

VITTORIO DETTORI

**PER UNA “CONTRO-RIFORMA”  
DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA SARDEGNA**

**Sommario**

1. Premessa; 2. Politica di sviluppo, autonomie locali ed organizzazione urbana del territorio; 3. Le carenze della riforma delle autonomie locali in Sardegna e l'esigenza di una “contro- riforma”. Riferimenti bibliografici.

**1. Premessa**

Può generare qualche perplessità il fatto che un economista si occupi della riforma delle autonomie locali in Sardegna, un tema che più appropriatamente riguarda costituzionalisti, cultori di diritto in genere e rappresentanti politici. Non vi è tuttavia alcuna indebita invasione di campo; c'è semmai il tentativo di trovare una soluzione al problema che si è manifestato con l'attuazione della politica di sviluppo sperimentata in Sardegna; infatti, nonostante le notevoli risorse impiegate, i risultati conseguiti vengono giudicati tutt'altro che soddisfacenti.

Quando, ottant'anni fa, fu approvato lo Statuto di autonomia regionale della Sardegna, venne registrato come un successo il fatto che esso contenesse una norma specifica che prevedeva il finanziamento di un Piano di Rinascita, la cui concezione faceva riferimento ad un modello teorico (se vogliamo, semplice e basilare) consacrato dalla teoria dello sviluppo economico: in un'area caratterizzata dall'arretratezza economica, quindi carente di risparmio e di capitale accumulato, si trattava di immettere consistenti quantità di capitale dall'esterno, provocando un aumento degli investimenti, dell'occupazione, del risparmio e, in ultima analisi, promuovendo l'attivazione di un processo di sviluppo.

Sulla base di questo modello teorico, all'inizio degli anni '60 del secolo scorso, venne dato il via all'attuazione concreta del Piano di Rinascita della Sardegna: la scelta finale aveva privilegiato l'obiettivo di una forzata riconversione industriale dell'economia regionale (caratterizzata dalla prevalenza delle attività agro-pastorali), facendo affidamento soprattutto all'innesto dalla grande industria; ciò comportava cospicui investimenti che non potevano essere uniformemente diffusi sul territorio isolano, imponendo interventi massicci concentrati in pochi “poli di sviluppo”. L'aspettativa era quella che seguissero presto, sia effetti imitativi (con la nascita di nuove iniziative industriali, in aggiunta o in luogo delle preesistenti attività agro-pastorali) sia effetti diffusivi (col coinvolgimento dei territori inizialmente non compresi nei poli di sviluppo prescelti).

Procedendo all'attuazione del Piano, apparve subito chiaro che i risultati auspicati erano destinati a rimanere relegati nel golfo delle speranze disattese. Gli effetti imitativi avevano operato in senso inverso, spingendo molti degli originari titolari di piccole imprese ad optare, ove possibile, per il lavoro dipendente (distruggendo così l'esistente barlume di scarsa avversione al rischio, che è alla base dell'attività d'impresa, quindi trasformando gli aspiranti imprenditori in “cacciatori di sovvenzioni pubbliche”). Ugualmente in senso inverso si erano manifestati gli effetti diffusivi sul territorio: nelle aree regionali non rientranti nei poli di sviluppo, invece che una crescita di nuove attività produttive, si è registrato un deflusso migratorio verso i siti privilegiati dagli interventi pubblici di sostegno all'economia. Un effetto solo apparentemente positivo fu l'aumento del benessere, artificialmente indotto da una politica distributiva che cercava di appianare la disuguaglianze più evidenti, ma che inevitabilmente doveva fare affidamento su risorse pubbliche sufficienti allo scopo (finché ce ne fosse stata la disponibilità).

Sul piano dell'affermazione di una cultura dello sviluppo, il giudizio di fondo circa gli effetti del Piano di Rinascita non può che essere negativo: esso ha concorso a trasformare i sardi in un popolo di “assistiti”: dalle sovvenzioni e da altre agevolazioni pubbliche, gli imprenditori; dal godimento di un reddito disponibile superiore a quello da essi effettivamente prodotto, i

consumatori. Non vi è pertanto alcun dubbio circa la necessità di percorrere strade diverse da quelle sinora privilegiate, se davvero si vuole attivare in Sardegna un processo di sviluppo autonomo ed autopropulsivo.

## **2. Politica di sviluppo, autonomie locali ed organizzazione urbana del territorio**

Se gli esiti insoddisfacenti della politica di sviluppo attuata in Sardegna negli ultimi cinquant'anni impongono un deciso "cambio di rotta", questo va necessariamente fondato sull'analisi degli errori commessi in passato. E' stato sicuramente un errore quello di confidare eccessivamente in un "meccanicismo economico di tipo determinista", essendo lo sviluppo un fenomeno complesso, che non dipende esclusivamente dalla manipolazione delle variabili economiche, ma è influenzato anche dagli aspetti istituzionali e culturali in genere. In particolare, va enfatizzato il ruolo determinante delle istituzioni che, solo se si caratterizzano come "inclusive" (ovvero, capaci di coinvolgere l'intera società civile), possono efficacemente contribuire all'avvio ed al consolidamento di un processo di sviluppo; il contrario di quanto è accaduto in Sardegna col Piano di Rinascita, la cui definizione ed attuazione sono risultate "calate dall'alto", escludendo ogni concorso da parte delle società civili interessate.

Nella politica regionale di sviluppo si rende quindi necessaria una discontinuità rispetto al passato, che dovrebbe potersi realizzare con la partecipazione delle società civili alla formulazione delle scelte per la promozione della crescita e dello sviluppo; una partecipazione intesa come momento centrale di auto-realizzazione delle popolazioni locali. Pertanto, al fine di consentire ai diversi territori regionali di superare lo stato di crisi strutturale in cui versano, l'impianto organizzativo della Regione deve dotare le diverse articolazioni territoriali di strumenti istituzionali che portino gli operatori in ciascuna di esse presenti a praticare una maggiore autonomia decisionale, riguardo all'impiego responsabile delle risorse disponibili.

L'obiettivo del coinvolgimento delle società civili risulta particolarmente complicato in Sardegna, dato l'elevato numero di comuni di piccole o piccolissime dimensioni (fenomeno aggravato dallo spopolamento indotto dallo stato di arretratezza). Si rende pertanto preliminarmente necessaria un'adeguata politica di organizzazione urbana del territorio, che nella nostra regione è sinora del tutto mancata.

Ormai da diversi anni la funzione strategica dell'organizzazione urbana del territorio rappresenta una delle priorità della "agenda europea", i cui indirizzi assegnano un ruolo centrale alla programmazione delle politiche urbane. In Italia, tuttavia, sulla questione non si è mai affermata una linea attenta di riflessione e di azione politica; lo testimonia il fatto che non risulti ancora ben determinato il livello di governo al quale demandare l'attuazione delle politiche di organizzazione urbana del territorio. Ciò ha impedito di cogliere per tempo il problema e capire quanto fosse indispensabile e prioritaria la necessità di introdurre riforme istituzionali adeguate e strumenti operativi per il governo del territorio.

Al contrario, nei contesti più evoluti, la rilevanza assegnata all'organizzazione urbana è andata di pari passo con un mutato e più ampio interesse dei policy makers per la pianificazione strategica, che ha consentito di assicurare una efficiente gestione del territorio. Per recuperare il tempo perduto, occorre che la nostra Regione proceda ad una riorganizzazione complessiva del proprio impianto istituzionale, con una riforma complessiva che accolga, a livello operativo, l'esigenza del rilancio della programmazione strategica territoriale, per affrontare l'obiettivo prioritario dello sviluppo dei territori, a partire dal ruolo cruciale della loro organizzazione urbana.

Affrontare oggi il tema dell'organizzazione urbana dei territori, in funzione della loro crescita e del loro sviluppo, significa fare riferimento ad una accezione ben più ampia rispetto al suo significato tradizionale; si tratta di considerare, all'interno di un'organizzazione urbana unitaria, tutti i centri residenziali dei singoli territori, nonché le relazioni tra ambiente, insediamento umano e risorse disponibili; ciò al fine di assicurare l'espressione massima delle potenzialità di ciascun territorio, realizzando "costellazioni di centri residenziali", ognuna in equilibrio con il proprio

sistema ambientale di riferimento e in relazione con tutte le altre costellazioni del sistema territoriale regionale.

Questa impostazione, alla quale dovrebbe ispirarsi il sistema delle autonomie locali, nel quadro più generale di una riforma organizzativa della Regione, avrebbe dirette implicazioni in termini di programmazione strategica e di governo del territorio per il sostegno dello sviluppo locale. Diverrebbe in tal modo possibile una visione organica e funzionale dei differenti ambiti territoriali, ciascuno dei quali dotato di una propria identità, fatta di punti di forza e di debolezza che, opportunamente interconnessi da una “regia regionale”, costituirebbero la piattaforma di riferimento per una efficace politica di sviluppo.

### **3. Le carenze della riforma delle autonomie locali in Sardegna e l'esigenza di una “contro-riforma”**

Con la L. R. del 4 febbraio 2016, n. 2, si è proceduto al riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna. Se si analizza anche solo superficialmente questa riforma, si ha la netta percezione che i problemi dei singoli territori siano stati abbondantemente trascurati. L'assetto adottato propone prevalentemente una ridefinizione dei confini politico-amministrativi dei nuovi enti locali, secondo una visione che mal si concilia con una possibile dinamica della crescita e dello sviluppo dei territori interessati. Al riguardo, basta pensare all'irrisolta questione del raccordo tra aree urbane e aree rurali ed al conseguente fenomeno dello spopolamento che, come noto, caratterizza gran parte dei territori dell'Isola.

Pertanto le autonomie locali, così come sono state riformate, continuano a presentare limiti evidenti, per la totale mancanza di un approccio in grado di integrare, in un contesto unitario, gli aspetti istituzionali, politici, sociali, economici, ambientali e civili. Tutto ciò impone l'urgenza di una corretta riconfigurazione degli assetti istituzionali territoriali della Sardegna, che consenta, a livello operativo, di affrontare i temi dello sviluppo, a partire dal ruolo cruciale che può svolgere l'organizzazione urbana delle realtà locali, per rappresentare in modo unitario le aspirazioni, nonché le urgenze e gli stati di bisogno esistenziali delle popolazioni.

Solo superando la tradizionale disattenzione che a livello regionale è sempre stata riservata all'organizzazione urbana dei territori, si potrà contrastare il fenomeno dello spopolamento dei centri residenziali minori e rilanciare efficacemente la politica regionale di sviluppo; il successo di questo approccio ai problemi dell'Isola dipenderà dal capitale sociale, dalle risorse umane e produttive e dalle capacità imprenditoriali presenti nei singoli territori, dai quali si dovrà partire per un reale miglioramento della qualità della vita degli abitanti, assicurando loro la possibilità di conservare la propria residenza storica.

È pertanto necessaria un'opportuna riorganizzazione urbana dei territori entro “logiche di rete”, in grado di rappresentare e costituire la struttura di base di un programma per il rilancio della crescita e dello sviluppo, oltre che del territorio di appartenenza, anche dell'intera Sardegna. Le considerazioni sin qui svolte danno fondamento all'ipotesi che solo una riorganizzazione urbana (caratterizzata da un marcato “policentrismo a rete”) delle aree ricadenti all'interno dei singoli territori possa costituire una rottura reale con l'esperienza sinora vissuta. Ciò significa che si dovrà pensare, per ogni territorio, a un'idea di organizzazione urbana fisicamente discontinua, ma tradotta in un “unicum” da alcuni assi infrastrutturali forti, in grado di connotarla come “città diramata”, dove lo “stare insieme” diventi un'alternativa reale al “risiedere in modo disperso”.

Assieme all'organizzazione di tipo urbano dei territori regionali, dovrà essere realizzata una possibile governance locale, non più basata sulle “logiche gerarchiche centro-periferia, sinora prevalse”, ma su “logiche integrate, policentriche e multipolari”. In altri termini, si dovrà pensare ad un progetto riorganizzativo della Regione, sul piano istituzionale, economico e sociale, centrato su fitte e dense relazioni reticolari tra tutti i centri urbani dei territori regionali; una soluzione decisamente divergente da quella adottata dalle politiche del passato.

Si tratterebbe, in sostanza, di una seria e profonda ricostruzione della relazione fra l'uomo e il proprio ambiente; un processo, sia rifondativo dell'identità e degli stili di vita, sia costitutivo della

base materiale e culturale per la crescita e lo sviluppo. In questa prospettiva spetterebbe ovviamente alla politica regionale coordinare i progetti di sviluppo locali, collegandoli alle tendenze generali di crescita dell'intera Isola.

Il problema è che questo tipo di approccio allo sviluppo regionale attraverso quello locale esige una politica implicante una cesura netta con l'esperienza del passato; è proprio questa cesura l'evento di cui si avverte maggiormente l'urgenza in Sardegna, per poter elevare a protagoniste del proprio futuro le singole società civili locali.

### Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D., Robinson J. (2013), *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Il Saggiatore, Milano.
- Bona V., Dettori V., Sabattini G. (2015), *Un'autonomia a misura d'economia*, Comunicazione al I Seminario ISPRM per l'Autonomia, su "Autonomia speciale della Sardegna. Studi per una riforma", Cagliari.
- Bona V., Dettori V., Sabattini G. (2016), *Decentramento decisionale, crisi demografica e sviluppo locale in Sardegna*, Comunicazione al II Seminario ISPRM per l'Autonomia, su "Comuni sardi e autonomia regionale tra spopolamento locale e migrazioni continentali", Cagliari.
- Camagni R., Capello R. (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, Il Mulino, Bologna.
- Charron N., Lapuete V., Dijkstra L. (2012), *Regional Government Matters: a Study on Regional Variation of Government within the EU*, European Commission, Bruxelles, Working Papers.
- Ciapetti L. (2010), *Lo sviluppo locale: capacità e risorse di città e territori*, Il Mulino, Bologna.
- Cook E., Lara J. J., a cura di (2013), *Remaking Metropolis*, Routledge, Abingdon.
- Dettori V., Sabattini G. (2017), *Declino demografico, immigrazione e sviluppo economico. Il caso della Sardegna*, in III Seminario ISPRM per l'Autonomia, su "Globalizzazione o regionalizzazioni. Autonomia delle Regioni italiane nella 'Regione mediterranea'", Cagliari.
- Ferguson N. (2013), *Il grande declino. Come crollano le istituzioni e muoiono le economie*, Mondadori, Milano.
- Ferraresi G., a cura di (2014), *Il progetto di territorio, oltre la città diffusa verso la bioregione*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Magnaghi A., a cura di (2014), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze Università Press, Firenze.
- Minichiello G. (1997), *Meridionalismo*, Editrice Bibliografica, Milano.
- Pigliaru A. (1971), *I condizionamenti sociologici nello sviluppo delle zone interne*, in "La Programmazione in Sardegna", n. 35.
- Sabattini G., a cura di (2017), *Le città e i territori*, Tema, Cagliari.
- Thayer R. L. (2003), *Life Piace, Bioregional Thought and Practice*, University of California Press, Berkeley (CA).
- Triglia C. (1994), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Tullock G. (1996), *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Franco Angeli, Milano.