



DOCUMENTO DELL'ASSEMBLEA DELLE RAPPRESENTANZE DEL POPOLO SARDO

LAVORO SVILUPPO AUTOGOVERNO

LE SFIDE DELLA SARDEGNA DALLA CRISI ALLE OPPORTUNITÀ

Cagliari 30 novembre 2009

INDICE

L'OBIETTIVO STRATEGICO: UNA SOCIETÀ DI LIBERTÀ, GIUSTIZIA ED EQUITÀ

IL DOCUMENTO

1. RIFORME ISTITUZIONALI, STATUTO SPECIALE E FEDERALISMO
2. IL SUPERAMENTO DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL SISTEMA REGIONALE
3. ALCUNE OPZIONI PER LO SVILUPPO: INDUSTRIA E SVILUPPO LOCALE
4. LE PRECONDIZIONI PER LO SVILUPPO: LE POLITICHE DI COESIONE

L'OBIETTIVO STRATEGICO: UNA SOCIETÀ DI LIBERTÀ, GIUSTIZIA ED EQUITÀ

L'impegno fondamentale dei sardi riguarda una società improntata alla giustizia, alla libertà e all'equità, da realizzarsi dunque attraverso la partecipazione e la sussidiarietà.

Una sussidiarietà orizzontale dove prevalgano in egual misura le opportunità per le persone, e una verticale dove tutti i territori dell'Isola possano ambire e concretizzare un'uguale dignità, ruolo e rappresentanza, e dove tutti possano abitare e vivere con uguali condizioni di abitabilità e vivibilità.

Proprio per questo il lavoro è condizione primaria ed ineliminabile di un nuovo sviluppo economico e sociale della Sardegna; in funzione di una maggiore competitività del sistema regionale, di un incremento della ricchezza, di una sua più equa distribuzione.

IL DOCUMENTO

Il documento, che discende dal patrimonio di analisi, elaborazioni, proposte, che sono state alla base delle mobilitazioni unitarie di decenni, si propone di definire un insieme condiviso di proposte finalizzato alla costruzione della Sardegna del futuro, fondato su alcuni aspetti ritenuti essenziali per imprimere una reale accelerazione al sistema regionale.

Non prescindendo, naturalmente, dagli atti di programmazione regionale e locale che si sono succeduti nelle legislature, dalle normative e dalle strumentazioni operative approvate ed attuate, con esiti alterni, per raggiungere gli obiettivi di sviluppo.

In quest'ottica vanno affrontate:

- le questioni fondamentali dell'autonomia, della specialità, del federalismo e della riscrittura dello statuto speciale della Sardegna;
- i principali nodi che hanno impedito il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo prefissati negli anni, indicando - per ciascuno di essi - le modalità per il loro scioglimento;
- le macro scelte per lo sviluppo economico e sociale.

1. RIFORME ISTITUZIONALI, STATUTO SPECIALE, FEDERALISMO E INSULARITÀ

Le profonde trasformazioni socio-economiche avvenute dal 1948 ad oggi, hanno fatto sì che gli schemi di quella «*prima*» autonomia non siano più sufficienti, né adatti a governare la società sarda.

I fenomeni legati, internazionalmente, alla costituzione dell'Unione Europea e all'espandersi della globalizzazione dei mercati e, nazionalmente, alle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione, hanno modificato profondamente il quadro delle problematiche inerenti la «*questione sarda*».

Reinterpretare e riscrivere le regole dell'autonomia sarda - alla luce del mondo del XXI secolo - significa quindi redigere il progetto di un «*modello*» statutario che coniughi insieme i bisogni della società isolana e i concetti di internazionalizzazione e di interdipendenza, capaci di integrare la società sarda con l'altro mondo continentale.

Il concetto di specialità autonomistica, come interpretata dai Padri costituenti nel 1948, ha perso gran parte dei suoi contenuti per via del quadro federalista con cui oggi si va riformando lo Stato repubblicano e degli innegabili mutamenti intercorsi nella società sarda in questi decenni.

L'autonomia in questo mutato quadro va quindi ripensata e la specialità ridefinita in senso federalista.

1.1 INSULARITÀ

CGIL CISL UIL ritengono che la specialità debba imperniarsi sul concetto di insularità, dunque sul binomio positivo di identità-diversità, ma anche sulla condizione di oggettivo svantaggio che fa gravare sul sistema sardo pesanti differenziali negativi.

La storia passata ed attuale del progresso dimostrano quale peso favorevole abbia il «*vantaggio della prossimità*» nel trasferimento di innovazioni e conoscenze fra economie contermini, come confermato emblematicamente dal caso delle Marche; le isole, al contrario, subiscono lo svantaggio della marginalità - separazione, con maggiori pesi - economici e sociali - che si ripercuotono negativamente, in termini di costi e ritardi.

La specialità dell'Isola dovrà quindi fondarsi sulla sua insularità, richiedendo statutariamente dei vantaggi (fiscali, economici, ecc.) che ne pareggino le condizioni competitive con le economie continentali, con particolare riferimento alla questione dei trasporti, della dotazione di infrastrutture, del sistema energetico.

In particolare, nell'ambito della più generale strategia di intervento a favore delle aree del Mezzogiorno di cui si sta discutendo a livello nazionale, sarebbe opportuno privilegiare la fiscalità di vantaggio per la condizione di insularità, attribuendole un fatto premiale, consistente - ad esempio - in uno o più punti percentuali in più di riduzione rispetto alle altre regioni continentali.

L'oggettiva condizione di svantaggio del sistema produttivo dovrà prevedere compensazioni con l'utilizzo della leva fiscale, ad esempio, introducendo il tema della fiscalità di vantaggio che accompagni la fase di start up e di messa a regime degli investimenti o per la creazione di nuova occupazione attraverso crediti di imposta.

A otto anni dalla modifica del Titolo V della Costituzione e dopo l'approvazione delle norme sul federalismo fiscale, appare non più procrastinabile la revisione dello Statuto Speciale della Regione sarda, alla quale si dovrà procedere attraverso una nuova stagione costituente, anche con l'istituzione di un'Assemblea Costituente del popolo sardo, in modo tale da favorire la massima partecipazione possibile della società civile, delle forze sociali e imprenditoriali.

L'attuazione del federalismo interno in Sardegna, anche con il trasferimento di risorse, poteri e funzioni agli enti locali, e la costruzione di una nuova Regione, è - tra l'altro - condizione fondamentale sia per la riscrittura dello Statuto, sia per dare efficacia ed efficienza all'azione di governo, sia per garantire un'adeguata competitività all'intero sistema economico regionale.

2. IL SUPERAMENTO DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ DEL SISTEMA REGIONALE

2.1 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Le difficoltà registrate nell'attuazione dei programmi di sviluppo costituiscono una conferma dell'inadeguatezza dell'amministrazione pubblica intesa come sistema complessivo delle istituzioni presenti sul territorio regionale; inadeguatezza che si manifesta quotidianamente, ai diversi livelli, nei rapporti con i cittadini e le imprese.

CGIL CISL UIL ritengono sia necessario intervenire su alcuni aspetti:

- garantire una presenza adeguata dell'amministrazione statale e pubblica più in generale, tenuto conto delle peculiarità del territorio regionale;
- incentivare e sostenere il processo di associazionismo comunale per la gestione a livello di bacino politiche e servizi a livello sovracomunale;

- proseguire nel processo di riforma dell'amministrazione regionale;
- prevedere forme di istituzionalizzazione dei rapporti partenariali a livello regionale e locale.

In questo contesto, particolare rilievo assume il problema della lentezza nella spesa che si traduce nella importante dimensione dei residui passivi, una costante di tutti i bilanci della Regione Sardegna e di quelli di molti enti locali.

A livello regionale questo particolare problema va affrontato con:

- una riorganizzazione operativa dei processi decisionali interni all'amministrazione regionale;
- norme e processi di semplificazione che, nel rispetto della correttezza contabile e amministrativa, consentano tempi di spesa compatibili con le esigenze delle imprese e delle persone;
- un chiarimento con lo Stato circa la possibilità di derogare ai limiti penalizzanti del patto di stabilità per quanto riguarda la possibilità di spendere risorse disponibili che non comportino indebitamento.

2.2 INFRASTRUTTURE

ENERGIA. L'energia rimane il primo e più importante nodo infrastrutturale da risolvere sia per riconfermare l'attuale apparato produttivo sia per implementarlo e diffonderlo.

Gli obiettivi principali da conseguire consistono nel raggiungimento dell'autosufficienza energetica dell'Isola e nell'abbattimento del costo dell'energia elettrica, in modo da allinearla con il costo medio nazionale.

In questo ambito diventa prioritario:

- completare il processo di diversificazione del parco di generazione, riducendo ulteriormente la dipendenza dai derivati del petrolio;
- favorire lo sviluppo delle energie rinnovabili (eolico, solare, biomasse), nel rispetto dei parametri produttivi già previsti nel piano energetico regionale;
- completare il progetto GALSI, condizione irrinunciabile per qualsiasi ipotesi di sviluppo, e realizzare la rete di distribuzione interna per le imprese e per i cittadini;
- valorizzazione del carbone Sulcis, attraverso la realizzazione dell'integrazione del processo produttivo miniera - centrale, e lo sviluppo della ricerca per lo stoccaggio e la cattura del CO₂, e per attività di sperimentazione di tecniche di utilizzo del carbone sostenibili.

In questo contesto, presupposto essenziale è il completamento delle infrastrutture energetiche principali, tra queste la realizzazione del sistema di connessione tra Sardegna e resto del Paese (cavo SAPEI).

Ancora, è fondamentale impegnarsi sul versante del risparmio energetico, per i risvolti positivi che può avere in termini economici, occupazionali, ambientali e di qualità della vita.

In materia di energia, CGIL CISL UIL ribadiscono in modo fermo e determinato la scelta di non consentire l'installazione nell'Isola di centrali nucleari e/o depositi di scorie radioattive.

MOBILITÀ. Sulla complessa tematica dei trasporti e della mobilità, è da premettere che gli svantaggi derivanti dalla già richiamata insularità richiedono su questa materia un'attenzione ancora maggiore rispetto a quella prestata in condizioni di normalità, quale quella delle altre regioni non insulari.

Il sistema infrastrutturale di trasporto deve garantire il diritto alla continuità territoriale per le persone e per le merci (costi e possibilmente tempi pari a quelli sostenuti nel resto del Paese).

Per i trasporti esterni, bisogna quindi:

- mantenere e migliorare il sistema di continuità territoriale aerea e marittima;
- prevedere la continuità territoriale marittima per le merci, con meccanismi da definire nel quadro di regole della Unione Europea.

Per la mobilità interna, obiettivo principale delle politiche regionali, anche in attuazione dell'articolo 3 dello statuto della Regione, deve essere quello di prevedere un sistema intermodale basato sulle reti aeroportuale, portuale, ferroviario e viario, superando l'attuale deficit infrastrutturale, attraverso:

- un tessuto connettivo fatto di adeguate reti stradale e ferroviaria per completare il sistema portuale e quello aeroportuale, favorendo il processo di specializzazione di porti e aeroporti;
- lo spostamento di quote consistenti di trasporto merci dal gomma a ferrovia-nave, anche con l'estensione degli incentivi delle autostrade del mare alla nostra Regione;
- la costruzione di un sistema integrato di trasporto pubblico locale, capace di costituire una valida alternativa all'uso del mezzo privato;
- la creazione in Sardegna del polo manutentivo aereo e del centro di carenaggio per il sistema del naviglio.

SISTEMA IDRICO. Il processo di riforma del settore idrico in Sardegna, in attuazione della direttiva comunitaria 2000/60 e della normativa nazionale in materia, risulta realizzato nella parte che disciplina la gestione della risorsa multisettoriale, ma è rimasto largamente inattuato nel Servizio Idrico Integrato e nel settore irriguo.

Appare indispensabile ribadire che l'acqua è un bene pubblico, la cui proprietà e governo devono rimanere in capo alla Regione, così come la proprietà delle reti e degli impianti. In questo senso deve essere riformata la legge regionale 29 del 1996, separando il costo della realizzazione delle infrastrutture da quello relativo alla distribuzione dell'acqua.

Il nuovo Gestore unico ABBANOA deve accelerare il processo di spendita delle ingenti risorse per l'ammodernamento delle reti e degli impianti, migliorando i processi di depurazione e distribuzione, eliminando perdite insostenibili che ricadono sui cittadini.

Nel settore irriguo, appare indispensabile introdurre pratiche colturali che tengano conto dell'oggettiva limitatezza della risorsa idrica (l'agricoltura utilizza circa il 70% dell'acqua distribuita) e superare atteggiamenti di resistenza alla puntuale misurazione e fatturazione dei consumi.

In ogni caso, piuttosto che destinare ancora risorse pubbliche alla realizzazione di nuovi impianti di captazione, è prioritario puntare al completamento della rete regionale di interconnessione dei bacini, programmare interventi sistematici rivolti al rifacimento delle reti, alla depurazione dei reflui, alla moltiplicazione di impianti di riciclo e di servizi funzionali al riutilizzo della risorsa, e all'educazione sul suo uso responsabile.

2.3 CREDITO

L'infrastrutturazione bancaria e finanziaria della Sardegna appare, per le esigenze attuali delle imprese e dei cittadini, inadeguata e le condizioni di accesso al credito svantaggiate.

Negli anni della Rinascita l'intervento pubblico aveva predisposto un «sistema regionale del credito» strutturato su tre capisaldi: (a) una banca di credito ordinario, agrario e fondiario (Banco di Sardegna); (b) un istituto «speciale» per il mediocredito industriale (il CIS); e infine (c) una società finanziaria per il venture capital e la promozione industriale (la SFIRS).

Oggi, con l'intervenuta de-specializzazione bancaria e con le maxi-fusioni fra banche, sono sparite le banche regionali (con menti, guida e interessi in loco), mentre la SFIRS appare una sorta di ibrido, con un ruolo non ben definito tra società finanziaria di salvataggio di imprese in crisi e di società di revisione interna per la Regione. Ora, per ridare al credito la funzione d'essere uno degli strumenti a sostegno dello sviluppo, sarebbe necessario:

- attuare, innanzitutto, convenzioni con gli istituti bancari operanti nell'Isola perché offrano prodotti finalizzati al consolidamento a medio termine dei debiti a breve, con particolare attenzione alla difesa dell'occupazione ed alla ripresa degli investimenti nelle PMI operanti nell'isola;
- ridare alla SFIRS chiarezza di ruolo e di compiti, specializzandola nelle attività di «*prestatrice*» a tempo di capitale di rischio sia nella fase di start-up che nel sostegno di piani industriali finalizzati allo sviluppo quantitativo e qualitativo delle attività;
- promuovere il rafforzamento e il consolidamento attraverso processi aggregativi dei Consorzi Fidi, che portino a soggetti di particolare solidità e competenza.

3. ALCUNE OPZIONI PER LO SVILUPPO: INDUSTRIA E SVILUPPO LOCALE

Il sistema produttivo della Sardegna è attualmente caratterizzato da alcune anomalie, alcune d'una patologia congenita e altre di più recente affezione. Per certi versi, almeno da una ventina d'anni a questa parte, appare come un sistema «*ingessato*», privo di motivazioni alla crescita, orientato più ad una resistente sopravvivenza che ad una propensione verso crescita e sviluppo.

Dando quindi come punto di partenza il 1985, si può riscontrare:

- una caduta verticale degli investimenti produttivi, tanto da collocarci agli ultimi posti fra le regioni italiane,
- una quasi inesistente apertura verso l'internazionalizzazione, tanto da rilevare come quasi assente il capitale straniero presente nella nostra imprenditoria,
- un'assenza sempre più marcata di attività di promozione territoriale a nuovi investimenti,
- una modestissima attenzione verso la ricerca e l'innovazione,
- una propensione sempre intensa verso le attività tradizionali, a basso rischio e verso prodotti «*maturi*», in gran parte diretti ad un mercato domestico e con modesti risultati nel fatturato,
- una difficoltà sempre crescente ad attingere al credito agevolato ed alle leggi facilitative agli investimenti, sia per le incertezze determinate dalle procedure che da un quadro normativo complesso e talvolta contraddittorio.

Appare perciò necessario sostenere in Sardegna l'insediamento e la crescita dei settori produttivi, puntando all'attrazione d'investimenti esterni, anche attraverso l'utilizzo di un organismo snello ed efficiente (dando un diverso ruolo all'agenzia «*Sardegna Promozione*») vocato e specializzato nel marketing territoriale, che operi in raccordo con Sardegna Ricerche e con la SFIRS, privilegiando - attraverso un fattore di premialità - le nuove iniziative che rispondano all'obiettivo di coniugarsi con sinergie da filiera e con la struttura produttiva locale, sia nel settore primario che nelle produzioni manifatturiere di base.

Oltre all'attrazione degli investimenti esterni, è necessario alimentare la capacità autoctona del sistema imprenditoriale sardo a crescere autonomamente, non ripetendo l'errore del passato, di aver consumato consistenti risorse senza saperle rinnovare o far fruttificare.

Per fare ciò, c'è da mettere insieme dei «*progetti*» e degli «*strumenti*» utili e necessari per modernizzare il sistema produttivo sardo, stimolando la sua capacità di auto-svilupparsi e superare il suo atavico «*nanismo*», creando un'adeguata struttura finanziaria e tecnologica di supporto, favorendo processi di capitalizzazione e internazionalizzazione delle imprese, valorizzando il «*made in Sardinia*».

3.1 INDUSTRIA

Il comparto manifatturiero in Sardegna è quello che appare maggiormente in sofferenza, sia per cause di tipo strutturale, sia per gli effetti della crisi contingente.

Nell'indicazione degli obiettivi da perseguire, si ritiene di dover indicare due azioni da intraprendere in contemporanea: quella di intervenire sul sistema esistente, con traguardi a breve-medio termine e quella di progettare e disegnare lo sviluppo futuro, per traguardi di medio-lungo periodo.

Sull'esistente:

- a) sulle produzioni di base, la chimica non può che essere strategica per l'economia generale di un Paese come il nostro, che è fra i cinque o sei più industrializzati del mondo. Quel che si evidenzia è che l'attuale assetto proprietario ha gestito gli impianti sardi con la logica pseudo-industriale della semplice utilizzazione degli impianti, poco o niente concedendo all'innovazione di processo e all'introduzione di nuove tecnologie. La Sardegna, al contrario, non può rinunciare all'industria chimica: rimane la richiesta di partenza per assegnare agli impianti sardi, che costituiscono una vera filiera produttiva nella quale si integrano gli stabilimenti di Sarroch, Macchiareddu, Ottana e Porto Torres, un ruolo ed una collocazione adeguati a salvaguardare le produzioni e l'occupazione, come presupposto per lo sviluppo di ulteriori attività a valle. Analogo ragionamento deve essere fatto, pur nella complessità rappresentata dalla presenza di grandi gruppi multinazionali, per il settore metallurgico.
- b) sui comparti manifatturieri delle PMI
- c) l'agroalimentare è legato principalmente ai prodotti lattiero-caseari e vinicoli. Con una prevalenza, in tema di fatturato, della trasformazione del latte ovino. Se gli enopoli sardi - soprattutto quelli privati - sembrano godere di buona salute (con un portafoglio di prodotti d'alto livello), il totale delle produzioni (in valore e in quantità) è ancora modesto. Nel lattiero-caseario - sia vaccino che ovino - l'Isola è in una posizione di rilievo nazionale. Mentre per il settore vaccino l'azienda egemone, la 3A di Arborea, appare assolutamente competitiva (e con ottime performance gestionali), il settore dell'ovino denuncia non poche criticità per via della crisi del tipo «*romano*» che, nei mercati esteri tradizionali (USA), va risentendo pesantemente della concorrenza dei similari e imitativi prodotti rumeni e argentini (oltre il 50% del latte ovino viene ancora oggi trasformato in «*romano*»). Occorre quindi far sì che:
 - il comparto venga sempre più interessato da interventi innovativi, soprattutto nel campo della trasformazione, sfruttando le qualità e la naturalità dei nostri prodotti primari (utilizzando ed indirizzando l'attività di «*Sardegna Ricerca*»),

- il comparto venga interessato da collegamenti di «*filiera*» con il settore dei produttori primari, in modo da costituire una «*rete*» integrata che si raccordi con maggiori capacità con le richieste del consumatore finale e con le esigenze del settore della commercializzazione,
- il comparto promuova e ricerchi una sua internazionalizzazione, richiamando anche investitori esterni in produzioni innovative che possano indirizzare - attraverso un'integrazione «*sistemica*» - nuove, diverse e più remunerative coltivazioni (con un ruolo più propositivo ed efficace dei laboratori di ricerca come l'AGRIS).

Nell'ambito dell'agroalimentare sarebbe necessaria la creazione di «*strutture*» in grado di certificare e valorizzare la filiera produttiva agroalimentare e zootecnica (carne, latte e derivati, vino, olio, ecc.), prevedendo anche in agricoltura la logica dei distretti produttivi. In questo quadro operare per l'accorciamento della filiera produttore-consumatore, anche attraverso l'organizzazione della vendita diretta.

Sulle nuove ipotesi di sviluppo, vanno favorite occasioni d'industrializzazione nel campo della bio-medicina, delle bio-tecnologie, della micro-meccanica e in quei campi in cui - come le energie rinnovabili - partendo dalle risorse della programmazione comunitaria può indirizzarsi la ricerca applicata (delle Università e di Polaris-CRS4), supportando le imprese in fase di start-up o gli spin-off.

In questo ambito, va verificata l'attuazione - attraverso l'aggiornamento dell'Intesa Stato/Regione - della realizzazione di investimenti produttivi in settori in espansione e tecnologicamente avanzati, come la cantieristica nautica o l'aerospaziale, con il coinvolgimento dei gruppi nazionali Fincantieri e Finmeccanica.

3.2 SVILUPPO LOCALE (INTEGRAZIONE – AREE INTERNE – GOVERNANCE)

Date le caratteristiche del sistema produttivo, ma anche geografico/demografico, del territorio regionale, mentre il settore manifatturiero costituisce un ambito su cui intervenire specificamente, gli altri comparti (primario, artigianato, turismo, servizi, ...) necessitano di un approccio integrato.

Si tratta cioè di procedere all'interno di una logica di sviluppo integrato nel quale le diverse attività, sviluppandosi entro un quadro programmatico unitario, concorrono a creare reddito, occupazione e qualità della vita.

Partendo dalla imprescindibile considerazione che il territorio regionale per l'85% è da considerare « *rurale*», è da ritenersi centrale il ruolo del primario e dell'impresa agricola intesi come soggetto multifunzionale in grado di produrre, intervenire sull'ambiente in funzione di protezione e di conservazione e di sviluppare ulteriori attività economiche con esso integrabili.

Esistono sperimentazioni ed elaborazioni frutto del lavoro degli anni passati che possono costituire un punto di partenza, ma che occorre valutare, correggere, ricondurre a sistema.

Occorre in particolare potenziare la capacità di sviluppare in maniera integrata le diverse politiche per consentire un salto di qualità nei risultati di sviluppo e qualità della vita nelle aree interne e in quelle più deboli.

A questo fine va individuata una « *sede*» di governance locale nella quale tutti i soggetti che operano sul territorio (istituzionali, economici e sociali), ferme restando le singole responsabilità, concorrono a definire le scelte e i programmi e a mettere a sistema i diversi interventi.

Appare pertanto necessario mettere a sistema e implementare:

- [LE ATTIVITÀ AGRICOLE](#); oggi godono di un vantaggio competitivo legato all'immagine della Sardegna che però va messo a frutto attraverso:
 - la crescita aziendale verso la costituzione di vere e proprie imprese, dotate di capacità di relazionarsi con i mercati,
 - la scelta in direzione di produzioni di alta qualità e accertata naturalità, oggi privilegiate dal mercato,
 - l'assunzione della certificazione e della garanzia attraverso i marchi di filiera o territoriali.
- [LA FORESTAZIONE](#); oltre l'attività di tutela del patrimonio boschivo, è necessario sviluppare:
 - interventi di forestazione produttiva e valorizzazione delle attività boschive,
 - interventi di valorizzazione delle biomasse di origine forestale,
 - progetti di recupero e di sostegno ad attività tipiche, turistiche e ricreative, sviluppabili all'interno del bosco «aperto».
- [L'ARTIGIANATO](#); anche in questo comparto, in particolare per le produzioni tipiche, occorre agire con politiche volte alla crescita imprenditoriale: accesso al credito, commercializzazione, associazionismo, sono alcune delle principali opzioni per garantire una maggiore capacità di penetrazione sul mercato, interno ed esterno.
- [LA GESTIONE DEI BENI CULTURALI](#); è indispensabile proseguire nella costruzione delle condizioni di piena fruizione del rilevante patrimonio culturale regionale, spesso situato in luoghi di notevole pregio ambientale e paesaggistico, attraverso:
 - un più stretto legame tra l'offerta culturale/naturalistica con adeguati livelli di ricettività e ospitalità,
 - un maggior raccordo tra le imprese di gestione verso la costruzione di un sistema in ambito ottimale.

Questi comparti e queste attività possono trovare importanti sbocchi di mercato nell'ambito dei flussi turistici che annualmente si riversano sulle coste della Sardegna.

Mettere in relazione le attività economiche regionali, e in particolare delle zone interne, con il turismo delle zone costiere rappresenta un obiettivo fondamentale; occorre quindi individuare momenti e sedi nelle quali i livelli di governance possono integrarsi con i sistemi ricettivi costieri, non solo per indirizzare quote sempre maggiori di visitatori verso i territori interni, ma anche per favorire accordi di fornitura per prodotti alimentari ed artigianali.

Turismo che è stato un importante ed efficace motore per avviare la modernizzazione della società sarda, come occasione di nuovi investimenti immobiliari, di una rivoluzione nei trasporti, di un'evoluzione nelle professioni, di una trasformazione della stessa geografia antropica dell'isola con una triplicazione dei sardi residenti nelle località costiere.

Va detto però che il mercato turistico va cambiando assai rapidamente ed alcune attrattive valide nei decenni passati sono ormai in declino.

Le cause sono diverse e vanno:

- dalla sempre più evidente tendenza alle vacanze brevi (7-15 giorni),
- dalla presenza dei collegamenti aerei low-cost,
- dalla richiesta di maggiori e più variate attrattive: non bastano più per l'offerta turistica sarda il mare, le spiagge ed il sole, ma viene richiesto anche lo sport, la salutistica e gli auditori per congressi,

- dalla possibilità, vista l'internazionalizzazione dell'utenza, di far conoscere e di far visitare i luoghi più significativi dell'Isola (dall'archeologia all'architettura ed all'ambiente naturale).

Questo comporta che l'offerta - sia ricettiva che di servizi - dovrebbe adeguarsi, attraverso una necessaria rimodulazione delle strutture, in modo da renderle - per comfort e prezzi offerti - in linea con la nuova differente domanda.

È infine importante rinforzare il ruolo e la presenza pubblica nel settore, riorganizzandola anche per grandi aggregati territoriali, in modo che svolga in modo più efficace e coordinato le opportune azioni di promozione del territorio sui mercati esterni, che stimoli e indirizzi l'adeguamento delle attrezzature turistiche del territorio e la certificazione di qualità, spinga l'integrazione fra zone costiere e interne, organizzi la rete territoriale dei servizi all'utenza, raccolga e gestisca tutte le informazioni statistiche relative al territorio.

4. LE PRECONDIZIONI PER LO SVILUPPO: LE POLITICHE DI COESIONE

La coesione sociale rappresenta una preconditione per lo sviluppo: il livello di istruzione della popolazione e dei lavoratori, la qualità dei servizi territoriali, il rispetto della legalità, costituiscono fattori indispensabili per dare competitività al territorio. Non è possibile uno sviluppo economico basato esclusivamente su interventi sul sistema delle imprese e del lavoro: oggi più di ieri sono necessarie politiche che garantiscano la vivibilità del territorio, adeguati livelli di assistenza sociale e sanitaria, di istruzione, servizi per il lavoro moderni ed efficienti.

4.1 ISTRUZIONE, FORMAZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA

Una delle leve fondamentali dello sviluppo economico e sociale è il sapere, la sua diffusione, l'istruzione e la formazione delle persone che lavorano; è anche per ragioni economiche che bisogna fare della cultura, dell'istruzione e della formazione il vero motore del progresso.

In questa direzione è indispensabile superare il deficit di istruzione della popolazione, una carenza di innovazione e ricerca nel sistema delle imprese, un inadeguato sviluppo tecnologico e i bassi livelli di produttività del lavoro.

A tal fine, per quel che riguarda il sistema dell'istruzione, date le primarie competenze dello Stato, è indispensabile acquisire i poteri e le funzioni inerenti la reale organizzazione della rete scolastica all'interno di un quadro normativo che garantisca diritti e doveri parametrati su standard minimi nazionali.

È altresì necessaria la riforma della legge regionale sul diritto allo studio, che risale alla fase pre-autonomia delle istituzioni scolastiche.

La situazione sarda è tale che richiede la costruzione di una scuola del territorio, inserita nei contesti culturali internazionali; un servizio moderno e ancorato ai principi costituzionali, che:

- risponda agli scopi istituzionali, formando i cittadini del domani, partecipi della vita democratica ed economica della Sardegna,
- sia leva per contrastare la crisi e favorire la ripresa economica, affrontando le nuove sfide della globalizzazione, dei veloci cambiamenti sociali, della ricerca e delle nuove tecnologie,
- affronti il mutamento dei riferimenti valoriali, promuovendo la convivenza e il libero confronto,
- valorizzi la specificità della nostra Isola con il suo portato di cultura, storia, ambiente e con le sue vocazioni economiche.

Sull'università e la ricerca è indispensabile il collegamento con la società, i territori e le imprese. Si tratta di far sì che la ricerca non sia fine a se stessa, ma sia

nell'ambito di quella pura e di quella applicata, si producano risultati finalizzati alla crescita delle opportunità di lavoro e di sviluppo.

È necessario un adeguamento delle strutture e dell'offerta scolastica e universitaria agli standard europei, ivi compresi quelli della didattica e ricerca post-universitaria.

Non è sufficiente però una razionalizzazione del sistema per garantirgli maggiore efficacia, è urgente anche adottare misure e meccanismi di sostegno allo studio per i giovani.

Per dare maggiore qualità alla didattica e alla ricerca è indispensabile un monitoraggio dei risultati e l'adozione di incentivi. Bisogna dunque investire sul tutoraggio didattico, sull'orientamento e il placement, monitorando e valutando l'efficacia delle azioni. È necessario potenziare gli uffici universitari per il collegamento con il mondo delle imprese e la valorizzazione dei prodotti della ricerca.

In linea generale, sull'intera filiera è utile adottare una visione di inquadramento del problema che consenta di capire come e perché il deficit di un segmento si rifletta sull'efficienza complessiva del sistema. Un sintomo di tutto questo è l'assenza di politiche per l'università nei programmi operativi regionali.

La Regione Sardegna deve dunque adottare una strategia e una programmazione sia sui singoli tasselli che sull'intera filiera.

È altresì indispensabile una rivisitazione della normativa regionale sulla ricerca e una verifica sull'efficienza e l'efficacia dei centri regionali a ciò abilitati.

Circa il sistema della formazione è invece necessario intervenire attraverso:

- la revisione del sistema di accreditamento delle agenzie formative anche in linea con gli indirizzi e gli accordi Stato/Regioni rivisto ponendo al centro la qualità del servizio, il reale rapporto con il territorio, l'efficacia della degli interventi realizzati;
- la realizzazione di un sistema completo di servizi per il lavoro e delle reti informative capace di individuare l'evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro;
- la realizzazione di un quadro di interventi rapidi per le situazioni a rischio dei lavoratori che vengono investiti dalla crisi delle imprese, favorendo i processi di riqualificazione ed incentivazione, prevalentemente rivolti a programmi di ripartenze produttive delle imprese di appartenenza;
- la realizzazione di un piano straordinario immediato di intervento per la formazione iniziale di disoccupati o inoccupati che abbia l'obiettivo di proporre soluzioni di inserimento lavorativo;
- la realizzazione di interventi di attenzione e sostegno alla formazione dell'apprendistato.

Infine, questo processo - peraltro già delineato nel DSR - va rilanciato con una messa in campo di competenze straordinarie di governance dell'intero sistema, in grado di intervenire immediatamente in tutte le situazioni in cui autonomie locali e articolazione del sistema regionale non riescano a garantire il rispetto degli obiettivi, dei tempi, di controllo e monitoraggio sia del sistema di formazione professionale che dei servizi per l'impiego.

4.2 POLITICHE DEL LAVORO

Le politiche attive del lavoro costituiscono un efficace strumento di stimolo per l'economia e di crescita per l'occupazione, in quanto finalizzate ad accrescere l'occupabilità delle forze lavoro e, più in generale, favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

In questa direzione particolare attenzione deve essere rivolta, con specifici interventi, alla condizione del lavoro giovanile e femminile, sia per gli alti tassi di disoccupazione, sia per l'urgenza di innestare nel mercato del lavoro e nelle attività produttive di servizio un valore aggiunto fondamentale rappresentato dalle professionalità di genere e giovanili.

Accanto alle storiche diseconomie, la Regione Sardegna sconta anche il ritardo nell'approvazione della legge di riforma dei servizi per l'impiego che ancora oggi, dopo circa 4 anni, non ha avuto piena applicazione in alcune sue parti importanti.

In altri termini, è ancora da costruire il sistema di governo delle politiche del lavoro in Sardegna, riconducendo quindi a una logica programmatica e operativa unitaria tutti i soggetti che, a vario titolo e a diverso livello, hanno competenza in materia (Regione, Province, Comuni, privati).

Il sistema di governo per raggiungere risultati significativi, deve necessariamente integrarsi con il sistema dell'istruzione e della formazione da un lato, il sistema delle politiche sociali dall'altro.

Oltre agli interventi sul sistema, appare necessario evitare di disperdere risorse finanziarie e di individuare singoli strumenti operativi estemporanei, al di fuori del quadro programmatico condiviso richiamato in precedenza. In questo contesto, sarebbe sufficiente attivare e raccordare i vari momenti istituzionali previsti dalla legge regionale 20, a partire dalla Commissione regionale per le Politiche del Lavoro.

4.3 POLITICHE SOCIALI PER LA SALUTE

Come detto in precedenza, un sistema di welfare equilibrato e diffuso costituisce preconditione per uno sviluppo duraturo.

Il principio della coesione sociale deve quindi improntare tutte le politiche pubbliche; superando una concezione settoriale del sociale, e facendogli assumere un carattere di trasversalità che condizioni con la logica dell'inclusione tutte le azioni di governo.

Migliorare le condizioni materiali ed immateriali del vivere individuale e collettivo, a partire dai più deboli, e assicurare alle persone l'universalità dei diritti fondamentali significa anche rendere effettive politiche di redistribuzione della ricchezza e garantire parità di accesso ai servizi a tutti i cittadini sardi.

Anche in questo contesto, la programmazione unitaria dovrebbe puntare a definire standard qualitativi e quantitativi di servizi e prestazioni, da applicare in modo omogeneo in tutti i territori, e dovrebbe essere costantemente monitorata per verificare il raggiungimento dei risultati in termini di efficacia ed efficienza dei servizi e delle prestazioni.

Principi da garantire dovranno essere:

- l'effettiva integrazione fra politiche sociali, sanitarie, dell'istruzione, della formazione, del lavoro, urbanistiche, abitative;
- la creazione della rete dei servizi, non solo a livello di programmazione ma anche di gestione.

In questo quadro è necessario un forte governo unitario in ambito locale che sia capace di programmare e gestire le seguenti politiche che dovranno essere decise ed indirizzate dalla Regione:

- contrasto alla povertà a sostegno di vecchi e nuovi poveri, in una logica di inclusione, facendo leva, in raccordo con i servizi per l'impiego, sullo strumento dell'inserimento lavorativo;
- crescita e diffusione in tutto il territorio regionale dei servizi per l'infanzia;

- rafforzamento del fondo per la non autosufficienza, migliorando l'assistenza domiciliare e quella integrata e sostenendo direttamente le famiglie che hanno in carico persone non autosufficienti;
- rafforzamento delle politiche per gli adolescenti e i giovani atte a garantire la promozione della persona e l'educazione alla socialità e a prevenire gravi fenomeni come l'abbandono scolastico, le condizioni di dipendenza e, talvolta, di devianza.

La logica di riequilibrio territoriale dovrà guidare le scelte di programmazione e di governo nel campo delle politiche per la salute. Se è vero infatti che la coesione sociale costituisce un presupposto per lo sviluppo economico, garantire alle zone interne lo stesso livello di organizzazione dei servizi delle aree urbane, diventa una scelta obbligata. Si tratta - in altri termini - di garantire i livelli essenziali di assistenza sociale e sanitaria, che devono essere universali, rivolti a tutti i cittadini, così come sancito dalla Costituzione.

La programmazione e la gestione delle politiche della salute dovrà prevedere le seguenti direzioni:

- interventi di prevenzione negli ambienti di vita e di lavoro, con la rimozione dei fattori di rischio e campagne di educazione alla sicurezza e alla salute. Queste dovranno riguardare sia i luoghi di lavoro, per puntare alla diminuzione della quantità inaccettabile di infortuni anche mortali, sia i luoghi di vita, a partire dalle scuole, per trasmettere stili di vita improntati alla prevenzione di molte malattie attraverso il controllo dell'alimentazione e pratiche corrette di attività fisica;
- rafforzamento della territorialità attraverso il potenziamento dei distretti e la diffusione di servizi alternativi all'ospedalità capaci di fornire risposte tempestive al bisogno di salute della popolazione. Una rete articolata di strutture sanitarie e socio riabilitative è infatti prioritaria per le persone e le famiglie, oggi costrette ad affrontare in solitudine problemi di non autosufficienza, anche temporanea, e di cronicità come sofferenza mentale, dipendenze e disabilità;
- una rete ospedaliera improntata alle esigenze della Sardegna e non solo al rispetto dei parametri nazionali sui posti letto. È prioritaria infatti la conciliazione tra le peculiarità socio geografiche della nostra Isola e la necessità di garantire prestazioni di livello ottimale. Si dovranno superare i viaggi della speranza, esterni ed interni al territorio regionale, attraverso una diffusione e un dimensionamento delle strutture ospedaliere nella regione adeguati alle diverse esigenze.

Lo svolgimento di queste politiche dovrà essere garantito dal Servizio Sanitario Regionale.

Le strutture pubbliche dovranno essere strutturate e sostenute per essere in grado di assicurare le prestazioni; l'iniziativa privata va definita con chiarezza al fine di conciliare la libertà di scelta nelle cure da parte dei cittadini e la libertà di impresa, con la programmazione nell'utilizzo delle risorse e con la garanzia di qualità e appropriatezza delle prestazioni.

La diffusione dello stato sociale e dei servizi rivolti alle famiglie comporterà la positiva conseguenza di alleviare il carico assistenziale che oggi grava quasi esclusivamente sulle donne sarde e ne rende problematica l'entrata nel mercato del lavoro; più libere dal lavoro di cura le donne avranno maggiori possibilità di impiego, specialmente se sostenute da adeguate politiche attive.