

SARDEGNA

Tra i principali tratti che nel corso del tempo hanno maggiormente concorso a definire l'attuale immagine della Sardegna vi sono certamente la presenza di una debole armatura urbana e un'assoluta prevalenza del tessuto rurale. Questi elementi negli scorsi decenni sono stati certamente all'origine del 'malessere' sociale ed economico, prima ancora che civile e culturale, che ha innescato quei potenti flussi migratori verso la costa e le agglomerazioni urbane, con conseguente speculare spopolamento delle zone interne. Ad un osservatore attuale pertanto l'armatura infrastrutturale storica dell'Isola appare come *sfalsata* rispetto a quella insediativa, con un disegno di aste e vettori che non corrisponde più alla rete delle nuove polarità civili e industriali.

Questa riflessione deve essere tenuta in particolare evidenza che per evitare che lo stato di inadeguatezza del sistema infrastrutturale sardo venga sempre esclusivamente ricondotto alle categorie concettuali della marginalità geografica e del ritardo di sviluppo. Elementi certamente presenti e di rilievo notevole, ma che da soli non consentono di inquadrare correttamente il fenomeno. Nel corso degli ultimi trent'anni sono infatti emersi radicali elementi di trasformazione nelle attività territoriali che hanno ridisegnato in modo indelebile alcuni importanti infrastrutture regionali. Il sistema infrastrutturale sardo nel campo dell'energia aveva un consolidato punto di forza nel sud-ovest dell'Isola, sia in termini di produzione (carbone del Sulcis) che di consumo (polo metallurgico di Portovesme), con tutto un sistema di infrastrutture di supporto di altra natura. La crisi del comparto rende quindi la rete infrastrutturale energetica sbilanciata verso sud-ovest, come all'opposto risulta sbilanciata nella direttrice nord-est la rete trasportistica di fronte al rapido incremento del traffico passeggeri estivo sul nodo Olbia-Golfo Aranci.

Un secondo elemento del primo ordine da tenere in conto è il mutato quadro istituzionale che presiede alla programmazione e conduzione di importanti infrastrutture di area vasta. La creazione di quattro nuove circoscrizioni provinciali ha infatti radicalmente mutato l'assetto territoriale posto alla base di piani e programmi. Il quadro istituzionale determinatosi con l'elezione degli organismi consiliari ed esecutivi delle nuove otto Province della Sardegna consente di impostare, da parte delle Province e con maggiore chiarezza rispetto al passato, una riflessione aggiornata sui temi dell'urbanistica e della pianificazione territoriale di area vasta e sulla attività delle Province in questi settori. Da una parte si tratta di assumere in modo coerente la nuova organizzazione territoriale disegnata dai nuovi otto ambiti provinciali per definire le politiche di governo del complessivo territorio regionale e dall'altra di segnalare in modo compiuto i limiti della situazione sarda nel processo di trasferimento delle competenze urbanistico-ambientali dal livello regionale a quello provinciale e di definizione del nuovo rapporto fra livelli istituzionali regionali e locali.

Nel decennio 1995/2005, le quattro vecchie circoscrizioni provinciali hanno impostato, elaborato e concluso la pianificazione di area vasta impostata in Sardegna a seguito dell'approvazione della Legge Urbanistica Regionale N. 45/1989. L'elaborazione dei PUT ha avuto un percorso prevalentemente "formale", con un coinvolgimento oggettivamente modesto del sistema dei Comuni e dei soggetti diversi (pubblici e privati) che nel territorio svolgono importanti funzioni organizzative e di servizio. La Regione si è limitata ad un accompagnamento "organizzativo" dell'attività di Piano da parte delle Province, senza che la nuova esperienza di pianificazione di area vasta entrasse in qualche modo nelle decisioni regionali di organizzazione del territorio, sia sul versante infrastrutturale che su quello urbanistico-territoriale. L'approvazione formale dei PUT non ha modificato questo atteggiamento regionale e nella situazione attuale la pianificazione provinciale non svolge di fatto alcuna funzione di indirizzo, né rispetto al livello regionale né rispetto al livello comunale o alla pianificazione di settore.

LE INFRASTRUTTURE SARDE

Se si passa ad indagare lo stato attuale del sistema infrastrutturale sardo emergono le seguenti considerazioni. Globalmente l'assetto infrastrutturale dell'Isola appare in numerosi campi in peggioramento, ben evidenziato da numerosi indici che, per lo scorso decennio, evidenziano un maggior divario dagli standard nazionali. Nei trasporti, ad esempio, il mezzo collettivo copre soltanto 8,1% della mobilità totale contro un 16,5% a livello nazionale con una pluralità di soggetti non governati e una mancata risposta alla domanda ed al diritto di mobilità delle zone interne. Certamente è mancata una politica 'di sistema', integrata con la definizione delle destinazioni e dell'intensità d'uso del territorio proprie della pianificazione territoriale.

TRASPORTI

Uno degli immediati effetti dell'assenza di una visione sistemica è che, al crescente impegno di risorse, corrispondesse uno spostamento dalla mobilità privata a quella collettiva. C'è un ritardo nella integrazione modale tra gomma e ferro, e tra ferro, gomma e infrastrutture portuali e aeroportuali e l'APQ sulla Mobilità del marzo 2004 ha dato solo una parziale risposta. intermodalità.

E' evidente che risulta necessaria una profonda riorganizzazione del sistema della mobilità attraverso una razionalizzazione dei diversi sistemi, un processo di gerarchizzazione e integrazione modale e la promozione di modalità innovative per le aree a domanda debole e per un minor impatto ambientale). La specifica condizione di insularità esige da un lato interventi per attenuare gli svantaggi socioeconomici e dall'altro un forte impegno di rafforzamento complessivo del sistema Sardegna come piattaforma infrastrutturale e di servizi, integrando il corridoio plurimodale di scambio, la rete a maglie larghe interna, la rete di infrastrutture e servizi di integrazione interna.

Le possibili linee di lavoro:

- emanazione di una 'norma quadro' regionale, ai sensi del D.Lgs. 422/97, che crei un sistema integrato di trasporto regionale contenente: il Piano Regionale dei Trasporti, gli 'standard' minimi dei servizi di interesse regionale, la ridefinizione del TPL e il ruolo degli Enti Locali nei servizi aggiuntivi;
- applicazione del Trattato di Amsterdam, che sancisce per le isole un regime differenziato rispetto alle altre regioni europee in tema di continuità territoriale delle merci;
- un riequilibrio del traffico passeggeri internazionale aereo sviluppando le potenzialità della nuova infrastruttura aeroportuale di Cagliari;
- riduzione dei tempi di connessione ferroviaria dei porti principali;
- ovviare all'assenza di strutture autostradali con l'adeguamento della grande comunicazione Nord-Sud ed il completamento delle tre porte d'ingresso urbano Olbia, Porto Torres e Cagliari;
- intervenire con una serie di interventi *leggeri* per migliorare globalmente l'accessibilità delle zone interne a bassa densità demografica.

Più specificamente risultano evidenti nei vari sistemi locali di trasporto alcune particolari condizioni critiche. L'accessibilità delle aree interne è compromessa, oltre che dalla mancanza di infrastrutture adeguate, anche dalle insufficienti, e talvolta scadenti, caratteristiche geometriche e di progetto, nonché dall'assenza di un'opportuna manutenzione della rete viaria. Il supporto infrastrutturale appare quindi del tutto inadeguato a sostenere le tendenze dello sviluppo socio-economico delle differenti aree in cui si può considerare articolato il territorio sardo. Infatti, da uno studio sull'accessibilità all'interno dell'Isola è risultata evidente la differente e migliore accessibilità territoriale per le regioni servite da strade quali la S.S. n°131, la S.S. n°131 DCN e dalle strade realizzate al servizio degli insediamenti delle Aree di Sviluppo Industriale e dei Nuclei di Industrializzazione.

Drammatica è la situazione della rete ferroviaria esistente. Essa è di scarso rilievo, non assolve neppure a funzioni di metropolitana regionale nelle aree urbane, in connessione con i nodi di trasporto aerei e marittimi. È, inoltre, soggetta a una serie progressiva di interventi di ridimensionamento.

In sintesi, quindi, la rete principale, stradale e ferroviaria, serve adeguatamente solo le aree più sviluppate, ma non assicura adeguate condizioni di accessibilità ad ampie aree dell'Isola. Inoltre, gli interventi in atto risultano spesso localizzati sulla rete principale, perciò le regioni interne continuano a permanere nelle attuali condizioni di carente accessibilità. Per di più gli interventi suddetti hanno spesso riguardato solo singoli itinerari e mai le reti da essi sostenute.

Tutto ciò si traduce in un deficit di accessibilità che interessa diverse parti dell'Isola. Il problema si presenta in particolar modo nelle cosiddette aree a bassa densità insediativa, aree che, data l'accentuata "organizzazione per poli" del territorio, devono far fronte a spostamenti anche a lunga distanza per poter usufruire di determinati servizi. In tali aree parlare di interventi sul sistema dei trasporti localizzati in base a una "politica della domanda" risulta quantomeno inadeguato, è chiaro invece che bisogna introdurre nel ragionamento i cosiddetti benefici indiretti che possono derivare da un investimento sulla rete dei trasporti.

Il sistema dei trasporti e la rete viaria vanno quindi adeguati alle realtà socio-economiche del territorio e alle sue direttrici di sviluppo, nel rispetto, nella salvaguardia e nella valorizzazione delle particolari situazioni storico-ambientali, e in armonia con una complessiva programmazione economica. La progettazione dei trasporti va quindi affrontata non più in chiave settoriale, ma deve ritenersi parte integrante della pianificazione territoriale. Si impone quindi la necessità della riqualificazione funzionale della rete viaria, ovvero la ricostruzione di un sistema a rete che distingua le funzioni territoriali e le funzioni assolute nell'ambito della rete stradale di appartenenza dei collegamenti viari, assicurando un'omogeneità di offerta e di livello di servizio per le infrastrutture di interesse locale, provinciale, regionale o interregionale.

Tra gli obiettivi della riqualificazione funzionale rientra la possibilità di porre le premesse per una diversa organizzazione del territorio regionale, che ne favorisca il riequilibrio, ad esempio nelle zone a bassa densità demografica, ricucendo le aree più deboli, mantenendo e garantendo la struttura dei servizi puntuali di uso collettivo e favorendo l'accessibilità agli stessi. Ciò si realizza anche, ad esempio, ponendo una maggiore attenzione sulla rete più che sul singolo itinerario, con particolare interesse verso quelli che possiamo definire sistemi urbani minori, ovvero sistemi urbani che oltre che soffrire di una generale carenza di infrastrutture di trasporto presentano anche un progressivo spopolamento e impoverimento generale.

Appare dunque opportuno in futuro intervenire in modo capillare su alcuni assi baricentrici alle aree interne attualmente trascurati. L'adeguamento degli itinerari con velocità di progetto comprese tra 80-100 km/h rappresenta un contributo decisivo, con costi contenuti, per un dimezzamento dei tempi di viaggio e l'ampliamento dei bacini di utenza dei servizi, delle occasioni di lavoro, della fruizione delle opportunità di relazione sociale e culturale. Tale adeguamento può quindi realizzarsi tramite la riqualificazione funzionale delle infrastrutture viarie esistenti e quindi non solo mediante la costruzione di nuove vie di comunicazione, peraltro difficilmente sostenibili dal territorio attraversato.

ACQUA

Il sistema idrico della Sardegna soffre della peculiare dimensione delle fluttuazioni climatiche nell'isola, risultando spesso inaffidabile e comunque inadeguato. La cifra caratteristica di questo sistema infrastrutturale è la sua vulnerabilità, che ha esposto più volte il territorio a gravi situazioni di emergenza. E' vero peraltro che alla scarsità delle risorse si associa frequentemente un uso poco attento e che uno degli obiettivi fondamentali resta quello della gestione integrata dell'acqua, intesa come strategia di salvaguardia della risorsa idrica per le future generazioni attraverso azioni di contenimento della domanda, di recupero, di tariffazione di educazione e legali.

Per superare l'emergenza, nel rispetto dei vincoli strutturali, occorre stabilire quale sia il livello di idroesigenze sostenibile in termini ambientali e compatibile con lo sviluppo economico-sociale. Il primo compito è quello della razionalizzazione del settore in base alla Direttiva 2000/60/CE, attraverso misure come l'individuazione per ogni bacino idrografico di un'autorità distrettuale, l'analisi dell'impatto delle attività umane sul sistema delle acque, la verifica economica dell'utilizzo idrico e l'elaborazione di un piano di gestione sulla base di prezzi che compensino i costi ambientali (anche con misure compensative tariffarie per l'utente finale), e un approccio economico integrato al sistema della risorsa idrica.

ENERGIA

Nel settore dell'energia è forse più che in altri evidente il passaggio da un ruolo che vedeva la mano pubblica impegnata prevalentemente nel programmare, finanziare e gestire infrastrutture a un ruolo di governo attraverso l'elaborazione di politiche coerenti con le direttive comunitarie di integrazione e concorrenza, le liberalizzazioni e privatizzazioni e lo sviluppo sostenibile. Compito fondamentale della pubblica amministrazione diventa quindi l'indirizzo, la tutela dell'interesse generale sociale ed ambientale.

Nel campo dell'energia questo compito passa soprattutto attraverso l'uso delle risorse a basso impatto come il metano, colmando uno storico gap infrastrutturale dell'Isola e l'impiego di fonti energetiche rinnovabili. In relazione al progetto di metanizzazione la Sardegna non è più punto di arrivo, ma area di passaggio del metanodotto che il Governo si è impegnato a realizzare secondo il nuovo schema di metanodotto Algeria-Sardegna-Corsica-Liguria-Francia. Sulla base del "Piano di metanizzazione per le reti urbane e relative infrastrutture" approvato nel maggio 2004 sono in fase di definizione le priorità attuative.

Per le fonti rinnovabili è in corso –come è noto– una robusta riflessione sul bilancio benefici/costi ambientali della produzione di energia eolica, mentre sono in corso le iniziative di stimolo del "Programma Tetti Fotovoltaici" e il programma "Solare termico".