

RICERCHE ECONOMICHE

2

Collana diretta da
Raffaele Paci e Paolo Piacentini



*Volume pubblicato con il contributo
del Dipartimento di Ingegneria del Territorio
dell'Università degli Studi di Cagliari*

RICERCHE ECONOMICHE /2

Direttori di collana:

Raffaele Paci, Paolo Piacentini

© 1998 CUEC - *Cooperativa Universitaria Editrice Cagliaritana*

ISBN: 88-87088-53-5

La questione urbanistica in Sardegna nei 50 anni di Autonomia
prima edizione dicembre 1998

Realizzazione editoriale: CUEC

via Is Mirrionis, n. 1 - 09123 Cagliari

Tel. e fax 070271573, 070291201

<http://www.cuec.it>

e-mail: info@cuec.it

Senza il permesso scritto dell'Editore è vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.
--

Stampa: Solter, Cagliari

GINEVRA BALLETO

**LA QUESTIONE URBANISTICA
IN SARDEGNA NEI 50 ANNI DI AUTONOMIA**

C . U . E . C .

Cooperativa Universitaria Editrice Cagliaritana

INDICE

Ringraziamenti	<i>pag. 7</i>
Presentazione (<i>Prof. Pasquale Mistretta</i>)	9
Competenze statutarie e rapporti Stato-Regione	
1. Tempi e modi del trasferimento delle funzioni alla Regione, con particolare riferimento all'urbanistica e all'assetto del territorio.	15
1.1. <i>Appendice.</i> Autonomia e specialità tra potestà legislativa e norme d'attuazione. Normativa regionale in materia di programmazione, urbanistica e assetto del territorio.	23
Programmazione regionale e assetto del territorio. 1960 - 1975	
2. L'origine della programmazione regionale e l'assetto del territorio. Politiche ed effetti.	33
2.1. <i>Appendice.</i> La manovra economica del piano di rinascita: tra previsioni e realtà.	49
Dalla Rinascita ai progetti degli anni ottanta. 1975 - 1990	
3. Dalla rinascita alla stagione programmatica degli anni '80. Metodologie ed obiettivi.	65
Le linee dello sviluppo urbanistico-economico. 1990 - 1998	
4. Dal Piano generale di sviluppo (P.G.S.) alle attuali linee programmatiche: un quadro in evoluzione.	87
Conclusioni	111
Bibliografia	119

Ringraziamenti

Un ringraziamento particolare va al Presidente del Consiglio Regionale, On. Gian Mario Selis, come pure alla dott.ssa Maria Rosa Cardia, insegnante di "Storia delle istituzioni politiche" presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Cagliari, per avermi dato preziosi suggerimenti inerenti l'origine dello Statuto speciale per la Sardegna e le sue prime fasi di attuazione.

Devo inoltre ringraziare l'Ass.re regionale all'Urbanistica e agli Enti Locali, On. Luigi Cogodi, l'Asse.re regionale della Pubblica Istruzione e beni culturali, On. Benedetto Ballero, il Presidente dell'I.N.U. in Sardegna, ing. Gianni Mura e il Presidente di Legambiente in Sardegna, ing. Vincenzo Tiana, per avermi fornito importanti elementi riguardanti l'attuale scenario della pianificazione in Sardegna e le nuove linee di tendenza.

Un sentito ringraziamento va anche al personale delle biblioteche del Consiglio Regionale, del Formez e delle varie biblioteche dell'Università degli studi di Cagliari, per aver messo a disposizione validi testi e reso quindi più semplice il lavoro di ricerca.

Un ruolo importante hanno assunto in tale ricerca i contributi derivanti dall'attività svolta dalla Commissione di ingegneria del territorio dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari, a cui porgo i più sentiti ringraziamenti e colgo l'occasione per augurare buon lavoro.

Da ultimo, ma non in ordine di importanza, devo un sentito ringraziamento al professore di "Economia industriale" della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Cagliari Raffaele Paci, per avermi dato la possibilità di pubblicare tale ricerca nella presente collana da lui diretta col professor Paolo Piancentini.

G. B.

Presentazione

Questo lavoro offre l'occasione per riflettere sulla pianificazione del territorio nei 50 anni di vita autonomistica della Sardegna, lavoro che si incentra sulla correlazione tra istituto regionale, politica dell'autonomia, programmazione dell'assetto del territorio e pianificazione urbanistica.

Tema quanto mai complesso e certamente arduo per una giovane ricercatrice, anche per le relazioni di ordine istituzionale, politico, amministrativo, tecnico ed economico, che richiederebbero un nutrito gruppo di lavoro con competenze specifiche nelle diverse materie.

Tuttavia, senza sottovalutare il rischio di sconfinare, lo studio appare equilibrato, soprattutto nell'esprimere una sintesi dei fattori che hanno influenzato la pianificazione urbanistica nel territorio regionale, attraverso le implicazioni storico-politiche, istituzionali, amministrative, sociali ed economiche.

È infatti noto che la Regione Autonoma della Sardegna, citata negli anni '60 come esempio di regione urbanisticamente avanzata nel contesto nazionale e nelle politiche meridionalistiche per i modelli, i piani e la normativa adottati, abbia in poco più di un decennio vanificato tale patrimonio per questioni spesso insignificanti, causate da influenze localistiche, creando incertezza sugli obiettivi e perfino confusione sulle prospettive di sviluppo.

È pur vero che dall'epoca dei grandi progetti e degli entusiasmi generati dalla stagione della programmazione degli anni '60 molte cose sono cambiate. La Rinascita ad esempio, vista come intervento straordinario, si è modificata nel senso del sostegno da parte dello Stato di tematiche in continuo divenire, quali l'energia, i trasporti ed i poli di sviluppo, settori significativi per il fondamentale contributo alla evoluzione strutturale e sociale dell'Isola.

È però altrettanto vero che, dopo quegli anni, si è via via accentuato un atteggiamento culturalmente involuto, basato su continue rivendicazioni nei confronti dello Stato, sintetizzabili in alcuni slogan, come: continuità territoriale, zone interne, servitù militari e così via, per i quali si sono sostenute battaglie politiche e sindacali, forse a

caldo giustificabili, ma certamente tipiche di uno stato di debolezza progettuale, politica ed economica, dovuto ad un metodo comportamentale fondato sulla mera "difesa", senza tuttavia azioni in positivo.

Inoltre, in questo quadro che si è venuto progressivamente determinando o meglio che ha visto restringersi la capacità inventiva della politica regionale, la pianificazione del territorio e l'urbanistica in quanto discipline di più immediato impatto per lo sviluppo attraverso l'utilizzo delle risorse locali, hanno pagato il prezzo più alto.

Peraltro, la questione urbanistica, comunque centrale nella dialettica causa-effetto dello sviluppo, non è stata mai trascurata in questo lungo periodo, anzi ha avuto una indubbia vitalità, non tanto per i risultati conseguiti, quanto per le elaborazioni normative che il Consiglio regionale ha di volta in volta approvato.

Dobbiamo però constatare che raramente i grandi temi della politica economica, non privi di importanti implicazioni per gli habitat e per l'identità dei luoghi, hanno trovato coerente interfaccia con il disegno di una regione che avrebbe meritato elaborazioni e sintesi più consone alle diverse realtà.

Si può anche aggiungere che, se da un lato il processo evolutivo, soprattutto negli anni '70, ha consentito una nuova presa di coscienza sull'uso del territorio alle amministrazioni locali e ai cittadini, fino ad allora soggiogati dai grandi nomi dell'architettura e dell'urbanistica italiane, dall'altro questa "emancipazione" culturale si è via via trasformata in una sterile applicazione di parametri, volta perlopiù al sovradimensionamento degli insediamenti residenziali ed alla dequalificazione del territorio agricolo, con effetti negativi nel contesto ambientale.

In questo nuovo disegno l'architetto o l'urbanista hanno poi svolto il ruolo di semplici intarsiatori di sollecitazioni altrui, con risultati assolutamente sconcertanti sotto tutti i punti di vista.

Per fortuna, a frenare tale stato di cose hanno contribuito anche le associazioni culturali ed ambientaliste, tanto da sensibilizzare ancor più il Consiglio regionale nella approvazione delle leggi di salvaguardia e di pianificazione paesistica, che hanno riproposto il modello Sardegna all'attenzione nazionale.

Tuttavia, il rovescio della medaglia appare critico in quanto la burocrazia applicativa riduce spesso l'efficacia dei progetti ingenerando così sfiducia e rinuncia e contribuendo a creare diseconomie anche dove il potenziale espresso dai luoghi dovrebbe tradursi in ricchezza.

Inoltre, i piani dei parchi, la salvaguardia delle coste, la tutela del paesaggio naturale ed antropico, obiettivi specifici di una politica del territorio moderna ed incisiva orientata ad uno sviluppo sociale ed economico di alta qualità, vengono spesso interpretati negativamente dalle popolazioni locali, al punto da ingenerare conflittualità anche preoccupanti per i possibili effetti sulle stesse istituzioni democratiche.

Occorre forse ripercorrere il cammino di questi 50 anni di autonomia per comprendere se il "nuovo" che lascia intravedere il 2000, è proponibile in una regione che cerca ancora un suo assetto per aprirsi ad una prospettiva europea e mediterranea.

Si tratta di un percorso difficile ma obbligato per il futuro della Sardegna, che tuttavia deve essere affrontato con la consapevolezza che solo attraverso una rinnovata autonomia si possono raggiungere gli obiettivi statutari.

Ebbene questa materia estremamente complessa è trattata nel presente studio di Ginevra Balletto. Ovviamente l'autrice, non potendo contare per la giovane età sull'esperienza storica diretta, ha tuttavia elaborato un excursus significativo, costruito con accurate ricerche bibliografiche, esame di documenti politici, atti normativi e interviste ad alcuni protagonisti, ricco di spunti per le nuove generazioni.

Prof. Pasquale Mistretta

Competenze statutarie e rapporti Stato-Regione

1. Tempi e modi del trasferimento delle funzioni alla Regione, con particolare riferimento all'urbanistica e all'assetto del territorio.

L'autonomia regionale, a cinquant'anni dalla costituzione della Regione Autonoma della Sardegna, merita certamente una riflessione su alcuni aspetti di particolare interesse, quali: la sua reale attuazione, l'urbanistica, la programmazione e l'assetto del territorio. Si tratta, infatti, di materie concernenti ambiti politici e disciplinari di notevole rilevanza per quanto riguarda le modificazioni sostanziali del territorio. Inoltre, attraverso la loro analisi, si può leggere con maggiore semplicità l'evoluzione dello sviluppo territoriale regionale.

Sono, a tal proposito, necessari alcuni cenni storici sullo Statuto speciale per la Sardegna e più specificamente sulla sua origine. Infatti, come meglio si vedrà più avanti, è a quel tempo che possiamo far risalire l'interpretazione della specialità autonomistica sarda, sia nei tempi che nei modi del trasferimento delle funzioni alla Regione. Occorre quindi fare un passo indietro nella storia, per individuare, almeno con una sintesi se pur sommaria, i passaggi principali dell'autonomia speciale. Secondo alcuni studiosi¹, l'origine della autonomia regionale si può far risalire alla conclusione della seconda guerra mondiale, al termine della quale venne istituito in Sardegna il Commissariato straordinario per gli affari civili, con il compito di garantire il collegamento tra le istituzioni militari e quelle civili. Ciò ha rappresentato di fatto, in quel periodo, la prima delega dal centro alla periferia, di breve durata tuttavia, in quanto poco dopo i suoi poteri furono assunti dal Comandante militare della Sardegna.

A seguito dell'armistizio dell'8 settembre 1943, la Sardegna veniva occupata dalle truppe alleate e, stanti i rapporti tra il Go-

¹ M.R. Cardia, F. Contini, P. Gasparri

verno militare alleato e quello italiano, si rese necessario istituire un Alto Commissariato alle dirette dipendenze del capo del Governo e di durata temporanea². Tale organo, data la posizione geografica dell'Isola e la situazione dei collegamenti, in pratica inesistenti, assunse un ruolo sempre più rilevante. Lo stesso subì quindi una trasformazione di tipo democratico, al punto da costituire il nucleo essenziale del potere locale in una prospettiva autonomistica più esplicita, ribaltando così quella che era la sua funzione, e cioè impedire la partecipazione dei partiti all'amministrazione.

L'attività dei nuovi partiti, orientata verso le libertà locali ed il regionalismo, consentì la ricostruzione su nuove basi di un diverso rapporto tra centro e periferia. Infatti, l'Alto Commissariato fu affiancato prima da una Giunta e poi da una Consulta regionale, che avevano come obiettivi fondamentali garantire il consenso popolare alla ricostruzione dello Stato italiano ed elaborare uno statuto speciale d'autonomia per la Sardegna nell'ambito della rinnovata unità dello Stato.

I lavori preparatori dello Statuto speciale per la Sardegna iniziarono nel 1944 e si conclusero dopo quasi quattro anni di intenso lavoro con l'approvazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, che rappresentò di fatto la conclusione di un ciclo di coesistenza tra l'organo periferico del potere centrale e quello unitario del potere locale. Per inciso, ricordiamo che il testo dello Statuto è stato discusso dall'Assemblea Costituente in tre sedute, nei giorni 28 e 29 gennaio 1948.

Lo Statuto prevede la potestà legislativa primaria per la Regione Sardegna in diverse materie fra cui l'edilizia, l'urbanistica, i trasporti ed i lavori pubblici di interesse regionale. Le successive norme di attuazione hanno poi realizzato il trasferimento delle

² L'Alto Commissariato per la Sardegna venne istituito col r.d.l. 27 gennaio 1944, n. 27 sotto la presidenza del generale Pietro Pinna, che rimase in carica dal 1944 al 1949.

funzioni amministrative dallo Stato alla Regione per le suddette materie e per le altre previste dello Statuto.

Sull'ampiezza del trasferimento delle funzioni, la Regione Sardegna ha dovuto spesso subire il confronto con il Governo e con la Corte Costituzionale, che hanno ripetutamente interpretato in senso restrittivo e centralistico le norme statutarie ed i decreti d'attuazione.

Per una più completa trattazione, vengono citate in appendice le materie per le quali la Regione dispone della potestà legislativa e le norme che attuano il trasferimento delle funzioni amministrative. Qui di seguito sono inoltre citati i decreti di trasferimento concernenti l'urbanistica e l'assetto del territorio:

- a. D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), art. 56, riguardante la compilazione dei Piani Territoriali di Coordinamento e i Piani Regolatori Comunali;
- b. D.P.R. 19 maggio 1950, n. 327** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna), art. 12, riguardante l'approvazione dei Regolamenti Edilizi;
- c. D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul Demanio marittimo e nel mare territoriale), art. 2, riguardante l'esecuzione di opere sul Demanio marittimo;
- d. D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480** (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), art.5, riguardante l'approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento; art. 6, riguardante l'approvazione dei Piani Territoriali Paesistici;
- e. D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla Legge 22 luglio 1975, n. 382 e al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), titolo IV, capo I, riguardante il settore dell'urbanistica.

Fin dall'istituzione della Regione autonoma della Sardegna, il problema della pianificazione urbanistica è stato fortemente

sentito, tanto che venne subito emanato il D.P.R. n. 250 del 1949, in base al quale i Piani Territoriali di Coordinamento sono compilati dall'Amministrazione regionale ed approvati con D.P.R. su proposta del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, mentre i Piani Regolatori Comunali sono approvati con D.P.G.R., previo esame e parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Successivamente, con il D.P.R. n. 327 del 1950, anche l'approvazione dei Regolamenti Edilizi comunali è stata attribuita all'Amministrazione regionale.

Sulla scia delle competenze acquisite, la Regione Sardegna ha altresì favorito studi e ricerche per avviare nuovi processi di pianificazione territoriale.

Infatti, gli anni '60 rappresentano sicuramente una fase fondamentale per l'urbanistica, la programmazione e l'assetto del territorio, soprattutto per effetto delle elaborazioni conseguenti alla Legge 11 giugno 1962, n.588 (Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'art. 13 della L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3), c.d. Piano di Rinascita, che, oltre a programmare lo sviluppo economico-sociale dell'Isola, ha previsto importanti innovazioni in materia urbanistica.

In tal senso, la scelta ispirata dal concetto di zonizzazione della pianificazione urbana, si è rivelata molto interessante per aver stimolato il dibattito politico-culturale, in una materia, come l'urbanistica, tanto importante per i luoghi e per il loro sviluppo.

Il Piano di Rinascita, inoltre, sia per le scelte operate, che per effetto della portata delle sue azioni programmatiche, ha rappresentato di fatto il catalizzatore dei processi di governo socio-territoriali. Infatti, come meglio si vedrà più avanti, questo è il periodo delle grandi attese e delle grandi elaborazioni politiche e culturali, che hanno visto nella programmazione lo strumento guida della politica d'intervento nel territorio.

Negli anni '70 vennero disposti i primi, seppur non completi, trasferimenti di competenze a favore delle regioni a statuto ordinario. A seguito di ciò, emerse chiaramente la parziale inadeguatezza dello Statuto speciale della Sardegna che, per alcuni versi, risultava meno "aperto" rispetto agli statuti delle regioni ordinarie.

Si dovette pertanto attendere il 1975 ed il 1979, anni in cui i DD.PP.RR. n.480 e n.348 hanno ulteriormente attuato il trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alla Regione Sardegna. In particolare, con il D.P.R. n. 480 sono state trasferite le competenze in merito alla redazione ed alla approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento previsti dall'art. 5 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, mentre con il successivo D.P.R. n. 348 (in riferimento al D.P.R. n. 616 del 1977), sono state trasferite le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica, nella fattispecie quelle concernenti l'uso del territorio nei suoi aspetti conoscitivi e gestionali.

In quegli anni emerse inoltre anche in Sardegna l'esigenza assolutamente nuova della salvaguardia ambientale. Ciò soprattutto grazie all'azione di soggetti singoli od associati, con implicazioni d'ordine politico, normativo, economico ed etico.

In Sardegna tale problematica venne affrontata con non poche contraddizioni, dovute ai ritardi dell'attuazione dell'autonomia speciale ed alla necessità di adeguarsi alle linee-cornice che venivano dettate a livello nazionale. La Regione sarda infatti, a differenza delle altre a statuto speciale, si è mostrata in quel periodo non pienamente capace di sfruttare la propria competenza legislativa primaria attribuitale dallo Statuto, tanto che la legislazione regionale di quegli anni si è limitata a recepire le disposizioni normative nazionali in materia urbanistica.

Appare a questo punto utile ricordare lo scarso entusiasmo con cui venne generalmente recepita la Legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche e integrazioni alla Legge urbanistica 17 agosto

1942, n. 1150), c.d. "legge-ponte", che obbligava gli Enti Locali a predisporre i relativi strumenti urbanistici con l'introduzione di standards di interesse pubblico assolutamente inadeguati per le diverse realtà insediative dell'Isola. In estrema sintesi, tale "legge-ponte" ha esteso l'obbligo della licenza edilizia a tutte le costruzioni del comune, posto un limite massimo di edificabilità anche per le zone non coperte da strumento urbanistico e reso obbligatorie le norme di salvaguardia.

Nella pratica applicazione della suddetta normativa è prevalso fra i piani urbanistici quello di fabbricazione, con il quale le amministrazioni comunali purtroppo hanno ecceduto nel dimensionamento delle aree residenziali e soprattutto nell'urbanizzazione delle fasce costiere, in parte già interessate da fenomeni speculativi di tipo spontaneo.

Ciò poté accadere stante l'assenza di una pianificazione sovraordinata a livello regionale, tanto da rendere urgente l'emanazione del Decreto dell'Ass.re degli Enti Locali, finanze e urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici e alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna), c.d. "Decreto Floris", che ha introdotto i limiti ed i rapporti relativi alla formulazione degli strumenti urbanistici.

Bisogna attendere gli anni '80 per assistere ad una nuova politica regionale urbanistica e di salvaguardia delle identità territoriali (appendice 1.1).

Solo con la L.R. 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), a circa 40 anni dalla nascita della autonomia, è avvenuta la reale inversione di tendenza circa l'uso e la tutela del territorio.

Tale legge, recependo i Piani Territoriali Paesistici (P.T.P.) previsti dalla Legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale), c.d. "legge

Galasso", come strumenti di tutela del territorio, stabilisce i contenuti e le procedure dei P.T.P. regionali (approvati poi nel '93), che costituiscono di fatto gli unici Piani Territoriali di Coordinamento a livello regionale.

Lo scenario urbanistico, come si può constatare, risulta ampio e complesso, non solo per effetto dei ritardi nel trasferimento delle funzioni alla Regione, ma anche per la reale attuazione di detto trasferimento, che spesso non è stato interpretato secondo il disegno statutario.

Nella fattispecie, così come lo Stato si riserva l'ultima parola in merito alla pianificazione paesistica e più specificamente nelle materie delegate, parallelamente la Regione tende ad operare in senso centralistico nei confronti degli Enti Locali, facendo di fatto venir meno i principi di sussidiarietà che dovrebbero essere alla base dei rapporti fra i vari enti.

La materia in parola rientra fra quelle delegate e non fra quelle trasferite, e pertanto non è di esclusiva competenza regionale, come la Regione erroneamente spesso rivendica. In tal senso la Corte Costituzionale ha più volte riaffermato il potere di sindacato e di controllo del Ministero competente.

Ultimamente, ad ulteriore conferma della linea centralistica attuata a livello nazionale, il Consiglio di Stato, nell'esprimere il proprio parere nell'ambito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica relativo alla validità di alcuni PP.TT.PP. della Sardegna, ha proposto l'annullamento di tali strumenti, annullamento poi decreto dal Capo dello Stato.

Tale posizione risulta d'altronde in linea con la tendenza che sta emergendo a livello legislativo nazionale in materia di riorganizzazione dell'apparato pubblico, in particolare con la Legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), con il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n.112

(Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59) e con la Legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa di decisione e di controllo), cosiddette "leggi Bassanini".

Da tenere altresì presenti, anche se attualmente in una fase di stallo, i lavori predisposti dalla Commissione Bicamerale per la riforma dell'assetto costituzionale della Repubblica, che contemplano per alcune materie, come ad esempio la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, la competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Anche nell'attuale fase, così come in passato, non emerge una chiara linea di tendenza anche perché non esiste ancora un accordo Stato-Regione che disciplini i loro rapporti nelle materie in argomento. Per quanto riguarda, infatti, le Regioni a statuto ordinario, l'attuazione delle norme recate della "leggi Bassanini" è avvenuta con l'emanazione di appositi decreti legislativi, mentre per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale e quindi la Sardegna, tale attuazione dovrà invece avvenire con l'emanazione di appositi decreti.

Pertanto, anche tale ritardo nella realizzazione del decentramento, in aggiunta a quelli passati, complica se non addirittura vanifica la specialità dello Statuto sardo. Ragion per cui, nell'attuale delicata fase si rende necessaria un'accelerazione delle procedure per evitare che la Sardegna non continui a subire lo sfasamento, come per il passato, tra il momento decisionale e la sua attuazione.

1.1. Appendice:

*Autonomia e specialità
tra potestà legislativa e norme d'attuazione.
Normativa regionale in materia di programmazione,
urbanistica e assetto del territorio.*

La Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.3 (Statuto speciale per la Sardegna) dedica il titolo secondo, costituito dagli articoli 3,4,5 e 6, alle funzioni della Regione. In particolare l'articolo 3 contempla la cosiddetta potestà legislativa primaria e testualmente recita: In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

- a. ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale;
- b. ordinamento degli enti locali, circoscrizioni comunali;
- c. polizia locale urbana e rurale;
- d. agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario;
- e. lavori pubblici d'esclusivo interesse della Regione;
- f. edilizia ed urbanistica;
- g. trasporti su linee automobilistiche e tranviarie;
- h. acque minerali e termali;
- i. caccia e pesca;
- l. esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche;
- m. esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline;
- n. usi civici;
- o. artigianato;
- p. turismo, industria alberghiera;
- q. biblioteche e musei di enti locali.

L'articolo 4, inoltre, prevede la cosiddetta potestà legislativa concorrente ed è così formulato: Nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti delle leggi dello Stato, la Regione emana norme legislative sulle seguenti materie:

- a. industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline;
- b. istituzione ed ordinamento degli enti di credito fondiario ed agrario, delle casse di risparmio, delle casse rurali, dei monti frumentari e di pegno e delle altre aziende di credito di carattere regionale; relative autorizzazioni;
- c. opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria;
- d. espropriazione per pubblica utilità non riguardante opere a carico dello Stato;
- e. produzione e distribuzione dell'energia elettrica;
- f. linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione;
- g. assunzione di pubblici servizi;
- h. assistenza e beneficenza pubblica;
- i. igiene e sanità;
- l. disciplina annonaria;
- m. pubblici spettacoli.

L'articolo 5 contempla la potestà legislativa cosiddetta integrativa e d'attuazione ed è così formulato: Salva la competenza prevista nei due precedenti articoli, la Regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione, sulle seguenti materie:

- a. istruzione d'ogni ordine e grado, ordinamento degli studi;
- b. lavoro; previdenza ed assistenza sociale;
- c. antichità e belle arti;
- d. nelle altre materie previste da leggi dello Stato.

L'articolo 6 infine prevede l'esercizio delle funzioni amministrative da parte della Regione nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 3 e 4 (potestà legislativa primaria e concorrente), salvo quelle attribuite agli Enti Locali dalle leggi statali. Lo stesso articolo prevede, inoltre, l'esercizio di funzioni amministrative regionali ove fossero delegate dallo Stato.

Per una più completa trattazione, vengono di seguito citati i singoli provvedimenti recanti le norme d'attuazione dello Statuto speciale della Sardegna.

- **D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);
- **D.P.R. 19 maggio 1950, n. 327** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);
- **D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1531** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di turismo ed industria alberghiera);
- **D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1532** (Norme di attuazione per lo Statuto speciale per la Sardegna in materia di biblioteche e musei di Enti Locali);
- **D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1562** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di espropriazione per pubblica utilità);
- **D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale);
- **D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali);
- **D.P.R. 22 agosto 1972, n. 669** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna riguardanti di trasferimento alla Regione di uffici e servizi del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste);
- **D.P.R. 11 settembre 1972, n. 780** (Norme di attuazione dello Statuto regionale sardo in materia di ricchezza mobile riscossa nell'ambito del territorio regionale);

- **D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480** (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna);
- **D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione);
- **D.P.R. 7 giugno 1979, n. 261** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna per il trasferimento alla Regione delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità ed infanzia e delle funzioni statali esercitate sull'Istituto zooprofilattico della Sardegna);
- **D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348** (Norme di attuazione per lo Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n.382 e al D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616);
- **D.P.R. 29 aprile 1982, n. 240** (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernenti istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei Conti);
- **D.P.R. 13 aprile 1984, n. 92** (Trasferimento alla regione Sardegna delle funzioni, dei beni e del personale degli enti nazionali operanti in Sardegna, assoggettati alle procedure di cui all'art. 115 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Oltre i sopra richiamati decreti d'attuazione, sono state inoltre approvate alcune leggi ordinarie onde favorire una più compiuta realizzazione della autonomia regionale sarda. Si citano di seguito le più significative:

- **Legge 11 giugno 1962, n. 588** (Piano straordinario per la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'art.13 della L. cost. 26 febbraio 1948, n.3);
- **Legge 30 ottobre 1969, n. 811** (Concessione alla Regione autonoma della Sardegna di un contributo straordinario di 80 miliardi per la esecuzione di un piano d'intervento nelle zone interne a prevalente economia pastorale);
- **legge 24 giugno 1974, n. 268** (Rifinanziamento, integrazione e modifica della L. 11 giugno 1962, n. 588 (Piano straordinario per la

rinascita economica e sociale della Sardegna) e riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna).

Concludiamo l'appendice con la citazione delle principali leggi regionali in materia di programmazione, urbanistica ed assetto del territorio, riportate in ordine cronologico:

- **L.R. 3 giugno 1975, n. 26** (Costituzione, funzionamento e attività delle Comunità montane - Esercizio delle competenze attribuite alla Regione dalla Legge 3 dicembre 1971, n.1102);
- **L.R. 1 agosto 1975, n. 33** (Compiti della Regione nella programmazione);
- **L.R. 9 marzo 1976, n. 10** (Norme in materia urbanistica e misure provvisorie di tutela ambientale);
- **L.R. 7 gennaio 1977, n. 1** (Norme sulla organizzazione amministrativa della Regione Sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessori regionali);
- **L.R. 27 giugno 1979, n. 51** (Norma interpretativa della lettera h dell'articolo 13 della L.R. 7 gennaio 1977, n. 1 - Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessori regionali);
- **L.R. 11 ottobre 1985, n. 23** (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, di risanamento urbanistico e di sanatoria di insediamenti e di opere abusive, di snellimento ed accelerazione delle procedure espropriative);
- **L.R. 30 dicembre 1985, n. 32** (Fondo per l'edilizia abitativa);
- **L.R. 19 febbraio 1986, n. 21** (Modifiche e integrazioni della L.R. 11 ottobre 1985, n. 23);
- **L.R. 27 agosto 1986, n. 56** (Modifica alla L.R. 29 febbraio 1986, n. 21);
- **L.R. 9 aprile 1987, n. 12** (Modifiche alle LL.RR. 19 febbraio 1986, n. 21 e 11 ottobre 1985, n. 23, riguardanti la sanatoria di opere edilizie abusive);
- **L.R. 7 giugno 1989, n. 30** (Disciplina delle attività di cava);
- **L.R. 13 giugno 1989, n. 38** (Norme per la ripartizione dei proventi di cui all'art.12 della Legge 28 gennaio 1977, n. 10 concernente

“Norme per l’edificabilità dei suoli” e istituzione del Comitato tecnico consultivo regionale per l’edilizia destinata al culto);

- **L.R. 20 giugno 1989, n. 43** (Norme in materia di opere concernenti linee e impianti elettrici);
- **L.R. 22 dicembre 1989, n. 45** (Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale);
- **L.R. 11 giugno 1990, n. 16** (Adeguamento della struttura amministrativa regionale per l’esercizio delle funzioni in materia di miniere, cave e saline);
- **L.R. 30 aprile 1991, n. 13** (Legge Finanziaria 1991-art. 87 “Proroga termini in materia di attività di cava);
- **L.R. 1 luglio 1991, n. 20** (Norme integrative per l’attuazione della L.R. 22 dicembre 1989, n. 45 concernente: norme per l’uso e la tutela del territorio regionale);
- **L.R. 8 agosto 1991, n. 28** (Norma integrativa alla L.R. 7 giugno 1989, n. 30 sulla disciplina dell’attività di cava);
- **L.R. 30 agosto 1991, n. 32** (Norme per favorire l’abolizione delle barriere architettoniche);
- **L.R. 31 ottobre 1991, n. 35** (Disciplina del settore commerciale);
- **L.R. 18 dicembre 1991, n. 37** (Proroga dei termini per le norme di salvaguardia di cui agli articoli 12 e 13 della L.R. n. 45 del 22/12/1989, concernente “Norme per l’uso e la tutela del territorio regionale”);
- **L.R. 22 giugno 1992, n. 11** (Modifiche alla L.R. 22 dicembre 1989, n. 45);
- **L.R. 29 dicembre 1992, n. 22** (Misure di salvaguardia);
- **L.R. 7 maggio 1993, n. 23** (Piani territoriali paesaggistici);
- **L.R. 8 luglio 1993, n. 28** (Modifiche alla L.R. 22 dicembre 1989, n. 45 “Laboratori recupero centri storici”);
- **L.R. 21 settembre 1993, n. 43** (Fondo per opere di ripristino ambientale);
- **L.R. 12 dicembre 1994, n. 36** (Modifica alla L.R. 22 dicembre 1989, n. 45 “Piani territoriali paesaggistici”);
- **L.R. 9 giugno 1994, n. 29** (Norme per il recupero e valorizzazione del patrimonio archeologico-industriale della Sardegna);

- **L.R. 7 aprile 1995, n. 6** (Definizione agevolata delle violazioni edilizie);
- **L.R. 15 gennaio 1996, n. 9** (Legge Finanziaria 1996-art. 72 "Piano Urbanistico Provinciale);
- **L.R. 15 febbraio 1996, n. 13** (Fissazione di un termine entro il quale i comuni devono adeguarsi alle prescrizioni dei Piani Territoriali Paesistici);
- **L.R. 26 febbraio 1996, n. 14** (Programmi integrati d'area);
- **L.R. 2 gennaio 1997, n. 4** (Riassetto generale delle Province e procedure ordinarie per l'istituzione di nuove Province e la modificazione delle circoscrizioni provinciali);
- **L.R. 13 ottobre 1998, n. 29** (Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna);
- **L.R. 13 novembre 1998, n. 31** (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione).

Programmazione regionale e assetto del territorio
1960 - 1975

2. L'origine della programmazione regionale e l'assetto del territorio. Politiche ed effetti.

La programmazione regionale trova la sua genesi in un impulso di solidarietà che indusse lo Stato ad un atto quasi di riparazione nei confronti di una regione in passato trascurata. Già lo Statuto speciale della Sardegna prevede, infatti, all'art. 13 che lo Stato, con il concorso della Regione, dispone un piano organico per favorire la rinascita dell'Isola. Sempre in tal senso, è stata varata la Legge 11 giugno 1962, n. 588 (Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna, in attuazione dell'art. 13 della L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3), modificata dalla Legge 22 marzo 1971, n. 198.

Detta legge si articola in due titoli, il primo dei quali riguarda gli organi di programmazione e di attuazione degli interventi; il secondo, suddiviso a sua volta in vari capi, contiene disposizioni circa le direttive di intervento nei settori della formazione professionale, dei trasporti, dell'edilizia e sistemazione ambientale, dello sviluppo agricolo, dello sviluppo industriale, della pesca, dell'artigianato, del commercio e del turismo. Alla legge in parola è stata data attuazione con la L.R. 11 luglio 1962, n. 7 (Compiti della regione in materia di sviluppo economico e sociale della Sardegna), che ha individuato gli organi e le procedure per la formulazione dello schema generale di sviluppo economico-sociale e del piano e dei programmi previsti dalla Legge n. 588, ed ha altresì istituito il Comitato di consultazione, i Comitati zionali di sviluppo ed il Centro regionale di programmazione.

Una delle importanti innovazioni recate dalla L.R. n. 7/1962 è costituita dai Comitati zionali di sviluppo, istituiti per ciascuna Zona Omogenea (fig. 1), con il compito, fra l'altro, di segnalare all'Esecutivo regionale le esigenze di sviluppo economico e sociale, nonché di assumere iniziative di studio dei problemi di maggiore importanza della zona di propria competenza e di riferire circa i risultati conseguiti.

A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 588/1962 e della L.R. n. 7/1962 è stato elaborato dalla Regione un ampio Schema generale di sviluppo, nonché un Piano straordinario dodecennale, entrambi riferiti all'ipotesi globale di sviluppo economico e sociale.

Detti strumenti di programmazione hanno utilizzato lo stanziamento straordinario previsto dalla Legge n. 588, da destinarsi attraverso programmi esecutivi annuali. Successivamente, è stato varato il primo Piano quinquennale, per gli anni 1965-1969, la cui principale caratteristica risiede nel tentativo di attuare una programmazione globale a livello regionale di tutti gli interventi pubblici e privati ipotizzabili, rispondendo a precisi criteri di coordinamento. Sempre con il Piano quinquennale 1965-1969 si è tentato il superamento delle Zone omogenee. Per queste, infatti, non erano state individuate adeguate dimensioni, al punto che le stesse hanno rischiato di disarticolarsi rispetto alle realtà locali e di cadere in una onerosa frammentazione del territorio. Le 15 Zone omogenee furono, pertanto, raggruppate in "5 Superzone di gravitazione economica" (fig. 2).

L'individuazione di un ambito sovracomunale atto a garantire, da un lato l'organizzazione razionale delle infrastrutture e dei servizi, dall'altro una reale partecipazione politica e istituzionale, era già allora uno dei problemi più complessi che la programmazione e la pianificazione territoriale si era trovata ad affrontare. Così, per la prima volta, con il Piano quinquennale 1965-1969 si è tentato di dare ai problemi dell'assetto del territorio una più ampia ed organica trattazione, non sempre sostenuta peraltro dalle prescrizioni del Piano di Rinascita.

Ciò ha comportato per la Sardegna la rinuncia ad una struttura equilibrata della produzione e ad un omogeneo assetto demografico. Per delineare un quadro di riferimento territoriale più aderente alla realtà, che già da allora manifestava squilibri interni, vennero operati numerosi approfondimenti in vari settori

considerati portanti e furono introdotti i Piani di zona, quali strumenti di più dettagliata articolazione degli interventi nei settori medesimi.

Per quanto riguarda, inoltre, gli strumenti di attuazione, se pure sono state enucleate le cinque Superzone di gravitazione economica al fine di ottenere la diffusione degli interventi, si è evitato di individuare le interdipendenze che si sarebbero dovute dare agli interventi stessi.

Inoltre, la mancata conoscenza delle interdipendenze settoriali del sistema economico sardo all'inizio dell'attuazione del Piano di Rinascita, ha costituito un grave limite per la programmazione e conseguentemente per un razionale assetto del territorio. Scarsa efficacia hanno avuto i numerosi studi condotti su un insieme vasto di problemi, in quanto spesso compiuti in maniera disarticolata e senza una visione globale delle interdipendenze fra i vari settori produttivi e le Superzone.

Riportiamo quale documento del secondo capitolo la previsione finanziaria del Piano di Rinascita, allo scopo di meglio valutare i riflessi della manovra economica sulla realtà socio-territoriale dell'Isola.

Dalla valutazione delle previsioni finanziarie, si può constatare come queste siano risultate inadeguate già alla fine degli anni '60. La consistenza, infatti, del Piano, globalmente valutata, sarebbe dovuta ammontare a circa 1300 miliardi, a fronte dei 600 effettivamente stanziati.

Appare altresì utile una ulteriore considerazione circa la ripartizione tra i vari settori delle disponibilità finanziarie previste. Si può all'uopo rilevare che parte dei fondi previsti per la razionalizzazione delle attività produttive nel settore agricolo è stata utilizzata per finanziare attività produttive del settore industriale, la cui interdipendenza col settore agricolo non è stata mai sufficientemente garantita. Intuibili sono le cause di tale dislocazione di risorse, se si pensa alle sempre più evidenti di-

sfunzioni del settore agricolo nel Meridione. Tali disfunzioni consistevano in Sardegna, in modo particolare, nella eccessiva frammentazione fondiaria e nel perpetuarsi di tecniche colturali ormai obsolete. In queste condizioni, l'economia agricola richiedeva sempre maggiori interventi di sostegno per poterne assicurare un minimo di continuità, ragion per cui, a partire dagli anni '60, l'attenzione si spostò maggiormente verso l'attività industriale, nella convinzione di migliorare attraverso tale scelta il tenore di vita e rendere più omogenea la società.

La ricerca della localizzazione industriale si è concretizzata nella istituzione delle Zone industriali, che hanno assunto strutture e caratteristiche differenti in relazione ai diversi territori di insediamento e dai relativi problemi ed anche a causa della disomogeneità normativa.

In origine, le zone industriali istituite hanno assunto connotati differenti, riconducibili sostanzialmente a due tipi:

1. Zone industriali di intervento prevalentemente urbanistico, inquadrare nei piani regolatori comunali ai sensi della Legge 18 agosto 1942, n. 1150, c.d. "legge urbanistica fondamentale", e configurate come porzioni di territorio comprese entro limiti ben definiti e riservate all'insediamento coordinato di industrie nell'ambito delle destinazioni del suolo previste dai piani stessi. Così concepite, tali zone non furono tuttavia quasi mai determinanti agli effetti della promozione dello sviluppo industriale;
2. Zone industriali di intervento prevalentemente economico, configurate come strumenti di propulsione dello sviluppo. Alla loro creazione si è provveduto con leggi speciali. Anche per queste zone, si può peraltro constatare che, nella maggior parte dei casi, non sono riuscite a svolgere un'effettiva funzione di inserimento delle economie locali in contesti economici più vasti, o di integrazione fra economie locali potenzialmente complementari.

Le esperienze maturate attraverso la realizzazione dei suddetti tipi di Zone Industriali ed il progredire delle teorie di svi-

luppo, hanno determinato l'esigenza di aggiornare tale strumento di gestione del territorio.

Con la Legge 10 agosto 1950, n. 646 (Istituzione della Cassa per il Mezzogiorno) è stato dato inizio alla politica statale di intervento e promozione dello sviluppo nel Meridione. Nella prima fase d'applicazione della legge, cioè fino al 1957, è stata perseguita una politica volta essenzialmente al miglioramento delle infrastrutture civili nelle zone urbane ed al maggiore sfruttamento delle risorse naturali nei territori rurali.

Con la Legge 29 luglio 1957, n. 634 (Provvedimenti per il Mezzogiorno), è stato dato maggiore impulso alla promozione ed alla incentivazione dei processi industriali, soprattutto attraverso cospicui investimenti nel Sud da parte delle industrie a partecipazione statale.

Con l'art. 21 di quest'ultima legge, è stata in particolare autorizzata la costituzione di consorzi di enti pubblici, aventi il fine di favorire nuove iniziative industriali per le quali fosse stata prevista la concentrazione in una determinata zona.

Si è in tal modo compiuto il primo passo verso la regolamentazione unitaria dell'istituto della zona industriale che, grazie anche alle numerose norme intervenute successivamente, è venuta ad assumere funzioni di rilevante importanza.

Con la specifica attuazione degli strumenti previsti dalle suddette disposizioni normative, si è concretizzato il concetto di zona industriale, nella fattispecie con la realizzazione degli istituti di Area di sviluppo industriale (A.S.I.) e di Nucleo di industrializzazione (N.I.), istituti che avrebbero dovuto consentire la necessaria differenziazione delle dimensioni e delle forme degli interventi (fig. 3).

Nella rispettiva configurazione, le A.S.I. costituiscono poli di sviluppo principali, consistenti in un territorio con caratteristiche metropolitane ed interessate da forti fenomeni di concentrazione industriale; i N.I., d'altro canto, si configurano come punti

di mediazione territoriale degli effetti di sviluppo dei poli principali, ed appaiono altresì un correttivo alla industrializzazione concentrata nelle aree, per legittimare in termini sociali l'industrializzazione polarizzata.

I Consorzi per le A.S.I. e per i N.I., realizzano i loro compiti di programmazione e di pianificazione secondo una interessante formula di responsabile compartecipazione e collaborazione tra Amministrazione centrale ed Enti Locali interessati.

Compito, infatti, affidato a detti Consorzi è la redazione di specifici Piani Regolatori, equiparati ai Piani Territoriali di Coordinamento di cui all'art. 5 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, sulla base di concrete valutazioni degli sviluppi e delle modificazioni strutturali ed ambientali.

Con la Legge 18 luglio 1959, n. 555 (Modifiche ed integrazioni della Legge 29 luglio 1957, n. 634 sui provvedimenti per il Mezzogiorno) è stato realizzato il collegamento tra la regolamentazione delle A.S.I. e dei N.I., e la disciplina urbanistica, e ciò mediante i Piani Regolatori, che costituiscono i documenti-programma dei rispettivi Consorzi. In particolare, in base alla Legge n. 555/1959 i Consorzi hanno la potestà di acquisire al proprio patrimonio i terreni occorrenti attraverso l'esproprio, di disciplinare gli insediamenti, di infrastrutturare il proprio comprensorio, di completare il sistema di economie interne mediante la predisposizione di servizi generali.

La Regione ha successivamente attuato il collegamento tra i Piani Regolatori delle A.S.I. e dei N.I. e la programmazione economica, e ciò nell'intento di creare un tessuto unitario e coerente di interventi che evitasse iniziative sporadiche e disorganiche.

Tuttavia, le modifiche relative alla funzione, al contenuto, alla portata ed alla collocazione dei Piani Regolatori per le A.S.I. ed i N.I., non sono state accompagnate da una revisione della struttura del Consorzio di sviluppo industriale che la rendesse più adeguata al perseguimento degli obiettivi della Rinascita.

Nel contempo il Piano quinquennale 1965-1969, impostava le linee fondamentali dell'assetto territoriale-industriale. Nella concreta realizzazione di tali linee, l'A.S.I. di Cagliari può essere considerata quella a più alto sviluppo, mentre i N.I. ed in particolare quelli di Olbia e di Arbatax, non conobbero vere e proprie attività industriali prima che intervenissero la Cassa per il Mezzogiorno e la Regione Sardegna. L'istituzione dei suddetti N.I. risponde, infatti, soprattutto all'esigenza di correggere, per quanto possibile, la asimmetria longitudinale nella distribuzione delle risorse (fig. 4).

Non a caso, l'azione derivante dalla politica di sviluppo basata sulla teoria classica dei poli, si è orientata maggiormente verso la parte occidentale dell'Isola, e ciò a causa della migliore presenza e distribuzione di risorse naturali, nonché di una più adeguata infrastrutturazione nel settore dei trasporti.

Con l'individuazione delle A.S.I. si è, almeno in parte, agevolato il raggiungimento degli obiettivi del Piano di Rinascita, ma, allo stesso tempo, è stato influenzato l'assetto socio-territoriale regionale, come più avanti esposto. Al riguardo, si possono, a circa trent'anni dall'inizio di tale politica di industrializzazione, rilevare gli effetti da questa prodotti.

L'assetto del territorio è rimasto pressoché immutato, essendo unicamente variate le cifre, le ragioni ed i motivi dell'aggregazione urbana. Tale aggregazione, originariamente generata per effetto degli insediamenti industriali, ha successivamente mutato le sue cause, per dar quindi luogo ad una economia basata sul commercio, sui servizi ed in generale sul settore terziario.

Possiamo, inoltre, evidenziare che la popolazione gravitante negli anni '60 attorno agli aggregati industriali ammontava a circa 960.000 unità, i 2/3 degli 1.427.000 allora residenti in Sardegna, e che la popolazione insediata in prossimità dei N.I. di Olbia e di Arbatax non raggiungeva le 81.000 unità, appena l'8,7% della popolazione sarda interessata dal settore industriale.

Il Piano quinquennale 1965-1969, pur riconoscendo come validi strumenti per lo sviluppo industriale le A.S.I. ed i N.I., sottolineava la necessità di istituire nuovi ambiti di minore concentrazione industriale, capaci tuttavia di favorire una rapida ed equilibrata distribuzione territoriale. Si è a tal proposito utilizzata la Zona industriale di interesse regionale (Z.I.R.), già prevista dalla L.R. 7 maggio 1953, n. 22 (Provvidenze dirette a promuovere e favorire lo sviluppo di attività industriali e commerciali in Sardegna), come l'organismo più idoneo per la diffusa industrializzazione nell'Isola.

Con tali prospettive, sono nate le Z.I.R. di Villacidro, Iglesias, Macomer, Nuoro, Siniscola, Ozieri, Sassari e Tempio.

All'inizio degli anni '70, si è avvertita l'esigenza di un nuovo sistema di programmazione, articolato per settori. In questa ottica si è adottato il Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975, più noto come "Progetto '80". In base a tale rapporto, la programmazione si articolava in azioni progettuali intese come insiemi di decisioni operative e definite in termini di obiettivi quantitativi e di specificazioni territoriali. L'adeguamento degli strumenti e dei contenuti previsti dal rapporto in parola sono risultati tuttavia limitati.

Negli stessi anni, con la Legge 25 giugno 1974, n. 268, (Rifinanziamento, integrazione e modifica della Legge 11 giugno 1962, n. 588 e riforma dell'assetto agro-pastorale in Sardegna) è stato rifinanziato l'intervento straordinario dello Stato in Sardegna fino al 1984, con particolare attenzione agli interventi diretti a promuovere la diffusione delle imprese di piccole dimensioni, nonché delle industrie manifatturiere ad alta densità occupativa.

Inoltre, con la L.R. 1 agosto 1975, n. 33 (Compiti della Regione nella programmazione) è stata assunta la programmazione come metodo di intervento nell'attività economica, per indiriz-

zarla e coordinarla a fini sociali. In tal senso, quest'ultima legge ha istituito, al fine di conseguire il decentramento dell'amministrazione regionale in ciascuna Zona Omogenea, gli Organismi Comprensoriali che, dotati di autonomia contabile ed amministrativa, avrebbero dovuto costituire le unità di base della programmazione economica (fig. 5).

Si è cercato in tal modo di individuare aree per interventi omogenei, prevalentemente mono-orientati, o comunque tali da delimitare settori prioritari rispetto alle altre componenti della struttura locale. Sotto questo profilo, il Comprensorio ha dimostrato una maggiore razionalità strutturale rispetto alle Zone Omogenee, in quanto trattasi di unità territoriale atta a programmare interventi in ambito locale, senza tuttavia coinvolgere il contesto regionale.

Venti dei venticinque Comprensori come sopra costituiti si sovrapponevano alle preesistenti Comunità Montane. Queste ultime, previste dalla Legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna) allo scopo di valorizzare le zone interne per una azione di riequilibrio economico e sociale, sono state costituite in Sardegna con la L.R. 3 giugno 1975, n. 26 (Costituzione, funzionamento e attività delle Comunità montane - esercizio delle competenze attribuite alla Regione dalla Legge 3 dicembre 1971, n. 1102).

Ai Comprensori è stata, fra l'altro, conferita la personalità giuridica, così che i rispettivi provvedimenti hanno avuto forma e contenuto normativo, idonei a determinare scelte prioritarie in ordine alle materie di loro competenza.

Rispetto alle Zone omogenee, si è quindi trattato di organismi profondamente innovativi, in quanto è stata loro attribuita una competenza di amministrazione attiva e non meramente consultiva in merito all'uso del territorio e delle risorse. I Comprensori sono stati pertanto considerati gli unici elementi di aggregazione fra comuni in grado di giungere ad una completa

attuazione del piano di sviluppo regionale sui singoli territori di competenza. Tuttavia, solo pochi anni dopo la loro costituzione, i Comprensori denotarono evidenti limiti nell'azione istituzionale. Tali organismi, infatti, in quanto derivati da antiche unioni di interesse ed espressione di tendenze cantonali presenti nella storia sarda, hanno spesso determinato difficoltà nel coinvolgere nel processo di sviluppo i Comprensori più deboli.

Nel 1976, presso il Comitato per la programmazione (costituito con D.P.G. 27 novembre 1975, n. 340), si è formato il primo nucleo tecnico del "gruppo di lavoro per l'assetto del territorio", e ciò in aderenza a quanto stabilito dalla Legge n. 268/1974 che infatti prevedeva che il Piano degli interventi socio-economici fosse affiancato da uno Schema di Assetto Territoriale.

Negli atti preparatori di tale Schema si affermava la concezione del territorio come risorsa da difendere nella sua totalità ed integrità, attraverso una politica di conservazione attiva propria di una ipotesi di sviluppo limitata e per certi versi correttiva se non alternativa rispetto a quella meridionalistica degli anni '60. L'obiettivo era quello di considerare tutte le risorse produttive, abitative, infrastrutturali e di servizio, mediante la riqualificazione ed il potenziamento urbano del territorio nella sua interezza.

Nel 1980 è stato elaborato e quindi presentato al Consiglio regionale un Rapporto sullo schema di assetto, ricco di originali analisi e fortemente innovativo che, partendo dallo "stato di salute" del territorio definiva 10 Regioni Urbane per aggregare i Comprensori in insiemi più ampi, onde ottenere una soglia minima di popolazione non inferiore ai 70.000 abitanti.

Secondo il Rapporto, infatti, i Comprensori, così come delimitati, costituivano sì un importante riferimento per la programmazione regionale, ma l'ambito territoriale e demografico della maggior parte di essi non consentiva delle efficienti relazioni tra insiemi economici e produttivi (fig. 6).

Per contro, le Regioni Urbane si ponevano non come entità amministrative, ma come strumento sperimentale in grado di riorganizzare e determinare strutture di servizio e reti di trasporto (fig. 7). In tale scenario innovativo, i Comprensori si sarebbero potuti incontrare, al fine di verificare le rispettive interazioni in termini di servizio urbano nel territorio, attivando altresì un processo di confronti, valutazioni e scelte, d'intesa con la Regione.

Negli anni successivi la redazione del suddetto Rapporto, è stata da più parti auspicata l'attuazione del Piano di assetto del territorio, come il più idoneo strumento atto a coordinare la localizzazione delle attività produttive allo scopo di assicurare un equilibrio fra le diverse Regioni Urbane dell'Isola.

Circa gli effetti prodotti, possiamo distinguere, per semplificare, quelli economico-sociali e quelli socio-territoriali.

Per i primi si è constatato che il processo di industrializzazione mirante al riequilibrio è rimasto estraneo alle strutture produttive della nostra Regione. La mancata corrispondenza fra previsioni e realtà, ha dato infatti origine ad una evidente discrepanza, e cioè l'incremento del reddito non accompagnato dall'incremento occupazionale.

Nella appendice 2.1 viene riportata l'analisi di alcuni indicatori economici, allo scopo di meglio valutare cause ed effetti del processo di rinascita basato sui poli di sviluppo industriale.

Dall'analisi degli indicatori emerge, relativamente al periodo in esame, una contrazione dei posti di lavoro che può essere intesa come l'indice che meglio evidenzia lo squilibrio del processo economico fino agli anni '70. Se infatti, al reale incremento del reddito ha corrisposto una diminuzione occupazionale, ciò può farsi risalire alla presenza in Sardegna di attività produttive prevalentemente rivolte verso l'esterno.

L'affermarsi, inoltre, di attività produttive estranee alla struttura del sistema economico isolano, ha implicato la perife-

ricizzazione dello sviluppo regionale, con dipendenze dello stesso da centri decisionali estranei all'Isola.

A quanto sopra esposto, è da aggiungere il rallentamento del tasso di crescita del settore industriale, conseguente alla crisi petrolifera che si è verificata proprio quando gli impianti petrolchimici sardi stavano vivendo il periodo più favorevole. Tale fase critica ha determinato notevoli distorsioni nello sviluppo polarizzato ed ha quindi colpito l'industria petrolchimica sarda già impegnata da una politica di investimenti tendente ad allargarne la capacità produttiva, fin quasi a raddoppiarla.

La suddetta crisi ha inoltre determinato, a livello nazionale, uno spostamento degli investimenti industriali verso zone del Paese dove l'industria era maggiormente presente, dal punto di vista dimensionale, con effetti trainanti in termini economici.

Per quanto concerne, l'analisi degli effetti socio-territoriali dell'azione politica per poli, si può constatare come i Piani industriali abbiano tuttavia rappresentato una certezza per il territorio. Gli stessi Piani infatti, oltre al settore industriale nelle sue varie articolazioni (localizzazione, dimensionamento ed infrastrutturazione del territorio interessato), hanno preso in considerazione anche altri settori, quali il turismo ed i servizi di uso collettivo.

In alcuni Piani si possono anche ritrovare importanti raccomandazioni per la salvaguardia del patrimonio ambientale, come pure l'avvio della realizzazione di importanti infrastrutture, sulle quali si è poggiata la crescita fisica e gravitazionale delle città.

Tuttavia, la pianificazione industriale ha presentato limiti relativi alla razionalità degli insediamenti che spesso si sono rivelati troppo ottimistici nel dimensionamento. I limiti consistevano soprattutto nei rapporti tra zona industriale e città, e tra industria ed agricoltura, non soltanto in termini di giustapposizione cartografica, quanto piuttosto di fabbisogno infrastrutturale e

di integrazioni di programmi. Ciò è in parte ricollegabile non tanto alla nascita dei Consorzi, quanto ai loro Piani, i quali hanno iniziato ad operare sul territorio quando i suddetti limiti erano una realtà difficile da superare, limiti che la mancanza di una adeguata politica di piano non ha certo aiutato a risolvere.

Gli effetti sul territorio si sono manifestati quindi una volta che lo sviluppo di tipo industriale aveva già raggiunto una dimensione consistente, al punto che i centri di gravitazione risultavano spesso impreparati a soddisfare i bisogni di servizi, di trasporti ed abitativi. Le amministrazioni non hanno fornito una adeguata risposta a questi bisogni limitandosi, a seconda dei casi, ad utilizzare i parametri edificatori. Pertanto, gli unici strumenti in grado di fornire una valida risposta alle prospettive di sviluppo del territorio sono stati i Piani industriali che, in quanto imperniati sulla crescita degli insediamenti industriali, hanno manifestato i propri limiti temporali.

A tal proposito, si è evidenziato che gli indicatori usati in fase di redazione dei Piani si sono modificati in modo sostanziale, il che ha comportato fenomeni sul territorio non prevedibili e quindi non facilmente controllabili. Queste modificazioni del modello di sviluppo polarizzato hanno posto l'esigenza di un coordinamento, esterno agli ambiti ed alle competenze istituzionali dei singoli Consorzi, che però è di fatto venuto a mancare. Si può, inoltre, aggiungere che la politica industriale ha creato aspettative superiori a quelle reali, ragion per cui è andata sì formandosi una coscienza industriale prima inesistente, ma si sono contemporaneamente squilibrate le potenzialità produttive, sociali e territoriali, rendendo pertanto più difficile il controllo delle varie fasi di sviluppo. Tre sono i fattori a cui possono essere ricondotte tali aspettative.

Il primo consiste nell'elevato numero di Consorzi in riferimento alla popolazione ed alle effettive potenzialità di sviluppo dell'Isola. Vi è, infatti, un notevole squilibrio tra la percentuale

di territorio coinvolto dai Piani di sviluppo (circa il 37%) rispetto all'intera regione, tra la percentuale di popolazione rappresentata nei Consorzi (circa il 71%) rispetto alla Sardegna, e tra la percentuale di addetti (circa il 7%) rispetto alla popolazione attiva.

Il secondo, d'altro canto, risiede nell'alta incidenza di infrastrutture portuali rispetto alla domanda di trasporto da e per la Sardegna. Tant'è che oggi, a circa 20 anni dalla conferenza regionale dei trasporti, svoltasi a Cagliari nel giugno del 1980, non si è ancora individuato per quale e quanta domanda di trasporto alcune infrastrutture (ed in particolare quelle portuali) siano state progettate, come pure non è ancora chiaro il loro ruolo nelle linee di sviluppo regionale.

Il terzo ed ultimo di questi fattori è dato dalla presenza delle industrie di base particolarmente specializzate, che non si sono rivelate le più adatte a produrre gli auspicati positivi effetti di diffusione nel territorio regionale, per i motivi economici che abbiamo sopra esaminato.

È tuttavia importante che le cause dello squilibrio socio-territoriale vadano altresì ricercate nei fattori strutturali ed infrastrutturali, che hanno caratterizzato e che spesso in taluni casi ancora caratterizzano il territorio.

Tra i fattori strutturali possiamo annoverare:

- a. la posizione geografica, che di fatto ha costituito un freno nel sistema economico ed ha spesso determinato la marginalizzazione dell'Isola;
- b. le caratteristiche geomorfologiche ed in particolare la scarsa presenza di terreni coltivabili che, in parte consumati dagli insediamenti di tipo industriale, hanno contribuito alla non integrazione tra agricoltura ed industria;
- c. le risorse umane, la cui penuria ha costituito una delle cause fondamentali del limitato sviluppo.

Per quanto invece riguarda i fattori infrastrutturali, è opportuno esporre alcune considerazioni, relative, in particolare, al periodo di avvio del processo di sviluppo industriale in Sardegna. La dotazione infrastrutturale era allora particolarmente carente, sia nel settore del trasporto su strada, che in quello ferroviario e marittimo. Infatti, molto spesso le reti di trasporto risultavano in Sardegna, in termini di quantità-qualità, inferiori rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, soprattutto perché obsolete. A partire dagli anni '50, si è avviato il Piano per le opere pubbliche gestito dalla Cassa per il Mezzogiorno, il quale, mediante il miglioramento e la realizzazione di infrastrutture, si proponeva di creare le precondizioni essenziali dello sviluppo industriale.

In Sardegna si è operato mediante infrastrutture di trasporto di rete e di poli di scambio. In particolare, i collegamenti della dorsale sarda e quelli ferroviari con i loro successivi miglioramenti, hanno molto contribuito ad avvicinare Cagliari, Sassari ed Olbia. Tuttavia tali collegamenti hanno, per alcuni versi, limitato la prospettiva di sviluppo regionale, che poteva essere più articolata e coinvolgente, ed hanno quindi accentuato l'isolamento dei territori più interni.

Nella situazione territoriale articolata per "poli" esistevano rilevanti carenze di accessibilità, come emerge chiaramente dalla fig. 8. Se si misura, infatti, l'accessibilità attraverso i tempi di percorrenza propri dei servizi di trasporto collettivo su strada e su rotaia, si può rilevare che il territorio risulta scarsamente accessibile, soprattutto a causa delle caratteristiche geometriche e di tracciato.

Per quanto riguarda in particolare la rete ferroviaria, questa risulta insufficientemente interconnessa, in quanto carente di collegamenti tra il tracciato ferroviario complementare e quello statale, implicando perciò pesanti condizionamenti alle persone ed alle merci. Possiamo in proposito ricordare che la spesa annuale per la mobilità su strada era, nel 1979, circa lire 60.000 per abitante.

Tale valore, se da una parte risultava di molto inferiore alla media nazionale (pari a circa lire 750.000 per abitante), dall'altra appariva più consistente rispetto a quello delle restanti regioni del Mezzogiorno ed in genere superiore a quello delle aree cui compete un reddito pro-capite analogo a quello sardo.

È inoltre da evidenziare che in quel periodo si ipotizzava un sistema di rete ferroviaria elettrificata, senza tuttavia prestare altrettanta attenzione ai nodi inter-modal degli agglomerati industriali, disattendendo pertanto quanto suggerito dalla Conferenza regionale dei trasporti. Conseguentemente, alla fine degli anni '70 (e purtroppo ancor oggi), il territorio regionale risulta servito, similmente a tutto il Mezzogiorno, da direttrici di traffico longitudinali, in assenza peraltro di direttrici trasversali stradali e ferroviarie. Ciò non ha certo favorito nel territorio regionale una relazione diretta tra aree forti e deboli, né ha contribuito a liberare alcune zone dall'isolamento.

Profondamente legato alla polarizzazione delle attività produttive industriali è il problema della pendolarità. Lo sviluppo urbanistico degli agglomerati urbani non è stato infatti accompagnato da una struttura dei trasporti adeguata a rispondere alle mutate esigenze. Inoltre, gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto collettivo sono stati spesso penalizzati nei confronti della mobilità individuale, creando così situazioni di squilibrio delle aree urbane.

Tale scenario complessivamente valutato ha generato, come conseguenza, una sempre più forte esigenza di una politica di sviluppo territoriale, intesa come strumento centrale dell'azione meridionalistica, in particolar modo nelle aree urbane, ove risultavano maggiormente pressanti i problemi legati alla carenza di abitazioni ed alla conseguente espansione edilizia non controllata.

2.1. Appendice:

La manovra economica del piano di rinascita: tra previsioni e realtà

Il Piano di Rinascita economica e sociale della Sardegna prevedeva un'ipotesi finanziaria totale per interventi pubblici e privati di cui l'economia regionale avrebbe dovuto disporre nel dodecennio 1963-1975, articolata come segue:

Tab. 1* - Previsione finanziaria totale (1963-1975)

<i>finanziamenti straordinari previsti della Legge n. 588/1962</i>	<i>400 miliardi</i>
<i>finanziamenti ordinari regionali</i>	<i>300-350 miliardi</i>
<i>altri finanziamenti statali</i>	<i>400-450 miliardi</i>
<i>finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno</i>	<i>200 miliardi</i>
<i>finanziamenti privati</i>	<i>500-600 miliardi</i>
<i>Totale</i>	<i>1.800-2000 miliardi</i>

Contro una previsione di finanziamento alla fine degli anni '60 di circa 1.200-1.300 miliardi.

* Elaborazione dei dati reperiti da: *Limiti della pianificazione regionale. Il sorgere degli squilibri regionali*, a cura di G. Sabattini.

Tab. 2* - Investimenti eseguiti alla fine degli anni '60

<i>con finanziamenti straordinari previsti della Legge n. 588/1962</i>	<i>170.8 miliardi</i>
<i>con finanziamenti ordinari regionali</i>	<i>3.6 miliardi</i>
<i>con altri finanziamenti statali</i>	<i>9.1 miliardi</i>
<i>con finanziamenti della Cassa per il Mezzogiorno</i>	<i>74.6 miliardi</i>
<i>con finanziamenti privati</i>	<i>360.8 miliardi</i>
<i>Totale</i>	<i>618.9 miliardi</i>

Tab. 3* - Settori di investimento previsti

	miliardi	%
<i>Agricoltura</i>	<i>150</i>	<i>43.5</i>
<i>Industria</i>	<i>100</i>	<i>29.0</i>
<i>Turismo</i>	<i>36</i>	<i>10.5</i>
<i>Formazione professionale e sanità</i>	<i>38</i>	<i>11.0</i>
<i>Altri settori</i>	<i>11</i>	<i>3.1</i>
<i>Fondo di riserva spese attuazione</i>	<i>10</i>	<i>2.9</i>
<i>Totale</i>	<i>345</i>	<i>100 %</i>

* Elaborazione dei dati reperiti da: *Limiti della pianificazione regionale. Il sorgere degli squilibri regionali*, a cura di G. Sabatini.

Tab. 4 - Investimenti realizzati per settore

	miliardi	%
<i>Agricoltura</i>	52.9	33.0
<i>Industria</i>	68.3	42.8
<i>Turismo</i>	32.0	20.0
<i>Formazione professionale e sanità</i>	6.7	4.2
<i>Altri settori</i>	0.1	0.06
<i>Totale</i>		<i>160</i>
		<i>100 %</i>

Riportiamo, inoltre, l'analisi di alcuni indicatori del processo economico derivante dalla politica per poli. A tal proposito, circa il reddito, constatiamo una sua crescita, nel periodo compreso tra il 1963 e il 1970, nella misura del 100,1%, cui è corrisposto nel 1970, un reddito netto pro-capite di lire 643.225. Se all'uopo si considera che il Piano di Rinascita prevedeva un reddito netto interno pro-capite di lire 458.000 - 480.000 nel 1975, possiamo concludere che gli obiettivi prefissati, con riferimento al reddito, complessivamente risultano raggiunti e superati dal sistema regionale, e ben in anticipo sul periodo previsto.

Nelle previsioni del Piano di Rinascita del 1975, tuttavia, la ripartizione nei singoli settori della formazione del reddito lordo regionale doveva risultare la seguente:

Anno	agricoltura	industria	altre attività
1975	21%	36%	43%

Dal confronto dei dati reali, relativi alla partecipazione dei singoli settori produttivi alla formazione del reddito lordo regionale, consegue che l'evoluzione delle singole incidenze si è discostata notevolmente da ogni tendenza compatibile con le previsioni del Piano, come emerge dalla tabella seguente.

Tab. 5 - Composizione in percentuale
del reddito lordo regionale interno per settore produttivo
riferito agli anni compresi tra il 1961 e il 1978:**

Anno	agricoltura	industria	altre attività
1951	36.1	35.5	28.4
1963	23.0	23.4	53.6
1967	18.4	26.9	54.7
1971	16.4	29.8	59.5
1975	11.9	28.6	56.5
1978	8.8	34.7	56.5

Le cause del divario tra previsioni e dati reali, vanno ricercate negli anni a cavallo tra il 1950 e '60, quando il "boom" caratterizzava le attività produttive in prevalenza nell'Italia settentrionale, coinvolgendo la Sardegna in una consistente emigrazione. Una prima fase del fenomeno migratorio prese avvio a seguito dall'entrata in crisi delle attività estrattive e successivamente a causa della situazione stagnante nel settore agricolo.

Nella seconda metà degli anni '60 e fino ai primi anni '70, il movimento migratorio continuò ad interessare una consistente porzione della popolazione, ricollegabile questa volta alla presenza di poli-catalizzatori di risorse umane, come le industrie del nord Italia.

** Elaborazione dei datireperiti da: *Mercato del lavoro e squilibri regionali: il caso Sardegna*, a cura di A. Carboni e A. Devoto, Napoli 19-21 ottobre 1981.

Tab. 6 - Saldo migratorio Sardegna - altre regioni
negli anni 1967-1978:**

Anno	iscritti	cancellati	saldo
1976	10.600	19.340	-8.740
1968	10.913	20.834	-9.921
1969	10.531	20.852	-10.321
1970	5.641	20.226	-14.585
1971	6.897	18.424	-11.527
1972	8.474	18.398	-10.238
1973	7.474	16.701	-9.227
1974	12.806	15.704	-2.898
1975	11.501	13.114	-1.613
1976	11.953	12.755	-1.602
1977	10.269	12.362	-2.093
1978	8.975	11.759	-2.784

Tab. 7 - Saldo migratorio Sardegna - estero negli anni 1967-1978:**

Anno	iscritti	cancellati	saldo
1967	1.619	11.772	-10.153
1968	2.075	7.758	-4.983
1969	2.585	3.209	-624
1970	2.195	2.654	-459
1971	2.100	2.860	-760
1972	2.331	2.220	+110
1973	2.033	1.640	+393
1974	2.120	1.416	+704
1975	2.621	1.063	+1.558
1976	2.269	1.250	+1.019
1977	1.777	943	+762
1978	1.556	1.315	+241

** Elaborazione dei dati reperiti da: *Mercato del lavoro e squilibri regionali: il caso Sardegna*, a cura di A. Carboni e A. Devoto, Napoli 19-21 ottobre 1981.

Analizzando le previsioni occupazionali del Piano di Rina-
scita, sempre con riferimento all'anno 1975, si può rilevare una
ipotesi di creazione di 145.000 posti di lavoro, con occupazione
complessiva di 580.000 occupati, così distribuiti:

Anno	agricoltura	industria	altre attività
1975	150.000	220.000	210.000

Per il raggiungimento di tale obiettivo, il Piano prevedeva
che l'incidenza della popolazione attiva sulla popolazione tota-
le, durante l'intero periodo di attuazione, sarebbe dovuta passa-
re dal 32% nel 1963 al 41% nel 1975. All'incremento della po-
polazione attiva avrebbe dovuto far seguito una migliore distri-
buzione della stessa nei vari settori produttivi ed un riassorbi-
mento della disoccupazione nelle varie zone interessate.

Nella realtà, quanto previsto non si è verificato. I risultati oc-
cupazionali, riferiti al periodo 1963-1970 indicano infatti un
aumento della disoccupazione da 17.000 a 22.000 unità, pas-
sando, rispetto al totale delle forze lavoro, dal 3,74 % al 5,08 %,
e ciò malgrado la popolazione attiva sia diminuita e la sua inci-
denza sulla popolazione totale sia passata dal 32,0 % al 29,6 %.
L'occupazione totale, per contro, è diminuita da 437.000 a
411.000 unità.

Zona omogenea	Superficie territoriale	Popolazione al 1961	Densità territoriale ab./Ha.	Pop. % sul totale della pop. sarda
N. 1	189.107	184.929	1,022	13,00
N. 2	193.040	64.053	3,013	4,51
N. 3	108.296	40.898	2,647	2,88
N. 4	255.927	87.122	2,937	6,13
N. 5	118.622	56.940	2,083	4,00
N. 6	222.024	85.363	2,600	6,00
N. 7	100.774	83.512	1,254	5,87
N. 8	137.776	70.391	1,957	4,95
N. 9	157.557	60.094	2,621	4,23
N. 10	157.510	50.362	3,127	3,54
N. 11	198.606	148.469	1,337	10,44
N. 12	196.943	309.043	0,637	21,73
N. 13	130.757	35.514	3,681	2,50
N. 14	151.479	106.138	1,427	7,46
N. 15	89.774	38.844	2,311	2,76
	2.408.192	1.421.672	1.694	100,00

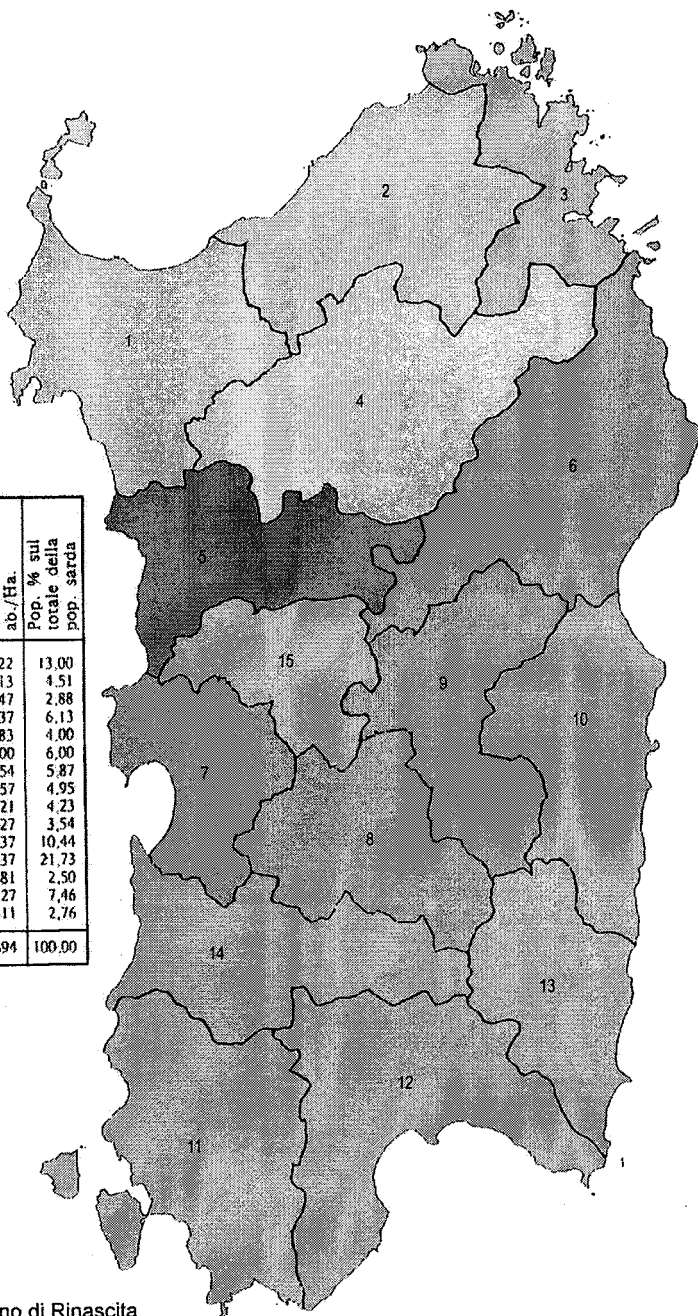


Fig. 1 - Zone omogenee del Piano di Rinascita

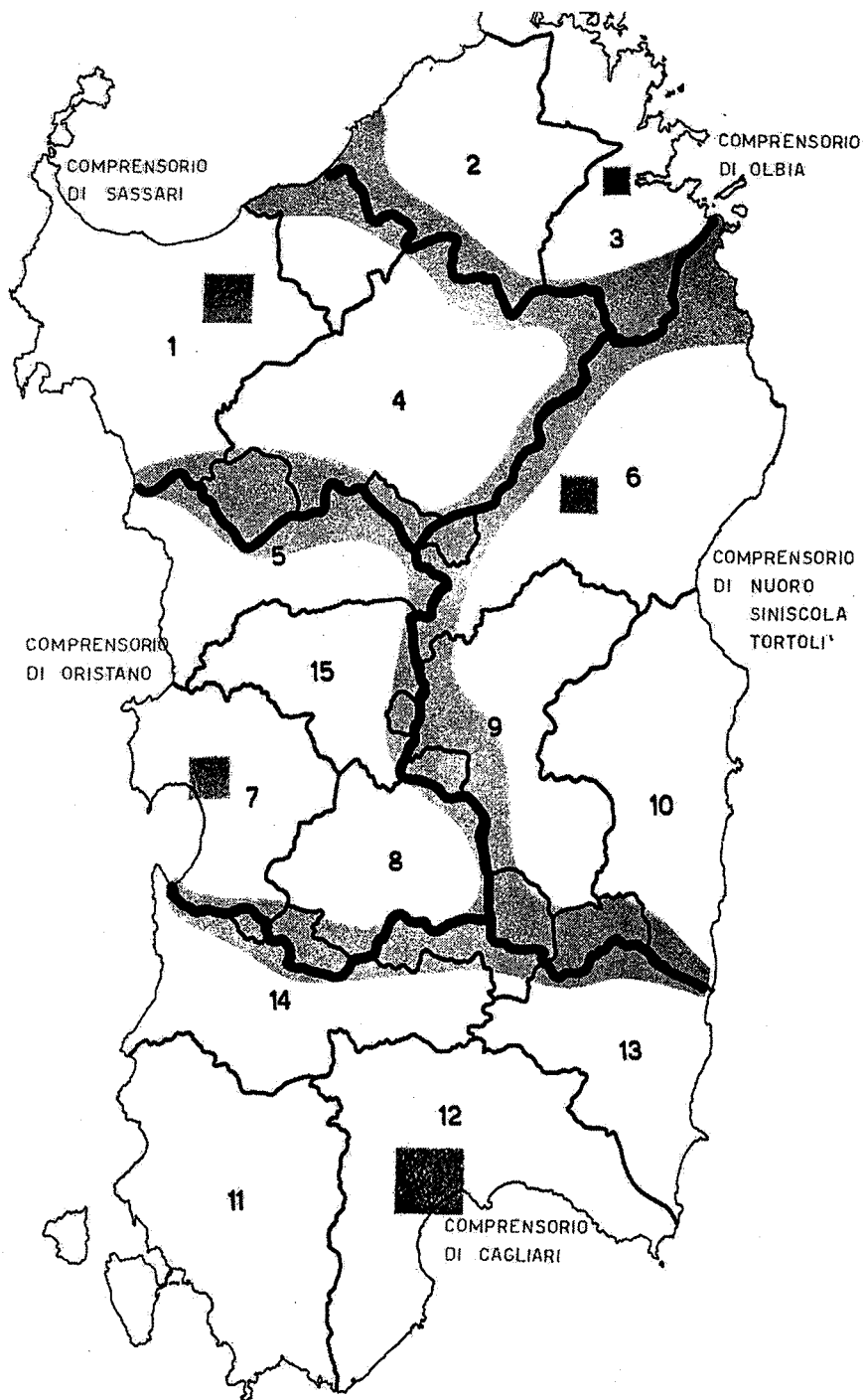


Fig. 2 - Le cinque superzone di aravitazione economica

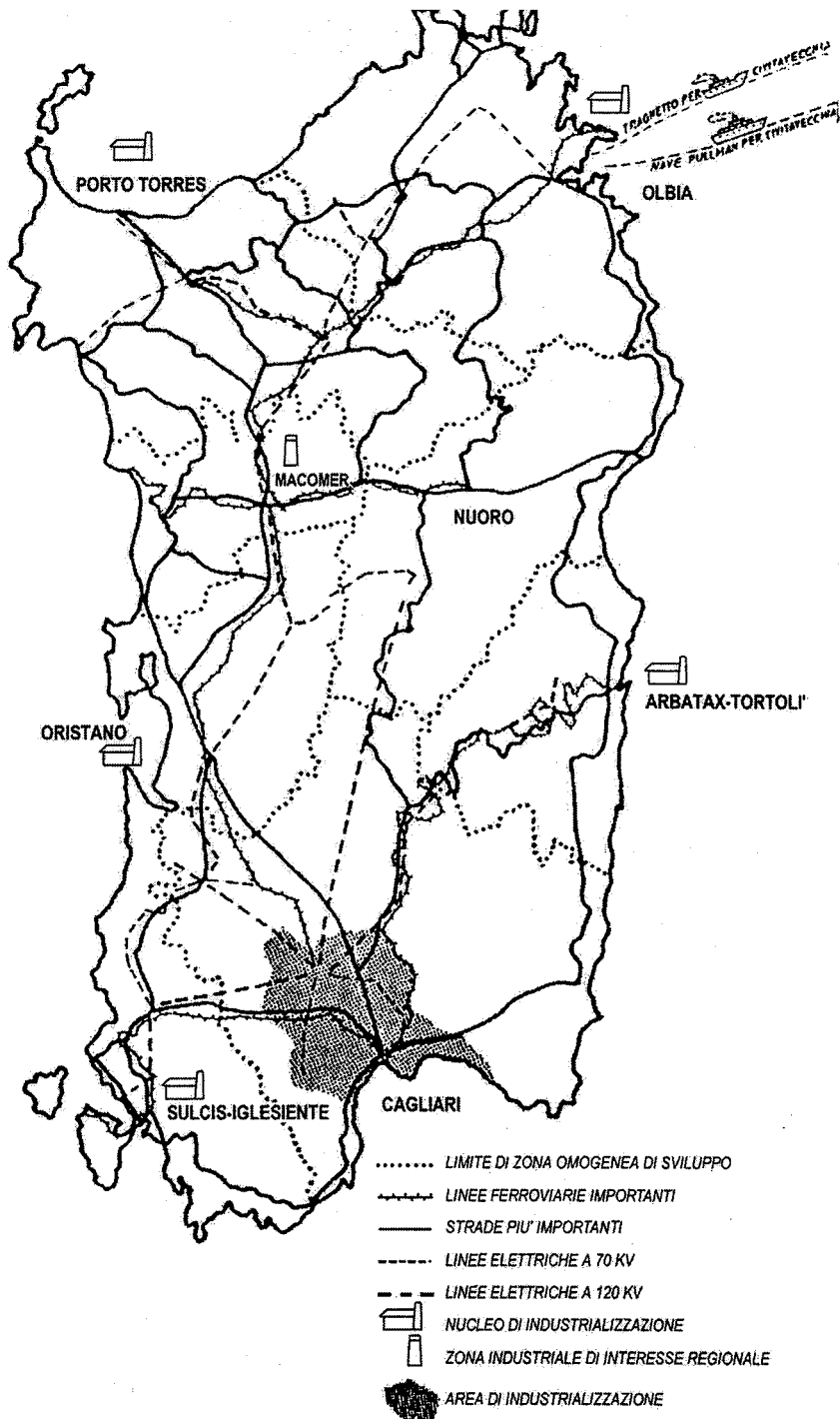


Fig. 3 - Area, nuclei e zone di industrializzazione in Sardegna

CENTRI ABITATI A 12,5 E 25,0 Km IN LINEA D'ARIA DALLE REGIONI INDUSTRIALI PROGRAMMATE

(POPOLAZIONE CALCOLATA AL 31 - 12 - 1962)

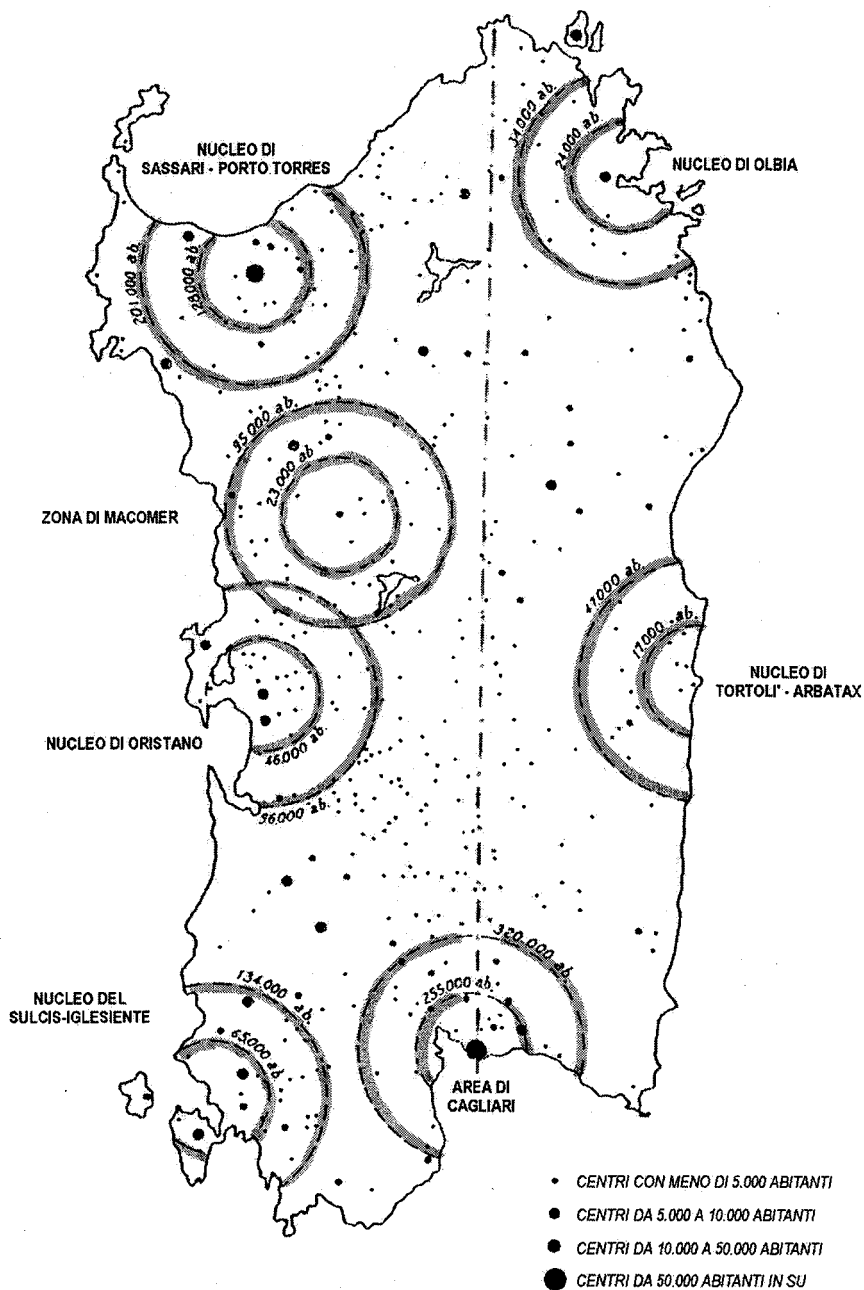
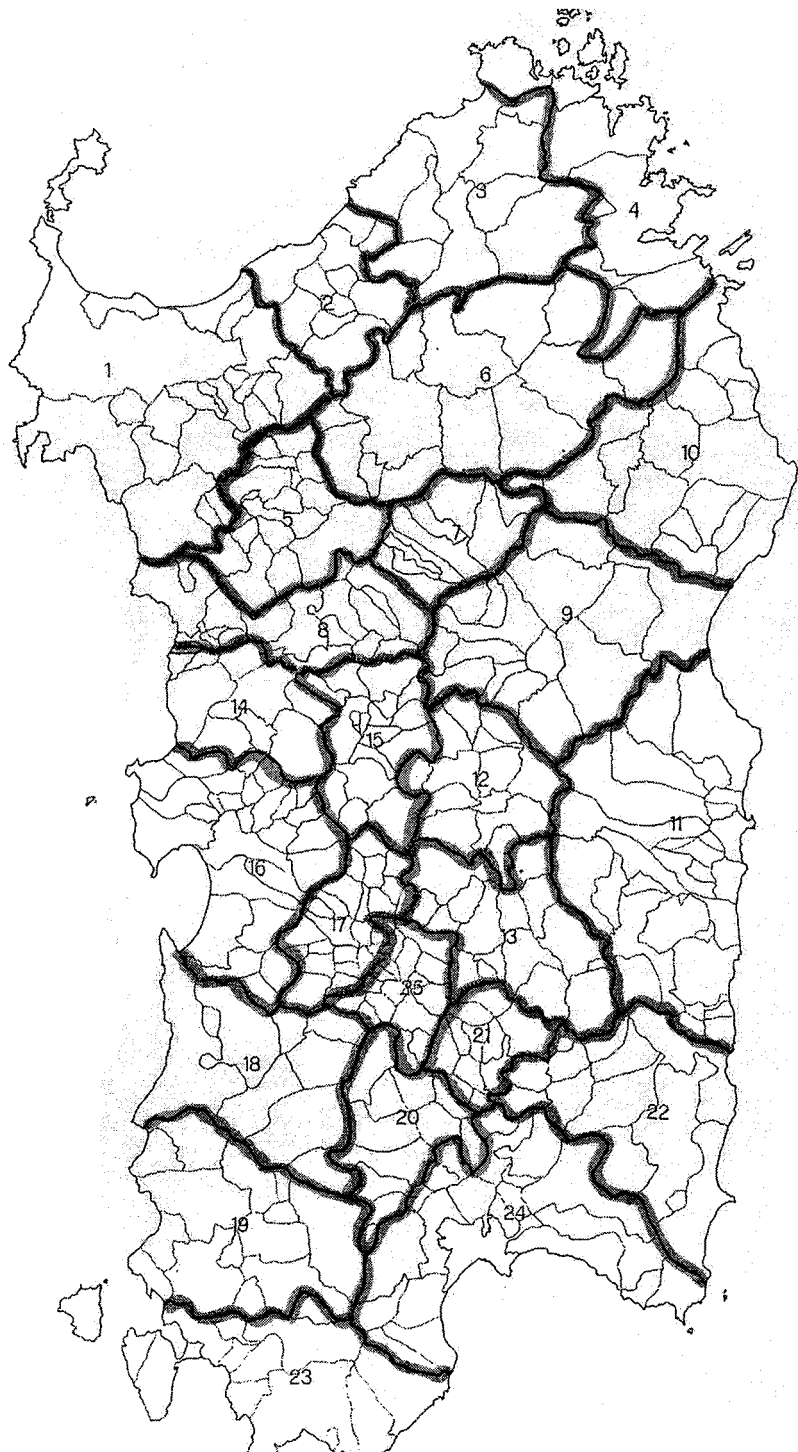


Fig. 4 - L'industrializzazione programmata ed il popolamento



LEGENDA

REGIONI URBANE



COMPENSORI

- 1 Sassari
- 2 Castelsardo
- 3 Tempio
- 4 Olbia
- 5 Thiesi
- 6 Orleri
- 7 Bono
- 8 Macomer
- 9 Nuoro
- 10 Siniscola
- 11 Lanusei
- 12 Tonara
- 13 Isili
- 14 Cuglieri
- 15 Ghilarza
- 16 Oristano
- 17 Alas
- 18 Guspini
- 19 Iglesias
- 20 Serramanna
- 21 Suelli
- 22 Muravera
- 23 Sant'Antioco
- 24 Cagliari
- 25 Villamar

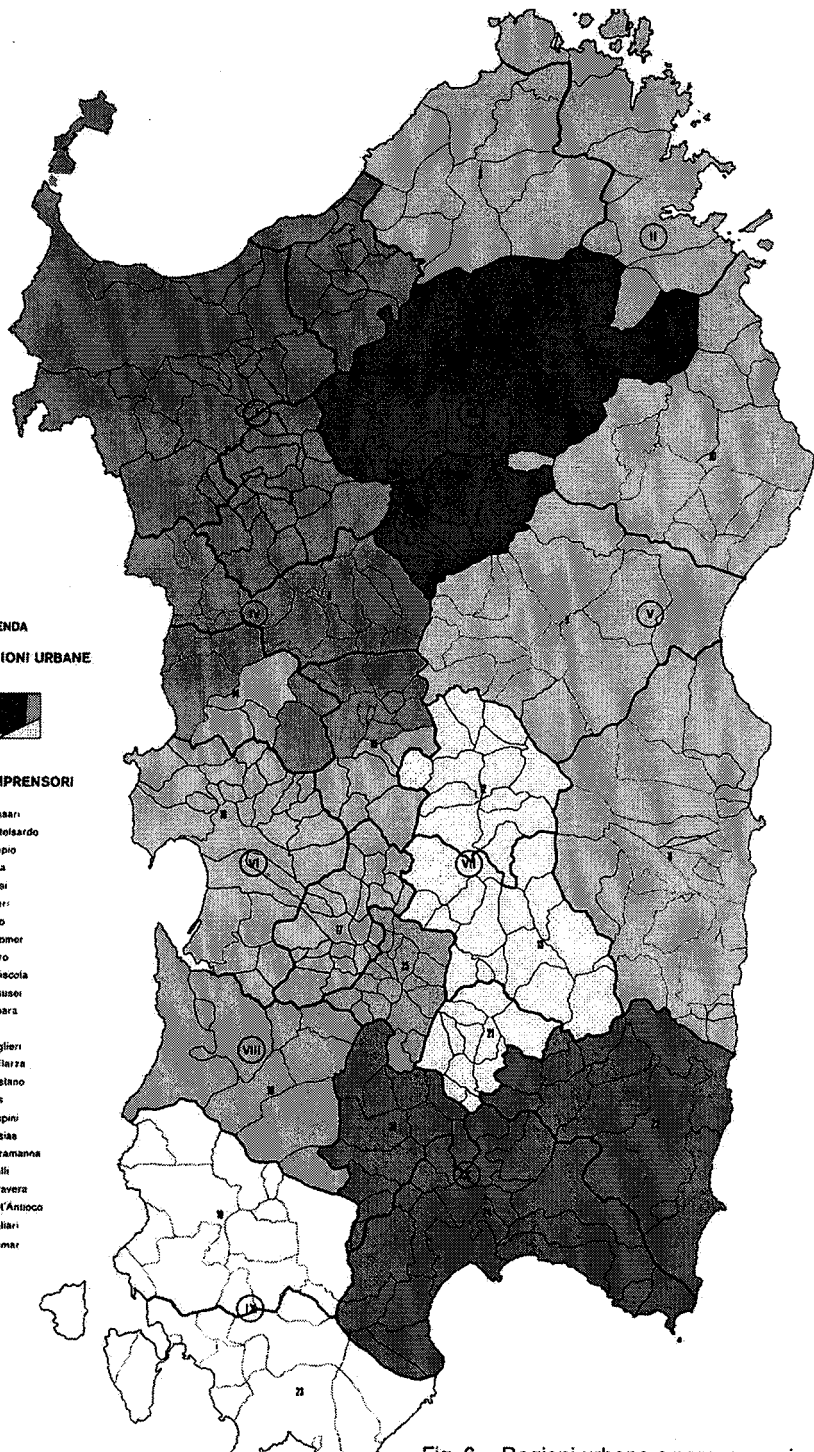


Fig. 2. Regioni urbane e compensatori

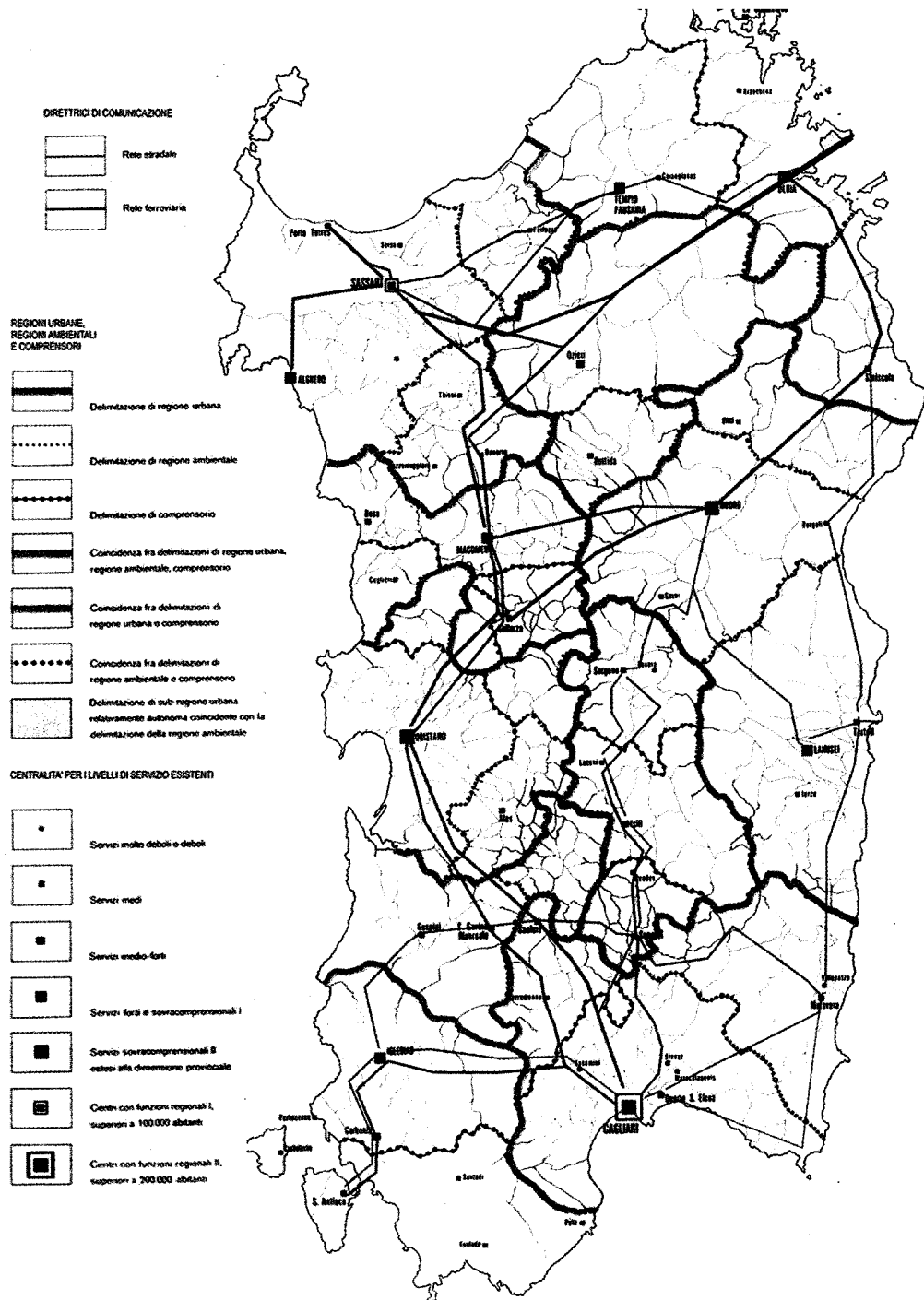
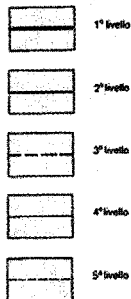
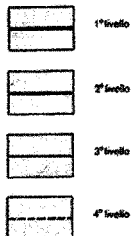


Fig. 7. Compresori, Regioni ambientali e Regioni urbane. Direttrici di comunicazione e centralità.

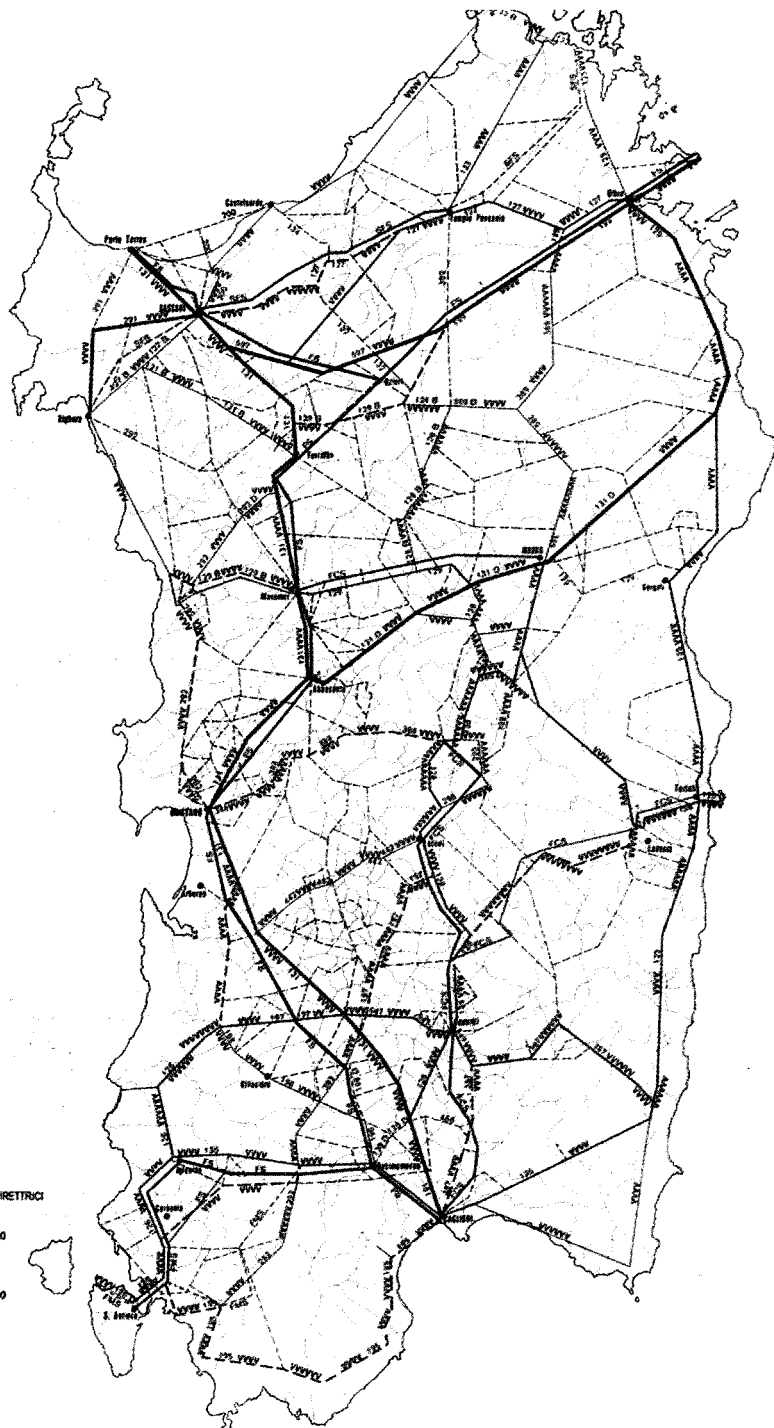
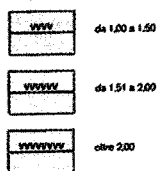
Rete stradale



Rete ferroviaria



INDICE DI TORTUOSITA' DELLE DIRETTRICI



**Dalla Rinascita ai progetti degli anni ottanta
1975 - 1990**

3. Dalla rinascita alla stagione programmatica degli anni '80. Metodologie ed obiettivi.

Con i primi anni '70 si concludeva la stagione delle grandi opzioni politiche sostenute dal Piano di Rinascita, stagione che ha notevolmente privilegiato, rispetto ad altre strategie di sviluppo, l'industrializzazione, con particolare riferimento al settore della chimica.

La scelta adottata è stata di fatto mutuata da modelli industriali programmati dalla Cassa per il Mezzogiorno, che puntava ad introdurre, con una presenza principalmente esterna, i noti modelli industriali, attribuendo agli stessi l'efficacia delle dinamiche dello sviluppo.

Il grande capitale italiano, sia pubblico che privato, non è stato estraneo alle strategie di intervento nel settore industriale. Ciò attraverso le nuove opportunità finanziarie, in qualche modo rese possibili dal sostegno nei confronti del Sud e, nel caso specifico, dal Piano di Rinascita. Si è così avuta, come era normale che accadesse, una grande opportunità di utilizzo di risorse per intraprese industriali, anche se non sempre rispondenti agli obiettivi di sviluppo della Sardegna.

Inoltre, alla programmazione e progettazione di tipo industriale corrispose anche una fase di positivo rinnovo della classe dirigente politica regionale, pur tuttavia forse troppo condizionata, nelle proprie scelte, dal modello di sviluppo per poli.

In sintesi, il passaggio dalla programmazione della Rinascita a quella successiva degli anni '80, è stato caratterizzato inizialmente dal modello di sviluppo di tipo industriale prevalentemente di base. Tale modello, grazie anche alla L.R. 1 agosto 1975, n. 33 sulla programmazione, è diventato strumento organico di gestione economica e del territorio. Il limite, tuttavia, di questa nuova fase di programmazione è stato quello di conti-

nuare a sostenere le scelte già operate negli anni '60, anche se non sempre ancora giustificate da valide ragioni di mercato.

Negli anni '80 poi, come meglio si vedrà nel seguito, la programmazione, più che sul versante delle realizzazioni, ha operato in forma teorica ed astratta rispetto alle realtà territoriali, costituendo tuttavia un esempio per alcune regioni italiane prive ancora di una propria strategia in materia.

Nascevano quindi ricerche e programmi di sviluppo economico basati su un insieme di progetti più dettagliati rispetto al passato, ma non ancora sufficientemente integrati. La nuova programmazione si basava, inoltre, sulla definizione di obiettivi sia generali che specifici, nonché sulla conseguente individuazione di progetti valutati anche mediante l'analisi costi-benefici.

A tal proposito, è opportuno ricordare che la valutazione costi-benefici ha comportato importanti ricadute nella progettazione in quanto, mediante l'esplicitazione delle motivazioni e degli obiettivi del progetto, è stato reso più chiaro il processo decisionale delle scelte degli investimenti e più motivate le soluzioni tecniche adottate.

In questo contesto si può inoltre rilevare la sostanziale influenza degli strumenti di pianificazione urbanistica sui reali processi di trasformazione del territorio, strumenti operanti a livello di area vasta (Piani Territoriali di Coordinamento), ed a livello comunale (Piani Regolatori Generali).

Nel contempo, tuttavia, vennero introdotti, con la Legge 8 agosto 1985, n. 431 nota meglio come "legge Galasso", nuovi strumenti di gestione del territorio, e cioè i Piani Territoriali Paesistici, frutto della nuova considerazione dell'ambiente ad opera del legislatore.

Ricordiamo in proposito che tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 sono nate in Sardegna alcune associazioni urbanistico-ambientali, fra cui l'Istituto nazionale di urbanistica (INU) e la Lega Ambiente. Tali associazioni, per effetto del loro

sostegno a programmi e politiche basati sul recupero e sulla tutela dell'ambiente intesi come condizioni fondamentali per una migliore qualità della vita, sono riuscite ad incidere sempre più fortemente sugli strumenti di gestione ed utilizzo del territorio.

Al mutare degli strumenti si è aggiunta la modifica sostanziale delle competenze dei soggetti pubblici deputati a promuovere lo sviluppo.

In passato, infatti, è stato il Governo centrale a svolgere un ruolo determinante nei processi di trasformazione del territorio, incidendo direttamente o indirettamente, attraverso l'intervento ordinario o straordinario, mediante la realizzazione di opere pubbliche o l'incentivazione delle attività produttive.

Gradualmente, tale ruolo è stato assunto dalle regioni, anche se con una sostanziale modifica dei meccanismi finanziari. Nella fattispecie, alla limitatezza dei fondi ordinari regionali, si è accompagnata la crescente disponibilità di risorse extra-regionali, sia statali che comunitarie. Su queste risorse, destinate parte alle regioni, parte agli altri enti locali, come pure ai soggetti privati, la Regione ha comunque svolto la funzione programmatica e di selezione delle proposte progettuali.

In questo quadro è emersa tuttavia l'esigenza di una revisione complessiva della politica dello sviluppo e ciò in quanto, essendo mutati i processi produttivi, la domanda sociale e gli strumenti legislativi, si rendeva necessaria una metodologia di programmazione più flessibile rispetto al passato.

La programmazione venne, pertanto, intesa quale strumento di governo in grado di suggerire, in un sistema in evoluzione, le scelte più coerenti nel breve-medio periodo, in riferimento a determinati obiettivi.

In tal senso, a partire dagli anni '80 ha preso avvio una nuova stagione della politica di sviluppo, basata sui seguenti tre elementi fondamentali:

- a. elaborazione di programmi di settore di valenza regionale in grado di subordinare le scelte d'investimento alle caratteristiche reali del territorio (esempi: Piano delle acque, Piano di risanamento delle acque e smaltimento dei rifiuti, Piano dei trasporti);
- b. esigenza di definire in termini di reali caratteristiche del territorio le politiche di sviluppo;
- c. nuova considerazione dell'ambiente, non solo come componente essenziale della qualità della vita, ma anche quale fattore di localizzazione per nuove attività produttive.

Su questa linea sono stati avviati nuovi studi e ricerche circa la formulazione dei Piani Paesistici e, più in generale, una serie di nuove impostazioni programmatiche.

Possiamo all'uopo citare lo studio "Territorio ed Ambiente: Profili e strategie d'area" (1987), realizzato dal Centro regionale di programmazione, che individua un nuovo scenario territoriale regionale, in cui il sistema urbano e la rete infrastrutturale sono considerati fattori invarianti nell'assetto del territorio, insieme al sistema dei beni paesistici e culturali, delle aree irrigate o irrigabili e delle aree attrezzate per l'industria.

Tale studio propone, inoltre, una nuova politica di programmazione intesa ad integrare e gestire il sistema esistente ed a valorizzare le risorse nelle diverse parti del territorio secondo il sistema di complementarità produttiva e dei servizi.

L'aspetto tuttavia più innovativo del lavoro consiste nei nuovi ambiti territoriali proposti, e cioè le Aree Programma, destinate, come noto, ad attuare la politica di sviluppo a livello locale (fig.9). Per ciascuna Area Programma sono state quindi individuate le rispettive risorse territoriali, nonché il sistema dei servizi e gli obiettivi generali e specifici.

Il nuovo peso della questione ambientale ha successivamente evidenziato i limiti dell'analisi economico-finanziaria dei progetti, intesa quale unico strumento di valutazione. Ciò in quanto non si era fino ad allora considerata la ricaduta territoriale dei

progetti, come pure il loro impatto sul territorio. Nasceva pertanto l'esigenza di definire le scelte di intervento, associandole all'analisi economico-finanziaria e ad una specifica valutazione territoriale e ambientale dei progetti.

Una seconda ricerca, sempre curata dal Centro regionale di programmazione, "La valutazione territoriale dei progetti" (1988), ha definito un sistema articolato di obiettivi, sia generali che specifici. La scelta delle strategie qui operate costituisce un momento determinante della programmazione e consente, altresì, una verifica del valore territoriale di un progetto in relazione al grado di rispondenza ad un determinato obiettivo, nonché della carenza di progettualità.

La terza ricerca, anch'essa del Centro regionale di programmazione, "Il Piano strutturale" (1989), è stata ispirata dall'esigenza di sperimentare i più avanzati livelli di interdipendenza tra programmazione economica e pianificazione territoriale. La ricerca definisce, in proposito, un sistema di obiettivi territoriali di sviluppo, grazie anche alle indicazioni di alcuni Progetti strutturanti ritenuti indispensabili per raggiungere gli obiettivi, nonché uno schema di assetto spaziale. L'aspetto tuttavia più innovativo consiste nell'esplicitazione del grado di trasformabilità del territorio, ovvero nella disciplina dell'uso del territorio atta a garantire la compatibilità tra le attività di trasformazione e le caratteristiche dell'ambiente.

Il Piano strutturale ha, inoltre, fornito una serie di elementi innovativi per la gestione del territorio, ed in particolare ha esplicitato gli obiettivi di sviluppo, la valutazione dei progetti, nonché la possibilità di modifica nel tempo delle opzioni, allo scopo di verificare il livello d'attuazione del Piano stesso mediante azioni di monitoraggio.

Conseguentemente al rapido mutare delle esigenze nell'organizzazione della vita sociale ed al differente atteggiamento della collettività nei confronti del bene ambiente, che già da allora

mostrava evidenti riflessi del non sempre controllato sviluppo territoriale, venne approvata la L.R. 22 gennaio 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), che ha rappresentato una inversione di tendenza in materia urbanistica. Tale legge, infatti, partendo da un approccio metodologico di tipo tutelativo, ha posto alla base delle azioni di piano sia il sistema ambiente come risorsa, sia il territorio in funzione di uno sviluppo eco-compatibile.

Questo mutato approccio alla gestione del territorio è derivato certamente in gran parte dalla consapevolezza delle mutate condizioni della pianificazione che, per alcuni versi, ha inteso svolgere una funzione riparatrice verso il sistema ambientale e le sue molteplici componenti, quali il recupero delle identità locali, la riorganizzazione del tessuto urbano e le conurbazioni.

Il Piano urbanistico comunale, introdotto dalla L.R. n. 45/1989, costituisce l'insieme delle norme, delle metodologie e delle procedure intese a valutare preventivamente e quindi a regolamentare gli effetti delle trasformazioni del territorio in riferimento ad un ampio ventaglio di alternative.

La legge medesima ha inoltre introdotto quale strumento di pianificazione (anche allo scopo di superare le incertezze del passato), le direttive, intese alla disciplina di alcuni settori fondamentali, quali le zone agricole, i centri storici e le aree urbane. Di queste direttive sono state emanate quella per le zone agricole (D.P.G.R. 3 agosto 1994, n. 228) e quella per i centri storici (Decreto Ass.re LL.PP. 18 luglio 1997, n. 313/2).

Resta tutt'ora da emanare la direttiva per le aree urbane, attualmente solo predisposta, ragion per cui rimangono in vigore le norme di cui al decreto dell'Assessore regionale dell'urbanistica del 20 dicembre 1983, n. 2266/U, noto meglio come "Decreto Floris", contenente le disposizioni da applicare a tutti gli strumenti urbanistici dei comuni della Sardegna, non sempre per altro completamente esaustive, anche perché avrebbero do-

vuto costituire disposizioni temporanee in attesa della specifica direttiva.

Sempre la L.R. n. 45/1989 ha inoltre fatto propri, come precedentemente accennato, i Piani Territoriali Paesistici, già previsti a livello nazionale, intendendoli quali strumenti di tutela del territorio. Dopo oltre quattro anni dalla approvazione dei PP.TT.PP., lo scenario regionale appare pressoché immutato, stante che solo un esiguo numero di comuni li ha di fatto recepiti.

Occorre all'uopo precisare, in base ai dati forniti dalla Conferenza regionale degli enti locali intitolata "Stato di attuazione della pianificazione territoriale", svoltasi a Cagliari il 27 e 28 febbraio 1998, che a quella data non era approvato nessun Piano urbanistico comunale, potendosi pertanto parlare soltanto di piani adottati. Risultava, in particolare, che soltanto 101 comuni su 377 avevano adottato il P.U.C., e che dei 101 P.U.C. 26 sono stati annullati dal CO.RE.CO., 21 sono stati rinviati dal CO.RE.CO. con osservazioni, e che 10 erano ancora in fase istruttoria.

Sempre in base ai dati forniti dalla Conferenza, risulta che i P.U.C. approvati dal CO.RE.CO. sono solo 44. Dei 101 P.U.C. adottati, poi, 59 dovranno essere adeguati al P.T.P. di competenza. Più specificatamente, i P.U.C. da adottare in esecuzione al P.T.P. sono 179, mentre quelli che hanno regolarmente concluso l'iter procedurale per l'adeguamento ai P.T.P. sono appena 19.

Da quanto precede, emerge che la pianificazione territoriale regionale, nei suoi vari livelli, sconta un grave ritardo, al punto da non aver fin'ora attuato alcuna forma di revisione (peraltro prevista dalla normativa), né d'aver proceduto ad attuare almeno la sua fase iniziale.

Questa mancata corrispondenza tra attività di pianificazione e risultati concreti, non trova tuttavia una facile spiegazione. Certamente è in parte ricollegabile ai vari scenari della pianificazione territoriale susseguitisi in Sardegna. La disciplina urbanistica locale, infatti, ha iniziato ad operare con notevole ritardo

rispetto a quella nazionale, ed inoltre il sistema territoriale comunale solo in minima parte era dotato di strumenti urbanistici.

All'attività di pianificazione locale si richiedeva peraltro un forte impegno, in assenza tuttavia di un quadro di riferimento territoriale regionale. Ciò ha impedito, in taluni casi, anche la coerenza dei piani e tra i piani di comuni contermini, lasciando spesso un vuoto colmato dall'azione dei P.R.G. se non addirittura dei Piani di fabbricazione (P.di F.) (fig.10).

Si può pertanto affermare, in estrema sintesi, che è venuto a determinarsi un sistema improprio di pianificazione, nel quale l'ente locale, oltre a svolgere il ruolo suo proprio in materia urbanistica, ha svolto anche quello di pianificatore sovraordinato (che compete alla Regione), mentre la Regione, per certi versi, è rimasta indifferente di fronte allo scenario che si è andato via via concretizzando.

Con la sopracitata L.R. n. 45/1989, il legislatore ha inteso superare questo improprio sistema di ruoli tra i soggetti della pianificazione territoriale, individuandone anche le specifiche competenze. Vengono all'uopo indicati quali soggetti attivi della pianificazione la Regione, le Province ed i Comuni. Compito di tali enti è pianificare l'uso delle risorse territoriali, nonché regolamentare gli interventi di modificazione delle destinazioni d'uso. I suddetti soggetti possono altresì coordinare la pianificazione dell'uso del territorio con gli indirizzi, gli obiettivi e gli atti della programmazione economica nazionale e regionale, come pure assicurare la più rigorosa tutela delle risorse territoriali, con particolare riguardo alla salvaguardia del patrimonio ambientale e culturale.

La successiva individuazione dei PP.TT.PP., approvati poi nel 1993, costituisce attualmente, di fatto, il solo quadro di riferimento per il coordinamento a livello regionale.

Alla base di tale pianificazione paesistica è posta la tutela dei luoghi, secondo una logica che non consente tuttavia una facile

individuazione delle connessioni con una economia in grado di produrre realmente sviluppo, pur in un contesto eco-compatibile. Sebbene i PP.TT.PP. siano stati ridisegnati dalla L.R. n. 45/1989, la loro essenza resta la funzione di tutela, funzione dimostratasi evidentemente troppo rigida, dal momento che detti strumenti coinvolgono oltre il 40% del territorio regionale (fig.11).

Si può pertanto concludere che la L.R. n. 45/1989 ha sì disciplinato in termini innovativi la materia urbanistica, muovendosi tuttavia in base ad una concezione per certi versi ancora tradizionale.

Se ora, in parallelo, passiamo ad esaminare lo scenario della programmazione socio-territoriale degli anni '80, non possiamo tralasciare di ricordare la crisi del settore petrolchimico, che non aveva risparmiato nessuna delle grandi industrie localizzate in Sardegna. Tuttavia, gli effetti della crisi sul sistema economico e sociale isolano sono stati in parte attenuati dalla nuova maggior articolazione della struttura produttiva, soprattutto con riferimento alle piccole e medie imprese ed al rafforzarsi di altri settori di attività, come il turismo.

In particolare, si può dire che alla stasi, o addirittura alla regressione, di gran parte dell'industria sarda, si è contrapposta la vivacità produttiva ed imprenditoriale dei settori tradizionali (sughero, granito, etc.), come pure di nuove attività, prevalentemente rivolte alla produzione di beni di consumo come quelli agro-alimentari.

La Sardegna non era peraltro riuscita a dotarsi di una valida e portante struttura industriale, sia dal punto di vista dimensionale che qualitativo, ragion per cui è emersa l'esigenza di adottare una opportuna strategia per il futuro.

A tal proposito possiamo citare il prof. G.Sabattini, che nell'Atlante economico della Sardegna (1990), sostiene: "è nella ricerca e definizione delle nuove strategie di sviluppo che

deve caratterizzarsi il rilancio del ruolo delle Aree e dei Nuclei di industrializzazione e dei relativi Consorzi, tenuto conto che se le nuove strategie di sviluppo non potranno abbandonare del tutto le politiche del passato, queste se conservate, dovranno essere modificate e le principali modificazioni dovranno riguardare il ruolo degli Enti territoriali, quali appunto i Consorzi che gestiscono le Aree ed i Nuclei di industrializzazione”(fig.12).

I Consorzi, infatti, pur avendo goduto di autonomia giuridico-formale riconosciuta loro dalla Legge 18 luglio 1957, n.555, non hanno tuttavia attivato le tanto auspiccate forme autopropulsive di sviluppo, e ciò anche a causa del modo in cui sono state concepite le funzioni dei Consorzi stessi. Tali funzioni non si sono sviluppate nel senso della autonomia politico-economica, stante anche l'erroneo implicito presupposto che i Consorzi avrebbero dovuto limitarsi a coordinare gli investimenti infrastrutturali, lasciando al livello nazionale le scelte industriali.

Siffatta realizzazione dell'intervento pubblico, che avrebbe forse potuto aver senso nella fase di localizzazione industriale, ha mostrato i suoi evidenti limiti quando la crisi ha investito le infrastrutture industriali già attivate, con la conseguenza che la politica di intervento nel Mezzogiorno è stata, ed è tuttora, costretta al ruolo di mero sostegno.

Sia allora che oggi l'opinione comune vede, da parte dei Consorzi, il superamento della politica limitata alla sola localizzazione infrastrutturale, per orientarsi, invece, ad una politica di gestione di attività produttive integrate.

I Consorzi, in sintesi, potranno riproporsi come strumento di sviluppo se sapranno potenziare e rendere organica l'offerta di un insieme integrato ed equilibrato di servizi reali, e se, soprattutto, saranno in grado di promuovere complementarità produttive anche a livello sovranazionale, attraverso la proposizione di specifiche attività di cooperazione.

Se, analogamente, passiamo ad esaminare la configurazione delle aree urbanizzate, rileviamo che il loro assetto sembrava aver raggiunto una sostanziale stabilità e che la loro evoluzione procedeva con linearità verso il consolidamento. Si manifestava, in altri termini, un rafforzamento complessivo della struttura urbana regionale, con notevole aumento dei comuni aventi consistenza urbana ed una costante presenza degli stessi nei primi nove posti della gerarchia urbana.

Nell'ambito della tendenza alla urbanizzazione, i Comuni di Cagliari, Sassari, Carbonia, Iglesias, Alghero, Quartu S.E., Olbia, Nuoro ed Oristano, pur con qualche variazione di graduatoria, hanno di fatto costituito i centri di maggiore rilevanza a livello regionale, coinvolgendo tuttavia marginalmente la restante parte del loro territorio.

A questa staticità, o meglio linearità, dei processi strutturali di trasformazione dell'assetto urbanistico, si contrapposero anche i mutamenti radicali della società urbano-industriale. Infatti, negli anni '60 e '70 la mobilità di tipo sociale era sostenuta soprattutto da ragioni economiche e, secondariamente, da motivazioni culturali: si emigrava per trovare lavoro ed un reddito che la campagna non era in grado di assicurare.

A partire dagli anni '80, poi, la connessione urbanizzazione-industrializzazione si è notevolmente allentata, tanto che l'etica del lavoro ha perso buona parte della sua capacità di orientare, come per il passato, i cambiamenti sociali. Attualmente, la città è soprattutto luogo di consumo e di servizi (spesso peraltro saturi), e la sua forza di aggregazione sociale è legata soprattutto ai comportamenti a questi connessi.

I processi di urbanizzazione non sono stati tuttavia, negli anni '80, le uniche tendenze dell'assetto territoriale. Fenomeni di inurbamento e dinamiche di deurbanizzazione si sono infatti intrecciati, senza quasi mai interessare i centri minori della Sardegna. Ciò ha prodotto, quale effetto principale, la specializza-

zione delle capacità attrattive dei centri urbani, come in particolare la città di Cagliari, che ha perso in residenzialità a favore delle vicine "città-dormitorio" e che si è nel contempo caratterizzata nei servizi.

Inoltre, tra le diverse trasformazioni che hanno coinvolto il territorio, va ricordato il noto fenomeno dell'abusivismo, che peraltro, pur manifestandosi secondo diversi aspetti, ha prodotto comunque sul territorio effetti riconducibili a forme di degrado.

Le cause di tale fenomeno sono molteplici e dipendenti da diversi fattori tra cui:

- a. la difficoltà e la limitatezza del controllo del territorio da parte delle amministrazioni locali;
- b. l'indebolimento delle tradizioni locali, con la conseguente perdita dei valori ambientali;
- c. il perdurare delle carenze legislative;
- d. il forte aumento della domanda insoddisfatta di alloggi.

Inoltre, i fenomeni d'inurbamento innescati dalle trasformazioni socio-economiche, trasformazioni originariamente legate ad una economia industriale e successivamente dipendenti dal settore terziario in tutti i suoi livelli, hanno modificato progressivamente i rapporti fra città e campagna, producendo molto spesso la perdita dei valori sociali, culturali ed ambientali. A ciò è da aggiungere la lentezza d'azione degli strumenti urbanistici nel pianificare i fenomeni di espansione urbana, nel frattempo diventati realtà, cosa che non ha certo contribuito a risolvere i problemi del rapporto città-campagna.

Si può pertanto affermare che anche l'origine dell'abusivismo è da ricondurre alla mancanza di chiari ed efficaci strumenti di pianificazione, capaci di prevenire le note disfunzioni territoriali che ancor oggi spesso condizionano l'assetto urbano ed extraurbano.

In sintesi, sembrerebbe che la pianificazione locale e quella in area più vasta sia stata, in qualche misura, un correttivo per i

fenomeni urbani ed extraurbani quali l'abusivismo, il degrado e l'inquinamento. In proposito vi sono certamente eccezioni significative e lodevoli, risultate tuttavia meno incisive se confrontate con la gran parte dell'azione pianificatoria di fatto realizzata. L'aver pertanto operato secondo processi di pianificazione per così dire "correttivi", e quindi avulsi da processi di previsione, ha ridotto notevolmente le intrinseche potenzialità della pianificazione, prima fra tutte lo sviluppo economico-sociale dei luoghi in cui si andava ad operare.

A questo punto, anche se può apparire fuori tema, si ritiene opportuno riportare una sommaria descrizione dello scenario socio-economico della Sardegna negli anni oggetto del presente capitolo, allo scopo di anticipare la trattazione dei più moderni processi di pianificazione (Piani Integrati d'Area - P.I.A.), che ipotizzano una correlazione proprio con gli aspetti socio-economici del territorio.

Nel decennio 1981-'91 l'occupazione ha registrato un aumento medio annuo del 1,3%, soprattutto per effetto del contributo dato dal settore terziario. Nello stesso periodo tuttavia, sia l'attività agricola che l'attività industriale hanno accusato una riduzione, rispettivamente dello 0,7% e dello 0,4%. A ciò si è inoltre aggiunto l'incremento del 4% del tasso di disoccupazione, che si è attestato al 26%, equivalendo ad un occupato su quattro.

È importante altresì ricordare che tra le cause strutturali della disoccupazione vi sono la bassa densità insediativa e la marcata tendenza all'invecchiamento, al punto che, soprattutto nelle zone interne, si registrano sovente saldi naturali negativi della popolazione. In estrema sintesi, lo scenario occupazionale degli anni '80 è apparso particolarmente critico, come d'altro canto quello attuale, che evidenzia un allarmante e perdurante tasso di disoccupazione. A tale complessa e difficile realtà non poteva non fornirsi una risposta se non attraverso un nuovo modello di sviluppo economico, che tuttavia, a differenza del passato, è

connotato da linee forse troppo sbilanciate verso il terziario in tutte le sue forme.

Il nuovo modello di sviluppo, seguito peraltro dalla maggior parte dei paesi dell'U.E., dovrebbe tuttavia realizzarsi all'interno di un quadro programmatico regionale in grado di governare attivamente i nuovi processi, senza comunque produrre effetti non desiderati, quali l'eccessivo sfruttamento dell'ambiente naturale e la saturazione dei servizi.

La consapevole diffusione, alla fine degli anni '80, della cultura dello sviluppo in alternativa a quella dell'assistenzialismo e della rivendicazione, ha raggiunto via via un ampio consenso sociale intorno al significato da attribuire alla nuova politica economica. Non vi è dubbio, infatti, che la nuova politica economica debba mirare a far crescere sia le conoscenze che la competitività delle imprese locali. Oggi più che mai è sempre più forte l'esigenza che le imprese, piccole, medie o grandi, risultino competitive in termini di qualità, produttività ed organizzazione. Ciò in quanto solo con un ampio spettro di conoscenze il sistema produttivo potrà essere in grado di evitare il ricorso all'assistenzialismo, come in passato.

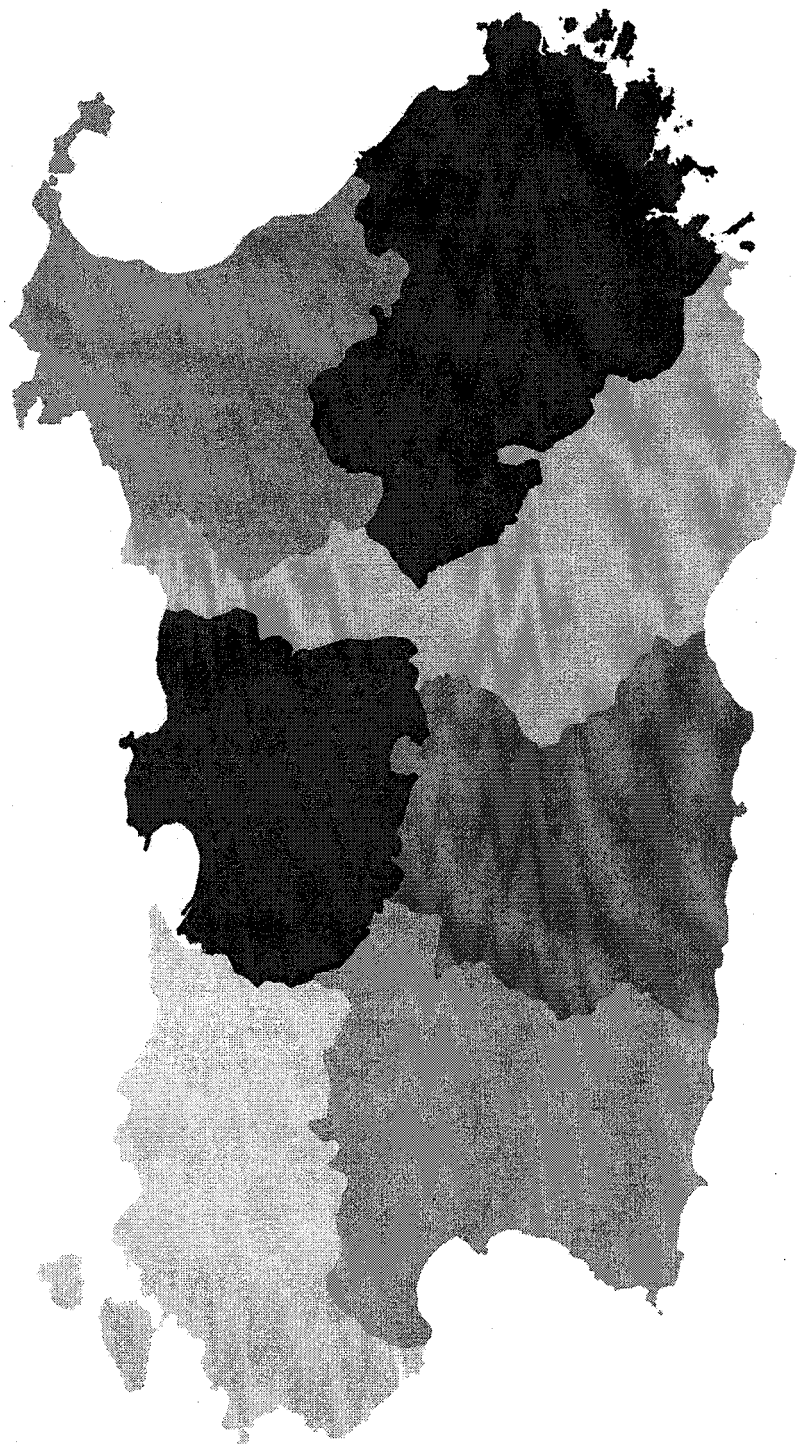
Possiamo inoltre ricordare che già alla fine degli anni '80 si era posto il problema relativo alla diminuzione dei flussi monetari verso l'assistenza pubblica. La risposta, oggi come allora, risiede nella competizione con i mercati esterni, che implica il superamento dell'isolamento culturale mediante un elevato grado di conoscenze sui progetti e sulle tecnologie, come peraltro suggerito dall'U.E.

Se è assodato che il successo di una economia piccola in un mercato aperto dipende dalla sua capacità di integrarsi con mercati più ampi, proponendo prodotti di qualità, si può affermare che la Sardegna, alla fine degli anni '80, non ha proceduto in questa direzione e non ha pertanto conseguito apprezzabili risultati. La ragione di ciò va sicuramente ricercata anche nella grande di-

sponibilità di capitali di tipo assistenziale, che ha finito col far sottovalutare i rapporti fondamentali che regolano il libero mercato, quali, per citarne uno, la capacità di stimare la domanda.

Si può in sintesi rilevare che il sistema economico della Sardegna, alla fine degli anni '80, non era poi tanto diverso da quello odierno. Tale sistema è stato infatti condizionato da una progressiva diminuzione della capacità produttiva e da un aumento del grado di dipendenza dall'esterno, dovuto fondamentalmente ai trasferimenti di capitali di carattere assistenziale che hanno prodotto effetti sul mercato spesso non conformi agli obiettivi dei finanziamenti stessi. Oltre a ciò, alla crisi dell'attività industriale assistita si è aggiunto il sovradimensionamento degli enti pubblici, che ha comportato, fra gli anni '70 e '80, il passaggio dal cosiddetto "sviluppo assistito" al non meno problematico "livello di reddito e di consumo assistito".

Si può in conclusione affermare che al termine degli anni '80 la Sardegna presentava una struttura economica in grave ritardo di sviluppo, dovuta in parte alla forte presenza di alcuni settori del terziario non soggetti alle leggi del libero mercato, il che ha favorito una crescita dei consumi non in linea con le reali capacità produttive. In tale contesto appare quasi paradossale che, malgrado i tanti finanziamenti rivolti all'attività industriale di base, solo il settore delle costruzioni ha assunto una reale consistenza, a scapito tuttavia del pur parziale successo del modello di sviluppo turistico.



Aggiornamento: GIUGNO 1997

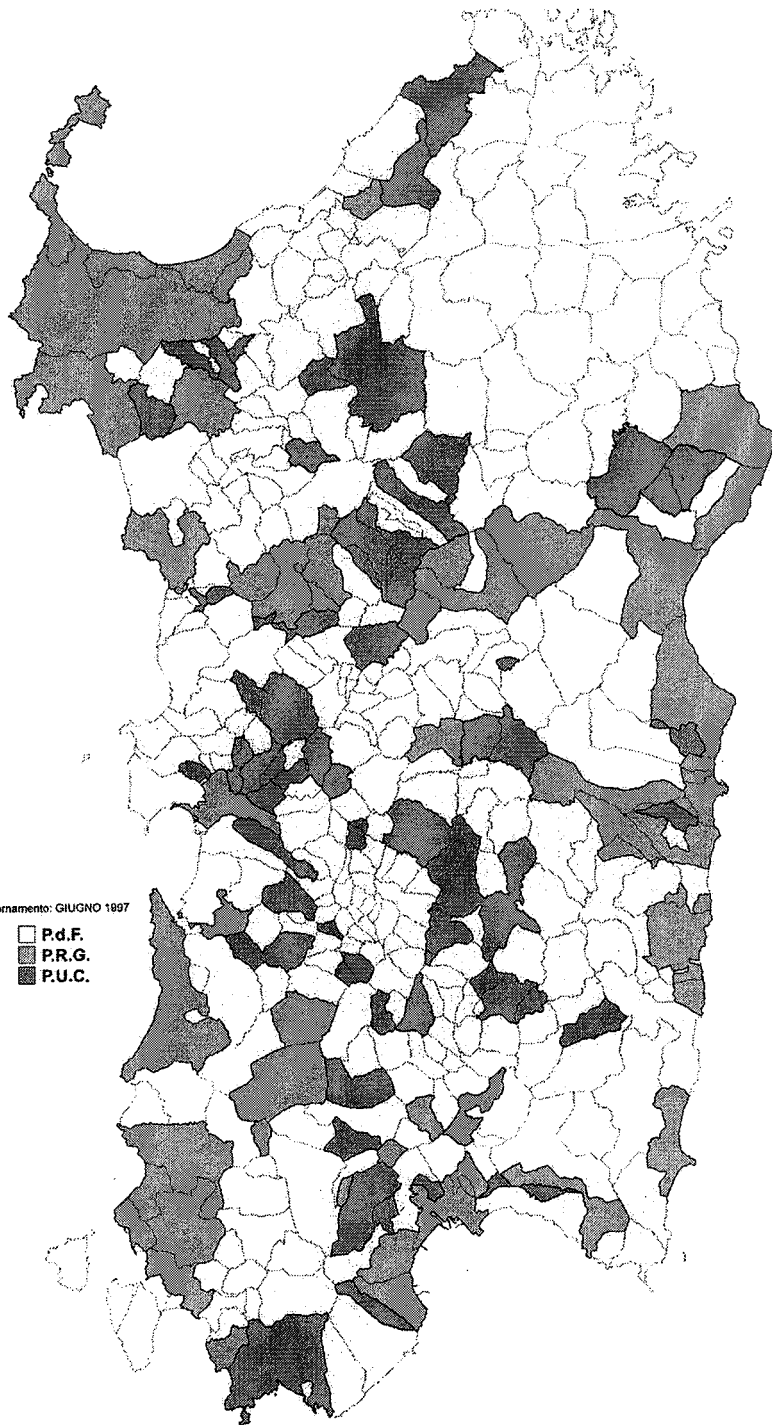
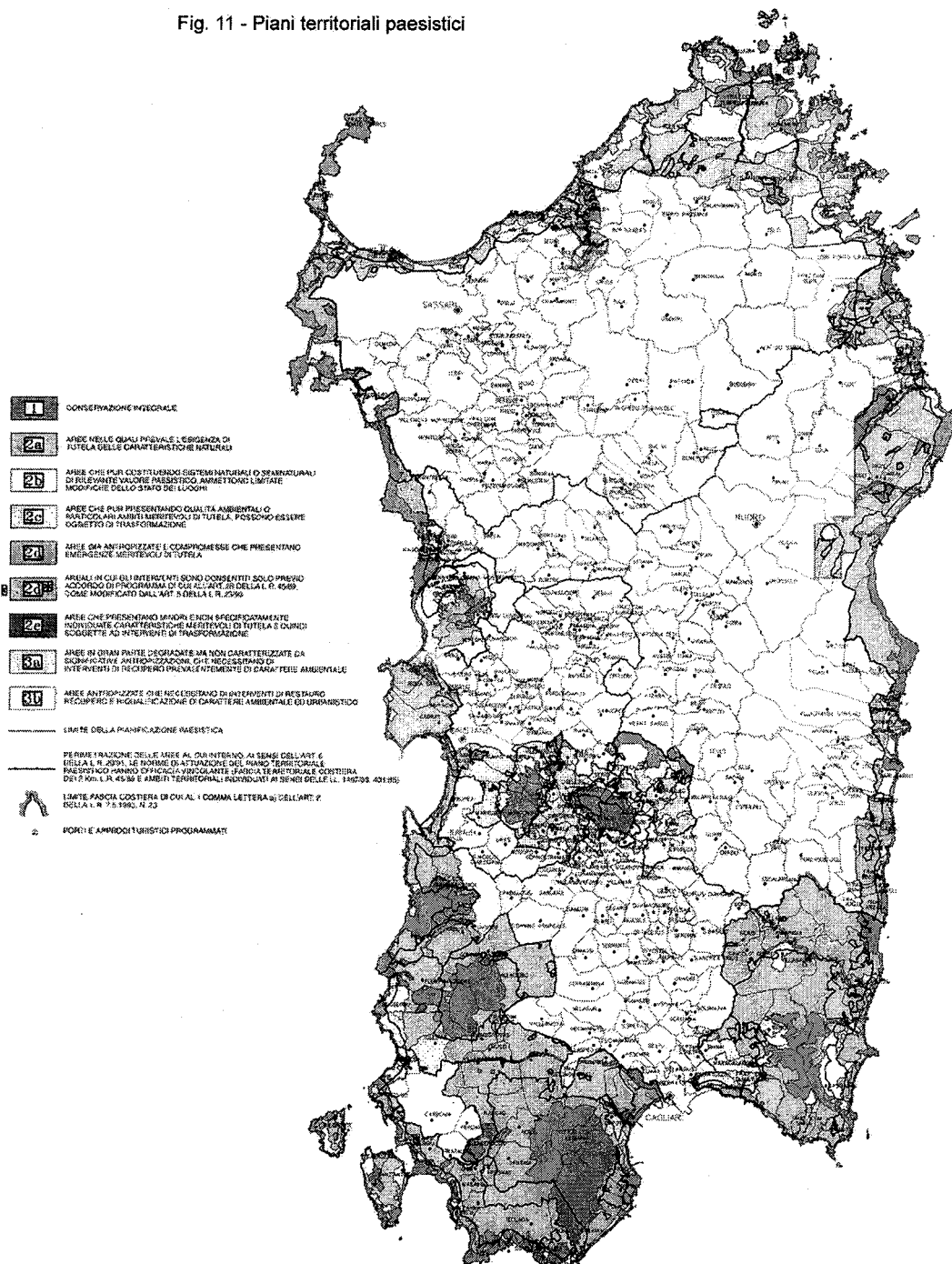


Fig. 11 - Piani territoriali paesistici



LEGENDA

AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE (A.S.I.)

- ① A.S.I. Agglomerato di Porto Torres
- ② A.S.I. Agglomerato Industriale di Trunco Rede
- ③ A.S.I. Agglomerato di Predda Niedda
- ④ A.S.I. Agglomerato di Alghero
- ⑨ A.S.I. Sardegna Centrale Agglomerato di Sotgiu
- ⑪ A.S.I. Sardegna Centrale Agglomerato di Ottana
- ⑫ A.S.I. Sardegna Centrale Agglomerato di Macomer (Tossile)
- ⑬ A.S.I. Sardegna Centrale Agglomerato di Macomer (Bonu Trau)
- ⑭ A.S.I. Sardegna Centrale Agglomerato di Sotgiu
- ⑮ A.S.I. Sardegna Centrale - NUORO Agglomerato Industriale di Sarcidano
- ⑰ A.S.I. di Cagliari Area industriale Elmas
- ⑱ A.S.I. di Cagliari Area industriale di Macchiareddu
- ⑲ A.S.I. di Cagliari Area industriale di Sarrochi

ZONE INDUSTRIALI DI INTERESSE REGIONALE (Z.I.R.)

- ⑤ Z.I.R. di Chilivani-Ozieri
- ⑥ Z.I.R. di Tempio Pausanias
- ⑧ Z.I.R. di Siniscola
- ⑩ Z.I.R. di Porto Sardo-Nuoro
- ⑪ Z.I.R. di Villacidro
- ⑬ Z.I.R. di Iglesias

NUCLEI INDUSTRIALI (N.I.)

- ⑦ N.I. di Olbie
- ⑮ N.I. di Orisano
- ⑰ N.I. di Tortofu-Arborea
- ⑲ N.I. Suica-Iglesiente Agglomerato di Portovesme

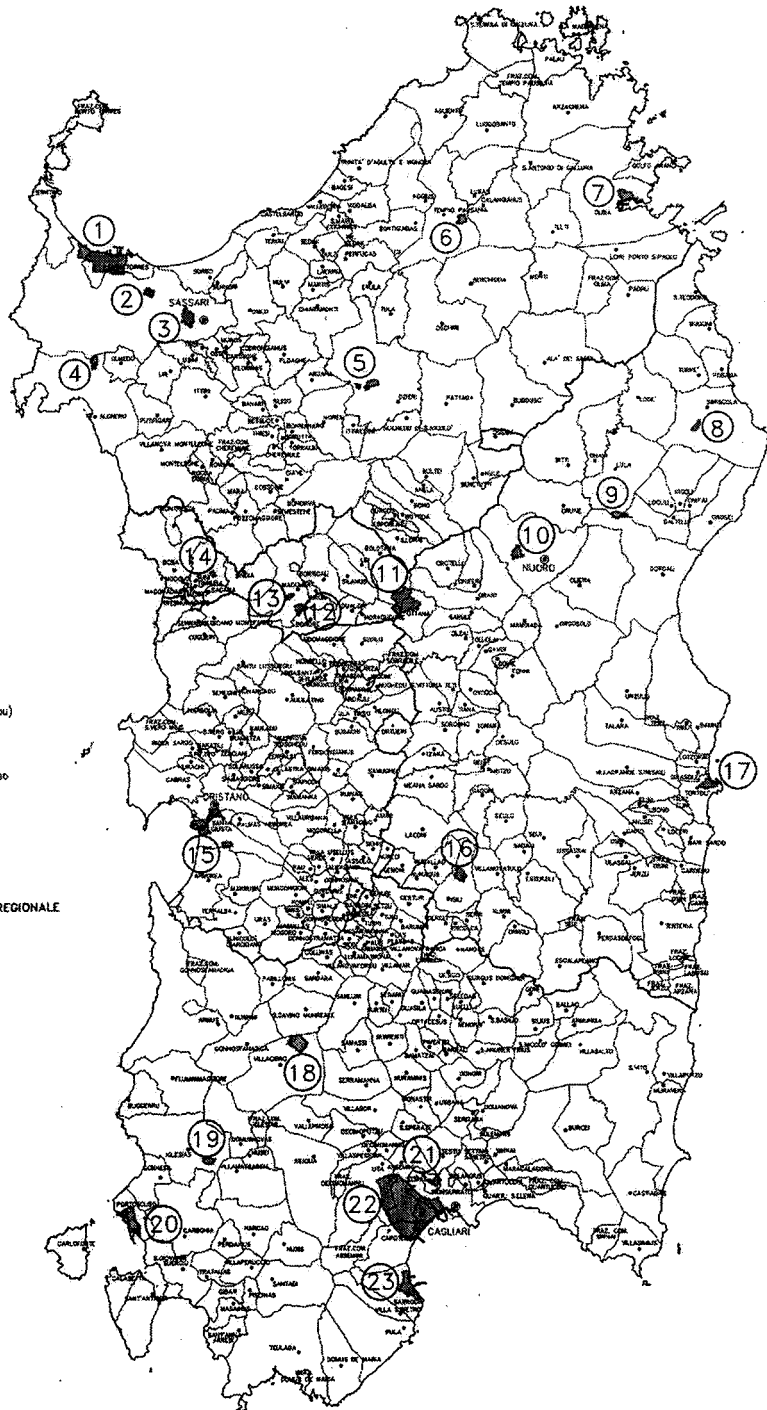


Fig. 10. Sardegna. Aree industriali

**Le linee dello sviluppo urbanistico-economico
1990 - 1998**

4. Dal Piano generale di sviluppo (P.G.S.) alle attuali linee programmatiche: un quadro in evoluzione.

Con gli anni '90 iniziava una nuova fase programmatica che, partendo dalla sopra richiamata ricerca "Il Piano strutturale", ha contribuito in modo sostanziale alla definizione di uno strumento di nuova generazione, noto meglio come Piano Generale di Sviluppo (P.G.S.).

Col P.G.S. è stata confermata l'opzione della programmazione per Aree-Programma, quali ambiti sub-regionali, per meglio tener conto delle differenti realtà all'interno dell'Isola. Il P.G.S. ha inoltre introdotto la gestione del territorio per sistemi, nata dall'esigenza di superare la tradizionale politica della programmazione per settori, allo scopo di creare interrelazioni tra settori afferenti le principali funzioni socio-economiche e territoriali, e ciò attraverso la definizione di cinque sistemi fondamentali: socio-culturale, produttivo, ambientale, relazionale ed insediativo.

Possiamo specificare alcuni concetti riguardanti detti sistemi:

1. il sistema socio-culturale riguarda i vari aspetti sociali e comprende l'insieme dei servizi socio-assistenziali, della formazione professionale e delle risorse culturali;
2. il sistema produttivo concerne le politiche di incentivazione nei diversi settori, la creazione di servizi alle collettività, nonché l'integrazione fra le varie iniziative produttive;
3. il sistema ambientale consiste in una pluralità di fattori, quali le condizioni dell'aria, dell'acqua e del suolo, in larga misura interrelati, nonché nella presenza di aree protette, quale elemento di fruizione sociale e di sviluppo economico;
4. il sistema relazionale nasce dall'esigenza di correlare il trasporto su strada con quello ferroviario, marittimo ed aereo, operando in termini di intermodalità;

5. il sistema insediativo intende attuare una politica della casa, non disgiunta dalla realizzazione delle necessarie opere di urbanizzazione e dei servizi di base.

Sono state quindi contemplate dal P.G.S. due scale di riferimento per la valutazione territoriale: una regionale, che coglie gli elementi determinanti per lo sviluppo dell'intero territorio (sistemi urbani, infrastrutture principali di trasporto, etc.), ed una sub-regionale, relativa allo sviluppo connesso alle specifiche realtà.

Il P.G.S. è stato successivamente completato ed arricchito dalla "Ricerca sullo stato del territorio" (1992), effettuata allo scopo di approfondire la conoscenza delle Aree-Programma ed i relativi sistemi. Tale ricerca propone, in particolare, un'articolazione tra le azioni a livello regionale e quelle a livello di Area-Programma nonché, per ciascuna Area, tra i sistemi e, successivamente, tra i settori.

La "Ricerca sullo stato del territorio" è suddivisa come segue:

- a. quadro di riferimento sullo stato del territorio nel contesto della programmazione regionale;
- b. definizione degli indicatori ed individuazione dello stato del territorio nelle Aree-Programma;
- c. analisi comparata dello stato del territorio nelle Aree-Programma;
- d. utilizzo del quadro di riferimento sullo stato del territorio come strumento di definizione e di attuazione delle politiche di livello sub-regionale.

Il P.G.S. si basa su sette sistemi urbani: Sassari-Porto Torres-Alghero, Olbia-Tempio, Nuoro-Macomer, Tortoli-Lanusei, Oristano, Carbonia-Iglesias, Cagliari, sistemi derivanti da un orientamento da tempo consolidato. I sistemi intendono rappresentare con coerenza il complesso delle aree riferite ai rispettivi territori in termini storici, geografici ed amministrativi, allo

scopo di rilanciare le funzioni centrali, di qualificare la struttura territoriale ed insediativa per un più maturo sviluppo produttivo e sociale e per una più razionale distribuzione delle risorse umane (fig.13).

Tra gli obiettivi più significativi dei sistemi urbani possiamo ricordare quello di potenziare e diversificare la gamma dei servizi rari, nonché di migliorare l'offerta dei servizi di base sul territorio, proponendo un sistema multipolare di centri fortemente integrati, al fine di creare un "effetto metropolitano" in tutto il territorio regionale.

Il P.G.S., sulla scia degli obiettivi posti alla base dei sistemi urbani, propone altresì, come obiettivo globale, il riequilibrio delle zone interne, da attuarsi attraverso il rafforzamento dei sistemi più deboli ed in particolare mediante una consistente localizzazione di servizi rari nei sistemi di Nuoro, di Oristano, di Tortolì-Lanusei e, anche se in parte, del Sulcis-Iglesiente.

Il Piano stabilisce inoltre, per quanto concerne i servizi di base, le reali necessità per ciascun sistema urbano, onde prevenire una distribuzione territoriale che corrisponda alle diverse esigenze dei sistemi stessi.

Per contro, nei sistemi urbani dotati di polarità forte, il P.G.S. prevede una politica dei servizi di base mirante a rafforzare i centri urbani intermedi, col duplice obiettivo di ridurre la gravitazione sul centro maggiore e di avvicinare i servizi stessi alla popolazione residente nei comuni marginali.

In altri termini ed in estrema sintesi, la configurazione del sistema urbano dovrebbe orientarsi verso processi di razionalizzazione delle risorse e dei servizi, verso l'efficienza dei sistemi di trasporto e l'estensione "dell'effetto urbano"¹.

¹ L'effetto urbano consiste nei caratteri di una porzione del territorio antropizzato, derivato dal concentrarsi di attività sul territorio e quindi dal convergere del traffico verso nodalità appositamente attrezzate.

In base ai suddetti contenuti, il P.G.S. definisce un quadro in evoluzione rispetto all'assetto territoriale esistente, in particolare nelle due realtà più complesse ed assimilabili ad aree metropolitane, e cioè quella di Cagliari ed hinterland, e quella di Sassari-Porto Torres-Alghero.

D'altra parte, le realtà intermedie di Oristano, Nuoro ed Olbia, dovrebbero evolvere verso il sistema urbano mediante il complessivo rafforzamento dei rispettivi centri ed una più coerente organizzazione del sistema insediativo-produttivo. Olbia in particolare dovrebbe puntare verso una organizzazione del sistema insediativo coerente con la sua recente crescita e con le sue potenzialità, ricercando elementi di complementarità con Tempio. Ad Olbia dovrebbero, inoltre, assumere particolare importanza l'organizzazione del sistema dei trasporti, nonché la funzionalità delle reti tecnologiche.

Per quanto riguarda infine le due realtà più deboli di Carbonia-Iglesias e di Tortolì-Lanusei, la rispettiva configurazione in sistemi urbani dovrebbe orientarsi verso un'organizzazione bipolare che amplifichi l'effetto urbano nel territorio circostante.

È opportuno altresì precisare che il quadro territoriale proposto dal P.G.S. non si esaurisce nelle singole azioni di tipo locale. Unitamente a queste ultime assume, infatti, un ruolo altrettanto importante la loro integrazione e la razionalizzazione dei sistemi viario, portuale ed aeroportuale.

In tal senso, si dovrebbero configurare i centri intermodali attualmente esistenti in Sardegna, che saranno in grado di esprimere le proprie funzioni e potenzialità solo quando potranno disporre di efficienti terminali tra loro interrelati e connessi con il sistema produttivo.

Per quanto riguarda specificamente il sistema produttivo industriale, il P.G.S. conferma il sistema attuale delle aree attrezzate per l'industria (in quanto sufficientemente diffuso) e conferma altresì la recente evoluzione di tale sistema su scala nazionale e

internazionale, orientata verso “parchi di attività”, comprensivi dei settori dell’industria, dell’artigianato, dei servizi alle imprese e delle attrezzature per il commercio all’ingrosso.

Elemento fortemente innovativo del P.G.S. consiste nella scelta di sviluppare una progressiva specializzazione delle aree interne, mediante una piena valorizzazione delle risorse territoriali. Tali risorse devono in particolare concernere i due versanti complementari della creazione di un sistema regionale di parchi e riserve e della proposta di una riforma agropastorale aderente sia alle caratteristiche ambientali, che alle mutate realtà sociali e produttive.

Per il primo dei suddetti versanti, si dovrebbe operare ai sensi della L.R. 7 giugno 1989, n. 31 (Norme per l’istituzione e la gestione dei parchi, delle riserve e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica e ambientale), che costituisce la scelta politica territoriale più rilevante degli ultimi anni. Tale legge, in estrema sintesi, configura l’istituzione di 9 parchi regionali e di 60 riserve naturali, nonché la tutela di 24 monumenti naturali e di 16 aree di rilevante interesse naturalistico, per un totale di circa 409.000 ettari, pari a circa il 17% della superficie regionale.

In merito al secondo versante, occorre invece promuovere, con riferimento alle indicazioni dettate dalla carta di trasformabilità, piani di riforma agropastorale di “seconda generazione”, che superino la logica dell’infrastrutturazione diffusa e che concentrino nelle aree di sufficiente e provata produttività interventi capaci di attivare l’allevamento, la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti.

Per quanto riguarda l’attività turistica nel suo aspetto territoriale, il P.G.S. sottolinea l’importanza della promozione turistica, particolarmente in quelle aree comprese nei parchi, senza compromettere tuttavia la qualità dell’ambiente.

Viene all'uopo evidenziata, in coerenza con i piani di settore, la necessità, per migliorare e mantenere un'elevata qualità dell'ambiente, di un adeguato sistema per la raccolta e la depurazione dei reflui civili ed industriali, nonché di un razionale smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Si può, in sintesi, affermare che con il P.G.S. è stata in qualche misura superata la programmazione ad ampio raggio, e ciò grazie anche alla innovativa gestione del territorio per aree e sistemi.

Uno dei maggiori limiti del P.G.S. risiede tuttavia nella mancata coincidenza fra le previsioni territoriali da questo contemplate e quelle fissate dalla Legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali).

Le Aree Programma, infatti, a cui fa riferimento il P.G.S., non coincidono né con le attuali province (ad eccezione di quella di Oristano), né con le "nuove", al momento solo ipotizzate.

È da auspicare quindi un adeguamento del P.G.S., che renda congrui i metodi di gestione del territorio e gli obiettivi socio-economici di ciascuna Area Programma. In tal senso, il P.G.S. dovrebbe opportunamente prevedere la corrispondenza Province-Aree Programma, onde consentire alle Aree Programma di svolgere effettivamente il proprio ruolo di integrazione fra pianificazione territoriale e programmazione economica.

La L.R. 2 gennaio 1997, n. 4, d'altra parte, definisce il riassetto generale delle Province, le procedure per la loro istituzione e per la modifica del relativo territorio. Ai sensi di tale legge, la configurazione ottimale dell'ambito provinciale deve corrispondere al territorio entro il quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente, mentre l'ente Provincia costituisce l'unico soggetto istituzionale intermedio tra Comune e Regione avente, fra l'altro, il compito di programmare lo sviluppo nel senso del riequilibrio economico, sociale e culturale.

Gli obiettivi della L.R. n. 4/1997 devono ovviamente coordinarsi con quelli della Legge n. 142/1990 che, come noto, ha riformato l'ordinamento delle funzioni delle Province e dei Comuni, e ciò anche al fine di coinvolgere ancor più il cittadino nel governo del proprio territorio. Se è vero infatti che non appare più attuale il sistema della pianificazione globale a cascata, ne consegue l'inadeguatezza di considerare il territorio attraverso rappresentazioni settoriali dei vari scenari relativi a tematiche specifiche come le industrie, l'energia, le scuole e gli ospedali.

Sempre ai sensi della L.R. n. 4/1997 i Piani provinciali costituiscono la base organica per la nuova pianificazione territoriale.

Così intesa, la Provincia dovrà partecipare alla formazione di uno schema di assetto regionale del territorio con funzione propositiva, sottolineando e valorizzando le vocazioni del proprio ambito territoriale. Da ciò discende la necessità del riordino dei rapporti funzionali tra Enti Locali mediante un'attività partecipata. In tal senso, la legge in parola intende sostenere un processo mediato tra indirizzi ed esigenze d'ordine superiore e le istanze provenienti dalla base, sì da determinare un più razionale quadro di riferimento per la programmazione e la pianificazione.

La L.R. n. 4/1997, pur se giunta in notevole ritardo, ha tuttavia posto la Regione Autonoma della Sardegna tra le prime regioni d'Italia che hanno recepito le disposizioni sull'assetto e la gestione del territorio sancite dalla Legge n. 142/1990 sul riordino delle autonomie locali.

È importante al riguardo ricordare che la suddetta Legge n. 142/1990, oltre ad attribuire poteri in merito alla pianificazione urbanistica alla Provincia, contempla altresì le Aree Metropolitane, prevedendo all'uopo un regime giuridico differenziato. Il sistema di Area Metropolitana è previsto per le grandi conurbazioni, dove si sviluppano generalmente dinamiche territoriali

accelerate, forti interrelazioni socio-economiche e nuove domande di servizi, al punto da far emergere l'inadeguatezza delle tradizionali forme di governo locale e quindi l'esigenza del loro superamento.

In proposito, la Legge n. 142/1990 prevede diversi livelli di governo, fra cui la città metropolitana ed i comuni all'interno della medesima, limitandosi tuttavia ad enunciare alcuni criteri di gestione e demandando quindi al legislatore regionale il compito di disciplinare in dettaglio la materia. La città metropolitana, oltre ad esercitare le competenze proprie della Provincia (formazione del Piano Territoriale di Coordinamento), potrà anche svolgere funzioni di pianificazione operative, demandando ai singoli Comuni la sola attuazione dei Piani.

Non risulta tuttavia possibile prevedere le conseguenze che l'istituzione dell'Area metropolitana potrebbe comportare sul territorio regionale.

Dai numerosi confronti, promossi da vari enti a seguito dell'emanazione della Legge n. 142/1990, sono infatti emerse posizioni differenziate, pur se fra loro non inconciliabili. Risalta comunque dal complesso di tali posizioni l'esigenza di fare chiarezza sul dualismo Cagliari-Sardegna, onde evitare che la "filosofia" ed i contenuti propri della gestione del territorio negli anni '70 relativamente al rapporto città-campagna, determinino tutt'ora elementi di rigidità in un sistema che mostra invece notevoli segni di cambiamento.

Si avverte infatti il bisogno di abbandonare le vecchie teorie dello sviluppo a tutto campo, per concentrare le energie verso una pianificazione del territorio intesa a promuovere la diffusione degli effetti urbani anche nelle località più periferiche.

Emerge altresì la necessità di operare affinché l'attuazione dell'Area metropolitana non comporti la crisi delle più piccole realtà urbane, ad esclusivo vantaggio di quelle maggiori. In tal senso, il territorio andrebbe gestito in forma integrata, così da

favorire l'intreccio di economie di scala, con interdipendenze tecniche e di mercato. È inoltre di fondamentale importanza che gli assi di comunicazione costituiscano un valido supporto per insediamenti produttivi e per i servizi di vario genere.

È inoltre auspicabile che l'attuazione dell'Area Metropolitana non finisca col prevaricare o emarginare i centri minori. Tali centri infatti, nel corso delle passate trasformazioni socio-territoriali-industriali, hanno quasi sempre perso la loro connotazione agro-pastorale, senza peraltro riuscire a definire ed interpretare nuovi ruoli alternativi.

Sottovalutare, pertanto, il "piccolo" a favore del "grande" non farebbe altro che acuire le già gravi problematiche dei centri minori, tra le quali ricordiamo, per la loro particolare rilevanza, il fenomeno della pendolarità e quello dello spopolamento delle zone interne.

Nell'ambito del processo tendente alla costituzione dell'Area Metropolitana assume altresì notevole rilievo, come poc'anzi accennato, il sistema relazionale, in grado di liberare dall'isolamento le zone interne dell'Isola e di diffondere gli effetti urbani.

In questo senso si pone, fra l'altro, l'aggiornamento del Piano Regionale dei Trasporti (P.R.T.) del 1990 che, oltre a comprende nuovi scenari per il trasporto, propone anche una pianificazione dinamica del territorio contenente forti relazioni per lo sviluppo economico-sociale. A conferma di ciò, l'aggiornamento del P.R.T., mira ad un assetto più razionale del territorio, senza tuttavia disarticolarlo dalle risorse economiche e sociali dei luoghi.

In proposito, il P.R.T. individua i possibili scenari sulla base della nuova "politica dell'offerta", integrandola tuttavia con la precedente "politica della domanda".

Per "politica della domanda" si intende una pianificazione indirizzata a potenziare l'offerta di trasporto dove la richiesta necessita di essere soddisfatta. Tale politica di intervento si giu-

stifica soltanto in presenza di una reale esigenza di mobilità. La "politica della domanda" non risulta peraltro adottabile per le nostre realtà territoriali, anzitutto perché in queste non vi è una domanda in grado di esaurire tutta l'offerta disponibile, ed inoltre perché la Sardegna è caratterizzata da sistemi chiusi, da bassa densità di popolazione, da disomogenee distribuzioni dei servizi, etc.

Per "politica dell'offerta" si intende, invece, un sistema di pianificazione in cui l'offerta di trasporto svolge un ruolo fondamentale nel modificare, in una prospettiva di riequilibrio, la struttura delle attuali relazioni funzionali, nonché nel produrre, unitamente ad interventi sul sistema delle attività, nuove relazioni.

La "politica dell'offerta", in particolare, presuppone l'individuazione di diversi scenari-obiettivo e la loro simulazione rispetto alle diverse opzioni territoriali, per indirizzare le scelte verso soluzioni di maggior equilibrio del problema territorio-trasporti. Ciò implica la forte integrazione fra il sistema dei trasporti ed il territorio di riferimento, in quanto solo mediante una profonda conoscenza dei meccanismi che regolano l'interazione della domanda di trasporto e della distribuzione sul territorio delle attività, è possibile valutare la dimensione dell'offerta conseguente.

L'approccio integrato posto alla base dell'aggiornamento del P.R.T. è altresì in linea con i contenuti del Programma Pluriennale regionale per gli anni 1995/1997, ove si riscontra la necessità di attivare una nuova esperienza di programmazione in grado di unire progetti ed attività ricadenti in più settori, nonché interventi interessanti specifici comparti.

Il P.R.T., sempre in linea con il Programma Pluriennale 1995/1997, propone inoltre uno scenario di assetto territoriale avente lo scopo di recuperare, in una logica di massima integra-

zione, le aree più deboli e di favorire processi di sviluppo in grado di ridurre squilibri esistenti.

Il P.R.T. definisce quindi lo schema infrastrutturale di livello regionale mediante una rete a maglia, formata da direttrici di collegamento primario di tipo lineare o reticolare, in grado di svolgere le funzioni di:

- a. fascia infrastrutturale portante del sistema territoriale con successiva espansione degli effetti diffusivi urbani;
- b. localizzazione di attività e di relazioni in grado di produrre mobilità, a sua volta capace di favorire la riorganizzazione delle vocazioni dei luoghi.

In sintesi, lo scenario proposto dal P.R.T., oltre ad introdurre un potenziale assetto territoriale secondo le recenti teorie trasportistiche, affianca a questo un più vasto e complesso sistema, consistente nelle relazioni atte a favorire la rottura dell'isolamento delle zone interne, mediante l'adozione del nuovo concetto di infrastruttura, intesa come luogo di scambio e di localizzazione produttiva, con particolare riguardo alla valorizzazione delle risorse locali (fig.14).

Contemporaneamente alle ricerche ed ai piani finalizzati ad una più aderente programmazione economica dei luoghi e ad una più razionale progettazione del sistema di trasporto, si è affermato il ruolo dell'Unione Europea, che impone nuove politiche economiche compatibili con i principi di "sussidiarietà" e di "partenariato", definiti dal Trattato Maastricht, pur essendo già presenti di fatto nella Comunità Europea, anche se non espressamente adottati.

A ciò si devono aggiungere i processi di internazionalizzazione che, a seguito dell'attività delle grandi imprese multinazionali favorita dalla tecnologia dell'informazione, hanno finito col produrre un ulteriore divario fra i Paesi sviluppati e quelli

arretrati, e fra regioni economicamente avanzate e regioni depresse all'interno di uno stesso Paese.

Possiamo inoltre evidenziare che l'attuale grado di specializzazione di tipo locale risulta ancora molto limitato. Sono numerose infatti le attività che, basate su una produzione specializzata non riescono ancora a decollare. Si riscontra poi spesso l'insufficienza dell'offerta di servizi alle imprese che, anche quando presenti, mancano il più delle volte di una precisa finalizzazione.

Recentemente, le analisi e le indagini condotte attorno alle potenzialità di tipo locale hanno condotto verso alla rivalutazione delle risorse medesime.

Tali nuovi orientamenti sono emersi anche in Sardegna, non solo perché promossi dalle politiche di sviluppo comunitario, ma anche perché favoriti dalla forte volontà di superare il modello della grande industria.

Questo modello, come sufficientemente esposto in precedenza, si è prima scontrato con la crisi petrolifera e quindi con la crisi delle partecipazioni statali, determinando conseguentemente nuove linee di sviluppo atte a favorire la piccola e media impresa, la polisettorialità con alta specializzazione e la flessibilità in rapporto ai costi di mercato.

Si è reso pertanto necessario predisporre un nuovo strumento di pianificazione socio-territoriale che utilizzasse tutte le sinergie a disposizione (umane, finanziarie, istituzionali e culturali) e che facesse leva sulle vocazioni naturali e sui know-how, al fine di accrescere la competitività e di conquistare più ampi mercati.

Come risposta a queste nuove esigenze, è stata approvata la L.R. 26 febbraio 1996, n. 14 (Programmi integrati d'area), con la quale vengono assunti come strumenti di programmazione i Programmi Integrati d'Area (P.I.A.), finalizzati allo sviluppo ed all'occupazione.

L'intenzione è di passare dalla programmazione ad ampio raggio a quella per progetti specifici, provenienti dalle istituzioni e dalle forze imprenditoriali e sociali, finalizzati ad un programma integrato per obiettivi settoriali su ambiti territoriali definiti.

I soggetti interessati devono pertanto predisporre i relativi progetti, con il coordinamento della Provincia. Gli Enti Locali, in particolare, possono a tal proposito associarsi, onde disporre di maggiori risorse e sinergie per un unico P.I.A..

I P.I.A. passano quindi al vaglio dell'Amministrazione regionale, che ne valuta le potenzialità e le eventuali carenze riguardo agli obiettivi generali della programmazione regionale, e dispone in merito la propria quota di finanziamento. In proposito, un importante metro di valutazione dei progetti è rappresentato dalla ripartizione del cofinanziamento fra Amministrazione regionale, altri soggetti pubblici e soggetti privati, e ciò sulla medesima linea adottata a livello europeo.

L'aspetto innovativo dei P.I.A., al di là della loro efficacia, essendo tuttora in fase di realizzazione, è dato dall'introduzione del nuovo rapporto territorio-sviluppo di "tipo aperto", intendendo con tale concetto l'insieme delle relazioni economico-territoriali senza precisi confini di riferimento.

In passato invece, con l'adozione delle Zone omogenee negli anni '60, dei Comprensori e delle Comunità montane negli anni '70, ed infine delle Aree programma, si è ritenuto che la scelta delle zonizzazioni di tipo omogeneo, peraltro presente anche negli strumenti urbanistici, fosse il primo fattore fondamentale per attivare le dinamiche di sviluppo.

A tal proposito, l'esperienza non è stata sempre uniforme. Si è infatti dimostrato, in molteplici occasioni, che le dinamiche dello sviluppo trovano la loro origine in un mix di fattori e luoghi non sempre fra loro omogenei. Tuttavia, l'attuale situazione socio-economica suggerisce certamente l'omogeneità, ma per comparti, come ad esempio quello del sughero e del granito, i

cui territori possono essere fra loro sovrapposti con forti livelli di integrazione di tipo produttivo.

In sintesi, l'esperienza passata relativa al rapporto territorio-sviluppo allora di "tipo chiuso", ha dimostrato principalmente che l'omogeneità non costituisce di per sé un elemento preliminare dello sviluppo, e che le scelte hanno optato per dimensioni troppo limitate perché attivassero valide dinamiche socio-economiche.

Da quanto sopra esposto, ne deriva l'individuazione della Provincia quale il soggetto intermedio territoriale di dimensione più adeguata per il coordinamento delle politiche di sviluppo.

La nuova linea di tendenza ha di fatto reso più flessibile la programmazione, dotandola di più ampi margini di movimento capaci di superare il sistema chiuso del passato, per orientarsi quindi verso una progettualità concertata e negoziata.

I P.I.A. tuttavia non si possono intendere come gli unici strumenti operativi atti a favorire la ripresa economico-sociale, in quanto spesso rispondono ad esigenze di opere pubbliche previste dai piani urbanistici.

In altri termini, i P.I.A. possono rispondere solo ad esigenze di coordinamento degli interventi in determinate zone, costituendo pertanto di fatto uno strumento di programmazione e pianificazione di tipo locale, senza una valenza generalizzata di tipo regionale.

Se ora, in parallelo, esaminiamo gli assetti socio-territoriali dell'Isola, possiamo rilevare alcuni particolari fenomeni, ricorrenti anche a livello nazionale, quali l'arresto della crescita urbana legato alla stabilità demografica ed alla interruzione dei flussi migratori, e la contemporanea diffusione di una coscienza sulla qualità urbana.

La ricorrente tendenza negli anni passati di quasi non governare i fenomeni di urbanizzazione, rinunciando ad esercitare il

ruolo di coordinamento fra attività insediativa e sistema delle comunicazioni, ha prodotto i ben noti confusi scenari urbani.

Spesso infatti i processi di urbanizzazione che hanno interessato il territorio regionale hanno prodotto centri abitati caratterizzati dalla sola attività edilizia, rendendoli quindi isotropi e per alcuni versi privi di elementi di differenziazione.

Non vi è dubbio che i suddetti limitatamente gestiti processi di urbanizzazione siano stati in gran parte favoriti dalle vantaggiose condizioni per le nuove costruzioni, rispetto agli interventi sul patrimonio edilizio già esistente.

L'insieme di questi fattori, unitamente all'attività edilizia cosiddetta razionalista degli anni passati, hanno di fatto promosso la crescita a macchia d'olio delle città, lasciando tuttavia pressoché abbandonati gran parte dei centri storici.

Fortunatamente, il processo centrifugo di espansione urbana ha, in tempi recenti, subito un'inversione di tendenza, per svariati motivi. Primo fra tutti forse, possiamo indicare il graduale ampliamento del quadro normativo riguardante gli interventi e le agevolazioni per i centri storici, frutto del progressivo diffondersi anche al contesto urbano dei principi di tutela ambientale.

Attualmente infatti la riqualificazione urbana costituisce, per molte realtà, un'importante occasione per recuperare totalmente o parzialmente i centri storici, con il conseguente sviluppo economico per alcuni settori locali.

Si è reso quindi necessario concentrare l'attenzione verso i centri storici, non solo per tutelare il patrimonio architettonico che li caratterizza, ma anche e soprattutto per recuperare ampi spazi funzionali all'interno delle città.

In questo senso è stata ultimamente approvata la L.R. 13 ottobre 1998, n. 29 (Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna). Con tale legge la Regione, anche al fine della valorizzazione delle risorse immobiliari disponibili, intende favorire il recupero, la riqualificazione e il riuso dei centri storici e degli in-

sediamenti storici minori, rispettandone i valori socio-culturali, storici, architettonici, urbanistici, economici ed ambientali.

Si tratta di attività fin'ora mai avviate in Sardegna e poco sperimentate anche nelle altre regioni, suscettibili di creare notevoli prospettive di sviluppo ed occupazione, in una regione come noto particolarmente ricca di preesistenze storiche.

In precedenza, l'Amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 7 della L.R. 22 dicembre 1989, n. 45, ha attivato presso gli Enti Locali i "laboratori per il recupero dei centri storici", anche avvalendosi di professionisti e tecnici esterni. Tali laboratori hanno, fra gli altri, il compito di catalogare e definire le tecnologie edilizie da adottare al fine del recupero, nonché quello di formulare modelli e progetti di settore rapportati alle tipologie edilizie ed agli elementi di arredo urbano.

L'Amministrazione regionale ha inoltre attivato, ai sensi dell'art.3 della L.R. 8 luglio 1993, n. 28, rapporti di collaborazione con l'Università di Cagliari volti ad una più efficace realizzazione dei suddetti laboratori.

Tali iniziative della Regione rappresentano certamente una importante occasione di confronto fra esperienze scientifiche ed amministrative, in funzione della pianificazione e gestione dell'assetto urbano più antico.

I laboratori per il recupero dei centri storici costituiscono inoltre una delle prime esperienze operative in attuazione della legge urbanistica regionale, legge che, forse a causa dell'eccessiva enfattizzazione dell'aspetto normativo, ha spesso rallentato la concreta realizzazione delle proprie finalità.

Più in generale, possiamo rilevare che la Regione è fortemente in ritardo nell'attuazione della normativa urbanistica, intesa nella più ampia accezione. Per citare alcuni esempi, si registrano ritardi nell'organizzazione del sistema ambientale costiero, nell'attuazione dei parchi, nella riconversione delle aree minerarie dismesse e nel recupero degli stessi centri storici.

Ciò comporta, oltre alle disfunzioni proprie del settore urbanistico, anche un aggravio dei problemi legati alla generale crisi economica dell'Isola, problemi che forse potrebbero trovare almeno in parte soluzione da una razionale attuazione della suddetta normativa.

A fornire una risposta generale in termini di programmazione ai noti problemi socio-economici dell'Isola, ha contribuito la Regione con l'introduzione del Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 1999-2001 (D.P.E.F.). Tale documento, previsto dall'art.5 della L.R. 15 aprile 1998, n. 11 (legge finanziaria 1998), rappresenta una importante novità per la razionalizzazione degli interventi programmatici, al fine di conoscere tutte le possibili prospettive di sviluppo dell'Isola.

Nonostante l'introduzione del D.P.E.F., la Regione ritiene tuttavia ugualmente importante mantenere ed aggiornare il P.G.S., per meglio rappresentare con una dettagliata analisi lo scenario socio-economico, che poi il D.P.E.F. dovrebbe definire in termini programmatici e finanziari.

Il D.P.E.F., pur se in fase sperimentale, potrebbe comunque rappresentare un atto di importanza fondamentale per la programmazione regionale. Il Documento tuttavia, non dovrebbe limitarsi a definire solo in termini quantitativi gli interventi programmati, ma sarebbe opportuno che precisasse i tempi ed i modi di esecuzione degli stessi interventi.

Vista la situazione economica generale della Regione, risulta ineludibile attuare nuove forme di gestione delle risorse disponibili, come pure tentare di ridurre, ove possibile, le spese improduttive o comunque quelle che con rispettano i principi di economicità.

In tal senso, se con il D.P.E.F. si intende realmente adottare un valido strumento di programmazione, è necessario attuare effettivamente una riduzione della spesa meramente assisten-

ziale, per optare viceversa alla produzione e alla crescita del prodotto interno lordo.

Sotto altra angolazione, risulta evidente che gli investimenti regionali diretti o integrativi di quelli statali e comunitari, appaiono spesso deboli nelle prospettive, soprattutto per quanto concerne l'occupazione a medio termine.

Tali investimenti, inoltre, prescindendo dalle finalità che riguardano opere pubbliche e servizi socialmente utili, non trovano aggancio concreto con lo sviluppo orientato del territorio e con la manovra urbanistica riguardante gli insediamenti urbani e le realtà produttive.

Questa valutazione risulta quanto mai attinente alle piccole entità comunali, della cui sopravvivenza ci si preoccupa senza tuttavia proporre concrete soluzioni e quindi corrette risorse strutturali e funzionali.

La mancanza, anzi si potrebbe dire, la voluta resistenza per una pianificazione volta alla rilettura e al riequilibrio delle entità territoriali sempre più minute, prefigura un pericoloso scenario di impoverimento del territorio, con ulteriore emarginazione degli abitanti residenti. Per essi infatti non sarà sufficiente l'illusione che i nuovi finanziamenti per l'occupazione possano frenare la crisi irreversibile, ancorché siano giustificabili, sotto il profilo dell'emergenza, per la sopravvivenza nel brevissimo tempo.

Certamente la gravità dei problemi e la complessità del quadro territoriale non consentono di prospettare ricette di sicura efficacia. Una soluzione tuttavia potrebbe essere quella del decentramento programmatico e pianificatorio agli Enti locali, per responsabilizzarli nella prospettiva di una ridefinizione delle centralità territoriali, delle reti infrastrutturali, dei servizi, della articolazione funzionale delle autonomie locali e dunque della strategia degli investimenti secondo priorità, entità e luoghi.

È quest'ultimo un processo metodologicamente corretto, che richiede comunque rigore nella applicazione. Non si possono

inoltre sottovalutare anche le difficoltà politiche e le resistenze culturali che condizionano molte realtà del territorio regionale. Sono spesso infatti all'attenzione della cronaca quotidiana manifestazioni di rifiuto anche di valide proposte di intervento, quali la pianificazione territoriale, i parchi, gli indirizzi sulla produttività agricola e l'uso civico dei terreni.

A rendere ancor più critico tale quadro, contribuiscono le recenti forme intimidatorie alle amministrazioni locali.

Appare dunque evidente che il non individuare con chiarezza le strategie più opportune per garantire risultati credibili attraverso il confronto con il presente, comporterà che le popolazioni continueranno ad avere difficoltà ad accettare soluzioni e progetti volti a migliorare la qualità del lavoro, a valorizzare i fattori ambientali e ad incidere sullo sviluppo equilibrato degli insediamenti.

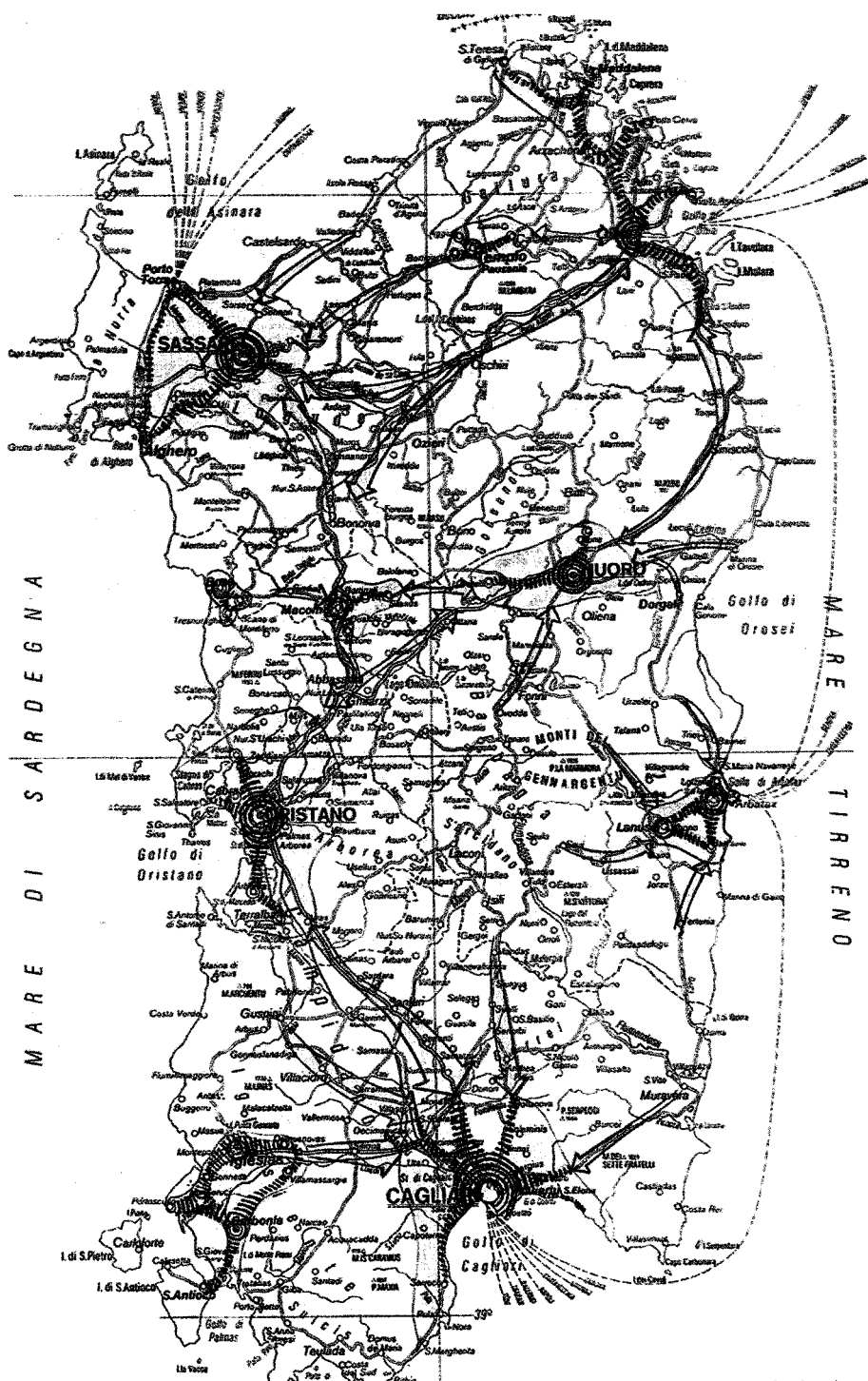


Fig. 10. Sardegna. Sistemi urbani

Conclusioni

Conclusioni

Ripercorrendo le varie fasi della programmazione e della pianificazione in Sardegna nei 50 anni di autonomia, si possono constatare alcuni passaggi di fondamentale importanza nella vita socio-economica dell'Isola, che per semplificare verranno riportati in una sintesi per punti.

L'obiettivo è infatti quello di rappresentare in forma sintetica e schematica i reali processi socio-economico-territoriali che si sono susseguiti dagli anni '50 ai giorni nostri. Tale scelta, forse insolita per un argomento così ampio e complesso, nasce tuttavia dalla volontà di rappresentare nella forma più rigorosa possibile gli anni di autonomia urbanistica e programmatica, nonché le attuali linee di tendenza.

Ripercorrendo quindi la storia della autonomia regionale, emerge la seguente articolazione:

a) **Fase iniziale** - L'origine della programmazione regionale risale allo Statuto Speciale per la Sardegna, che nell'art.13 ha previsto il Piano di Rinascita economica e sociale dell'Isola. Successivamente, con la fase post-statutaria, ha preso il via una intensa opera di indagine conoscitiva per catalogare la complessa situazione economico-sociale, che è risultata significativa per le prime teorizzazioni sui possibili modelli di rinascita economica da applicare al caso Sardegna.

b) **Pianificazione industriale** - Tali teorizzazioni si tradussero in piani, programmi e strumenti che videro come unica protagonista l'industria di base, costituente l'attività trainante dell'economia isolana. Il settore industriale si espanse quindi sino a configurare l'istituto dei Consorzi industriali, che hanno allora rappresentato, con i propri piani, l'unico strumento di gestione del territorio. I piani dei Consorzi tuttavia hanno mostrato profonde debolezze, di carattere pianificatorio e programmatico

che, in aggiunta alla mancata azione di coordinamento delle amministrazioni, hanno prodotto non poche ricadute negative sociali, economiche e territoriali.

c) **Trasformazioni territoriali ed ambientali** - Tra le trasformazioni territoriali più evidenti sono emerse profonde modificazioni del patrimonio naturale ed antropico. Molto spesso, infatti, i centri urbani hanno cancellato gran parte della loro memoria, sostituendo il tessuto insediativo con forme ibride prive di giustificazione funzionale e strutturale. Nel contempo il patrimonio ambientale costiero ha subito le note modificazioni, prive di una visione di insieme e della indispensabile dignità architettonica. L'alterazione del patrimonio ambientale costiero appare quindi quanto mai pesante, anche perché l'obiettivo economico e sociale che poteva in qualche modo giustificarlo di fatto non è stato raggiunto, o meglio è stato vanificato con irreversibili diseconomie sul territorio.

d) **Leggi sul condono edilizio** - Per dare una risposta a un tal genere di fenomeno, si è provveduto con le leggi sul condono edilizio, che hanno di fatto rappresentato un insolito strumento urbanistico. L'aver infatti legittimato, anche per ragioni meramente economiche, i noti fenomeni di abusivismo, ha finito praticamente col perpetuare una distorta crescita urbana. Inoltre, la mancanza di una prospettiva di pianificazione finalizzata al territorio, in parte dovuta ai continui mutamenti dei modelli di sviluppo, nonché ad una non adeguata visione programmatica della classe politica, ha provocato fughe insediative anche irreversibili, con conseguente riduzione delle ricadute economiche.

e) **Crisi del modello industriale** - A seguito della crisi petrolifera, si ebbe come effetto immediato l'instabilità dell'industria di base. Conseguentemente sono andati sempre più diminuendo i capitali a suo sostegno, capitali che invece sono stati impiegati per la creazione di enti pubblici spesso sovradimensionati ri-

spetto alle reali esigenze della collettività. In altri termini, tale crisi ha prodotto il progressivo superamento del modello industriale ed il contestuale sviluppo del settore terziario, poco sensibile, come noto, alle regole del libero mercato. Questo insolito scambio di modelli di sviluppo ha comportato, in termini economici, una forte dipendenza dai capitali pubblici di assistenza, il che ha generato una diffusa mentalità carente o quasi di capacità imprenditoriale.

f) **Nuove regole della pianificazione** - In tempi recenti, la Regione ha dimostrato di aver acquisito consapevolezza e responsabilità in campo urbanistico, varando nuove norme sulla pianificazione paesistica incentrate sui principi della tutela del paesaggio. Sulla base di tale normativa, molti Comuni hanno in via di definizione i propri strumenti di pianificazione urbanistica, ed i Comuni costieri, in aggiunta, devono recepire anche le regole della pianificazione paesistica. A ciò è da aggiungere l'attività delle Province che, anche se con forte ritardo, stanno per iniziare il percorso della nuova pianificazione di area vasta, mentre sono in fase di definizione importanti piani regionali in diversi settori.

g) **Piani territoriali paesistici** - L'unico strumento urbanistico di coordinamento a livello regionale è rappresentato dai Piani Territoriali Paesistici. Tuttavia, per come sono strutturati, tali piani regolamentano indifferenziatamente il territorio regionale secondo principi di rigida tutela, spesso non giustificata o addirittura incompatibile con l'esistente. Al riguardo, risulta che la pianificazione paesistico-ambientale troppo rigidamente realizzata, non consente rapide ed efficaci manovre per lo sviluppo economico, anche se attualmente vi sono svariate attività cosiddette "eco-compatibili" di cui è prevista l'incentivazione.

h) **Nuove direttive urbanistiche** - L'Amministrazione regionale, in aggiunta alla generale pianificazione paesistica, ha in

programma l'emanazione di nuove apposite direttive urbanistiche, in sostituzione del cosiddetto "Decreto Floris", con l'obiettivo di azzerare l'attuale situazione di incertezza che accompagna la redazione dei vari strumenti urbanistici.

i) **Piani integrati d'area** - A fronte della sopra richiamata forte scelta di politica urbanistica, non si riscontra altrettanta determinazione nella programmazione regionale. Possiamo al riguardo citare solo i Piani Integrati d'Area, che rappresentano tuttavia sì un valido strumento di sviluppo, ma solo a livello locale, e pertanto non estensibile a livello regionale. Da ciò discende la necessità di una valida azione di coordinamento da parte della Regione, che coniughi le scelte di sviluppo ai vari livelli.

j) **Possibile "deregulation" urbanistica** - In questo difficile quadro sembra concreta la possibilità che la Sardegna possa entrare in una fase di "deregulation" urbanistica, legata in qualche modo alla straordinaria crisi economico-sociale che attraversa la nostra regione. Non vi è dubbio, infatti, che un importante contributo per definire un progetto di sviluppo economico possa essere dato anche da una corretta pianificazione urbanistica, considerato che non esiste in definitiva vera separazione fra quest'ultima e la programmazione economica.

k) **Il capitale esistente** - Per fronteggiare la profonda crisi economico-sociale, risulta ormai fondamentale operare anche sul "capitale esistente", intendendo con questo il patrimonio naturale, storico ed industriale. Tale capitale, dovutamente attrezzato e reso fruibile anche in termini turistici, potrebbe rappresentare un importante volano di sviluppo economico per alcune parti della Sardegna, su cui far gravitare le economie locali.

l) **Progetti forti** - Quali che siano le scelte da adottare per un nuovo sviluppo socio-urbanistico sostenibile, è fondamentale comprendere la validità delle soluzioni prospettate. Queste so-

luzioni andranno naturalmente perseguite con “progetti forti”, capaci di confrontarsi con gli attuali sistemi ormai collaudati. Nell’attuale situazione economica non felice, appare altresì necessario un vero confronto sulle reali possibilità di uno sviluppo compatibile e sostenibile, nella consapevolezza di evitare per quanto possibile gli errori del passato.

m) **Quale autonomia per il futuro?** - Concludendo, l’urbanistica intesa come settore di indirizzo per lo sviluppo del territorio in questi 50 anni di autonomia, appare come uno dei fondamentali parametri dell’azione pubblica regionale e degli Enti locali. Le modificazioni del territorio indotte da tale azione sono state certamente molteplici, alcune in positivo, altre, purtroppo, in negativo. Si può, in linea di massima, affermare che le ombre dell’urbanistica e della programmazione siano dipese e dipendano soprattutto dai ritardi nei trasferimenti delle deleghe. Nell’attuale fase di riforme globali con cui si tenta di ridefinire i rapporti di governo, le regioni più deboli come la Sardegna rischiano, senza una forte azione a difesa della propria identità, un ulteriore distacco dalle regioni più sviluppate. Appare pertanto fondamentale affrontare e risolvere i vari problemi ed i nodi della specialità regionale, onde evitare che anche quelli della programmazione e dell’urbanistica rimangano irrisolti. Un ruolo preminente anche in tale contesto può essere svolto dalle nuove generazioni che, unitamente alle notevoli risorse dell’Isola, soprattutto di carattere ambientale, possono determinare un reale sviluppo e la conseguente inclusione fra le regioni più prospere e competitive.

Bibliografia

Bibliografia generale

AA.VV., *Il piano di rinascita della Sardegna. Leggi e programmi*, Sassari, Gallizzi, 1979.

AA.VV., *Infrastrutture e servizi per lo sviluppo industriale. Il ruolo dei consorzi industriali della Sardegna*, Is Molas Team, 3-4 aprile 1981.

AA.VV., *Piano, città, territorio. La pianificazione ambientale complessa per un progetto integrato del territorio*, Università degli studi di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Cagliari, CUEC, 1996.

AA.VV., *La rinascita fallita*, Sassari, Editrice Libreria Dessì, 1975.

A. Accardo (a cura di), *L'isola della rinascita. Cinquant'anni di autonomia della regione Sardegna*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

G. Aliva, *Fattori naturali e storici dell'economia della Sardegna*, Sassari, Gallizzi, 1939.

Amm. Prov. di Sassari, *Relazione ufficiale al Convegno regionale dei trasporti*, Sassari, 1980.

B. Ballero, *L'ordinamento regionale della Sardegna: autonomia e specialità tra norme statutarie e realtà*, Milano, Franco Angeli, 1986.

F. Boggio, *Atlante economico della Sardegna*, vol. 2: *Industria*, Milano, Jaca Book, 1990.

M. Brigaglia (a cura di), *La Sardegna*, Vol. 3, Cagliari, Della Torre, 1998.

A. Carboni, B. Devoto, *Mercato del lavoro e squilibri regionali: il caso Sardegna*, Napoli, 19-21 ottobre 1981.

M.R. Cardia (a cura di), *Le origini dello Statuto speciale per la Sardegna. I testi, i documenti, i dibattiti*, vol. 3, Sassari, Edes, 1995.

Centro nazionale di studi urbanistici, *Linee guida per la revisione della legislazione nazionale in materia urbanistica*, Roma, 1995.

F. Clemente, *La pianificazione in Sardegna*, Sassari, Gallizzi, 1965.

F. Clemente, G. Deplano, G. Maciocco, G. P. Marchi, *Quaderni di urbanistica*, n. 8. *Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia: Sardegna*, Cagliari, Università di Cagliari, 1990.

G. Deplano (a cura di), *Centri storici e territorio*, Cagliari, CUEC, 1997.

P. Fadda, *Alla ricerca di capitali coraggiosi. Vicende e personaggi delle intraprese industriali in Sardegna*, Cagliari, Sanderson Craig, 1990.

M. Fantola, P. Ritossa, F. Annunziata, *Traffico e pendolarità nell'area di Cagliari*, R.A.S. Ass.to alla Programmazione, bilancio e assetto del territorio, Cagliari, 1978.

F. Forroux, *Note sur la naztion de polè de croissance in economie appliquee*, n. 1-2, Paris, Presses Universitaires de France, 1955.

F. Forte, *Dibattiti: il progetto '80. Atti degli incontri di studio di urbanistica della Facoltà di Architettura di Napoli*, Napoli, 15-16 dicembre 1969.

M. Le Lannou, *Pastori e contadini di Sardegna*, Cagliari, 1971.

M. Lo Monaco, *Nascita delle regioni industriali in Sardegna*, Roma, 1965.

P. Maranelli, *Considerazioni geografiche sulla questione meridionale*, Bari, Laterza, 1946.

M. R. Marchi, *Paesaggio e ambiente in Sardegna. Norme regionali e nazionali di tutela*, Cagliari, 1992.

P. Mistretta, *La salvaguardia dell'ambiente per lo sviluppo della Sardegna*, Cagliari, Sardegna Fieristica, 1973.

P. Mistretta, *Il territorio nella politica isolana. Dai poli di sviluppo ai comprensori*, Cagliari, Sardegna Fieristica, 1976.

P. Mistretta, *Problemi di urbanistica regionale*, Cagliari, Sardegna Fieristica, 1977.

P. Mistretta, G. Corona, (a cura di), *I trasporti in Sardegna*, Milano, Franco Angeli, 1979.

P. Mistretta (a cura di), *Problemi di pianificazione regionale. Il caso Sardegna*, Milano, Franco Angeli, 1980.

P. Mistretta, *Lo sviluppo guidato, Cagliari*, Cagliari, Sardegna Fieristica, 1981.

P. Mistretta, *Relazione-documento sul tema: ambiente e territorio*, Cagliari, 1985.

P. Mistretta, *Convegno regionale. Norme e l'uso del territorio, tra salvaguardia dell'ambiente e turismo costiero. Relazione: il quadro urbanistico e le prospettive*, Alghero, 22-23 gennaio 1988.

P. Mistretta, *La questione urbana in Sardegna*, in *Quaderni bolotanesi*, n.17, Sassari, Presente e Passato, 1991.

B. Moro, G. Sabattini, (a cura di), *Mezzogiorno: ristagno o sviluppo?* Milano, Franco Angeli, 1992.

R. Paci, *L'economia della Sardegna negli anni Ottanta*, Cagliari, CUEC, 1994.

R. Paci, F. Pigliaru, M. Vannini, *Il ritardo economico della Sardegna. Ipotesi interpretative e strategie di intervento*, Cagliari, Università di Cagliari, 1995.

R. Raimondi, *Vademecum del cittadino contro gli inquinamenti e l'edilizia abusiva*, Bari, Dedalo, 1972.

R.A.S., *La programmazione in Sardegna*, n.2 marzo-aprile, Cagliari, 1966.

R.A.S., *Piano di rinascita economica e sociale*, Cagliari, 1979.

R.A.S. Ass.to dei Trasporti, *Conferenza regionale dei trasporti*, Cagliari, 26-27-29 giugno 1980.

R.A.S. Ass.to alla programmazione e assetto del territorio, *Rapporto sullo schema di assetto del territorio regionale*, Cagliari, 1980.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Profili e strategie d'area*, Cagliari, Cagliari, 1987.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Territorio e ambiente in Sardegna. La valutazione territoriale dei progetti*, Cagliari, 1988.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Territorio e ambiente in Sardegna. Il Piano strutturale*, Cagliari, 1989.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Territorio e ambiente in Sardegna. Ricerca sul Piano strutturale in Sardegna*, Cagliari, 1990.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Piano generale di sviluppo*, Cagliari, 1990.

R.A.S., *La programmazione in Sardegna*, n.2-3 maggio-agosto, Cagliari, 1991.

R.A.S. Quaderni di Documentazione, *L'istituzione dell'area metropolitana*, Cagliari, 1991.

R.A.S. Quaderni di documentazione, *Disciplina legislativa in materia di urbanistica*, n. 13, I e II edizione, Cagliari, 1991.

R.A.S. Centro regionale di programmazione, *Piano generale di sviluppo*, Cagliari, 1992.

R.A.S. Centro di programmazione regionale, *Territorio e ambiente in Sardegna. Ricerca sullo stato del territorio*, Cagliari, 1992.

R.A.S., *La programmazione in Sardegna*, n.9-10 luglio-ottobre, Cagliari, 1992.

R.A.S., *La programmazione in Sardegna*, n.11 novembre-dicembre, Cagliari, 1992.

R.A.S., *Manuale consiliare. XI legislatura 1994-1999*, Cagliari, 1994.

R.A.S. Ass.to all'industria, *Studio comparato sulle aree industriali della Sardegna, del Nord e del centro Europa. Un confronto tra esperienze e prospettive*, Cagliari, 1994.

R.A.S., *La programmazione in Sardegna*, n.20-21, *L'industria nel territorio*, Cagliari, 1995.

R.A.S. Quaderni di Documentazione, *Disciplina legislativa in materia di industria*, Cagliari, 1995.

R.A.S., Università degli studi di Cagliari, *Aggiornamento del Piano regionale dei trasporti*, Cagliari, 1996.

F. Salvi, F. Teresi, *Diritto urbanistico*, 5^a ediz., Verona, 1992.

P. Saraceno, *La lunga ombra sul futuro del Mezzogiorno, tra Nord e Sud*, vol. XXV, Bologna, Il Mulino, 1978.

A. Sirchia, *Industria sul mare*, Cagliari, Cagliari, CASIC, 1986.

University Press
Una collana Cuec per l'Università Sarda



Titoli già pubblicati

MARCO ZURRU
L'eroina in Sardegna.
L'offerta e la domanda

RAFFAELE PACI (a cura di)
Crescita economica e sistemi produttivi locali in Sardegna

BRUNO ANATRA
Insula Christianorum.
Istituzioni ecclesiastiche e territorio
nella Sardegna di antico regime

M.L. GENTILESCHI, L. MOCCO, G. SISTU, (a cura di)
Geografia e didattica.
Sardegna: Beni culturali per la valorizzazione della regione.
Atti del XXXIX Convegno nazionale AIIG

LEOPOLDO ORTU (a cura di)
L'Eco della Sardegna di Stefano Sampol Gandolfo

GIUSEPPE MARCI
Il viaggio di Casanova

ANTONIO ASSORGIA (a cura di)
Alberto Lamarmora e il progresso delle conoscenze
geologiche e minerarie in Sardegna nell'Ottocento

CARLO MARINI (a cura di)
Le materie prime minerali sarde.
Problemi e prospettive
Atti del Convegno - Cagliari 23 e 24 giugno 1997

LAURA JOTTINI (a cura di)
Le attività dei Centri Linguistici in una dimensione europea
Atti del Seminario di Studi - Cagliari 13 - 15 novembre 1997

ANTONIO CAEDDU
Genesi di una teoria scientifica.
Dalla generazione spontanea all'origine della vita

LUISSELLA GIRAU (a cura di)
Il parco urbano e il parco naturale contemporaneo.
L'insegnamento di Frederick Law Olmsted tra urbanistica
ed architettura del paesaggio
Atti del Seminario di Studi - Cagliari 28 novembre 1997