

MARIO LO MONACO

GEOGRAFIA E PIANIFICAZIONE DELLO SVILUPPO IN SARDEGNA (*)

Appena ricevuto l'incarico di parlare dello sviluppo sardo e delle sue implicazioni geografiche, ho pensato di non insistere su dati e problemi ormai noti, anche per la loro risonanza nella stampa nazionale, illustrando, invece, le esperienze attraverso le quali l'organismo regionale perviene alla coscienza geografica di sé.

Non v'è dubbio, infatti, che le determinanti geografiche influiscono sulla programmazione dello sviluppo e, successivamente, sulla diffusione dei suoi effetti nel paesaggio; ma ciò è addirittura intuitivo e merita al più qualche aggiornamento, cui dedicherò l'ultima parte di questa esposizione.

La legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto Speciale della Sardegna), all'art. 13 afferma: « Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per la rinascita economica e sociale dell'Isola ». E' appena necessario ricordare che questo piano venne 14 anni più tardi con la legge 11 giugno 1962, n. 588, e la legge regionale 11 luglio 1962, n. 7.

Le speranze legate agli sviluppi della riforma fondiaria agraria erano già ridimensionate, ma continuava l'espansione del sistema economico nazionale, basata sulla capacità del nostro settore industriale, che, grazie agli accordi comunitari, era riuscito ad attingere il mercato internazionale in condizioni di

(*) Testo della comunicazione svolta, nella Sede sociale, il 20 febbraio 1979.

particolare favore. In quel contesto storico, lo sviluppo delle regioni meridionali e della Sardegna, coinvolte molto poco e solo di riflesso, fu affidato alla loro industrializzazione, sicché la stessa politica delle infrastrutture, necessaria per favorire la localizzazione degli impianti, venne impostata in funzione di quelli dotati di maggiore effetto trainante, piuttosto che in funzione di una visione integrale dello sviluppo regionale.

Le cause del fallimento di una tale politica sono state molteplici, sia di ordine nazionale, sia di ordine regionale. A livello nazionale, bisogna ammettere che la politica di programmazione, condotta senza troppo convincimento, era destinata a non conseguire pienamente i suoi obiettivi, coinvolgendo nelle sue stesse difficoltà il « Piano di rinascita », necessariamente vincolato al Piano economico nazionale. D'altra parte, il potere contrattuale della Cassa per il Mezzogiorno, delle imprese a partecipazione statale e del Comitato dei ministri per il Mezzogiorno era senz'altro più forte di quello della Regione sarda nella gestione del piano. E, purtroppo, mentre le grandi strutture a partecipazione pubblica restavano per loro natura indifferenti agli interessi rappresentati dalla Regione, anche il Comitato dei ministri (organo politico, che avrebbe dovuto recepirli) non era, invece, abbastanza sensibile ai delicati problemi di coordinamento posti dallo stesso Piano di rinascita.

Al livello regionale, era mancato un adeguato collegamento fra Piano di rinascita e bilancio regionale, né si era provveduto a modificare l'assetto istituzionale della Regione stessa, rendendolo adeguato ai nuovi compiti richiesti dal piano.

Nessuna meraviglia, quindi, se ministeri, aziende pubbliche, CASMEZ, aziende private ed anche gli istituti di credito speciale presero ad operare, ciascuno all'interno dei propri indirizzi e della propria logica, senza tenere in gran conto le indicazioni del piano. Ma, ciò che più conta, lo sviluppo sardo non risultò composto in una visione integrata ed organica a livello regionale, bensì spezzato in più episodi polarizzati, ciascuno teso ad integrarsi direttamente e indipendentemente dagli altri nel contesto economico nazionale ed internazionale.

Si è trattato insomma dei nuovi aspetti di un male antico,

che la Sardegna deriva in pari misura dalla sua struttura geomorfologica, dalla tradizione agricola e dalle influenze esterne, non contrastabili data la scarsa densità economica del suo ambiente: l'estrema tendenza alla cantonalizzazione, già messa in evidenza dagli studi di O. Baldacci.

La constatazione delle gravi differenze fra i livelli di sviluppo nell'isola, per cui le regioni centrali — pur raggiunte dalle suggestioni socio-culturali dei modelli di vita urbana o comunque degli ambienti industrializzati — restavano emarginate e vedevano relativamente accresciuto il proprio sottosviluppo anche per la maggiore vicinanza dei nuovi poli, ebbe effetti scatenanti. Infatti vi furono, da un lato, reazioni negative, quali l'emigrazione e l'abbandono delle opportunità tuttavia offerte dagli ambienti tradizionali e dagli stessi poli industriali; d'altro lato, reazioni positive, che portarono ad una risentita coscienza politica della propria condizione e, quindi, al desiderio di maggiore partecipazione nella gestione delle risorse dell'autonomia regionale.

Dopo un periodo politicamente intenso — che provocò le inchieste del Consiglio regionale, le quali a loro volta portarono all'approvazione da parte del Parlamento nazionale della legge sulle zone interne, cui si aggiunsero l'intervento per l'industrializzazione della Sardegna centrale, l'istituzione dell'Ente minerario, la promozione di una Commissione parlamentare di inchiesta —, si giunse anche a riconsiderare criticamente i principi seguiti nel processo di sviluppo e le strutture istituzionali adottate. Eppure, nonostante fra le critiche mosse vi fosse quella relativa alla mancata visione organicamente integrata dei vari interventi per lo sviluppo, non si può dire che i nuovi indirizzi siano pervenuti a concepire l'isola come «una sola regione integrale di piano», a parte qualche timido, inevitabile accenno a proposito dei programmi di intervento sulle infrastrutture stradali, formulati in occasione dei dibattiti che precedettero la presentazione del V Programma esecutivo 1976-1978. Molto significativamente quel timido accenno all'assetto «a maglia», che lo sviluppo avrebbe dovuto assumere nell'isola, scomparve subito dopo da tutta la documentazione ufficiale.

Escluso, dunque, che la Regione sarda abbia mai chiaramente affrontato il tema dell'assetto territoriale da dare al sistema economico isolano nel suo insieme, bisogna domandarsi il perché della mancanza di una scelta così importante.

Non si tratta certo di insensibilità, ma dell'eredità dei chiusi orizzonti paesani da cui è difficile liberarsi, anche se nessuna forza politica contesta l'esigenza di attingere più ampi spazi di relazione e di vita economica. D'altra parte, gli stessi strumenti legislativi del Piano di rinascita imponevano piuttosto una visione per parti territorialmente distinte, e non una presa di coscienza che partisse dalla sintesi organica, articolata nei suoi diversi contenuti territoriali. Infatti, la citata legge n. 588, dopo aver precisato il carattere « aggiuntivo e straordinario » del piano, imponeva che esso venisse formulato per *zone territoriali omogenee, individuate in base alle strutture economiche prevalenti, alle possibilità di sviluppo e alle condizioni sociali* e stabiliva l'obiettivo fondamentale nella trasformazione e miglioramento delle strutture socio-economiche di tali zone, in modo da conseguire la *massima occupazione stabile e più rapidi ed equilibrati incrementi del reddito*. La stessa legge stabiliva l'erogazione di 385 miliardi in 13 esercizi finanziari (1962-1975), nonché le norme che avrebbero dovuto garantire il collegamento fra la Regione sarda, il Comitato dei ministri per il Mezzogiorno e la pianificazione nazionale. La formazione professionale in tutti i settori, lo sviluppo delle forme sociali, l'industria, la pesca, l'artigianato e il turismo erano indicati specificamente, in appositi articoli, come le leve attraverso le quali agire sul sistema economico sardo.

Dal suo canto la legge regionale n. 7 non solo istituiva l'Assessorato alla rinascita come organo specificamente competente a gestire le risorse del piano, ma istituiva presso lo stesso assessorato il Comitato di consultazione, costituito dai rappresentanti delle varie categorie economiche per l'intera regione, e presso ciascuna zona omogenea un Comitato zonale di sviluppo, costituito dal sindaco di ogni comune con due consiglieri (uno di maggioranza e uno di minoranza), da un rappresentante per

ognuna delle categorie economiche, da tre rappresentanti eletti dal Consiglio provinciale, da due esperti di problemi economici. I compiti dei comitati zionali erano i seguenti: segnalazione delle esigenze di sviluppo in armonia col Piano di rinascita; suggerimenti in ordine alla migliore formulazione del piano, avuto riguardo ai caratteri sociali ed alle capacità produttive della zona; segnalazioni e proposte in ordine ai programmi del piano; iniziative di studio. Su tutto ciò l'Assessore alla rinascita li avrebbe dovuti sentire, e riferirne alla Giunta regionale.

Questi comitati zionali, privi di modelli, senza mezzi finanziari propri e senza assistenza, non furono in grado di dare un valido contributo nelle fasi di consulenza, preliminari alla formulazione del Piano di rinascita, e riuscirono del tutto inesistenti come organi intermediari delle fasi di attuazione. Nell'aprile del 1973, in fase di crisi ormai del tutto evidente, ne fu ufficialmente richiesta la trasformazione.

Le zone omogenee della Sardegna erano 17, estremamente diverse per consistenza territoriale e per caratteri geografici: contenevano dall'1,8% della popolazione sarda al 1971, come quella di Thiesi, al 25,8%, come quella di Cagliari, contrastata appena da Sassari (14,6%) e da Iglesias (9,3%)! Né le cose variavano di molto se valutate in termini di prodotto lordo zonale. Si avrebbero infatti l'1,3% per Thiesi (che resta comunque la zona più piccola sotto il profilo economico oltre che demografico), il 32,0% per Cagliari, il 17,2% per Sassari ed il 10,1% per Iglesias (1).

Purtroppo bisogna ammettere che la dizione stessa della legge imponeva una omogeneità in termini socio-culturali ed economici, che contrastava del tutto con l'aspirazione di ogni comune sardo ad attingere a tutte le risorse del piano, nessuna esclusa. Sicché l'ancor giovane istituto regionale non fu in grado di approntare *zone di omogeneità operativa del Piano di rinascita*, che sarebbero risultate politicamente laceranti, e dovette piuttosto rifarsi ad aggregazioni in qualche modo riflettenti l'assetto geografico delle preferenze elettorali, e perciò stesso gli

(1) G. SERRA, *Le Zone Omogenee della Sardegna*, in «La Programmazione in Sardegna», Cagliari, n. 43-44, 1973.

interessi di fondo della classe politica isolana, ancor prima che la pura razionalità di piano. La geografia dell'isola usciva confermata e rafforzata nelle asimmetrie di ordine fisico, da cui derivano i poli più forti, senza che la struttura stessa delle zone omogenee potesse servire a contrastarle, conformemente all'obiettivo fondamentale dichiarato: *stabile occupazione e riequilibrio territoriale del processo di sviluppo*.

In altre parole: la forza contrattuale delle zone omogenee, già di per sé poca data la mancanza di strutture, la numerosità dei comitati, la tendenza accentratrice del potere regionale (in ciò pedissequo imitatore delle tendenze del governo centrale), il nessun collegamento coi vari assessorati (escluso l'Assessorato alla rinascita), si adagiava per giunta sugli squilibri già esistenti e rinforzati negli anni dello sviluppo non programmato. Il piano, e con esso le zone omogenee, andavano perdendo significato, verso la fine del periodo prefissato, non solo perché erosi dalla eccessiva genericità delle indicazioni e dei legami tecnico-gestionali fra i centri decisionali, ma anche per l'inflazione che riduceva sensibilmente il significato economico della ventina di miliardi annui mediamente disponibili.

Così, insieme al rifinanziamento del Piano di rinascita (avvenuto con la legge 24 giugno 1974, n. 268, per un impegno globale di altri 240 miliardi, erogati appunto fra il 1974 e il 1978) si sentì l'esigenza di mutarne profondamente la struttura gestionale, coinvolgendo più direttamente la base.

Definitivamente abbandonate le vecchie zone omogenee, rivelatesi del tutto inutili, si è pensato di dare vita a veri e propri *organismi geografici*, detti *comprensori*, attraverso la legge regionale 1° agosto 1975, n. 53. La differenza rispetto alle zone è profonda, perché esse erano concepite come meri risultati dello *zoning* o meglio della zonizzazione, che, insieme al *timing* o, se si vuole, alla scansione, costituisce uno dei caratteri essenziali dei piani territoriali. La zona, infatti, era piuttosto un'area vocazionale determinata dalle sue risorse fisiche e antropiche, che ne avrebbero dovuto fissare i ruoli nei confronti del piano; essa avrebbe dovuto favorire l'inventario geograficamente ordinato delle risorse e la scelta delle localizza-

zioni. Di fatto, almeno in Sardegna, non servì alcuno di questi scopi, e non poté neppure servirne chiaramente altri, poiché, in quanto zona, era priva di poteri decisionali e quindi non era un « organismo geografico ».

Il comprensorio, invece, nasce ispirato non come « zona individuata in un quadro regionale di piano calato dal vertice verso la base », ma come cellula promozionale di interessi di piano, dotata di volontà distinta, sia rispetto ai singoli comuni (dalla cui aggregazione risulta), sia rispetto alla Regione, con la quale media il proprio programma di sviluppo. Senza ombra di dubbio, il comprensorio, così concepito, rappresenta una svolta determinante nella pianificazione democratica. Esso dovrebbe assumere le competenze in materia di uso del territorio e di urbanistica, che erano proprie della provincia, e nello stesso tempo formulare piani per l'uso delle risorse, ivi comprese quelle agricole e industriali, nella misura in cui vengono coinvolti interessi collettivi.

Non v'è dubbio che attraverso il comprensorio i piani di sviluppo diventano più geografici, in quanto attingono più immediatamente alla realtà ambientale. Tuttavia non è possibile ignorare i rischi che in ciò sono insiti. Il primo è lo svuotamento politico, ormai in corso, della dimensione provinciale, con coinvolgimento di tutti quei servizi il cui livello di soglia non può essere economicamente ridotto al disotto di essa. Il programma esecutivo 1976-1978 affida alla provincia i progetti intercomprensoriali, ma c'è da domandarsi se questo basta. Il secondo rischio è quello di perdere ulteriormente la visione d'assieme dello sviluppo sardo a favore della frantumazione degli interventi, sia pure per insiemi integrali. In tal modo, infatti, si evitano addirittura i problemi di ottimizzazione della loro efficacia a livello regionale. Più che un rischio, questa è una deficienza già in atto, leggibile attraverso le carte tematiche per tipi di intervento. Il terzo rischio deriva dall'ordinamento giuridico italiano, anche se finisce coll'avere contenuti geografici. In pratica il comprensorio si è visto affidare compiti di persona giuridica pubblica, ma non può a buon diritto esercitarli, in quanto la sua esistenza come tale non è riconosciuta. Sono per-

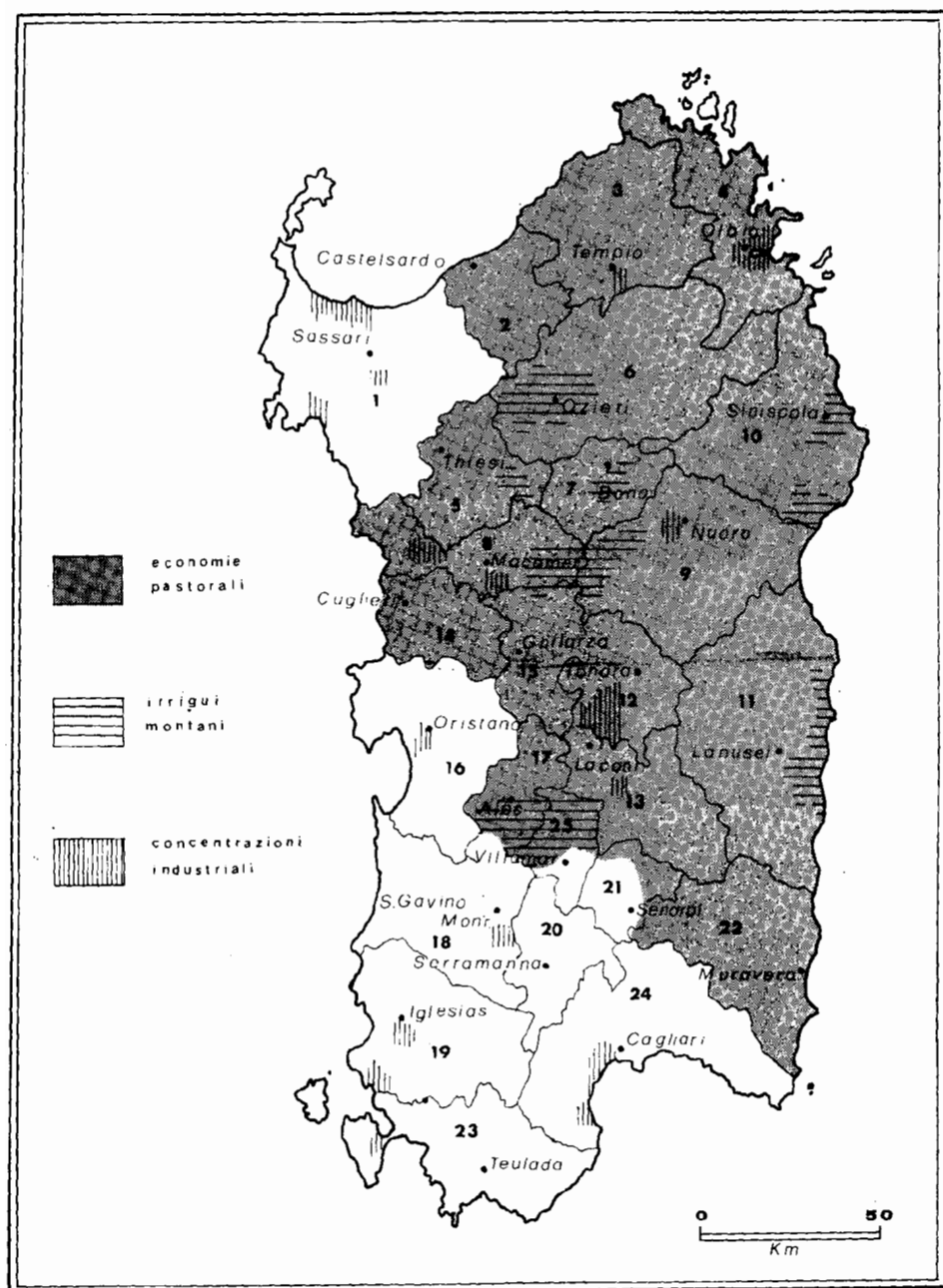
sone giuridiche, invece, le comunità montane. Perciò la Regione è stata costretta a fondere in un connubio strano i due sottoinsiemi territoriali, che sono divenuti enti bicipiti, ora riuniti in un numero ristretto di componenti per trattare i soli temi della montagna, ora riuniti al completo per l'intero comprensorio. Ma, a parte le difficoltà di questo meccanismo, dal punto di vista geografico esso potrebbe essere addirittura provvidenziale, se offrisse la sede appropriata per integrare nello sviluppo abbastanza più rapido delle pianure i problemi dei difficili ambienti montani.

Purtroppo, ciò non sarà tuttavia facile, anche perché le comunità montane, riconosciute tali, possono contare sui fondi messi a disposizione dalla legge (nazionale) 30 ottobre 1969, n. 811 (80 miliardi: 8 per anno, dal 1969 al 1978), e quindi dalla legge regionale 25 ottobre 1973, n. 39, integratrice e modificatrice della legge regionale 30 settembre 1971, n. 25, comportante un piano di intervento attuativo della legge nazionale per le zone interne (il tutto per un complesso di 109 miliardi).

I comprensori sono costituiti con criteri piuttosto vaghi. A parte l'impegno di rispettare i confini provinciali, ci si rifà vagamente ad una omogeneità socio-economica e ad una facilità di partecipazione, che lasciano la zonizzazione aperta alle combinazioni più diverse. Perciò essi risultano ben 25 (v. carta), più numerosi dunque delle zone omogenee; come superficie variano dai 331 km² del comprensorio di Ales (corrispondente alla Marmilla) a 1896 km² del comprensorio di Sassari; quanto a consistenza demografica, variano dai 16.000 ab. residenti nel comprensorio di Benetutti (Goceano) ai 316.000 di quello di Cagliari (2).

A loro volta, i distretti scolastici danno luogo ad una zonizzazione a parte, connessa al Piano di rinascita, ma definita nei suoi criteri generali dalla legislazione nazionale, che in materia è stata più precisa. Infatti, per la legge 30 giugno 1973, n. 477, il distretto scolastico: non deve superare i 100.000 ab. residenti (può però toccare i 200.000 ab. nelle zone di intensa

(2) G. SFORZA e L. GALLUS, *I Comprensori in Sardegna. Primi elementi di base*, in «La Programmazione in Sardegna», Cagliari, n. 59, 1976.



LA SUDDIVISIONE COMPENSORIALE DELLA SARDEGNA.

urbanizzazione) e deve contenere tutti gli ordini dell'insegnamento, dall'elementare al medio superiore; non deve superare i confini provinciali o la provincia; per identificarne il territorio si devono avere presenti le solite omogeneità sociali, culturali, economiche, le forme di insediamento, la presenza dei servizi sociali, sanitari e di medicina preventiva, l'espansione urbana e lo sviluppo demografico; non deve comportare lo smembramento dei territori comunali, a meno che la densità non sia tale che se ne possano fare più di uno. I distretti scolastici, così istituiti, sono in Sardegna ancora più numerosi dei comprensori, arrivando a 31, e non c'è quasi correlazione fra le due circoscrizioni. Né si ravvisano chiari rapporti con le infrastrutture sanitarie, del resto carenti in tutta l'isola.

Insomma, anche la legislazione nazionale, preoccupata di assicurare il formarsi di cellule unitarie funzionali, e di non interferire nell'acquisizione della visione organica, di esclusiva competenza regionale, evita di attingere — fosse anche con indicazioni generiche — quei livelli di scala (istituti superiori, università, cliniche altamente specializzate, ecc.) che obbligherebbero i Consigli regionali a pronunciarsi circa l'assetto territoriale della economia nei contesti di loro pertinenza.

Dimostrato che tutto congiura perché venga a mancare la coscienza geografica integrale dello sviluppo sardo, richiamo ora l'attenzione sul come le determinanti geografiche hanno guidato l'intervento nei suoi vari aspetti, e prima di tutto nelle aree, nei nuclei di industrializzazione e nelle zone industriali di interesse regionale. Le infrastrutture portuali e ferroviarie già esistenti, nonché gli aggregati urbani di qualche consistenza hanno attirato i primi interventi, ispirati alle norme che a suo tempo si era data la Cassa del Mezzogiorno, per concedere il riconoscimento di area o di nucleo di industrializzazione. Il Piano di rinascita, tuttavia, ritenne già allora di integrare quei criteri, che avrebbero innescato lo sviluppo industriale solo lungo i litorali, e riconobbe particolari agevolazioni — a valere sui propri fondi — alle industrie che si fossero localizzate in zone interne, atte ad influire più direttamente sul genere di vita agro-pasto-

rale. La Regione, infatti, aveva la preoccupazione di riuscire equitativa, rispetto al complesso del corpo sociale sardo. E questo aspetto era addirittura esasperato quando, allo scadere del Piano di rinascita, trattandosi di rifinanziarlo, la Cassa del Mezzogiorno fece propria l'iniziativa ANIC nel settore chimico-tessile di Ottana, oggi al centro dell'attenzione nazionale, preoccupata dai problemi gravissimi che minacciano tutto lo sviluppo sardo. E' proprio vero che le vie dell'inferno sono lastricate di buone intenzioni!

Del resto, la Regione con le sue sole forze non poteva diversificare adeguatamente la propria struttura industriale. Essa ha dovuto subire l'iniziativa dei grandi gruppi industriali a partecipazione pubblica, più preoccupati di assicurarsi grosse porzioni delle provvidenze previste che non di innescare in modo coerente e duraturo il processo di sviluppo delle popolazioni sarde. E fu certamente un errore aver puntato prevalentemente sulle industrie ad alto rapporto capitale/lavoro, che, pur avendo un potere trainante notevole se in condizioni di concorrenzialità ottime, sono meno legate all'ambiente e più sensibili in caso di crisi.

L'ubicazione scelta per Ottana rivela una fede quasi mistica negli effetti della grande industria su un ambiente rurale e conservativo, come quello della Sardegna centrale. Non poteva sfuggire, infatti, che l'integrazione di quei notevoli impianti con le industrie petrolchimiche costiere e con i principali gangli di traffico sarebbe avvenuta tramite grandi infrastrutture di raccordo, le quali, attraversando per molte decine di chilometri paesaggi solenni per rudezza e desolazione, avrebbero indotto altrove gli effetti propulsivi, a parte lo stimolo della funzione del consumo, provocato dai salari pagati agli abitanti dei villaggi situati nel raggio di un'ora di automobile.

Ma anche sotto questo profilo furono compiuti gravissimi errori di interpretazione dell'ambiente antropico, sia per l'effetto brutalmente scatenante esercitato su tutto il sistema dei valori socialmente acquisiti, senza offrire compensi educativi, capaci di introdurne di nuovi in modo adeguato; sia perché la pioggia di retribuzioni è stata vissuta più come riparazione a secoli di

incuria e di sfruttamento che come opportunità di costruzione di una nuova economia; sia, infine, perché nell'ambiente, ancora rurale nei suoi impulsi profondi, la stessa lotta sindacale ha spesso rischiato gli esacerbati toni della contrapposizione paesana.

Tutto ciò è ancora più grave se si pensa alle implicazioni sulle attività concorrenti di Villacidro, alle difficoltà di mercato in cui l'impresa si andava formando e che avrebbero richiesto, eventualmente, le maggiori concentrazioni, necessarie per assicurare il massimo della concorrenzialità nel modificato mercato mondiale delle fibre artificiali. Invece l'Area di sviluppo industriale della Sardegna centrale si estende moltissimo, fino a comprensori montani difficilmente coinvolgibili in processi di industrializzazione che non siano fortemente assistiti e per lungo tempo. Basta un confronto con le aree interessate da interventi a favore dei consorzi di bonifica agraria, dei consorzi e comprensori di bonifica montana, nonché con l'area dei comuni riconosciuti montani, per capire quanto sia difficile escludere una qualsivoglia comunità sarda da qualcuna delle provvidenze prospettate o assicurate dai piani. E' il frutto amaro di una lunga povertà endemica, spesso nutrita di pregiudizi più che di autentica cultura locale, e rimasta troppo a lungo priva di alternative per poter affrontare con maturità quelle poste da un piano.

E' necessario ora darsi una immagine, sia pur limitata ai caratteri fondamentali, di ciò che è stato lo sviluppo economico sardo e di ciò che si prepara a divenire nei prossimi anni.

Dopo il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna è la regione che negli anni dal 1963 al 1970 ha avuto il tasso annuo di sviluppo più sostenuto: infatti, il reddito netto interno, calcolato al costo dei fattori, è aumentato del 100,1% contro l'86,7% nazionale e l'84,8% del Mezzogiorno. Lo stesso vale anche se il calcolo viene fatto sul reddito netto interno per abitante, che è passato dalle 336.684 lire del 1963 alle 643.225 del 1970. Tuttavia vi erano già allora due remore: la distribuzione del reddito familiare era tale che l'80% dei nuclei familiari ne riceveva solo il 50%, mentre l'altro 50% andava ad appena il 20% delle fa-

miglie (3); la formazione del reddito lordo interno avvenne in modo diverso rispetto all'inizio, ma senza adeguate modificazioni dei vari settori. Il prospetto seguente indica appunto le modificazioni di struttura, ma non può essere indicativo delle inadeguatezze interne a ciascun settore:

settori	percentuali di reddito lordo interno	
	1963	1970
agricoltura	23,0	16,8
industria	23,4	25,6
terziario	35,3	39,3
pubblica amministrazione	18,3	18,3

Il reddito netto prodotto era, nel 1970, di 1074 miliardi, pari a circa 3000 miliardi 1978.

Questi i dati fondamentali, con riferimento al passato. Oggi, nel breve e nel medio periodo, lo sviluppo sardo appare ipotecato dalla diffusione e dall'intensità della crisi che attanaglia l'intero settore industriale, dalla difficoltà di rafforzare, in funzione trainante dell'intero sistema economico, il settore agricolo, infine dai vincoli della politica economica nazionale (4).

Si tratta di vincoli prevalentemente esogeni, cui si aggiungono le non superate difficoltà di ordine strutturale (la grande impresa petrolchimica e delle fibre sintetiche non genera facilmente altre piccole e medie imprese, che non siano di servizio), che nel triennio hanno portato alla caduta dei livelli occupativi, alla caduta degli investimenti, all'allargamento della sottoccupazione.

(3) Risultati di una indagine condotta dall'Ufficio Studi del Banco di Sardegna, su un campione opportunamente stratificato.

(4) ASSESSORATO BILANCIO PROGRAMMAZIONE E ASSETTO DEL TERRITORIO, *Stato di attuazione e adeguamento del Programma 1976-78. Proposte di Programma per l'utilizzazione dello stanziamento 1979 della L. n. 268 del 1974* (artt. 10, 12, 21 della L. R. n. 33 del 1975).

I fattori di crisi si sono estesi dal settore minerario (scioglimento dell'EGAM) e metallurgico, e da quello delle costruzioni, alle fibre, alla chimica primaria, al tessile (crisi ALAS), alle lavorazioni alimentari e meccaniche.

Le piccole e medie imprese sono state particolarmente colpite per la mancanza di integrazione reciproca, i maggiori oneri del trasporto, il maggior costo di approvvigionamento delle materie prime, il maggior costo del credito, nonché per alcuni fenomeni congiunturali generali, quali la difficoltà di esigere i crediti, la caduta degli investimenti, la perdita di potere di acquisto da parte delle famiglie.

Tipica della Sardegna in questo momento è la caduta del tasso di crescita dell'agricoltura, il cui prodotto lordo in termini reali, se depurato delle variazioni collegate agli andamenti stagionali, decresce dai 200 miliardi del 1971 ai 120 miliardi di oggi (ambedue valutati a prezzi 1970).

La legge 268 (Rifinanziamento del Piano di rinascita) ha richiesto la chiusura della prima fase e il perfezionamento degli interventi, integrati poi da quanto concerne la riforma del settore agro-pastorale. Inoltre vi sono ritardi anche negli adempimenti necessari per utilizzare i fondi messi a disposizione con la legge 183.

La crisi si aggrava anche per la riduzione del fenomeno migratorio delle forze di lavoro verso l'estero, nonché per la tendenza del capitale a spostare le attività lavorative verso i paesi del Sud-Est asiatico (Singapore, Filippine, Corea, Hong Kong, Malesia, Formosa) e nell'America Latina (Brasile, Messico, Repubblica Dominicana, Colombia).

Davanti a questo quadro economico le non facili scelte politiche si compendiano nei seguenti provvedimenti, prospettati per la trancia di piano in corso:

- riattivare la Carbo-Sulcis per produrre circa 4 milioni di tonnellate all'anno di grezzo. Ciò comporta una galleria di collegamento fra le miniere di Seruci e di Nuraxi Figus, con la concentrazione in quest'ultima del sollevamento e della lavorazione;

- investire ancora nel settore dell'alluminio, che sembra capace di essere sostenuto dalla domanda di prodotti sia primari che secondari (laminati ecc.). L'EFIM amplierebbe gli impianti di Portovesme, dai quali esce il 50% dell'alluminio italiano;
- nel settore piombo-zincifero permangono difficoltà; tuttavia si pensa di utilizzare una parte dei 1200 miliardi bilanciati per il salvataggio della gestione EGAM con un impianto elettrolitico a Portovesme;
- la petrolchimica è il settore che più di ogni altro ha risentito delle mutate ragioni di scambio fra materie prime e prodotti industriali, nonché dell'affacciarsi sul mercato delle lavorazioni fatte dagli stessi paesi produttori.

Più colpiti sono i comparti « rigidi » a causa dell'entità dei capitali investiti (Rumianca: Assemini; SNIA: Villacidro; Ottana), data la loro incapacità di adattarsi alle quantità domandate. L'effetto è gravissimo nel settore dell'etilene e delle fibre acriliche (poliestere e poliammidici). Purtroppo, fra l'altro, gli investimenti vi si sono protratti anche quando la domanda fletteva in Italia e in tutta Europa; sicché la differenza fra la fase iniziale e l'attuale è ancora più sensibile in termini di decremento di lavoro e produzione. Questo è un caso tipico in cui l'operatore pubblico, non adeguatamente vincolato dalla programmazione, ha agito unicamente nell'intento di accaparrarsi la risorsa finanziaria, accollando al contesto regionale le conseguenze.

Per quanto concerne l'industria petrolchimica e dei derivati, si vuole l'attuazione di quanto proposto dalla Commissione nazionale per la riconversione industriale, che si articola, a sua volta, nel seguente modo:

- a) formulare un piano di chiusure e ridimensionamenti in accordo col programma europeo, che prevede la riduzione del totale di fibre sintetiche da 620 a 520 mila t annue;
- b) individuare subito i settori in cui l'espansione è possibile, per poco che si esca dall'attuale fase congiunturale;

- c) rivedere le valutazioni a suo tempo fatte in ordine al capitale stabilmente investito negli impianti. Si è certi, infatti, che tali industrie sono affette da spese di ammortamento e di interessi sui capitali del tutto abnormi. Ovviamente slittano a data da definire il completamento di Ottana e gli impianti di Isili.

Nel settore delle piccole e medie imprese la crisi è dovuta al calo dell'industrializzazione e dell'espansione urbana. Esse infatti erano e sono volte più alla produzione di servizi che di beni. Si punta ora nuovamente sull'artigianato, che ha dimostrato maggiore flessibilità.

L'edilizia è calata dalle 6000 unità abitative annue di nuova costruzione ad appena 2900: in tal modo essa copre appena il 24% della domanda derivante dalla costituzione di nuovi nuclei familiari.

L'industria, dunque, è tutta in crisi, sicché resta per la Sardegna la sola alternativa di un ritorno a prevalenti investimenti infrastrutturali (quali il porto-canale di Cagliari e così via).

In relazione al settore agricolo, si osserva che il solo comparto relativo alla costituzione del « Monte dei pascoli » blocca risorse tanto più ingenti in quanto l'inflazione, avendo fatto salire il valore capitale della terra, ne rende difficile l'acquisto e l'uso da parte dei pastori. Tuttavia tutti i « piani comprensoriali » in proposito sono fermi, senza finanziamento. Poiché, invece, la zootecnia, l'ortofrutticoltura e la stessa viticoltura si dimostrano settori dinamici, la Regione si propone di favorire l'estensione dell'irriguo, il rafforzamento della commercializzazione dei prodotti e il più stretto legame con le industrie alimentari, nonché la maggiore diffusione del movimento cooperativo, per ovviare alle difficoltà derivanti dalla struttura fondiaria. Purtroppo bisogna mettere nel conto anche l'invecchiamento della popolazione rurale e la diminuzione del numero degli addetti. Tuttavia non si riscontrano ancora linee chiare per investire sull'uomo agricoltore migliorandone la professionalità, ed è una grave carenza dell'autorità regionale sarda.

Il turismo presenta buone prospettive, ma gravissime ca-

renze infrastrutturali. I posti letto in alberghi e pensioni sono circa 25.000, cui ne vanno aggiunti 800 in campeggi, ostelli per la gioventù, ecc.

Ed ecco le risorse finanziarie che dovrebbero sostenere gli impegni ora visti:

fonti di finanziamento	miliardi	%
legge 268	240,000	9,2
bilancio ordinario	1.165,150	44,6
provvedimenti anticongiunturali	160,854	6,1
Cassa per il Mezzogiorno	825,365	31,6
assegnazioni statali extra bilancio regionale	223,267	8,5
totale	2.614,636	100,0

Infine, l'articolazione del Programma 1976-1978, ancora non compiuto, è la seguente:

settori	miliardi	provenienza finanziamenti	%
assetto istituzionale	200,038	(tutti da bil. ord.)	7,6
ambiente e territorio	550,737	(per lo più da CASMEZ e bilancio ordinario)	21,1
edilizia abitativa	133,902	(per lo più da provvedimenti anticongiunturali)	5,1
sanità	396,723	(da bil. ord.)	15,2
sicurezza sociale	47,935	(da bil. ord.)	1,8
formazione e avviamento al lavoro	108,583	(per lo più da bil. ord.)	4,2
trasporti	31,430	(da bil. ord., escluse FF.SS., ANAS, ecc.)	1,2
agricoltura	471,833	(da CASMEZ e bil. ord.)	18,1
industria e artigianato	562,600	(per lo più da CASMEZ e ass. Stato)	21,5
pesca e acquicoltura	3,225	(da bil. ord.)	0,1
attività terziarie	42,765	(da bil. ord.)	1,6
settori indivisi (est. debiti, rev. prezzi, varie)	64,865	(da bil. ord.)	2,5
totale	2.614,636		100,0

La geografia risulta tradita dalla politica di programmazione, in Sardegna, non certo nelle sue determinanti più evidenti, impossibili da ignorare per la loro stessa forza, ma nella mancanza di una visione di sintesi, quale emergerebbe da una più completa e corretta visione di piano, nonché nel rifiuto fondamentale di un impegno serio per favorire « industrie domestiche », ossia più vincolate a fattori della produzione locali e quindi meglio capaci di indurre un processo di sviluppo coerente e sicuro nel tempo.

GEOGRAPHY AND PLANNING OF THE SARDINIAN DEVELOPMENT. — This article reproduces the text of a lecture delivered in the head office of the Italian Geographic Society on February 20th, 1979.

The Author takes into examination the development policies put into effect in Sardinia since the early formulation of the « Rebirth Plan » of the island in 1962. As they were conditioned by an unbalanced ratio of forces between national and regional organs, said policies did not comply with a geographic coherence, also because of the distorting interference of some state controlled enterprises, by the location of plants entirely cut off from the context of the local human and economic environment.

Not even the various attempts of regionalization gave better results: the homogeneous areas first and then the « comprensori » felt the effects of delimitation criteria that were not always functional and so far they have not complied with their purpose of reorganizing the territory.

The Author ends by outlining the tendencies of the 1976-1978 programme that, among other things, aimed at a renewal of the primary sector, mining included, and a partial retrenchment of the industrial sector, particularly in the activities mostly jeopardized. Finally he sketches the actions programmed and their relative budget.