

L'urbanistica in Sardegna del secondo dopoguerra agli anni '60 – di Gavino Santucci

Il secondo dopoguerra in Sardegna

Prima di analizzare i principali processi urbanistici e edilizi in Sardegna, è necessario raccontare brevemente quale fosse il contesto economico e sociale dell'isola alla fine della seconda guerra mondiale.

Secondo gli studiosi e gli analisti, nel secondo dopoguerra l'economia dell'isola viveva una forte depressione, determinata non solo dagli eventi bellici ma anche dalle particolari condizioni economiche.

I dati a nostra disposizione ci dicono che nei vent'anni compresi tra il 1951 e il 1971 la pastorizia e l'agricoltura, che da sola aveva la metà degli occupati complessivi, avevano perso circa 130.000 posti di lavoro. Dalle miniere, che rappresentavano la quota principale delle attività industriali dell'isola e in alcune zone erano il motore dell'economia locale, erano andati via poco meno di 17.000 addetti. Il settore dell'abbigliamento, in cui erano presenti la maggior parte delle donne impegnate in attività industriali, iniziò nel dopoguerra un fortissimo declino. Quasi assenti erano le attività manifatturiere tessili e meccaniche, fondamentali per la crescita economica nell'Italia settentrionale.

Tra il 1951 e il 1971 aumentarono di 74.000 unità le famiglie il cui capofamiglia si trovava in condizione non professionale (pensionato, casalinga, in cerca di prima occupazione, studente), mentre 52.000 abbandonavano il settore dell'agricoltura per cercare lavoro in altri settori o, addirittura, per smettere di lavorare¹.

Nel 1971 la popolazione attiva formava il 42,80% della popolazione residente oltre i 14 anni e il 30,97% di quella residente totale (in Italia arrivava al 36,59%). Di questo 42,80%, il 21,52% lavorava nel settore primario (in Italia il 17,22%), il 34,91% nel settore secondario (Italia 44,34%) e il 43,57% nel terziario (Italia 38,44%)².

Una delle principali novità di questo periodo fu lo sviluppo del settore turistico e delle attività alberghiere, avvenuto principalmente dopo il 1963. Le località più famose erano, e sono tuttora, Alghero, Santa Teresa di Gallura, Cala Gonone, Villasimius e vari insediamenti della Costa Smeralda, nata nel 1962. Secondo i dati, nel 1956 gli alberghi della Sardegna ospitarono 147.575 persone, mentre gli stranieri sono stati 12.000³.

Nel 1950 nacque l'ESIT, con compiti di promozione turistica dell'immagine della Sardegna, e nel 1952 l'ISOLA, che promuoveva prodotti tipici locali del lavoro artigiano⁴.

Il principale fenomeno che caratterizzò la Sardegna in questo ventennio fu il forte aumento dell'emigrazione. Sulla base dei dati, possiamo osservare come nel decennio 1951-1961 il deficit migratorio era intorno alle 78.000 unità, nel decennio successivo intorno alle 148.000 persone. La

¹G. Fara, *Profili e flussi di popolazione e lavoro nella Sardegna degli anni '50. Prime parziali riflessioni*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna (a cura di), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuccu Editore, Cagliari, 2001, cfr. pag.44.

²M. L. Gentileschi, F. Barreca, *Sardegna*, articolo pubblicato su Enciclopedia Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/sardegna_res-e7f1b7bb-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

³*Idem*

⁴V. Cossu, *Modelli di sviluppo e territorio*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna, *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuccu Editore, Cagliari, 2002, cfr. pag.12.

maggior parte delle persone si trasferì verso il Piemonte, la Lombardia e il Lazio, molto meno consistente l'emigrazione verso l'estero, soprattutto nella Repubblica Federale di Germania⁵. Alla luce di questi dati, è importante comprendere quale fu lo sviluppo urbanistico in Sardegna nel corso di questi anni.

I principali processi urbanistici in Sardegna

Nel 1971 gli abitanti presenti in Sardegna erano 1.473.800, in leggero aumento rispetto ai 1.276.023 del 1951 e ai 1.413.289 del 1961. Nella provincia di Sassari abitavano 273.021 persone (in diminuzione rispetto ai 379.818 del 1961), a Nuoro 273.021 (nel 1961 erano 283.062) e a Cagliari 802.888 (in aumento rispetto ai 750.410 di dieci anni prima). Il totale dei comuni della Sardegna passò da 351 nel 1961 a 356 nel 1971. La popolazione presente ammontava a 1.441.284 unità, pari al 97,79% di quella residente⁶.

I principali processi che attraversarono la Sardegna furono l'urbanesimo e l'esodo dalle campagne e dai piccoli insediamenti minerari.

La popolazione si concentrò principalmente nei centri (95,53%, nel 1951 era il 93%), mentre il 2,98% degli abitanti residenti viveva nelle case sparse (dieci anni prima erano il 5%) e l'1,48% nei nuclei (nel '61 il 2%). Tra le città sarde, quelle che superavano i 100.000 abitanti erano Cagliari (223.376, nel 1961 erano 181.499) e Sassari (107.125, dieci anni prima erano 89.924). Sette centri urbani, invece, superavano i 20.000 abitanti, quasi tutti in forte aumento rispetto a dieci anni prima: a Olbia il tasso di crescita era del 36,62%, a Nuoro del 34,73%, a Quartu Sant'Elena del 33,97%. Solo a Carbonia la popolazione diminuì del 12,37%, a causa della crisi del settore estrattivo e della conseguente emigrazione, mentre a Iglesias la popolazione rimase stazionaria⁷.

In generale sono stati i centri in cui si sono insediate attività industriali e turistiche, quasi sempre presenti nella fascia costiera, ad aumentare la propria popolazione, mentre i paesi dell'interno erano attraversati da un forte spopolamento.

All'interno delle maggiori città, Cagliari e Sassari, la novità principale fu la nascita delle periferie, con uno sviluppo comparabile a quelle presenti nei grandi centri urbani italiani. Queste aree furono immediatamente caratterizzate da un'elevata concentrazione di residenze popolari di massa, da carenze infrastrutturali e dall'assenza di servizi. Lo sviluppo edilizio che portò alla nascita delle periferie fu un'occasione unica per tantissimi imprenditori, attratti da un'attività che richiedeva un basso livello tecnologico per le aziende, pochi capitali per addetto, minime capacità organizzative e un basso livello salariale per una forza lavoro non qualificata⁸. L'attività edilizia, inoltre, rappresentò per le tante persone che giungevano dalla campagna la prima possibilità lavorativa, divenendo un ottimo serbatoio di manodopera non specializzata per il settore⁹.

Secondo i dati a nostra disposizione, gli addetti al settore delle costruzioni passarono dai 24.000 del 1951 ai 55.000 del 1961 (nonostante questi siano i dati ufficiali, l'alta percentuale di sommerso da sempre presente nel settore ci costringe a raddoppiare questi numeri)¹⁰.

⁵M. L. Gentileschi, F. Barreca, *Sardegna*, articolo pubblicato su "Enciclopedia Treccani", https://www.treccani.it/enciclopedia/sardegna_res-e7f1b7bb-87e9-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/

⁶*Idem*

⁷*Idem*

⁸C. Donolo, *Sulla borghesia del sottosviluppo*, in Centro di Documentazione di Agrigento (a cura di), *I nuovi termini della "questione meridionale"*, cfr. pag.166-167.

⁹M. Lelli, *La rinascita fallita*, Libreria Dessì, Sassari, 1975, cfr. pag.109.

¹⁰V. Cossu, *Modelli di sviluppo e territorio*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna, *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuec Editore, Cagliari, 2002, cfr. pag.12.

Ciò nonostante, il problema abitativo in Sardegna era molto forte: secondo il censimento del 1951 erano circa 9400 i nuclei famigliari che abitavano in grotte, baracche, cantine, magazzini e carrozzoni ambulanti; le abitazioni sovraffollate erano addirittura il 35%; il 7% delle famiglie, inoltre, non aveva una casa in cui abitare. Altrettanto grave era l'assenza dei servizi nelle abitazioni della Sardegna: l'acqua potabile mancava nel 57,9% degli alloggi, il bagno addirittura nel 94,4%, l'illuminazione nel 26,7% delle abitazioni. In alcuni casi la differenza era molto forte non solo con le regioni del Nord Italia ma anche con il meridione. Se in Sardegna, ad esempio, le case con l'acqua potabile erano il 43,1%, nel meridione erano il 49,8% e nel Nord Italia erano l'83,3%¹¹.

Nelle zone rurali, invece, il periodo è contrassegnato dal prosieguo del mito della "colonizzazione interna" che perdurava dagli anni del fascismo e, sebbene non portasse più alla creazione di "città nuove", continuava a rispondere ad un'esigenza ruralistica ma non più anti-urbana¹².

Così Alessandra Casu nel saggio "Le campagne e la riforma agraria: piani per nuove comunità" ci descrive i processi di colonizzazione:

A volo d'uccello balza agli occhi il disegno fortemente geometrizzante, iper-razionale che traccia poderi rettangolari limitati da viabilità, canali e filari alberati a eucalipti (tipiche essenze da bonifiche, con ulteriore ruolo di frangivetro). Su ogni podere insiste una casa colonica, di norma distante dalle altre: un disegno che, secondo le specifiche della "ruralistica", nega il ruolo aggregante della città e del villaggio, relegati a mere funzioni di servizio¹³.

La colonizzazione, sempre secondo la Casu, creava nuovi borghi di servizio – talvolta anche residenziali - il cui ruolo fondamentale era giocato da infrastrutture talvolta standardizzate e circondate da dimore coloniche¹⁴.

In seguito alle opere di trasformazione fondiaria e di colonizzazione agricola furono fondati il centro di S. Anna tra Uras e Oristano; una borgata a Porto Conte nei dintorni di Alghero; un piano di ripopolamento della regione della Nurra, nel Nord-Ovest della Sardegna, ad opera dell'UNRRA-CASAS¹⁵.

Nel prossimo paragrafo analizzeremo il primo provvedimento legislativo del dopoguerra dedicato al settore edilizio: la legge n.43 varata il 28 febbraio 1949, «Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori», meglio nota come Legge Fanfani.

¹¹G. Fara, *Profili e flussi di popolazione e lavoro nella Sardegna degli anni '50. Prime parziali riflessioni*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna (a cura di), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuec Editore, Cagliari, 2001, cfr. pag.38.

¹²A. Casu, *Le campagne e la riforma agraria: piani per nuove comunità*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna (a cura di), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuec Editore, Cagliari, 2001, cfr. pag. 64.

¹³*Ibidem*.

¹⁴*Ibidem*.

¹⁵L'UNRRA, acronimo di *United Nations Relief Rehabilitation Administration*, era un'organizzazione internazionale delle Nazioni Unite con sede a Washington, istituita il 9 novembre 1943 per assistere economicamente e civilmente i Paesi usciti gravemente danneggiati dalla seconda guerra mondiale. L'organizzazione traeva i suoi fondi dai contributi degli Stati che non avevano subito devastazioni e, dunque, potevano offrire denaro per la ricostruzione post-bellica. In un secondo momento, la sua opera venne estesa anche ai Paesi sconfitti. L'organizzazione, entrata a far parte delle Nazioni Unite nel 1945, fu sciolta il 3 dicembre 1947.

In Italia l'UNRRA fu affiancata dal CASAS, il *Comitato Amministrativo di Soccorso e Assistenza ai Senzatetto*. Quest'ultima sostituì l'UNRRA dopo il suo scioglimento e, mantenendo la denominazione e la struttura precedente, proseguì i progetti di pianificazione territoriale e l'opera di realizzazione dei nuovi insediamenti sino alla trasformazione nel 1962 in ISES, *Istituto per lo Sviluppo dell'Edilizia Sociale*.

I progetti INA-CASA in Sardegna

Durante gli anni '50, in risposta alle richieste popolari emerse in quegli anni, furono emanati differenti provvedimenti legislativi per il mezzogiorno: la riforma dell'assetto agricolo; il completamento e l'adeguamento delle reti infrastrutturali idriche, elettriche e dei trasporti; il miglioramento delle condizioni igieniche e abitative; la "legge stralcio" per la riforma agraria; la trasformazione fondiaria affidata a Enti appositamente costituiti.

Dal punto di vista edilizio nel 1949 il Governo varò la legge Tupini per l'edilizia residenziale pubblica e il "Piano Fanfani" per la costruzione di case per il ceto operaio e impiegatizio¹⁶.

In particolare la seconda avrà ripercussioni molto importanti per la Sardegna. Il provvedimento era una diretta conseguenza della politica portata avanti dalla Democrazia Cristiana in quegli anni: permettere alle persone di acquistare case in proprietà attraverso mutui agevolati ed esenzioni fiscali, facilitando così l'espansione della domanda abitativa oltre le effettive possibilità di acquisto delle persone¹⁷. La legge favorì il consolidamento di una struttura imprenditoriale basata sul cantiere artigianale della piccola impresa. Il piano prevedeva un sistema di finanziamento misto, suddiviso tra l'intervento cospicuo dello Stato, il contributo dei datori di lavoro e, attraverso una trattenuta sul salario mensile, quello degli stessi lavoratori¹⁸. Il Piano INA-CASA ebbe validità dal 1949 al 1963, periodo in cui in Italia furono aperti 20.000 cantieri e costruiti 350.000 case¹⁹.

Il progetto vide la partecipazione e il protagonismo di tutti i migliori architetti e urbanisti dell'epoca, che proposero una serie di manuali contenenti esempi, guide, suggerimenti, schemi e norme di riferimento per la progettazione architettonica e urbanistica²⁰.

In Sardegna l'attività INA-CASA si sviluppò con differenti modalità: a Cagliari contribuì, con la creazione di due nuovi quartieri popolari, alla ricostruzione della città, distrutta dai bombardamenti del febbraio e maggio 1943; nei centri minori, come ad esempio Ballao, Uta, Capoterra e Teulada, favorì la costruzione di nuovi complessi edilizi; nei centri minerari permise la realizzazione di villaggi operai (Valverde, Vergine Maria e Serra Perdosa a Iglesias, via Trento e il completamento di Corso Iglesias a Carbonia)²¹.

In conclusione, è utile analizzare quali furono i principali effetti sull'urbanistica e sull'edilizia prodotti dalla principale legge emanata negli anni del dopoguerra in Sardegna: lo Statuto Speciale del 1948.

Lo Statuto Speciale per la Sardegna

In seguito all'armistizio dell'8 settembre 1943, la Sardegna veniva occupata dalle truppe alleate e, in seguito, venne istituito un Alto Commissariato dipendente dal capo del Governo e di durata temporanea. Grazie alla posizione geografica dell'isola e alla mancanza di collegamenti con l'Italia, l'Alto Commissariato assunse una rilevanza sempre maggiore, affiancato prima da una Giunta e poi da una Consulta regionale, i cui obiettivi erano garantire il consenso popolare alla ricostruzione dello

¹⁶Per una lettura completa della legge, vedi <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1949/03/07/049U0043/sg>

¹⁷A. Tutino, *Le leggi di riforma per la casa e le loro contraddizioni*, in F. Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio editori, Padova, 1972, cfr. pag.234.

¹⁸S. Poretti, R. Vittorini, R. Capomolla (a cura di), *L'architettura INA Casa (1949-1963): aspetti e problemi di conservazione e recupero*, Gangemi, Roma, 2003, cfr. pag.10.

¹⁹*Idem*, cfr. pag.13.

²⁰Il manuale prodotto dalla gestione INA-CASA, concernente 250 pagine, era formato da quattro fascicoli: due vennero pubblicati nel primo settennio 1949-1956 e due nel secondo, 1956-1963.

²¹A. Casu, *Politiche e poetiche della ricostruzione*, in A. Casu, A. Lino, A. Sanna (a cura di), *La città ricostruita. Le vicende urbanistiche in Sardegna nel secondo dopoguerra*, Cuec Editore, Cagliari, 2001, cfr. pag.92.

Stato Italiano ed elaborare uno Statuto speciale d'autonomia per la Sardegna all'interno della rinnovata unità dello Stato²².

I lavori preparatori dello Statuto speciale per la Sardegna ebbero inizio nel 1944 e si conclusero con l'approvazione della legge costituzionale il 26 febbraio 1948²³, discussa un mese prima dall'Assemblea Costituente in tre sedute, il 28 e 29 gennaio 1948²⁴.

Lo Statuto prevedeva la potestà legislativa per la Regione Sardegna in diverse materie quali edilizia, urbanistica, trasporti e lavori pubblici di interesse regionale. Successivamente alcune norme di attuazione perfezionarono il trasferimento delle funzioni amministrative di tali materie dallo Stato alla Regione. Nonostante ciò, negli anni successivi furono vari i confronti e, talvolta gli scontri, tra la Regione, il Governo e la Corte Costituzionale, con questi ultimi che spesso hanno interpretato in senso centralistico e maggiormente restrittivo le norme statutarie e i decreti d'attuazione²⁵.

Nei due anni successivi furono emanate due importanti provvedimenti legislativi: il D.P.R. n.250 del 1949, grazie al quale i Piani Regolatori Comunali potevano essere approvati con D.P.G.R. dopo un parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, mentre i Piani Territoriali di Coordinamento potevano essere compilati dall'amministrazione regionale e, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, approvati con D.P.R. su proposta del Ministro dei Lavori Pubblici; il D.P.R. n.327 del 1950, grazie al quale l'amministrazione regionale ottenne anche la possibilità di approvare i Regolamenti Edilizi comunali²⁶.

Durante questo ventennio, fu inoltre emanata un'altra legge molto importante per lo sviluppo (o il mancato sviluppo) della Sardegna: la legge n.588 per la creazione del Piano di Rinascita, emanata l'11 giugno 1962. Dal momento che questo piano ebbe rilevanti conseguenze e fece sentire i suoi effetti non solo negli anni '60 ma anche nei decenni successivi, il tema sarà trattato nel prossimo articolo, unitamente ai principali processi urbanistici ed edilizi che hanno attraversato la Sardegna negli anni '70 e '80.

²²G. Balletto, *La questione urbanistica in Sardegna nei 50 anni di autonomia*, Cuec Editrice, Cagliari, 1998, cfr. 15-16

²³Per una lettura completa della tesi, vedi https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_39_20050318114805.pdf

²⁴*Idem*, cfr. pag. 16

²⁵*Idem*, cfr. pag. 16-17

²⁶*Idem*, cfr. pag. 17-18