

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

11

# Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI



Società Italiana  
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | [www.planum.net](http://www.planum.net)

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-65-3

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati  
con licenza Creative Commons, Attribuzione -  
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0  
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

11

# **Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine**

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU  
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI  
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO  
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR  
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),  
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di  
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),  
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato  
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli  
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),  
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università  
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),  
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,  
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica  
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana  
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl  
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher  
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 11:

"Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine"

Chair: Maurizio Tira

Co-Chair: Daniela Poli

Discussant: Federica Corrado, Luciano De Bonis, Gabriella Esposito,  
Barbara Lino

Ogni paper può essere citato come parte di:

Tira M., Poli D. (a cura di, 2024), *Il progetto territoriale nelle aree fragili, di  
confine e di margine, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni,  
giustizia spaziale e progetto di territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 11,  
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

---

9 MAURIZIO TIRA

## **Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine**

25 CARMELO ANTONUCCIO, RICCARDO PRIVITERA

La SNAI e le strategie d'area per le aree progetto in Sicilia. Dalla visione nazionale alle pratiche locali

35 LUCA BARBAROSSA, ELIANA FISCHER, MELANIA NUCIFORA

Lo "sviluppo" industriale in Sicilia, tra previsioni, attuazioni e scenari futuri. Il caso del Consorzio ASI di Enna

44 MARIA ANGELA BEDINI, FABIO BRONZINI

Un'implementazione della Struttura del Rischio Sismico, Pandemico e Bellico e delle loro componenti di Vulnerabilità, Pericolosità, Esposizione

59 PAOLO BERIA, ETTORE DONADONI, CHIARA NIFOSI

Territori del trasporto ferroviario. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

72 SIMONA BRAVAGLIERI, CLAUDIA DE LUCA, FULVIA CALCAGNI, MATTEO GIACOMELLI

Il ruolo degli Osservatori del Paesaggio nella pianificazione

79 COSIMO CAMARDA

La promozione territoriale come occasione di progetto per i territori fragili

84 RAFFAELLA CAMPANELLA

Dalla Rete Ecologica alle Reti di Reti. Risorse ambientali e progetto dei territori fragili del Mezzogiorno

90 SARA CARAMASCHI

Analisi e scenari strategici per le aree marginali e fragili. Il caso della Lomellina

95 MASSIMO CARTA

Mega-incendi e territori marginali

99 BENEDETTA CAVALIERI, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI

Sustainable and just transition of EU's rural areas: a comparison between smart village and startup village

---

- 
- 106 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA  
Dal riconoscimento delle marginalità alla costruzione di politiche condivise per le aree interne. Il territorio sardo tra “centri e periferie”
- 113 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA  
Strategie territoriali per la transizione ecologica e demografica delle aree interne. Il caso dell'Ogliastra in Sardegna
- 120 VALENTINA COSTA, ILARIA DELPONTE  
Ridisegnare la mobilità delle Aree Interne dall'area metropolitana di Genova al Ponente Ligure
- 126 LAURA DAGLIO, MATTIA TETTONI, FEDERICO ZANFI  
Appennini in transizione Gli insediamenti dell'Appennino tosco-emiliano tra spopolamento, cambiamento climatico e transizione socio-ecologica
- 132 SILVIA DALZERO  
Ripercussioni territoriali date dalla fortificazione dei confini
- 143 LIDIA DECANDIA  
Aree marginali: strumenti per cogliere le trasformazioni e nutrire il progetto. L'attenzione alle storie minime per far affiorare l'immagine inespressa che non riesce a venire alla luce
- 150 ILARIA DEIANA, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI  
Dalla marginalità delle aree rurali agli smart village: il caso studio della Barbagia in Sardegna
- 155 DANIELA DE LEO, SARA ALTAMORE  
Il Contratto di Lago-Fiume-Costa “Bolsena-Marta-Tarquini” come strumento di intervento per i territori fragili
- 162 CONCETTA FALLANCA, VALENTINA MONTELEONE  
Ripensare il progetto urbano in aree fragili e marginali: riflessi dai territori dello Stretto
- 170 SANDRO FABBRO, CLAUDIA FARAONE  
L'“Area Ecopolitana” come modello spaziale e istituzione di governo per la transizione ecologica. Prove di applicazione al territorio italiano
- 177 GIULIA FINI, MARCELLO MODICA  
Periferia senza marginalità. La rigenerazione territoriale come strategia e strumento di intervento per il Friuli Venezia Giulia
-

- 
- 187 ELIANA FISCHER, VIVIANA PAPPALARDO, FRANCESCO MARTINICO, FAUSTO CARMELO NIGRELLI  
La lunga stagione dei Patti territoriali in Sicilia
- 200 ALEJANDRO GANA, SALVATORE SIRINGO  
**BEST PAPER** Fenomeni di distribuzione socio-spaziale della popolazione straniera nelle aree interne siciliane
- 206 AGIM KERÇUKU, CRISTIANA MATTIOLI, BRUNA VENDEMMIA, ALESSANDRO COPPOLA  
Ripensare il concetto di “area interna”. Riflessioni a partire dai casi della Val Trompia e della Valcamonica, in Lombardia
- 215 ROSSELLA LAERA, ROBERTO PEDONE  
Dall’isolamento al cambiamento. La progettazione del benessere urbano nelle fragilità territoriali della collina Materana
- 221 ROSA ANNA LA ROCCA  
Fragilità e anti-fragilità nel sistema territoriale del parco regionale del Partenio
- 228 GIADA LIMONGI, ANNA NAPOLITANO, ADRIANA GALDERISI  
L’area progetto del Tammaro-Titerno in Campania: implementazione della Strategia d’Area e prospettive future
- 236 BARBARA LINO, ANNALISA CONTATO  
Tra “cure palliative” e “terapie esperienziali” nella sovrapposizione di politiche territoriali nei territori interni italiani. Il caso studio dei Sicani in Sicilia
- 244 TOMOYUKI MASHIKO  
Development of provisional settlements and their conversion in inclusive recovery process: Diverse emergency architectures in towns impacted by the 2012 Emilia-Romagna earthquake
- 252 FEDERICA MONTALTO, NICOLA MARTINELLI  
Il ruolo del progetto territoriale nelle Isole Minori come Aree Interne
- 260 ANNUNZIATA PALERMO, LUCIA CHIEFFALLO, GAETANO TUCCI  
Una metodologia di ricerca per la “sicurezza ambientale” dei centri a media e bassa densità abitativa
- 266 ADA PALMIERI, GIULIA SPADAFINA  
Il PNRR e le aree interne: criticità e potenzialità dell’uso dei fondi comunitari per la rigenerazione urbana sociale e sostenibile. Il caso della provincia di Foggia (Puglia)
-

- 
- 271 MARIO PARIS, CATHERINE DEZIO  
Il paesaggio rurale sotto pressione: dinamiche consolidate, nuove infrastrutture e temi per un progetto di territorio non rimediale
- 277 PAOLA PITTALUGA, SILVIA SERRELI  
Progetti di rigenerazione di territori in crisi demografica Fragilità dei territori o dei progetti?
- 282 DANIELA POLI, CHIARA DE ANGELIS, ARIANNA GAGLIOTTA, SOFIA RASTRELLI  
Il progetto integrato di territorio come strategia progettuale: il caso del comune di Cantagallo
- 288 DANIELE RONSIVALLE  
Policrisi globali e domande locali. Il ruolo della pianificazione regionale nei territori che richiedono nuove opportunità di crescita
- 295 LUCREZIA RUFFINI, SIMONE RUSCI  
Obsolescenza urbana. Verso una tassonomia come strumento di gestione per il patrimonio esistente
- 300 MARIA SCALISI  
Servizi ecosistemici culturali per le aree interne: literature review
- 306 ALINE SOARES CORTES  
Multi-hazard scenarios: Innovative tools for urban planning and post-disaster decision making in Italy's inland areas
-

# Strategie territoriali per la transizione ecologica e demografica delle aree interne. Il caso dell'Ogliastra in Sardegna

**Anna Maria Colavitti**

Università degli Studi di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
*amcolavitt@unica.it*

**Alessio Floris**

Università degli Studi di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
*alessio.floris@unica.it*

**Sergio Serra**

Università degli Studi di Cagliari  
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura  
*sergioserra@unica.it*

## Abstract

Le aree interne rappresentano un'ampia parte del territorio italiano, caratterizzata da una tendenza demografica negativa, dalla carenza di servizi essenziali e dalla notevole distanza dai principali centri di agglomerazione. Questa condizione è particolarmente diffusa in Sardegna, dove le aree interne, localizzate prevalentemente nella parte centrale e sud-orientale dell'isola, rappresentano circa il 70% dei comuni e ospitano oltre il 36% della popolazione regionale. In questa cornice, il contributo prende in esame il caso della regione storico-geografica dell'Ogliastra che, secondo la mappatura operata dall'amministrazione centrale, ricade interamente nella categoria delle aree ultraperiferiche, offrendo l'occasione per approfondire e fornire ulteriori interpretazioni delle dinamiche insediative e territoriali che coinvolgono i territori della bassa densità. Il territorio in esame costituisce un contesto rappresentativo del complesso equilibrio tra l'ambito costiero e l'entroterra, caratterizzato da uno sviluppo insediativo che ha favorito la polarizzazione delle attività economiche e la concentrazione della popolazione in prossimità della costa, determinando un progressivo e apparentemente inesorabile spopolamento dei centri montani, in cui tuttavia persiste una rilevante dotazione di risorse ambientali, storiche e culturali. La lettura degli elementi costitutivi dell'identità locale e delle invarianti ambientali e culturali mette in luce la possibilità di impostare processi di valorizzazione patrimoniale più equi e consapevoli, attraverso strategie di riequilibrio delle condizioni di contesto che integrino le componenti sociali ed economiche in un progetto di territorio condiviso.

**Parole chiave:** aree interne, polarizzazione insediativa, contrazione demografica

## 1 | Introduzione

Le condizioni di marginalità che caratterizzano le aree interne del nostro paese, distanti dai grandi centri di agglomerazione e di offerta di servizi essenziali, sono imputabili a molteplici fattori di natura economica, geomorfologica, demografica e sociale, il cui sovrapporsi produce un'evidente frattura nella relazione tra comunità insediate e territorio. Tali fragilità influiscono sull'equità sociale e sulle opportunità delle popolazioni insediate di esercitare pienamente i propri diritti di cittadinanza, alimentando fenomeni di spopolamento dei territori e di abbandono di un patrimonio importante di risorse ambientali, insediative, paesaggistiche e culturali, frutto della coevoluzione tra comunità e natura ed esito di processi di territorializzazione di lunga durata.

Il concetto di "area interna" è da tempo ampiamente dibattuto in letteratura e si presta a differenti interpretazioni in ragione delle declinazioni che esso assume e degli aspetti critici che ad esso vengono ricondotti (Barca et al., 2014; Servillo et al., 2016; Copus et al., 2017). Nel contesto regionale sardo, tale condizione è particolarmente diffusa e riguarda, in particolare, i territori dell'entroterra, basati prevalentemente su un'economia rurale e lontani dalla fascia costiera, sul cui processo di infrastrutturazione e conseguente urbanizzazione si è basato gran parte del gettito fiscale ed economico regionale negli ultimi decenni.

Questa dinamica, intensificatasi a partire dagli anni '80, ha prodotto modificazioni di carattere territoriale rilevanti, supportate dalla crisi del settore produttivo tradizionale e dal ruolo dominante dell'attività turistica, che hanno determinato un importante fenomeno di migrazione della popolazione dalle aree interne dell'isola verso il territorio costiero e, di conseguenza, nuove articolazioni insediative e dinamiche di polarizzazione. La particolare condizione geografica e il deficit infrastrutturale che caratterizza la regione storico-geografica dell'Ogliastra, ne ha favorito il processo di marginalizzazione che ha inciso sullo sviluppo economico e sui tessuti sociale e produttivo, preservandone, contestualmente, gran parte delle sue risorse ambientali e storico-culturali.

Lo studio ricostruisce il processo di colonizzazione del territorio ogliastrino, caratterizzato da fasi storiche di territorializzazione e deterritorializzazione che hanno in parte rotto alcuni equilibri consolidati tra la costa e le montagne dell'entroterra, determinando cambiamenti significativi nella struttura socioeconomica e nei caratteri identitari del territorio. A partire dalla lettura delle dinamiche territoriali che caratterizzano il contesto in esame, e dal quadro delle strategie di livello nazionale e regionale messe in atto, di cui si evidenziano i punti di forza e le criticità, le riflessioni si concentrano sulla necessità di definire protocolli di sviluppo locale che integrino le componenti sociali, economiche e culturali in un progetto basato su principi di equilibrio co-evolutivo e di equità territoriale, allo scopo di contrastare il fenomeno dello spopolamento ed il deperimento dei valori materiali e immateriali presenti sul territorio.

## **2 | Il processo di territorializzazione della regione storico-geografica dell'Ogliastra**

La regione storico-geografica dell'Ogliastra si sviluppa nel versante orientale della Sardegna e, in ragione della caratterizzazione del territorio sulla quale sussiste, si è contraddistinta per un forte isolamento, che ne ha storicamente influenzato l'accessibilità e le relazioni con i territori circostanti. La sua delimitazione, se intesa come unità territoriale, si è basata tradizionalmente sui suoi caratteri morfologici ed i suoi limiti geografici, piuttosto che sui suoi confini amministrativi, la cui conformazione può essere paragonata a una cavea aperta verso la costa orientale sulla piana di Tortolì, e racchiusa da un impianto montuoso molto irregolare (Clemente, 1964). Il sistema montuoso del Gennargentu, che si colloca in posizione baricentrica rispetto al territorio considerato, racchiude un sistema insediativo, la cui articolazione è rimasta pressoché inalterata nel tempo, estendendosi verso sud fino alle coste del Mar Tirreno, su cui si riversa un reticolo idrografico basato principalmente su corsi d'acqua a carattere torrentizio, che scandiscono il paesaggio su cui si innestano i centri abitati. Queste profonde separazioni geografiche, dovute alla morfologia del territorio e alle valli incassate tra le montagne, sono fattori di frammentazione e chiusura che ne hanno limitato fortemente l'accessibilità territoriale.

Le prime testimonianze di attività antropica nell'area risalgono al Neolitico e, nonostante il passaggio a forme di insediamento a villaggio sia avvenuto già in epoca preromana, nel corso dei secoli la struttura insediativa è rimasta caratterizzata, prevalentemente, da scarsa densità e dispersione insediativa, con centri abitati di modeste dimensioni, basati sull'autonomia produttiva e gli usi comunitari. Dalla seconda metà dell'800, l'avvento dei veicoli a motore e importanti interventi di infrastrutturazione del territorio dal punto di vista stradale, ferroviario e portuale, non hanno comunque intaccato le condizioni consolidate come la distribuzione e la struttura della popolazione, l'arcaicità dei metodi agricoli e la portata limitata degli scambi commerciali, almeno fino al secondo dopoguerra (Le Lannou, 1979).

La morfologia dei territori e la presenza del mare hanno influenzato notevolmente l'organizzazione e lo sviluppo degli insediamenti, che hanno trovato collocazione prevalentemente nell'entroterra (Baunei, Urzulei, Talana, Villagrande e Villanova, Arzana, Gairo, Osini e Ulassai), lungo la dorsale montuosa, per motivazioni legate all'uso del territorio secondo la tradizione pastorale e per la maggiore sicurezza offerta rispetto alle valli prospicienti la costa, in cui, comunque, si sono formati ulteriori insediamenti, seppur minori, basati principalmente sulla coltivazione che, nel tempo, hanno assunto un'importanza sempre maggiore (Loceri, Bari Sardo, Tortolì, Arbatax, Lotzorai, Girasole e Triei). Questo processo ha determinato, quindi, una netta differenziazione tra aree montane e costiere che, contestualmente, si sono strutturate sulla base di forti relazioni di dipendenza economica, che hanno influenzato gli usi e l'organizzazione del territorio. Il rapporto tra villaggi di pianura e centri montani è la rappresentazione dell'opposizione storica tra due concezioni antitetiche, quella del nomadismo pastorale e quella dell'agricoltura di villaggio. Tuttavia, le esigenze legate alla pratica della transumanza delle greggi hanno imposto l'instaurazione di un rapporto necessario tra le popolazioni montane e quelle delle zone vallive nell'uso del territorio, che si è poi tradotto nella sua suddivisione amministrativa, sulla base della quale, alcuni comuni di montagna si sviluppano trasversalmente verso la costa, mentre altri vi arrivano in prossimità pur senza raggiungerla effettivamente, ad eccezione di alcune isole amministrative ad essa adiacenti. Il sistema insediativo dell'Ogliastra ha

mantenuto, almeno fino al secondo dopoguerra, una situazione di sostanziale stabilità, caratterizzata da una bassa densità abitativa e da una prevalente concentrazione della popolazione nelle zone alte, con alcuni poli dotati di servizi, tra i quali emerge il comune di Lanusei che, fino agli anni Sessanta, supera Tortoli per numero di residenti<sup>1</sup>. Le radicali trasformazioni politiche ed economiche che hanno interessato il territorio ogliastrino e l'intera regione negli ultimi settant'anni hanno modificato gli antichi e consolidati sistemi di vita e di relazione, incidendo in modo significativo sugli assetti territoriali e paesaggistici, in particolare nella fascia costiera. Nonostante la condizione di isolamento ancora forte, all'inizio degli anni Sessanta ci furono alcuni tentativi di modernizzare il sistema economico locale, con l'applicazione del modello industriale. L'avvento dell'industria e l'introduzione di pratiche innovative legate all'economia turistica, attraverso l'adozione di modelli di sviluppo estranei al contesto locale, hanno portato a una rottura dello storico equilibrio tra costa ed entroterra che aveva guidato fino ad allora lo sviluppo insediativo (Price, 1983). Lo sviluppo di nuove attività economiche, produttive e turistiche, ha determinato importanti flussi di popolazione che, dai centri montani, si sono spostati verso la pianura, in particolare nell'area di Tortoli, che diventa un importante nodo del sistema insediativo policentrico dell'Ogliastra. La posizione strategica e baricentrica, in relazione al contesto territoriale e al sistema infrastrutturale, ne ha favorito l'accessibilità, permettendole di assumere il ruolo di centro commerciale regionale e di assorbire gradualmente i flussi migratori. Questa dinamica ha determinato il progressivo abbandono della montagna, con la conseguente perdita di alcune attività economiche tradizionali, come la pastorizia e l'agricoltura (Clemente, 1964), ribaltando il rapporto tra entroterra e ambito costiero che si era consolidato storicamente.

---

<sup>1</sup> Nel 1961, il comune di Lanusei contava 5449 abitanti, mentre Tortoli si attestava sui 4558 abitanti (Fonte: ISTAT).

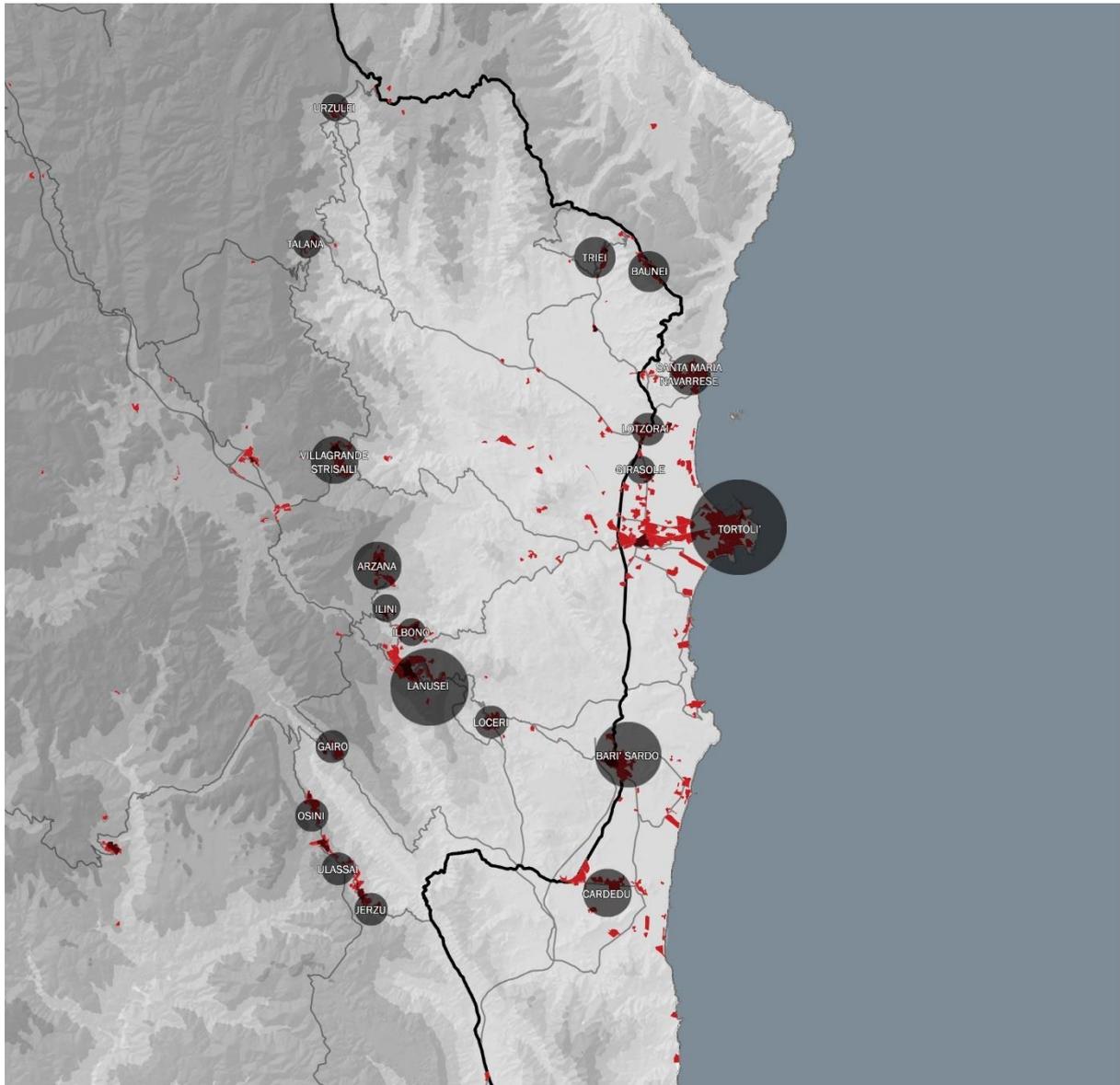


Figura 1 | La morfologia ed il sistema insediativo policentrico dell'Ogliastro.  
Fonte: Elaborazione degli autori

In questo scenario, i centri di antica e prima formazione sono stati interessati da una significativa crescita dei tessuti urbani prevalentemente sulla fascia costiera, in particolare nella conurbazione di Tortolì, dove l'urbanizzazione raggiunge il litorale con gli insediamenti turistici e industriali, favorendo la forte relazione di interdipendenza tra paesaggio e turismo. Da un lato, il turismo beneficia delle risorse paesaggistiche e ambientali per attrarre flussi di visitatori ma, allo stesso tempo, sottopone a pressione antropica una risorsa limitata, la cui esauribilità compromette il progetto turistico strategico.

In sintesi, a partire dal secondo dopoguerra, il territorio ogliastro, come il resto dell'isola, ha conosciuto squilibri socio-spaziali, frutto di processi eterogenei di deterritorializzazione, legati in particolare al progressivo e costante spostamento delle popolazioni dalle aree interne verso i centri costieri e urbani, alla crisi del settore primario che alimentava l'economia dei piccoli centri dell'entroterra, e al progressivo fallimento dei tentativi di industrializzazione promossi negli anni Sessanta (Strina, 2021).

Tuttavia, gran parte del territorio, ancora oggi, non ha subito processi di modificazione, con ampie aree naturali costituite da praterie, terreni produttivi incolti e boschi su cui si è gradualmente sviluppato un sistema insediativo di comunità indipendenti che, nonostante la vicinanza geografica, presenta costumi, tradizioni e forme dialettali differenti.

### 3 | Strategie territoriali per il rilancio dell'Ogliastra nella prospettiva della transizione ecologica e demografica

Il caso studio dell'Ogliastra è un esempio paradigmatico delle dinamiche insediative e socioeconomiche caratteristiche dei contesti a bassa densità di popolazione che si trovano ad affrontare fenomeni di deterritorializzazione, declino economico e demografico uniti a una crisi di valori identitari, culturali e paesaggistici (Colavitti et al., 2018; 2019). I disequilibri territoriali tra ambito interno e costiero, e le criticità che ne derivano sotto il profilo ambientale, economico e sociale, sono al centro del sistema di pianificazione e di programmazione economica, di livello nazionale e regionale.

Dal 2006, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ha introdotto misure restrittive per contrastare i processi di antropizzazione lungo la fascia costiera, impedendo interventi di trasformazione in aree non compromesse, ad eccezione di eventuali sviluppi edificatori a completamento degli insediamenti esistenti. Lo strumento prevede la suddivisione del territorio secondo dispositivi areali denominati “ambiti di paesaggio”, che rappresentano la figura spaziale di riferimento in cui convergono le peculiarità territoriali dal punto di vista fisico, naturale, antropico, funzionale e simbolico, e a cui corrispondono indirizzi e linee strategiche. Tuttavia, tale individuazione si limita esclusivamente alla fascia costiera, riconosciuta come bene paesaggistico di valenza ambientale, trascurando il territorio interno, la cui disciplina viene rimandata ad una fase integrativa che, nelle intenzioni dell'amministrazione regionale in carica in quel momento storico, si sarebbe dovuta predisporre successivamente, ma che, ad oggi, non è ancora stata portata a termine.

La sua attuazione si concretizza nella conformazione degli strumenti urbanistici comunali alle prescrizioni e agli indirizzi del piano sovraordinato, obbligatoria per i comuni che ricadono interamente all'interno degli ambiti di paesaggio costieri (102 su un totale di 377 comuni), mentre è facoltativo per i comuni parzialmente ricompresi (RAS, 2006).

Il territorio dell'Ogliastra si estende prevalentemente negli ambiti di paesaggio costieri individuati dal PPR, per il quale vengono definiti indirizzi strategici funzionali all'adeguamento degli strumenti urbanistici dei territori comunali in esso ricadenti. In particolare, il sistema di centri abitati presenti rappresenta un elemento strutturale degli indirizzi strategici dello strumento paesaggistico, che si focalizzano proprio sul riequilibrio tra ambiti interni e fascia costiera, coerentemente con gli obiettivi di salvaguardia ambientale, contenimento dell'espansione urbana e di recupero e riqualificazione dei centri storici. Tuttavia, l'attuazione degli obiettivi previsti è compromessa dal numero limitato di municipalità che hanno effettivamente concluso l'iter di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Tra i 13 comuni che obbligatoriamente avrebbero dovuto completare tale processo, solamente Tortoli e Talana hanno effettivamente conformato il proprio piano urbanistico al PPR, a cui si aggiunge Baunei, nonostante la discrezionalità di attivarsi in tal senso.

Questa situazione si traduce in una generale incoerenza tra la disciplina urbanistica dei territori comunali e la pianificazione sovraordinata, che pregiudica l'efficacia dello strumento paesaggistico e le prospettive di riequilibrio territoriale auspiccate, la cui portata strategica rimane prevalentemente disattesa. A questo aspetto si aggiunga che la forma “incompleta” dello stesso PPR, ha inevitabilmente contribuito ad amplificare il divario tra gli ambiti costieri, che hanno goduto comunque di un indirizzo concreto per la regolazione e lo sviluppo dei territori, e gli ambiti interni, privi invece di una disciplina adeguata in grado di contrastarne il progressivo declino.

Nelle politiche pubbliche di programmazione territoriale, invece, l'approccio spesso si declina secondo modalità che si attivano dal riconoscimento di criticità che, tuttavia, trascurano la specificità dei contesti e delle loro relazioni territoriali, focalizzandosi prevalentemente su aspetti di natura quantitativa, secondo criteri calibrati indifferentemente sull'intero territorio nazionale.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è esemplificativa in tal senso, in quanto la metodologia per l'identificazione della fragilità dei territori comunali, si basa, essenzialmente, su parametri legati alla distanza spaziale tra le aree considerate “periferiche” ed i “poli”, nelle loro differenti declinazioni, e il conseguente tempo di percorribilità necessario per l'accesso a servizi essenziali, predisponendo, su questi presupposti, la programmazione delle risorse e degli interventi<sup>2</sup>.

La classificazione offerta dalla SNAI riconosce la totalità dei comuni che ricadono nella regione ogliastrina come aree “ultraperiferiche”, in ragione della loro distanza (superiore ai 66,9 minuti in tempi di percorrenza) dai principali centri di aggregazione ed erogazione dei servizi. La maggior parte dei comuni interessati fa riferimento ai “poli” di Cagliari e Oristano, mentre quelli rimanenti ad Olbia e Villacidro. Dal punto di vista geografico, ma anche in termini di accessibilità, in considerazione della limitata portata del sistema infrastrutturale sardo e la conformazione morfologica del suo territorio, la distanza tra i centri di

---

<sup>2</sup> Per ulteriori dettagli, si rimanda a: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

destinazione prevalente individuati e i comuni dell'Ogliastra è tale da non rendere attendibile il rapporto di dipendenza ipotizzato. Questo approccio, quindi, non si rivela adeguato a un contesto territoriale caratterizzato da un sistema insediativo policentrico, costituito da centri di medie e piccole dimensioni, in cui sono comunque riconoscibili delle dinamiche di polarizzazione che, tuttavia, non consentono l'identificazione di una gerarchia univoca tra i centri abitati presenti ed i servizi offerti, la cui erogazione si basa sull'apporto di gran parte della rete insediativa nella sua interezza.

L'assenza, infatti, di poli urbani attrattivi e polarizzanti contribuisce a determinare la "perifericità" dei comuni, la cui natura, nonostante si costituisca come presupposto per l'attivazione delle iniziative di sviluppo locale, è pregiudicata dalla limitata comprensione delle dinamiche territoriali che si sono consolidate nel tempo.

La programmazione territoriale alla scala regionale, invece, prevede una strategia per il rilancio delle aree interne, che punta sulla valorizzazione delle peculiarità dei territori, attraverso un sistema integrato di strumenti, sviluppati mediante la partecipazione dei portatori di interesse locali.

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) per l'orizzonte temporale 2014-2020 prevede la compartecipazione di diversi livelli amministrativi pubblici, tra cui le Unioni di Comuni o delle Comunità Montane, riconosciute come la dimensione territoriale minima ideale, in supporto agli enti locali nella predisposizione dei progetti e delle iniziative di sviluppo territoriale.

In questa cornice, il territorio dell'Ogliastra è interessato da un'iniziativa che coinvolge i territori comunali, organizzati in tre differenti aggregazioni territoriali: Unione di Comuni della Valle del Pardu e dei Tacchi Ogliastra Meridionale (Cardedu, Gairo, Jerzu, Osini, Perdasdefogu, Tertenia, Ulassai e Ussassai), Unione di Comuni dell'Ogliastra: Arzana, Bari Sardo, Elini, Lanusei, Loceri e Ilbono) e l'Unione di Comuni del nord Ogliastra (Baunei, Girasole, Lotzorai, Talana, Tortolì, Triei, Urzulei e Villagrande Strisaili). La strategia si focalizza, da un lato, sul potenziamento dell'accessibilità ed il sistema dei trasporti, e dall'altro sul rafforzamento dei settori artigianale, industriale, agro-alimentare e turistico.

Il progetto di sviluppo territoriale, denominato "Ogliastra, percorsi di lunga vita", si fonda sulle riconosciute particolarità del territorio, che risiedono nella valenza del suo ambiente naturale e nella qualità delle materie prime che vi si producono, che determinano elevati livelli di qualità della vita per le comunità insediate. L'obiettivo principale è quello di colmare il divario in termini di opportunità occupazionali e di offerta dei servizi per i sistemi produttivi presenti tra le aree interne ricomprese in tale ambito territoriale e le aree costiere, che godono di maggiore solidità economica. Per la realizzazione del progetto è stato previsto lo stanziamento di fondi per un totale di 59 milioni di euro, di cui 22, 8 milioni risultano investimenti programmati con l'accordo di programma approvato definitivamente nel 2017<sup>3</sup>, che ha dato avvio alla fase di realizzazione dell'iniziativa (RAS, 2016). Ad oggi, tuttavia, solo una ridotta percentuale dei finanziamenti stanziati è stata effettivamente attivata per l'attuazione degli interventi, e, rispetto alle tempistiche ipotizzate, l'iniziativa sconta un forte ritardo, dovuto, principalmente, alla mancanza di coordinamento tra i soggetti istituzionali coinvolti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), invece, si colloca in ottica complementare alle risorse stanziati dai dispositivi di programmazione economica descritti in precedenza, nell'obiettivo comune di colmare i divari territoriali, contrastando lo spopolamento delle aree marginali attraverso misure finalizzate all'incrementarne l'attrattività e le opportunità occupazionali e, contestualmente, incrementare la qualità dei servizi scolastici, sanitari, sociali e di trasporto. Si tratta di un processo tutt'ora in corso, di cui è difficile quantificare l'esatto ammontare delle risorse impiegate e le ricadute conseguenti sul territorio, tuttavia, il carattere emergenziale del dispositivo e le tempistiche ristrette per l'accesso ai fondi, palesano una mancanza di progettualità e di coerenza generale degli interventi, che spesso soddisfano esigenze di carattere estemporaneo, senza la necessaria visione di insieme.

La disamina delle principali misure adottate per il contrasto delle fragilità che contraddistinguono il territorio ogliastrino, sebbene si caratterizzino per finalità comuni e, in gran parte, sovrapponibili, presentano un quadro eterogeneo di criticità, che ne compromettono la possibilità di attuazione. L'approccio verticistico delle politiche di livello nazionale non è in grado, vista l'ampiezza della sua portata, di intercettare il capitale territoriale che vi risiede, a causa della mancanza di un quadro analitico e conoscitivo che metta in luce le specificità del contesto, su cui calibrare, conseguentemente, le strategie e le azioni, superando il principio di identificazione del territorio sulla base di criteri statistici e/o amministrativi. Le iniziative di livello regionale, nonostante siano strutturate sulla valorizzazione di riconosciute peculiarità territoriali ed il coinvolgimento

---

<sup>3</sup> Con deliberazione n.69/10 del 23 dicembre 2016 è stato approvato l'Accordo di programma e il Progetto di Sviluppo territoriale, sottoscritto in data 05 dicembre 2017 e approvato con Decreto del Presidente n.13 del 26 gennaio 2017, pubblicato sul B.U.R.A.S n. 8 del 09 febbraio 2017.

dei portatori di interesse e delle comunità insediate, risentono della mancanza di un quadro strategico, che consenta di calibrare coerentemente gli interventi sul territorio e definirne con trasparenza le responsabilità. La mancata concretizzazione del processo di adeguamento del sistema di pianificazione comunale allo strumento paesaggistico sovraordinato rappresenta una mancanza strutturale nella prospettiva di un modello di sviluppo locale basato sulla valorizzazione del capitale territoriale, che garantisca la coerenza tra il sistema di pianificazione e programmazione economica, le politiche e i progetti di livello locale.

In tal senso, si auspica che le strategie interpretino il territorio secondo logiche che non possono prescindere dal rapporto tra capitale territoriale e sistema economico locale, prevedendo l'integrazione dei flussi turistici con le attività produttive, in modo da garantire, contestualmente, la conservazione del paesaggio e l'attivazione di processi di riterritorializzazione, basati su nuove forme di residenzialità permanente, su cui regolare le dotazioni collettive necessarie ed il riequilibrio del sistema insediativo policentrico.

### Riferimenti bibliografici

- Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014), "A strategy for inner areas in Italy: definition, objectives, tools and governance", in *Materiali Uval Series*, n. 31.
- Clemente F. (1964), *La pianificazione territoriale in Sardegna*. Edizioni Gallizzi, Sassari.
- Colavitti A.M., Floris A., Pes F., Serra S., Usai A. (2019), "New local projects for disadvantaged inner areas. From traditional model to bioregional planning", in Gargiulo C., Zoppi C. (a cura di), *Planning, nature and ecosystem services*. FedOAPress, Napoli, pp.312-322.
- Colavitti A.M., Serra S., Usai A. (2018), "L'esperienza bioregionalista e lo sviluppo delle aree interne. Una possibile applicazione alla regione Ogliastra.", in *Contesti*, n.1, pp.124-141.
- Copus, A., Mantino, F., Noguera, J. (2017), "Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion?", in *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1), pp. 24-49.
- Le Lannou M. (1979), *Pastori e contadini di Sardegna*, Edizioni della Torre, Cagliari. (ed. or. Tours 1941).
- Price R. (1983), *Una geografia del turismo: paesaggio e insediamenti umani sulle coste della Sardegna*. Formez, Sassari.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2006), Piano Paesaggistico Regionale, <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/pianopaesaggistico.html>.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2016), ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO, Progetto di Sviluppo Territoriale (PST)- PT-CRP 07, "Ogliastra, percorsi di lunga vita". Approvato con Delibera Giunta Regionale n°69/10 del 23 dicembre 2016, [http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20171204112749.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20171204112749.pdf)
- Servillo, L., Russo, A. P., Barbera, F., Carrosio, G. (2016), "Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality", in *Italian Journal of Planning Practice*, 6(1), pp. 42-75.
- Strina A. (2021), "Oltre il cratere, ripensare le relazioni tra aree esterne ed interne della Sardegna", in Corrado F., Marchigiani E. Marson A., Servillo L. (a cura di), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali*. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU – DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021, vol. 03, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp.141-149.





# **1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale**

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

# **2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio**

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

# **3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione**

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

# **4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio**

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

# **5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione**

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

# **6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione**

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

# **7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio**

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

# **8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici**

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

# **9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo**

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

# **10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari**

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETO

# **11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine**

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti  
ISBN 978-88-99237-65-3  
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024  
Pubblicazione disponibile su [www.planum.net](http://www.planum.net) |  
Planum Publisher | Roma-Milano

