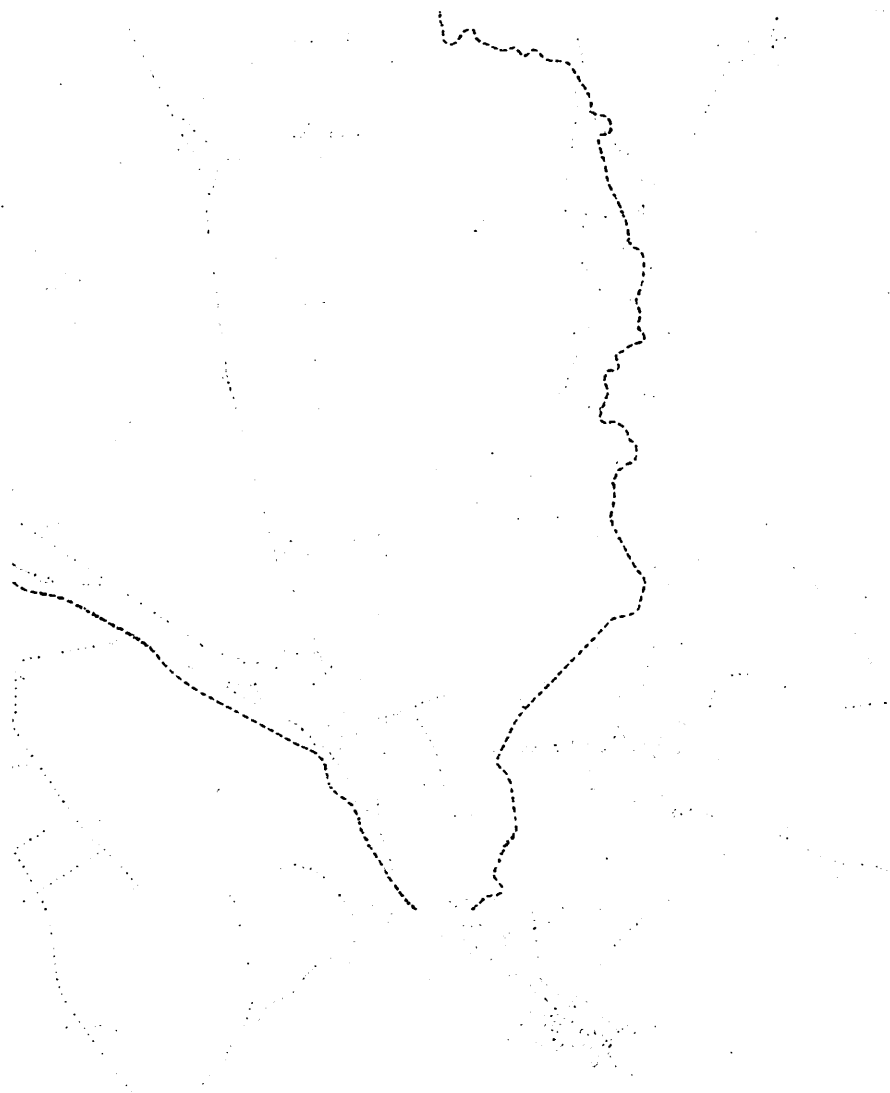
Le analisi di contesto e di diagnosi territoriale realizzate nell'ambito della pianificazione strategica comunale e inter-comunale dell'area vasta di Cagliari fanno emergere in tutta evidenza che uno

degli aspetti più critici del territorio cagliaritano, determinatosi per effetto delle dinamiche di uno sviluppo "non governato", è rappresentato dal fenomeno della dispersione urbana.

L'evoluzione del sistema urbano dell'area vasta cagliaritana è avvenuta manifestando una tendenza a generare modalità di diffusione dell'insediamento in aree "sempre più distanti" dai nuclei urbani di prima formazione. Ai processi di "irradiazione" della popolazione a partire dal principale polo urbano e dagli altri centri urbani contermini si sono sovrapposti progressivamente processi di espansione e consolidamento di zone caratterizzate da una urbanizzazione appoggiata ad una fitta rete di nuclei insediativi di dimensioni medie e piccole. La successiva saldatura di questi fenomeni ha prodotto una struttura urbana sovra-comunale di grande complessità, caratterizzata dall'assenza di misure efficaci di regolazione delle dinamiche territoriali e da una rete infrastrutturale insufficiente, specie per quanto concerne i sistemi di trasporto pubblico.

L'immagine che segue rappresenta l'evoluzione del "costruito" negli ultimi 150 anni per i Comuni dell'area vasta.

(fonte *SettimoAtlante.*, Cagliari, 2010, AIPSA edizioni - Elaborazione: sparch.it studio).



LE MODIFICAZIONI IN 150 ANNI

Se si osserva la traiettoria di sviluppo spaziale del territorio negli ultimi anni, è evidente che è in atto una ulteriore, forte, spinta alla dispersione territoriale causa di forti inefficienze e diseconomie.

La principale fonte di costi sociali che questo fenomeno determina è la mobilità in auto che svolge un ruolo cruciale nelle città disperse. Solo una forma esasperata di mobilità fondata sull'auto permette all'area vasta di funzionare, agli individui di effettuare gli scambi necessari al soddisfacimento dei loro bisogni quotidiani ed alle imprese di realizzare i processi produttivi.

Lo sviluppo spaziale dell'area vasta ha visto le Amministrazioni comunali assumere un progressivo *modus operandi* di tipo competitivo sia per quanto concerne l'offerta di aree residenziali e industriali che per la localizzazione dei servizi commerciali, sportivi e ricreativi. Ciò ha determinato una organizzazione spaziale del processo economico caratterizzata da una esasperata diffusione (dispersione) degli insediamenti privati - residenziali, industriali, commerciali, per il tempo libero.

Il fenomeno della dispersione insediativa, senza adeguate politiche in grado di invertire queste tendenze, può assumere progressivamente i connotati di una frammentazione "patologica" della forma urbana.

I tratti della dispersione sono ormai ben noti in letteratura: discontinuità del costruito, crescente specializzazione spaziale con esiti di segregazione funzionale e sociale, spreco di suolo, consumo vistoso di risorse non rinnovabili, incessante incremento della mobilità su gomma; "bricolage" urbanistico avulso da ogni principio di economia e soprattutto crescenti costi collettivi e pubblici.

La dispersione sul territorio di abitazioni, fabbriche, edifici, manufatti, infrastrutture determina numerosi effetti negativi che si riflettono in termini di costi pubblici e collettivi, oltre che di costi privati.

I costi collettivi sono tutti i costi che non incidono finanziariamente su un "bilancio" e che dal punto di vista economico si definiscono "costi sociali" o "esternalità negative". Esempi di costo collettivo sono: i costi ambientali legati all'uso indiscriminato della automobile, il costo economico del consumo/spreco di suoli agricoli e di beni naturali, il costo ambientale rappresentato dalle esternalità negative che le espansioni suburbane a bassa densità scaricano sui comuni vicini, il costo di ammortamento accelerato della città centrale per effetto dei nuovi modelli di insediamento suburbano (di residenza, direzionalità, commercio), i costi di impatto ambientale relativi al consumo di risorse finite o scarse, i costi sociali in termini di perdita di "effetto città" e di "urbanità", i costi sociali della risposta ritardata nelle situazioni di emergenza e di rischio, i costi di inquinamento estetico determinati dalla banalizzazione del territorio suburbano e dalla speculare iper-congestione della città consolidata.

Tali costi riducono l'efficienza economica del sistema - misurata dal rapporto tra produzione e benessere sociale - e rendono il processo economico meno sostenibile da un punto di vista ambientale. Una parte di questi costi può essere eliminata attraverso investimenti pubblici (infrastrutture stradali, servizi a rete, servizi pubblici, aree verdi). Ciò, tuttavia, non modifica

l'efficienza economica del sistema, poiché per ridurre i costi sociali devono essere impiegate ingenti risorse finanziarie a carico della collettività.

I costi pubblici sono proprio quelli che gravano sui bilanci delle pubbliche amministrazioni; queste ultime devono stanziare ingenti risorse finanziarie per fornire servizi e infrastrutture al servizio di insediamenti sempre più diffusi o sparpagliati sul territorio. Fra questi: i costi per la costruzione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto; i costi per la realizzazione e manutenzione dei servizi locali; i costi per la realizzazione e manutenzione delle infrastrutture a rete; i costi sostenuti dalla città centrale per la realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi di cui beneficiano in maniera "parassitaria" anche i non residenti della "città dispersa" e i *city users*.

Si stima che i costi pubblici pro-capite del settore idrico, dello smaltimento delle acque, del sistema fognario e dell'erogazione dell'energia elettrica, possono persino triplicare per la realizzazione, lo sfruttamento e la manutenzione delle infrastrutture pubbliche necessarie ad "accompagnare" il fenomeno della dispersione del costruito.

L'inefficienza economica della città dispersa si palesa, pertanto, sia misurando i costi sociali e collettivi, sia misurando finanziariamente gli investimenti pubblici compensativi.

Questo quadro di evidenti criticità per l'area vasta cagliaritana è oggi reso ancora più complesso e problematico per effetto della sempre più serrata competizione fra i territori che si gioca alla scala nazionale ed internazionale.

### **1.3 I rischi della competizione globale**

La competizione territoriale che si gioca sui sistemi globali, impone all'area vasta di Cagliari scelte non eludibili, né procrastinabili di *governance* dello sviluppo urbano finalizzate, quanto meno, alla riduzione dei costi pubblici e collettivi che l'attuale modello insediativo (non governato), caratterizzato, come evidenziato, dai tratti tipici e disfunzionali della dispersione (*sprawl*), continua a generare in modo progressivo e non più sostenibile per la collettività cagliaritana.

Già nel 2006 un rapporto della *European Environmental Agency*<sup>1</sup> sottolineava ripetutamente la stretta correlazione che si è instaurata negli ultimi decenni fra deregolamentazione urbanistica e dispersione insediativa. Il rapporto, riproponendo i temi del policentrismo e del compattamento urbano cari alla politica spaziale europea, sottolineava che pre-condizione per la loro realizzazione è la elaborazione ed attuazione di piani alla scala pertinente (e quindi sovra-comunale) e con indirizzi forti e condivisi.

Serve, in particolare, una ridefinizione del concetto di centralità territoriale fondata, non solo sulla capacità di erogare servizi efficienti all'interno del territorio dell'area vasta, ma sulla capacità di saper partecipare a circuiti nazionali e transnazionali, tra i cui poli si instaurano regimi di cooperazione/competizione per l'appropriazione delle funzioni più ricche.

<sup>1</sup> European Environmental Agency, *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*, 2006.

Appare chiaro che tali capacità presuppongono l'esistenza e la piena operatività delle infrastrutture strategiche di un territorio, come quelle riguardanti le reti di collegamento portuale ed aeroportuale, le reti telematiche, le reti immateriali della conoscenza e della innovazione.

Sono queste le principali strutture e funzioni rare che in ciascuna area metropolitana fanno forte o debole il suo centro propulsore che, da un lato, si confronta e compete con l'esterno del territorio e, dall'altro lato, deve essere in grado di generare effetti diffusivi e trainanti al proprio "interno".

Queste esigenze di apertura verso l'esterno, propria di tutti i contesti territoriali metropolitani evoluti, rischiano però di porre sempre più in crisi i rapporti interni all'area metropolitana fra i nuclei urbani forti, le loro periferie e i centri urbani contermini (di prima e di seconda cintura) che a loro volta si confrontano anch'essi con le problematiche ed i "costi" della dispersione.

Per l'area vasta di Cagliari, il rischio è quello che la città capoluogo tenda a separarsi sempre più dalle sue aree di gravitazione e che queste ultime si trasformino sempre più in ambiti periferici, informi e destrutturati, senza propria autonomia e capacità auto-propulsiva.

Proprio la competizione territoriale globale, pertanto, che esige la necessità di una messa in rete (rete extra-regionale) dei centri più forti attraverso tecnologie ad alta capacità e velocità, spinge all'interno verso soluzioni di "frattura" fra centro e periferia; queste soluzioni producono effetti perversi che, da un lato, tendono ad azzerare le interferenze con le periferie, in quanto disfunzionali al modello della competizione globale, e dall'altro lato generano situazioni di "perifericità" sempre più estese che la stessa "dominanza centrale" produce.

Questa prospettiva rischia di generare una situazione di ulteriore radicamento delle tendenze alla dispersione insediativa e dei "conflitti" fra le amministrazioni comunali dell'area vasta cagliaritano che la pianificazione strategica deve cercare di scongiurare governando i processi di sviluppo territoriale in senso opposto, al fine di rafforzare le logiche di integrazione senza, ovviamente, rinunciare alle regole della competizione fra territori imposte dalla competizione globale.

## **2. Lo stato attuale del processo di pianificazione strategica inter-comunale**

### **2.1 Assunti di fondo e convergenze**

Le fasi ormai concluse del processo di pianificazione strategica inter-comunale riguardanti gli approfondimenti sul quadro conoscitivo dell'area vasta e l'ascolto dei principali attori locali, compresi gli stessi Sindaci, hanno consentito di definire e condividere alcuni punti qualificanti e assunti di fondo che vengono di seguito sintetizzati.

L'Area vasta cagliaritano deve costituire il riferimento necessario della pianificazione strategica in quanto per affrontare il futuro in modo innovativo occorre contare su una massa critica sufficiente di risorse: territoriali, umane, economiche, progettuali.

Occorre superare i rischi di una visione frammentata con congestione ed eccesso di concentrazione di funzioni e insediamenti nel comune centrale (Cagliari); dispersione casuale dello sviluppo insediativo (*sprawl*), con irreversibile spreco di risorse territoriali, mobilità tutta su mezzo privato, banalizzazione del paesaggio urbano; decentramento casuale di funzioni elevate senza supporto della rete della mobilità pubblica.

Il nemico della visione d'Area vasta è l'egoismo municipalistico, oggi accentuato dai rilevanti problemi di "crisi fiscale" delle municipalità; occorre dunque superare atteggiamenti di egoismo centrale ma anche di "assalto" alle funzioni centrali da parte delle cinture, e disinnescare il rapporto disastroso fra sviluppo insediativo ed entrate fiscali locali.

Al contrario, la visione di Area vasta deve essere improntata ad efficienza territoriale (mobilità, energia, risorse di suolo); qualità territoriale (qualità dell'ambiente di vita e di lavoro, attrattività); identità territoriale (riconoscibilità dei luoghi, vocazioni e specificità locali).

Il modello territoriale desiderabile è un policentrismo metropolitano a rete, con forte trama di spazi aperti, naturali, verdi, con una chiara decisione sulla difesa degli spazi non urbanizzati.

Il modello policentrico si appoggia sulle identità, le vocazioni, la riconoscibilità delle singole polarità del territorio che derivano dalle preesistenze culturali e naturalistiche di eccellenza o di qualità, dalle vocazioni produttive e funzionali consolidate (da rilanciare modernizzandole), dalle progettualità locali, condivise a scala vasta.

Le specifiche opzioni riguardanti la valorizzazione delle singole polarità sono già oggi al centro delle riflessioni dei processi della pianificazione strategica comunale; da queste riflessioni si dovrà partire per definire i nuovi assetti del policentrismo metropolitano a rete.

La competitività dell'area vasta cagliaritana è, pertanto, legata all'accessibilità e alla messa in rete delle "polarità" che la compongono, delle risorse ambientali e dei servizi integrati al sostegno della qualità della vita dei cittadini e alle opportunità localizzative che essa offre a persone e imprese. Non solo nel senso dell'attrazione che essa esercita verso l'esterno, ma soprattutto nella sua capacità di favorire la produzione di un ambiente/*milieu* urbano creativo e stimolante per chi già vi abita.

Il piano inter-comunale deve interrogarsi sulle domande emergenti dall'esperienza di chi abita/vive l'area vasta e cercare di costruire una visione condivisa su un modo di vivere l'area vasta che sia desiderabile per i cittadini, i visitatori, le imprese, le istituzioni. Si tratta di produrre un'immagine positiva del fenomeno urbano esteso su un territorio allargato, capace di suscitare senso di appartenenza e di identità. Di costruire una percezione positiva dell'ambiente/*milieu* urbano dell'area vasta, come luogo di opportunità per gli abitanti e le imprese.

La *governance* del processo costitutivo della soggettività territoriale dell'area vasta non può essere definita in astratto come a-priori rispetto al percorso concreto di pianificazione strategica, ma deve fondarsi sul riconoscimento, la definizione e la condivisione di problemi "reali", sulle questioni e sulle domande emergenti dall'ascolto del territorio. Si tratta della definizione di una *governance*



possibile per i problemi circoscritti dal piano, che si innesta sul processo di condivisione avviato dal Forum dei Sindaci dei Comuni dell'area vasta, coinvolgendo gli attori interessati da ciascun tema emergente.

Il progetto del piano strategico intende selezionare pochi temi e domande chiave su cui lavorare da subito per individuare azioni concrete, capaci di innescare prima e strutturare poi il processo costitutivo dell'area vasta come soggettività territoriale riconoscibile.

Anche al fine di superare le criticità e i costi (pubblici e collettivi) degli attuali assetti insediativi e territoriali dell'area vasta cagliaritana, chiaramente emersi dall'analisi e dalla diagnosi, il piano strategico persegue una nuova configurazione reticolare e policentrica dell'area metropolitana.

E' necessario che le strategie di sviluppo economico e territoriale colgano l'idea di una città policentrica: una città fatta di molte città legate da rapporti non gerarchici ma sinergici, ognuna con ruoli specifici, in modo che anche gli spazi oggi periferici abbiano una loro connotazione e possano sviluppare un senso di identità e di appartenenza tra i cittadini.

E' necessario concepirsi come un unico ambiente urbano, una città grande, più grande, una capitale con il suo intorno, vedersi in un'ottica metropolitana. Maturare insieme questa consapevolezza di se e accettare la sfida del confronto internazionale. Costruire una visione comune, coinvolgente e partecipata sul futuro dell'Area vasta cagliaritana significa quindi mobilitarsi e mobilitare le proprie risorse e gli attori locali intorno ai **quattro concetti chiave del piano: risiedere; muoversi; fruire dell'ambiente; fruire dei servizi nell'Area vasta, per costruire insieme visioni e proporre progetti condivisi.**

Superare una dimensione frammentata del sistema urbano di area vasta, guardando a quella metropolitana come la vera e nuova dimensione della città. Solo a questa scala gli interventi di trasformazione assumono piena valenza funzionale e qualitativa.

Speculare alla riflessione sul progetto di trasformazione urbana vi è il tema del posizionamento del sistema metropolitano cagliaritano nel contesto macro-regionale, nazionale e internazionale. Tale posizionamento dipende notoriamente da fattori di diversa natura, sia di tipo materiale che immateriale: l'infrastrutturazione del territorio (dai trasporti all'accessibilità alla banda larga), lo sviluppo e l'efficienza delle relazioni, la presenza di agglomerazioni di funzioni innovative (per la conoscenza, la formazione o la ricerca), la capacità del territorio stesso di promuoversi come sistema integrato e visibile. Tenere viva l'attenzione sull'implementazione di relazioni internazionali territoriali, lavorando sulla costruzione di reti lunghe, è uno dei temi chiave per valorizzare l'intero sistema territoriale isolano per il ruolo attivo che le stesse possono svolgere come elemento complesso di un sistema socio-economico, culturale-ambientale e territoriale.

In assenza di questo orizzonte di riferimento, il rischio è che le grandi progettualità infrastrutturali e insediative che riguarderanno l'area cagliaritana nei prossimi anni rimarranno episodi isolati, incapaci di generare valenze positive in termini di funzionalità e di qualificazione alla scala complessiva del sistema. Al contrario, la portata delle trasformazioni in atto e i nuovi progetti di

sviluppo dell'area cagliaritana, richiedono un approccio diverso con uno sforzo di concettualizzazione e strutturazione dello spazio metropolitano che sia inedito e capace di cogliere appieno le opportunità e i fattori di novità che potranno scaturire dalla nuova dimensione urbana di area vasta, quale punto di forza e fattore trainante dell'intera Sardegna.

## **2.2 Il processo sviluppato**

La pianificazione strategica sta rappresentando un'occasione straordinaria di riflessione e di azione per delineare i possibili percorsi dello sviluppo dell'area vasta di Cagliari.

Alle complessità di messa a punto dei nuovi assetti organizzativi a livello comunale si è aggiunta la complessità dell'approccio di area vasta che ha presupposto il raggiungimento di una preliminare "intesa politica" di metodo e comportamentale, nonché organizzativo-gestionale, fra le sedi amministrative comunali coinvolte.

La formale costituzione del Forum dei sindaci dell'area vasta di Cagliari avvenuta nel mese di dicembre 2005 (ed in sede tecnica del tavolo del coordinamento inter-comunale) ha rappresentato un'importante conquista per il territorio in larga parte da ascrivere alla capacità di "mobilitazione" attivata dal processo della pianificazione strategica.

Il Forum, rappresenta ancora oggi l'unico rilevante momento di confronto sui temi dell'area vasta, indispensabile per arrivare a definire in modo condiviso la visione strategica e gli obiettivi da perseguire. Anche in questo caso, tuttavia, è fondamentale una congrua corrispondenza fra gli stessi obiettivi da conseguire e i tempi necessari per la loro condivisione, anche in considerazione dell'esigenza di trovare le opportune forme di intesa con l'Amministrazione provinciale di Cagliari che partecipa attivamente al processo.

Già negli ultimi mesi dell'anno 2007 con i processi della pianificazione strategica, comunale e intercomunale di area vasta, si era arrivati ad un importante punto di svolta che può essere così riassunto.

Emergeva un quadro ricco e articolato di situazioni a livello comunale che testimoniava l'attenzione e lo sforzo rilevante che le Amministrazioni stavano dedicando al "governo" del processo della pianificazione strategica che ha comportato la introduzione di non pochi elementi di originalità, ma anche di complessità nelle attività di programmazione dello sviluppo.

Alcuni Comuni avevano ultimato o stavano per ultimare il loro percorso di pianificazione comunale, altri ritenevano ancora indispensabile un più ampio confronto ed una maggiore condivisione delle scelte strategiche sui temi chiave che interessano l'area vasta.

Proprio sui temi dell'area vasta, anche in considerazione delle novità verificatesi nel quadro programmatico regionale, il Forum dei Sindaci aveva deciso, da un lato, di intensificare il confronto collegiale, anche per superare alcune criticità che stavano rallentando l'azione del processo di pianificazione strategica inter-comunale, e nel contempo aveva stabilito nuove modalità operative

per far convergere, entro un quadro di necessaria coerenza, i processi comunali con quello inter-comunale.

Si è trattato di un passaggio decisivo per il raggiungimento degli obiettivi dell'intesa che aveva portato alla istituzione del Forum dei Sindaci esteso anche alla partecipazione attiva dell'Amministrazione provinciale.

Si era così proceduto a far convergere le riflessioni sui temi centrali dell'area vasta, già condivisi dal Forum dei Sindaci (*governance*, residenzialità, mobilità, e principali servizi sovra-comunali), in un unico tavolo di approfondimento e di dibattito che potesse fungere da riferimento operativo per tutti gli attori locali interessati alla partecipazione ed alla elaborazione di proposte sui temi prioritari della residenzialità e della mobilità in una visione d'insieme e di raccordo con i lavori riguardanti la elaborazione del "piano urbano della mobilità" che tenesse nel debito conto del Piano Urbano della Mobilità del Comune di Cagliari in via di messa a punto<sup>2</sup>

Si era trattato di uno snellimento del processo, una soluzione operativa di semplificazione ed unificazione dei diversi momenti del confronto e del coinvolgimento di tutti i principali attori pubblici e privati dell'area vasta restando fermo il pieno rispetto dei principi e delle "regole" che individuavano già allora nel Forum dei Sindaci il momento finale del processo per la assunzione delle determinazioni e delle scelte sui temi di valenza sovra-comunale.

#### **La partecipazione degli attori locali al processo: i tavoli della mobilità e della residenzialità**

A seguito della decisione del Forum dei Sindaci, il 27 novembre 2007 erano stati organizzati diversi incontri tecnici di approfondimento a cui hanno partecipato i principali attori locali del territorio sui temi della mobilità e della residenzialità.

L'incontro sulla mobilità era stato un incontro molto importante che aveva consentito ai partecipanti, sia politici, in rappresentanza dei Comuni dell'Area vasta, sia tecnici, in rappresentanza non solo degli stessi Comuni, ma anche di tutti i principali attori della mobilità (FdS, Trenitalia, CTM ARST, Ferrovie meridionali), alla presenza dell'Amministrazione provinciale e regionale di aprire il confronto sui progetti "in campo" per disegnare il sistema della mobilità dell'area metropolitana.

Sulla residenzialità, va invece sottolineato che la partecipazione all'incontro del 27 novembre era stata inferiore alle attese; mancavano soprattutto la gran parte dei rappresentanti politici delle amministrazioni comunali e questo non ha consentito di affrontare compiutamente le criticità e le possibili soluzioni. Erano stati, tuttavia, approfonditi e condivisi i dati di scenario sulle dinamiche della residenzialità di area vasta ed individuate le principali priorità da porre al centro delle politiche di governo della stessa.

---

<sup>2</sup> dare conto raccordo con il PUM

Successivamente, il giorno 7 di dicembre 2007 era stato organizzato un nuovo incontro con l'obiettivo di riportare, in sintesi, gli esiti delle due riunioni del 27 novembre e definire le possibili convergenze e le azioni comuni e prioritarie da intraprendere.

L'incontro del 7 di dicembre 2007 era stato un incontro preparatorio del Forum dei 16 Sindaci dell'Area vasta che si era tenuto il 18 dicembre 2007.

L'incontro del 7 di dicembre 2007 si era concluso con la condivisione di un testo di una proposta in materia di mobilità e residenzialità che era stata portata alla attenzione dei 16 Sindaci dell'Area vasta che l'hanno discussa il 18 dicembre 2007.

### **Le convergenze sul quadro territoriale: la proposta degli attori locali al Forum dei Sindaci**

Gli attori locali del tavolo tematico attivato nel quadro della pianificazione strategica intercomunale dell'area vasta di Cagliari riunitisi il giorno 7 dicembre 2007, avendo condiviso le analisi e le criticità che attualmente caratterizzano l'area vasta cagliaritana, avevano elaborato un documento di intesa, quale proposta condivisa per la formulazione delle possibili strategie di intervento sui temi della mobilità e della residenzialità, posti come prioritari dallo stesso Forum.

La proposta era stata discussa dal Forum dei Sindaci nel corso della seduta del 18 dicembre 2007.

Nella loro proposta, gli attori locali, riunitisi il giorno 7 dicembre 2007 avevano delineato il seguente percorso di convergenze e di possibili azioni.

Si riconoscevano nell'obiettivo di dotare l'area metropolitana cagliaritana di un piano strategico inter-comunale quale strumento essenziale per contrastare e rimuovere le attuali criticità e promuovere lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in un quadro di coesione sociale e di tutela dell'ambiente.

Concordavano sull'esigenza:

- di definire un quadro condiviso di regole operative, anticipatrici e funzionali, alla costruzione di un nuovo modello di governance sia orizzontale (dei comuni che hanno aderito al patto d'Area vasta per il miglioramento dei loro reciproci rapporti nei processi decisionali) che verticale (dei rapporti tra i diversi livelli di governo coinvolti);
- di condividere la "lettura del territorio" dell'Area vasta cagliaritana quale presupposto per il perseguimento di uno scopo unitario e complessivo;
- di ritenere fondamentale, per la costruzione di un nuovo modello di crescita economica e di sviluppo sociale dei singoli comuni, l'aumento complessivo della qualità e della competitività del territorio cagliaritano.

Ritenevano:

- che attraverso la pianificazione strategica, fosse possibile superare da un lato, il modello di sviluppo centripeto, influenzato dal capoluogo, dall'altro lato, un modello fortemente disperso

del territorio sino a prefigurare una pluralità di realtà urbane che, nonostante la contiguità territoriale e la comunanza di interessi, sono, nel disordine, da tempo protese alla ricerca di una connotazione specifica;

- che un aspetto caratterizzante la visione strategica del futuro processo di crescita e sviluppo dell'Area vasta fosse costituito dalla individuazione e condivisione di un nuovo modello di sviluppo urbano e territoriale in grado di valorizzare i punti di forza e le peculiarità dell'Area vasta cagliaritana.

Proponavano al Forum dei Sindaci dell'Area vasta:

- che le politiche pubbliche per la crescita e lo sviluppo dei territori comunali e di quello complessivo dell'Area vasta fossero basate su un nuovo "modello" relazionale incentrato sull'inclusione, la negoziazione e l'accordo, la flessibilità nella costituzione delle strutture decisionali e del coinvolgimento dei destinatari degli esiti dell'azione pubblica;
- che il nuovo "modello" avesse come riferimento, quale idea-guida per la costruzione di una struttura urbana decentrata, un sistema insediativo ed organizzativo di tipo policentrico a rete, da realizzarsi attraverso politiche e meccanismi attuativi rispettosi della indipendenza ed autonomia di ogni singolo comune, ma rispondenti e resi compatibili da un processo decisionale condiviso. Tale modello sarebbe stato di tipo distribuito ed integrato, nel senso che veniva riconosciuta la specificità di ciascun soggetto, l'orizzontalità delle relazioni e l'interdipendenza; aperto verso l'esterno, nel senso che veniva riconosciuta ai nodi di "frontiera" la funzione di interfaccia territoriale e relazionale verso i territori esterni all'area vasta; parzialmente ridondante, nel senso che veniva riconosciuta la necessità di replicare alcune funzioni al fine di contrastare gli effetti polarizzatori e gerarchizzanti; intelligente, nel senso che sarebbero state utilizzate diffusamente le tecnologie per l'informazione e la comunicazione per la gestione e diffusione di servizi a cittadini e imprese. Le singole politiche urbane, anche se attuate in modo indipendente da ogni singolo comune, sarebbero state pensate e rese tra loro compatibili dal processo decisionale condiviso, reso possibile, appunto, dall'attività del "Forum".

Auspicano che il Forum dei Sindaci dell'Area vasta, nella prospettiva indicata:

- potesse esercitare una leadership strategica nella formulazione delle linee di crescita e di sviluppo del territorio, operando come soggetto di *governance*, non dominante rispetto ai singoli Comuni nelle materie di interesse prioritario per l'Area vasta sulle quali, di volta in volta, si decide;
- potesse attivare un processo relazionale intenso tra i singoli Comuni su tutte le materie di valenza sovra-comunale oggetto di decisione, dove i Comuni sono autonomi nell'assolvimento dei loro scopi istituzionali, ma le decisioni assunte scontano l'interazione consultiva attivata dal Forum;
- potesse conseguire i propri obiettivi strategici attraverso la più ampia condivisione di tutti i principali attori locali coinvolti, comprese le popolazioni dei centri urbani locali coinvolti.

## **Il processo sviluppato da Dicembre 2007 a Gennaio 2011**

- Presentazione e condivisione all'interno del Forum dei Sindaci del documento "Proposta al Forum dei Sindaci da parte degli attori locali del tavolo tecnico intercomunale dell'area vasta di Cagliari". Il documento aveva lo scopo di sottoporre in forma ufficiale al Forum dei Sindaci i temi e le proposte emerse all'interno del Tavolo d'Area Vasta "Governance e Qualità del Territorio" (18 Dicembre 2007).
- Redazione e trasmissione alla RAS del "Terzo Report intermedio" sul processo di pianificazione strategica intercomunale e richiesta di attivazione del confronto tra il Forum di Sindaci dell'Area Vasta e la Regione Autonoma della Sardegna (21 Gennaio 2008) Il documento descrive il particolare momento di maturazione dell'intero processo attraverso l'illustrazione degli assunti di fondo e delle convergenze emersi come esito della partecipazione degli attori locali ai tavoli della mobilità e della residenzialità come illustrati nella proposta degli attori locali al Forum dei Sindaci di cui al punto precedente. Unitamente al Terzo Report Intermedio era stata inviata dal Sindaco di Cagliari, in qualità di Sindaco della città di Cagliari capofila del processo di pianificazione strategica dell'Area Vasta, una lettera alla Regione Sardegna (Assessori Programmazione e bilancio e Enti Locali) in cui si sottolineava l'esigenza di avviare una riflessione e confronto "per mettere a fuoco le nuove prospettive ed i quadri di sfondo che andavano delineandosi e per prefigurare scenari operativi di cooperazione interistituzionale praticabili in tempi brevi".
- Presentazione del "Piano Urbano della Mobilità" di Area Vasta (PUM) al Forum dei Sindaci (30 Settembre 2008). Il documento illustra il piano urbano della mobilità in stretta correlazione alla pianificazione strategica di area vasta del sistema territoriale di Cagliari. Vengono descritti: le criticità emergenti; il quadro evolutivo; scenari futuri possibili e lo scenario di riferimento in base anche alle questioni emerse durante il processo di pianificazione strategica intercomunale.
- invio di una lettera da parte della Regione Sardegna in cui si sollecitava la consegna della versione definitiva del Piano Comunale ed intercomunale entro il 15 gennaio 2009 (23 dicembre 2008).
- invio di una lettera da parte del Sindaco di Cagliari alla RAS (Assessorato degli Enti locali, Finanze ed Urbanistica e Direzione Generale Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia) in cui si rappresentava la difficoltà di portare a conclusione il processo in assenza dell'auspicato confronto con la Regione e si comunicava l'esigenza del termine del 30 marzo 2009 per la conclusione dei lavori (8 gennaio 2009).
- nuovo invio alla Regione Sardegna da parte del Comune di Cagliari del "Terzo Report intermedio" sul processo di pianificazione strategica intercomunale (report già inviato e richiesta già effettuata il 21 Gennaio 2008) e nuova richiesta di attivazione del confronto tra il Forum di Sindaci dell'Area Vasta e la Regione Autonoma della Sardegna (17 aprile 2009).

- In data 23 luglio 2010 ha avuto luogo un Forum dei Sindaci di Area Vasta con l'obiettivo di illustrare lo stato dell'arte del processo di Pianificazione strategica intercomunale. Nel corso del Forum è stato deciso, avvalendosi dei servizi di assistenza tecnica attivati dal Comune di Cagliari per il processo di pianificazione comunale ed intercomunale, di raccogliere eventuali contributi ed indicazioni susseguenti al Forum stesso e alla lettura del Report intermedio sullo stato di avanzamento del processo del Piano strategico inter-comunale area vasta Cagliari del dicembre 2007 al fine di mettere a punto il documento conclusivo del Piano strategico intercomunale con il contributo di tutti i soggetti che fin dal suo avvio hanno partecipato allo sviluppo del processo di pianificazione strategica di Area Vasta .
- Dal mese di settembre al mese di dicembre 2010 si è sviluppata l'attività di raccolta ed integrazione dei contributi da parte dei vari soggetti coinvolti
- In data 20 gennaio 2011 ha avuto luogo un nuovo Forum dei Sindaci nel corso del quale è stato effettuato un nuovo aggiornamento del processo di Pianificazione strategica intercomunale dell'AREA VASTA DI CAGLIARI, illustrando, così come convenuto nel corso dell'ultimo Forum dei Sindaci di Area Vasta del 23 luglio 2010, le integrazioni proposte al report intermedio del dicembre 2007 da parte dei soggetti coinvolti. Nel corso del Forum si dà incarico all'Assistenza Tecnica di finalizzare le indicazioni raccolte in un nuovo documento intermedio che integri il Report intermedio del dicembre 2007 con le indicazioni emerse nel corso degli approfondimenti effettuati nel corso degli ultimi mesi da sottoporre all'attenzione e all'approvazione del Forum dei Sindaci. Nelle intenzioni del Forum dei Sindaci il documento approvato dal Forum sarà sottoposto all'attenzione dei competenti organi regionali al fine di prefigurare gli scenari di potenziale cooperazione fra Regione, Provincia e Comuni dell'area vasta.
- In data 27 aprile 2011 ha avuto luogo un nuovo incontro del Forum dei Sindaci nel quale è stato condiviso, tenendo anche conto di alcune ulteriori integrazioni proposte dai Sindaci presenti all'incontro, il nuovo documento intermedio che integrava il Report intermedio del dicembre 2007 con le indicazioni emerse nel corso degli approfondimenti effettuati nel corso degli ultimi mesi fino al presente mese di aprile 2011.
- In data 9 settembre 2011 ha avuto luogo un nuovo incontro del Forum dei Sindaci nel quale è stato nuovamente sottoposto all'attenzione dei Sindaci e dei rappresentanti della Provincia di Cagliari il documento intermedio già presentato nel corso del Forum del 27 aprile 2011. La discussione successiva ha portato ad assumere la decisione di apportare al documento presentato alcune modifiche e di valutarne la congruità rispetto alle attese nel corso di un prossimo Forum dei Sindaci da prevedere per il giorno 4 di ottobre p.v.. Se approvato dal Forum il documento sarà poi trasmesso ai competenti uffici regionali unitamente alla richiesta alla Regione Autonoma della Sardegna di aprire un tavolo di approfondimento interistituzionale sui temi prioritari di Area Vasta che prendesse spunto da quanto contenuto nel documento medesimo.

### **3. I contenuti del Piano**

#### **3.1 Un modello metropolitano policentrico**

##### **Un modello metropolitano policentrico a rete per l'area vasta cagliaritana.**

I tratti della dispersione urbana tipici dell'area vasta cagliaritana, sono diventati quasi familiari. Una realtà con cui occorre fare i conti, ma non da accettare passivamente.

L'automobile è oggi il veicolo principale, anzi praticamente l'unico, di questa città vasta. Le strade sono la trama che ne consente il funzionamento. Un sistema di mobilità che favorisce l'estensione e la dispersione urbana e riduce la capacità di «fare società».

L'auspicato policentrismo tra i poli dell'area metropolitana, incentrato sulle ipotesi di interconnessione legate ai progetti di mobilità pubblica (metropolitana di superficie e/o metropolitana sotterranea) non sembrano toccare la conformazione di città dispersa.

In questo quadro, come emerso dal confronto fra gli attori locali dell'area vasta cagliaritana, il paradigma di riferimento più forte sembra essere quello della armatura policentrica del territorio, ovvero quello di una riorganizzazione policentrica a rete dell'area vasta in grado di recuperare le storiche centralità (i nodi della rete, anche in senso amministrativo), valorizzando le relazioni trasversali che possono essere create quali vere e proprie reti appoggiate sui nodi storicamente consolidati (i centri urbani compatti) dotati però di sistemi di mobilità e grande accessibilità che favoriscano la costruzione di una nuova identità territoriale.

Va, tuttavia, sottolineato che il policentrismo sopra richiamato non può essere inteso come appoggiato sulla sola rete infrastrutturale fisica, ma va costruito con una forte attenzione, non tanto alla sola individuazione sul territorio di poli e nodi (centri urbani) da interconnettere "punto - punto", quanto di «luoghi», sub-aree, ambienti insediativi, contesti locali, reti territoriali di scala minuta, tutti caratterizzati da una riconoscibile consistenza, ma soprattutto da relazionalità, identità e interattività, cioè da coesione verso l'interno e da capacità di cooperazione e competizione verso l'esterno.

Questa forma di policentrismo diventa riconoscimento e valorizzazione dei luoghi identitari e interconnessi, secondo una pluralità non solo di centri ma di contesti, cui indirizzare politiche ed interventi differenziati.

##### **Verso la città diramata: da una città di circolazione ad una città di prossimità.**

Appare evidente, pertanto, che la proposta di una riorganizzazione policentrica fondata sui soli nodi del trasporto pubblico, sarebbe una prospettiva necessaria, ma non sufficiente. Altre reti chiedono di emergere e di venire progettate, i luoghi non si relazionano più ciascuno a una sola rete, ma appartengono contemporaneamente a più reti, secondo quel fenomeno definito di «scomposizione metropolitana».



A tal fine studi recenti sulla pianificazione territoriale, avanzano nuove ipotesi centrate sul paradigma della città diramata.

Dopo il policentrismo di poli al centro del territorio, e dopo quello di nodi ai vertici di reti infrastrutturali globali, si va sempre più affermando quel policentrismo di luoghi in rete, appartenenti a sistemi fisici, «identitari e interconnessi», e dunque abitati «in continuità», per cui l'immagine fisica di questa nuova organizzazione, e quindi il suo nuovo paradigma interpretativo, sembra essere quello di «rami», cioè di tracciati di messa in relazione di questi luoghi, organizzati in rete.

La strada che si apre a pianificatori e progettisti è quella di fare emergere i tanti nodi della nuova città affinché il modello di rete possa dare luogo a una forma urbana, magari operando sui percorsi che connettono gli addensamenti già presenti o in formazione.

Ciò significa pensare a un insieme di relazioni morfologiche urbane perseguendo una idea di città discontinua fisicamente, ma relazionata da alcuni assi forti che la connotano come "città diramata".

Occorre però distinguere con molta attenzione tra assi forti e quelli che più sopra si sono denominati «rami» e «tracciati a rete». Gli elementi portanti oggi non possono più essere, in un territorio così complesso e così misto come l'attuale città diffusa (e si pensi anche ai nuovi interessi per i sistemi ambientali e per il rinvenimento di nuove strutture, come i corridoi ecologici), pochi assi forti, ma «molti» tracciati; tali tracciati non producono una somma di città lineari variamente orientate, ma una rete; la rete la si può intendere dunque come una moltiplicazione, differenziazione, deformazione morfologica della città storicamente compatta (primi anni '60), passata attraverso le fasi di riconoscimento policentrico dei luoghi, delle loro identità, differenze e relazioni, nonché delle loro valenze ambientali. La mediazione tra una immagine puramente «relazionale», il policentrismo, con una immagine di legami connettivi «fisici», su una città in cui vivono anche «ostacoli» apparentemente invisibili, ma vitali per la sua sopravvivenza produce una trama i cui elementi sono in relazione non attraverso collegamenti da punto a punto (quelli del tragitto secondo la minima distanza e la massima velocità consentita) «sopra» il territorio, ma attraverso collegamenti in «aderenza» al territorio, tracciati intesi come direttrici leggere, fisicamente porosi, reti che scambiano con i luoghi producendo l'effetto non di una «città di circolazione», ma di una «città di prossimità».

La città dispersa può diventare questa città di prossimità, di cui la rete è uno dei possibili progetti, e dove si fa un progetto si costituisce una società, uno stare insieme, in opposizione alla dispersione. Le due condizioni per l'efficacia di questo progetto di rete sono il controllo della velocità e la presenza di interfacce con i luoghi, ciò che consente di trasformare il «collegamento» in una esperienza di struttura e di forma territoriale, in una linea/percorso in tangenza a una molteplicità di formazioni, osservazioni, occasioni e scambi, in una apertura verso una diversa condizione del vivere oltre che dell'abitare.

Entro questo quadro concettuale di riferimento può trovare sintesi e organicità l'ipotesi di un nuovo sistema di mobilità dell'area vasta cagliaritano inteso non soltanto come scelta del nuovo sistema del trasporto pubblico-collettivo, ma di nuova coerenza da attribuire al sistema esistente del trasporto privato ed alla sua implementazione.

E' necessario uscire dalle logiche fuorvianti delle valutazioni, positive o negative dell'opera da realizzare (la grande infrastruttura), per passare ad un approccio che faccia entrare positivamente in gioco le relazioni e gli interessi dei sistemi locali.

Da parte di tutti gli attori locali che a diverso titolo intervengono nel processo decisionale, dovrà essere chiaro che si dovrà trattare di un intervento non più orientato all'opera, ma al territorio. Ne deriva il passaggio da una prospettiva «destabilizzatrice» (la grande opera come scelta/forzatura territoriale) a quella di una opportunità di riqualificazione urbanistica del territorio stesso, di riprogettazione congiunta degli spazi aperti, delle forme insediative, dei sistemi produttivi, dei luoghi dell'interscambio, delle reti minori di mobilità.

Il tema della mobilità nell'ambito della pianificazione strategica assume pertanto un ruolo decisivo nel processo di costruzione di una città «giudiziosamente diffusa» o diramata.

Il nuovo sistema della mobilità non potrà quindi essere inteso come progetto di un'unica infrastruttura forte, ad alta velocità, con un numero ridotto di svincoli o «contatti territoriali» e con un disegno che minimizza la distanza tra tali contatti (anche a costo di interrompere corridoi ecologici o di intaccare pregiate parti territoriali). E' necessario che prevalga, nei modi e nei contenuti che dovranno essere definiti, nel quadro di una indispensabile soluzione di *governance* della mobilità, l'accezione di sistema che, in un contesto di ambienti insediativi differenziati, policentrici e a forte valenza ambientale, per la presenza delle aree umide di S. Gilla e Molentargius e di numerose altre valenze ecologiche e ambientali che caratterizzano l'area vasta, si basi sulla realizzazione di «più» itinerari, di buone caratteristiche e di alta capacità, pur con velocità contenute, che utilizzi la riqualificazione della rete esistente e la sua integrazione con nuove tratte, in aderenza con i contesti territoriali e in un quadro di coordinamento con le politiche urbanistiche e ambientali locali e sovra-locali.

Questo tipo di progetto è emblematico di una modalità possibile di intervento sulla città dispersa e assume alcuni principi di progettazione che si muovono nella direzione di una ri-significazione del concetto di «direttrice»:

- l'approccio congiunto ai temi della mobilità e dell'uso del suolo, in un quadro di riqualificazione delle geografie territoriali, al «servizio» non solo dei flussi automobilistici e di quelli del trasporto collettivo, ma soprattutto del territorio;
- l'interpretazione del territorio come sistema delle differenze, in cui possono essere recuperate centralità e identità locali e policentriche esistenti o in formazione; della separazione città/periferia/diffuso, attraverso la continuità «discontinua» (perché differenziata) dei tracciati pubblici e privati;

- il principio di «aderenza» urbana della reti stradali (ed in parte dei tracciati della mobilità collettiva in sede propria), espresso attraverso la individuazione di elementi di porosità tra le strade (i tracciati) e gli insediamenti, là dove i movimenti si generano e vengono attratti, in termini da una parte di connessioni e luoghi di interfaccia, di raccolta e di redistribuzione dei flussi, e dall'altra di evitamenti e di non rotture di corridoi ecologici, nella prospettiva di un ridisegno anche di reti di mobilità lenta lungo percorsi di particolare valenza ambientale.

Tali direttrici potrebbero strutturarsi, di conseguenza, sia come ambiti di compattamento della tendenziale dispersione insediativa, anche là dove non insistono nodi storici policentrici, sia come percorsi privilegiati per un servizio locale di trasporto pubblico (su gomma ed in sede propria) in grado di disporre così di una più alta domanda concentrata, di servire una utenza debole per cui l'uso della città diffusa è particolarmente difficile, e di generare dunque anche nuovi nodi di socialità.

Ne discende la rappresentazione di un obiettivo strategico da conseguire per l'area vasta cagliaritano che può essere definito come "obiettivo della città diramata", nella declinazione già più volte citata, dove i rami non sono elementi di una città di circolazione, ma forma e struttura di una città di prossimità, in grado di sollevare il suo livello di competitività extra-regionale (nazionale ed internazionale) e di interagire non solo con i più ampi scenari ambientali e territoriali regionali, ma anche con politiche locali di accompagnamento, dove dunque permangono le relazioni di contatto nei luoghi di vecchia e nuova significatività, secondo un modello di società urbana policentrica.

### **3.2 Le azioni proposte dal Forum dei Sindaci**

Il piano inter-comunale, che ha valenza pluriennale, deve cercare di costruire una visione condivisa su un modo di vivere l'area vasta che sia desiderabile per i cittadini, i visitatori, le imprese, le istituzioni costruendo una percezione positiva dell'ambiente/milieu urbano dell'area vasta, come luogo di opportunità per gli abitanti e le imprese.

Questi i quattro concetti chiave del piano condivisi dal Forum dei Sindaci dei Comuni dell'area vasta fin dal primo dal suo avvio

**RISIEDERE**

**MUOVERSI**

**FRUIRE  
DELL'AMBIENTE**

**FRUIRE  
DEI SERVIZI  
DELL'AREA VASTA**

A questi temi si aggiunge la governance possibile che si innesta sul processo di condivisione avviato all'interno del Forum dei Sindaci, coinvolgendo gli attori interessati da ciascun tema emergente in un'ottica di funzionalità, ottimizzazione ed efficienza del servizio.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, nel corso del processo si è proceduto a far convergere le riflessioni sui temi centrali dell'area vasta di cui sopra in un unico tavolo di approfondimento e di dibattito che potesse fungere da riferimento operativo per tutti gli attori locali interessati alla partecipazione ed alla elaborazione di proposte sui temi prioritari della residenzialità e della mobilità in una visione d'insieme e di raccordo con i lavori riguardanti la elaborazione del "piano urbano della mobilità".

Si è trattato di uno snellimento del processo, una soluzione operativa di semplificazione ed unificazione dei diversi momenti del confronto e del coinvolgimento di tutti i principali attori pubblici e privati dell'area vasta che si sono impegnati al rispetto di alcuni assunti sui temi della mobilità e della residenzialità e hanno proposto un percorso operativo articolato con riferimento alle seguenti azioni.

#### Mobilità

- la costituzione di un gruppo di lavoro dedicato che elaborasse un piano cornice (master plan) degli interventi infrastrutturali finalizzati alla soluzione delle criticità della mobilità di Area vasta, all'interno del quale tutti i soggetti (Regione, Provincia, Comuni e gestori dei diversi sistemi di TPL) inquadrassero i programmi di propria competenza, nella certezza di integrazione, efficacia ed economicità della propria attività;
- la definizione del piano cornice (master plan) che:
  - tenga conto della pianificazione di insediamenti compatti ad utilizzo misto; della concentrazione dei nuovi insediamenti in prossimità dei tracciati dei sistemi di TPL; del potenziamento del trasporto pubblico in sede riservata; dell'integrazione strutturale, funzionale e tariffaria dei sistemi di trasporto pubblico; del contenimento dei consumi energetici; del miglioramento della condizioni di mobilità delle utenze deboli etc.;
  - si occupi dei benefici conseguenti alla creazione di una vera e propria piattaforma logistica dell'Area vasta cagliaritana derivante dalla messa a sistema dei diversi importanti poli trasportistici presenti sul territorio (aeroporto di Elmas, porto di Cagliari, ...) e della sua fattibilità rispetto allo scenario economico, amministrativo e tecnico;
  - fornisca a tutti i referenti istituzionali un selezionato parco progettuale verificato nel suo insieme da candidare su vetrine nazionali ed europee dei finanziamenti, per costruire un territorio capace di attrarre nuove imprese e dunque nuove opportunità di sviluppo;

- o definisca il quadro delle azioni sinergiche tra le diverse componenti del sistema ambientale e culturale attuale, con particolare attenzione ai settori non sufficientemente integrati o scarsamente valorizzati;
- o preveda, come azione di contesto, la struttura preposta al coordinamento e alla gestione del sistema logistico con l'obiettivo di promuovere e sviluppare l'intermodalità, la logistica, le reti, nonché la promozione, l'organizzazione, la gestione, la commercializzazione di tutti i servizi relativi ai traffici merci e di persone che ricadono nell'area vasta cagliaritana.

### Residenzialità

Si propongono i seguenti percorsi di azione:

*Vivere/Abitare l'area vasta.* Riconoscere e condividere uno spazio di relazioni allargato in cui differenti popolazioni urbane possono fruire di servizi e opportunità offerti su uno spazio più ampio:

- definire, anche territorialmente, l'area vasta, tenendo presente che si tratta di dinamiche in continua evoluzione
- riconoscere l'attuale configurazione dello spazio abitabile
- classificare le emergenze/criticità
- identificare le opportunità (adeguamento al PPR, LR 12/2006, ps intercomunale e provinciale, ...)
- definire procedure comuni per la costruzione e condivisione di quadri conoscitivi

*Progettare l'area vasta.* Costruire una visione comune, coinvolgente e partecipata sul futuro dell'area vasta cagliaritana; mobilitarsi e mobilitare le proprie risorse e gli attori locali:

- costruire una visione comune circa l'evoluzione demografica dell'area vasta cagliaritana (scenari evolutivi delle dinamiche demografiche d'area vasta al 2016 ed al 2021)
- prefigurare l'evoluzione della struttura demografica delle popolazioni residenti nell'area vasta, interpretando l'evoluzione delle domande abitative
- progettare la configurazione dello spazio abitabile (ruolo della città e delle singole componenti urbane)
- progettare la configurazione dello spazio abitabile (quali parti del territorio richiedono una pianificazione condivisa: intercomunalità/sovracomunalità-Santa Gilla, Molentargius, infrastrutture, cunei verdi, corridoi, ecc.)
- progettare la configurazione dello spazio abitabile (strategie di valorizzazione e riuso delle aree dismesse e di riqualificazione)

- condividere una politica sociale della casa e gli strumenti per la sua attuazione (rafforzando il carattere strategico delle politiche abitative: effetti sulla struttura demografica, ecc.)
- definire i requisiti condivisi di sostenibilità urbana (qualità urbana e architettonica, ecologia urbana, consumo di suolo, standard di efficienza energetica, ecc.)
- favorire il ricorso, secondo i più recenti dettami legislativi, a tecnologie costruttive innovative orientate alla qualità, alla sostenibilità, al contenimento dei consumi energetici e che premiano l'uso di energie rinnovabili, anche al fine di poter accedere a finanziamenti ed incentivi previsti dalla programmazione Nazionale e Comunitaria da parte degli Enti Pubblici, dei Cittadini e delle Imprese.

*Governare l'area vasta.* Promuovere politiche intercomunali di coordinamento capaci di rispondere alle domande emergenti delle popolazioni urbane:

- proseguire e rafforzare l'esperienza del Forum dei Sindaci
- rendere stabili i tavoli di discussione e gli organi partecipativi
- identificare i possibili interlocutori "esterni al Forum" e la rete relazionale (l'attuazione del PPR, Osservatorio Regionale Condizione Abitativa, Provincia in materia di politiche abitative, Agenzia Regionale Edilizia Abitativa)
- definire una strategia di organizzazione e distribuzione dei servizi sul territorio, in coerenza con la dislocazione della domanda
- promuovere politiche abitative finalizzate alle categorie meno abbienti, riequilibrando la situazione attuale
- costituire una Agenzia per l'abitare sociale
- introdurre strumenti di agevolazione (crediti e fiscali) e norme condivisi e coordinati.

Come anticipato nel paragrafo 2.2, nel corso degli ultimi mesi del 2010 e dei primi 9 mesi del 2011 è stata sviluppata un'attività di raccolta ed aggiornamento dei contributi da parte dei vari soggetti coinvolti ad integrazione di quanto già condiviso nel Forum dei Sindaci.

Ne è emerso un quadro di sostanziale conferma di quanto già condiviso con alcune sottolineature integrative che qui di seguito vengono riportate articolate secondo i diversi concetti chiave del piano concordati nel Forum dei Sindaci dei Comuni dell'area vasta fin dal suo avvio nel maggio 2006.

## **Mobilità**

I servizi di mobilità vanno progettati

- in funzione della crescita demografica prevista nei vari comuni dell'Area prevedendone una continuità oltre gli attuali tracciati,

- per consentire in tempi adeguati, e secondo una logica di efficienza, il collegamento con i diversi centri di gravitazione urbana di Cagliari e dei comuni dell'Area Vasta (es. Cittadella universitaria e Policlinico di Monserrato).

La sicurezza stradale è un tema di grande rilevanza da approfondire e sviluppare.

La tematica della Metropolitana andrebbe approfondita in maniera specifica ed in particolare occorrerebbe:

- dare sviluppo e attuazione dell'Accordo di programma per i tracciati della metropolitana leggera,
- verificare eventuali problemi di impatto ambientale generati dalla metropolitana leggera

E' rilevante il tema del completamento e dell'integrazione dei diversi tratti di piste ciclabili esistenti sul territorio.

Si segnala inoltre l'importanza di dare attuazione ad una serie di interventi:

- messa in sicurezza del collegamento 130 – 131 per Sestu,
- attuazione Accordo di programma per gli interventi di riqualificazione e messa in sicurezza della strada statale n.554,
- attuazione del progetto già appaltato e finanziato relativo al raddoppio della ss 195 a 4 corsie.

Si auspica infine un confronto approfondito all'interno del Forum sui vari temi della mobilità ritenendo molti sindaci che, quanto finora condiviso, ancora non rappresenti pienamente una corretta visione strategica di un funzionale ed efficace sistema di mobilità che coinvolga l'intera Area Vasta a partire da alcuni suggerimenti di varia natura provenienti da parte di singoli Sindaci.

### **Ambiente**

Si conferma l'importanza di "fare rete" e di mettere a fattor comune la gestione delle risorse ambientali dell'intera Area Vasta quali esemplificativamente

- il Parco di Molentargius,
- la Laguna di Santa Gilla,
- il Parco di Gutturu Mannu,

- il parco naturalistico nella zona dell'ex aeroporto, così come configurati nei Piani integrati del paesaggio di cui all'Accordo di programma tra i Comuni di Cagliari, Monserrato, Selargius, Quartucciu, Quartu S.E.,
- le peculiarità ambientali di alcune aree limitrofe all'Area Vasta, come l'area dei sette Fratelli, con Maracalagonisi in testa (che si candidano a diventare polmone verde dell'Area Vasta di Cagliari in chiave di attrattività nei confronti della città).

Esiste l'esigenza di approfondire all'interno del Forum alcuni temi rilevanti per l'intera Area Vasta

- assetto idrogeologico del territorio: occorre procedere in maniera coordinata nell'individuazione di interventi per la messa in sicurezza idraulica del territorio.
- energie alternative: per una fruizione dell'ambiente con un'ottica di sostenibilità.

Esiste anche l'esigenza di approfondire all'interno del Forum alcuni altri temi di interesse più puntuale:

- insediamento dell'Orto Botanico nella parte del territorio di Monserrato della ex Polveriera (con strada ecologicamente sostenibile lungo il Riu Saliu fino alla Cittadella Universitaria).
- Predisporre alcuni ingressi intermedi al Parco del Molentargius per garantire una fruizione del Parco maggiormente rispondente alle differenti esigenze espresse dalle comunità locali.

## **Servizi**

La maggior parte dei servizi di Area Vasta sono concentrati a Cagliari, capoluogo storico e politico della Sardegna.

La sede riconosciuta per confrontarsi in maniera obiettiva sulle modalità di erogazione di questi servizi è il Forum dei Sindaci.

Qui di seguito alcune delle proposte avanzate che dovranno essere oggetto di approfondimento ulteriore all'interno del Forum dei Sindaci:

- Istruzione:
  - prevedere un polo scolastico baricentrico per tutta la città,
  - prevedere servizi per gli studenti che provengono da fuori Cagliari per attenuare uno degli effetti della dispersione scolastica (il 90% delle scuole superiori è sul territorio del Comune di Cagliari e l'offerta scolastica è pensata a dimensione dei residenti di Cagliari non prevedendo servizi per chi viene da fuori)



➤ **Residenzialità**

occorrerebbe considerare anche le realtà della seconda cintura al fine di tenere in debito conto l'evoluzione dei processi demografici in atto.

- Prevedere un coordinamento e uno sviluppo congiunto tra le aree artigianali di alcune ambiti territoriali (Unione Monte Idda e Fanaris, Parteolla, Basso Campidano) e le diverse Aree industriali o commerciali dell'Area Vasta (Sestu, Elmas, Assemini, Selargius, ecc...),
- Riconoscere l'importanza del tema delle reti a banda larga quali infrastrutture finalizzate a migliorare diversi aspetti tra i quali l'efficienza della PA, la produttività delle imprese e la qualità della vita dei cittadini,
- Prevedere un Piano di comunicazione sull'utilizzo dei servizi.

**Governance di area vasta**

E' necessario che il Forum dei sindaci, incarnando in pieno il ruolo originario di vero e proprio strumento di strumento di "Governance" del territorio cagliaritano, diventi la sede di condivisione e di assunzione delle scelte di natura strategica che ineriscono l'area vasta..

Ocorre far assumere carattere di sistematicità alla partecipazione al Processo di pianificazione strategica intercomunale dei 16 Comuni dell'area vasta cagliaritana riportando all'interno del Forum dei Sindaci le istanze provenienti dalla diverse comunità locali (procedendo successivamente ad una successiva deliberazione nelle competenti sedi istituzionali di ogni ente locale).

Ocorre affrontare all'interno del Forum il concetto di città metropolitana come nuovo ente amministrativo (introdotto dalla legge 142/90 e ripreso dieci anni più tardi col Testo Unico degli Enti Locali dlgs 267/2000).

**Alcune priorità segnalate dalla Provincia di Cagliari**

Da parte della Provincia di Cagliari sono state evidenziate alcune priorità da affrontare con approfondimenti specifici all'interno del Forum dei Sindaci:

1. La produzione culturale va considerata come un unicum distinguibile per singoli sottosettori che, pur intrecciandosi tra loro, presentano peculiari caratteristiche che meritano trattazioni specifiche (le azioni individuate dalla Provincia di Cagliari prevedono interventi per Musei, aree archeologiche e monumentali, Spettacolo, Biblioteche e archivi, Rete dell'offerta culturale, Promozione delle imprese culturali).

2. Quali riflessi porteranno sull'Area Vasta le due tematiche affrontate dalla Giunta regionale nella delibera del 15 settembre (Delibera GR 32/52) che si riferisce al Parco di Molentargius e al Parco della Musica ?
3. Il Porto ed il tema della portualità nel suo complesso
4. Il Turismo, inteso come sviluppo dell'intera filiera turistica traino dell'intera economia del territorio
5. La coesione sociale: in particolare la dispersione scolastica, la famiglia, la disabilità, gli asili nido.

## **4. Il Processo di pianificazione strategica intercomunale e Programmazione 2007-2013**

### **4.1 Continuità e integrazione del processo di pianificazione strategica nel ciclo di programmazione 2007-2013**

All'interno del POR FESR i PISU sono stati concepiti come programmi operativi della Pianificazione Strategica. Attraverso essi troveranno attuazione le proposte di finanziamento.

Per quanto riguarda lo sviluppo urbano il POR FESR individua due direttrici fondamentali lungo le quali si svilupperanno gli interventi:

- Città sostenibili: si punta a migliorare la qualità e le prestazioni ambientali delle aree urbane e assicurare ai loro abitanti un ambiente di vita sano
- Città attrattive: aumentare l'attrattività creando un ambiente favorevole allo sviluppo turistico, alla crescita dell'Università, della ricerca e dell'innovazione.

Con riferimento all'attrattività delle città sarde il POR FESR parla innanzitutto del superamento delle situazioni di emergenza in modo da garantire al sistema urbano sardo l'efficienza dei servizi essenziali.

La scelta di tali servizi e del loro target è dettata dalla strategica di sviluppo locale che ogni città o area urbana dovrà definire con proprie attività di pianificazione strategica da trasformare in strumenti operativi PISU e che ogni sistema locale dei centri urbani minori dovrà definire con Progetti Integrati Territoriali.

L'inclusione sociale e la mobilità rappresentano le grandi emergenze nei centri urbani maggiori (Cagliari, Sassari e Olbia). Affrontare tali temi significa necessariamente impostare delle politiche rivolte ad affrontare i carterri di marginalità delle periferie urbane (quartieri dormitorio, basso indice di servizi, degrado degli spazi comuni) e potenziare la mobilità intesa non solo in senso trasportistico (efficienza del trasporto pubblico, sistemi di controllo e razionalizzazione del traffico urbano) ma anche in termini di potenziamento della fruibilità degli spazi urbani (coordinamento e razionalizzazione della fruibilità degli spazi urbana).

In sintesi, le attività che si prevede di attivare in ambito urbano riguardano la valorizzazione delle componenti fisiche, ambientali e umane dell'intero contesto regionale, orientando i processi di sviluppo ai caratteri della salvaguardia ambientale, paesaggistica ed identitaria della Sardegna.

La strategia dell'Asse Sviluppo Urbano si avvarrà del contributo della precedente stagione programmatoria che ha visto le città medio grandi dotarsi di strumenti integrati di pianificazione e progettazione urbana (es, Piani strategici e piano urbano della mobilità dell'area vasta di Cagliari). Le linee di intervento segnalate dagli strumenti di pianificazione disponibili saranno attuate con la definizione di adeguati strumenti operativi quali i PISU che attuano la Pianificazione Strategica delle aree urbane e i Progetti integrati territoriali per le reti di comuni minori.

Per quanto riguarda la concentrazione finanziaria degli interventi all'interno del POR FESR si rileva un'elevata concentrazione delle risorse in tre Assi:

- Competitività (Asse VI) 27% delle risorse complessive
- Ambiente, attrattività naturali, culturali e turismo (Asse IV) 22,5% delle risorse complessive
- Sviluppo urbano (Asse V) 18% delle risorse complessive

In riferimento alla concentrazione territoriale degli interventi, essa riguarda in maniera differenziata i diversi Assi: nelle aree urbane confluiranno in modo esclusivo le operazioni avviabili nell'Asse V ed in ampia misura nell'Asse VI.

Le modalità attuative attraverso cui si intende intervenire sul territorio sono quelle del progetto integrato di area svantaggiata nonché la realizzazione di pacchetti di interventi su aree urbane identificate quali centri motori mediante implementazione di PISU, attraverso i quali propagare lo sviluppo anche agli altri comuni ricadenti in aree omogenee e inseriti in piani strategici territoriali condivisi.

Per la selezione dei progetti di intervento risulta rilevante il riferimento alle potenzialità e alle vocazioni dei territori e alle capacità progettuali da essi espresse. Nelle aree territoriali che presentano specificità settoriali rilevanti vengono promossi interventi in grado di creare dei sistemi, risorse endogene da valorizzare e suscettibili di generare e propagare sviluppo autosostenuto. In tale senso, criterio prioritario per la selettività e la qualità delle proposte progettuali diventa la potenzialità di impatto e di ricaduta su un'area vasta.

## **4.2 Possibili campi di operatività a partire dai temi e dalle priorità emerse durante il percorso di piano**

Sulla base delle indicazioni programmatiche contenute nel documento POR FESR appena delineate si prospetta una fase di continuità per l'esperienza della pianificazione strategica avviata nell'area vasta cagliaritana.

In particolare, il por individua nei programmi integrati di sviluppo urbano e nella progettazione integrata gli strumenti operativi della pianificazione strategica attraverso i quali troveranno attuazione le proposte di finanziamento.

Il percorso di pianificazione strategica dell'area vasta cagliaritana ha prodotto in questi anni un'accurata riflessione su alcuni temi che, per la loro complessità, richiedono di essere affrontati in un'ottica sistemica e con un'azione sinergica da parte di più attori.

Per ciascuna tematica emergono alcune indicazioni di carattere generale e alcuni obiettivi che verranno di seguito elencati. Per alcuni temi sono indicati in corsivo possibili campi di operatività aperti dal POR FESR.

**Abitare.** Il tema della residenza e dell'abitare è diventata una questione predominante della conurbazione cagliaritana, interessata nel corso degli ultimi anni da profonde modificazioni fisiche e sociali. Tali trasformazioni hanno evidenziato alcuni processi evolutivi. Il rapido incremento demografico ha portato all'espansione fisica della città la quale ha allargato i suoi confini oltre i limiti amministrativi dei comuni determinando la crescita, spesso disordinata, di zone suburbane e periferiche. La modifica degli aspetti fisici si accompagna a degli aspetti sociali delineatisi in questi anni rinvenibili nella combinazione di popolazioni e stili di vita eterogenei con un'identità e comportamenti spaziali differenti e in continua evoluzione.

Sulla base di questi elementi si delineano per questa area tematica alcune priorità evidenziate dai sindaci dell'area vasta in occasione dei focus group svolti:

- La necessità di dotarsi di strumenti sovracomunali per la gestione degli incrementi demografici. Presupposti perché ciò avvenga sono sicuramente la condivisione della conoscenza attraverso strumenti quali data base anagrafici dei comuni, informazioni sulle pianificazioni comunali e la definizione di metodi e strumenti per la costruzione di scenari mediante previsioni demografiche e rappresentazione della pianificazione. Tali strumenti dovrebbero facilitare maggiormente le previsioni sull'evoluzione della domanda abitativa in modo da consentire una migliore organizzazione e condivisione circa le modalità dell'offerta.
- L'implementazione di politiche abitative di qualità e un coordinamento delle stesse. Obiettivi specifici diventano quelli di: differenziare l'offerta abitativa; favorire gli interventi di recupero del patrimonio edilizio vetusto; perseguire la qualità urbana, architettonica ed edilizia e promuovere la sostenibilità energetica.

Tutto ciò dovrà realizzarsi attraverso alcuni strumenti quali: la progettazione coordinata degli interventi, la definizione di regole di comportamento comuni e condivise; la definizione di requisiti minimi; lo scambio di buone pratiche e la realizzazione di progetti pilota.

- Si chiede inoltre una maggiore attenzione alle politiche abitative finalizzate alle categorie meno abbienti. Alcuni obiettivi specifici riguardano l'ampliamento dell'offerta abitativa per le categorie svantaggiate, la promozione di strategie intercomunali per l'ERP, la mescolanza delle tipologie ERP alla scala microurbana e la riqualificazione dei contesti urbani di ERP esistenti. Gli strumenti per il raggiungimento di tali obiettivi potrebbero essere quelli derivanti dall'applicazione della LR 12/2006 sulle competenze in materia abitativa di livello comunale, provinciale e regionale, dalle opportunità offerte da nuove pratiche (autocostruzione, co-housing, ecc), da incentivi fiscali e premialità urbanistiche che favoriscano l'iniziativa privata. Si potrebbe inoltre verificare la possibilità di istituire una Agenzia per l'abitare sociale.

- Politiche di riqualificazione e recupero centri urbani. Gli obiettivi sono quelli di ridurre il consumo del suolo attraverso l'utilizzo delle aree già urbanizzate; favorire la mescolanza funzionale e sociale; favorire la diversificazione della mobilità urbana. Gli strumenti per il conseguimento di tali obiettivi potrebbero essere quelli del censimento delle aree e del patrimonio immobiliare dismesso, la definizione di quote di offerta abitativa da reperire mediante interventi di recupero edilizio e riqualificazione urbana, incentivi fiscali e urbanistici per gli interventi di rigenerazione urbana e promozione di progetti pilota innovativi e scambio di esperienze.

A tal proposito il POR FESR nell'Asse V punta al rafforzamento del contributo ambientale allo sviluppo sostenibile delle aree urbane maggiori attraverso interventi volti al miglioramento delle prestazioni ambientali delle città sarde e della qualità della vita per i suoi abitanti. Tali interventi si concentrano: sull'edilizia sostenibile, da promuoversi in primo luogo nella costruzione o nella ristrutturazione sostenibile degli edifici pubblici; sull'innalzamento della qualità e del decoro urbano e sul miglioramento della qualità architettonica degli interventi di trasformazione, i quali dovranno tener conto dell'iniziale impostazione urbanistica degli insediamenti volta al recupero delle matrici storiche tradizionali; interventi di valorizzazione per i contesti urbani caratterizzati da edilizia sociale e compromessi dal disagio sociale. In tale contesto gli obiettivi operativi rilevanti risultano: l'Ob. Operativo 5.1.2 volto al recupero degli spazi pubblici e alla ristrutturazione del patrimonio architettonico per promuovere attività socioeconomiche da compiersi attraverso interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio paesaggistico e architettonico dei centri urbani; il recupero in chiave di riqualificazione ambientale delle zone periurbane e del patrimonio paesaggistico e culturale contiguo alle aree urbane. Appaiono inoltre rilevanti gli interventi complessi di riqualificazione di ambiti urbani interessati da degrado fisico e sociale per

l'eliminazione della marginalità delle periferie urbane, previsti all'interno dell'Ob. Operativo 5.1.3.  
"Sostenere l'inclusione sociale, mediante interventi finalizzati a promuovere azioni di aggregazione e sviluppo del capitale umano".

Ambiente. Le risorse ambientali sono state riconosciute dal Forum dei Sindaci come uno dei punti di forza dell'area vasta cagliaritana. Si parla di una porzione di territorio ben riconoscibile contraddistinta da paesaggi identitari, e da luoghi caratterizzati da una forte componente naturalistica. Si tratta di un sistema da valorizzare, anche riconoscendone il ruolo di leva di sviluppo e disegnando percorsi integrati per la sua tutela, diffusione e promozione, attraverso una rete, facilmente accessibile, di servizi gestiti da un governo metropolitano basato su dinamiche partecipative. Alcuni obiettivi generali indicano la trattazione del tema ambiente in un'ottica intersettoriale in continuità con gli accordi di cooperazione tra soggetti pubblici e privati che hanno aderito alla progettazione integrata.

Si mira inoltre a definire delle strategie di intervento per la salvaguardia di ciascuna delle eccellenze ambientali dell'area vasta in una visione di insieme, al raccordo funzionale e di qualità delle stesse con i centri urbani contermini, al rafforzamento delle logiche di rete e di sistema tra le stesse aree ambientali anche in chiave di promozione turistica del territorio.

Sulla base di questi elementi si delineano per questa area tematica alcune priorità evidenziate dai sindaci dell'area vasta in occasione dei focus group svolti:

- Programmazione rinnovabile nel campo delle energie alternative e del riuso dei R.S.U.  
L'indicazione riguarda il tema generale della produzione di energia attraverso sistemi che consentano di avere un basso impatto ambientale.

A tal proposito il POR FESR nell'Asse III Energia si orienta verso la riduzione dell'utilizzo e della dipendenza dalle fonti energetiche fossili in un'ottica di diversificazione energetica. La strategia risulta indirizzata al rafforzamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e alla loro integrazione con le attività produttive ed economiche. L'obiettivo specifico diventa quello di "Promuovere l'efficienza energetica e la produzione di energia da FER". Tale obiettivo si sostanzia in alcuni obiettivi operativi. Significativo per l'argomento proposto è quello di "Aumentare la produzione di energia da RES anche attraverso la promozione della produzione diffusa dell'energia". L'obiettivo mirerà al rafforzamento degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili al sostegno alla creazione di beni strumentali per la loro produzione e ad un loro utilizzo sempre maggiore da parte delle imprese. Complementare sarà anche il sostegno ad attività di ricerca tese allo studio di sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili. Saranno inoltre opportune azioni di informazione e sensibilizzazione per tali strategie. Un'ulteriore attività prevista nell'obiettivo operativo è quella relativa al "Sviluppo di filiere bioenergetiche: energia da biomasse da filiere locali, la produzione di biocombustibili e biocarburanti, e legate al recupero, riciclaggio e riutilizzo dei rifiuti (Cod. 41)".

- Acque reflue e loro riutilizzo. Si tratta in questo caso dello sviluppo di strumenti per la gestione integrata e sostenibile della risorsa idrica.

L'analisi di contesto del POR FESR considera la popolazione regionale servita da impianti di depurazione completa delle acque reflue un indicatore socio economico nella tipologia ambiente. La stessa analisi rileva inoltre come il sistema di approvvigionamento idrico regionale sia ancora insufficiente a garantire i fabbisogni idrici complessivi e come questo sia dovuto in parte anche al fatto che si tratta di un approvvigionamento ottenuto prevalentemente da acque superficiali mentre risultano ancora carenti le utilizzazioni di acque non convenzionali quali quelle reflue. Tale criticità implica la necessità di affrontare l'emergenza idrica anche attraverso tecnologie innovative per la produzione di acqua da risorse non convenzionali. Entro questa logica trova particolare rilevanza l'Ob. Operativo 4.1.6 del documento "Incremento dell'efficienza del servizio idrico integrato del settore civile" e il suo intento di favorire lo "sviluppo di iniziative di innovazione tecnologica applicata alle infrastrutture fognario-depurative nonché di riutilizzo delle acque reflue per la riduzione degli impatti fisici, energetici e gestionali."

L'argomento risulta trattato ad un livello di maggiore dettaglio all'interno del Piano di Tutela delle Acque della Regione Sardegna approvato nel 2006, il quale prevede la realizzazione di azioni volte all'adeguamento del sistema fognario depurativo alle prescrizioni della Direttiva 91/271/CeE sulle acque reflue urbane.

- Tutela paesaggistica, fruibilità e sviluppo economico. Il tema riguarda le modalità di valorizzazione e tutela delle risorse paesaggistiche e ambientali rilevanti per l'assetto complessivo del sistema urbano dell'area vasta contemperando le esigenze di salvaguardia con le opportunità di fruizione, organizzazione dei servizi urbani e di sviluppo. Emerge inoltre la volontà di occuparsi delle tematiche ambientali con una visione d'insieme dell'intera area vasta che non si limiti a temi specifici e alle problematiche di ordinaria amministrazione. Nello specifico si richiede un'individuazione delle fonti di finanziamento disponibili e di procedure di certificazione di qualità ambientale da applicarsi nell'area vasta.

Il tema risulta trattato nell'ambito dell'Asse IV "Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo" il quale prevede azioni di tutela ambientale finalizzate allo sviluppo economico e alla crescita. All'interno dell'Asse è previsto l'Obiettivo Specifico 4.2 "Sviluppare un'offerta turistica sostenibile di elevata qualità, diversificata nel tempo e nello spazio, basata sull'attrattività del patrimonio naturale, paesaggistico e naturale" che si articola in diversi obiettivi operativi tra i quali l'Ob. Operativo 4.2.1 "Sostenere interventi di valorizzazione di aree di pregio ambientale, di habitat singolari, di specifici ecosistemi o paesaggi presenti sul territorio regionale e promuovere opportunità di sviluppo economico sostenibile".

Alla luce dei recenti eventi, sulla questione ambientale si pone con forza il tema della sicurezza idraulica, soprattutto dopo le alluvioni che hanno interessato alcune zone dell'area vasta nel mese di ottobre del 2008. Tali fenomeni hanno riportato in evidenza il fatto che il dissesto idrogeologico sia



un'emergenza ambientale nel territorio regionale. Si pone in questo caso la necessità di individuare le cause di dissesto idraulico attraverso un'attenta ricognizione del territorio e delle zone maggiormente a rischio e definire gli interventi volti a ripristinare le condizioni di sicurezza. In tal senso, il POR FESR prevede, all'interno dell'Asse IV Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo, un obiettivo operativo dedicato alle "Azioni di prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, erosione e degrado, desertificazione del suolo attraverso attività di prevenzione, difesa, mitigazione del rischio idraulico e geologico".

**Mobilità.** Il tema della mobilità rappresenta uno dei temi a più forte valenza strategica sul quale concentrarsi per l'adozione di linee strategiche di alto profilo nell'ambito della pianificazione dei trasporti. All'interno di questo tema sono stati individuati dai tavoli tematici tre macrotemi di riferimento: trasporto pubblico urbano ed extraurbano; trasporto privato; sicurezza e integrazioni delle reti. Si tratta in questo caso di affrontare le tematiche inerenti la mobilità secondo una logica d'area vasta recependo le indicazioni provenienti dal PUM e dalle analisi di approfondimento condotte con riferimento alla pianificazione di settore; di creare le condizioni operative più opportune per favorire l'aggregazione e l'accordo di tutti i comuni nella redazione di strumenti di pianificazione condivisi.

Sulla base di questi elementi si delineano per questa area tematica alcune priorità evidenziate dai sindaci dell'area vasta in occasione dei focus group svolti:

- Favorire l'integrazione tra i diversi vettori. Il tema è quello dell'intermodalità ossia del possibile uso combinato di diverse modalità, di diversi vettori di trasporto. L'obiettivo riguarda la maggiore valorizzazione del servizio di trasporto pubblico nelle diverse modalità (ferro, gomma) allo scopo di realizzare integrazioni spaziali e temporali nell'erogazione dei servizi. L'intermodalità riguarda anche il trasporto privato che dovrà essere maggiormente integrata con i servizi di trasporto collettivo.
- Modalità di interazione tra soggetto privato e soggetto pubblico. Il tema è quello di esplorare le condizioni per realizzare alcune connessioni tra soggetti pubblici e privati nell'erogazione dei servizi di trasporto. La consapevolezza che in alcune aree si ha una domanda debole e fortemente distribuita porta a pensare a servizi ad hoc che hanno connotazioni diverse dal tipico servizio di trasporto pubblico.
- Individuazione dei principali nodi di una rete di mobilità d'area vasta. Il tema è quello di garantire livelli estesi di accessibilità a livello di area e a livello puntuale. La rete di riferimento dovrà essere

caratterizzata da una forte sovrapposizione e integrazione delle singole reti afferenti alle modalità di trasporto pubblico e privato. Particolare importanza dovranno rivestire i poli di accesso ai bacini e sub bacini di area anche attraverso la infrastrutturazione di nuovi nodi di integrazione scambio e potenziamento dei nodi esistenti.

All'interno del POR FESR, gli interventi di intermodalità passeggeri sono considerati un indicatore di realizzazione dell'obiettivo operativo 5.1.1 "Ottimizzare la mobilità sostenibile, la rete dei collegamenti e i servizi di accesso" all'interno dell'asse V Sviluppo urbano. L'intermodalità sarà promossa attraverso una serie coordinata di interventi di tipo urbanistico, la realizzazione linee di trasporto e di stazioni ferroviarie di tipo "metropolitano", l'adozione delle più recenti tecnologie di controllo del traffico e l'ottimizzazione delle coincidenze tra i sistemi di trasporto extraurbano e quelli di livello urbano e metropolitano. Si indica pertanto che le priorità di intervento saranno stabilite in base alle indicazioni contenute nei piani della mobilità provinciale e comunale all'interno di una logica di forte integrazione degli strumenti di pianificazione e dei diversi vettori della mobilità.

Il Programma Operativo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) della Regione Sarda, prevede, nell'asse 5 sullo Sviluppo Urbano, l'obiettivo operativo "Ottimizzare la mobilità sostenibile, la rete dei collegamenti e i servizi di accesso".

Tale obiettivo comprende le seguenti linee di attività: – Infrastrutture di trasporto urbano sostenibile, finalizzate a migliorare sia la mobilità dei passeggeri che delle merci – Iniziative volte al rafforzamento dell'integrazione tra le diverse modalità di trasporto – Adozione di sistemi di controllo del traffico e di road pricing, di integrazione tariffaria e informativa – Realizzazione di servizi innovativi alla persona (Mobilità sociale)

**Servizi.** Al fine di ottimizzare le relazioni tra le risorse e gli usi del territorio, lo sviluppo economico e sociale dell'area vasta non può prescindere dal perseguimento dell'obiettivo di garantire all'intera area una più alta qualità dei servizi urbani e una loro più omogenea distribuzione territoriale in settori quali: trasporto e mobilità, turismo, ambiente, attività produttive, socio culturale.

Emerge la consapevolezza, sempre più diffusa, della necessità di un miglioramento e di una più puntuale organizzazione e distribuzione dell'offerta di servizi nel territorio dell'area vasta cagliaritana anche attraverso un decentramento degli stessi. I principali obiettivi di carattere generale riguardano la necessità di affrontare le tematiche inerenti i servizi nell'ambito della cultura, dell'economia e impresa e nel sociale, creare le opportune condizioni operative per la redazione di strumenti di pianificazione condivisi all'interno di un modello di governance per una loro gestione sovracomunale.

Sulla base di questi elementi si delineano per questa area tematica alcune priorità evidenziate dai sindaci dell'area vasta in occasione dei focus group svolti:

- Individuazione dei servizi da decentrare; Come decentrare i servizi in tutta l'area vasta. I temi riguardano la definizione dei criteri di selezione e le modalità di riorganizzazione dei servizi rari e dei grandi attrattori pubblici nell'ambito dei comuni dell'area vasta cagliaritana al fine di promuovere un riequilibrio urbano e territoriale.

- Quale governance multiservizi per l'area vasta; Come creare efficaci ambiti ottimali di gestione dei servizi; Come favorire l'economia di scala.

Le tre tematiche riguardano le modalità organizzative e gestionali capaci di migliorare in un ottica di rete l'erogazione dei servizi ai cittadini dell'area vasta cagliaritana favorendo contestualmente economie di scala.

- Come garantire la qualità dei livelli minimi essenziali. Il tema riguarda la condivisione di procedure di monitoraggio della qualità (anche percepita dagli utenti) dei servizi erogati dai diversi operatori pubblici e privati, nonché la definizione di modalità atte a migliorarne complessivamente i livelli di prestazione.

Le indicazioni emerse evidenziano la comune volontà di decentrare il sistema dei servizi sull'intera area vasta per garantire una crescente qualità dei servizi minimi essenziali, favorendo le economie di scala mediante l'individuazione di ambiti ottimali di gestione dei servizi e la definizione di adeguate forme di governance multiservizi per l'area vasta.

Nell'analisi di contesto del POR FESR la scarsa qualità dei servizi essenziali e di quelli resi alle imprese viene riconosciuto come punto di debolezza dei sistemi urbani sardi con il pericolo che questo, in mancanza di adeguate politiche volte al loro miglioramento, porti ad una perdita di competitività. La strategia relativa al sistema urbano sardo diventa quella di superare la situazione di emergenza garantendo un'efficienza minima di servizi essenziali. Il POR FESR indica anche che la scelta di tali servizi e del loro target sarà dettata dalla strategia di sviluppo locale che ogni città o area urbana dovrà definire con proprie attività di pianificazione strategica.

Sul piano dei servizi alla persona il POR FESR fa riferimento alla L.R. 23 sul Sistema integrato dei servizi alla persona, dalla quale è scaturito il processo di programmazione integrata attraverso i Piani Locali Unitari dei Servizi - PLUS.

Questi ultimi rappresentano un interessante strumento per il coordinamento degli interventi in ambito distrettuale, in quanto risultato del contributo congiunto dei soggetti che concorrono a costruire la rete dei servizi alla persona definendo obiettivi e priorità e organizzando in maniera integrata gli interventi in ambito socio sanitario.

## **5. Rilancio della pianificazione strategica inter-comunale – confronto regionale**

Il principio di coesione spaziale fornisce una significativa ragione per la sperimentazione di politiche di pianificazione alla scala infraterritoriale/inframetropolitana: politiche in cui devono diventare protagonisti i sistemi locali, i territori della prossimità organizzati in associazioni intercomunali volontarie.

Soltanto lo sviluppo di strategie di rete dal basso sembra infatti poter garantire efficacia alla pianificazione di area vasta, traducendo in progetti di territorio e in azioni coerenti gli obiettivi di riduzione della doppia velocità territoriale, di cauto consumo di suolo, di integrazione fra destinazione d'uso dei suoli e offerta trasportistica, di riduzione dei costi pubblici e collettivi generati dallo *sprawl*.

E' però assolutamente necessario che le iniziative di pianificazione strategica avviate da basso dai 16 Comuni dell'area vasta cagliaritana, assumano carattere di sistematicità ed evolvano verso modelli di governance sempre più dedicati alla formulazione di strategie di pianificazione e azioni concertate alla scala sovra-comunale in una nuova visione del territorio e del suo divenire che si affranchi progressivamente dalle "ristrette" frontiere amministrative per promuovere nuove sinergie fra attori locali e nuove forme di cittadinanza sovra-locale capaci di realizzare uno sviluppo urbano e territoriale sostenibile.

Questo presuppone un più stretto raccordo tecnico-politico dell'azione avviata dal Forum dei Sindaci dell'area vasta cagliaritana con i competenti uffici regionali.

E' proprio con riferimento ai nuovi scenari della programmazione regionale che si rende indispensabile delineare la "corretta collocazione" della pianificazione strategica di area vasta, assicurando, da un lato, la necessaria continuità e sistematicità del processo (non solo per il completamento della elaborazione del piano, ma anche e soprattutto per l'attuazione dello stesso) e, dall'altro lato, la piena coerenza con gli altri strumenti della programmazione.

Tali esigenze, impongono oggi una attenta riflessione dello stato dell'arte per non rischiare di vanificare un'importante ed irrinunciabile opportunità.

Appare indispensabile l'attivazione di ogni possibile convergenza fra strumenti e politiche avviate ai diversi livelli istituzionali – centrale e locale – e la creazione di sinergie tra percorsi e apparati organizzativi. Si impone, pertanto, una comune riflessione sullo stato attuale delle cose, sui risultati fin qui conseguiti con le iniziative in corso, stimandone le possibili conseguenze e interferenze reciproche.

Per le ragioni esposte si è proceduto a richiedere agli Assessorati regionali alla programmazione ed agli enti locali di potere avviare una fase di riflessione e confronto al fine di mettere a fuoco le nuove prospettive e i quadri di sfondo che vanno delineandosi e di prefigurare gli scenari operativi

di cooperazione inter-istituzionale praticabili in tempi brevi per assicurare continuità e sistematicità al processo di pianificazione strategica dell'area vasta cagliaritana.

Cagliari 25 Ottobre 2011

Provincia di Cagliari [Signature]

Comune di Assemini [Signature]

Comune di Cagliari [Signature]

Comune di Capoterra [Signature]

Comune di Decimomannu [Signature]

Comune di Elmas [Signature]

Comune di Maracalagonis [Signature]

Comune di Monserrato [Signature]

Comune di Quartu Sant'Elena [Signature]

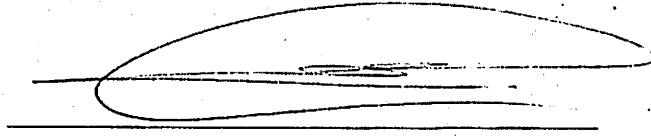
Comune di Quartucciu [Signature]

Comune di Pula [Signature]

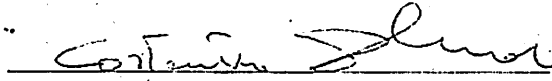
Comune di Sarroch [Signature]

Comune di Selargius [Signature]

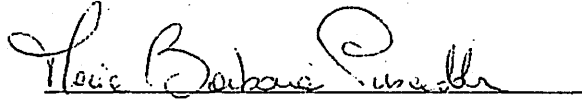
Comune di Sestu

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over a horizontal line.

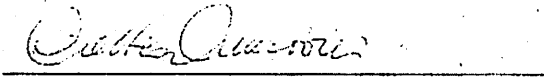
Comune di Settimo S. Pietro

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line.

Comune di Sinnai

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line.

Comune di Villa S. Pietro

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line.