

**Dall'Accordo IMEDOC Baleari - Corsica - Sardegna
alla Macroregione del Mediterraneo Occidentale
attraverso la costituzione del GECT**

*XXXVIII Seminario per la Cooperazione Mediterranea
(Alghero, 29-30 ottobre 2020)*

VITTORIO DETTORI e GIANFRANCO SABATTINI

**IL RILANCIO DELLA CRESCITA ECONOMICA DELLA SARDEGNA
NELLA PROSPETTIVA DELLA COSTITUZIONE DI UNA
MACROREGIONE DEL MEDITERRANEO OCCIDENTALE**

1. Premessa

Da diversi decenni la Sardegna attraversa una fase di stagnazione economica, che essa non riesce a superare, anche perché mancano idee chiare e progetti validi sul modo in cui il problema andrebbe affrontato.

Ciò non dovrebbe essere di per sé fonte di meraviglia, dato lo stato di cronica debolezza della nostra economia regionale, se non fosse per i rilevanti trasferimenti pubblici che a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso sono stati riversati sull'Isola, proprio allo scopo di modernizzare il suo sistema produttivo, favorendone lo sviluppo.

Purtroppo i segnali di un certo miglioramento, per quanto parziale, si sono manifestati solo nel primo ventennio di attuazione del Piano di Rinascita, per esaurirsi successivamente, ripristinando la "routine" riconducibile all'assenza di un'autonoma capacità di crescita.

Nella precaria situazione attuale (aggravata dall'accadimento improvviso del Coronavirus) è un esercizio fuorviante quello battersi per la realizzazione di un qualche progetto straordinario (insularità, metanizzazione, ecc.) senza il riferimento ad un nuovo modello di sviluppo economico dell'Isola, alternativo a quello che sinora si è preferito privilegiare.

In altre parole, prendendo atto degli insoddisfacenti risultati raggiunti nei decenni passati in fatto di crescita e sviluppo, è necessario affidarsi ad una diversa strategia, che consenta di generare ricchezza endogena, quale unica condizione per creare nuova occupazione stabile e migliorare il livello di benessere, nella prospettiva di rendere l'autonomia speciale, della quale la Sardegna ha potuto disporre, meno "querula" rispetto al passato.

Perché ciò sia possibile, si dovranno esaltare le peculiarità e l'unicità del capitale territoriale ed umano che la Sardegna è in grado di offrire e valorizzarne i vantaggi competitivi non de-localizzabili, sul piano ambientale, culturale e storico. Intorno a queste peculiarità esclusive dovrà essere costruita un'immagine distintiva delle qualità dell'Isola, da proporre ai mercati, per attrarre capitali, menti creative, imprese e investimenti innovativi, che aumentino l'occupazione e siano omogeneamente distribuiti su tutto il territorio regionale.

L'elaborazione di questo nuovo modello di sviluppo va fondata però su una visione d'insieme, che non si limiti ai soli aspetti economici, ma porti a delineare le linee guida per l'attuazione di un nuovo assetto istituzionale, meno centralistico rispetto a quello che sin qui ha operato. Dunque, per poter adottare una più funzionale struttura produttiva, la Sardegna è oggi chiamata a ridefinire

preliminarmente i suoi rapporti istituzionali, tanto quelli che ne regolano l'attività interna, quanto quelli che la legano allo Stato italiano ed all'Unione europea.

2. I limiti della politica di sviluppo perseguita in Sardegna

Alla sopravvalutazione delle politiche sinora attuate, informate alla teoria dello sviluppo squilibrato, hanno concorso diversi fattori, fra i quali, in particolare, due fondamentali presunzioni, rivelatesi poi errate: in base alla prima di esse (diffusa e prevalente nel corso degli anni Cinquanta del secolo scorso) la creazione di attività industriali, sorretta da consistenti risorse finanziarie pubbliche, avrebbe concorso a favorire l'avvio di nuove iniziative produttive; secondo l'altra radicata presunzione, solo attraverso investimenti territorialmente polarizzati sarebbe stato possibile promuovere il trasferimento della forza lavoro dal settore agricolo (arretrato) a quello industriale (in fase di crescita).

Il fatto di aver ispirato a questa "doppia" presunzione la politica economica regionale ha prodotto in Sardegna "uno sviluppo senza crescita": l'ipotesi della "polarizzazione" delle attività industriali ha implicato il sacrificio delle tradizionali forme di produzione prevalenti nella regione; infatti, tali attività polarizzate (ad alto rapporto capitale/lavoro) sono risultate estranee all'esperienza delle produzioni tradizionali dell'Isola, quindi inidonee a realizzare con queste le opportune interconnessioni; inoltre, poiché si è trattato di attività costantemente in crisi, è stato necessario, per salvaguardare i precari e limitati livelli occupazionali del settore industriale, indirizzare verso di esse la maggior parte dei continui trasferimenti pubblici.

Tutto ciò, oltre ad estraniare i sardi dalla cosiddetta "politica di Rinascita", ha anche sacrificato il senso dell'autonomia istituzionale, soprattutto a causa del prevalere e del consolidarsi della natura centralistica di un processo decisionale politico, che ha orientato l'impiego delle risorse, trasferite all'Isola dalla comunità nazionale e da quella europea, verso scopi non sempre rispondenti ai motivi che ne giustificavano l'attribuzione.

Gli effetti distorsivi del modello di crescita e sviluppo adottato in Sardegna sono consistiti in un'anomala distribuzione della forza lavoro tra i diversi settori produttivi e nella perdita dell'autonomia agro-alimentare da parte dell'Isola. La distribuzione intersettoriale dell'occupazione ha subito una profonda modificazione, per via del radicale esodo dei lavoratori agricoli, cui ha fatto riscontro un limitato aumento dell'occupazione industriale, mentre è esplosa quella dei servizi (soprattutto nella pubblica amministrazione). Il ridimensionamento del settore agricolo, in assenza di un adeguato sviluppo di quello industriale, ha causato uno squilibrio della bilancia commerciale regionale, comportando la perdita dell'autonomia agro-alimentare.

Tutto ciò è conseguenza del fatto che la politica di crescita e sviluppo non fosse strettamente connessa con quella dei singoli territori sub-regionali. In particolare, la preminente attenzione rivolta al "salvataggio" delle attività industriali ad alto rapporto capitale/lavoro, perennemente in crisi, ha portato a considerare gli altri settori produttivi come non meritevoli di adeguate misure che ne consentissero la modernizzazione, escludendoli quindi dall'inserimento nel processo distributivo delle opportunità di cui l'Isola ha potuto disporre, grazie alla solidarietà nazionale ed europea.

Il miglioramento dello standard di vita è stato il solo parametro in base al quale le élite politiche regionali hanno valutato il successo della politica di intervento realizzata. In ciò è da rinvenirsi il sintomo più evidente dei limiti della politica di sviluppo perseguita; infatti, il processo di industrializzazione forte che si è voluto

sperimentare ha portato, non alla crescita della Sardegna, ma alla riproposizione dell'annosa "Questione sarda", in quanto l'Isola, pur avendo realizzato importanti localizzazioni produttive, non è riuscita a liberarsi dalle "secche" sulle quali una politica di intervento casuale ed erratica l'ha inevitabilmente condotta.

Per tutti questi motivi, la Sardegna è oggi chiamata a compiere un bilancio della propria passata esperienza in fatto di crescita e sviluppo, riconoscendo che settant'anni di politica di intervento sono solo serviti ad aumentare il reddito disponibile, ma non a far crescere corrispondentemente il prodotto interno lordo. Infatti, malgrado i notevoli investimenti effettuati nell'Isola, non vi è stato alcun miglioramento della produttività, né si è manifestata la capacità di creare nuova ricchezza, così da consentire di attivare un processo di crescita e di sviluppo non più condizionato dai continui trasferimenti pubblici.

3. L'ipotesi di un nuovo modello di sviluppo

La precaria situazione economica in cui versa la Sardegna richiede un deciso mutamento di rotta nell'esercizio di una politica di crescita e sviluppo che ha prodotto solo magri risultati, nonostante le cospicue risorse ricevute a questo scopo. Se il limite più evidente di tale politica è riconducibile al centralismo decisionale, che si è affidato al modello teorico fondato sull'industrializzazione forzata e sulla polarizzazione degli investimenti, la radicale modifica che si impone è quella di un decentramento che ricuperi sostanzialmente il ruolo delle comunità locali nel processo di scelta e di attuazione dei propri obiettivi di crescita.

In altre parole, si rende necessaria una discontinuità realizzabile solo attraverso un decentramento degli strumenti di programmazione della politica regionale, che garantisca la partecipazione delle società civili locali alla formulazione delle scelte per la promozione della crescita e dello sviluppo dei loro territori; una discontinuità che nel contempo limiti il potere decisionale a livello regionale, riservando a quest'ultimo un ruolo di coordinamento e di armonizzazione, in funzione dello sviluppo dell'intera regione.

Tutto ciò implica un'organizzazione istituzionale idonea a consentire il rilancio della politica di Rinascita, attraverso una più consona redistribuzione dei poteri decisionali ed attuativi che permetta di superare la cronica inefficienza sinora mostrata; un obiettivo sicuramente mancato, con la recente adozione di un nuovo ordinamento degli enti locali, del tutto inadeguato, e con l'ipotesi, altrettanto casuale, di un rilancio del sistema delle province.

Questa trasformazione non è affatto semplice. Anche disponendo di una struttura istituzionale orientata a favorire il decentramento delle scelte in materia di crescita e sviluppo, non è certo facile né scontato il corretto comportamento delle comunità locali, ormai disabitate ad avvalersi della loro autonomia decisionale. Si rende quindi necessaria, almeno inizialmente, un'adeguata azione di supporto e di guida che agevoli una valutazione consapevole delle opportunità e dei vincoli riguardanti le scelte di crescita e sviluppo dei territori sub-regionali.

Un ulteriore problema è rappresentato dalle dimensioni, necessariamente ridotte, delle attività produttive locali, che potranno sopravvivere e svilupparsi, solo se collegate, anche attraverso "sistemi a rete", con produzioni altrove localizzate. Per la realizzazione di quest'ultimo obiettivo, è parso quanto mai opportuno l'Accordo, stipulato nel 1995, col quale le tre regioni insulari del Mediterraneo occidentale (Baleari, Corsica e Sardegna) hanno sottolineato la necessità di elaborare "soluzioni comuni", in grado non solo di compensare "gli svantaggi derivanti dall'insularità", ma anche di dare vita ad un'"alleanza

strategica” volta alla creazione di un’ampia “comunità economica, culturale e politica”, con il coinvolgimento delle “autonomie locali” nel ruolo di “attori primari” decentrati nell’elaborazione di tali soluzioni. Questo ruolo è stato riaffermato, sempre nel 1995, dalla Dichiarazione euro-mediterranea di Barcellona, adottata da tutti i Paesi dell’Unione Europea come prospettiva di sviluppo dell’intera area mediterranea.

Entrambi questi pronunciamenti a livello internazionale sembravano offrire alla Sardegna l’opportunità di un’integrazione produttiva per i comparti del settore agricolo, originariamente esclusi dal processo di polarizzazione delle attività industriali ad alto rapporto capitale/lavoro che si era preferito privilegiare.

4. Le opportunità offerte dall’istituzione di una Macroregione insulare europea nel Mediterraneo occidentale

Tanto l’“Accordo” quanto la “Dichiarazione” del 1995 non hanno avuto negli anni successivi alcun seguito, a causa delle fragilità che hanno caratterizzato l’evoluzione del sistema economico e politico dell’Italia e delle incertezze che hanno pesato sull’evoluzione delle istituzioni comunitarie. Ciò non significa, tuttavia, che sia mancata del tutto l’attenzione riguardo alle potenzialità ed alle opportunità prospettate per l’Isola dai due “pronunciamenti”; vi hanno provveduto, sia soggetti istituzionali (delle Baleari, della Corsica e della Sardegna), sia diversi Centri di studio e ricerca, quali l’Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo (ISPROM), l’Istituto di Ricerca e Progettazione Economica e Tecnologica (ECOTER) e l’Istituto per la Progettazione Economica, Sociale e Tecnologica (IPRE).

Il filo conduttore di tutte queste iniziative politiche e di studio è stato quello di mettere in risalto il ruolo che alle autonomie regionali, e soprattutto a quelle locali, deve essere riconosciuto, proprio al fine di rilanciare l’importanza della cooperazione interregionale, in funzione del superamento dell’arretratezza economica. In questa prospettiva, attraverso numerosi Convegni, l’ISPROM ha avuto il merito di mantenere vivo l’interesse sui vantaggi che potevano derivare all’Isola dall’attuazione dell’“Accordo” tra le aree insulari del Mediterraneo secondo gli intenti della “Dichiarazione” di Barcellona.

Gli Istituti ECOTER-IPRE, dal canto loro, nello studio “L’economia sarda nei rapporti economici internazionali. Prospettive d’integrazione” (a cura di Martino Lo Cascio e Gianfranco Sabattini), hanno sottolineato, sulla base di specifiche ricerche sul campo, la possibilità che la Sardegna integrasse nello spazio economico mediterraneo i propri comparti produttivi agricoli, “rimasti al palo” durante la politica di crescita e sviluppo regionale attuata tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta del secolo scorso. Ciò sarebbe potuto avvenire, industrializzando le proprie “filieri in campo agro-alimentare” e valorizzando le attività del turismo e del suo indotto, in maniera da riqualificare, almeno in parte, la struttura squilibrata dell’economia dell’Isola nel contesto dell’approfondimento dei suoi rapporti internazionali (in particolare con l’area insulare del Mediterraneo occidentale, che meglio si prestava ad un processo di integrazione economica).

Purtroppo le indicazioni emerse dalla ricerca ECOTER-IPRE non hanno avuto alcun seguito. Ora però, considerato il peggioramento della situazione economica, i contenuti dell’“Accordo” del 1995 potrebbero essere riproposti, nella prospettiva di una strategia di sviluppo dell’area del Mediterraneo occidentale, con l’istituzione di una Macroregione costituita dalle Baleari, dalla Corsica e dalla Sardegna. Si tratta di un’opportunità che si offre all’Isola nel momento in cui è massima l’urgenza avvertita per il rilancio della sua crescita economica e sociale,

attraverso una riforma appropriata del quadro istituzionale autonomistico, che assicuri ai singoli territori regionali un ruolo da protagonisti decisionali, secondo le linee indicate nel Convegno che l'ISPROM e l'Istituto Gramsci hanno celebrato a Nuoro il 4-5 luglio dello scorso anno.

5. Conclusioni

Pensare oggi ad un rilancio dell'economia della Sardegna implica la necessaria riflessione sulle ragioni per cui non ha funzionato la politica di sviluppo regionale che si è inteso perseguire. Il limite più evidente di tale politica è da rinvenirsi nel centralismo delle decisioni, che ha privilegiato la polarizzazione degli investimenti, imponendo configurazioni produttive estranee alla cultura tradizionale e senza coinvolgere in alcun modo le aree periferiche, per le quali si faceva esclusivamente affidamento su eventuali effetti indotti.

Il ribaltamento di questa situazione impone lo schema di uno sviluppo promosso "dal basso", recuperando il ruolo delle comunità locali, cui va riconosciuto un effettivo potere decisionale, e non di semplice acquiescenza. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede innanzitutto una riforma istituzionale che consenta la redistribuzione dei poteri a livello regionale; in secondo luogo si rende necessaria un'azione di supporto per aiutare le comunità locali ad operare scelte coerenti, che rispettino la compatibilità tra gli obiettivi e le risorse a disposizione; infine, date le limitate dimensioni delle attività produttive locali, diviene indispensabile favorirne l'integrazione in produzioni "di filiera", a livello sia regionale che extraregionale.

Su quest'ultimo aspetto risulta convergere la logica cui si ispira l'ipotesi di costituzione di una Macroregione insulare europea del Mediterraneo occidentale; un disegno originariamente prospettato venticinque anni fa, ma di fatto ancora non concretizzato. La sua realizzazione offrirebbe alla Sardegna ulteriori motivi di convenienza per l'attivazione di un nuovo processo di sviluppo, che sarebbe forse meno vistoso di quello precedentemente sperimentato, ma sicuramente più equo e condiviso, e soprattutto capace di autoalimentarsi, senza dover necessariamente dipendere dall'apporto di aiuti esterni.