



Un Programma per cambiare la Sardegna. Insieme.

**Dichiarazioni del Presidente Renato Soru
al Consiglio Regionale della Sardegna**

Cagliari, 27 luglio 2004



1. Il nostro progetto

- | | | |
|-----|--------------------------------|-------|
| 1.1 | Uno sviluppo possibile | Pag.8 |
| 1.2 | Sviluppo e creazione di lavoro | “ 11 |
| 1.3 | Internazionalizzazione | “ 13 |

2. I punti di forza di uno sviluppo possibile: identità, ambiente, conoscenza

- | | | |
|-----|--------------------------------|------|
| 2.1 | Identità | “ 15 |
| 2.2 | Sviluppo locale | “ 17 |
| 2.3 | Sviluppo turistico sostenibile | “ 20 |
| 2.4 | Agricoltura di qualità | “ 24 |
| 2.5 | Industria e servizi innovativi | “ 27 |

3. Infrastrutture immateriali e materiali

- | | | |
|-----|-----------------------------------------------|------|
| 3.1 | Conoscenza, istruzione, ricerca, cultura | “ 30 |
| 3.2 | Legalità | “ 37 |
| 3.3 | Governo del territorio e tutela dell'ambiente | “ 39 |
| 3.4 | Trasporti | “ 45 |
| 3.5 | Energia | “ 49 |
| 3.6 | Sistema idrico | “ 52 |

4. Solidarietà e coesione sociale

- | | | |
|-----|-----------------------------|------|
| 4.1 | Sanità | “ 54 |
| 4.2 | Politiche attive del lavoro | “ 60 |
| 4.3 | Politiche sociali | “ 64 |

5. Le istituzioni per lo sviluppo

- | | | |
|-----|-------------------------------------------------------------|------|
| 5.1 | Una Regione europea in un sistema integrato delle autonomie | “ 67 |
| 5.2 | Una Regione leggera e trasparente | “ 70 |
| 5.3 | Una nuova politica delle risorse finanziarie | “ 72 |



Premessa

Questo documento. *Sardegna Insieme*, coalizione riformista formata dai partiti e dai movimenti del centrosinistra sardo, guidata da Renato Soru, vuole aprire un nuovo orizzonte di sviluppo della nostra Regione proponendo, con questo documento, le linee fondamentali del suo programma di governo. Ciò significa definire, in primo luogo, quale sviluppo riteniamo possibile oggi in Sardegna e, in secondo luogo, quale ruolo deve svolgere il governo regionale per favorire sviluppo, benessere, giustizia sociale. Lo sviluppo che riteniamo possibile è basato sui punti di forza dell'economia e della società sarda e sulle riforme delle istituzioni, cui sono dedicate le pagine che seguono.

Etica e politica. *La politica è spesso considerata come un'attività professionale tecnico-specialistica, riservata ad "addetti ai lavori", nettamente distinta rispetto ad altre attività di spiccata dimensione sociale come il volontariato, l'attivismo ambientalista, l'esercizio di una professione.*

Questa concezione è in qualche misura figlia della crisi delle ideologie, del venir meno cioè dei punti di riferimento ideali storicamente determinati che non solo hanno rappresentato fronti da difendere (o da cui attaccare) ma sono anche stati gusci protettivi di identità individuali e collettive.

La realizzazione della libertà individuale è condizionata non solo dalla libertà degli altri ma anche dallo sviluppo della comunità. Individuo e comunità possono cercare e raggiungere un equilibrio se si restituisce all'agire politico il suo senso etico. Ci si riferisce in primo luogo ai valori forti della giustizia, della solidarietà, della pace.

L'attenzione e la responsabilità nei confronti delle persone, dei luoghi, dei contesti urbani, dell'ambiente, della cultura, di tutto ciò che esprime e racconta le particolarità delle comunità locali, rappresentano il nuovo orizzonte etico capace di guidare e arricchire ogni autentica azione politica. Tutto ciò che contribuisce a creare spazi di incontro, di dialogo, di integrazione, di rispetto, di valorizzazione, di apertura contribuisce a rendere più umana la società.

Dare un senso nuovo a una convivenza che sarà sempre più reticolare e dialogante è il nuovo compito che spetta a coloro che sono chiamati a guidare le comunità locali, regionali, nazionali ed internazionali nel nuovo millennio che si è aperto.

Vi è una idea di nuova modernità che non può essere guidata solo dall'economia, dalla tecnologia e dall'innovazione, e che, per favorire integrazione ed equilibrio, deve radicarsi nella memoria, nella tradizione, nel sapere dei luoghi, deve saper trasformare queste risorse in energia, producendo così uno sviluppo sostenibile.

La questione sarda oggi. *Rispetto alle condizioni di partenza dei primi anni '50, la condizione della Sardegna contemporanea è indubbiamente il risultato di un notevole processo di crescita economica e di una profonda trasformazione sociale. Tuttavia non sono stati risolti i nodi strutturali della realtà sarda e soprattutto non si è ridotto il divario di capacità produttiva e di lavoro, di cultura e di innovazione con le regioni del Centro-Nord.*

La società sarda esprime tuttavia grandi potenzialità e una forte domanda di modernizzazione e di autoaffermazione. L'aspirazione all'innovazione e all'affermazione di sé rappresenta un essenziale punto di forza e un potenziale per lo sviluppo della comunità regionale. L'ambiente naturale e storico dell'Isola (nonostante alcuni seri problemi quali la distruzione del patrimonio boschivo, l'abbandono progressivo dell'interno, la speculazione a danno di una parte del sistema costiero) presenta qualità straordinarie e formidabili potenzialità di valorizzazione.

La stagione che stiamo vivendo vede, insomma, la Sardegna in bilico tra una prospettiva di marginalizzazione e una prospettiva di sviluppo. Da qui la necessità di ripensare questione sarda, le istituzioni, la politica e i progetti di sviluppo della nostra comunità. Il disegno dell'autonomia e della rinascita fu, nella grande stagione della ricostruzione, il prodotto di una classe dirigente che si propose di interpretare un sentimento collettivo ed una prospettiva per favorire l'interesse collettivo. Questa esperienza ha prodotto risultati significativi, in termini di



aumento del reddito pro-capite, di articolazione del sistema produttivo, di apertura dei rapporti con l'esterno, ciò che ha rinforzato il legame tra l'economia sarda e quella del resto del paese, divenuto nel frattempo una delle aree più ricche del mondo.

Tuttavia, non si è riusciti a realizzare l'obiettivo centrale delle politiche autonomistiche: esse avrebbero dovuto dar vita ad un sistema economico e sociale capace di produrre opportunità di sviluppo duraturo e sostenuto analoghe a quelle delle aree avanzate del Paese.

Naturalmente, la partita non è stata giocata tutta all'interno della Sardegna. Per colmare le carenze dell'azione dei Governi nazionali nei confronti del Mezzogiorno e delle Isole, la Regione ha svolto un ruolo di supplenza, destinando risorse proprie per interventi che avrebbero dovuto essere sostenuti ordinariamente dallo Stato. Anche per questo la Regione è divenuta, in oltre mezzo secolo dalla sua istituzione, sempre più presente in ogni momento della vita dei sardi. Tuttavia essa ha sempre più assunto una conformazione burocratica poco efficiente, incapace di programmazione e di governo, fortemente centralista nei confronti delle autonomie locali.

Il contesto in cui inserire oggi una rinnovata questione sarda è radicalmente mutato. La globalizzazione dell'economia, il processo di costruzione dell'Unione Europea, la discussione in atto sul nuovo assetto costituzionale italiano, costituiscono i dati essenziali del nuovo scenario. Uno scenario che riserva le maggiori opportunità di successo alle realtà regionali e locali in grado di sviluppare specifici fattori competitivi, basati su un alto livello di coesione sociale e culturale, sulla tempestività e sulla trasparenza dei processi decisionali a livello politico e istituzionale, sull'efficienza della pubblica amministrazione, sulla razionalità nell'utilizzo delle risorse finanziarie e materiali.

Le forme politiche e istituzionali nelle quali abbiamo cercato di tradurre la nostra autonomia speciale risultano, con tutta evidenza, in crisi e in discussione. E la loro inadeguatezza rischia di trattenere la Sardegna sull'altro versante delle condizioni che possono essere determinate dai processi economici ed istituzionali contemporanei: quello della marginalizzazione dei sistemi locali non competitivi.

La vicenda storica dell'autonomia regionale oggi deve affrontare in forme inedite il tema dell'autogoverno, in un contesto nel quale non è la dimensione del conflitto con lo Stato-apparato, a prevalere, ma la tendenza delle istituzioni nazionali ed europee ad affidare alle realtà regionali crescenti responsabilità.

In questo processo di grandi mutamenti economici ed istituzionali, l'istanza politica che è stata alla base della storia dell'autonomia speciale sarda è attuale e viva. E' bene ribadire, per evitare fraintendimenti ed errori pericolosi, che affermazione della propria identità non significa chiusura e provincialismo; essa è al contrario necessaria proprio per collegare la Sardegna, forte di una nuova coscienza civile, ai movimenti e ai processi internazionali, per aprirla alle culture e all'economia dell'Europa e del mondo. L'identità e la forza delle comunità locali rappresentano, del resto, l'altra faccia del processo della globalizzazione.

Il rilancio dei fondamenti storico-politici della questione sarda è qualcosa che ha a che fare con la vita concreta dei sardi, per l'oggi e per il futuro. Se non ci riconosciamo come soggetto, se non ritroviamo le radici della comunità civile e non costruiamo un forte e condiviso spirito pubblico, non si può vincere la sfida per lo sviluppo.

Per queste ragioni ci proponiamo di edificare una Regione che sia espressione della identità e della coesione di un popolo e che intende assumere su di sé il massimo possibile delle funzioni dell'autogoverno, nel quadro di una solidarietà che impone impegni e doveri reciproci per tutti i soggetti dell'ordinamento italiano e nell'ambito di una più avanzata partecipazione al processo di unità politica, economica e sociale del continente europeo.

Una Regione che promuova e sviluppi, abbattendo anzitutto il proprio stesso centralismo interno, il protagonismo delle autonomie locali, come istituzioni rappresentative degli interessi generali delle rispettive comunità, titolari, sulla base del principio di sussidiarietà, di tutte le funzioni pubbliche che non debbano necessariamente essere esercitate dal livello regionale.

Le riforme che vogliamo. *Il Governo regionale propone una netta alternativa alle politiche e alle pratiche di gestione della cosa pubblica emerse nei cinque anni di cattivo governo del centrodestra. I temi dell'identità, dell'unità e della coesione politica, istituzionale, territoriale e*



sociale della Sardegna ispireranno l'attività di governo e quella legislativa della nostra coalizione, del suo Presidente e della sua Giunta. La moralizzazione, l'efficienza e l'imparzialità delle istituzioni saranno gli obiettivi fondamentali delle riforme.

La razionalizzazione del sistema istituzionale, di quello legislativo (un numero ridotto di leggi fondamentali, in luogo delle diverse centinaia di leggi regionali oggi vigenti), di quello amministrativo (col trasferimento delle funzioni al livello più vicino al cittadino), il risanamento (a partire dalla drastica riduzione dell'indebitamento regionale e dei conseguenti residui passivi) e il coordinamento della finanza pubblica, regionale e locale saranno oggetto del nostro primo impegno nel governo della Regione.

Intendiamo promuovere la revisione dello statuto speciale per la Sardegna. Il processo di revisione del nuovo Statuto sarà caratterizzato dal più ampio coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, politici e sociali della Sardegna

Consideriamo la tutela dell'ambiente e la valorizzazione delle specificità ambientali, linguistiche, culturali e delle vocazioni produttive dell'Isola come la base fondamentale di un processo di sviluppo sostenibile e duraturo. La Sardegna può poggiare credibilmente le basi della crescita su un progetto di sviluppo sostenibile, che indichi nuove frontiere per la specializzazione competitiva della Sardegna nell'economia mondiale. Si può coniugare alta tecnologia nelle produzioni di beni e nuova economia dell'informazione con un turismo a forte vocazione ambientale e con un comparto agroalimentare e zootecnico fondato su produzioni di alta qualità.

Il mantenimento di regole urbanistiche e paesaggistiche volte a impedire il consumo irreversibile dei territori più pregiati può contribuire in modo determinante a consolidare e a rafforzare il nostro comparto turistico; la realizzazione di parchi e di aree protette può creare occasioni di lavoro qualificato, ma anche giustificare forme di sostegno finanziario ai redditi familiari e alle aziende per la conservazione delle attività economiche tradizionali e per impedire lo spopolamento.

Le politiche energetiche possono essere orientate verso le fonti più pulite. Le politiche industriali possono essere orientate verso produzioni tecnologicamente avanzate, meno energivore e meno inquinanti. Il recupero e la manutenzione dei centri abitati costituiscono una nuova frontiera progettuale, tecnologica, di specializzazione e di nuova espansione per l'impresa edilizia.

La riforma e il coordinamento dei diversi strumenti di programmazione dello sviluppo locale valorizzeranno le diverse funzioni e vocazioni delle aree urbane e delle zone interne anche ai fini della coesione e della diffusione degli effetti della crescita economica e dei livelli di infrastrutture e di servizi.

Ci impegneremo per fare sì che un moderno sistema di ricerca, di istruzione, di formazione, di tutele sociali, costituisca uno dei fattori decisivi della coesione, ma anche della competitività e dell'attrattività della Sardegna.

La creazione di competenze professionali d'avanguardia costituisce il presupposto fondamentale per dare alle nuove generazioni della Sardegna il pieno diritto di cittadinanza nel lavoro e nell'impresa sia all'interno della Sardegna, sia nel crescente contesto di opportunità offerte dalla globalizzazione della mobilità umana.

La difesa e l'estensione del sistema formativo pubblico, dalla scuola dell'infanzia all'università, al fine di garantire il diritto alla formazione permanente sono decisive per la crescita economica e civile. In quest'ambito la Regione riconoscerà pienamente il patrimonio storico, culturale e scientifico delle Università della Sardegna e concorrerà, nel pieno rispetto dell'autonomia degli enti, al potenziamento della didattica e della ricerca.

Intendiamo inoltre mettere in campo una riforma delle politiche per il diritto allo studio, finalizzate ad assicurare effettive condizioni di parità di accesso e di equità dei relativi costi a carico dell'utenza.

Ci impegneremo affinché deficit storici come quelli dei trasporti, dell'acqua, dell'energia, rimasti irrisolti per cinquant'anni, siano avviati a definitiva soluzione.

Intendiamo realizzare una sostenuta iniziativa per la promozione dell'occupazione attraverso il rafforzamento e il perfezionamento degli strumenti di politica attiva del lavoro. Ci impegniamo a introdurre strumenti per favorire l'inserimento mirato nel mercato del lavoro dei giovani e delle donne e per il reinserimento dei disoccupati adulti.

Spezzare il meccanismo dell'assistenzialismo non significa, nemmeno in Sardegna, negare il ruolo regolatore che le istituzioni pubbliche possono svolgere per promuovere la crescita



economica e l'occupazione e per garantire la pari opportunità tra i cittadini, un ruolo che resta determinante soprattutto in una realtà in ritardo nello sviluppo.

Il ruolo dell'incentivazione finanziaria pubblica non potrà più essere quello di selezionare soggetti esclusivamente specializzati nella ricerca e nell'attesa del contributo, ma quello di incoraggiare nel modo più rigoroso l'innovazione, l'attrazione di valide iniziative dall'esterno e nel contempo la proiezione verso i mercati esterni delle produzioni locali.

Centrale, non solo per ragioni etiche e di solidarietà, ma anche per potenziare l'attrattività del sistema sardo, resta per noi il ruolo di un sistema pubblico di welfare e di solidarietà.

Il risanamento finanziario delle strutture sanitarie sarà finalizzato ad una razionalizzazione delle spese che non aggravi la partecipazione degli utenti, ma elimini gli sprechi che generano, anche a carico dell'utenza, oneri ingiustificati. L'iniziativa privata in questo settore sarà riconosciuta prevenendo il consolidamento di situazioni di monopolio o di oligopolio, garantendo un contesto di autentica concorrenza e di controllo pubblico dell'efficienza e della effettiva qualità delle prestazioni.

Nel settore sanitario e socio-assistenziale, anche come contributo alla promozione di una occupazione qualificata e socialmente utile, sarà incentivato lo sviluppo delle intraprese no-profit e del volontariato sociale.

Vogliamo che la Regione riconosca e sostenga il ruolo che le famiglie svolgono nella maternità, nell'educazione e nella cura dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche nella gestione del disagio sociale e individuale. Le politiche della famiglia si legano a quelle dell'occupazione: gli interventi a sostegno della famiglia, infatti, sono essenziali anche per rimuovere gli ostacoli all'offerta di lavoro, soprattutto femminile.

Intendiamo realizzare politiche specifiche di lotta per l'eliminazione della povertà, mediante interventi di sostegno al reddito e attenuazioni della fiscalità di competenza regionale e locale, agevolazioni per l'accesso ai servizi destinati ai nuclei familiari composti da anziani o da disabili oggettivamente non in grado di sostenersi autonomamente. La Regione dovrà mantenere un rapporto istituzionale costante col mondo del volontariato e con quello delle associazioni familiari.

Consideriamo la costante promozione delle pari opportunità di genere come uno dei fondamenti dello sviluppo sostenibile: sostenibilità significa infatti anche lotta alle discriminazioni e riconoscimento delle stesse differenze come fattore di accrescimento delle potenzialità complessive del sistema economico e sociale.

E' evidente che la scelta di un modello di sviluppo come quello proposto dal Governo regionale non è in alcun modo compatibile con l'ipotesi di destinare siti dell'Isola a deposito di scorie radioattive o tossiche, né in generale di rifiuti provenienti dall'esterno, né con la permanenza di strutture militari al servizio di natanti a propulsione atomica come quella di La Maddalena.

E' altrettanto evidente che questa scelta implica il pieno esercizio dei poteri della Regione e delle comunità locali sull'intero territorio: la riduzione delle basi militari, la soppressione di quelle potenzialmente pericolose per la sicurezza delle popolazioni, l'equo indennizzo dei Comuni per le eventuali residue servitù deve essere dunque al centro di un serrato confronto con lo Stato.



1. Il nostro progetto

1.1 Uno sviluppo possibile

La Sardegna è integrata in uno spazio economico che diventa sempre più ampio e sempre più caratterizzato dalla libera circolazione di merci e persone; allo stesso tempo, in questo spazio economico, lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione riduce le distanze geografiche e accelera la diffusione delle idee. Il recente allargamento dell'Europa a Est, la creazione della zona di libero scambio nell'ambito mediterraneo e la progressiva riduzione delle barriere commerciali tra l'Europa e il resto del mondo modificano in modo irreversibile il contesto nel quale il sistema produttivo sardo deve trovare il proprio ruolo. Sarebbe sbagliato, ancora più che nel passato, cercare la strada dello sviluppo in settori in cui contano poco l'innovazione e la conoscenza e conta molto il basso costo del lavoro.

In questo contesto modificato, la Sardegna deve prima di tutto puntare sulla propria identità, sulla qualità del suo ambiente, sulla propria capacità di investire in conoscenza e di usare le proprie risorse per fare bene ciò in cui ha misurabili vantaggi competitivi.

L'imminente uscita dall'Obiettivo 1 e la riforma del Titolo V della Costituzione rendono questa prospettiva ancora più chiara: sarà sempre più difficile puntare sulle temporanee, spesso effimere, quasi sempre dannose protezioni del sistema produttivo basate su una spesa pubblica guidata da criteri di assistenzialismo.

Lo sviluppo della nostra regione dipende da come saremo in grado di usare le nostre risorse, le nostre ricchezze ambientali e culturali, da come sapremo trasformare il molto che abbiamo in capacità di competere con successo in Europa e nel mondo.

Trasformare lo sviluppo potenziale in uno sviluppo reale e sostenibile è la sfida principale che abbiamo di fronte.

Dobbiamo e possiamo essere ottimisti. La nostra identità e la qualità del nostro ambiente sono dotazioni rare e preziose, a poca distanza da uno dei mercati più ricchi e più ampi dell'economia globale. I mercati ricchi premiano (e lo faranno sempre di più in futuro) i prodotti che riflettono la qualità riconoscibile e affidabile di un territorio, di una cultura, di un "sistema Sardegna" nel quale la reputazione di ognuno arricchisce quella di tutti coloro che ne fanno parte e ne seguono le regole. La stessa posizione geografica della Sardegna, da sempre percepita come debolezza, può diventare elemento di forza. L'apertura dei mercati mediterranei offre alla Sardegna l'occasione di riacciare legami antichi e di rafforzare quelli esistenti come importante partner economico e culturale dei paesi nordafricani che vi si affacciano.

Il nostro sviluppo deve essere prima di tutto uno sviluppo sostenibile, sotto almeno tre punti di vista:

devono essere preservate le risorse naturali, storiche e culturali per le generazioni future;

bisogna integrare le diverse aree della regione, città e campagna, innanzitutto, senza che le aree urbane e le coste siano l'unico polo di attrazione per le popolazioni.

Questo vuol dire che la Sardegna può puntare sulle risorse ambientali, in senso lato, sulla sua biodiversità e sulla identità per riqualificare il proprio modello di sviluppo, favorendo l'adozione e la diffusione di tecniche produttive ecosostenibili nei diversi settori produttivi, dall'agroalimentare al turismo, dall'edilizia alle produzioni artigiane, nelle politiche infrastrutturali dell'acqua, dell'energia e dei trasporti.

Questa prospettiva di sviluppo è una grande opportunità per tutti noi. Per coglierla è indispensabile che il sistema Sardegna si innovi nel continuo confronto con l'esterno. Abbiamo avuto difficoltà a farlo nel passato. Oggi è tutto più semplice: lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione accelera la diffusione e lo scambio di idee, di conoscenza, di tecnologia. Inoltre, rende di fatto la distanza geografica molto meno importante rispetto ad un passato anche recente.



Dunque, dobbiamo e possiamo essere ottimisti: uno sviluppo basato sulle nostre risorse e sulla nostra capacità di essere innovativi è nelle nostre possibilità, dipende prima di tutto da noi.

Lo sviluppo e la politica. Eppure oggi siamo molto lontani da questa prospettiva di sviluppo. Il nostro sistema produttivo non riesce a colmare l'ampio divario di produttività che ha nei confronti della media nazionale e di quella europea, la disoccupazione è attestata intorno al 17% (ma è molto più alta per giovani e donne), poche merci prodotte in Sardegna raggiungono i mercati esteri.

Senza politiche regionali efficaci è difficile abbattere la rassegnazione diffusa in molte aree della Sardegna, creare fiducia nel futuro, superare gli ostacoli: in una parola, trasformare la prospettiva di sviluppo in realtà. E' questo il tempo del cambiamento, nel quale la politica e le istituzioni dovrebbero essere il motore dell'innovazione.

Ma lo stato attuale delle istituzioni e della politica regionali rappresenta l'acme della crisi sarda ed il principale ostacolo alla ripresa civile e sociale, una condizione che è decisamente precipitata in conseguenza dell'assetto di potere e di interessi costituitosi con la vittoria del centrodestra nel 1999 e con l'avvento alla guida della Regione dei rappresentanti di *lobby* appartenenti ai ceti più conservatori, incapaci o restii ad imprimere qualsiasi spinta innovativa all'azione di governo. Il risultato è stato la lacerazione dei rapporti economici e sociali, il prevalere dei corporativismi, il dissesto della finanza regionale, il diffondersi incontrollato delle gestioni disinvolve dell'amministrazione, dove pubblico e privato si sono mischiati e sovrapposti.

Una riflessione rigorosa sulla realtà della Sardegna e sui processi di trasformazione nei quali essa si trova coinvolta, per ora in larga misura passivamente, deve affrontare senza reticenze alcune questioni fondamentali. Il ruolo della Regione è prevalentemente diventato quello di redistribuire in forma sempre meno selettiva e indifferenziata i flussi di risorse pubbliche derivanti dalla finanza propria e da quella statale e comunitaria. La politica dominante è stata finora il motore di questa redistribuzione secondo criteri prevalentemente dettati dalla ricerca contingente del consenso piuttosto che dalla produzione di risultati duraturi. L'amministrazione regionale è diventata il canale di questa redistribuzione, attraverso un'organizzazione burocratica centralista, non trasparente e forme di funzionamento ampiamente discrezionali, incuranti delle esigenze di imparzialità, di certezza e di tempestività.

L'economia e le società regionali hanno così assunto i caratteri di un'economia e di una società assistite. E' questo il sistema che va rapidamente cambiato, se non si vuole che l'Isola rimanga incastrata in un ritardo che può travolgerla.

Il compito della politica e delle istituzioni è anzitutto quello di promuovere, a favore di tutte le sue componenti, il pieno dispiegamento dei diritti di cittadinanza. Bisogna riportare i bisogni e la dignità dei cittadini al centro delle funzioni pubbliche e garantirli anche nelle attività sottoposte alle regole del mercato.

L'affidabilità, la serietà e l'efficienza del sistema politico-amministrativo, a condizione che esso non sia inutilmente invadente, ma capace di promuovere cooperazione e fiducia, costituiscono il principale fattore competitivo di un sistema regionale moderno. Ma c'è di più: un sistema politico-amministrativo clientelare ed inefficiente vanifica anche i diritti proclamati con maggior enfasi dalle costituzioni e dalle leggi, mentre l'affermarsi pieno della democrazia politica, sociale ed economica esige che gli apparati pubblici siano il terreno principale nel quale quotidianamente vengono realizzate le condizioni fondamentali di libertà dei cittadini.

Perciò occorre recuperare il *ruolo della buona politica*. Il ristabilimento del ruolo positivo, partecipativo, creativo, trasparente della politica è ciò di cui hanno bisogno i settori socialmente più esposti e indifesi, quelli per i quali non sono realizzati i diritti di cittadinanza, come i giovani in cerca di occupazione e le donne che tardano a trovare accesso al mercato del lavoro, i cittadini delle aree interne che si spopolano e quelli delle periferie urbane prive dei servizi che danno qualità alla convivenza.

Si intende dunque restituire la politica al suo compito più alto, assumendosi la responsabilità di scelte chiare per uno sviluppo duraturo, reale, non assistito. L'interesse collettivo sarà il riferimento continuo della nostra azione e la misura della nostra capacità di realizzazione. E' quindi necessario in via prioritaria:



riformare profondamente la Regione, ridisegnarne il ruolo, aumentare l'efficacia della sua azione, rendere trasparente la responsabilità di ogni atto politico e amministrativo, anche attraverso una rapida adozione e ampia diffusione dell'*e-government* ;

adottare politiche nelle quali sia dichiarato l'obiettivo e controllabile il risultato di ogni euro che verrà speso;

adottare sistemi di monitoraggio e di valutazione indipendenti che rendano questo controllo sistematico e accessibile a tutti i cittadini;

far emergere gli interessi generali attraverso le più ampie forme di concertazione istituzionale e di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche;

disciplinare la materia delle incompatibilità, delle ineleggibilità, dei conflitti di interesse affidandone la vigilanza e la risoluzione ad una autorità imparziale appositamente costituita dal Consiglio Regionale.



1.2 Sviluppo e creazione di lavoro

Il lavoro è una componente essenziale in una società equa ed efficiente: genera il reddito degli individui, assicura stabilità economica e contribuisce a dar loro dignità sociale, libertà e indipendenza, crea ricchezza per l'intera società. Una società con un alto tasso di disoccupazione è una società non solo ingiusta, ma anche inefficiente: spreca importanti risorse e nega prospettive di benessere a una parte della popolazione.

Il nostro progresso intende favorire in tutti i modi possibili la creazione di lavoro stabile e la riduzione della disoccupazione.

Lavoro, assistenza e sviluppo. Il diritto di cittadinanza richiede che gli individui in situazioni economiche temporaneamente o stabilmente svantaggiate abbiano accesso a forme di sostegno che evitino la loro emarginazione e consentano condizioni di vita dignitose. A tal fine, la Regione Sardegna deve migliorare, con l'indispensabile collaborazione del "terzo settore", quantità e qualità dei servizi essenziali, a cominciare da un'efficace assistenza sanitaria.

In particolare, i disoccupati hanno diritto a un'assistenza efficace che consenta loro di vivere con dignità mentre si preparano attivamente a (ri)entrare nel mercato del lavoro, accompagnati in questo da istituzioni qualificate e affidabili create allo scopo; è però necessario tenere severamente separate assistenza ai disoccupati e politiche attive del lavoro sia per evitare sprechi sia per non generare pericolosi disincentivi e per evitare soluzioni illusorie. L'intervento pubblico commetterebbe un errore se fornisse assistenza inventando o sostenendo finanziariamente posti di lavoro chiaramente insostenibili da un punto di vista economico.

La creazione di lavoro è tanto più rapida quanto più l'economia è caratterizzata da un sostenuto, diffuso e duraturo sviluppo economico. La Regione Sardegna deve promuovere questo tipo di sviluppo vigilando affinché i benefici di esso siano ripartiti equamente e le opportunità di lavoro siano realmente uguali per tutti.

Per una politica attiva del lavoro. Più in dettaglio, in una società giusta ed efficiente

(a) ogni individuo ha diritto a conseguire il grado di istruzione e di qualifica professionale che ritiene necessario per cercare un lavoro soddisfacente e adeguatamente remunerato.

(b) Coloro che lavorano in settori in crisi devono avere l'opportunità di ottenere le ulteriori qualifiche professionali o comunque i livelli di istruzione necessari per trovare, in tempi ragionevoli, un nuovo lavoro soddisfacente.

(c) le qualifiche che un individuo ottiene devono essere riconosciute e remunerate adeguatamente sia nel settore privato che in quello pubblico.

In una società equa ed efficiente l'azione pubblica deve garantire la presenza di alcune importanti condizioni di base.

Ai giovani deve essere garantita l'opportunità di acquisire un alto livello di istruzione, indipendentemente dalle loro condizioni economiche. Senza un grado elevato di istruzione chi è in cerca di prima occupazione rischia di rimanere a lungo disoccupato. I lavori non qualificati subiscono in pieno l'impatto della concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro.

Coloro che perdono il lavoro devono potersi rivolgere con fiducia a un sistema di educazione permanente e di formazione professionale di certificata qualità – un sistema cioè che si sia dimostrato in grado di ridurre significativamente i tempi di permanenza nella disoccupazione di coloro che hanno usufruito dei suoi servizi.

Il sistema economico deve essere basato sullo sviluppo di settori che si dimostrino idonei a competere in mercati ampi e aperti, non su settori assistiti o protetti con elargizioni di fondi pubblici.

La Sardegna oggi registra pesanti carenze in ognuna di queste fondamentali condizioni:



Per quanto riguarda l'istruzione, la nostra regione è ancora oggi in grave svantaggio ha uno dei più alti indici di dispersione scolastica in Italia e livelli di istruzione della forza lavoro tra i più bassi d'Italia, a sua volta all'ultimo posto nella lista dei paesi Ocse.

La Regione Sardegna ha consapevolmente accumulato ritardi nel processo di governo del mercato del lavoro, nella riorganizzazione dei servizi per l'impiego, determinando gravi danni materiali e immateriali. E' noto che la formazione professionale in questi anni è servita soprattutto a produrre grandi vantaggi per gli Enti che l'hanno gestita e posti di lavoro precari tra i formatori.

In Sardegna ingenti risorse pubbliche sono utilizzate per tenere in vita posti di lavoro in aziende e enti ormai improduttivi che creano non ricchezza ma perdite sistematiche, e mortificano le reali capacità e le qualifiche dei lavoratori. Situazioni diffuse di questo tipo determinano incertezza in coloro che devono decidere se investire risorse e tempo per acquisire istruzione e competenze.

Il Governo regionale ha pertanto tra le sue priorità quelle di

incentivare l'investimento in capitale umano a tutti i livelli per aumentare le capacità e le competenze dell'offerta di lavoro;

rendere il sistema della formazione professionale adeguato, nei processi e nei risultati, al suo fondamentale compito;

ridurre l'area dei lavori assistiti, protetti, improduttivi, promuovendo settori lavorativi capaci di creare reale ricchezza, benessere, sviluppo;

invertire il processo che genera fuga dei cervelli con la costituzione di un mercato del lavoro nel quale i meriti e le capacità delle persone siano riconosciuti e adeguatamente premiati.



1.3 Internazionalizzazione

Nel testo riformato del Titolo V della Costituzione (che assegna a Stato e regioni compiti di collaborazione nel campo delle relazioni internazionali) il nuovo ruolo internazionale delle regioni anima trasversalmente tutte le materie legislative affidate ad esse. La Sardegna ha una grande opportunità per sottrarsi alla “insularità negativa” e sviluppare una competitività notevolmente allargata. Il governo regionale deve coglierla, subito e bene, internazionalizzando i suoi soggetti territoriali e produttivi, imprenditoriali, finanziari, culturali, sociali ed istituzionali pubblici e privati internazionalizzando ma anche fornendo a tali soggetti gli opportuni mezzi di conoscenza dei meccanismi e delle “best practices” di livello nazionale ed internazionale.

Le aspettative economiche. Per far ciò occorre una dotazione di strutture innovative che sostengano i soggetti nell’itinerario verso nuovi mercati.

La politica trasversale per l’internazionalizzazione così impostata trova indicazioni ed opportunità nella programmazione dei Fondi strutturali dell’Unione Europea nell’ambito del QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) ove si suggeriscono in particolare le linee di azione strategica per la promozione dei SPL (Sistemi Produttivi Locali) dei distretti e dei sistemi esportatori dei processi aziendali e dell’innovazione tecnologica.

Ancora tra le “variabili di rottura”, utilizzate quali “segnali di efficacia” dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, vengono esplicitamente indicate:

- la capacità di esportare
- la capacità di attrazione degli investimenti esteri
- la capacità di attrazione dei consumi turistici

La situazione attuale in Sardegna. Nonostante l’impianto del POR Sardegna dia, a parole, molta importanza alle strategie di internazionalizzazione, le misure concrete di azione in tal senso (animazione economica, servizi reali per le PMI, incubazione di impresa, attrazione di imprese esterne) risultano sostanzialmente non avviate.

Per aumentare il proprio grado di apertura e la propria competitività nei mercati esterni, il sistema Sardegna deve ottenere in tempi rapidi il miglioramento di numerose funzioni essenziali per la vita socio-economica dell’isola, quali:

- la propria capacità di esportare e di attrarre investitori;
- l’integrazione delle reti produttive della Regione con le reti globali dell’innovazione tecnologica;
- la diffusione nella regione delle lingue e delle culture del mondo;
- l’integrazione sociale e la valorizzazione economica e culturale dei migranti;
- l’utilizzo delle comunità sarde all’estero come vettore delle attività produttive della Sardegna nei Paesi di residenza;
- la realizzazione di sistemi cooperativi tra istituzioni locali, dedicate allo sviluppo dei beni comuni di interesse sovra-nazionale (le città, i beni culturali, l’ambiente, la sicurezza, la protezione epidemiologica);
- le relazioni con Paesi e Regioni terze, in particolare euromediterranei, aumentando la capacità progettuale del sistema Sardegna per utilizzare in modo sistematico i numerosi programmi comunitari a sostegno dello sviluppo di tali relazioni.

Pertanto il Governo regionale lavorerà per far sì che la Regione:

Si doti di una visibilità internazionale non solo come immagine territoriale e produttiva, ma anche come ruolo strategico nel quadro occidentale del Mediterraneo, portatrice di modelli e metodologie, nonché come propositrice di programmi.



Si doti di una propria struttura che, in raccordo con il ministero degli affari Esteri, funga da “Rete Diplomatica Sostanziale” per la difesa degli interessi regionali nelle sedi di dibattito comunitario e nei *network* internazionali.

Rafforzi lo “Sportello per l'internazionalizzazione” per affiancare in modo attivo il sistema produttivo-finanziario sardo nella ricerca di nuovi mercati e per l'ottimizzazione di quelli esistenti.

Punti alla costituzione di autonomi organismi associativi di cooperazione interaziendale quali i consorzi all'esportazione e alle *trading company*.

Crei una propria agenzia che organizzi attività di partenariato interistituzionale con Paesi e regioni terzi, partecipi a bandi e gare comunitarie.

Elabori un documento unico di programmazione dell'internazionalizzazione al fine di consentire una gestione coerente e sistematica delle iniziative di apertura del sistema regionale verso l'estero.

L'emigrazione. Il Governo regionale guarda al mondo dell'emigrazione come a una risorsa per la stessa comunità d'origine. Ritiene qualificante acquisire formalmente il concetto di comunità allargata, che includa i sardi nel mondo, compresi quelli di seconda e terza generazione, nei quali si deve tener viva la coscienza di un'appartenenza, promuovendo soggiorni di studio nell'isola che favoriscano, anche attraverso le Università, la conoscenza del mondo e della cultura delle loro radici.

In una prospettiva di rinnovamento andranno ridefinite e potenziate le politiche sull'emigrazione e gli organismi di rappresentanza, ipotizzando un coordinamento che riunifichi competenze e interventi, oggi dispersi.

Un Museo dell'emigrazione, da realizzarsi secondo un modello di struttura diffusa, documenterà e darà valore ad un fenomeno di grande rilevanza storica.



2. I punti di forza di uno sviluppo possibile: identità, ambiente, innovazione, conoscenza

2.1 Identità

La Sardegna ha bisogno di un progetto e questo progetto non può che partire dalla sua *identità*. Non un'identità autoreferenziale e chiusa verso l'esterno ma dialogante, aperta al confronto e alla conoscenza ma capace di far valere, le proprie caratteristiche e la propria diversità. Dobbiamo essere sardi senza che questo significhi chiudersi nella nostra sardità, senza che la chiusura in noi stessi ci faccia morire di asfissia. La conoscenza di quello che c'è oltre l'isola è fondamentale perché i sardi (ri)prendano coscienza dell'enorme patrimonio che custodiscono: un patrimonio di saperi, bellezze, silenzi e spazi, colori e profumi, sapori e tradizioni, che in un mondo sempre più globalizzato e appiattito sull'uniformità vede il proprio valore moltiplicato. Nel mercato mondiale vince chi si diversifica, chi propone qualcosa di altro, nel senso di diverso: i saperi millenari della Sardegna, le specificità della nostra agricoltura, del nostro artigianato, dei nostri modi di produrre, sono ciò che di diverso, antico e nuovo assieme, possiamo offrire al mercato del mondo, coscienti che è una offerta valida, forte, che può vincere. Viaggiare, vedere, conoscere, studiare e innovarsi, comunicare col mondo: se i sardi sapranno fare tutto questo, senza rinunciare a quel che portano in sé di antico e bello, allora la sfida economica e sociale dello sviluppo potrà essere vinta. L'innovazione è l'altro fondamento di un'offerta forte al mercato: studio, innovazione, sperimentazione sono le sfide su cui investire, perché le ricchezze dell'isola non vengano sfruttate da altri, come troppo spesso succede, perché venire da lontano, da una storia secolare, non voglia dire, semplicemente, immobilizzarsi nell'attesa di aiuti da parte dello Stato e dell'Europa. Per tutti questi motivi le politiche pubbliche (in particolare quelle della Regione) devono investire prioritariamente su istruzione, ricerca e innovazione.

L'identità è soprattutto fatta di coesione, di valori condivisi, di scambi, di forme di socialità, di tradizioni di vita civile, di continuità fra le generazioni. Essa vive e si alimenta in un contesto territoriale profondamente connotato da questa rete di rapporti. Le piccole realtà della Sardegna, i paesi, le campagne, le zone marginali delle nostre province, tutte custodiscono risorse e saperi preziosi, che sono il frutto del lento stratificarsi delle relazioni nel territorio. Su esse si devono fondare le infrastrutture immateriali indispensabili a uno sviluppo autonomo. Ci sono due rischi che l'azione pubblica deve evitare: uno è la mitizzazione sterile della tradizione e delle appartenenze locali, l'altro, speculare al primo, di considerare tradizioni e appartenenze locali come un freno allo sviluppo. Riconoscersi nella dimensione locale, vivere questa identità come identità positiva, costituisce in sé un valore aggiunto, un capitale sociale e, come è stato detto, un "fattore produttivo". Così come, su un piano più ampio, costituisce una ricchezza e una risorsa il nostro sentimento di appartenenza. E' questo sentirsi sardi la base più autentica della nostra autonomia.

Vi è una stretta continuità tra l'identità, intesa come fattore d'integrazione culturale, e *ambiente naturale*. Non solo perché l'ambiente porta i segni delle comunità che lo abitano (in un certo senso ne racconta la storia) ma anche perché, in quanto paesaggio, è uno degli elementi che danno forma, attraverso il succedersi delle generazioni e il vincolo che le lega, al sentimento di appartenenza a una terra. Cura dell'ambiente significa anche cura del paesaggio, dei centri storici, del patrimonio architettonico, dell'arredo urbano: la Sardegna deve sapere custodire, per se stessa e per i suoi ospiti, un'immagine che ne restituisca tutta la bellezza.

L'ambiente, d'altra parte, costituisce uno dei presupposti dello sviluppo e rappresenta esso stesso una ricchezza. La Sardegna ha nell'ambiente (che non è solo natura, ma natura e storia) la principale carta da giocare per il suo sviluppo. Al di là delle singole bellezze naturalistiche o storico-artistiche, è l'insieme del suo territorio che va considerato. C'è un'evidente continuità tra la difesa dell'ambiente e la tutela del patrimonio culturale (materiale e immateriale: dalla lingua, in tutte le sue varianti e le sue espressioni, ai nuraghi, ai muretti a secco, al canto a tenore). Un programma in questo campo deve partire dalla consapevolezza che il patrimonio culturale è un elemento costitutivo dell'identità dei sardi e che le risorse investite per la sua tutela non vanno



rapportate agli introiti immediati ma alle ricadute positive che generano nel tessuto sociale. Una continuità fisica e ideale lega gli uni agli altri beni culturali e paesaggio, musica e lingua, saperi locali e cultura materiale, letteratura e storia, patrimonio archeologico e artistico: tutti elementi che si intrecciano nel definire l'identità dei sardi, se per identità si intende non solo il sentimento della propria autonomia ma anche un sistema di valori condivisi e un progetto. Occorre definire un progetto di sviluppo per la Sardegna che parta dalla consapevolezza della nostra identità, di quella attuale e di quella che vogliamo costruire.

Questa stretta relazione tra identità, ambiente, capacità di innovare è oggi messa in pericolo da un governo del territorio disatteso distratto o inadeguato. Occorre interrompere al più presto il processo incontrollato dello spopolamento delle piccole realtà, la tendenza alla centralizzazione dei servizi nelle grandi città, il taglio delle risorse per le attività culturali e ricreative dei piccoli centri. Non è solo la disoccupazione a portare i giovani lontano dai piccoli paesi: è anche la mancanza di spazi di divertimento, di iniziative culturali e di associazioni, la scarsità dei mezzi di trasporto e la difficoltà degli spostamenti.

Più in generale, è necessario un grande impegno politico, sociale, istituzionale per valorizzare il senso civico e comunitario anche come presupposto della legalità della sicurezza. Allo stesso tempo è necessario recuperare l'identità delle nostre città, rilanciarne il ruolo di cerniera tra i diversi territori dell'Isola e quello di porte tra la Sardegna e l'esterno.

Nelle città occorre riqualificare e fare funzionare al meglio le infrastrutture, i servizi pubblici e le funzioni avanzate indispensabili per lo sviluppo e per la competitività, di cui sono dotate, al servizio dell'intera rete di sviluppo locale che vogliamo promuovere in Sardegna. Dopo decenni di inurbamento privo di qualità e di crescita come aggregazione di periferie emerge un bisogno di città come luoghi della comunicazione, delle intelligenze, delle competenze, dell'integrazione e della solidarietà, della progettazione di nuove forme di impresa, di lavoro e di relazioni sociali.



2.2 Sviluppo locale

Sviluppo locale e zone interne. La Sardegna interna è stata spesso rappresentata, nei discorsi pubblici dei protagonisti della politica ma anche delle popolazioni locali, come portatrice di debolezza : lo spopolamento, l'isolamento, l'abbandono delle campagne e dell'agricoltura in particolare, la penuria o inadeguatezza di alcune risorse strategiche come le infrastrutture e l'acqua, la disoccupazione, l'insicurezza sociale, l' assistenzialismo, il familismo: tutti elementi che sembrano condannare questi territori a un ritardo di sviluppo quasi irreversibile.

Il nostro punto di vista sulle zone interne intende invece valorizzarne la ricchezza e le opportunità. Il territorio delle zone interne ha subito una lunga storia di abbandoni, ma una strana fortuna ha consentito ad alcune risorse di resistere e sopravvivere pur sottovalutate. La stessa storia del territorio ha contribuito a questa salvaguardia. Accentramento nei paesi e pastorali hanno contribuito a preservare patrimoni ambientali e modi di produrre che possono diventare centrali nella progettazione dello sviluppo. Questo territorio costituisce una risorsa preziosa.

Punti di forza delle zone interne, su cui investire con progetti integrati di sviluppo locale sono soprattutto:

l'alta qualità dell' ambiente e del paesaggio, la presenza di ecosistemi mediterranei ed europei tra i meglio conservati, la ricchezza di biodiversità e di specie animali e vegetali autoctone;

la presenza di spazi incontaminati, caratterizzati da risorse preziose nel mondo occidentale quali lo spazio, il silenzio, il buio;

la contiguità di zone che consentano un agevole passaggio dalla dimensione montana e collinare al mare;

l'esistenza di paesi con elementi urbanistici e architettonici di notevole valore da recuperare;

la presenza di un ricco settore agro-alimentare da immettere in rete;

la ricchezza di patrimonio immateriale, antropologico e culturale come elemento costitutivo di una identità

Nella geografia della nostra regione tutti questi elementi ,fortemente intrecciati, rispondono ad una domanda di spazi rurali e ad alto valore ambientale per il tempo libero da parte di una nuova popolazione in crescita, meno interessata al solo turismo estivo e balneare, e dunque non soggetta alla tradizionale stagionalità.

Non possiamo però ignorare che nelle cosiddette zone interne preme un malessere diffuso, un senso di spaesamento di fasce sociali importanti, come quelle giovanili, che stentano a comprendere e accettare la crisi e il cambiamento in atto. Le stesse condizioni di vivibilità sono minacciate dal diffuso senso di insicurezza. Da questi territori viene un appello che non ammette rinvii alla messa in campo di progetti mirati a intervenire nel breve periodo per :

garantire la sicurezza della vita quotidiana;

potenziare la funzione di cerniera dei centri urbani intermedi;

modernizzare il sistema di comunicazioni e di mobilità;

mantenere e migliorare la rete del servizio scolastico;

qualificare le offerte di istruzione superiore;

valorizzare le produzioni locali e accrescere i vantaggi insediativi.

Progettare lo sviluppo: i metodi. Lo sviluppo locale in quanto determinato è il risultato della capacità di valorizzare in modo integrato l'insieme delle sue risorse potenziali, materiali e immateriali. Le nuove strategie di intervento poiché riconoscono le specificità locali come risorsa fondamentale e i diversi sistemi territoriali come differenti modelli di sviluppo, devono saper



coniugare innovazione e globalizzazione con i caratteri specifici di ogni contesto e con la sua identità.

E poiché le risorse sono reali e sono un'opportunità per lo sviluppo solo se sono riconosciute come tali dalla comunità locale. Il progetto del territorio è intrinsecamente connesso alle identità locali condivise, alla conoscenza e al riconoscimento diffuso delle risorse territoriali da parte degli abitanti.

Il Governo regionale ritiene che, per avere successo e non essere ancora occasione per sprechi e dissipazione di risorse, l'intervento regionale debba essere integrato, concertato e partecipato:

Integrazione. Il problema dello sviluppo va affrontato in modo integrato, agendo contemporaneamente su più fronti e contenuti: vanno integrate le diverse politiche pubbliche cui afferiscono lo sviluppo locale e le procedure amministrative che le regolano. E' soprattutto essenziale mettere in rete i soggetti e le competenze diverse, superando la frantumazione e le duplicazioni.

Concertazione. E' basilare presupposto dell'integrazione la concertazione tra i decisori pubblici (amministratori locali), gli operatori privati, i vari soggetti del «terzo settore». In questa logica dell'intervento congiunto, il momento pubblico si propone come catalizzatore e coordinatore di energie che provengono da più parti.

Partecipazione. In coerenza con ciò, la partecipazione diretta dei soggetti interessati alla elaborazione e alla gestione dei programmi di intervento diventa un prerequisito indispensabile per il successo, perché facilita la condivisione delle conoscenze e la costruzione di un'identità locale collettiva.

Un esempio di come possa realizzarsi una progettazione integrata, concertata e partecipata è la storia dei parchi.

Nel passato la filosofia dell'intervento pianificatorio in queste aree era fondata sull'idea che tutela dell'habitat ed esigenze di sviluppo locale fossero inconciliabili. Ciò produceva Piani orientati a separare aree tutelate (con vincolistica piuttosto rigida) dalle aree esterne (con vincoli ambientali laschi o nulli).

Oggi si coglie correttamente l'esigenza di conciliare l'attenzione per l'ambiente con la dimensione economica e quella sociopolitica. Una politica di sviluppo sostenibile deve infatti valorizzare risorse culturali, istituzioni locali e comunità (a cui viene demandato il compito di gestire le risorse ambientali). Ciò significa che sviluppo locale e tutela del patrimonio naturale debbono viaggiare congiuntamente. La partecipazione delle popolazioni, delle comunità, degli organi di governo locali ai processi di pianificazione e di gestione delle risorse ambientali e dei cicli di sviluppo sono condizioni irrinunciabili per evitare nuove forme di pianificazione calata dall'alto, destinata dunque ad un sicuro insuccesso.

Progettare lo sviluppo: le azioni. A livello regionale il Governo intende rinforzare il coordinamento della progettazione integrata territoriale, pertanto devono essere verificati e riportati rigorosamente alle finalità originali gli strumenti della programmazione che finora, salvo rare eccezioni, sono stati gestiti in modo clientelare e dispersivo, contraddittorio con le finalità conclamate.

Le linee guida in questo senso sono le seguenti:

recupero del patrimonio insediativo con l'individuazione di tipologie ben configurate per zona e offerta delle unità abitative così recuperate non solo ai residenti ma anche a possibili acquirenti attraverso un sistema di ospitalità fortemente differenziato;

condivisione di regole che definiscano i modi della pastorità, intesa anche come presidio del patrimonio ambientale.



investimento sulle produzioni territoriali e la grande qualità sia per il mercato esterno sia per il consumo locale, all'interno di forme di ospitalità rurale come l'agriturismo.

sviluppo del turismo culturale e investimento sulle sinergie tra turismo balneare e attività di produzione tradizionali per favorire la diffusione dei flussi turistici verso le zone interne;

valorizzazione di "ciò che si muove" all'interno, sulle pratiche positive: esistono notevoli punti di eccellenza nell'allevamento, nell'ortofrutta, nel settore vinicolo, nell'agro alimentare di qualità, nell'artigianato, nel turismo.

sviluppo delle competenze tecniche ed organizzative attraverso la formazione professionale;

miglioramento della qualità della vita e dei livelli di integrazione sociale (sicurezza soprattutto, convivenza comunitaria, collaborazione di differenti paesi a progetti integrati e comuni sui servizi e sulla scuola).



2.3 Sviluppo turistico sostenibile

Il turismo è un settore importante e ad alto rischio. E' importante perché rappresenta una grande opportunità di sviluppo rapido e integrato, dal quale possono trarre beneficio settori come i mestieri del mare e, in particolare, la pesca artigianale, l'agro-alimentare e l'artigianato. E' ad alto rischio perché gli interessi speculativi sono forti e possono risultare dominanti, con grave danno per la nostra collettività. La Sardegna si trova di fronte ad anni decisivi. L'assalto alle coste continua e accelera proprio in questi mesi, sostenuto da colpevoli e volute carenze legislative e dall'assenza di indirizzi chiari e condivisi. Se questo assalto avrà successo, la nostra qualità ambientale sarà irreversibilmente compromessa, le prospettive economiche della collettività e delle generazioni future danneggiate, le zone interne condannate allo spopolamento e al declino. Il Governo regionale intende combattere questa prospettiva contribuendo, in primo luogo, a definire regole condivise che consentano uno sviluppo turistico equilibrato e sostenibile, con un forte grado di integrazione tra zone costiere e zone interne.

Il turismo e la Sardegna. Il turismo rappresenta un' opportunità di crescita economica per la Sardegna per i seguenti motivi:

La Sardegna, come qualunque altra economia, deve concentrare le proprie limitate risorse per fare bene ciò in cui ha chiari vantaggi competitivi. Il turismo rappresenta una attività economica in cui il vantaggio competitivo è solido ed evidente.

Il turismo rappresenta un buon volano di crescita economica: negli ultimi decenni gli Stati che hanno puntato sul turismo hanno ottenuto alti tassi di sviluppo.

Un turismo ben gestito rappresenta un' importante opportunità di crescita anche per settori più tradizionali, come i mestieri del mare, l'agro-alimentare e l'artigianato.

La Sardegna ha la grande fortuna di poter offrire, al centro del Mediterraneo, all'interno di uno dei più ricchi e ampi mercati mondiali, con standard di sicurezza e stabilità di livello europeo, un bene turistico che diventa sempre più raro, perché basato sull'alta qualità ambientale e su una forte, diversificata, riconoscibile cultura locale.

Una condizione necessaria per centrare questo obiettivo è proprio quella di mantenere alta la qualità ambientale poiché il valore dell'alta qualità ambientale tende a crescere, diventa possibile uno sviluppo trainato da incrementi della spesa pro-capite dei turisti, non del loro numero. Crescita economica sostenuta e alta qualità ambientale non sono dunque in contrasto fra loro. E' possibile raggiungere l'obiettivo di generare un reddito alto per le generazioni attuali lasciando in eredità alle generazioni future un capitale naturale che cresce e si rivaluta.

Sostenibilità: l'importanza dell'equilibrio tra coste e zone interne. Il binomio tra turismo e sostenibilità è già inscindibile nell'immaginario del mercato. La Sardegna è da anni "oggetto del desiderio" di vacanza per la sua natura incontaminata e per la sua identità. Essere in Sardegna assume e deve continuare ad avere un forte connotato di diversità rispetto alla vita di tutti i giorni e ai luoghi di residenza dei turisti: in questa conferma di diversità sono riposte le prospettive di consolidamento e di ulteriore sviluppo dell'attrattiva turistica regionale, e di diffusione dei suoi prodotti connessi, che proprio dall'essere tipici traggono il principale motivo di affermazione.

La sostenibilità perciò non è un *optional*, ma un presupposto essenziale di un turismo che deve basarsi sull'integrazione tra prodotto turistico balneare e ricchezza di diversità che in questo momento si identifica soprattutto con l'entroterra.

Intorno alle numerose località sarde che sono o possono diventare grandi destinazioni turistiche di livello internazionale, esistono grandi spazi non compromessi dal vecchio modello di sviluppo turistico costiero: sono i luoghi delle produzioni di pregio, della conservazione dell'identità, sono la culla dei modi di vita che costituiscono la cultura "autentica". Per questi territori occorre costruire un modello turistico diverso, diffuso e non intensivo, fatto di fruizione lenta e di immersione nella cultura locale.



I problemi del settore. Il contrario di uno sviluppo sostenibile è un sentiero di crescita che punti soprattutto su una offerta in continua, non governata espansione. Se la qualità ambientale si deteriora, si entra in un mercato affollato in cui conta soprattutto la concorrenza di prezzo, la redditività è ridotta, le località sono scarsamente distinguibili e facilmente intercambiabili. L'esperienza internazionale dimostra che uno sviluppo turistico mal governato crea gravi danni economici e sociali: un periodo di rapida crescita può essere la premessa di un irreversibile declino.

I dati del turismo sardo segnalano la necessità e l'urgenza di un' iniziativa capace di dare indirizzo e coordinamento a un settore il cui sviluppo finora è stato scarsamente governato.

Esiste un alto grado di concentrazione stagionale, tipologica e spaziale delle presenze.

Oltre l'80% delle presenze si concentra nella stagione più calda, oltre il 50% nei soli mesi di luglio e agosto.

Le strutture ricettive sono dimensionate in funzione di questo alto grado di concentrazione stagionale e spaziale: affollate per poche settimane, deserte e spesso chiuse per gran parte dell'anno, perché inadatte a fornire servizi adeguati nei mesi non di punta.

Le presenze turistiche annue sono stimate in circa 40 milioni. Di queste, solo 10 milioni appaiono nelle statistiche (e nelle strutture) ufficiali.

Il mercato turistico delle "seconde case" è diffuso, difficilmente controllabile e dunque "in nero"

In alcune importanti località turistiche si contano fino a sei "seconde case" su sette case censite.

Mancano studi affidabili sulle capacità di carico del sistema ambientale e rigorosi e condivisi piani territoriali paesistici.

Esiste un lungo elenco di investimenti turistico-immobiliari che, se approvati nel loro insieme, avrebbero un impatto devastante sulla qualità ambientale del sistema.

La spesa pro-capite dei turisti in Sardegna è in media inferiore di quasi il 20% rispetto a quella effettuata nel resto d'Italia.

La bassa spesa pro-capite e l'alta stagionalità denunciano che in Sardegna ha troppo spazio un tipo di turismo inadatto a creare sinergie con le attività tradizionali e tra costa e zone interne. Il continuo spopolamento di queste ultime è il segnale più drammatico di uno sviluppo mal governato.

Questi dati mostrano che l'attuale modello di sviluppo turistico non è sostenibile. In questo quadro il ruolo della Regione sarda è fondamentale, ma la risposta finora è stata del tutto inadeguata. Costosi enti strumentali fanno male il proprio lavoro e a livello di governo le competenze rilevanti sono distribuite tra molti assessorati in assenza di credibili ed efficienti regole di coordinamento del processo decisionale. La recente vicenda della bocciatura dei piani paesistici da parte del TAR e i gravi e sospetti ritardi nell'affrontare il pericoloso vuoto legislativo da parte dell'attuale giunta regionale denunciano con forza la grave inadeguatezza dell'attuale *governance* del settore. La giunta di centrodestra e la maggioranza che la sostiene hanno consentito con consapevole determinazione che le coste della Sardegna siano colpite da ulteriori interventi speculativi di enorme portata, dei quali Costa Turchese è solo l'esempio più eclatante.

I nostri obiettivi. La Sardegna può diventare un modello europeo e mediterraneo di gestione sostenibile delle risorse turistiche, anche in collaborazione con organismi internazionali del settore come l'Organizzazione Mondiale del Turismo. A tal fine, la Sardegna deve gestire con attenzione e rigore la propria risorsa naturale. In particolare, è necessario lavorare da subito per:

rendere minimo l'impatto dello sviluppo turistico sulla qualità ambientale;

ampliare al massimo le sinergie tra turismo e attività più tradizionali, tra sviluppo costiero e sviluppo delle zone interne;



E' fondamentale stabilire regole trasparenti, ampiamente condivise e in grado di:

promuovere un turismo che tenda a distribuirsi con maggiore equilibrio nel tempo, nello spazio, nelle tipologie dei servizi che è disposto ad acquistare.

creare le condizioni perché lo sviluppo turistico produca anche una ricaduta economica positiva sulle imprese agro-alimentari e artigiane

mettere un freno all'espansione continua di un'offerta ricettiva costiera di dubbia qualità e di alto impatto ambientale, motivata spesso dai profitti di breve periodo associati alla domanda dei mesi di punta della stagione turistica.

Le azioni. L'elenco delle cose da fare è lungo. La prima azione da adottare con urgenza è definire un quadro normativo certo, che detti precise e ampiamente condivise linee di indirizzo regionale in tema di sviluppo turistico, basate su affidabili studi sulla capacità di carico del sistema e delle sue principali componenti, su chiare e condivise scelte paesistiche, urbanistiche e di governo del territorio, su dettagliate informazioni sulle preferenze dei turisti in tema di qualità ambientale. La definizione di questo quadro normativo costituisce un impegno assolutamente prioritario per l'avvio della nuova legislatura.

Solo all'interno di questo quadro, una volta definito, saranno valutate tutte le nuove proposte di espansione della capacità ricettiva nelle zone costiere.

In secondo luogo, è imperativo favorire e rendere remunerativa per le imprese del settore, la presenza dei turisti nelle zone interne e nelle stagioni non di punta. Se il nostro progetto verrà condiviso dalla maggioranza degli elettori sardi, la Regione Sardegna:

Mobiliterà risorse sia pubbliche che private per favorire una profonda e rapida opera di riqualificazione delle strutture ricettive esistenti, per adeguarle al compito di rivolgersi ad un tipo di turismo meno concentrato e superficiale, più interessato ai prodotti di qualità espressi dalla cultura del luogo che li ospita.

Incentiverà il recupero a fini turistici di strutture dismesse o sottoutilizzate e di insediamenti tradizionali, per articolare e diffondere nel territorio l'offerta ricettiva con un impatto ambientale basso o nullo (per esempio, utilizzando zone minerarie e alberghi diffusi nei centri storici).

Favorirà la presenza di collegamenti soprattutto aerei stabili, frequenti e poco costosi tra la Sardegna e i principali mercati europei.

Farà quanto nelle sue competenze per elevare la qualità della formazione professionale nella nostra regione. Senza una buona formazione non è possibile avere un'offerta adeguata, diffusa e fortemente integrata nella cultura locale.

Promuoverà la procedura di credibili certificazioni di qualità nel settore ricettivo, nella ristorazione, nei mestieri e nei prodotti del mare, nella produzione agro-alimentare e nell'artigianato, per far sì che le produzioni sarde di qualità siano individuabili e siano messe al riparo da dannosa concorrenza sleale sia interna che esterna.

Farà quanto nelle sue competenze per migliorare la percezione dello stato di sicurezza delle persone e della legalità in tutte le aree della regione.

Curerà lo sviluppo di forme di turismo alternativo (gastronomico, archeologico, ippico, naturalistico, speleologico, trekking, della "terza età", sanitario e del benessere) rispetto a quello stanziale e prevalentemente marino e costiero.

Farà quanto nelle sue competenze per rilanciare la progettazione, ampiamente partecipata e condivisa, dei Parchi Naturali non come luogo di pura conservazione ma come essenziale strumento di sviluppo e di certificazione qualitativa di un territorio, della sua cultura e dei suoi prodotti.

Farà quanto nelle sue competenze per istituire il "Conservatore delle Coste", secondo il modello già sperimentato con successo in Francia.



C'è dunque molto da fare per orientare il nostro turismo in una direzione sostenibile: proteggere la qualità ambientale rappresenta anche nell'immediato una fonte importante di lavoro e di sviluppo locale.

Gli strumenti. Per evitare che le scelte di breve periodo danneggino le prospettive future, la Regione Sardegna deve innanzitutto dotarsi, a livello legislativo, di regole certe e predefinite nonché, sul piano più operativo, di un'autorità di coordinamento per il turismo sostenibile capace di governare la risorsa ambientale attraverso un'accurata, credibile e trasparente regolamentazione, che coordini le iniziative degli operatori pubblici e privati delle località decentrate.

L'autorità di coordinamento istituita dalla Regione Sardegna avrà come primo obiettivo quello di definire chiari indirizzi strategici e regole ampiamente condivise, basati su informazioni aggiornate e affidabili sui dati attuali del turismo sardo (presenze, seconde case, spesa pro-capite), sui dati aggiornati del mercato globale del turismo, sulle preferenze dei consumatori e sui loro possibili cambiamenti nel tempo, sul valore economico che i vari tipi di turisti attribuiscono ai beni ambientali e culturali, sul loro grado di avversione all'affollamento, sull'entità di ricaduta positiva della loro spesa su altri settori come i mestieri del mare, l'agro-alimentare e l'artigianato, sulle capacità di carico delle singole componenti della risorsa naturale e del sistema nel suo complesso.

Infine verrà valutato attentamente il ruolo che i cosiddetti "sistemi turistici locali" e il loro sviluppo futuro possono svolgere nell'ambito del coordinamento regionale.



2.4 Agricoltura di qualità

Il contesto. Il comparto agricolo europeo vive una fase cruciale: è chiaro infatti che non si potrà vincere la concorrenza globale omologandosi ai modelli intensivi dell'Italia del Nord e degli agguerriti concorrenti europei e intercontinentali.

La politica agricola comunitaria (PAC) era stata disegnata su un modello di sostegno che rincorre continui aumenti di produzione, intensivo, spesso a discapito della qualità, e che col tempo si è rivelato insostenibile, un modello che ha comportato alta specializzazione, ma che, contemporaneamente, ha contribuito a determinare lo spopolamento e l'abbandono delle campagne; che ha generato "perdita di diversità" dal punto di vista biologico, culturale, del saper fare; che ha provocato inquinamento ambientale e paesaggistico.

Dal giugno 2003 la PAC ha iniziato un percorso di superamento del sostegno diretto per tipo di produzione. La riforma ha trasformato il regime di aiuti alle singole produzioni in un regime di aiuti unificato per azienda.

La novità essenziale della nuova politica comunitaria, anche dopo l'allargamento ad Est, è che l'agricoltura, da mero settore produttivo, fornitore di materie prime teso a soddisfare bisogni primari in campo alimentare, diventa lo strumento principale per disegnare il modello di sviluppo rurale, cioè il rapporto tra uomo ed ambiente nel territorio rurale e la sua interconnessione con le aree urbane

In Sardegna lo sviluppo dell'agricoltura di qualità, sul quale si deve puntare e sul quale hanno già puntato con successo molte realtà regionali, si scontra, nonostante le risorse disponibili legate alla specificità produttiva e alla tipicità di origine, con antiche e irrisolte difficoltà strutturali. I dati riguardanti la commercializzazione dei prodotti sardi mostrano una sorprendente fragilità del settore. Ciò si concretizza nel fatto che il 90% di ciò che arriva nei nostri mercati proviene dall'esterno. Questi dati appaiono ancora più drammatici se confrontati con i risultati ottenuti da altre regioni e se si tiene conto delle risorse pubbliche investite nel settore.

Vocazioni regionali: per un rinnovato modo di produrre. La Sardegna, per la sua configurazione geografica, per la sua insularità e orografia, non deve puntare uno sviluppo nel comparto agricolo basato soprattutto su produzioni di massa, ma puntare in primo luogo su un modello di agricoltura in grado di valorizzare la sua diversità.

Il Governo regionale si impegna a lavorare per un modello di sviluppo agricolo regionale forte, autonomo, competitivo e differenziato.

La nostra attenzione è per le aziende che non inquinano, capaci di creare ricchezza, che producono cibi sicuri, che veicolano cultura, che rivitalizzano il tessuto sociale delle campagne, che realizzano lo sviluppo di distinte identità territoriali. In un tale contesto la tutela e la valorizzazione della qualità organolettica, della specificità produttiva e della tipicità di origine delle produzioni che sono patrimonio dell'agroalimentare sardo devono essere tra i principali obiettivi del programma di governo dell'agricoltura.

Nel corso di questi decenni, in questa direzione, si sono andati consolidando alcuni punti di forza:

i risultati eccellenti conseguiti dal settore vitivinicolo, che indicano una strada da percorrere.

Risultati raggiunti soprattutto attraverso la valorizzazione delle varietà enologiche autoctone. Oggi questi vini sono una risposta all'omologazione del gusto dei grandi vitigni internazionali e rappresentano una difesa della diversità biologica; occorre però lavorare per recuperare quote di reimpianto dando così la possibilità alla vitivinicoltura sarda di espandere gli attuali volumi produttivi, indispensabili per il posizionamento anche sui segmenti più alti del mercato internazionale. Un processo analogo è in corso anche nella valorizzazione dell'olio d'oliva, che tuttavia ancora sconta i ritardi anche normativi nazionali e comunitari;

l'allevamento ovicaprino, che costituisce il patrimonio tradizionale più consistente e che consente di valorizzare al meglio le risorse limitate e difficili del nostro territorio (pascoli), ma che va profondamente riformato. Il settore, malgrado la grave crisi in cui versa, presenta punti di forza dovuti ad una importante struttura di trasformazione di commercializzazione, sia cooperativa



che privata; a una grande potenzialità nel produrre altri tipi di formaggi; alla presenza di tecnologie moderne ed istituti di ricerca specializzati che consentono di ipotizzare per il futuro un mantenimento degli attuali livelli di produzione con un netto miglioramento nella valorizzazione delle produzioni;

il comparto lattiero-caseario vaccino, che sta estendendo la propria struttura associativa a tutta l'isola, trasformando e commercializzando il 95% del latte vaccino prodotto nell'isola e nel quale opera uno dei più importanti gruppi agro-industriali del comparto in Italia.

i progressi registrati nel comparto ortofrutticolo sono rilevanti, nelle produzioni in pieno campo e in serra; apprezzabile è anche la tendenza a concentrare l'offerta attraverso l'associazionismo dei produttori per la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti;

la produzione biologica, settore in espansione e di crescente importanza strategica. In questo settore la Sardegna è la regione italiana leader per superficie interessata, dove però prevale la produzione di foraggi e cereali, mentre l'orticoltura rappresenta meno del 5 % dell'intero comparto orticolo. Le produzioni biologiche da sole costituiscono il 20% del totale delle esportazioni all'estero, che, come si è notato, sono peraltro esigue. Occorre orientare i finanziamenti del settore verso iniziative di filiera e strettamente legate alla presenza dei prodotti biologici sardi sui mercati sia locali che soprattutto esterni. Di particolare interesse è lo sviluppo del comparto ortofrutticolo biologico, specie per le primizie, che già oggi eccelle in tutta Europa.

Le azioni. Il Governo regionale ritiene che per avere successo e non essere ulteriore occasione di spesa improduttiva e assistenziale, l'intervento a sostegno dell'agricoltura di qualità debba avviare azioni adeguate quali:

Presidiare il territorio. L'agricoltura ha un'importanza fondamentale nel presidio del territorio. Il suo definitivo crollo, soprattutto nelle zone interne, significherebbe il definitivo degrado dell'ambiente sardo. E necessario pensare un insieme di regole condivise che definiscano le modalità di insediamento delle attività produttive, sia nelle forme architettoniche sia nelle modalità di uso del suolo. Non vanno inoltre trascurate le opportunità offerte dal settore agricolo nelle sue produzioni residue, da utilizzare come fonti per la produzione di energie rinnovabili;

Salvaguardare la biodiversità anche in campo agricolo e zootecnico. Le risorse genetiche della Sardegna sono immense. Poiché la PAC sgancia gli incentivi dalle colture e allevamenti praticati, la valorizzazione del patrimonio genetico potrebbe essere un obiettivo complessivo dell'Isola che sarebbe così identificata come l'Isola della agro-biodiversità. E' necessaria una legislazione specifica, finalizzata a tutelare il patrimonio ambientale e agricolo anche rispetto all'introduzione non regolamentata di colture e allevamenti geneticamente modificati;

Valorizzare le aziende in grado di puntare sulle produzioni territoriali e di grande qualità. E' necessario rafforzare questo modello anche in altri tipi di produzioni - in primo luogo nel campo ortofrutticolo -, che possono essere riconosciute e valorizzate da ampie fasce di consumatori italiani ed esteri. La scommessa di un rilancio dell'agroalimentare in Sardegna passa anche attraverso lo sviluppo delle produzioni biologiche tipiche e di qualità;

Favorire processi di trasformazione in loco che esaltino, da un lato la tradizione e la specificità dei prodotti locali, dall'altro la capacità di creare valore aggiunto alle produzioni;

Favorire la crescita professionale e manageriale dell'imprenditoria agricola verso un'ottica di filiera integrata con la sostenibilità ambientale; in questa direzione va ridisegnata profondamente la formazione professionale e l'assistenza tecnica in agricoltura; e va favorita la piena assunzione del ruolo multifunzionale dell'agricoltore: agriturismo, attività di commercializzazione e vendita diretta, attività di trasformazione, gestione del territorio;

Censire le aziende. Esistono aziende che realizzano produzioni tipiche e che riescono con successo a produrre reddito praticando il tipo di agricoltura che auspichiamo; esistono



numerosi casi di prodotti di eccellenza, con forti riconoscimenti anche esterni. Bisogna censirli e inserirli in banche dati rendendo pubblica la lista;

Creare distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità. Politiche e modello organizzativo regionale devono passare attraverso l'individuazione di distretti rurali, pensati come territorializzazione e riaggregazione delle strutture regionali oggi esistenti attraverso il rinnovamento delle funzioni dell'ERSAT e dei Consorzi di Bonifica. I distretti aumenteranno l'efficacia dell'intervento per lo sviluppo, aiutando le forme reticolari di impresa e le filiere a generare vero sviluppo, redditività ed equilibrio biologico;

Elaborare strategie di marketing e di internazionalizzazione. Si deve pensare la Sardegna come un'unica fattoria in un grande contesto ambientale, nella quale i prodotti su cui puntare siano pochi, ma di grande qualità e riconoscibilità, accomunati da un unico marchio regionale, legato a disciplinari produttivi ecocostenibili, monitorati da un credibile sistema di controllo. A questa fattoria, la Regione Sardegna deve dare ricerca (miglioramento qualitativo, biodiversità), marketing e promozione efficace, incentivando la cooperazione tra piccoli produttori indipendenti, e la loro partecipazione a consorzi regionali a tutela del marchio, della produzione e della commercializzazione.

Sviluppare l'ospitalità rurale. Esiste un forte legame tra agricoltura ed altri settori economici, il turismo innanzitutto: un prodotto del territorio deve diventare un simbolo di quel territorio e - al pari di qualunque altra attrazione culturale o balneare - richiamare interesse e presenze, laddove sia unico per storia, tradizione, manualità. Attraverso questi prodotti si può sviluppare il mercato locale in misura rilevante, attraverso l'ulteriore sviluppo di forme di ospitalità rurale come l'agriturismo;

Sviluppare una nuova cultura dell'acqua. La disponibilità di acqua per l'irrigazione è un fattore importantissimo per lo sviluppo dell'agricoltura e dell'orticoltura in particolare. Al problema mediterraneo della scarsità delle risorse si associa, tuttavia, un comportamento sociale ed economico poco attento alle pratiche di risparmio. E' necessario che prenda sempre più piede il concetto di *gestione integrata* dell'acqua, come strategia in grado di salvaguardare la risorsa idrica;

Riformare l'amministrazione regionale, compresi gli enti strumentali al servizio dell'agricoltura, in direzione del decentramento, della trasparenza, della semplificazione, della competenza e dell'efficienza e della sinergia tra i diversi enti e del rapporto con l'utenza;

Snellire le procedure di finanziamento. La panoramica dei finanziamenti pubblici (comunitari, nazionali e regionali) è molto frammentata, altamente burocratizzata e tende, come fanno i sussidi elargiti in quanto premi alla produzione, a non aiutare i progetti specifici e complessivi, bensì a frantumarli;

Potenziare e sviluppare la ricerca, la sperimentazione e l'innovazione tecnologica in agricoltura. La qualità e l'innovazione sono sempre più fattori strategici. Questo è vero anche per le imprese agroalimentari, sempre più obbligate a fornire prodotti di qualità ad un mercato divenuto progressivamente sempre più esigente ed attento alla qualità alimentare. Il rilancio dell'agricoltura sarda e dei suoi settori passa attraverso l'apporto che i centri e gli enti di ricerca e di sperimentazione sapranno fornire. Nelle facoltà di agraria, di veterinaria, di biologia, nei centri di ricerca e di assistenza lavorano persone di grande competenza, di prestigio internazionale che, quando si sono incontrati con produttori avveduti, hanno contribuito a creare casi di successo. Manca una capacità di coordinamento organico e di indirizzo, un'idea della agricoltura appropriata alle caratteristiche della nostra isola. E' importante attuare un attento riordino delle strutture di ricerca regionali, insufficientemente sostenute negli ultimi anni, anche allo scopo di facilitarne l'interazione con strutture analoghe operanti in Italia, in Europa e nel resto del mondo.



2.5 Industria e servizi innovativi

Una nuova politica. Il Governo regionale ritiene che sia necessario definire una nuova politica sistemica per tutte le attività produttive (agricoltura, industria, servizi) basata sui punti di forza richiamati in precedenza e su strategie di intervento comuni.

L'identità, l'ambiente, la conoscenza e l'innovazione costituiscono vantaggi competitivi essenziali che devono caratterizzare tutti i beni e i servizi prodotti nell'isola, in una logica di sistema integrato di alta qualità che unisca tra loro le produzioni agricole, l'artigianato, il turismo, i servizi avanzati, i sistemi di imprese nei settori tecnologicamente avanzati (comunicazioni, informatica, biotecnologie) ed in quelli più tradizionali.

Anche la strategia di intervento deve avere alcuni tratti generali comuni. In primo luogo, l'internazionalizzazione e quindi soprattutto l'apertura del nostro settore produttivo verso gli ampi mercati esterni. Secondo, l'integrazione in sistemi produttivi che permetta anche alle piccole e medie imprese (che rappresentano la quasi totalità dell'apparato produttivo sardo) di raggiungere condizioni di efficienza competitiva attraverso la specializzazione e la cooperazione. Terzo, il coinvolgimento e la partecipazione di tutte le forze sociali ed economiche che permetta di valorizzare pienamente i vantaggi competitivi e le risorse, materiali e immateriali esistenti.

A questa visione strategica complessiva si possono poi aggiungere interventi specifici per affrontare situazioni particolari di settori produttivi che necessitano di ristrutturazioni, riconversioni e incentivazioni.

In generale, riteniamo che al centro di una nuova politica industriale regionale debba essere uno sforzo straordinario per dare impulso alle iniziative che possono essere attivate a prescindere da interventi esterni, senza trincerarci nell'attesa di eventi spesso non dipendenti dalla nostra volontà.

Ciò non significa che si debba rinunciare a rivendicare la disponibilità delle risorse nazionali ed europee che ci spettano; dovremmo anzi essere più determinati nelle necessarie vertenze, ma gli interventi esterni non dovranno comportare nuove forme di dipendenza, bensì essere funzionali e complementari alla valorizzazione delle nostre risorse.

La prima risorsa a disposizione è costituita dalle abilità, dalle competenze tradizionali e nuove presenti nella nostra regione, derivanti da antichi saperi della tradizione agricola, pastorale, mineraria ed artigianale, o indotti da più recenti esperienze industriali, oppure ancora generati dalle nuove eccellenze nella genetica, nella farmacologia, nell'ICT. Un alto livello qualitativo è infatti l'unica garanzia di successo nella competizione a cui si è chiamati nel mercato globale. Illudersi di riuscire a competere adottando strategie di abbattimento artificioso dei costi ci porterebbe infatti ad un inutile spreco di risorse, dati i differenziali di partenza sul piano del costo del lavoro con regioni meno sviluppate.

L'investimento nella ricerca finalizzata, nella formazione a tutti i livelli e nel collegamento tra ricerca e attività produttiva sono il centro della politica industriale di Sardegna Insieme. La ricerca e la formazione dovranno essere rivolte a coniugare tradizione ed innovazione, società della conoscenza ed identità sarda.

La valorizzazione dell'identità, delle peculiarità delle nostre produzioni, lungi dall'essere rivolta al passato, esprime la modernità della proposta: nell'era della globalizzazione il principale valore aggiunto è rappresentato dalla diversità, dall'irriproducibilità dei prodotti che possono attrarre l'interesse del mercato. Non un rifugio nel passato ma il rifiuto dell'omologazione passiva e la valorizzazione dell'unicità di situazioni ambientali e storiche presenti nel settore agroalimentare tradizionale come nelle più avanzate frontiere della genetica. In altri termini, dovranno ricercarsi tutte quelle occasioni produttive nelle quali, per ragioni storiche, ambientali, strutturali e soggettive, si possono accertare dei vantaggi competitivi di partenza sui quali investire in modo estremamente mirato, con sostegni limitati nel tempo e rigorosamente monitorati, preceduti da rigorose istruttorie.

Si potrà scoprire come in realtà il mondo produttivo sardo presenta già più novità di quante siamo abituati a considerare, e questo nel campo delle produzioni tecnologicamente avanzate, dell'agroalimentare di alta qualità, nella moda persino e nell'industria culturale. Già oggi il settore dei servizi collegati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ha un numero di occupati paragonabile a quello dei settori tradizionali, eppure siamo solo all'inizio: basti pensare



alle prospettive di sviluppo di settori come la formazione, l'industria dell'intrattenimento, ai servizi realizzabili a distanza e che possono arrivare sul mercato in qualsiasi punto del mondo senza bisogno di trasportare oggetti di qualsiasi tipo. Sono iniziative che ci indicano una strada da percorrere con determinazione e tempestività.

Un artigianato capace di recuperare, di reinterpretare e di difendere dalle contraffazioni i segni del nostro passato, della nostra cultura e contemporaneamente di proiettarsi in un mercato sempre più assetato di originalità e di unicità può essere rivitalizzato nell'integrazione con i settori del turismo, del design, della moda. Può costituire il più importante vivaio di una nuova imprenditorialità colta e consapevole, capace di partire dalla riscoperta delle cose più umili e nascoste, senza timidezze provinciali ma liberandosi dall'ansia della omologazione a tutti i costi.

Riconversione e consolidamento dell'industria. Una attenzione specifica deve essere posta al futuro dell'attuale apparato industriale, soprattutto nei settori pesanti, anche per i suoi gravi risvolti sociali. Dopo la chiusura delle miniere e il dramma della petrolchimica, la crisi del tessile e della cartiera, le politiche di riconversione industriale e di sostegno a nuove iniziative non stanno producendo risultati rassicuranti. Nonostante il forte e costante impegno delle forze sociali e degli enti locali le nuove iniziative appaiono fragili, scollegate tra loro, di scarso livello tecnologico e di incerto futuro. Si sconta il fatto che la domanda di nuove localizzazioni industriali è attratta da nuove destinazioni nell'est europeo ed asiatico e che le iniziative di marketing territoriale nostrane appaiono deboli di fronte al differenziale di costi con quei paesi. Si paga l'abbandono, a livello nazionale, di una politica industriale di promozione dell'innovazione, che va esponendo il Paese alla concorrenza delle economie emergenti. L'insularità pesa soprattutto in quanto esclusione dai fondamentali programmi infrastrutturali di collegamento e di riequilibrio a livello nazionale e di connessione con le reti e i corridoi europei.

Il punto di maggior sofferenza del sistema produttivo isolano sta nella crisi della grande industria, cioè del comparto chimico localizzato a Macchiareddu, Sarroch, Portotorres e Ottana, del comparto chimico-metallurgico e della metallurgia dell'alluminio, con particolare riferimento agli impianti della Portovesme S.r.l. nei siti di Portoscuso e S.Gavino. Si tratta di una crisi che coinvolge migliaia di lavoratori delle principali aree industriali dell'isola, dove sono messe in difficoltà le condizioni economiche e civili di interi territori.

La difesa dell'industria manifatturiera esistente, il governo dei suoi processi di riconversione e di riconduzione a una piena compatibilità ambientale, tuttavia, non può rispondere ad una mera logica di sopravvivenza. Siamo consapevoli che occorre consolidare un comparto industriale capace di mantenere l'Isola nel circuito mondiale delle tecnologie avanzate, degli investimenti, del know how, della domanda e dell'offerta di servizi, nell'ambito delle politiche europee volte a rafforzare la competitività economica dell'Unione.

Siamo d'altra parte consapevoli che il problema della grande industria sarda richiede decisioni di politica economica immediate soprattutto a livello nazionale. Esse debbono tuttavia essere sostenute con precise azioni politiche a livello regionale. Anzitutto nell'opporsi alla volontà di cedere il comparto chimico con soluzioni di frazionamento: va invece ricercata una soluzione che preveda la cessione di questo comparto ad un unico soggetto che, forte di una consolidata e sperimentata vocazione, presenti un piano industriale concordato e verificato nel tempo. Più in generale, la ricerca mirata di imprenditori anche esterni al sistema europeo, interessati non a speculare su superincentivazioni finanziarie, ma a costruirsi punti di forza nel territorio dell'Unione, dovrebbe costituire uno dei nuovi campi di azione delle istituzioni regionali deputate alla politica industriale.

Occorre comunque riprendere un'iniziativa verso le sedi di decisione statale per l'adozione di misure specifiche, volte contemporaneamente ad affrontare le difficoltà incontrate dall'apparato industriale esistente e a favorire la crescita e l'articolazione di un moderno apparato industriale, caratterizzato da un prevalente tessuto di piccole e medie imprese diffuso su tutto il territorio.

Le nostre proposte. Primo, è necessario un serrato confronto con lo Stato al fine di: introdurre per la Sardegna forme selettive di credito di imposta, riservate alla promozione della nascita di attività manifatturiere non di base e di processi di verticalizzazione delle attività industriali esistenti;



consolidare le agevolazioni per le tariffe dell'energia elettrica, sotto forma di "regimi speciali" per gli stabilimenti energivori dislocati in Sardegna, fino alla realizzazione di sistema energetico regionale che consenta di abbattere il costo dell'energia;

garantire alle imprese sarde sgravi fiscali sui combustibili disponibili, fino al collegamento della Sardegna con la rete del metano;

definire un vero e proprio sistema di continuità territoriale per le persone e per le merci.

Secondo, azioni mirate della Regione che puntino ad elevare la qualità del sistema:

migliorare il coordinamento tra la gestione delle politiche industriali, gli strumenti della programmazione negoziata e le iniziative per lo sviluppo locale;

favorire la creazione di sistemi produttivi integrati e reti di piccole e medie imprese e incentivare la creazione di infrastrutture e servizi di sistema;

attivare collaborazioni istituzionali con Sviluppo Italia e ICE per accrescere il grado di integrazione fra realtà locale e realtà internazionale;

monitorare lo stato di attuazione degli interventi infrastrutturali, al fine di selezionare ed accelerare le opere strettamente funzionali al processo produttivo e di riprogettare quelle non sufficientemente finalizzate;

potenziare il sistema dei servizi alle imprese esistenti al fine di farle evolvere e di migliorarne la qualità produttiva;

promuovere un efficiente sistema di protezione dei marchi e dei segni distintivi dei prodotti sardi;

rivedere, completare, semplificare e unificare il sistema regionale di incentivazione, introducendo come elemento discriminante la qualità e la innovatività del prodotto, del processo produttivo, della strategia di mercato;

semplificare le procedure di ammissione ai bandi di gara che devono adeguarsi alle esigenze delle imprese;

abolire forme di incentivazione per nuove imprese in settori maturi e sovradimensionati;

privilegiare il sostegno all'innovazione ed allo sviluppo nei settori relativi a produzioni tipiche, non riproducibili, del sistema regionale;

creare occasioni di insediamento e trasferimento tecnologico e scientifico;

organizzare un insieme di azioni mirate a favorire la nascita di imprese innovative nel campo della cosiddetta "economia senza peso", sviluppando in particolar modo tutte le possibili relazioni operative tra il mondo della formazione e della ricerca, il mondo dell'artigianato e quello dei potenziali nuovi imprenditori;

investire nello sviluppo della microimpresa e dell'autoimpiego, soprattutto giovanile;

concorrere ad eliminare le disfunzioni che rendono il rapporto fra piccole imprese e sistema bancario non soddisfacente, a partire dalla revisione dei meccanismi di assegnazione dei finanziamenti agevolati e dal rafforzamento del ruolo dei Consorzi di garanzia fidi

Infine, per quanto riguarda il commercio, è urgente recepire le linee di riforma stabilite dalla legge 114/98 (Legge Bersani), che possano consentire da una parte il rilancio delle attività esistenti, dall'altra rigorose verifiche circa la possibilità di nuove aperture di grandi strutture di vendita, nel quadro di una linea di deciso sostegno al piccolo commercio.

3. Infrastrutture immateriali e materiali

3.1 Conoscenza, istruzione, ricerca, cultura



Istruzione e ricerca sono i fattori decisivi dello sviluppo economico e civile. Proprio nell'istruzione, invece, la Sardegna soffre il suo ritardo più grave, un ritardo che negli ultimi decenni non ha fatto che accentuarsi. La Sardegna ha oggi tra le più basse percentuali di laureati del Paese e, insieme, tra i più alti indici di dispersione scolastica. Il fatto più preoccupante è senza dubbio la bassa percentuale di popolazione attiva in possesso di diploma (34% nel 2001, la più bassa del Paese dopo la Basilicata). Né migliorano le cose relativamente ai laureati. Negli anni '60 eravamo al 7° posto tra le regioni italiane come percentuale di laureati nella popolazione attiva. Siamo attualmente al 17°.

Il sapere e la conoscenza sono una risorsa fondamentale. Sull'istruzione il governo regionale deve dunque indirizzare in modo prioritario energie e risorse. Ci si deve porre l'obiettivo di condurre le ragazze ed i ragazzi della regione - tutti, e non uno di meno - almeno a un diploma di istruzione superiore o ad una qualifica professionale, per elevare le loro conoscenze e competenze, essenziali per il pieno esercizio dei diritti di cittadinanza e per una vita professionale soddisfacente. Tuttavia, ciò che si apprende in giovane età non basta per tutta la vita perché i saperi cambiano e le nuove tecnologie sono diventate parte integrante della vita sociale e professionale. Per questo intendiamo definire e costruire un sistema integrato di istruzione e formazione per tutto l'arco della vita, curando lo sviluppo di un sistema scolastico e formativo regionale in cui trovino il debito spazio anche i Centri territoriali per gli adulti e che, nel quadro delle linee nazionali per la scuola, rispetti e valorizzi l'autonomia scolastica, sostenendola con idee e risorse adeguate.

Scuola. La riforma del titolo V della Costituzione conferisce alle Regioni, anche per la scuola, compiti di legislazione concorrente con lo Stato: la Regione ha ampi margini per introdurre nuove leggi e per rivedere quelle esistenti in materia di istruzione (e non più solo di formazione), in modo da sviluppare, a partire dalla scuola pubblica per l'infanzia, una scuola di qualità equilibratamente distribuita e ben organizzata sull'intero territorio regionale e in modo da combattere la dispersione scolastica, che colpisce la Sardegna in misura molto più elevata che in altre regioni.

Consideriamo il raggiungimento di questo obiettivo programmatico un fattore strategico per l'innalzamento della qualità del "sistema" Sardegna: obiettivo ambizioso ma indispensabile perché in Sardegna bisogna rimuovere il più grave fattore di debolezza strutturale costituito dal fatto che il livello di istruzione medio della popolazione attiva è basso, cresce troppo lentamente e registra un alto grado di insuccesso e abbandono scolastico e formativo. Superare questo fattore di debolezza strutturale è condizione indispensabile per permettere alla RAS il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla Unione Europea per il 2010.

Il successo scolastico e formativo si realizzano assumendo come valore la centralità e l'innalzamento della qualità della scuola pubblica e come azione programmatica la determinazione di provvedimenti legislativi che disciplinino il sistema formativo del territorio regionale, tali provvedimenti legislativi devono tenere presenti:

le competenze nazionali sull'istruzione (art. 117 della Costituzione), a garanzia dell'unitarietà nazionale ed a tutela del diritto di ogni persona all'accesso a tutti i livelli di istruzione e al successo formativo, respingendo qualsiasi disegno di "regionalizzazione" del sistema scolastico;

l'esigenza di una fruizione omogenea sul territorio nazionale dei diritti fondamentali di tutti i soggetti, riconoscendo la competenza esclusiva dello Stato per la definizione e la verifica dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone, e applicando tale garanzia alla formazione professionale, competenza esclusiva delle Regioni, affinché i livelli formativi essenziali delle qualifiche professionali e delle certificazioni di competenze siano definiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, guardando a un loro riconoscimento e spendibilità anche in ambito europeo;

l'opportunità di aggirare i limiti della legge Moratti n. 53/2003 per quanto riguarda la scelta precoce di uno dei due canali (dell'istruzione o della formazione) e la riduzione dell'obbligo scolastico. E' infatti possibile costruire, in modo simile a quello già avviato in altre regioni, un sistema di istruzione-formazione unitario e, insieme, integrato, con la possibilità seriamente organizzata di



transitare da un canale all'altro. In questo modo si può estendere di fatto l'obbligo scolastico al biennio di scuola superiore.

Si tratta insomma di considerare che, tenendo fermi tali principi di ordine generale, in base alla legislazione attuale è possibile sviluppare alcune linee strategiche:

portare a gestione unitaria le competenze su istruzione, formazione, università e ricerca;

rendere operative le competenze attribuite alla Regione dalla legge 112/1998;

rivedere la L.R. 31/1984, garantendo effettiva parità di trasferimento di risorse a tutte le scuole;

programmare e definire gli organici della scuola in modo da costruire in modo determinante le basi per il successo scolastico e dare un contributo reale al superamento del precariato dei docenti in Sardegna;

progettare, alla stregua di altre regioni i cosiddetti distretti "formanti", che (sulla base di un input e di finanziamenti regionali) configurano una Regione che, pur nel rispetto dell'autonomia dei soggetti coinvolti, solleciti la connessione di reti di scuole con gli uffici pubblici, gli enti locali e le agenzie di formazione legate in vario modo con l'ambito scolastico. Ciò al fine di promuovere una sinergia di interventi utili a combattere la dispersione scolastica e a razionalizzare-migliorare la qualità complessiva del sistema territoriale dell'istruzione;

rivedere la legge regionale n. 25/1993 che prevede che i fondi regionali vengono girati ai Comuni come fondi indistinti, il che fa sì che i Comuni si preoccupino di finanziare al più trasporti e mense, sottovalutando l'importanza di investire in sussidi didattici, materiali ecc. e trascurando la quota spettante per i progetti di sperimentazione;

programmare e progettare interventi di formazione del personale in servizio: una Regione preoccupata della qualità della scuola deve pensare una formazione ad ampio spettro, che, pur comprendendoli, non si fermi ai temi legati alla cultura e alla lingua sarda;

incentivare l'applicazione della legge nazionale n. 97/1994, sulla cui base si sono costituiti gli Istituti comprensivi, fondamentali per garantire la continuità formativa e la costruzione di condizioni per realizzarla;

supportare e rafforzare l'autonomia delle scuole con risorse adeguate, sostenendo reti di scuole (per esempio una "Unione delle scuole dell'autonomia") che, tra l'altro, diffondano e mettano in rete le buone pratiche didattiche e i risultati delle sperimentazioni e dei progetti realizzati. Andrebbero sostenuti l'integrazione dei disabili, l'accoglienza e l'integrazione degli allievi di origine extracomunitaria, l'orientamento. Vanno studiate forme di erogazione non basate solo su progetti, ma su una programmazione complessiva: bisogna puntare a una perequazione nella distribuzione complessiva delle risorse, con un budget da destinare alle scuole;

rendere trasparenti le procedure dei PON e POR, sin dalla emanazione dei bandi;

finanziare e incentivare, in sinergia con Province e Comuni, la messa a norma degli edifici scolastici, che sono tuttora fuori norma, in Sardegna, in almeno l'85 dei casi;

La Regione ha insomma, anche in ambito scolastico, poteri primari che devono confrontarsi con gli interventi della Direzione scolastica regionale volti, secondo gli orientamenti del governo nazionale, a razionalizzare le strutture scolastiche. Si tratta di impegnarsi ad essere più attivi e propositivi, nelle conferenze Stato-Regioni, su temi che attengono l'istruzione e la formazione, particolarmente per gli aspetti organizzativi quali possono essere la riforma degli organismi territoriali di governo della scuola e della formazione professionale

Formazione professionale. Un capitolo particolarmente delicato è quello della formazione professionale. Da tempo la Regione ha responsabilità molto ampie, pressoché esclusive, sulla formazione professionale. In questo settore hanno sin qui prevalso logiche clientelari e una complessiva bassa qualità dei corsi. E' invece più che mai necessario oggi, data la scelta precoce



tra uno dei due canali (licei o formazione professionale) imposta dalla legge Moratti, riqualificare anche questo strategico campo d'intervento, all'interno del "biennio integrato" fra istruzione e formazione professionale a cui si è fatto cenno sopra nel paragrafo sulla Scuola.

In questo ambito, il Governo regionale intende operare per conseguire i seguenti obiettivi:

Assicurare una formazione professionale, a partire dal livello dell'obbligo formativo o del triennio sperimentale, sorretta da istruzione tecnologica e culturale di base;

qualificare l'istruzione tecnico-professionale e far assumere ad essa una dignità culturale pari a quella degli altri licei;

creare interconnessioni del tipo di quelle previste per le reti scolastiche, tra sistemi di educazione distinti (scolastico e professionale);

creare momenti di collaborazione tra scuola, formazione professionale ed università.

A tal fine è necessario predisporre ed approvare un disegno organico di riforma del sistema di formazione professionale che preveda:

politiche di programmazione che rispondano al bisogno di sviluppo del sistema economico e di crescita sociale;

interventi di razionalizzazione degli strumenti e degli organi di gestione al fine di migliorare la qualità del servizio educativo-formativo e la sua efficienza per eliminare gli sprechi;

qualità e competenza dei formatori, garantendo la libertà di entrata nel sistema formazione ai soggetti che abbiano i requisiti necessari per essere accreditati e verificando la sussistenza dei requisiti stessi per i soggetti già operanti;

crescita di centri di eccellenza nell'ambito dei diversi settori della formazione;

monitoraggio, valutazione e controllo delle diverse fasi del processo;

formazione diffusa e capillare in riferimento ai bisogni del territorio avvalendosi anche di metodologie di formazione a distanza; verifica dell'impatto dei piani formativi sulla occupazione;

attuazione delle direttive dell'Unione Europea relativamente alla formazione permanente, continua e ricorrente volta a migliorare la professionalità e la cultura dei lavoratori;

offerta formativa diffusa sul piano territoriale ed articolata in livelli diversi al fine di coprire il fabbisogno complessivo. A tale scopo potrà essere adottata la metodologia della formazione "a catalogo": dell'istituzione, cioè, di un catalogo aperto e certificato dell'offerta formativa che, attraverso un sistema di voucher, dia l'opportunità di una scelta orientata alla qualità da parte dei cittadini, occupati e non.

Promozione sul territorio di sportelli di informazione, orientamento e consulenza al fine di diffondere le scelte regionali relative all'offerta formativa e di favorire l'incontro domanda-offerta.

Università. L'Università rappresenta per la società sarda un prezioso sistema di competenze e saperi e un' indispensabile risorsa. Nell'attuale contesto istituzionale il compito primario di finanziare il sistema universitario e della ricerca scientifica e tecnologica spetta allo Stato e rientra pienamente nelle politiche di riequilibrio dei divari territoriali necessarie al fine di garantire a tutti i cittadini italiani uguali opportunità.

Per questo la Regione assume quindi l'impegno di portare anche il tema dell'Università al tavolo di contrattazione Stato Regione con l'obiettivo della creazione di un Sistema Universitario Regionale Integrato che, pur garantendo l'autonomia degli Atenei, permetta di coordinare con efficacia ed efficienza l'intervento pubblico in favore delle Università sarde. In questo quadro, la Regione deve concorrere, con risorse aggiuntive, a sostenere questo Sistema integrato nei suoi diversi aspetti: istruzione universitaria, ricerca, diritto allo studio universitario.



L'intervento della Regione nel campo dell'istruzione universitaria non deve essere generico e indifferenziato ma mirato a incentivare la qualità della didattica e della ricerca, a favorire le prospettive di carriera dei giovani più qualificati, creando condizioni che aiutino a bloccare la dannosa "fuga di cervelli", a incentivare specifiche iniziative che abbiano un particolare impatto sul territorio.

Occorre pertanto procedere a una revisione degli strumenti regionali di finanziamento alle Università, in particolare per quanto riguarda i meccanismi di attuazione della LR 26/1996, che va essa stessa adeguata anche per tenere conto della recente riforma universitaria. E' necessario prevedere precisi strumenti per la definizione degli obiettivi, meccanismi trasparenti per la distribuzione delle risorse e per la valutazione dei risultati e quindi l'efficacia nell'uso dei fondi. Strumento centrale per l'attuazione di queste politiche è il Protocollo d'intesa Università-Regione (e il Comitato Regionale di Coordinamento) che, nella sua attuale formulazione, risulta troppo generico e quindi incapace di permettere il raggiungimento degli obiettivi prima indicati.

Nell'ottica del Sistema universitario regionale integrato, e nel rispetto dell'autonomia universitaria, la Regione potrà sollecitare una migliore programmazione e coordinamento dell'offerta formativa dei vari livelli (laurea triennale, specialistica, master, dottorati) delle Università sarde sul territorio regionale, evitando inutili duplicazioni di corsi e una eccessiva frammentazione. Occorre rendere più funzionale la presenza dei corsi Universitari nel territorio della regione, nel quadro del riconoscimento del ruolo positivo che le strutture di promozione universitaria e di alta formazione manageriale possono svolgere nelle zone interne. Occorrerà sollecitare un riordino dei corsi universitari a distanza, puntando a dei veri progetti sperimentali di *e-learning* quali strumenti efficaci di supporto all'insegnamento.

Una forte attenzione dovrà essere posta sulle strutture universitarie di servizio come le aule, i laboratori, le biblioteche e il diritto allo studio.

Un aspetto specifico nei rapporti tra la Regione e le Università di Cagliari e Sassari riguarda la necessità di approvare con urgenza il Protocollo d'intesa per la creazione dell'Azienda mista Universitaria. La mancata definizione di questo accordo crea enormi disagi nel corretto funzionamento dell'attività di assistenza all'interno delle facoltà di Medicina e impedisce la realizzazione dei corsi di laurea triennali delle professioni sanitarie.

Le Università sarde possono essere chiamate a fornire conoscenze e strutture per un piano di educazione e formazione permanente, capace di collegarsi alle attività produttive, facendone un punto di riferimento anche per i paesi che si affacciano nel Mediterraneo.

Per quanto riguarda la ricerca in ambito universitario si potranno attivare due diversi modi di finanziare la ricerca universitaria: uno che in modo neutrale premi la qualità della ricerca, sia che si tratti di ricerca di base o applicata (ad esempio, coprendo la quota locale dei progetti selezionati e cofinanziati dal MIUR o dalla UE); l'altro appoggiando all'origine progetti di ricerca che abbiano obiettivi particolarmente interessanti per la Sardegna.

L'Università e i suoi studenti possono essere per le città che le ospitano fonte di una nuova e forte identità e una risorsa preziosa per la rivitalizzazione dei centri storici. Il sostegno della Regione al diritto allo studio universitario (ossia favorire l'accesso e combattere gli abbandoni) può essere inteso come sostegno alla frequenza e alla residenzialità degli studenti. E' necessario al riguardo un intervento più incisivo della Regione rivolto a estendere e migliorare le strutture di accoglienza e gli spazi di lavoro degli studenti (case dello studente, centri di socialità studentesca) e potenziare l'attuale sistema di borse basate sul merito e sul reddito. Inoltre, la Regione concorre a promuovere i prestiti d'onore facendosi carico del costo degli studi universitari nella forma di un prestito individuale che lo studente si impegna a restituire nel momento del suo ingresso nel mondo del lavoro. Questo sistema dovrà applicarsi a tutti gli studi universitari e post-universitari anche qualora si svolgano fuori dalla Sardegna e dall'Italia.

Ricerca applicata. Il Governo regionale attribuisce una particolare importanza alla ricerca e all'innovazione tecnologica. Esistono oggi in Sardegna i presupposti perché una politica di investimenti nella ricerca e nell'innovazione dia buoni risultati. Oltre alle due Università (con i loro ricercatori, alcuni dei quali di livello internazionale), esistono strutture regionali che hanno operato con efficacia, esiste un contesto favorevole creato dallo sviluppo di nuovi settori tecnologici (ICT e Farmacogenetica, in particolare) nei quali la Sardegna può vantare oggi un qualche vantaggio



competitivo. Occorre quindi prevedere un programma di finanziamenti per progetti presentati da aziende che chiedono di essere affiancate o servite da ricercatori su specifiche linee di ricerca e sviluppo tecnologico. Le imprese devono essere aiutate a individuare i partner scientifici e le piattaforme tecnologiche su cui fare riferimento nel contesto degli enti di ricerca sardi.

Le politiche regionali di ricerca e sviluppo devono tutelare alcuni settori di particolare interesse tra i quali i settori biomedico, biotecnologico, agroalimentare, ambientale, biologico avanzato, la conservazione, valorizzazione e fruizione dei beni ambientali e culturali, il veterinario, le tecnologie per le attività produttive, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la tutela e la valorizzazione delle biodiversità. Aziende che chiedono di essere affiancate o servite da ricercatori su specifiche linee di ricerca e sviluppo tecnologico. Le imprese devono essere aiutate a individuare i partner scientifici e le piattaforme tecnologiche su cui fare riferimento nel contesto degli enti di ricerca sardi.

Il sistema regionale della ricerca deve essere opportunamente sostenuto e razionalizzato. E' necessario assicurare il coordinamento tra l'attività pubblica (a partire dal ruolo centrale svolto dall'Università nella ricerca) e le iniziative private (siano queste di Centri di ricerca o imprese) con l'obiettivo di programmare la ricerca attraverso un opportuno tavolo di confronto fra le diverse esperienze. La Regione punterà dunque a:

razionalizzare e mettere in comunicazione tra loro le risorse e le strutture di ricerca esistenti;

rafforzare la capacità di ricerca nei nuovi settori tecnologici anche facendo rientrare ricercatori eccellenti trasferitisi altrove e attirando nuovi talenti: un indicatore chiave del successo di questa attività sarà l'incremento del numero di brevetti registrati in Sardegna;

favorire l'introduzione di innovazione nelle produzioni tradizionali del tessuto di piccole e medie imprese che costituisce oggi la spina dorsale dell'economia regionale;

sviluppare un efficace sistema di analisi delle realtà regionali coinvolte nella ricerca e il monitoraggio delle attività stesse e dei risultati raggiunti;

fornire ai ricercatori servizi professionalmente qualificati per il reperimento di finanziamenti e la gestione di progetti (sportelli di supporto tecnico sia in fase di progettazione, verifica e creazione di brevetti)

supportare le imprese e gli enti pubblici di ricerca nell'utilizzo di fondi per la ricerca disponibili in sede comunitaria e nazionale.

Cultura. Un ulteriore terreno d'impegno è quello della piena valorizzazione della cultura sarda, nella convinzione che la cultura -- in tutte le sue espressioni, dalla lingua, alla storia, alla musica, alle arti visive, al teatro, alle tradizioni -- costituisca un valore fondamentale sia come fattore di crescita civile, sia come risorsa capace di attrarre un turismo non subalterno e di rapina. In diversi settori -- dalla ricerca scientifica, alla musica, alla narrativa, al cinema, alla moda -- la cultura sarda si è recentemente conquistata in Italia e nel mondo ampi riconoscimenti e prestigio.

Questi risultati possono essere confermati ed ampliati da politiche regionali volte a creare un rapporto di scambio e comunicazione tra la cultura prodotta in Sardegna e la più ampia comunità nazionale e internazionale. Occorre quindi

partire dalla considerazione che patrimonio culturale e beni storico artistici costituiscono una risorsa da valorizzare e, allo stesso tempo, proteggere. Al riguardo dovranno essere ottimizzati interventi previsti da leggi nazionali e da programmi comunitari.

Utilizzare lo sviluppo dei "Distretti culturali" come terreno di incontro fra interventi pubblici e privati capace di generare ricadute occupazionali significative. In particolare, le istituzioni locali e le Fondazioni bancarie possono diventare i soggetti attivi della valorizzazione economica del patrimonio artistico, culturale e ambientale isolano.

valorizzare i centri storici urbani maggiori e minori che costituiscono, con le loro strutture edilizie e urbanistiche, parte fondamentale del patrimonio culturale in quanto espressione di una antica



storia comunitaria. Per alcuni di questi centri urbani, espressivi delle diverse tipologie insediative presenti in Sardegna, potranno essere finanziati interventi d'integrale recupero architettonico.

potenziare e migliorare i musei, depositari di una parte importante dell'identità, quella trasmessa dalle immagini, dal punto di vista della comunicazione, della ricerca, delle attività espositive; vanno scoraggiate la creazione e il mantenimento di contenitori espositivi privi di programmi e direzione stabili. E' necessario, a fronte dei fondi erogati, introdurre standard di qualità la cui osservanza sia periodicamente verificata, e creare una rete regionale dei musei che offra soprattutto ai musei più piccoli linee-guida e servizi

potenziare ulteriormente le biblioteche, a partire da quelle più piccole e locali, che costituiscono una risorsa fondamentale. Collegate o da collegare in rete tramite il sistema bibliotecario regionale, le biblioteche comunali, per esempio, costituiscono un importante centro di aggregazione, un servizio educativo fondamentale aperto a varie iniziative culturali, una risorsa per scuole e istituti formativi. Possono fungere anche da centri di documentazione della produzione culturale locale, da archivi e deposito della memoria e dei saperi del territorio.

Produzione artistica. La produzione artistica sarda si va caratterizzando come una delle realtà più interessanti e dinamiche nel panorama italiano. Esiste ormai la diffusa consapevolezza che la Sardegna non sia solo uno scenario naturale e culturale ideale per molte prestigiose produzioni, ma che stiano emergendo in tutti i settori artisti in grado di affermarsi sia a livello nazionale che internazionale con opere di qualità. Occorre che questa nuova realtà sia riconosciuta e accompagnata, favorendo un positivo e fluido rapporto fra creatività artistiche e istituzioni.

L'obiettivo del Governo regionale è promuovere la produzione artistica regionale non attraverso le consuete pratiche dell'assistenzialismo e del protezionismo ma offrendo agli artisti concrete occasioni e possibilità di crescita professionale. E' perciò urgente:

Intervenire sulle strutture (teatri, sale da concerto, musei e gallerie, ecc.) per migliorare l'efficienza di quelle esistenti e per crearne di nuove.

Incoraggiare la progettualità, la sperimentazione e la capacità di networking con le realtà culturali di eccellenza, nelle loro varie forme.

Abbandonare una politica provinciale di "grandi eventi" di altissimo costo e non di rado di scarsa consistenza culturale, appoggiati all'effimera attrattiva di nomi di prestigio mediatico, per privilegiare iniziative di qualità e aperte a una dimensione internazionale, soprattutto se prodotte localmente.

Favorire la formazione degli artisti attraverso una politica di scambi, ad esempio con la promozione di esperienze di residence (soggiorni prolungati di artisti internazionali, ai quali affidare la conduzione di *workshop* che coinvolgano operatori sardi accanto ad altri provenienti da diverse realtà).

Promuovere e accompagnare progetti di partenariato internazionale.

La lingua sarda. La vitalità delle culture, delle lingue grandi e piccole, è garantita da una condizione naturale di flessibilità, di apertura al confronto, al mutamento, agli scambi.

La "Carta europea delle lingue regionali o minoritarie" (1992) si fonda sui principi cardine dell'interculturalità e del plurilinguismo, riconoscendo le diversità linguistiche come elementi preziosi del patrimonio culturale europeo. In conformità a questi principi, sulla base della L.R. 26/1997 e della L. 482/1999, la politica per la valorizzazione della lingua sarda si svolgerà nell'ambito della educazione al plurilinguismo, che promuove la conoscenza delle grandi lingue di mediazione. In generale, la politica linguistica deve favorire la percezione della diversità come un valore. E' ormai acquisito che l'unità di una lingua non si identifica con una realtà linguistica particolare, ma risulta da un rapporto attivo fra tutte le varietà, collocate sullo stesso piano di importanza, tale da generare un atteggiamento di tolleranza reciproca delle diversità e un processo di avvicinamento degli usi linguistici.



Nella consapevolezza che una buona applicazione della L.R. 26/1997 può scaturire soltanto da una crescita complessiva dei dati conoscitivi e delle conoscenze scientifiche sul linguaggio e sulle lingue di chi è chiamato ad operare al riguardo, è urgente: (a) effettuare indagini volte ad acquisire dati sulla percezione, sugli atteggiamenti e sull'uso del sardo e delle altre varietà tutelate; (b) valutare con attenzione e rigore l'opportunità di favorire processi di standardizzazione linguistica; (c) rivedere i criteri di finanziamento e valutare i risultati di tutti i progetti finora finanziati dalla legge.



3.2 Legalità

Oggi che i sequestri di persona sembrano essere in via di esaurimento, l'emergenza criminale più grave e preoccupante è rappresentata in Sardegna dagli attentati contro amministratori pubblici, imprenditori, sindacalisti, privati cittadini. Il fenomeno ha i suoi picchi nelle zone interne ma è presente anche in altre parti della Sardegna e crea un problema di legalità che la vicenda di Lula, o i recenti fatti di Burgos, illustrano in tutta la sua drammaticità. Un fenomeno, quello degli attentati, su cui non si è creato l'allarme e la vigilanza necessari e su cui mancano conoscenze (perfino statistiche) adeguate.

Emerge netta, comunque, la vastità di un fenomeno tanto più grave e inquietante in quanto si lega a un contesto di violenza diffusa rivolta al controllo delle risorse del territorio. Le amministrazioni comunali hanno un ruolo centrale sia nella gestione dei demani civici (circa 160.000 ettari nel complesso dell'isola, di cui più di 100.000 nella provincia di Nuoro) sia, più in generale, nel sistema degli appalti e degli investimenti industriali e turistici. Questo fa sì che ad essere colpiti da questo tipo di violenza siano soprattutto gli amministratori comunali. Una violenza intimidatoria e sopraffattrice attraverso cui si manifesta la volontà di individui e gruppi di imporre un controllo e un uso diretto delle risorse pubbliche.

E' compito della Regione, a questo riguardo, innanzitutto rafforzare e rendere pienamente operativo anche dotandolo di nuovi contenuti, il patto di collaborazione tra Regione e Stato sancito con l'Accordo di Programma Quadro su sicurezza e legalità del 2003.

Un problema particolarmente spinoso, fonte di conflittualità, è quello della disciplina e della gestione delle terre pubbliche. La normativa vigente in materia (L.R. n. 12/94 e successive modificazioni), se garantisce l'esistenza dell'uso civico recuperandone i caratteri specifici e salvaguardandone la destinazione a vantaggio della collettività, non prevede però un'adeguata disciplina delle situazioni di fatto, ormai consolidate nel tempo e in gran parte realizzatesi prima dell'entrata in vigore della legge regionale. A questo riguardo occorre:

La richiesta allo Stato di rendere più incisiva ed efficace la presenza delle forze dell'ordine sul territorio, comprese le città, dove sono in crescita la microcriminalità, specie giovanile, e la violenza;

una vasta azione preventiva e per la promozione della legalità attraverso iniziative concretamente orientate al miglioramento della qualità della vita, dei servizi, delle opportunità di sviluppo in aree particolari;

la piena applicazione della legge regionale n.12/94 soprattutto in quelle parti che attribuiscono ai Consigli Comunali oltre all'introduzione di regolamenti che disciplinino forme, contenuti e limiti degli usi civici tradizionali, anche l'elaborazione e l'attuazione di piani di valorizzazione e recupero delle terre civiche;

un'integrazione della stessa legge che preveda un provvedimento di regolarizzazione delle situazioni di fatto;

lo sviluppo dell'*Ufficio regionale per gli usi civici* (che opera all'interno dell'Assessorato all'Agricoltura) e che appare ora gravemente sottodimensionato e inadeguato.

la valorizzazione del ruolo dell'Ente Foreste, ruolo attualmente in buona parte vanificato da una serie di elementi: mancanza (o mancata attuazione) di norme che consentano nello stesso tempo libertà all'iniziativa privata (secondo regole trasparenti) e un uso equilibrato e sostenibile del territorio; pratiche di tipo assistenzialistico – quali quelle legate ai cantieri forestali e a un allevamento "per contributi" che si è andato sostituendo a un pastoralismo produttivo – alimentano infatti insieme illegalità e un cattivo uso del territorio.

Contrastare l'illegalità è un impegno inderogabile che deve essere assunto dalla prossima Amministrazione regionale. Essa deve impegnarsi ad affermare una cultura della legalità, dando in primo luogo esempio di una corretta gestione amministrativa, rispettando le regole, combattendo al proprio interno qualunque prassi e comportamento non trasparenti.



Sono altrettanto importanti per il programma di governo tutte le misure capaci di rafforzare la fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

La presenza dello Stato non è solo un problema di quantità: non di più polizia e carabinieri abbiamo necessità, ma di forze dell'ordine efficienti, capaci di svolgere un lavoro di intelligence utilizzando le moderne tecnologie a loro disposizione. Abbiamo necessità di amministrazioni pubbliche locali che, con le loro prassi di buon governo, siano in grado di sviluppare coscienza civile nella comunità e di dare valore ai sistemi di relazioni virtuose, al senso civico e di appartenenza che nella comunità esistono.

Il problema della legalità è infatti anche un problema di carattere culturale. L'illegalità diffusa affonda infatti le sue radici in una cultura della violenza e della sopraffazione che le amministrazioni comunali devono essere messe in grado di contrastare anche attraverso interventi capaci di incidere sulla mentalità collettiva. Le politiche giovanili, da questo punto di vista, sia a livello dell'istruzione scolastica, sia a livello di organizzazione di spazi e occasioni culturali, appaiono di importanza strategica.

Fra le prime azioni da realizzare avanziamo la proposta di un *Osservatorio permanente sulla criminalità* che abbia tra i suoi compiti quello di raccogliere dati aggiornati e completi su questo tipo di reato e che fornisca analisi attendibili del fenomeno, da cui possano prendere l'avvio politiche efficaci.



3.3 Governo del territorio e tutela dell'ambiente

Governo del territorio

Il Governo regionale è consapevole della centralità del territorio e dell'insediamento nella storia e nel presente del contesto regionale sardo. Peculiare della nostra terra è il grande legame tra economia locale, comunità e territorio. Questo dato è una grande risorsa in termini di valore ambientale e culturale, ma può essere anche un vincolo allo sviluppo per l'insufficiente articolazione e differenziazione della società e delle strutture urbane e produttive.

La Sardegna infatti è stata sempre caratterizzata dalla dimensione della *bassa densità insediativa*: anche questa condizione costituisce un vincolo ma anche come una straordinaria risorsa, se assunta e interpretata all'interno di un progetto di nuova identità. La peculiare integrazione tra paesaggi costruiti, agrari, naturali di eccezionale valore e significato costituisce uno dei cardini di un possibile progetto ambientale, attorno a cui possono ruotare alcune delle più importanti prospettive per lo sviluppo locale.

In questo senso, il problema principale è stato costituito sinora dalla storica, prolungata *fragilità dell'armatura urbana* e dall'assoluta *prevalenza del tessuto rurale*. Questa condizione ha determinato a lungo un equilibrio caratterizzato anche da stagnazione e scarsa propensione all'innovazione. In tempi recenti, soprattutto a partire dall'ultimo dopoguerra, questo equilibrio si è rotto, dando luogo ad una intensa migrazione durante la quale quasi un sardo su tre si è riversato dall'interno verso la costa e le agglomerazioni urbane. Come sappiamo, il risultato più evidente di questo processo è stato un fenomeno speculare di spopolamento delle zone interne e di congestione delle aree urbane e costiere.

Anche nei confronti del *patrimonio insediativo*, gli ultimi 50 anni hanno prodotto da un lato abbandono e dismissione culturale, cioè crisi di senso e caduta di valori, dall'altro lato un'acquisizione acritica di modelli di modernizzazione privi di radicamento e di progetto. Al contrario l'uso intelligente delle risorse insediative locali costituisce uno degli strumenti più incisivi per progettare in termini di innovazione il rapporto delle comunità insediate con il loro spazio di vita. Ciò significa interpretare l'identità non in termini statici, ma come un progetto e superare il dualismo regressivo città-campagna a favore di una nuova urbanità.

In una Sardegna che deve puntare su uno sviluppo più qualitativo che quantitativo, appare vincente l'ottica dell'integrazione territoriale, all'interno di un'idea di sviluppo unitaria tra fasce costiere e zone interne, sistemi urbani, tessuto rurale dei piccoli centri e ambiti naturalistici, sostenuta dal perseguimento della coesione sociale e da un progetto di sviluppo e modernizzazione fortemente ancorato all'identità della Sardegna intesa come organismo ambientale e produttivo unitario.

Occorre quindi costruire *politiche di governo del territorio* fondate su alcuni punti-chiave:

tutela, riqualificazione e riuso del patrimonio abitativo esistente, a partire da quello storico-tradizionale sia nelle aree rurali che in ambito urbano, con l'obiettivo di un generale rafforzamento della qualità dei nostri centri urbani, della nostra identità edilizia ed insediativa;

recupero delle periferie degradate, integrato con l'incentivazione e lo sviluppo dell'edilizia in direzione della sostenibilità, del risparmio energetico e della qualità ambientale, architettonica e urbana;

salvaguardia del patrimonio ambientale e paesaggistico, sia costiero che dell'entroterra, puntando a interrompere (almeno per un significativo periodo) un ulteriore e generalizzato consumo di territorio per finalità turistiche e produttive, sviluppando nel contempo politiche di maggiore utilizzazione delle attrezzature e trasformazioni già realizzate;

tutela e valorizzazione del paesaggio agrario regionale e delle attività connesse, sinora piuttosto marginalizzate nella definizione di politiche di salvaguardia e sviluppo;

una decisa scelta di contrasto dell'abusivismo edilizio di qualunque tipo e natura, riattivando prontamente le strutture regionali di contrasto di questo fenomeno, con un rifiuto radicale di



qualunque proposta statale di condono o sanatoria degli abusi ed irregolarità edilizie e urbanistiche.

Per fare questo, è urgente e strategico costruire un nuovo *quadro normativo* in materia urbanistica ed ambientale, puntando a realizzare una diretta relazione fra identità, valori culturali, bisogni locali e sviluppo regionale mediante:

Un testo unico dei settori dell'urbanistica e dell'edilizia, finalizzato a semplificare le procedure amministrative in questa materia, con una legge che introduca nella nuova disciplina regionale gli avanzamenti operativi di questo settore (separazione fra aspetti strutturali ed esigenze operative, perequazione urbanistica, concertazione istituzionale e pubblico-privata, fiscalità e norme sui suoli, premialità urbanistica, contabilità e bilanci ambientali ed urbanistici, sostenibilità etc.) già positivamente sperimentati e in vigore in molte regioni d'Europa.

Un grande patto sociale sull'urbanistica, fra le diverse istituzioni e con il sistema imprenditoriale e sociale della Sardegna, per rafforzare la componente produttiva del turismo, dell'edilizia e dei servizi, incentivando in modo significativo le proposte amministrative, le infrastrutture, le imprese e le produzioni che si creano o si riorganizzano in un quadro di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale, che non presupponga ulteriore consumo di territorio e di valori ambientali.

L'utilizzo diffuso e selettivo dello strumento fiscale e delle leggi di incentivazione all'impresa come elementi di indirizzo verso tipologie di intervento coerenti con gli obiettivi della nuova legislazione urbanistica regionale

Una specifica politica di accompagnamento alla nuova disciplina urbanistica, sul versante della conoscenza, della ricerca culturale nei settori dell'architettura, dell'urbanistica e della pianificazione del territorio, della educazione ambientale e della promozione delle attività di recupero degli elementi di identità propri del patrimonio edilizio ed ambientale della Sardegna, con il pieno coinvolgimento delle Università sarde e con la attivazione di strutture di supporto tecnico-amministrativo in tutti i Comuni della Sardegna.

Occorre inoltre introdurre un più selettivo e rigoroso quadro normativo basato sulla sostenibilità ambientale, ma anche semplificare in modo deciso il sistema della pianificazione urbanistica e territoriale-ambientale e rendere più snello e più certo il percorso autorizzativo delle trasformazioni e degli interventi mediante:

Un *sistema regionale di competenze urbanistiche e di piani* non conflittuale, coerente con gli obiettivi e i valori della pari dignità dei diversi livelli istituzionali e con il principio della sussidiarietà, costruito attraverso un percorso di cooperazione istituzionale con i Comuni e con le Province, con l'assunzione e la garanzia del metodo della cooperazione urbanistica e della concertazione sociale con tutti i soggetti a diverso titolo interessati al piano.

Un *Piano Urbanistico Regionale*, avente valenza territoriale, ambientale e paesistica, con la funzione di piano strutturale generale, che individua lo schema di assetto infrastrutturale delle regione, gli ambiti paesaggistici ed ambientali non suscettibili di trasformazione, i valori territoriali da proteggere e gli strumenti per attuarne una costante verifica ed aggiornamento.

Un unico *Piano Urbanistico Comunale*, organizzato secondo due distinti livelli: quello strutturale, che recepisce i vincoli, gli indirizzi e gli obiettivi del Piano regionale ed indica gli obiettivi e le regole comunali di lungo periodo e di sostenibilità ambientale e quello operativo - amministrativo di diretta ed esclusiva espressione del governo locale.

Un rafforzamento del ruolo della *Provincia* nella sua funzione istituzionale di coordinamento e di raccordo fra pianificazione regionale e pianificazione comunale.



Un unico *sportello urbanistico*, nel quale concentrare, in un'unica fase e in tempi certi, al livello regionale tutto il sistema autorizzativo e di verifica di livello sovracomunale, in campo urbanistico, ambientale, paesaggistico, sanitario, trasportistico, a livello comunale (coincidente con quello relativo alle attività produttive) tutto il complesso delle autorizzazioni e verifiche comunali.

La pianificazione come metodo deve basarsi sul momento del *programma*, che, oltre a costituire il momento della verifica, e dell'eventuale aggiornamento, del piano, è anche quel momento in cui si devono costruire una serie di raccordi di massima rilevanza ai fini di una pianificazione effettivamente operante.

In primo luogo, il raccordo con l'insieme delle istanze politiche attraverso cui si esprime la sovranità popolare;

In secondo luogo, il raccordo con la politica di bilancio dell'Ente cui è affidato il compito della pianificazione;

In terzo luogo, il raccordo con quella vasta gamma di operatori pubblici e privati che dovrà realizzare e gestire le scelte del piano e del programma.

Strutture pubbliche di pianificazione È da decenni che la migliore cultura urbanistica sostiene che la possibilità di esercitare un effettivo ed efficace governo del territorio ha il suo passaggio obbligato nella formazione di strutture pubbliche di pianificazione. Questo problema, mai risolto in modo compiuto, è oggi più urgente che mai proprio per le novità che sono intervenute.

Nei confronti della rappresentanza politica il ruolo della struttura tecnica non è solo quello di garantire la "continuità" dell'Amministrazione. L'elemento fondamentale sta invece nel compito della struttura tecnica di definire quali sono i dati oggettivi e non rinunciabili dell'assetto del territorio e del governo delle sue trasformazioni che devono essere assunti come vincoli, o come obiettivi, nelle scelte politiche, e conseguentemente di rendere espliciti quali sono gli ambiti di discrezionalità politica e amministrativa entro i quali può e deve esercitarsi l'azione delle rappresentanze politiche.

Nei confronti delle professionalità e competenze esterne necessarie all'Amministrazione, il ruolo della struttura tecnica è fondamentale e ineliminabile. E' evidente che è la struttura tecnica pubblica che deve decidere per che cosa, a chi, come richiedere apporti esterni, che è essa che deve impostarne e indirizzarne l'operato, valutarne i risultati, utilizzarne i prodotti.

Dati questi compiti, è essenziale che le strutture tecniche pubbliche per il governo del territorio siano dotate di un elevatissimo grado di professionalità. È a partire da questa necessaria caratteristica, da questo essenziale requisito, che devono essere visti i problemi delle modalità di reclutamento dei dipendenti pubblici, della loro formazione, della loro retribuzione.

Per questo la Sardegna ha bisogno di un grande investimento di conoscenza, progetto e risorse sul governo del territorio, con il contributo di tutti i centri di ricerca, delle risorse e dei luoghi della sperimentazione avanzata, e attraverso il confronto con il nuovo protagonismo partecipe delle comunità locali.

Le città. La "questione urbana" è anche in Sardegna una questione strategica. Essa deve inserirsi in un progetto complessivo per l'intero territorio regionale che porti alla diffusione di un *effetto città* a partire dai suoi poli urbani. Impossibilitati a competere in una prospettiva globale sul piano della dimensione, le piccole e medie città non possono che puntare sul valore aggiunto ambientale e sulla riconoscibilità di una forte identità culturale: *mettersi in rete con il territorio vasto* e con i piccoli centri sarà un essenziale vantaggio competitivo per le città sarde del terzo millennio.

Nelle principali aree urbane sarde vi sono molte delle condizioni necessarie per lo svolgimento di quelle attività avanzate nel campo dei servizi, della ricerca, della produzione culturale e dell'intermediazione commerciale e finanziaria, che caratterizzano l'economia moderna. La Sardegna ambisce a progredire insieme alle regioni europee economicamente e socialmente avanzate. Per fare questo deve assicurare sia la presenza sia l'alto livello qualitativo delle condizioni strutturali che vengono richieste per l'insediamento di attività ad alto contenuto di conoscenza. Per attrarre



iniziative produttive stabili, le città sarde hanno bisogno di un “clima favorevole” che è alimentato da una consolidata accumulazione storica e da bacini di utenza molto vasti. Nel contempo va anche considerato che una significativa presenza della Sardegna nelle attività di più elevata qualificazione è condizione necessaria per assicurare standard europei di efficienza a tutto il sistema socio-economico della regione. Evoluzione questa indispensabile per assicurare occupazione stabile e successo nei mercati esteri.

Per fare questo è interesse di tutta la Sardegna che le maggiori città raggiungano i più elevati livelli di infrastrutturazione tecnologica, di efficienza gestionale e di qualificazione del sistema di istruzione superiore.

In particolare il Governo regionale si impegna a valorizzare la qualità urbana sotto il profilo storico-culturale, architettonico urbanistico ed ambientale utilizzando le ridotte dimensioni delle nostre città come risorsa.

Tutela dell’ambiente

Nella nostra Regione la politica ambientale, storicamente consistita in interventi puntuali scarsamente integrati, si caratterizza oggi per una maggiore considerazione istituzionale dei valori ambientali, purtroppo espressa con azioni che ben difficilmente sono in grado di incidere sul sistema ambientale regionale e sul trasferimento di conoscenze verso le comunità.

Tutto sembra dimostrare che, pur in presenza di un quadro ambientale ancora soddisfacente, la dinamica recente di molte componenti territoriali deve spingere ad attivare politiche di lungo respiro, nelle quali l’azione quotidiana di gestione attiva si sostituisca all’intervento di emergenza a posteriori.

A tutt’oggi amministrazione regionale, sistema degli enti locali, operatori, cittadini sono privi di:

un quadro conoscitivo ambientale organico, aggiornato, completo, fruibile

strategie d’azione ambientale caratterizzate da verificabili obiettivi di miglioramento, a partire dall’attuale stato dell’ambiente dell’Isola e che sappiano distinguere il governo delle risorse dalla loro gestione

strumenti di governo che permettano la reale attuazione dei principi di sussidiarietà, di partecipazione e responsabilità, di condivisione, di corresponsabilizzazione finanziaria, per superare la conflittualità e la rassegnazione che, anche sui temi ambientali, portano allo spreco del nostro enorme patrimonio

percorsi e strategie ambientali integrate con le altre politiche settoriali (sviluppo rurale, riforma della Regione, istruzione e formazione, turismo).

Per questo si deve avere il coraggio di percorrere nuove strade; di integrare il sapere locale con le conoscenze che l’esperienza positiva di molte altre realtà ci mette a disposizione; di dare concrete opportunità ai tanti giovani che andiamo formando sulle tematiche ambientali.

A partire dall’obiettivo generale, costruire nella nostra isola la sostenibilità ambientale, le linee strategiche dell’azione di governo saranno:

Dotare la Regione di Strategie d’Azione per lo Sviluppo Sostenibile. Occorre dotarsi di uno strumento di collegamento tra conoscenza ambientale e sviluppo, che riteniamo possa essere la “Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile” della Sardegna, che possa candidarla a costituire un modello di eccellenza ambientale nel bacino del Mediterraneo.

Integrare i Sistemi Informativi Ambientali e rendere operativa l’ARPA. La legge istitutiva dell’ARPA è una necessità, così come la definizione di indirizzi da parte della Giunta Regionale con l’individuazione delle priorità d’intervento, tenuto conto dello stato delle reti di monitoraggio, degli organismi e sistemi informativi ambientali già esistenti, dei rischi ambientali e dei fattori di pressione ed inquinamento più rilevanti per il territorio della Sardegna.

Adottare e promuovere gli strumenti volontari di politica ambientale. Accanto all’ulteriore crescita di strumenti volontari di partecipazione attiva delle comunità, quali le Agende 21



Locali, si deve favorire la crescita del sistema regionale dei servizi reali in materia di certificazione ambientale con meccanismi di vincolo al mantenimento della certificazione, l'attivazione di agevolazioni fiscali, finanziarie (solo in parte esistenti) e di semplificazione amministrativa a favore delle PMI certificate, l'attivazione di un chiaro sistema di premialità nell'accesso ai programmi pubblici regionali a favore degli enti locali certificati, i quali devono essere chiamati ad una congruente azione in ogni ambito di intervento, un'attività, continua e capillare informazione in materia di certificazione rivolta a tutti gli attori del Sistema Sardegna.

Fare delle Procedure di Valutazione ambientale degli strumenti ordinari e snelli. L'attuale organizzazione delle procedure, sia quelle dedicate alla valutazione ambientale delle singole opere (Valutazione Impatto Ambientale) sia quelle che prevedono la valutazione strategica di piani e programmi (Valutazione Ambientale Strategica, strumento reso obbligatorio dall'Unione europea con la direttiva 2001/42), risente negativamente della mancanza di specifica normativa regionale di riferimento e linee guida di attuazione, che lo rendano strumento snello e facilmente utilizzabile. E' urgente l'approvazione di una legge specifica che tra le sue finalità prioritarie preveda innanzitutto il coordinamento tra le due procedure al fine di ottimizzare sia la valutazione delle ripercussioni ambientali delle singole opere ma soprattutto le scelte di sviluppo ed organizzazione del territorio, in accordo con gli interventi previsti dalla L.N. 183/89 per la difesa del suolo.

Introdurre nell'istruzione e nella formazione programmi specifici miranti alla crescita della coscienza ambientale della popolazione ed alla percezione del patrimonio ambientale come risorsa rilevante per lo sviluppo.

Per dare concretezza alle linee strategiche individuate sono da avviare prioritariamente le seguenti **azioni:**

Creazione e valorizzazione del sistema regionale di aree protette, dare forza dimostrativa alle aree protette già esistenti, rafforzandone e completandone il quadro istituzionale, favorendone l'operatività reale, sostenendone l'articolazione dell'azione territoriale. In particolare mentre ogni sforzo deve essere fatto per concretizzare l'operatività del Parco Geominerario, Storico e Ambientale della Sardegna, deve essere ripreso il confronto locale per dare concretezza alla valorizzazione della qualità ambientale e delle opportunità di sviluppo economico connesse con il sistema del Gennargentu. La stessa strada della negoziazione locale deve essere ripercorsa per far sì che possano attuarsi realmente gli obiettivi della L.R. 31/89, anche grazie alle opportunità offerte dall'Unione Europea. Al sistema dei parchi nazionali e regionali e alle aree marine protette si dovranno affiancare, a costituire la Rete Ecologica Regionale, le aree della costituenda Rete Natura 2000 prevista dalle Direttive Comunitarie

Gestione forestale sostenibile. Attualmente la maggior parte del patrimonio forestale è gestito per dall'Ente Foreste della Sardegna che nel prossimo futuro dovrà essere chiamato a realizzare una gestione attiva delle foreste, basata sulla difesa ambientale, sul recupero funzionale degli ecosistemi, sulla salvaguardia dei valori storico naturalistici e sullo sviluppo di attività produttive eco compatibili e sostenibili, da gestire in forma imprenditoriale.

Individuazione di nuove strategie per l'attiva estrattiva. I nuovi interventi dovranno contemperare esigenze economiche e salvaguardia della qualità territoriale. Si deve attuare la sospensione del rilascio di "nuove" autorizzazioni e concessioni fino al riordino e all'approvazione di nuove leggi in materia di cave e miniere e del Piano Regionale delle Attività Estrattive, preventivamente sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica ed ove si tenga conto del ruolo delle amministrazioni comunali e dei cittadini nel governo del proprio territorio in accordo con le recenti indicazioni del parlamento europeo (Convenzione di Arhus del 1998 e Direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003).

Gestione integrata dei rifiuti. L'individuazione della gestione dei rifiuti come uno degli elementi cardine della politica ambientale in Sardegna, prevedendo che l'assegnazione di fondi agli Enti locali per interventi di natura ambientale sia condizionata al raggiungimento di obiettivi prefissati anche in materia di rifiuti, quale lo sviluppo delle raccolte differenziate al minimo di legge. A ciò si



dovrà associare l'emanazione di una norma regionale che disciplini la gestione integrata dei rifiuti, che abbia come obiettivo strategico lo sviluppo del recupero di materiali sia dai rifiuti urbani che da quelli speciali e industriali. Lo sviluppo delle raccolte differenziate dei rifiuti urbani deve vedere i comuni quali protagonisti attivi. La qualità della loro azione deve essere sostenuta da meccanismi di premialità che motivino l'aggregazione consortile, le minimizzazione delle produzioni e stimolino la costante crescita delle raccolte differenziate.

Ridefinizione degli strumenti per la lotta agli Incendi. Rispetto all'attuale configurazione del sistema di intervento occorre potenziare il ruolo organizzativo centrale della Protezione Civile regionale, favorire e sostenere economicamente, anche con specifiche premialità estese agli operatori agricoli, l'azione dei Comuni, preferibilmente associati in distretti omogenei per caratteristiche geografiche ed ambientali, che opereranno sotto il coordinamento della Protezione Civile. Inoltre si deve favorire, attraverso le amministrazioni locali, il coinvolgimento diretto degli operatori economici del mondo rurale, del mondo venatorio, dell'associazionismo e del volontariato e promuovere azioni di informazione e sensibilizzazione con il coinvolgimento permanente delle Scuole, ma anche di azioni mirate e permanenti di formazione ed aggiornamento degli attori sociali locali sulle tematiche della protezione civile e della lotta agli incendi. A questo scopo occorre ridisegnare il ruolo del Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale, favorendo non solo le attività di repressione ma soprattutto quelle di prevenzione, di sensibilizzazione e di supporto agli operatori del mondo rurale, e ridimensionare il ruolo dell'Ente Foreste della Sardegna rispetto al suo impegno diretto nelle attività antincendio per favorire lo sviluppo di interventi di management forestale che migliorino la prevenzione, nonché progetti di fruizione turistica che facilitino il coinvolgimento e l'interesse economico di società e cooperative locali.

Gestione della Fauna Selvatica e del Prelievo Venatorio. Si deve dare immediata attuazione alla L.R. n. 23/98 avviare adeguati investimenti sulle attività di monitoraggio e di ricerca scientifica applicata, di sorveglianza e prevenzione dei fenomeni del bracconaggio e del randagismo. Si deve dare immediato avvio alla redazione del Piano Faunistico Venatorio Regionale. La stessa definizione del calendario venatorio dovrà essere basata di anno in anno solo sulla dinamica dei censimenti faunistici, attuati con monitoraggio sistematici dalle istituzioni preposte.

Definizione del sistema integrato di difesa dei litorali. In una fase nella quale i fenomeni critici a carico delle coste sono ancora limitati, gli obiettivi immediati di intervento debbono ricomprendere l'adozione delle norme attuative del Piano di Assetto Idrogeologico che lo rendano strumento di controllo, pianificazione e prevenzione delle aree a rischio idraulico. In questo contesto l'Autorità di Bacino deve essere coinvolta in tutte le istruttorie per i progetti relativi alle opere portuali di qualunque natura, coordinando le proprie attività con quelle dei Provveditorati per le Opere Marittime ed in generale l'intervento nelle aree costiere, al fine di pervenire alla realizzazione di progetti integrati e coordinati. Si ritiene inoltre strategica la razionalizzazione di qualunque prelievo di materiali negli alvei fluviali, privilegiando i casi di rilevanti rischi idraulici, la creazione del catasto delle opere marittime e delle eventuali opere di difesa, l'avvio di un sistema stabile ed articolato di rilevazione sia della dinamica del moto ondoso, che dei sedimenti marini, perché in sede progettuale si sia in grado di ridurre il rischio di devastazione degli ecosistemi esistenti e di danneggiamento sistematico delle opere realizzate.

Monitoraggio della qualità dell'aria. Ai fini di una corretta informazione (anche per le sue connessioni sulla salute e l'epidemiologia), occorre intervenire sulle reti di monitoraggio che attualmente non coprono diverse zone industriali e centri urbani anche di notevoli dimensioni (compresa l'intera provincia di Oristano). In materia di inquinamento elettromagnetico, manca un sistema regionale di rilevazione, il che affida totalmente al controllo diretto delle aziende titolari di impianti il monitoraggio sistematico delle emissioni. Ciò conferma l'esigenza di dar corso nel più breve tempo possibile all'operatività dell'ARPA, primo soggetto responsabile delle rilevazioni in molte regioni del Paese.



Trasporti

I cinque anni appena passati hanno evidenziato l'incapacità nella gestione del sistema trasporti da parte del centrodestra; non è emerso alcun progetto strategico, ma solo slogan e proclami ad effetto; soprattutto si sono registrati interventi approssimativi, intempestivi ed inefficaci sia nel settore della continuità territoriale aerea, che in quella marittima per le merci, che nel settore del trasporto pubblico locale.

Molto ancora potrebbe dirsi sulla totale assenza di interventi concreti in ambito ferroviario dove gli accordi di programma quadro sottoscritti nell'aprile 1999 da governo e giunta di centrosinistra non sono stati implementati dalle giunte di centrodestra nei cinque anni di legislatura. E' così che Trenitalia sta abbandonando, indisturbata, ogni programma di investimento nell'isola; è così che il raddoppio della linea Cagliari-Oristano procede con estenuante lentezza; è così che si sta definitivamente e tristemente consumando l'esperienza del traghettamento da Golfo Aranci dei carri merci per Civitavecchia.

Affinché il diritto alla mobilità (di persone e merci) non rimanga un desiderio ma possa tradursi in piani realizzabili, la Regione Sardegna deve proporsi come un "sistema unitario" che veda nei trasporti uno strumento coerente per realizzare i punti cardine di questo programma, dall'internazionalizzazione delle nostre imprese allo sviluppo locale integrato. Questo significa che gli interventi sul sistema devono essere prima valutati funzionalmente, ovvero individuati e valutati correttamente gli obiettivi e le esigenze ai quali rispondono e la congruenza con gli scenari di assetto territoriale nei quali si collocano; solo dopo averne verificato correttamente la fattibilità potrà essere definita la tipologia o modalità più adatta per soddisfare tale funzioni.

Pertanto non si devono perseguire azioni di semplice infrastrutturazione, spesso slegate fra loro, ma:

- favorire l'integrazione spaziale, funzionale, temporale, tariffaria, tra le diverse modalità di trasporto;
- attuare un'offerta di collegamenti a rete di natura plurimodale integrata con le più importanti reti di mobilità nazionali ed internazionali;
- incentivare modalità di trasporto differenti, anche mediante l'adozione di sistemi tecnologicamente avanzati;
- strutturare luoghi dove si integrano i diversi modi di trasporto (i nodi di interscambio) che aumentano il livello di accessibilità interna ed esterna al sistema;
- facilitare i collegamenti tra le zone interne alla regione e le vie principali di traffico regionali e nazionali;
- attuare le valutazioni di compatibilità ambientale riducendo al minimo gli impatti delle nuove opere;
- favorire processi di introduzione, all'interno del sistema, di forme di cooperazione pubblico-privato, mediante l'istituzione del *project-financing*, per quel che concerne le forme di infrastrutturazione e gestione integrata del servizio;
- introdurre azioni di gestione, controllo e monitoraggio continuo del sistema dei trasporti, con lo scopo di verificarne costantemente la rispondenza agli obiettivi ed alle esigenze della collettività.

Il Trasporto Aereo

I risultati della continuità territoriale, frutto di una gara pubblica risultato dell'applicazione del regolamento CE 2408/92, sono stati importanti, perché ha consentito l'abbattimento del prezzo del biglietto, ha avvicinato al trasporto ceti sociali a reddito più basso, e ha determinato importanti aumenti del traffico nelle rotte interessate.

Tuttavia, per alcuni aspetti l'iniziativa sulla continuità territoriale ha prodotto risultati al di sotto delle aspettative. In particolar modo la Regione non è stata in grado di attivare alcun sistema di monitoraggio e di vigilanza sull'applicazione del sistema, e ciò ha consentito ai vettori di poter spesso eludere le prescrizioni dei contratti di servizio, a tutto discapito degli utenti finali (si pensi



all'applicazione di penali per cambi biglietto, al contingentamento di posti, all'applicazione di sovrapprezzi contrabbandati per tasse).

Diventa prioritario agire sul fronte legislativo perché vengano meno i vincoli attuali alla piena libertà di movimento dei sardi. In particolare il Governo regionale si impegna a:

lavorare ad una modifica della legislazione in materia affinché venga meno la visione monopolistica del trasporto aereo, si creino le condizioni perché sia possibile l'inserimento di nuove compagnie aeree e quindi si persegua il sistema della concorrenza sulle rotte a maggior quota di domanda (Roma e Milano in particolare). In questo modo si realizzerà un incremento dell'offerta in termini di aumento del numero di voli/giorno, di posti/offerti, di collegamenti serviti, garantendo la "certezza dello spostamento";

reperire nuove risorse finanziarie da destinare alla continuità territoriale;

introdurre forme di incentivo pubblico e di protezione delle rotte (anche mediante un sistema simile all'attuale) verso destinazioni nazionali a minore domanda (favorendo anche le richieste che giungono dai nostri emigrati), con lo scopo di completare il sistema dei collegamenti con la Sardegna e perseguire realmente una continuità territoriale; eliminare un eccesso di rigidità nelle tariffe, proponendo una differenziazione delle stesse sulla base delle fasce orarie, destinazioni, priorità di prenotazione.

Parallelamente, è cruciale per la Sardegna favorire l'ingresso di compagnie *low-cost* di medio-corto raggio al fine di incrementare in modo significativo, durante l'intero anno, la mobilità dei residenti e dei turisti lungo le rotte internazionali, con particolare attenzione per i collegamenti con le principali capitali europee.

Sul fronte delle stazioni aeroportuali, malgrado gli interventi strutturali effettuati di recente, poco si è fatto in termini di collegamento con i centri urbani di riferimento e con il resto dell'isola; diventa fondamentale l'integrazione tra i collegamenti ferroviari e i due aeroporti di Cagliari e Olbia che vedono attualmente le linee ferroviarie di Trenitalia passare a pochi chilometri di distanza.

Il sistema marittimo

Al pari di quello aereo, rappresenta l'altro strumento per la realizzazione della continuità territoriale di passeggeri e merci con il continente.

Il basso livello di infrastrutturazione dei porti, dove è possibile riscontrare una promiscuità tra passeggeri e merci, accompagnato da una bassa integrazione con il territorio, non agevolano lo sviluppo del settore e costituiscono criticità da superare.

Il traffico marittimo passeggeri sarà caratterizzato fino al 2008 (a norma del reg. CEE 3577/92) dalla presenza di un unico vettore sovvenzionato; ciò nonostante si è potuto apprezzare negli ultimi anni il positivo ingresso di concorrenti privati non sovvenzionati su diverse rotte.

Nel corso della prossima legislatura ci si dovrà attivare fattivamente per non farsi trovare impreparati alla scadenza delle convenzioni in essere (2008) e predisporre nuovi meccanismi di intervento che consentano la pluralità di vettori e l'incremento del livello qualitativo dei servizi.

Per quanto riguarda la continuità territoriale delle merci l'ultimo quinquennio è caratterizzato da una disastrosa perdita di opportunità.

Fin dalla finanziaria 2001 infatti sono state previste disposizioni di supporto a favore del traffico merci in uscita dalla Sardegna, con un finanziamento statale di circa 16 milioni di euro annui ed in cofinanziamento obbligatorio della Regione in misura del 50%.

Le giunte di centrodestra hanno prima trascurato il problema, poi hanno cercato proporre correttivi legislativi bizzarri e privi di applicabilità concreta, ma di fatto in quattro anni sono stati persi più di 65 milioni di euro di risorse statali, facendo perdere alle realtà produttive della regione una irripetibile opportunità di abbattimento dei costi di trasporto.

L'intervento nel settore va quindi considerato prioritario. In particolare occorre:

incrementare il livello di offerta portuale e dei suoi servizi tramite il completamento infrastrutturale di porti esistenti che sia in grado di garantire standard elevati nelle operazioni portuali, anche mediante nuovi sistemi tecnologicamente avanzati;



aprire ulteriormente alla concorrenza per il servizio passeggeri tra vettori navali e i gestori dei servizi marittimi in termini di qualità delle prestazioni e dei loro costi strutturando dei meccanismi di controllo del servizio;

introdurre elevati standard di qualità a servizio del passeggero sia sui natanti che sui servizi portuali;

realizzare l'intermodalità con altri sistemi di trasporto, realizzando in particolare lo scambio gomma-ferro;

per il trasporto merci, introdurre forme di gestione integrata del servizio di trasporto terrestre e del traghettamento merci, mediante anche la messa in gara del servizio integrato anche con la movimentazione in porto, con lo scopo di dare immediata attuazione alla continuità territoriale;

ricercare la specializzazione della portualità per merci, passeggeri residenti e non residenti, e soprattutto, in una regione che fa del turismo una leva portante, favorire la diportistica;

introdurre sistemi di controllo e gestione della navigazione finalizzati al raggiungimento di condizioni di sicurezza in mare e nelle operazioni portuali.

La rete stradale

In Sardegna emergono due elementi di svantaggio: primo, la totale assenza di rete autostradale, con la conseguente bassa media di percorrenza delle dorsali più importanti; secondo, la configurazione del territorio che, soprattutto nelle zone interne, rende difficile la fruizione della rete stradale da parte della popolazione residente. Gli obiettivi principali in termini di viabilità sono:

il completamento della rete viaria principale - quella che connette i capoluoghi di provincia e le principali porte di accesso (porti ed aeroporti della Sardegna) – attraverso l'introduzione di standard funzionali di tipo autostradale;

l'aumento del livello di accessibilità veicolare per le zone più svantaggiate verso le direttrici principali;

Si sta inoltre assistendo a due processi che la Regione non deve sottovalutare:

il processo di decentramento attuato con il D. L.vo 112/1998, nel quale molte strade statali – di competenza ANAS – sono passate agli enti locali, in particolare alle amministrazioni provinciali;

il fatto che la Regione comunque ha finanziato la realizzazione di strade che poi sono state date in gestione alle province, senza alcuna strategia e senza un adeguato coordinamento.

Sarà cura della Regione definire una sede appropriata di coordinamento al fine di gestire il passaggio delle infrastrutture dallo Stato all'Amministrazione Regionale, valutando l'onere a proprio carico e proponendo nuove strategie gestionali e nuove soluzioni di integrazione con le altre modalità di trasporto.

La rete ferroviaria

La rete ferroviaria sarda è gestita da Trenitalia (ex Ferrovie dello Stato) con 437 chilometri a scartamento ordinario a binario unico non elettrificato. I tempi medi di percorrenza sono lenti, mediamente 65 km all'ora, salvo il tratto Oristano Cagliari che rende il treno competitivo rispetto all'auto. Occorrono tre ore e mezza per coprire la tratta Sassari – Cagliari, pari una volta e mezza il tragitto in auto.

Le strategie di sviluppo delle rete ferroviaria in Sardegna sono state delegate ad accordi protocolli e intese con l'ente gestore delle ferrovie che ha sempre disatteso gli impegni presi, riducendo al minimo gli investimenti e quindi abbandonando ogni possibile strategia di rilancio del trasporto ferroviario per passeggeri e merci. Il culmine di questo disinteresse si è avuto sul fronte del trasporto merci con l'inefficienza del trasporto su carro e l'abbandono del porto di Golfo Aranci.

Diventa a questo punto strategico riprendere con autorevolezza il confronto con l'ente gestore delle ferrovie e rivendicare il ruolo di questo tipo trasporto nei confronti dell'economia isolana. Gli



interventi sulla rete ferroviaria devono essere in sinergia con i sistemi navali e di trasporto su gomma, con lo scopo di realizzare un unico sistema integrato. Contemporaneamente, devono essere realizzati interventi strutturali come l'interporto di Cagliari e la realizzazione dei centri intermodali di livello regionale. Gli interventi più rilevanti sono:

Completamento del raddoppio sulla Oristano-Cagliari;

Miglioramento della percorrenza sulla Oristano Sassari Porto Torres, con lo scopo di abbattere i tempi di percorrenza e renderli concorrenziali con il trasporto stradale;

Introdurre materiale rotabile ad alta velocità per migliorare le prestazioni in linea;

Completare i nodi ferroviari urbani (es. introduzione circonvallazione di Olbia);

Riconvertire alcune linee a scartamento ridotto in servizi di tipo turistico e trasformare quelli in ambito urbano in servizi metropolitani.

Il Trasporto Pubblico Locale

La Regione Sardegna è l'ultima fra le Regioni a non aver recepito le indicazioni del Decreto Legislativo 422/97, che rivoluziona il comparto del trasporto pubblico locale eliminando il regime di concessione, introducendo i servizi integrati di bacino mediante il sistema della gara, distinguendo i ruoli fra pianificatore e gestore del servizio.

La legge ha infatti tra i suoi principi cardine la definizione dei "bacini di traffico", ovvero l'analisi della domanda e la concessione dei servizi attraverso una gara pubblica. Questo sistema è in grado di apportare importanti benefici sia in termini di qualità del servizio sia in termini di certezza dei fondi da parte del concessionario.

La Regione è stata sinora inadempiente e mantiene in piedi un sistema antistorico, anticoncorrenziale e soprattutto antieconomico. Già nel 2001 furono presentati disegni di legge per il riordino del settore e dopo oltre tre anni di iter infruttuoso il settore rimane ancora privo di regolamentazione.

Per un rilancio del settore il Governo regionale ritiene fondamentale il recepimento della normativa nazionale (D. Lgvo 422/97), ed in particolare intende:

Avviare immediatamente la perimetrazione dei bacini e l'avvio delle procedure di gara;

promuovere l'adozione di sistemi di trasporto pubblico stagionali nelle aree ad elevata densità turistica, con lo scopo di ridurre l'elevato carico veicolare;

incentivare il servizio pubblico per gli spostamenti fra le principali aree urbane ed all'interno delle stesse;

facilitare la mobilità all'interno delle aree urbane, integrandolo con le altre forme di trasporto, extraurbano e soprattutto ferroviario.

rinnovare il parco autoveicoli tenendo conto delle mutate esigenze dell'utenza garantendo la mobilità delle persone con disabilità e perseguendo obiettivi di protezione ambientale.



Energia

La Sardegna deve disporre della energia necessaria per il suo sviluppo economico e per le esigenze dei suoi abitanti a costi compatibili e non superiori a quelli dei cittadini delle altre regioni d'Italia. La produzione e la distribuzione dell'energia non deve compromettere l'ambiente e il paesaggio della nostra regione e deve garantire un'offerta articolata di energia appropriata ai vari tipi di utilizzo ed alle specificità produttive e territoriali.

Per conseguire questi obiettivi deve essere rapidamente predisposto un piano energetico regionale nel quale coordinare le scelte necessarie a superare l'attuale situazione di confusione e di contraddittorietà, per cercare una proposta coerente col disegno complessivo di sviluppo sostenibile che il Governo regionale persegue. In questo senso deve essere fermamente respinta l'impostazione del piano del centrodestra che prevede la trasformazione dell'isola in una zona di produzione di energia da esportare, scambiando una manciata di appalti e di posti di lavoro con una prospettiva di tutela ambientale fondamentale per lo sviluppo dell'isola.

L'impostazione del piano dovrà tener conto principalmente delle questioni elencate qui di seguito.

Risparmio energetico. Le grandi tematiche del risparmio e dell'uso razionale dell'energia sono al centro della proposta di Sardegna Insieme. Si possono ipotizzare le seguenti azioni:

Promuovere una campagna di sensibilizzazione ed educazione al risparmio, istituendo anche dei sistemi di incentivazione e di premialità per i risultati e le migliori pratiche poste in essere.

Istituire l'obbligo del bilancio energetico annuale per le aziende di una certa dimensione e gli enti pubblici operanti in Sardegna.

Introdurre nei criteri di valutazione dei nuovi insediamenti industriali quello del risparmio energetico, onde evitare l'autorizzazione o, peggio, l'incentivazione ad adottare tecnologie obsolete che comportino sprechi energetici. Devono essere adeguatamente incoraggiate forme di autoproduzione, di cogenerazione.

Introdurre apposite normative finalizzate al risparmio ed all'uso razionale dell'energia nell'edilizia pubblica e privata.

Carbone. La presenza in Sardegna di un'industria di base ad alta intensità energetica implica, a costo della sua competitività, la disponibilità di grandi quantità di energia a costi compatibili.

Esiste inoltre la disponibilità del carbone Sulcis, che costituisce una sia pur parziale risposta ai gravi problemi occupazionali della zona. Se fosse necessario ampliare l'offerta di energia elettrica, ritiene perseguibile l'ipotesi di costruire nuove centrali utilizzando anche il carbone locale, a patto che vengano adottate le più avanzate tecniche nella sua utilizzazione, limitando al massimo gli impatti sull'ambiente e rispettando comunque criteri di sostenibilità economica dell'investimento. In questo quadro deve essere valutata anche la questione della gassificazione, che, una volta accertata la sostenibilità economica del progetto, potrebbe costituire una risposta ai problemi locali e consentire una partecipazione della regione ad un progetto di evoluzione tecnologica finalizzato all'utilizzo non inquinante del carbone su larga scala.

Al fine di favorire la soluzione definitiva della questione dell'approvvigionamento del polo metallurgico di Portovesme, è auspicabile che prevalga la scelta dell'autoproduzione dell'energia con una centrale di proprietà di un consorzio delle imprese utilizzatrici. In questo modo è possibile ottenere costi contenuti senza dover ricorrere a tariffe agevolate che lascerebbero le imprese in una situazione di incertezza e di dipendenza.

Non è invece accettabile (né economicamente fattibile in assenza di incentivi) incrementare ulteriormente la costruzione di nuove centrali finalizzate all'esportazione di energia elettrica fuori dalla Sardegna. La posa del SaPel, cavo da 1000MW per il trasporto di energia elettrica da e per il continente deve essere finalizzata esclusivamente alla necessità di stabilizzazione del sistema e di inserimento della regione nel sistema di liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica.



Il gas naturale. L'assenza del gas naturale rappresenta per la Sardegna un indubbio svantaggio per quanto riguarda gli usi civili, quelli industriali e quelli relativi alla produzione termoelettrica. In particolare le famiglie sarde sopportano costi per gli usi domestici significativamente più elevati della media nazionale.

D'altra parte un livello atteso di domanda piuttosto basso rende troppo gravoso un investimento affidato, direttamente o indirettamente, alle finanze della Regione Sarda. Una soluzione auspicabile, e da perseguire con determinazione, è presente nelle intese col Governo Nazionale che prevedono l'inserimento dell'isola in un contesto più ampio di costruzione di un gasdotto che, partendo dall'Algeria, attraversi la Sardegna per arrivare nell'Italia del nord. In questo caso sarebbe possibile (e conveniente per gli investitori) fruire del passaggio del gasdotto per poter disporre del gas naturale necessario senza dover affrontare investimenti sproporzionati alla sua utilità effettiva per gli utenti e le imprese sarde.

In preparazione di questa prospettiva, e/o in caso di una sua impraticabilità, dev'essere affrontato il problema del costo del GPL ingiustificatamente alto. In attesa di chiarezza sulle sorti della metanizzazione possono esserne anticipati almeno parte dei benefici intervenendo per via amministrativa e fiscale su questo problema.

Energie rinnovabili. La Sardegna può diventare un importante laboratorio di ricerca, sperimentazione e produzione nel campo delle fonti energetiche rinnovabili. Al tal fine si debbono coordinare le competenze degli enti e dei soggetti regionali impegnati nella ricerca.

Un campo fondamentale è rappresentato dall'energia solare:

il solare termico convenzionale è necessario riprendere i progetti di integrazione in sistemi edilizi innovativi e in tipologie residenziali particolari, e favorirlo e incentivarlo in altre realtà seguendo i programmi nazionali ed comunitari;

il solare fotovoltaico, che esige un'attività di ricerca per l'abbattimento dei costi della componentistica necessaria, può essere, insieme al solare termodinamico, un'importante occasione di promozione della ricerca scientifica applicata, anche in collaborazione con privati che intendano investire nell'isola. In particolare, appare di grande interesse l'ipotesi di utilizzare questa fonte di energia pulita per la produzione di idrogeno che, a sua volta, può essere utilizzato per l'abbattimento dell'inquinamento del traffico. Si tratta di nuove e importanti frontiere tecnologiche tuttavia ancora allo stato sperimentale, che per il momento non autorizzano attese miracolistiche.

In tema di fonti rinnovabili, deve essere chiarita la questione dell'energia eolica che, pur essendo una voce importante ed interessante nel campo delle fonti non inquinanti, sta producendo un impatto devastante sul paesaggio della Sardegna, che spesso è l'unica risorsa su cui le zone interne possono costruire il proprio sviluppo. La convenienza di questo tipo di produzione, legata essenzialmente al commercio dei certificati verdi, ha provocato una esplosione di richieste nei comuni della Sardegna. E' necessario imporre immediatamente un processo autorizzativo rigorosamente subordinato ad una valutazione adeguata del quadro d'insieme e a procedure di verifica di impatto ambientale più rigorose ed efficaci di quelle attualmente praticate

Un ruolo importante può essere riservato all'energia prodotta da biomasse che possono provenire da attività di allevamento, agricole e forestali e da una raccolta differenziata della frazione organica dei rifiuti. Si tratta di una fonte di energia a basso costo e basso impatto ambientale che può fornire un contributo alla soluzione di problemi di inquinamento rappresentati dalla necessità di smaltire comunque e con dei costi notevoli gli scarti di quelle attività.

Distribuzione. Si è assistito, negli ultimi anni, ad un deterioramento progressivo della qualità della distribuzione dell'energia elettrica causato dal rallentamento degli investimenti e dalla riduzione degli organici e dei presidi sul territorio. Tutto ciò si traduce in interruzioni delle forniture decisamente superiori alle medie nazionali e in cattiva qualità delle forniture. Le linee regionali sono meno efficienti della media nazionale e scarseggiano le cabine di trasformazione. In poche parole la logica della privatizzazione non si è tradotta in maggiore efficienza ma in una logica di



mero taglio dei costi a scapito della qualità del servizio. Il Governo regionale ritiene che si debba esigere dal gestore della rete una politica d investimenti più confacente alle esigenze ed alle peculiarità del territorio sardo.



Sistema idrico

La situazione attuale. Le manifestazioni e i convegni che hanno celebrato l'anno internazionale dell'acqua nel 2003 hanno sensibilizzato l'opinione pubblica mondiale contro la politica dell'acqua che alcuni tra i paesi più sviluppati hanno diffuso negli ultimi anni. Una politica fondata sulla trasformazione dell'acqua in un bene sempre più prezioso e non disponibile per tutti a prezzi accessibili. L'acqua è invece un diritto umano universale, un bene comune imprescindibile.

Per la sua funzione di bene di prima necessità, per la vita in generale e per lo sviluppo del territorio, e per la scarsità in cui è presente nella nostra isola, l'acqua è in Sardegna una risorsa di rilevanza strategica. Una seria riforma dei servizi idrici in Sardegna è dunque un punto fondamentale del Programma di **Sardegna Insieme**.

Gli indici stimati a livello mondiale per valutare il quantitativo minimo di risorsa idrica necessario per consentire un adeguato sviluppo socio-economico, in assenza di perdite delle reti di distribuzione, sono di gran lunga superiori a quelli che si registrano in Sardegna. Allo stato attuale nell'isola sono disponibili meno di 400 metri cubi (mc) per abitante per anno. Negli anni critici si scende al valore di circa 280 mc. Il parametro valutato dai massimi organismi internazionali è di invece di un minimo di 1000 mc ad abitante per anno, al di sotto del quale il deficit idrico diventa un limite severo per la produzione agricola, lo sviluppo economico e la protezione dei sistemi naturali. Se si fa un raffronto tra le risorse disponibili ed i fabbisogni attuali (che tuttavia possono essere controllati con gli interventi a favore del risparmio nell'uso della risorsa a cui si farà cenno fra poco), si osserva che allo stato attuale si registra nell'isola un deficit medio di circa il 50%. Se si considera che gran parte del deficit deve essere scaricato sull'utenza irrigua (quella civile è infatti prioritaria e quella industriale è comunque limitata in valore assoluto), ciò significa che appena un terzo dei terreni già attrezzati per l'irrigazione possono essere effettivamente irrigati.

Inoltre, gli indici sopra indicati sono valutati ipotizzando un sistema di trasporto e distribuzione in condizioni ottimali. La situazione effettiva è dunque ancora più critica in quanto si registrano perdite di circa il 40% nell'ambito della distribuzione civile e nell'ordine del 20-30% nel settore agricolo e per gran parte dei sistemi di adduzione. E' pertanto indispensabile

Ridurre a livello fisiologico le perdite del sistema di adduzione e distribuzione

Razionalizzare il sistema di accumulo in termini di efficienza e potenziamento

Ridurre la vulnerabilità del sistema mediante le interconnessioni dei principali sistemi idrici

Adottare sistemi di monitoraggio e di gestione integrata delle risorse sotterranee e potenziare le risorse locali

Sostenere con grande attenzione e impegno il settore della ricerca e dello sviluppo di nuove tecnologie per le risorse non convenzionali.

L'analisi degli aspetti infrastrutturali e di ricerca dell'equilibrio del bilancio idrico deve essere accompagnata da un importante e urgente intervento che affronti gli aspetti istituzionali, organizzativi e finanziari. Gli indirizzi strategici che devono guidare tale azione possono essere così sintetizzati:

Governo pubblico dell'acqua che metta in capo alla Regione la responsabilità delle scelte strategiche in ordine ai diversi usi cui è destinata la risorsa, garantendo l'assunzione di decisioni partecipate e trasparenti

Definizione di un Piano generale di sviluppo che inquadri le idroesigenze nell'ambito degli indirizzi di politica economica e di assetto del territorio

Razionalizzazione e riordino delle competenze, sia dei soggetti gestori del sistema primario multisettoriale che dei soggetti gestori dei segmenti settoriali, mediante una riforma organizzativa degli enti preposti



L'affidamento in tempi rapidi della gestione del servizio idrico integrato (Legge Galli) a Società a totale capitale pubblico, cui spetta il compito di razionalizzare e rendere efficiente il settore. Solo in seguito si valuterà il ruolo che potrà essere affidato al capitale privato.

Riordino delle concessioni idriche per uso multisettoriale che assegnino le risorse perseguendo l'interesse pubblico

Definizione di una struttura delle tariffe che supporti le azioni di governo delle risorse

Un importante fattore che deve accompagnare il processo di riforma e che ne determina anche l'urgenza è costituito dall'entrata in vigore della Direttiva del Parlamento Europeo. Questa Direttiva istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di 'acque' (2000/60/CE) che all'art.9 (Tariffazione e recupero dei costi dei servizi idrici) impegna gli Stati membri ad assicurare che entro il 2010 'i diversi settori economici, operando quantomeno una distribuzione fra impieghi a fini domestici, industriali ed agricoli, contribuiscano equamente al completo recupero dei costi dei servizi idrici...'. In una regione svantaggiata come la Sardegna ciò porterebbe, nello stato attuale, a dei costi all'utenza non sostenibili. Tuttavia la stessa Direttiva prevede che 'al riguardo gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche derivanti dal recupero nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione'.

La Regione Sardegna deve pertanto al più presto predisporre un 'Piano di Gestione dei bacini idrografici' (art. 13 della Direttiva), individuando nel contempo un'autorità competente alla sua attuazione, da sottoporre all'attenzione dello Stato con riferimento 'all'attuazione di sistemi di tariffazione tali da incentivare il raggiungimento degli obiettivi ambientali della presente direttiva ed in merito al contributo dei vari settori economici al completo recupero dei costi dei servizi idrici' (art. 9, comma 2).

Tale occasione è fondamentale per attivare una procedura che consenta di coprire parte dei costi dei servizi idrici con la fiscalità generale, in relazione alla necessità di annullare lo svantaggio che, nella situazione attuale, deriverebbe per gli utenti sardi da una rigida applicazione della Direttiva.

Tale possibilità di parziale copertura dei costi deve tuttavia essere inserita all'interno di un sistema tariffario che deve essere capace di fornire precisi incentivi a favore della conservazione e del risparmio della risorsa, per contribuire a raggiungere, anche per questa via, una gestione sostenibile della risorsa idrica.

Risorse idriche, fabbisogno e sviluppo sostenibile. Il problema mediterraneo della scarsità delle risorse si associa spesso ad un comportamento sociale ed economico poco attento alle pratiche di risparmio. E' necessario che prenda sempre più piede il concetto di *gestione integrata* dell'acqua, come strategia in grado di salvaguardare la risorsa idrica per le prossime generazioni, all'interno di una visione d'insieme delle relazioni tra ambiente e società.

Più specificamente, il modello di gestione dell'acqua deve includere una rigorosa politica di contenimento del fabbisogno, attraverso l'uso di strumenti tecnici (l'utilizzo di tecniche d'irrigazione più efficienti e di culture meno idroesigenti, l'irrigazione nei cicli stagionali più favorevoli e dei suoli più fertili, il recupero delle risorse non convenzionali, come il riutilizzo delle acque reflue e di quelle con differenti requisiti qualitativi), economici (tariffe sia per unità consumata sia con sistemi volumetrici crescenti, che sono in grado di indurre una riduzione dei consumi), culturali (educazione e informazione del pubblico) e legali.

Non più dunque una politica che privilegia continua estensione e soddisfacimento dei consumi, ma una politica di controllo di questi ultimi e di educazione finalizzata a garantire un uso efficiente della risorsa. Una politica della domanda da accompagnare alla gestione dell'offerta, in un'ottica invertita dal punto di vista delle priorità, con interventi mirati non solo alla razionalizzazione del sistema di captazione e accumulo, ma anche al trasporto, alla depurazione e al recupero di risorse marginali.



Coesione sociale e solidarietà

Sanità

Il *diritto alla salute*, al pari degli altri diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione, rappresenta uno degli ambiti privilegiati per la caratterizzazione di una coalizione progressista. La battaglia per la tutela di questo diritto e per la garanzia della sua esigibilità costituisce uno dei cardini più solidi del Governo regionale e rappresenta un netto spartiacque dalla cultura del centro-destra.

I principi fondamentali su cui impostare una azione organica di revisione del Sistema Sanitario Regionale non possono che essere quelli dettati dal Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, che assume la visione del passaggio dal concetto di “sanità” a quello di “salute” e individua come elementi portanti di un moderno sistema sanitario:

il diritto alla salute attraverso la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, la prevenzione e la cultura della promozione della salute;

l'equità all'interno del sistema nell'accesso, nella tempestività, nell'appropriatezza e nella qualità delle cure;

la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti rispetto all'efficacia delle cure, al rispetto degli obiettivi definiti, alle risorse economiche disponibili;

la dignità ed il coinvolgimento “di tutti i cittadini” attraverso l'informazione e la partecipazione dei cittadini e l'attenzione alle relazioni tra istituzioni, operatori e utenti;

la qualità delle prestazioni da promuovere attraverso l'erogazione delle prestazioni compatibile con la gravità, la complessità e l'urgenza nonché mediante la formazione continua degli operatori;

l'integrazione socio-sanitaria finalizzata ad assicurare i processi di cura domiciliari per i pazienti cronici, per i malati terminali, per i soggetti deboli e i non autosufficienti e per il supporto alle famiglie;

lo sviluppo della conoscenza e della ricerca mirata al superamento dei limiti attuali per le malattie croniche;

la sicurezza sanitaria dei cittadini anche rispetto alla capacità di gestire situazioni di emergenza non prevedibili attraverso forme di prevenzione e di difesa.

Altrettanto importante è fare riferimento alle indicazioni del Programma di Azione Comunitario nel settore della sanità pubblica 2003-2008, che indica come prioritario:

attivare la lotta contro i grandi flagelli dell'umanità, le malattie trasmissibili, quelle rare e quelle legate all'inquinamento;

ridurre la mortalità e la morbilità correlate alle condizioni di vita e agli stili di vita;

incoraggiare una maggiore equità nella sanità dell'Unione Europea (U.E.), da perseguire attraverso la raccolta, analisi e distribuzione delle informazioni;

realizzare la prevenzione sanitaria e la promozione della salute.

A livello regionale, su queste linee strategiche, si deve attuare un percorso che abbia come linee d'azione prioritarie:

trasformare gli obiettivi in progetti specifici e ad attuarli;

investire nella qualificazione delle risorse umane;

adottare soluzioni organizzative e gestionali innovative ed efficaci;

adeguare gli standard quantitativi e qualitativi;



garantire i Livelli Essenziali di Assistenza su tutto il territorio regionale.

Sempre assumendo a riferimento le previsioni del Piano Sanitario Nazionale 2003-2005, si ritiene che la natura particolare dei settori di intervento e degli obiettivi strategici richiede che si attivi una "integrazione delle politiche per la tutela della salute che coinvolga anche le politiche sociali, ambientali ed energetiche, quelle del lavoro, della scuola e dell'istruzione, delle politiche agricole e di quelle produttive: la tutela della salute, pertanto, si persegue attraverso una strategia coordinata di interventi delle diverse istituzioni per rispondere pienamente ed in maniera specifica ai nuovi bisogni di salute dei cittadini.

La scelta di un *Servizio Sanitario di tipo universale, egualitario e solidale*, ridefinisce e riafferma i valori etici delle professioni sanitarie, sottolinea la centralità del cittadino e risulta contemporaneamente l'opzione che unisce maggiore efficacia e minori costi.

Oltre a un'azione politica che miri ad affermare questi valori, in contrapposizione con annunciate ipotesi di *devolution*, è da considerare che le attuali quote del PIL destinate alla sanità sono a livelli inferiori rispetto ai Paesi Europei con i servizi sanitari più avanzati.

La modifica del Titolo V della Costituzione e l'introduzione di norme di federalismo fiscale rischiano di pesare in maniera rilevante sulla qualità di servizi sanitari erogabili e rendono fondamentale il buon uso delle risorse disponibili.

E' da rilevare che, nonostante la spesa sanitaria pro-capite della Regione Sardegna sia poco al di sotto della media nazionale, alle somme complessivamente utilizzate non si è accompagnata una qualità dei servizi in linea con altre realtà regionali.

Altre Regioni come il Piemonte, la Lombardia, il Veneto, il Friuli, la Toscana, l'Umbria e le Marche, con una spesa pro-capite di poco superiore, offrono servizi di livello certamente più avanzato rispetto al nostro.

Questi dati testimoniano che, piuttosto che a scarsi finanziamenti in assoluto le carenze dei servizi sanitari in Sardegna sono state correlate con difficoltà di carattere geo-morfologico e territoriale e con alcune specificità epidemiologiche della popolazione sarda, oltre che con un utilizzo delle risorse disponibili senza una programmazione e un progetto precisi e con scelte di discutibile efficacia.

Il terreno su cui giocare la possibilità di un maggiore finanziamento dei costi della sanità sono da ricercare nella revisione dei meccanismi di pesatura delle quote di finanziamento sottolineando il disagio correlato con la grande dispersione territoriale e con la rilevanza di talune patologie presenti in Sardegna e ad alto costo assistenziale (talassemia, sclerosi multipla, diabete).

Naturalmente (non risulta sia mai stata effettuata in Sardegna) tale operazione richiede una puntuale stima del fabbisogno, in termini di esigenza di servizi e di relativi costi. A partire da questi elementi può essere efficacemente sostenuta, con le altre Regioni, la necessità di una revisione dei meccanismi di pesatura delle quote di finanziamento e la valutazione successiva dell'appropriatezza della spesa sostenuta.

La mancanza di strumenti di lettura della realtà e di programmazione si configura, non come una pur grave dimenticanza, ma come la *scelta cosciente per poter spendere arbitrariamente le risorse disponibili* (al fine di favorire interessi particolari piuttosto che quelli della collettività).

Altri elementi significativi della situazione attuale sono:

La crescita della forbice fra la domanda di salute e i servizi offerti: ciò non solo per i motivi brevemente descritti sopra, ivi compreso il mancato controllo della spesa e degli sprechi, ma anche per l'aumento dei bisogni a causa del progresso scientifico, dell'aumento della vita media, etc. Anche per questo motivo il fabbisogno finanziario dei servizi sanitari, compreso il nostro servizio regionale, è in crescita.

La popolazione sarda, che è poco numerosa e dispersa su un territorio vasto, in buona parte irregolare e con una rete di trasporti arretrata: di ciò va tenuto necessariamente conto se si vuole razionalizzare la rete dei servizi sanitari, e degli Ospedali in particolare, avvicinando la



sanità ai cittadini e non allontanandola, come succederebbe se, privilegiando il discorso economico, si chiudessero i piccoli Ospedali periferici. Ciò non significa che non si debba prendere in considerazione la riorganizzazione di tali ospedali, ma solo dopo aver definito gli obiettivi e predisposto un programma che consenta il ricorso a interventi alternativi al ricovero tradizionale e che intercettino meglio i bisogni di salute dei cittadini, eliminando, il più possibile, i ricoveri impropri.

Il Governo regionale sostiene che per tutelare la salute il Servizio Sanitario necessita di strumenti idonei e tra questi innanzitutto il *Piano Sanitario Regionale*. Individua inoltre cinque principali linee di intervento con le relative azioni:

1. Aggiornare e innovare l'organizzazione del servizio sanitario regionale

Revisione della L.R n° 5 del 26 gennaio 1995 e della L.R. n° 10 del 24 marzo 1997, adeguandole ai nuovi bisogni di salute:

aggiornarne le previsioni rispetto alle innovazioni intervenute nella legislazione nazionale
modulare il sistema, in riferimento agli assetti derivanti dalla istituzione delle nuove province

2. Definire linee generali, metodi e strumenti di programmazione del sistema sanitario regionale

Adozione del Piano Sanitario Regionale;

riorganizzazione della rete dei servizi con particolare riferimento a:

Piano regionale dell'assistenza ospedaliera

La rete dei servizi di diagnosi e cura territoriali

Le strategie e le priorità della prevenzione

definizione delle strategie e dei principi generali per il governo dei rapporti tra sistema pubblico/privato accreditato/sistema di gestione dei servizi;

adozione di strumenti di analisi che diano una visione non approssimativa della realtà sanitaria sarda e ci consentano una reale programmazione: utilizzando da subito gli strumenti disponibili, come l'Osservatorio epidemiologico regionale e gli altri strumenti semplici già disponibili, quali ad esempio le Schede di Dimissione Ospedaliera (SDO), la raccolta di dati a livello ambulatoriale, specialistico e possibilmente di base;

realizzazione di un sistema informatico e informativo, intra-aziendale e inter-aziendale, per garantire omogeneità e tempestività di informazioni al Sistema Sanitario Regionale;

utilizzo delle opportunità offerte dalla Unione Europea: il POR Sardegna 2000-2006 prevede, stanziamenti per interventi di tipo sanitario (telemedicina, etc.) che al momento non sono stati attivati;

adozione del modello della programmazione negoziata, con la Regione che garantisce i servizi appunto programmati e negoziati con gli erogatori del sistema pubblico e privato accreditato secondo il progetto di un quadro dell'offerta di servizi predeterminato e rispondente ai bisogni dei cittadini;

individuazione di ambiti interaziendali di programmazione e di analisi dei bilanci sanitari, con l'obiettivo di porre le Aziende sanitarie in condizione di programmare su una dimensione più ampia del proprio specifico ambito di competenza gli interventi di sviluppo e di promozione della qualità dei servizi erogati evitando sovrapposizioni e/o duplicazioni nell'offerta di servizi e attivando le sinergie più utili tra le Aziende stesse. Ciò porta a una riduzione della competitività tra le Aziende nella gestione delle risorse disponibili e una migliore definizione del "chi fa cosa".



3. Promuovere qualità e appropriatezza delle cure

Istituzione di un'Agenzia Regionale dei Servizi Sanitari con compiti di supporto operativo, definizione dei fabbisogni e verifica dei risultati del Sistema Sanitario;

L'Agenzia deve caratterizzarsi per un'agilità di struttura e non costituire l'ennesimo centro di potere da utilizzare per fini clientelari. La sua istituzione deve avviare un circolo virtuoso che assuma la qualità dei servizi sanitari come obiettivo primario e definisca un osservatorio sugli investimenti in tecnologie sanitarie e l'appropriatezza delle prestazioni, unitamente al monitoraggio e al controllo della spesa delle Aziende e del Sistema Sanitario nel suo complesso;

la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e degli standard correlati con le esigenze di appropriatezza delle prestazioni. E' molto importante ricordare che le prestazioni e i servizi inclusi nei LEA rappresentano il livello "essenziale" garantito a tutti i cittadini;

identificazione del governo clinico come strategia prioritaria per la promozione della qualità, che ottimizzi i risultati evitando sprechi, che garantisca trasparenza e giusta tempestività ai bisogni di salute dei cittadini, che valuti le informazioni sull'efficacia delle cure, che valorizzi l'integrazione professionale, la gestione sistemica dei percorsi assistenziali, la responsabilità diffusa e condivisa, l'apprendimento dall'errore, lo scambio e la comunicazione-partecipazione con il paziente;

riorganizzazione della rete ospedaliera: i reparti di degenza dovranno ridurre il numero di posti letto complessivi e riconvertire una parte dei posti restanti in Day Hospital, Day Surgery, da un lato e terapia semi-intensiva, lungodegenza e riabilitazione dall'altro;

definizione di una rete di servizi sanitari integrati, dall'ospedale ai servizi di medicina territoriale, in cui si concretizzino i compiti del SSR dalla prevenzione, diagnosi e cura, riabilitazione;

organizzazione di strutture o di forme di assistenza alternative al ricovero:

ospedali di comunità, che permettono di recuperare strutture scarsamente utilizzate, sono destinati soprattutto agli anziani e gestiti da medici di base, sono a basso costo e consentono ai pazienti di restare vicini ai loro familiari e riduce i cosiddetti ricoveri impropri, terapia semi-intensiva, lungodegenza e riabilitazione.

hospice, struttura per le cure palliative, per l'assistenza dei pazienti che necessitino di trattamenti in regime di residenzialità o semiresidenzialità per malattie tumorali o altre patologie in fase terminale,

assistenza a domicilio: l'ADI (*assistenza domiciliare integrata*), lanciata con molta pubblicità alcuni anni fa, non ha mai avuto le risorse economiche necessarie per funzionare in modo soddisfacente.

attivazione dei distretti socio-sanitari, dotati di reale autonomia, cui spetta il compito di predisporre i piani territoriali della salute. Occorre favorire la costituzione di organismi di coordinamento degli enti locali i quali devono collaborare con le ASL all'elaborazione dei piani e quindi esercitare funzioni di controllo sulla loro corretta attuazione. I distretti socio-sanitari potrebbero costituire anche la sede di integrazione delle prestazioni sanitarie e di quelle socio-assistenziali oggi divise fra ASL ed Enti locali;

Pianificazione dell'offerta delle attività di alta specialità, più onerose economicamente, in base alle necessità di natura epidemiologica e alle esigenze di accreditamento legate ai volumi di prestazioni erogate. (Un servizio che eroghi prestazioni di alta specialità è credibile se effettua volumi minimi di prestazioni che migliorano la competenza clinica e l'affidabilità degli operatori);



valorizzazione di tutte le altre articolazioni della medicina del territorio finalizzandole ai migliori livelli di eccellenza praticabili: dai poliambulatori ai consultori materno-infantili (e ad altri consultori da istituire per le principali malattie sociali), dalle strutture per le malattie mentali (case famiglia, etc.) a quelle per le tossicodipendenze. Tutto ciò vuol significare che anche le ASL più periferiche devono essere messe in grado di soddisfare al proprio interno i principali e più generali bisogni di salute della popolazione e che i *Centri di eccellenza*, più onerosi economicamente, dovranno essere limitati a quei pochi casi nei quali la diffusione capillare delle strutture non è conveniente per motivi epidemiologici prima che economici;

sperimentazione di servizi pubblici di medicina non convenzionale;

definizione di specifici programmi regionali per l'innovazione organizzativa e tecnologica e di *technology assessment*. L'analisi delle ripercussioni sul piano economico, sulla qualità dei processi e delle prestazioni erogate, sulla valenza etica delle attività sanitarie, è considerata uno degli strumenti di miglioramento dell'azione dei sistemi sanitari. Avviare una organica azione in tal senso (ad esempio con l'istituzione di un osservatorio regionale sulle tecnologie) può rappresentare un elemento qualificante del programma sanitario.

4. Governo economico del sistema sanitario regionale

definizione dei LEA e degli standard correlati con le esigenze di appropriatezza delle prestazioni: la logica dei LEA vuole garantire la fruibilità da parte di tutti i cittadini, secondo modelli di erogazione definiti, delle prestazioni sulla cui efficacia esistono evidenze dimostrate. Allo stesso tempo la razionalizzazione delle modalità di erogazione per le prestazioni ad alto rischio di inappropriata tende a controllare il ricorso a prestazioni di dubbia utilità ed efficacia e diminuisce, comunque, i costi per la loro produzione;

costituzione di Consorzi per l'acquisizione di beni e servizi. L'unificazione dei meccanismi di acquisto da parte delle Aziende Sanitarie e la creazione di un unico soggetto gestore dei processi di acquisto consente di operare risparmi considerevoli determinando non solo politica e risultati di risparmio nell'uso di risorse ma anche promuovendo un cambiamento culturale che parte dalla introduzione di nuovi modelli organizzativi del Sistema Sanitario e introduce innovativi livelli di governo economico del sistema;

predisposizione di linee guida e protocolli terapeutici riguardo all'uso dei farmaci, che si dovranno concretizzare in percorsi diagnostici terapeutici improntati all'appropriatezza delle cure, e concordati tra i medici e tutti gli altri operatori sanitari, con il concorso del "cittadino competente", validati secondo la metodologia della medicina basata sulle prove di efficacia per le patologie più diffuse nella popolazione. L'iniziativa deve accompagnarsi

alla formazione continua dei medici di famiglia e dei pediatri di libera scelta,

attività di farmacovigilanza,

corretta applicazione delle note della commissione unica del farmaco

corretta informazione dei cittadini sull'uso dei farmaci;

avvio del sistema formativo previsto dalle norme sulla Educazione Continua in Medicina (ECM) come strumento di promozione delle competenze professionali degli operatori e di miglioramento della qualità delle prestazioni anche correlato al sistema premiante. Regolare la funzione e il peso dell'industria farmaceutica nei processi di formazione collettiva e individuale degli operatori del Servizio Sanitario Regionale;

integrazione, corretta e trasparente, basata sulle norme specifiche che la regolano, dell'attività di didattica e di ricerca, proprie delle Università, con l'attività assistenziale e di formazione continua del personale posta in carico alle Aziende Sanitarie. Ad una fase di avvio e transitoria, con garanzia del rispetto dello stato giuridico del personale dei rispettivi ordinamenti e pari opportunità di accesso alle funzioni dirigenziali, potrà seguire la



sperimentazione operativa di forme di Azienda mista ospedaliero-universitaria sui modelli già in uso in altre Regioni d'Italia.

Promozione della sanità animale, che è uno degli elementi fondamentali per il gracile sistema economico sardo; le nostre aziende devono poter certificare il titolo di allevamenti esenti da malattie come garanzia di qualità e genuinità dei nostri prodotti di nicchia.

5. Promuovere l'informazione e la partecipazione dei cittadini

migliorare l'informazione e l'educazione alla salute dei cittadini per favorire la consapevolezza e la capacità di gestire al meglio i fattori che promuovono la salute e l'adozione di comportamenti sani. Tali azioni possono caratterizzare i percorsi di educazione-formazione scolastica ma anche tutte le fasi di formazione ed educazione permanente degli adulti nei luoghi di vita e di lavoro.

promuovere un rapporto stabile con le associazioni del volontariato e con le associazioni dei malati: una possibile azione può essere rappresentata dalla costituzione di momenti di consultazione permanente con le Associazioni attraverso conferenze periodiche o "forum" presidiati dalla istituzione regionale.

promuovere la formalizzazione di un "Patto" con i cittadini, anche attraverso il rilancio della Carta dei Servizi Sanitari che è attualmente una sorta di guida ai servizi, piuttosto che un patto tra operatori della salute e cittadini.

In conclusione, il Sistema Sanitario deve essere improntato a principi di:

- universalità;
- equità;
- solidarietà.

Dal punto di vista gestionale il servizio deve tendere a massimizzare

- efficacia
- efficienza
- appropriatezza delle prestazioni.

Deve essere chiaro che, mentre l'efficacia esprime, rispetto agli obiettivi dati, un valore in sé, efficienza ed appropriatezza delle prestazioni devono essere ad essa subordinate.

L'appropriatezza è un valore se è tarata su criteri di "avvicinamento del sistema sanitario ai cittadini" e su valori di accessibilità, fruibilità, tempestività e risposta soddisfacente alle aspettative piuttosto che subordinata a logiche solo economiche.

In tutti i casi, il pareggio contabile, non può essere l'elemento guida per le scelte in politica sanitaria; viceversa si deve riaffermare il concetto di soddisfacimento della salute dei cittadini (e in primo luogo delle fasce più deboli).

I cittadini e le comunità locali devono riconoscere come proprio il servizio sanitario regionale; con loro deve essere stretto un "Patto per la salute" improntato al rispetto della dignità umana e dei principi di universalità dell'accesso alle prestazioni sanitarie e di solidarietà, che costituiscono elementi imprescindibili di una società democratica e giusta.



Politiche attive del lavoro

Il tema dell'occupazione, in presenza di un tasso di disoccupazione tra i più elevati in Italia che diventa allarmante per alcune categorie di soggetti, costituisce uno dei temi centrali di impegno della politica regionale.

Il conseguente obiettivo, pertanto, è quello della creazione di nuovi posti di lavoro e della conservazione di quelli esistenti. Il conseguimento di tale obiettivo è essenzialmente legato alla crescita economica della regione. Tanto maggiore sarà, per qualità e quantità, la crescita economica, tanto maggiore sarà la crescita dell'occupazione.

Tuttavia, non si può prescindere, nella fase attuale, dalla adozione di opportune ed efficienti politiche del lavoro, non soltanto per accompagnare in maniera significativa il processo di creazione e di mantenimento di posti di lavoro, ma anche per far fronte ai deficit di occupazione mediante misure aventi carattere assistenziale e politiche selettive da destinare alla categorie più deboli o svantaggiate nel mercato del lavoro.

La Sardegna risente, in generale, dei ritardi accumulati nel processo di governo del mercato del lavoro che ha interessato tutte le regioni italiane. Ritardi che hanno assunto addirittura carattere patologico per l'inerzia della Regione che, negli ultimi 5 anni, non è neppure riuscita a mettersi al passo con le regioni a statuto ordinario. Così ancor oggi, a sei anni di distanza da quando lo Stato ha trasferito alle regioni ordinarie tutte le competenze in materia di mercato del lavoro e di politiche del lavoro, incluso il personale ed i mezzi materiali, la Regione sarda, paradossalmente proprio in virtù della propria specialità statutaria continua ad avere (unica tra tutte le regioni italiane) le proprie strutture ed i propri dipendenti sotto la direzione del Ministero del lavoro. I ritardi accumulati nella riorganizzazione dei servizi per l'impiego determinano, ovviamente gravi danni materiali ed immateriali.

Non meno preoccupante risulta la mancata revisione del sistema della Formazione professionale e di un sistema di politiche del lavoro, per lo più meramente ripetitivo di provvedimenti nazionali o adottati da altre regioni italiane, non solo inadeguato a produrre nuove occasioni di lavoro, ma addirittura fonte di scompensi ed irregolarità nello stesso mercato del lavoro, perché tende a confondere le politiche di creazione di posti di lavoro con le politiche assistenziali.

Linee guida per una nuova politica del lavoro. Il sistema di governo del mercato del lavoro andrà profondamente riformato alla luce di alcuni criteri ispiratori che costituiscono i pilastri programmatici in materia di politica del lavoro. Tali linee saranno sviluppate in coerenza con le linee guida indicate dall'Unione Europea, che assegnano un ruolo fondamentale alle Regioni soprattutto in materia di servizi all'impiego e di politica formativa.

Alla luce di tale ispirazione, facendo ricorso oltretutto alle tecniche legislative tradizionali anche al sistema delle "norme leggere" sempre più utilizzate nell'ambito dell'Unione Europea, si possono indicare quattro pilastri per l'azione politica finalizzata alla creazione di nuovi posti di lavoro ed un presupposto. I pilastri sono i seguenti:

Quattro pilastri per l'occupazione

- Creazione ex novo di un sistema di servizi all'impiego su base regionale
- Riordino della Formazione professionale
- Riforma del sistema delle politiche attive e passive del lavoro
- Attivazione di un sistema permanente di controllo e di valutazione delle politiche del lavoro

Il presupposto. L'efficacia delle politiche del lavoro, sia di quelle cosiddette attive che di quelle passive, richiede un ambiente non eccessivamente distorto da irregolarità del mercato. L'attuale tasso di irregolarità del mercato del lavoro in Sardegna, principalmente il lavoro nero, raggiunge livelli tali da limitare l'efficacia delle politiche del lavoro (oltretutto distorcere il principio di libera concorrenza). Si richiede, pertanto, l'adozione di misure di controllo del fenomeno, sicuramente fisiologico, ma la cui entità può e deve essere ridotta mediante una combinazione di controlli e di



specifici incentivi. Principio generale (attuabile solo in presenza delle misure indicate nel 4° pilastro) potrebbe essere la esclusione definitiva o temporanea dalla possibilità di accesso a qualsiasi incentivo erogato dalla Regione, per i datori di lavoro o le imprese responsabili di gravi violazioni delle regole del mercato del lavoro, a partire dal ricorso al lavoro sommerso.

I servizi all'impiego. La prima urgenza è quella di costruire ex novo un sistema di servizi all'impiego articolato su tutto il territorio regionale, colmando così il gap esistente con le altre regioni italiane e trasferendo effettivamente alla Regione ed alle sue articolazioni istituzionali (province e comuni) le risorse materiali ed umane ancora dipendenti dal Ministero del lavoro. A tal fine, occorre ideare e costruire i principi che presiedono al funzionamento del mercato del lavoro, tenendo conto delle profonde riforme intervenute a livello statale con la soppressione del vecchio sistema del collocamento pubblico e con l'apertura alla iniziativa dei privati anche in materia di intermediazione del lavoro, nonché delle ampie competenze riconosciute a livello regionale dalla riforma del Titolo V della Costituzione sinora totalmente disapplicate in Sardegna. Occorre individuare i luoghi e gli strumenti più idonei ed i servizi minimi da offrire a quanti sono alla ricerca di una occupazione. Il sistema dovrà essere fondato su:

Una struttura regionale limitata al coordinamento, al controllo ed alla erogazione dei servizi e delle funzioni che, per la loro complessità possono essere realizzate solo al livello regionale.

Un esercizio delle competenze prevalentemente al livello provinciale e territoriale.

Una articolazione dei Centri per l'impiego su base territoriale secondo parametri di efficienza in relazione alle prestazioni ed alla corretta allocazione delle risorse.

La creazione di sportelli a livello comunale (o intercomunale per i comuni di minori dimensioni) in grado di soddisfare, anche grazie a tecnologie telematiche, tutte le fondamentali esigenze dell'utenza. In tali sportelli, gestiti dalle Amministrazioni comunali, potranno anche svolgersi in maniera decentrata alcune più complesse funzioni (colloqui di orientamento, consulenza psicologica) ove esistano le condizioni per una realizzazione in termini di efficienza delle stesse.

L'unificazione in un unico luogo fisico allocato presso i Centri per l'impiego di tutti i servizi che il sistema fornisce agli utenti (iscrizioni, informazioni, orientamento, avviamento al lavoro o alla frequenza di corsi di formazione professionale..) al fine di semplificare l'accesso ai servizi da parte dei destinatari degli stessi.

La riduzione degli appesantimenti burocratici mediante l'adozione di procedure più snelle

La partecipazione delle parti sociali alla fase di programmazione ed alla valutazione degli interventi mediante appositi organismi.

Riforma delle politiche del lavoro. La riforma delle politiche del lavoro dovrà poggiare sulla consapevolezza dell'esistenza di un mercato del lavoro ampio ed articolato, all'interno del quale diverse categorie di soggetti (in relazione all'età, al sesso, alla localizzazione geografica, alla qualificazione posseduta) presentano caratteristiche differenziate e richiedono, quindi interventi appropriati ed altrettanto differenziati.

Non una politica, quindi, ma diverse politiche; politiche per l'occupazione e politiche contro la disoccupazione, politiche di carattere generale e, soprattutto, politiche selettive elaborate ed indirizzate con obiettivi specifici che coinvolgano, come peraltro indicavano i principi ispiratori del vecchio Piano straordinario per il lavoro, in maniera articolata le istituzioni locali e gli altri soggetti interessati.

Politiche che, tuttavia, non possono essere limitate alla mera erogazione di contributi economici, facendo tesoro dell'ampia letteratura che dimostra che la mera erogazione di benefici economici, in definitiva, costituisce una delle meno efficaci politiche del lavoro.

Le politiche del lavoro andranno quindi rielaborate a partire da alcuni principi:



Una nuova legislazione regionale dovrà essere ispirata alla fissazione dei principi, della tipologia degli interventi e della fissazione di limiti minimi e massimi degli stessi, lasciando poi alle strutture deputate alla loro attuazione (tra cui una Agenzia regionale del lavoro dotata di un ampio grado di autonomia) la scelta, volta per volta, degli interventi da adottare secondo criteri legati alla efficienza economica dell'intervento ed alla effettività dei risultati ottenibili.

Dovranno essere nettamente separate, concettualmente ed operativamente, le politiche del lavoro vere e proprie, cioè quelle che, sulla base di incentivi finanziari o normativi, appaiono idonee a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro potenzialmente stabili, cioè in grado di durare anche quando l'incentivo sia venuto meno, da quelle di tipo assistenziale, il cui costo è interamente a carico dei finanziamenti pubblici e che durano sino a quando durano gli stessi finanziamenti.

Quanto alle prime dovranno prevedere un'ampia gamma di interventi, utilizzando soprattutto quelli che in ambito europeo ed italiano hanno sinora prodotto migliori risultati, diversificandosi per tipologia e favorendo sia il lavoro autonomo, sia quello dipendente sia le forme di inserimento anche non lavorativo in grado di migliorare il bagaglio formativo generale di quanti intendono entrare o rientrare nel mercato del lavoro. Il presupposto è che, a seconda del tipo di bisogno o di situazione, si possa trovare lo strumento più adatto. Dai tirocini alle borse lavoro, dal prestito d'onore alla incentivazione del lavoro associato, dal potenziamento dei nuovi tipi di apprendistato introdotti dal Decreto n. 276/2003 all'incentivazione anche economica del lavoro subordinato nelle sue diverse forme.

Tali misure dovranno essere ispirate al massimo rigore teorico, cioè elaborate sulla base del presupposto che l'incentivo (intendendo per esso non soltanto la eventuale corresponsione di contributi, ma anche l'adozione di misure di qualsiasi tipo che possano in qualche modo indurre i datori di lavoro all'assunzione di nuovi lavoratori) sia effettivamente in grado di indurre l'azione voluta. Dovranno essere scoraggiate tutte le pratiche ripetitive o elusive adottate per esaltare la funzione di tali politiche.

Quanto alle seconde (le politiche assistenziali), esse dovranno farsi carico delle esigenze di quanti sono privi di un lavoro e garantire le risorse indispensabili per il sostentamento, privilegiando quelle che favoriscano una concreta esperienza lavorativa, anche temporanea, nell'ambito della realizzazione di servizi utili. Tali misure dovranno quindi privilegiare una esperienza lavorativa, dovranno poggiare sulla consapevolezza della loro natura assistenziale e dovranno essere impostate sulla base ad alcuni principi:

Equità retributiva che tenga conto delle peculiarità territoriali e/o del disagio di particolari categorie territoriali

Efficienza nella individuazione dei destinatari in modo da garantire una equa distribuzione di risorse

Realizzazione di misure di accompagnamento, nella fase del lavoro o parallelamente ad esso che consentano l'acquisizione di professionalità, esperienza o capacità relazionale (mediante attività di orientamento e riqualificazione professionale) in modo da favorire la possibilità di impiego per i soggetti interessati da queste misure.

La formazione professionale. La formazione professionale, come già anticipato, va profondamente ristrutturata, mediante una legge regionale di riforma, per sganciarla definitivamente dalle pastoie di tipo clientelare. Occorrerà rovesciare radicalmente i criteri che sinora l'hanno governata e potenziare la formazione continua, fattore indispensabile per garantire la continuità lavorativa in un ambiente produttivo sempre più soggetto a mutamenti tecnologici ed organizzativi. Su questo punto si rimanda al paragrafo 3.1 di questo Programma.

Un sistema permanente di controllo e di valutazione. I principi sopra indicati costituiscono il fondamento di una politica regionale destinata al governo del mercato del lavoro ed alla



realizzazione di politiche del lavoro, tuttavia un positivo risultato potrà essere garantito solo se saranno realizzate le seguenti misure, che riguardano e che si adattano a tutti i principali interventi proposti.

Sistema di valutazione. Tutte le azioni, dall'orientamento alla formazione professionale, alle politiche del lavoro, dovranno essere sottoposte ad un sistema di valutazione sistematico relativo alla efficienza ed alla efficacia delle stesse secondo i seguenti principi.

La valutazione dovrà sempre essere effettuata da organismi autonomi rispetto a quelli che pongono in essere la misura, secondo uno schema elaborato in sede di coordinamento regionale.

Va affidato a strutture esterne specializzate il sistema di accreditamento degli organismi di formazione, slegandolo dalle logiche clientelari e vincolandolo a criteri di trasparenza, di verifica dei requisiti sostanziali, di valutazione dell'efficacia.

Sistema di conoscenze. Il secondo nodo è costituito dalla organizzazione una banca dati che consenta di conoscere in tempo reale tutto ciò che riguarda le politiche del lavoro sotto il versante dei soggetti che beneficiano di incentivi che le persone destinatarie degli stessi. Il sistema dovrà essere alimentato mediante informazioni periodiche circa l'utilizzo delle politiche del lavoro che dovranno essere obbligatoriamente fornite da tutti i soggetti che intendano beneficiarne. Il sistema dovrà consentire di verificare in tempo reale la posizione di lavoratori e imprese.



4.3 Politiche sociali

Anche in Sardegna abbiamo assistito, nell'ultimo decennio, a fronte di un incremento della ricchezza materiale, a trasformazioni tali che hanno aumentato, a volte drammaticamente, il livello di incertezza e di insicurezza sociale. La modernizzazione della società si è estesa ai piccoli centri, creando nuove ricchezze e nuovi squilibri. Questo processo ha prodotto nuove vulnerabilità, disagi, disuguaglianze e povertà che investono un'ampia parte della popolazione.

La trasformazione ha inciso su tutte le istituzioni, determinando un nuovo ruolo del sistema pubblico, e contemporaneamente una presenza diffusa di nuovi soggetti che col sistema pubblico interagiscono in un'ottica di sussidiarietà orizzontale: associazioni, cooperative sociali, organizzazioni non governative, Onlus, forme più o meno organizzate di volontariato e di impegno sociale. Questi nuovi soggetti rappresentano un'importante ricchezza capace di soddisfare una vasta gamma di bisogni relazionali e di rapporti sociali primari coinvolgenti la persona umana nel suo complesso che né il mercato né le Pubbliche Amministrazioni riescono da sole a coprire.

In un contesto simile è l'identità stessa del *welfare* locale per come l'abbiamo conosciuto che subisce e subirà sempre più una profonda trasformazione.

Il ruolo delle politiche sociali regionali deve essere volto al superamento degli squilibri e dei disagi determinati dalla crescente complessità sociale, favorendo una completa e attiva partecipazione alla vita della comunità e promuovendo i diritti di cittadinanza di tutti i sardi, a partire da quelli che vivono situazioni di emarginazione. Questa rete sociale riguarda universalisticamente il benessere di tutti i cittadini, in qualunque situazione essi siano.

Proponiamo, coerentemente con la più recente legislazione nazionale in materia (eredità preziosa dei governi di centrosinistra) il superamento di un *welfare* assistenziale a favore di un *welfare* partecipato. L'economia sociale e la logica di reciprocità, da incentivare e promuovere, sono la risposta per la produzione di beni e servizi che hanno come principale finalità non l'ottenimento di un profitto, ma l'innalzamento della qualità di vita dei cittadini.

Il Governo regionale intende dunque lavorare per la creazione di una *welfare society* inclusiva, ricca di beni relazionali oltre che di beni materiali.

In questo campo il centrosinistra gioca buona parte della propria credibilità e capacità di governo. Occorre quindi un deciso impegno nel riordino legislativo, nel completamento e nell'attuazione locale di interventi quadro nazionali, in una più chiara definizione dei centri di coordinamento e di responsabilità delle politiche ora affidate in modo confuso ed inefficiente a soggetti istituzionali eterogenei.

Si tratta di riorganizzare i rapporti tra i vari soggetti coinvolti nel servizio pubblico: Regione, imprese sociali, cittadini; di ripensare e valorizzare il ruolo di ciascuno.

La legge nazionale 328/2000, che ha bisogno di azioni concrete di sviluppo nelle realtà regionali, ha lanciato un progetto di riforma che contrasta l'idea dei governi di centrodestra, che allo stato sociale assegna un ruolo "residuale" rispetto all'offerta di servizi affidata al mercato. Le istituzioni pubbliche, e quindi il governo regionale, non devono tagliare e frammentare la spesa sociale per garantire solo prestazioni minime, lasciando al mercato privato l'offerta di servizi di qualità per chi ne ha la possibilità. La nostra idea è invece quella della Carta Costituzionale, che vede in prima linea soggetti pubblici e Terzo Settore capaci di garantire l'universalismo dei diritti dalle regioni del nord all'estremo sud, fornendo risposte a partire dai bisogni espressi dalle comunità.

Le imprese sociali e gli utenti devono operare nella co-progettazione dei programmi e nella co-produzione di beni di *welfare*.

Alla politica viene chiesto, in particolare, di approfondire e sviluppare i contenuti di una domanda sociale che ha a che fare con nuove drammatiche emergenze e condizioni quali la violenza sui minori, il disagio dei giovani, l'emarginazione degli anziani, la solitudine della famiglia di fronte a grandi quotidiani problemi interni, la esclusione di disabili, la mancanza di accoglienza ed integrazione degli immigrati, l'aumento della condizione di fragilità di gruppi sociali che vedono affievolirsi sempre più il legame comunitario ed il senso di appartenenza.



Le modalità di risposta sono molteplici e di differente impatto: previdenza, prevenzione, assistenza, sanità, formazione scolastica e professionale, servizi per l'impiego e per l'inserimento lavorativo, reti di servizi culturali, sono tutti temi su cui occorre intervenire in modo integrato.

Le linee che informano il programma d'azione del Governo regionale possono essere così riassunte:

le persone e le famiglie devono avere a loro disposizione una rete integrata di servizi: sociali, sanitari, formativi, culturali, di avvio al lavoro, di mobilità e abitativi;

le risposte ai diversi bisogni delle persone, differenti nelle diverse fasi della vita, devono essere progettate in modo appropriato, flessibile e personalizzato;

i servizi domiciliari devono essere potenziati per permettere alle persone di vivere nel proprio ambiente di vita;

l'informazione e l'accompagnamento ai servizi deve essere volta alla semplificazione dell'accesso ai sostegni sociali e all'eliminazione degli ostacoli burocratici.

Obiettivi di sono:

definire **processi di democrazia partecipativa** per cui la sussidiarietà sia una prassi innovativa finalizzata ad allargare le prestazioni del *welfare*, a qualificare e rafforzare, con l'apporto fondamentale del terzo settore, le prestazioni pubbliche, per valorizzare le capacità di tutti gli attori, istituzionali e non, in un quadro di regole condivise, per rendere la gestione della spesa più trasparente ed efficiente, più vicina ai territori e alle esigenze dei cittadini.

attuare **politiche sociali attive**, che vedano la Pubblica Amministrazione intervenire a promuovere, rinforzare, "sussidiare" le diverse forme di azione sociale già operanti o che possono crearsi:

sostituendosi ai cittadini nella produzione e distribuzione di servizi di protezione sociale laddove, per motivi strutturali e di emergenza, questi non sono in grado di garantire interventi adeguati, fino a quando ciò non divenga possibile;

riservandosi la gestione diretta esclusivamente di attività e servizi che, sulla base di raffronti empirici, possano essere svolti con maggior efficacia, a fronte di uguale disponibilità di risorse, solamente da parte della Pubblica Amministrazione.

favorire **la emersione dei "mercati di qualità sociale"**, sul quale produttori sociali e consumatori sociali possano incontrarsi e scambiare servizi anche attraverso innovazioni coraggiose come ad esempio :

affidare servizi sociali in concessione, con la facoltà di applicare tariffe ai cittadini;

introdurre il sistema dei *voucher servizi* assegnati dai Comuni per il pagamento in tutto o in parte del corrispettivo dei servizi.

valorizzare il **ruolo di integrazione** del terzo settore, la sua capacità di agire trasversalmente in diversi ambiti dell'azione di governo, per realizzare coesione anche all'interno delle politiche stesse: politiche sanitarie, politiche del lavoro, politiche per la sicurezza sociale, politiche per l'istruzione, politiche culturali

attuare il nuovo Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali. La legge quadro 328, che istituisce il Sistema Integrato di interventi e Servizi Sociali, riconosce il ruolo del terzo settore, dei sindacati, delle famiglie, degli enti ecclesiali, del volontariato, individuati come attori della progettazione sociale attraverso la concertazione. La Regione Sardegna deve adottare questo importante provvedimento che sviluppa nuovi ed innovativi percorsi, in grado di coinvolgere la società civile nella progettazione, realizzazione e verifica dei servizi.

Le azioni prioritarie per avviare politiche di valorizzazione del terzo settore sono:

concreta attuazione della legge 265 del 1999, affiancata da un lavoro di informazione e di coordinamento per tutti gli Enti Locali e per i diversi soggetti sociali, finalizzato all'utilizzo delle



risorse per favorire la permanenza su territorio delle persone considerate marginali e alla diffusione nel territorio dei servizi.

piena attuazione della legge 328/2000 con particolari riferimenti, nei Piani Sociali di Zona, a:

- Politiche di promozione della libera assunzione di responsabilità degli individui;
- Sostegno e valorizzazione delle capacità genitoriali;
- Politiche di sostegno delle pari opportunità tra uomini e donne;
- Promozione di una visione positiva della persona anziana;
- Azioni di contrasto della povertà;
- Riduzione dell'abbandono e della dispersione scolastica
- Rimozione degli ostacoli legati a situazioni di handicap

sviluppo di modalità e strumenti di accreditamento e di certificazione della qualità dei processi organizzativi e dei servizi sociali erogati in regime di concessione, che dovranno essere basati su standard qualitativi prefissati e diventare i criteri prioritari nell'aggiudicazione delle gare pubbliche.

intervento sistematico e coordinato con i Comuni e con le Province sarde per la rimozione degli svantaggi dovuti alla non autosufficienza e alla disabilità

diffusione della cultura dei diritti umani attraverso la scuola e la formazione diffusa

elaborazione di politiche per la sicurezza sociale intesa come certezza di interventi di sostegno in termini psicologici, formativi, legali, di disponibilità di servizi di supporto, di mediazione intergenerazionale

valorizzazione del lavoro degli obiettori di coscienza a servizio delle associazioni di volontariato per aumentare la rete e lo scambio delle esperienze

sostegno del ruolo sociale della famiglia attraverso servizi adeguati. Per i minori urgono interventi di sostegno educativo e scolastico, che si sviluppino nelle comunità attraverso veri e propri Progetti di Città educative, in cui le varie agenzie educative integrino le risorse. Per gli anziani vanno pensate politiche non solo di assistenza ma anche di valorizzazione della memoria e della esperienza, in stretto rapporto con le relazioni familiari e dentro spazi di autonoma creatività

sostegno agli immigrati, con progetti adeguati, in grado di consentire una permanenza dignitosa a quanti transitano nella nostra regione ed al contempo garantire l'integrazione a quanti si fermano stabilmente. Sono necessari veri e propri percorsi di accoglienza culturale, interventi finalizzati ai rapporti con la madre patria e di assistenza scolastica ai figli dei residenti. L'integrazione va definita anche nell'attuazione di percorsi di inserimento lavorativo, a parità di condizioni con i sardi

raccordo con la Fondazione Banco di Sardegna, che deve svolgere un ruolo essenziale, non solo sul piano economico; rafforzare attraverso tale raccordo le azioni per lo sviluppo locale; promuovere azioni innovative quali ad esempio la creazione consorzi di garanzia fidi che possano rappresentare un polmone finanziario per i soggetti *no profit*

valorizzazione del volontariato attraverso la realizzazione del piano formativo contenuto nella legge regionale sul volontariato; un contributo per l'abbattimento dei costi obbligatori di assicurazione dei volontari; un programma di informatizzazione delle associazioni di volontariato.



5. Le istituzioni per lo sviluppo

5.1 Una Regione europea in un sistema integrato delle autonomie

In Italia, con l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione e i processi che ne stanno rapidamente derivando, tutto il fronte delle autonomie si è messo in moto. E' ormai percepibile il tramonto del modello istituzionale gerarchico (lo Stato in alto, le autonomie locali in basso) e prende forma l'avvento di un nuovo sistema "a rete", caratterizzato dal pluralismo istituzionale, dall'intersecazione dei vari livelli (europeo, nazionale, regionale, provinciale e comunale), dalla partecipazione alle scelte territoriali dei diversi soggetti pubblici (non solo le Regioni, i comuni, le province, ma anche le università, il sistema scolastico), delle rappresentanze sociali e di categoria, della stessa impresa.

In questo nuovo contesto la Sardegna è stata finora praticamente immobile. La Regione, nella sua attuale strutturazione, non è in grado di sviluppare i compiti ed le funzioni che le sono assegnati. E' urgente una profonda revisione dei rapporti fra la Regione, lo Stato e le Istituzioni europee e, allo stesso tempo, è indilazionabile un deciso processo di riforma interna, che rovesci il rapporto squilibrato oggi esistente tra la Regione, i Comuni e le Province.

Per superare questa accentuata condizione di arretratezza occorre dare vita ad un progetto generale di riforma delle istituzioni dell'autonomia con tre principali obiettivi:

- la rimodulazione del rapporto tra la Regione e l'esterno (intendendo per "esterno" tutto il complesso sistema istituzionale "reticolare");
- la ridefinizione del rapporto Regione - comuni - province (con l'"interno");
- la ristrutturazione della Regione nei suoi assetti organizzativi e amministrativi in modo tale che essa diventi il fattore istituzionale decisivo per l'integrazione delle politiche pubbliche e per mantenere coesi sistemi altrimenti destinati ad agire in modo inefficace.

Regione e nuova specialità: la riforma dello Statuto. Nell'ordinamento costituzionale del 1948 la specialità aveva lo scopo di rimarcare una particolare situazione di partenza della Sardegna, per ragioni geografiche, storiche, culturali.

Oggi con la riforma del Titolo V il nuovo assetto costituzionale riconosce in assoluto un maggior protagonismo alle Regioni, garantendo la differenziazione degli ordinamenti regionali e nel contempo mantenendo quelle che erano le specialità storiche.

In questo contesto occorre progettare un innovativo sistema istituzionale che, per un verso consenta a tutte le realtà territoriali di inserirsi nei processi di globalizzazione difendendo e valorizzando, anche in un contesto competitivo, le rispettive specificità e per altro verso utilizzi nuove forme di raccordo tra istituzioni nazionali e istituzioni regionali, volte a garantire la coesione e la solidarietà complessiva del Paese e la piena compartecipazione di tutti i soggetti alle scelte fondamentali.

Ridefinire la specialità della Sardegna porterà ad affermare una precisa soggettività politica e istituzionale della comunità sarda, mediante il riconoscimento dell'identità, della lingua e della cultura, ed aiuterà a costruire un nuovo sistema, solidale e partecipativo, sia con l'Unione Europea sia con lo Stato italiano. In questo scenario lo Statuto dovrà garantire la diretta rappresentanza della Regione negli organi e nelle procedure di formazione delle decisioni che la riguardano, sia a livello italiano che a livello europeo.

Lo Statuto dovrà prevedere l'impegno dello Stato e della Regione ad assumere le misure necessarie per promuovere l'integrazione della Sardegna in condizioni di pari opportunità nelle reti infrastrutturali e nei corridoi di comunicazione del continente europeo.

Lo Statuto dovrà essere uno Statuto dei diritti, a partire dai diritti di cittadinanza dei sardi, che dovranno garantire opportunità pari a quelle di qualunque altro cittadino europeo.



Al fine di segnare con forza la discontinuità rispetto al passato il processo di predisposizione del nuovo Statuto dovrà essere caratterizzato dal più ampio ed innovativo coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, politici e sociali della Sardegna in modo da dimostrare nei fatti la capacità della Regione di fare sistema.

La legge statutaria e il riordino interno del sistema-Regione. La legge costituzionale numero 2 del 2001, che ha preceduto la riforma del Titolo V della Costituzione, ha decostituzionalizzato le materie connesse alla forma di governo e all'organizzazione interna della Regione, che oggi possono essere autonomamente disciplinate con legge regionale ordinaria, sia pure approvata con una speciale maggioranza. Lo Statuto vigente, inoltre, attribuisce fin dal 1993 alla Regione il potere di definire con legge l'ordinamento delle autonomie locali.

Sarà dunque possibile avviare subito, con decisione, il processo costitutivo delle nuove istituzioni regionali, senza attendere la riforma con legge costituzionale dello Statuto speciale. Quelli che seguono sono i cardini fondamentali delle riforme da attuare immediatamente.

Forma di governo. Le riforme costituzionali e statutarie approvate dal Parlamento hanno introdotto nell'ordinamento la figura del Presidente della Regione eletto direttamente dal popolo, fin dall'inizio dotato del potere di nomina e di revoca dell'esecutivo regionale, al quale corrisponde nell'Assemblea regionale una maggioranza stabile, precostituita dal voto degli elettori.

La legge statutaria riformerà quindi le regole precedenti a queste innovazioni e doterà il Presidente dei più incisivi poteri di governo, di direzione dell'esecutivo, di impulso a tutta l'attività del complesso apparato amministrativo regionale.

La legge statutaria ridefinirà la composizione della Giunta, il numero e l'organizzazione degli Assessorati, secondo i criteri della riunificazione delle funzioni oggi frazionate (cui potrà conseguire un accorpamento degli attuali rami dell'esecutivo) e di coordinamento dipartimentale effettivo delle attività di governo.

Potere legislativo e poteri amministrativi dovranno essere effettivamente distinti, in modo che sia trasparente l'attribuzione alla Giunta e al Consiglio delle rispettive responsabilità.

La carica di assessore dovrà essere incompatibile con quella di consigliere regionale. Ad un esecutivo forte corrisponderà, nel quadro di una equilibrata distribuzione dei poteri, un Consiglio regionale che, con la titolarità delle fondamentali competenze legislativa e di controllo, svolgerà le funzioni elevate di ordinamento non soltanto della Regione, ma anche della 'rete' delle istituzioni politiche del popolo sardo.

In un contesto in cui la Regione mira a "fare sistema" con i comuni, le comunità montane e le province, il Consiglio regionale è destinato a svolgere le funzioni di integrazione del sistema, ossia ad assumere le decisioni che soddisfano le esigenze unitarie del sistema stesso ed in primo luogo a determinare le regole del suo funzionamento.

La complessa attività di riforma legislativa che il Consiglio sarà chiamato a svolgere renderà necessaria la revisione delle fondamentali regole di funzionamento, anzitutto con una riforma del Regolamento interno che riduca l'uso del voto segreto, riordini le competenze delle Commissioni, introduca uno Statuto delle opposizioni.

Saranno inoltre rafforzate e riqualficate le strutture di supporto all'attività ispettiva, di controllo e soprattutto legislativa, al fine di rendere concretamente possibile l'approvazione tempestiva delle necessarie leggi organiche e di riforma.

L'Assemblea legislativa assolverà alle sue funzioni con la collaborazione del Consiglio delle autonomie locali, organo costituzionalmente necessario, ancorché, fino alla formulazione del nuovo Statuto, dotato di funzioni consultive.

Al Consiglio delle autonomie locali, composto di rappresentanti dei comuni, delle comunità montane e delle province, dovrà essere garantita una partecipazione paritaria alle decisioni di maggiore rilievo politico-istituzionale ed economico, prefigurandolo come una sorta di seconda camera regionale.



Esso dovrà essere costituito immediatamente, come prima tappa della legge statutaria, per garantire che il processo di riforma complessiva del sistema regionale avvenga con la massima partecipazione di tutti gli attori istituzionali dell'Isola.

La riforma del sistema delle autonomie. Consiglio regionale e Consiglio delle autonomie concorreranno a ridisegnare l'ordinamento delle autonomie locali secondo i principi della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza.

Le riforme saranno orientate a ricondurre l'apparato regionale alle dimensioni e alle forme organizzative indispensabili per esercitare le funzioni unitarie di governo del sistema, trasferendo tutte le altre alle autonomie locali. Si procederà alla ristrutturazione delle funzioni (oggi esercitate da assessorati ed enti) sulla base di criteri di unificazione, accorpamento, semplificazione; gli enti non più necessari saranno soppressi e le relative funzioni non trasferite direttamente agli enti locali saranno gestite da apposite agenzie regionali, snelle ed efficienti.

Verrà inoltre rinnovata la legislazione e la prassi sinora seguita nelle nomine delle cariche negli enti regionali che rimarranno in funzione. La scelta delle persone da nominare dovrà segnare una profonda discontinuità rispetto al passato. Saranno privilegiate la competenza specifica in relazione all'attività dell'Ente, nonché la capacità professionale già acquisita in precedenti esperienze. Per l'intera durata dell'incarico saranno rese effettive procedure di controllo e valutazione degli obiettivi e dei risultati ottenuti.

Il sistema degli enti locali sarà rafforzato dal ruolo che dovranno svolgere le otto province, quello di nuovo, unico livello intermedio dotato di competenze di programmazione e gestione dei servizi d'area vasta, di coordinamento e di supporto della rete territoriale comunale, destinato ad assorbire tutte le funzioni oggi svolte da organismi territoriali non riconducibili alle forme associative tra i comuni (o alle comunità montane riformate e ridotte nel numero). Ai comuni e alla loro rete associativa sarà trasferita la generalità delle funzioni amministrative concernenti i servizi diretti ai cittadini.

Trasferimenti di funzioni e attribuzione di risorse finanziarie avverranno contestualmente. Al sistema delle autonomie locali sarà garantita inoltre, senza vincoli di destinazione, per il suo normale funzionamento, una quota delle entrate regionali, determinata col concorso del Consiglio delle autonomie combinando criteri di proporzionalità del gettito tributario territoriale con criteri di perequazione economica e sociale.



5.2 Una Regione leggera e trasparente

Una Regione “a più voci”, che amministri nella logica della sussidiarietà verticale e orizzontale e che sia sempre più in grado di aprirsi a una dimensione internazionale, deve essere necessariamente una Regione “leggera”, funzionale al raggiungimento degli obiettivi posti dal programma di governo, adeguata ai problemi di una società complessa, deve essere innovativa e dinamica.

L'innovazione amministrativa e il cambiamento organizzativo non sono obiettivi facili da raggiungere. L'Amministrazione regionale sarda non ha un chiaro disegno organizzativo e gli interventi realizzati finora non hanno quasi mai dato buon esito. E' un universo ricco di potenzialità, di competenze e senso di identificazione con l'istituzione, ma, sul versante organizzativo, frantumato e disperso.

Il “disordine” organizzativo dell'Amministrazione e la sua inefficienza –funzionali peraltro a politiche spesso mal programmate e inefficaci - hanno generato non soltanto incapacità a dare risposte adeguate ai bisogni della collettività ma anche crescente insoddisfazione all'interno dell'amministrazione.

I problemi dell'organizzazione regionale sono dovuti a una serie di distorsioni che si sono accumulate nel tempo: la frammentazione delle competenze fra i diversi assessorati con conseguente frammentazione dei processi organizzativi e delle procedure; una funzione di programmazione non sempre svolta in modo efficace; l'assenza di pianificazione strategica e di valutazione dei risultati e delle politiche così come di un sistema integrato dei controlli; le politiche del personale poco integrate e poco coerenti coi sistemi di incentivazione e con lo sviluppo delle carriere.

Il cambiamento organizzativo va pensato dunque su un diverso modo di definire e realizzare i processi decisionali coinvolgendo tutti gli attori che vi intervengono.

Un'analisi delle carenze più evidenti (gli sprechi, le distorsioni, i deficit di produttività) mostra la necessità di delegificare il più rapidamente possibile alcune materie per conseguire le seguenti finalità:

aumento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche;

aumento della trasparenza dell'azione amministrativa utilizzando i migliori strumenti di *e-government*;

riduzione degli ambiti normativi occupati dalla legge ma adozione di organiche leggi di riforma e per la disciplina delle nuove competenze costituzionalmente attribuite.

riduzione della complessità amministrativa per la liberalizzazione delle attività economiche;

incremento di trasparenza delle decisioni, stabilendo “chi fa che cosa” all'interno di un procedimento amministrativo.

Le strategie per avviare tale cambiamento sono:

L'integrazione con altri soggetti istituzionali per definire politiche coerenti e di ampio respiro e per individuare di concerto gli strumenti e le azioni (sussidiarietà verticale);

L'attivazione di processi di partecipazione al disegno di alcuni aspetti delle politiche e alla loro realizzazione da parte di diversi –ma selezionati- attori economici e sociali (sussidiarietà orizzontale);

La chiarezza delle regole e dei ruoli, in primo luogo nel rapporto fra politica e dirigenza;

La ridefinizione delle strutture e dei processi organizzativi per una risposta efficace e tempestiva alla pluralità e complessità delle decisioni.

La valorizzazione del lavoro pubblico attraverso politiche per il personale in grado di utilizzare al meglio le competenze, di creare benessere organizzativo, di sviluppare cultura del servizio.



Le azioni di cambiamento organizzativo da privilegiare sono:

la ristrutturazione delle strutture amministrative regionali nelle sedi di Roma e di Bruxelles che devono diventare strumenti operativi nella elaborazione delle politiche che in tali sedi vengono concordate tra le Regioni;

il rafforzamento della funzione di programmazione;

la definizione di modalità di intervento “per processi” e non solo “per progetti”, che sviluppano la capacità di lavorare in modo integrato, di scambiare esperienze e competenze, di agire in un’ottica di apprendimento organizzativo;

la definitiva applicazione delle leggi sulla “trasparenza”, da utilizzare come opportunità per una relazione più ricca e “amichevole” con i cittadini;

la valorizzazione da un lato della dirigenza e dall’altro degli uffici di staff, che possono diventare i luoghi di sviluppo di nuove competenze (analisi del contesto, valutazione di impatto delle politiche, coordinamento delle relazioni interne ed esterne);

l’applicazione dei più aggiornati e qualificati sistemi di programmazione, pianificazione, controllo e rendicontazione in forme efficaci e non curando solo gli aspetti formali –peraltro fondamentali- di conformità alle regole;

la progettazione di un sistema di valutazione dei dirigenti, strettamente legata all’attuazione del programma e al raggiungimento di obiettivi strategici;

l’applicazione del sistema di valutazione del personale, già adottato e mai applicato, orientandolo con mirate azioni di comunicazione interna e con sistemi premianti;

la messa a regime e valorizzazione del sistema informativo regionale;

la valorizzazione della rete di servizi per la comunicazione pubblica e di interesse generale.

Occorre inoltre:

procedere alle riforme necessarie a riconoscere alla Giunta ed al suo Presidente l’esercizio della potestà regolamentare, soprattutto per ciò che concerne l’organizzazione degli uffici e del personale regionale;

adottare una nuova legislazione sulle modalità di pianificazione, programmazione e valutazione dei risultati dell’azione politica e amministrativa;

vietare il cumulo delle indennità/gettoni spettanti in relazione ad incarichi conferiti nell’ambito di attività istituzionali;

adottare politiche formative e di formazione permanente mirate agli obiettivi,

introdurre nuovi criteri nel reclutamento del personale, con una gestione dei concorsi corretta e funzionale;

limitare l’affidamento di incarichi esterni ai dirigenti regionali.



5.3. Una nuova politica delle risorse finanziarie.

La prossima legislatura dovrà affrontare una situazione nuova e delicata sul terreno delle risorse finanziarie.

Da un lato occorrerà fare i conti con il pesantissimo livello di indebitamento previsto dal bilancio regionale, eredità della giunta e della maggioranza di centrodestra. I mutui autorizzati per coprire le spese di competenza hanno raggiunto praticamente il livello massimo consentito dallo Statuto, cioè una somma quasi equivalente a quella delle entrate ordinarie e le rate previste per la loro copertura assommano praticamente al totale della spesa annuale effettivamente manovrabile.

In secondo luogo occorrerà misurarsi con il completamento del riassetto nazionale della spesa sanitaria dal momento che il fondo sanitario nazionale, oggi operante solo per la Sicilia e per la Sardegna e le cui risorse di provenienza statale coprono il 75% della spesa sanitaria della Regione sarda, è destinato alla soppressione e tutta la spesa sanitaria graverà sul bilancio regionale.

Nel mezzo della legislatura scadrà inoltre il quadro comunitario di sostegno 2000-2006, di cui la Sardegna ha beneficiato come Regione inclusa nell'Obiettivo 1. Avendo superato la media del 75% del reddito pro capite comunitario dell'Europa a 15, l'Isola è destinata ad uscire dall'Obiettivo 1, nel quale, con l'allargamento dell'Unione a 25, faranno ingresso nuove realtà regionali in ritardo nello sviluppo e ad essere inserita in un regime transitorio di sostegno, per poi essere inclusa nel nuovo Obiettivo "Competitività regionale e occupazione". Si prevede che il sostegno transitorio sarà pari al 33% delle attuali fonti di finanziamento.

E' evidente che solo una politica finanziaria rigorosa e innovativa, sia sul piano qualitativo sia sul piano quantitativo, potrà consentire alla Regione di gestire una nuova fase di sviluppo e di non ripiegare nella contrazione pura e semplice della spesa e nella stagnazione.

Il primo fronte da aggredire è quello del risanamento finanziario interno. Non tutto l'indebitamento accumulato dalle previsioni del bilancio regionale è destinato effettivamente alla copertura di spese strategicamente necessarie. La cultura dello stanziamento senza progetto e della distribuzione a pioggia ha fatto sì che la Regione si sia sistematicamente impegnata a sostenere una miriade di iniziative occasionali a beneficio dei più disparati soggetti pubblici e privati: la cessazione di questa prassi non causerà danno alcuno al sistema regionale nel suo complesso. Ciò è comprovato, d'altra parte, dalla consistente mole di residui derivanti, in parte dalla lentezza della spesa, in parte assai maggiore da una previsione originariamente sovradimensionata delle singole poste di bilancio, in parte dal venir meno delle stesse ragioni che avevano dato origine a quelle previsioni. Molti stanziamenti non sono stati impegnati e molti impegni non sono più attuali sotto il profilo della necessità né obbligatori sotto il profilo giuridico.

La revisione straordinaria dei residui, affidata ad una apposita *task-force* specializzata, finalizzata a quantificare il fabbisogno reale, a ripulire il bilancio dalle pesanti scorie accumulate e a liberare risorse per renderle disponibili sarà il presupposto del primo atto di bilancio della nuova legislatura. Sarà l'occasione anche per una prima opera di semplificazione dell'enorme mole di residui legislativi, ossia di leggi o parti di leggi ormai obsolete e inutili.

Il secondo impegno, temporalmente contestuale, sarà quello di prevedere un rigoroso programma di rientro dal debito, mediante il suo consolidamento definitivo e la decisione di non incrementare più di un solo euro il livello di indebitamento effettivamente necessario e accertato.

Il terzo impegno, anch'esso a partire dalla prima manovra di bilancio, sarà quello di ricostruire il rapporto tra programmazione, politica delle entrate e politica della spesa: ogni intervento dovrà essere giustificato in base a un programma costituito da obiettivi predeterminati e misurabili; ogni spesa dovrà essere imputata a una precisa fonte di entrata.

Il quarto impegno sarà quello di rivedere le forme di compartecipazione della Regione alle spese degli altri soggetti del sistema: ad esempio, nel settore delle incentivazioni, privilegiando la concessione di incentivi in conto interessi rispetto a quelli in conto capitale.

In ordine al metodo nella programmazione sarà esteso a tutta la spesa regionale il metodo europeo. Un quadro operativo generale, definito mediante la concertazione degli obiettivi fra tutti gli attori istituzionali, economici e sociali; il metodo del ciclo unico della programmazione, che ricomprenda, senza duplicazioni o sovrapposizioni, tutte le risorse disponibili di provenienza europea, statale e regionale; un sistema generalizzato e responsabile di cofinanziamento tra



Regione, enti locali, privati; un Comitato di sorveglianza e un sistema di monitoraggio e di riprogrammazione permanente.

Un impegno specifico sarà dedicato al finanziamento del sistema delle autonomie locali. Il trasferimento delle funzioni e delle risorse adeguate per gestirle dovrà avvenire contestualmente. Una quota delle risorse tributarie della Regione, inoltre, predeterminata col coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie e quantificata combinando il criterio della partecipazione della rispettiva popolazione al gettito fiscale regionale con un criterio di perequazione economica e sociale, sarà attribuita senza vincoli di destinazione a ciascun ente locale, per garantirne il normale funzionamento. Tutti gli altri interventi dovranno essere coordinati nel quadro della programmazione generale e settoriale.

La nuova situazione rende indifferibile l'esigenza di riaprire il confronto con lo Stato sul regime delle entrate della Regione, alla luce dell'ampio processo di decentramento che ha preceduto la riforma del Titolo V della Costituzione e di quello che da tale riforma è stato avviato, ma anche dei diversi limiti intrinseci al sistema delle entrate regionali previsto dall'attuale Titolo III dello Statuto.

La sola erosione delle entrate regionali derivante dalla disapplicazione da parte dello Stato del regime statutario approvato nel 1983 è stata valutata dagli Uffici competenti in minori entrate annue pari a 245 milioni di euro per l'IRPEF e a non meno di 530 milioni per le imposte di fabbricazione, mentre la compartecipazione all'IVA è appena pari ad un terzo del gettito prodotto in Sardegna ed è ben lontana dal contribuire in modo significativo alla copertura delle funzioni normali della Regione (finalità alla quale tale compartecipazione era destinata).

Un ulteriore campo di confronto con lo Stato riguarderà l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione sul federalismo fiscale che prevede, da un lato un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale, dall'altro la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà, per rimuovere gli squilibri economici e sociali. Questo confronto sarà finalizzato:

a garantire che nei processi di trasferimento delle funzioni alla Regione, avviati e da avviare, l'attribuzione delle risorse avvenga in base a criteri di federalismo solidale: i finanziamenti dovranno cioè consentire di erogare in Sardegna servizi di livello pari agli standard medi nazionali;

a ridefinire i contenuti del concorso tra Stato e Regione per l'attuazione dell'articolo 13 dello Statuto, che dovranno tradursi non in interventi assistenziali, ma in misure volte a promuovere il collegamento della Sardegna alle grandi reti infrastrutturali, materiali e immateriali e ai principali corridoi di comunicazione del continente europeo.

La Regione sarà inoltre presente con il massimo dell'attività nel negoziato in corso sulla nuova politica di coesione e sul conseguente nuovo assetto dei Fondi Strutturali Europei, promuovendo, insieme alle altre Regioni insulari, iniziative finalizzate all'attuazione dell'articolo 158 del Trattato di Amsterdam (che impegna l'Unione e gli Stati membri ad adottare politiche specifiche a favore delle Isole).

I fondi strutturali finalizzati alla coesione rappresentano tuttavia solo una parte delle risorse comunitarie destinate alla crescita dell'Unione e di cui la Sardegna potrà beneficiare in misura progressivamente decrescente. Altre consistenti possibilità di investimenti europei possono derivare dalle politiche infrastrutturali (tutela dell'ambiente, promozione della conoscenza, ricerca dell'innovazione, sviluppo della cooperazione interregionale e transnazionale) dai fondi per investimenti della BEI. Per accedere a tali opportunità occorre anzitutto che le istituzioni regionali siano preparati a conoscerle e a censirle; in secondo luogo che sappiano essere presenti e ben accreditate nella rete di relazioni europee, in terzo luogo che sappiano elaborare e presentare progetti avanzati e competitivi. A questi compiti nuovi il Governo regionale intende attrezzare la Regione sarda.