

## LA SARDEGNA NELLA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE

Ignazio Cannas<sup>1</sup>, Sebastiano Curreli<sup>2</sup>, Daniela Ruggeri<sup>3</sup>

### SOMMARIO

Attraverso la Strategia Nazionale per le Aree Interne, l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha rilanciato una maggiore attenzione al sistema delle Aree Interne del Paese, invitando a rileggere le scelte delle politiche di sviluppo che hanno caratterizzato la contemporanea produzione normativa. Di fatto, le politiche di riequilibrio territoriale mostrano una scarsa incidenza, se si considera la diffusa involuzione socio-demografica e il declino urbano dei centri minori. In Sardegna, con la DGR n. 6/13 del 10/02/2015, la Giunta regionale ha individuato un ambito di sperimentazione di strategie in tema di recupero delle Aree Interne, con la contestuale individuazione dell'Alta Marmilla quale "Area Prototipo Sardegna".

In Sardegna, la strategia si concretizza come Strategia Regionale per le Aree Interne attraverso "l'Avviso Pubblico per la presentazione di Manifestazioni di Interesse finalizzate all'acquisizione di proposte per la realizzazione di progetti in attuazione della strategia regionale della Programmazione Territoriale", di cui alla Strategia 5.8 del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 e secondo gli Indirizzi approvati nella DGR n. 9/22 del 10/03/2015. In questo contributo si ragionano i primi quattro progetti finanziati.

Questi importanti input programmatori potrebbero determinare interessanti spirali di ripresa dei contesti più deboli della Sardegna che costituirebbero, in seguito, fattori sinergici di ripresa dell'intero territorio regionale, con conseguenze positive anche a livello nazionale. Il concorso delle Aree Interne allo sviluppo regionale necessita, quindi, che i sistemi policentrici minori sviluppino forme di governo più efficaci ed efficienti alla scala intermedia, in maniera strettamente integrata tra centri confinanti. La varietà delle politiche e degli interventi, che potranno potenzialmente prendere forma nei prossimi anni, in seguito alla nuova stagione pianificatoria, la loro entità e diffusione sul territorio, costituiscono sicuramente un caso di forte rappresentatività per l'integrazione tra politiche attuate, approcci partenariali e innovazione progettuale, soprattutto se esperienze positive in futuro potranno essere replicate anche in altri contesti.

---

<sup>1</sup> Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari, [ignazio.cannas@unica.it](mailto:ignazio.cannas@unica.it).

<sup>2</sup> Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari, [sebastiano.curreli@unica.it](mailto:sebastiano.curreli@unica.it)

<sup>3</sup> Università di Cagliari, Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, via Marengo 2, 09123, Cagliari, [daniela.ruggeri@unica.it](mailto:daniela.ruggeri@unica.it) (corresponding author).

## 1. Introduzione

L'elaborazione di strumenti di gestione del territorio risulta impegnativa e complessa, specialmente sul tema del recupero e della ripresa dei contesti minori, caratterizzati da una diffusa parcellizzazione e dall'esiguità delle risorse a disposizione, che ne amplifica le situazioni di marginalità. I territori rurali difficilmente accessibili e caratterizzati storicamente da una inadeguata offerta di servizi essenziali, quali istruzione, assistenza alla salute e mobilità, sono protagonisti di un progressivo abbandono in favore delle aree urbanizzate.

La necessità di adattare le politiche nazionali, pensate su larga scala, a territori con esigenze specifiche, dove però vivono poche persone, ha spinto il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri a mettere in piedi momenti di riflessione e linee d'azione specifiche. Con la definizione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) viene introdotto nel territorio nazionale un nuovo cluster comunale – variabile ed eterogeneo da regione a regione – che solo secondariamente mira ad un recupero della dimensione demografica minima di intervento.

Tuttavia, nei territori investiti dalla strategia si assiste ad un fenomeno per cui l'area in cui vi sarebbe maggiore bisogno di "progettualità" viene talvolta marginalizzata in attesa di una pianificazione attuativa la cui concretizzazione non sempre risulta di facile realizzazione, per l'evidente necessità di coinvolgere e integrare operativamente azione pubblica e intervento privato. L'elaborazione degli strumenti di gestione del territorio rimane inoltre impegnativa e complessa per i comuni minori, ancora caratterizzati da una diffusa parcellizzazione e dall'esiguità delle risorse a disposizione, amplificandone le situazioni di marginalità. Il concorso delle Aree Interne (AI) allo sviluppo regionale necessita, quindi, che i sistemi policentrici minori sviluppino forme di governo più efficaci ed efficienti alla scala intermedia.

Il contributo intende indagare gli aspetti salienti della nuova programmazione delle AI, con particolare riferimento alla Strategia Regionale per le Aree Interne (SRAI), ragionando in merito ad aspetti peculiari da replicare e eventuali criticità su cui intervenire, affinché la pianificazione diventi efficace e decisiva.

## 2. La Strategia Nazionale per le Aree Interne

L'obiettivo primario della SNAI fa riferimento allo sviluppo e alla ripresa demografica (riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite), raggiungibile attraverso una serie di obiettivi intermedi: aumento del benessere della popolazione locale, aumento della domanda di lavoro e di occupazione, aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale, rafforzamento dei fattori di sviluppo locale. Parallelamente a questi obiettivi, nella strategia vengono dichiarati obiettivi relativi al contesto ambientale e culturale: la riduzione del rischio idrogeologico e la valorizzazione sostenibile del capitale culturale e paesaggistico (INU, 2016, p. 231). Osservando la diffusione delle AI nelle diverse regioni italiane, si nota che la gran parte di esse ricade in aree di montagna impervie e difficilmente accessibili. Tuttavia, in diversi casi si percepisce come la condizione di area interna, oltre che dipendere dalle difficili condizioni fisiche, scaturisca anche da processi di lunga durata, come comportamenti e scelte politiche. Inoltre, la mappatura delle AI ha evidenziato come queste abbiano subito, a partire dal secondo dopoguerra, un graduale processo di marginalizzazione, seguito dal calo della popolazione, dalla riduzione dell'occupazione e dei servizi, e da un inappropriato utilizzo del territorio (*ibid.*, 2016, p. 232).

L'obiettivo della programmazione unitaria, prendendo avvio da una prospettiva integrata di sviluppo intersettoriale, è garantire una visione coordinata delle azioni da intraprendere; lo scopo è di evitare errori del recente passato che hanno talvolta messo in evidenza sovrapposizioni o duplicazioni di azioni. La forte integrazione richiesta nell'intervento dei diversi Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE) e dei fondi nazionali e regionali comporta, a livello strategico, un'identificazione unitaria condivisa e partecipata degli obiettivi di sviluppo in linea con le scelte della programmazione regionale e, a livello operativo, una collaborazione e un coordinamento tra i diversi settori coinvolti nell'attuazione dei programmi stessi. Nella programmazione in atto i Fondi SIE operano con programmi separati, all'interno dei quali vi è un potenziale strumento di integrazione su territori specifici: la SNAI, che beneficia di una esclusiva

dotazione per l'Italia attuata con il concorso di tutti i Fondi SIE e delle risorse nazionali a carico del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), che considera i territori rientranti nelle AI come luogo caratterizzato da un grande capitale territoriale, naturale e umano sottoutilizzato, da considerare strategico per la crescita e il rilancio del sistema italiano (UVAL, 2014).

In base alla SNAI costituiscono AI i luoghi posti ad una certa distanza dai cosiddetti poli, ossia centri di offerta di servizi essenziali, ma ricchi di risorse ambientali e culturali, diversificati in seguito ad articolati processi di antropizzazione (e categorizzate in “intermedie”, “periferiche” e “ultraperiferiche”)<sup>4</sup>. Oltre il 60% della superficie totale del Paese è classificabile come AI, in cui risiede circa il 25% della popolazione.

Questo dato importante non può passare inosservato in fase programmatica, soprattutto in un momento di profondi cambiamenti ecologici e socio economici in cui lasciare indietro una grossa parte del Paese inficherebbe la rinascita economica (INU, 2016, p. 231).

La SNAI prevede diverse linee di azione convergenti:

- promuovere lo sviluppo locale delle AI attraverso progetti finanziati dai diversi Fondi SIE disponibili: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE) e Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR);
- assicurare livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute, istruzione e mobilità).

Quest'ultima categoria di azioni ha visto uno stanziamento nazionale complessivo di 90 milioni di euro con la Legge di Stabilità del 2014, per sostenere interventi nelle prime 23 aree pilota, e una programmazione di ulteriori 90 milioni nel triennio 2015-2017.

Infatti, in base all'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AdP) trasmesso alla CE nel 2013, la SNAI interessa le aree significativamente distanti dai centri di offerta e dei servizi essenziali, ma ricche di importanti risorse ambientali e culturali, fortemente diversificate per caratteristiche fisico-geografiche connesse a secolari processi di antropizzazione (Agenzia per la coesione territoriale, 2013). L'AdP è un documento negoziato tra Commissione Europea, amministrazioni di tutti i livelli e società civile, che individua la strategia per il migliore utilizzo dei Fondi SIE negli Stati membri per il periodo di programmazione 2014-2020. La SNAI costituisce una delle opzioni strategiche della programmazione 2014-2020 previste dall'AdP per il rilancio del nostro Paese. L'AdP individua tre obiettivi generali della SNAI:

- tutela del territorio, la cui cura viene affidata agli abitanti;
- promozione della diversità naturale, culturale, paesaggistica, nonché del policentrismo aperto all'esterno;
- rilancio dello sviluppo e dell'occupazione attraverso un'efficace utilizzo di risorse potenziali.

Lo stesso AdP, all'interno del quale la SNAI è stata disegnata, precisa come sia necessario, per contrastare e invertire il fenomeno dello spopolamento nei Comuni classificati AI, “agire attraverso progetti di sviluppo locale [...], integrati da un intervento nazionale per assicurare alle comunità coinvolte condizioni di fruizione dei servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità) adeguate all'obiettivo di mantenere ovvero di attrarre, in questi territori, una popolazione di dimensioni adeguate all'obiettivo di tenuta del presidio del territorio e con una struttura demografica equilibrata”. I Comuni, pertanto, “costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui – sistemi locali intercomunali – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”.

Le amministrazioni locali, con riguardo alla specifica articolazione della strategia, sono dunque coinvolte essenzialmente nella realizzazione di due classi di azioni. La prima è relativa alla promozione dei progetti di sviluppo locale, in cui si dovrà sostanziare la proposta dei territori individuati dalle procedure istruttorie del Comitato tecnico e dalle Regioni, secondo il metodo istruttorio indicato nell'AdP. La seconda riguarda il

---

<sup>4</sup> Si consulti a tal proposito: [http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa\\_sono/index.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Cosa_sono/index.html) [ultimo accesso: 21 luglio 2017].

soddisfacimento di un requisito di tipo istituzionale, relativo all'adeguamento della qualità/quantità dell'offerta di servizi e funzioni fondamentali, considerato quale condizione *ex ante* da verificare per l'ammissibilità dell'aggregazione territoriale alla strategia di intervento. La gestione in associazione di funzioni pubbliche (in forma permanente) implica: che qualcuno promuova e diriga il processo aggregativo; che tale soggettività si presuma capace di vincere resistenze conservative negli assetti dei poteri locali; che la forza del cambiamento che essa genera possa essere direttamente proporzionale al grado di coinvolgimento della collettività interessata nelle scelte strategiche e allocative.

Ai fini della verifica di esistenza del requisito istituzionale della gestione associata è pertanto utile definire le aggregazioni permanenti: esse sono costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali. Solo alla presenza di dette strutture è possibile parlare di esistenza del requisito necessario per promuovere e attuare progetti e programmi di intervento a finalità di sviluppo territoriale, così come definiti nella SNAI. Il livello di aggregazione che soddisfa il requisito associativo minimo è la gestione associata di almeno due funzioni comunali fra quelle indicate dal D.L. n. 95/2012, art. 19, c. 1, convertito in L. 135/2012.

Adottando una metodologia di ripermimetrazione dei territori (AI intermedie, periferiche, ultraperiferiche), si invitano i protagonisti dell'azione pubblica ad una presa di distanza dal campanilismo comunale puntando, invece, sulla necessità di delineare delle strategie di area capaci di trasformare singole individualità in valore collettivo sovracomunale. A confermare questa opzione strategica viene, infatti, definito il prerequisito relativo alla gestione associata intercomunale dei servizi, quale *condicio sine qua non*, circa la capacità di cooperare e, pertanto, a garanzia del potenziale successo delle azioni di progetto.

### **3. La territorializzazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne nel caso della Sardegna**

In Sardegna, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019 definisce l'attuazione della politica regionale per lo sviluppo locale in termini di programmazione territoriale, con particolare riguardo alle aree interne e rurali, prevedendo un insieme di modalità attuative in stretta sinergia con la SNAI. In tal senso, l'attuazione della strategia per le aree rurali è basata sull'integrazione delle fonti di finanziamento FEASR, FESR e FSE, nonché sulla indispensabile collaborazione e cooperazione fra gli enti pubblici territoriali ed il partenariato economico e sociale.

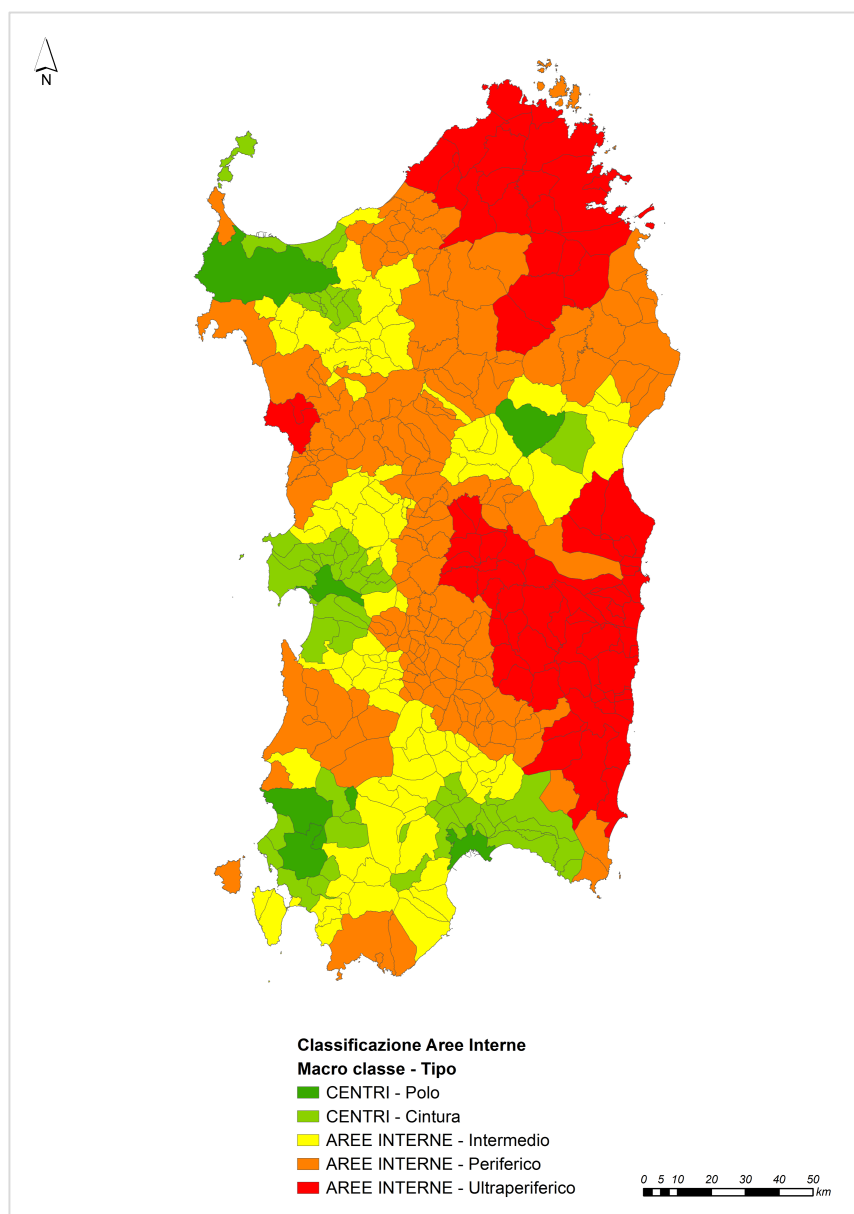
La riduzione del divario fra aree urbane ed interne, in termini di opportunità, rappresenta uno dei principali obiettivi della giunta regionale. Ciò passa attraverso la valorizzazione delle passate esperienze derivanti dalle precedenti stagioni dello sviluppo locale attivate in Sardegna e la logica promossa è quella dell'integrazione delle fonti finanziarie, con la previsione di un'estensione di tale modello a tutti i territori dell'isola. Tale obiettivo – in attuazione della SNAI – è perseguito tramite un nuovo modello di programmazione territoriale che parte dal basso, prevedendo l'assoluto protagonismo dei territori, organizzati su dimensione sovra-locale alla scala minima dell'Unione di Comuni.

La Regione Autonoma della Sardegna (RAS) ha proceduto, nel corso del biennio 2015-2016, in attuazione delle priorità definite dalla Commissione Europea con la strategia *Europa 2020*, al perfezionamento dei documenti di programmazione che attuano a livello regionale le direttive europee volte alla promozione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La RAS adotta un approccio strategico unitario, includente risorse derivanti da fonti comunitarie, nazionali e regionali. La strategia regionale muove dall'assunto che le AI hanno un significativo potenziale di ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali ai fini della ripresa economica; per contro, le stesse aree si caratterizzano per gravi deficit di servizi in tema di istruzione, sanità, mobilità e cultura, che mettono a rischio i "diritti di cittadinanza" e riducendo pesantemente il benessere della popolazione locale.

Le DGR n. 9/16 e n. 9/22 del 10/03/2015, recanti rispettivamente "Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020" ed "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione Territoriale", formalizzano l'adozione dell'approccio strategico unitario per l'attuazione

delle politiche di sviluppo territoriale in Sardegna, come sopra delineato, individuando nella Cabina di Regia la struttura di coordinamento politico incaricata di assicurare l'unitarietà programmatica, finanziaria e di *governance* agli interventi da realizzare sul territorio regionale, garantendo la realizzazione delle integrazioni tra Fondi (FESR, FSE, FEASR) ed il conseguimento delle sinergie che ne derivano, così come indicato anche dal Regolamento UE n. 1303/2013 e dall'AdP.

*Figura 1 – La classificazione dei Comuni della Sardegna in base alla SNAI.*



Fonte: nostre elaborazioni su dati provenienti dall'Agenzia per la coesione territoriale (2016).

In Sardegna 318 comuni su 377 sono classificabili come AI, coinvolgendo circa il 50% della popolazione regionale.

### *3.1 La SRAI attraverso i Progetti di Sviluppo Territoriale*

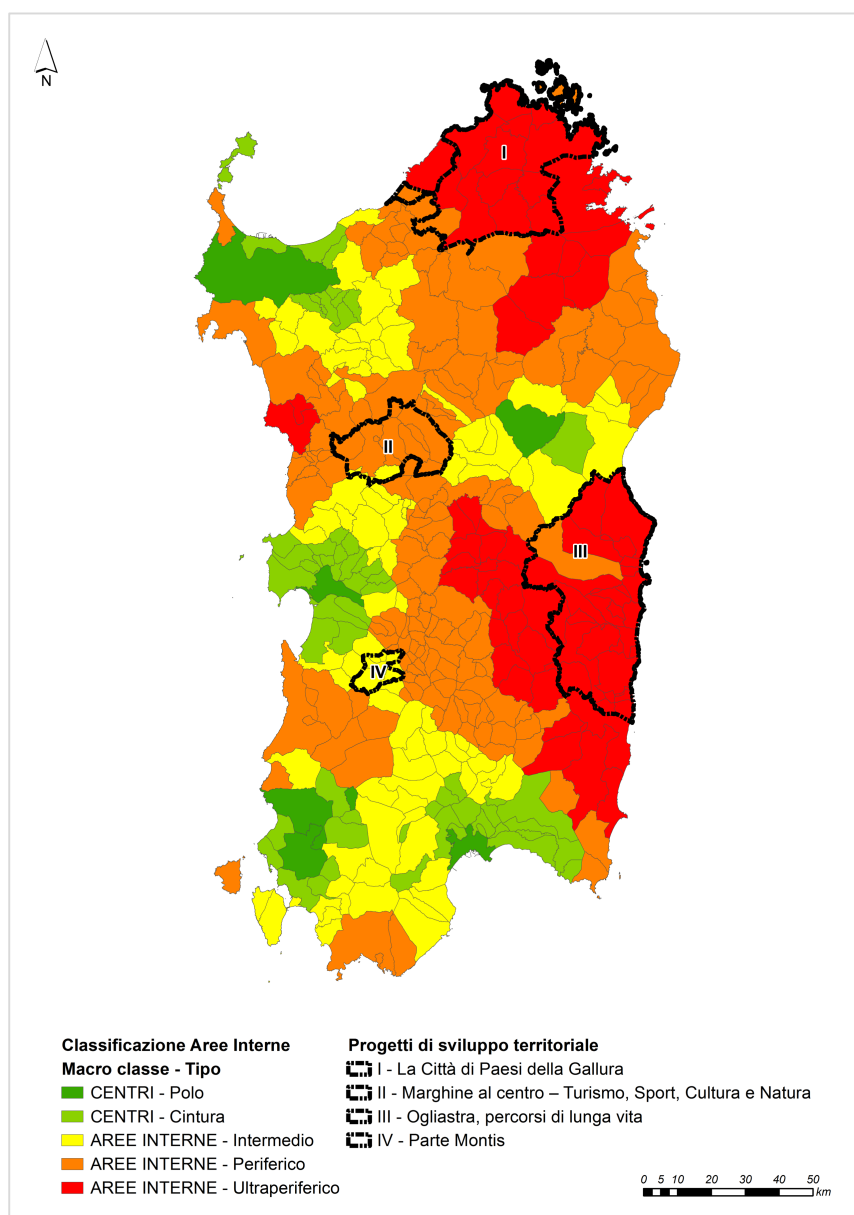
Relativamente al contesto regionale sardo, la SNAI si concretizza attraverso "l'Avviso Pubblico per la presentazione di Manifestazioni di Interesse finalizzate all'acquisizione di proposte per la realizzazione di progetti in attuazione della strategia regionale della Programmazione Territoriale", di cui alla Strategia 5.8

del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 e secondo gli Indirizzi approvati nella Deliberazione della Giunta Regionale n. 9/22 del 10/03/2015.

L'attuazione della SRAI consta attualmente di quattro Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) approvati e finanziati: "La Città di Paesi della Gallura", "Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura", "Ogliastra, Percorsi di lunga vita", "Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare", coinvolgendo complessivamente 38 comuni (Figura 2).

Il modello di governance proposto nei PST mira a coinvolgere attivamente gli enti direttamente interessati dalla programmazione e ad avere ricadute positive su tutto il sistema territoriale. Inoltre, attua la strategia di sviluppo del territorio, sia attraverso il raccordo operativo degli interventi previsti, sia potenziando l'interattività del livello istituzionale e del partenariato socio-economico.

Figura 2 – La contestualizzazione della Strategia Regionale per le Aree Interne: i primi progetti.



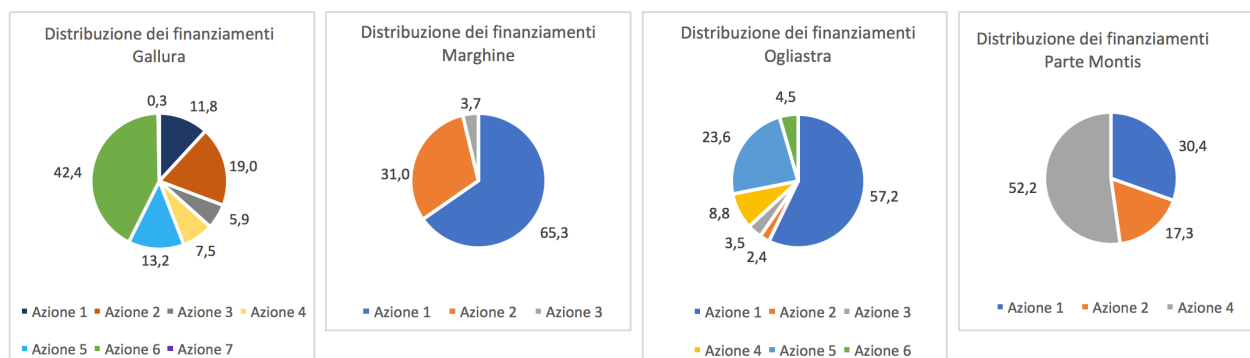
Fonte: nostre elaborazioni sulla base dei PST finanziati.

Tabella 1 – Il perseguimento dei risultati attesi nei progetti avviati attraverso le azioni tematiche.

RISULTATI ATTESI				
		R1. Valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio	R2. Miglioramento della qualità della vita per i cittadini	R3. Potenziamento del sistema produttivo locale e valorizzazione
PROGETTI DI SVILUPPO TERRITORIALE	La Città di Paesi della Gallura	Azione 1 – Dalle pendici del Limbara al mare – percorsi naturalistico – culturali	Azione 5 – Miglioramento dei servizi per la popolazione	Azione 3 – Competitività del sistema agroalimentare
		Azione 2 – La città dell’acqua” prevede la valorizzazione delle “vie dell’acqua	Azione 6 – Miglioramento dell’accessibilità, dei servizi essenziali e integrazione con l’Area di Crisi di La Maddalena	Azione 4 – Competitività del sistema produttivo
		-	Azione 7 – Governance Territoriale	-
	Marghine al Centro - Turismo, Sport, Cultura e Natura	Azione 1 – Valorizzazione turistica dell’offerta ambientale e culturale	Azione 2 – Miglioramento dei servizi essenziali per il territorio	-
		Azione 3 – Governance Territoriale	Azione 3 – Governance Territoriale	-
	Ogliastra, percorsi di lunga vita	Azione 1 – Percorsi naturalistico – culturali di turismo attivo in Ogliastra	Azione 3 – Miglioramento dei servizi essenziali sul territorio e qualità del sistema produttivo locale	Azione 4 – Competitività del sistema agroalimentare
		Azione 2 – Area di Rilevanza Strategica “Su Sercone”	Azione 6 – Governance Territoriale	Azione 5 – Competitività del sistema produttivo
	Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare	Azione 1 – Cultura, natura e saperi del Parte Montis	Azione 2 – Miglioramento dei servizi essenziali sul territorio	Azione 3 – Competitività delle imprese
		Azione 4 – Governance territoriale	Azione 4 – Governance territoriale	Azione 4 – Governance territoriale

Fonte: nostre elaborazioni basate sugli elaborati dei quattro PST.

Figura 3 – La distribuzione percentuale dei finanziamenti nelle diverse azioni che perseguono le strategie di ciascun PST.



Fonte: nostre elaborazioni basate sugli elaborati dei quattro PST.

In ognuno dei quattro PST un’azione emerge in maniera più evidente rispetto alle altre, essendo destinataria della percentuale maggiore dei finanziamenti, e questo fa percepire su quali punti di forza, presumibilmente, ciascun contesto ripone principalmente le basi della propria strategia (Figura 3).

Nel PST della Gallura l’azione con maggiore quota di finanziamenti è relativa al miglioramento dell’accessibilità, dei servizi essenziali e l’integrazione con l’area di crisi di La Maddalena.

Nel PST del Marghine l’azione con maggiore quota di finanziamenti è relativa alla valorizzazione turistica dell’offerta ambientale e culturale.

Nel PST dell’Ogliastra l’azione con maggiore quota di finanziamenti è relativa alla creazione di percorsi naturalistico-culturali di turismo attivo.

Nel PST Parte Montis l'azione con maggiore quota di finanziamenti è relativa alla governance territoriale. Nei successivi sottoparagrafi sono analizzati i quattro PST.

### 3.1.1. Il PST “La Città di Paesi della Gallura”

Il PST “La Città di Paesi della Gallura” interessa un contesto territoriale formato dall’Unione dei Comuni Alta Gallura (composta dagli 11 Comuni: Aggius, Aglientu, Badesi, Bortigiadas, Calangianus, Luogosanto, Luras, Santa Teresa Gallura, Tempio Pausania, Trinità d’Agultu e Vignola, Viddalba) e dall’Unione dei Comuni Gallura (composta dai 5 Comuni: Arzachena, La Maddalena, Palau, Telti, Sant’Antonio di Gallura).

La Giunta Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con Deliberazione n. 5/4 del 24/01/2017, relativamente al “Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, Strategia 5.8 – Programmazione Territoriale”, ha approvato l’accordo di Programma Quadro Progetto di Sviluppo Territoriale “La Città di Paesi della Gallura”. La DGR summenzionata cita che “il progetto si pone l’obiettivo di migliorare l’attrattività e la competitività del territorio creando un sistema integrato che permetta lo sviluppo turistico sostenibile, garantendo la sinergia tra la costa e l’interno, attraverso una migliore fruizione dei luoghi e la valorizzazione delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali, favorendo l’innalzamento della qualità della vita delle persone e dei servizi, tutelando e valorizzando le produzioni agroalimentari di pregio e favorendone la diffusione e la connessione con il settore turistico”.

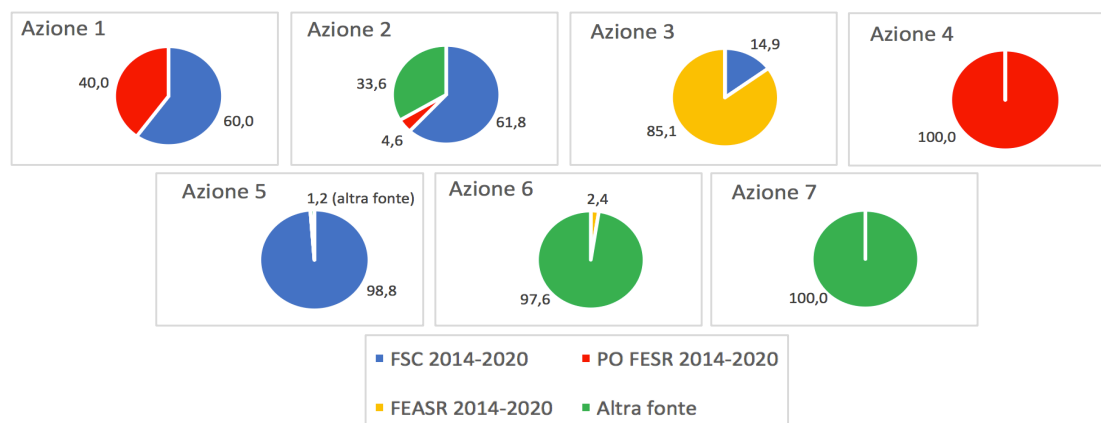
I risultati generali attesi dal progetto sono tre:

- valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio;
- miglioramento della qualità della vita per i cittadini;
- potenziamento del sistema produttivo locale e valorizzazione delle produzioni tipiche.

La strategia per l’attuazione degli obiettivi è perseguibile tramite 7 azioni tematiche: 1) dalle pendici del Limbara al mare – percorsi naturalistico-culturali; 2) la città dell’acqua; 3) competitività del sistema produttivo agroalimentare; 4) competitività del sistema produttivo Gallura; 5) miglioramento dei servizi per la popolazione; 6) miglioramento dell’accessibilità dei servizi essenziali e integrazione con l’Area di crisi di La Maddalena; 7) governance territoriale.

Il Quadro finanziario allegato al PST identifica le fonti dei finanziamenti destinati al perseguimento di ciascuna azione, la cui composizione è riportata in Figura 4.

Figura 4 – La distribuzione percentuale dei finanziamenti per ciascuna delle macro azioni previste nel PST “La Città di Paesi della Gallura”.



Fonte: nostre elaborazioni su dati del PST “La Città di Paesi della Gallura”.

### 3.1.2. Il PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura”

Il PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura” interessa un contesto territoriale formato dall’Unione dei Comuni del Marghine (composta dai 10 Comuni: Birori, Bolotana, Borore, Bortigali, Dualchi, Lei, Macomer, Noragugume, Silanus, Sindia).

La Giunta Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con Deliberazione n. 24/27 del 16/05/2017, relativamente al “Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, Strategia 5.8 – Programmazione Territoriale”, ha approvato l’accordo di Programma Quadro del PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura”. La DGR summenzionata cita che il progetto ha gli intenti di “migliorare l’attrattività e la competitività del Marghine attraverso un sistema integrato territoriale che crei, da un lato, la connessione del paesaggio rurale, valorizzando una rete di percorsi naturalistici e culturali che interpreta il territorio in modo unitario e, dall’altro, migliori il benessere sociale ed economico, offrendo servizi qualificati e più efficienti alla popolazione (accessibilità, istruzione, qualità della vita e del tempo libero)”.

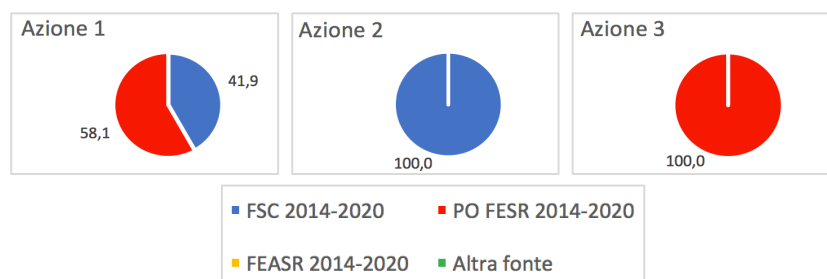
I risultati generali attesi dal progetto sono due:

- valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio;
- miglioramento della qualità della vita per i cittadini.

La strategia per l’attuazione degli obiettivi è perseguibile tramite 3 azioni tematiche: 1) valorizzazione turistica dell’offerta ambientale e culturale; 2) miglioramento dei servizi essenziali per il territorio; 3) governance territoriale.

Il Quadro finanziario allegato al PST identifica le fonti dei finanziamenti destinati al perseguimento di ciascuna azione, la cui composizione è riportata in Figura 5.

Figura 5 - La distribuzione percentuale dei finanziamenti per ciascuna delle macro azioni previste nel PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura”.



Fonte: nostre elaborazioni su dati del PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura”.

### 3.1.3. Il PST “Ogliastra, Percorsi di lunga vita”

Il PST “Ogliastra, Percorsi di lunga vita” interessa un contesto territoriale formato dall’Unione dei Comuni Valle del Pardu e dei Tacchi Ogliastra Meridionale (composta dagli 8 Comuni: Cardedu, Gairo, Jerzu, Osini, Perdasdefogu, Tertenia, Ulassai, Ussassai); dall’Unione dei Comuni del Nord Ogliastra (composta dai 9 Comuni: Baunei, Girasole, Lotzorai, Talana, Tortoli, Triei, Urzulei, Villagrande, Strisaili) e dall’Unione dei Comuni dell’Ogliastra (composta dai 6 Comuni: Arzana, Bari Sardo, Elini, Ilbono, Lanusei, Loceri).

La Giunta Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con Deliberazione n. 69/10 del 23/12/2016, relativamente al “Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, Strategia 5.8 – Programmazione Territoriale”, ha approvato l’accordo di Programma Quadro del PST “Ogliastra, Percorsi di lunga vita”. La DGR summenzionata cita che il progetto ha gli intenti di “migliorare l’attrattività e la competitività del territorio dell’Ogliastra, valorizzando le risorse naturali e paesaggistiche di pregio,

favorendo un'alta qualità della vita delle persone e dei servizi, tutelando le tradizioni alimentari e sostenendo la diffusione di prodotti tipici genuini e di qualità”.

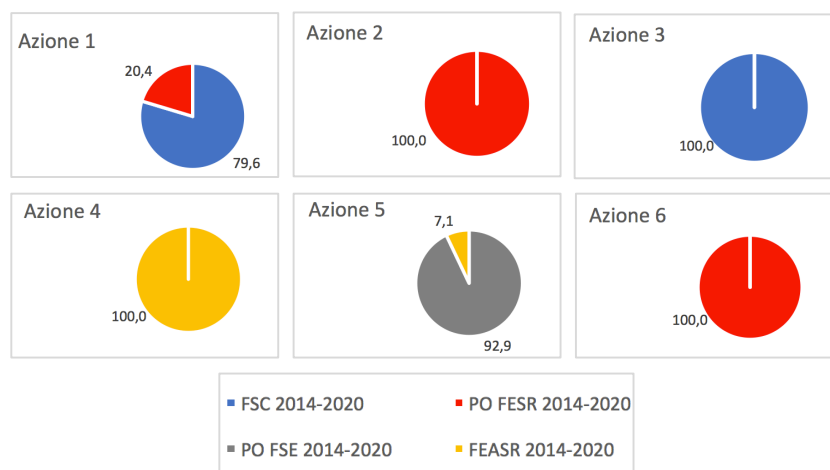
I risultati generali attesi dal progetto sono tre:

- valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio;
- miglioramento della qualità della vita per i cittadini;
- potenziamento del sistema produttivo locale e valorizzazione delle produzioni tipiche.

La strategia per l'attuazione degli obiettivi è perseguibile tramite 6 azioni tematiche: 1) percorsi naturalistico-culturali di turismo attivo in Ogliastro; 2) area di rilevanza strategica “Su Sercone”; 3) miglioramento dei servizi essenziali sul territorio e qualità del sistema produttivo locale; 4) competitività del sistema agroalimentare; 5) competitività del sistema produttivo; 6) governance territoriale.

Il Quadro finanziario allegato al PST identifica le fonti dei finanziamenti destinati al perseguimento di ciascuna azione, la cui composizione è riportata in Figura 6.

*Figura 6 - La distribuzione percentuale dei finanziamenti per ciascuna delle macro azioni previste nel PST “Ogliastro”.*



Fonte: Fonte: nostre elaborazioni su dati del PST “Ogliastro, Percorsi di lunga vita”.

#### 3.1.4. Il PST “Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare”

Il PST “Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare” interessa un contesto territoriale formato dall’Unione dei Comuni Parte Montis (composta dai 6 Comuni: Gonnostramatza, Masullas, Mogoro, Pompu, Simala, Siris).

La Giunta Regionale della Regione Autonoma della Sardegna, con Deliberazione n. 11/6 del 28/02/2017, relativamente al “Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, Strategia 5.8 – Programmazione Territoriale”, ha approvato l’accordo di Programma Quadro del PST “C.A.S.A. Parte Montis”. La DGR summenzionata cita che il progetto tende “alla rivitalizzazione del tessuto economico e imprenditoriale locale mediante la valorizzazione degli attrattori, la loro messa in rete nonché alla rivitalizzazione del quadro demografico attraverso il miglioramento della qualità della vita. Ciò anche al fine di generare una relazione virtuosa fra la qualità dei servizi del territorio e la capacità di rinnovare il quadro sociale ed economico produttivo locale, agendo sulla valorizzazione unitaria ed integrata delle principali risorse locali ed elevando il rango di vendibilità del territorio”, specificatamente, “al miglioramento della qualità della vita attraverso il potenziamento dei servizi alla persona prevedendo percorsi ciclo pedonali per favorire gli spostamenti dei ragazzi dai paesi verso i principali poli scolastici, la razionalizzazione del sistema della scuola dell’obbligo e la formazione di qualità finalizzata alla nascita di nuove realtà imprenditoriali. Particolare attenzione viene

riservata anche alle fasce più deboli della popolazione, migliorandone la qualità della vita e la socialità, tramite la creazione di un sistema di servizi alla persona”.

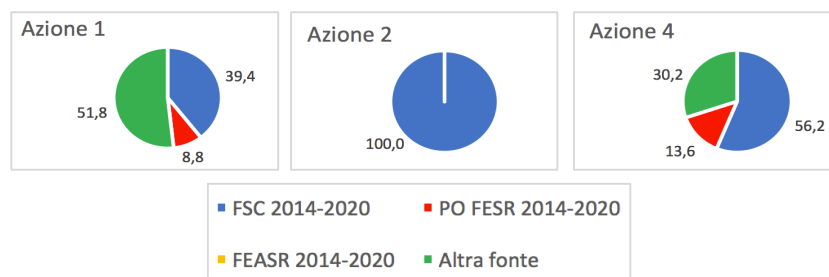
I risultati generali attesi dal progetto sono tre:

- valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio;
- miglioramento della qualità della vita per i cittadini;
- potenziamento del sistema produttivo locale e valorizzazione delle produzioni tipiche.

La strategia per l’attuazione degli obiettivi è perseguibile tramite 4 azioni tematiche: 1) cultura, natura e saperi del Parte Montis; 2) miglioramento dei servizi essenziali ai cittadini; 3) competitività delle imprese; 4) governance territoriale.

Il Quadro finanziario allegato al PST identifica le fonti dei finanziamenti destinati al perseguimento di ciascuna azione, la cui composizione è riportata in Figura 7. In questo caso, per l’Azione 3 non sono stati quantificati importi in quanto l’assegnazione delle risorse è legata all’effettiva presentazione delle istanze delle imprese in sede di bando.

Figura 7 – La distribuzione percentuale dei finanziamenti per ciascuna delle macro azioni previste nel PST “Parte Montis”.



Fonte: nostre elaborazioni su dati del PST “Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare”.

#### 4. La governance nel rilancio territoriale dei PST: criticità e potenzialità

Ad eccezione del PST “Marghine al centro – Turismo, Sport, Cultura e Natura”, che persegue solo i primi due, tutti progetti intendono perseguire i seguenti tre obiettivi, identificati come “risultati attesi”:

- valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio;
- miglioramento della qualità della vita per i cittadini;
- potenziamento del sistema produttivo locale e valorizzazione delle produzioni tipiche.

Solo il PST “Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare” si pone l’obiettivo, relativamente ad una migliore qualità della vita, della razionalizzazione del sistema della scuola dell’obbligo e della formazione di qualità finalizzata alla nascita di nuove realtà imprenditoriali.

Da un’analisi complessiva sui quattro PST e osservando il *modus operandi* del Centro regionale di programmazione emerge in primo luogo l’intenzione di trovare vie alternative alle procedure pubbliche concorrenziali alla base dei sistemi di scelta dei beneficiari. Dalle procedure in corso si evince che l’attuazione di un’iniziativa SRAI prende avvio con l’individuazione concordata di ambiti territoriali ben definiti su cui focalizzare l’attenzione in base al rilevamento del contesto e dei principali fabbisogni provenienti dall’area. Alla scelta del territorio segue la fase di selezione e valutazione della strategia strutturata in obiettivi generali (perseguiti da azioni tematiche), obiettivi specifici e risultati attesi.

Infine, l’elemento decisivo per la concessione del finanziamento è dato dalla definizione puntuale dei risultati che si vogliono conseguire – monitorati tramite appositi indicatori – e delle azioni che consentano di raggiungerli. La gerarchia è strutturata in indicatori di risultato, collegati all’obiettivo specifico e da indicatori di realizzazione, legati ai risultati. A questo set di indicatori si aggiungono eventualmente quelli di

impatto, se si contribuisce a strategie di ordine più generale e gerarchicamente sovraordinate agli obiettivi specifici.

Appare piuttosto evidente l'attuazione di un'innovativa linea d'indirizzo che mira a tarare gli investimenti su idee e ambiti territoriali concordati, stravolgendo modalità che si sono succedute negli ultimi decenni per l'assegnazione di finanziamenti pubblici nel campo dei fondi europei. In realtà, non si tratta solo dell'affermazione di uno dei possibili metodi per procedere con "approccio integrato" all'attuazione dei POR; risulta urgente la definizione di una metodologia, non sempre risultata adeguata, per dare una risposta a difficoltà sistemiche registrate nell'attuazione delle precedenti programmazioni che hanno fatto registrare pesanti difficoltà e ritardi nella spesa dei fondi strutturali.

Guardando alle esperienze degli ultimi cicli di Programmazione, si registra il passaggio da una fase in cui grande spazio si esprimeva tramite una rappresentanza politica dei territori, con un conseguente potere discrezionale nell'assegnazione dei finanziamenti, ad una fase in cui si è cercato di sopperire all'eccessiva discrezionalità attraverso la ricerca di una "presunta" oggettività nell'individuazione di opere da finanziare. Un tale meccanismo ha comportato di porre in concorrenza tra loro centinaia di soggetti, come avvenne in occasione del rilancio della Progettazione Integrata nel POR 2000-2006, anche a fronte di risorse relativamente limitate. In tal modo l'oggettività della valutazione poteva deviare verso l'esaltazione di criteri che privilegiavano aspetti prevalentemente formali, in assenza di vere scelte programmatiche che selezionassero a monte l'universo di riferimento dei potenziali concorrenti, con elevato grado di pertinenza con le tematiche da sviluppare.

In sintesi, si evidenzia una netta contrapposizione tra metodologie: da una dubbia discrezionalità politica nella scelta dei beneficiari ad una utopica e sterile ricerca di oggettività tecnico-progettuale che apre il varco ad una miriade di soggetti concorrenti su qualunque tematica senza il necessario discernimento sulla scelta dei territori e delle strategie di progetto a supporto di una reale incisività delle azioni.

A partire quindi dagli approcci *place based* e *results oriented*, che caratterizzano in senso innovativo l'odierna programmazione, l'esperienza in atto con la Programmazione territoriale in attuazione della SNAI si orienta nel tentativo meritorio di superare le due modalità appena descritte, individuando un percorso originale e virtuoso che riesca ad accordare le istanze soggettive provenienti dai vari territori, selezionando elementi talvolta di natura discrezionale, ma comunque riconducibili a scelte tecniche. Altro importante obiettivo, che la Programmazione territoriale si prefigge, è quello di recuperare le progettualità che i territori hanno espresso nelle precedenti stagioni dello sviluppo locale.

## 5. Conclusioni

Se, sul piano degli assunti metodologici, la prospettiva di attuazione SNAI può apparire solida e in linea con i principali processi di riforma istituzionale in materia di collaborazionismo intercomunale, alcune perplessità trapelano sul piano della riflessione scientifica, specificamente se si guarda al passato e al potenziale ritorno di elementi in grado di indebolire il processo.

Per decenni, se si pensa all'enorme produzione scientifica di stampo socio-economico sulle strategie d'area e in particolare sui distretti industriali, saperi locali e reti relazionali sono sempre stati concepiti riguardo alla filiera produttiva quale principale collante territoriale; si è, per lo più, cercato di individuare strategie a partire da fattori comuni produttivi caratterizzanti i territori; raramente si è perseguita la strada delle relazioni istituzionali e amministrative tra territori. L'individuazione di una strategia d'area condivisa tra i diversi comuni appartenenti alle aree progetto si lega inevitabilmente – oltre alla capacità di cooperazione istituzionale – ad una visione di sviluppo propria dei diversi territori coinvolti. Questo è un punto chiave per la riuscita futura della SNAI e delle programmazioni attuative della strategia che, per l'avvio dei progetti pilota, si affida alla capacità dei Comuni associati di programmare e gestire interventi complessi. In tal senso, i PST costituiscono un'interessante opportunità per l'attuazione di politiche di investimento rivolte, appunto, al versante pubblico. Con la loro introduzione è chiara la scelta di voler andare oltre il semplice perseguimento di un approccio integrato, per giungere realmente a una progettualità

condivisa, capace di raccordare pluralità di esperienze che si esprimano nell'erogazione di funzioni e servizi anche molto differenti tra loro.

I PST si contraddistinguono, inoltre, rispetto al passato, per la maggiore garanzia della dimensione finanziaria dell'investimento: ciò risulta fondamentale per poter meglio ponderare la misura delle azioni, pur non essendo questo aspetto un'assoluta garanzia di assegnazione dei fondi. La situazione può apparire paradossale se si considera che a fronte della certezza nella disponibilità del fondo per un determinato territorio di per se ciò non equivale ad un'assegnazione incondizionata dello stesso, indipendentemente dalla presenza di elementi di credibilità e capacità attuativa ed amministrativa dell'aggregazione proponente.

Altro aspetto di potenziale criticità, ad oggi non valutabile nel suo complesso per i termini di accoglimento delle Manifestazioni di interesse estesi a tutto il 2018, risiede nel criterio stesso di scelta del numero di PST, dei territori di riferimento e della loro consistenza. Su questo versante potrebbero innescarsi procedure concorrenziali di difficile gestione amministrativa e soprattutto politica.

Sullo sfondo si fronteggiano quindi due tendenze che richiamano l'attenzione su due potenziali rischi al quale il sistema di implementazione dei PST viene esposto. Da un lato, c'è il rischio di alimentare, tramite la procedura delle Manifestazioni di interesse, l'illusoria convinzione che vi sia un diritto acquisito a beneficiare di risorse certe, mentre la concorrenza tra più progetti insistenti su uno stesso territorio potrebbe invece risultare di stimolo ad esprimere al meglio le proprie proposte. Dall'altro, il rischio non trascurabile è che la definizione della natura aggregativa dei concorrenti per un PST possa individuare in maniera univoca la rosa dei territori candidabili, escludendo quindi che vi possano essere ulteriori progetti alternativi valutabili e confrontabili tra loro.

Alla luce di tali criticità si rende necessaria una forte sinergia tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale come condizione imprescindibile per un'efficace territorializzazione della spesa e degli investimenti. Questo è ancora più vero nel caso della programmazione delle risorse comunitarie e delle strategie d'area dove, in assenza di una contestualizzazione degli obiettivi e delle strategie d'intervento, è forte il rischio di un'omologazione delle politiche e dei programmi, estranea alle effettive istanze provenienti dalle comunità locali. In questo, la SNAI, e con essa gli interventi affidati al nuovo modello regionale di programmazione territoriale con i PST, si pone come terreno di sperimentazione delle politiche pubbliche, a condizione che si attui un cambiamento innanzitutto culturale e di approccio metodologico, che valuti la dimensione sovracomunale non in maniera spontanea, ma come riferimento stabile e permanente, a partire dal quale indirizzare obiettivi progettuali e processi di *governance* secondo un approccio sostenibile e inclusivo per le comunità locali.

## 6. Riconoscimenti

Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori, che hanno congiuntamente contribuito alla sua concezione e stesura.

## 7. Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale (2016), Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione. Schede regionali Sardegna. Aree Progetti e Strumenti Ufficio 5, Ottobre 2016, n. 1, documento disponibile all'indirizzo:

[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/La\\_biblioteca/Schede\\_socio\\_economiche\\_2016/Sardegna.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/La_biblioteca/Schede_socio_economiche_2016/Sardegna.pdf) [ultimo accesso: 21 luglio 2017].

Agenzia per la coesione territoriale (2013), Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020, documento disponibile all'indirizzo: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_Aree\\_interne\\_definizione\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_governance\\_2014.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf) [ultimo accesso: 21 luglio 2017].

- INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) (2016), *Rapporto dal territorio 2016*, INU Edizioni, ISBN 978-88-7603-153-3.
- Regione Autonoma della Sardegna (2014), Report DG.04 – Lista beneficiari. POR FESR 2007/2013, Servizio SardegnaSmec, documento disponibile all'indirizzo:  
[http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20160216085907.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20160216085907.pdf) [ultimo accesso: 21 luglio 2017].
- Regione Autonoma della Sardegna, Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia (2013), *Le politiche di riqualificazione urbana e recupero degli insediamenti storici in Sardegna*. RAS, disponibile all'indirizzo:  
[https://www.google.it/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiz9bOsqoDSAHXEEexoKHVQoAdQQFgg0MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.sardegna territorio.it%2Fdocumenti%2F6532\\_20151214173428.pdf&usg=AFQjCNHeUJ\\_5908cD08zq5x8ZLar8P2DWA&bvm=bv.146094739,d.d2s&cad=rja](https://www.google.it/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0ahUKEwiz9bOsqoDSAHXEEexoKHVQoAdQQFgg0MAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.sardegna territorio.it%2Fdocumenti%2F6532_20151214173428.pdf&usg=AFQjCNHeUJ_5908cD08zq5x8ZLar8P2DWA&bvm=bv.146094739,d.d2s&cad=rja) [ultimo accesso: 21 luglio 2017].
- Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato al Bilancio e alla Programmazione (2010a), Rapporto finale di esecuzione POR Sardegna 2000-2006. Documento disponibile all'indirizzo:  
[http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35\\_84\\_20110315123528.pdf](http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_84_20110315123528.pdf).
- Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato al Bilancio e alla Programmazione (2010b), POR Sardegna 2000-2006. Allegato II. Lista dei progetti finanziati 2000-2006. Documento disponibile all'indirizzo:  
<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=7545&na=1&n=10&nodesc=2> [ultimo accesso: 21 luglio 2017].
- UVAL (Unità di valutazione degli investimenti pubblici), Agenzia per la coesione territoriale (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Collana Materiali UVAL*, Documenti, n. 31, documento disponibile all'indirizzo:  
[http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali\\_uval/Documenti/MUVAL\\_31\\_Aree\\_interne.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne.pdf) [ultimo accesso: 21 luglio 2017]

## ABSTRACT

Through the National Strategy for Inner Areas (SNAI), the Italian Cohesion Agency has raised a greater focus on the Inner Areas system, urging to redefine the choices of development policies that have characterized the Italian contemporary regulatory production. We define “Inner Areas” as <territories substantially far from centres offering essential services and thus characterized by depopulation and degrade. Demographic trends, access to healthcare and adequate education provision are just some of the essential criteria to define and classify Inner Areas.> (UVAL, 2014). Indeed, territorial budgetary policies show a low incidence if we consider the widespread socio-demographic regression and the urban decline of the smallest centers.

Regarding to the regional context, the strategy is embodied as the Regional Strategy for Inner Areas (SRAI) and, in the case of Sardinia, it is moving towards a programmatic pathway for the period 2014-2020, which privileges unions of municipalities that establish unified strategies, based on a multi-source financing. Currently, there are four projects that have been funded, but several other projects have started their iter to be approved.

These important programmatic inputs could lead to interesting spirals of upswing in the weakest contexts of Sardinia, which would then be the synergic factors of recovery of the entire regional territory, with positive consequences also at national level. The Inner Areas’ competition for the regional development therefore requires that the minor polycentric systems develop more effective and efficient forms of governance at the intermediate scale, closely integrated between neighboring centers. The variety of policies and interventions, which will potentially take shape in the coming years following the new programmatic season, their size and dissemination in the territory, are surely a case of strong representativeness. This is essential for the integration between implemented policies, partnership approaches and innovation planning, especially if positive experiences in the future can be replicated in other contexts as well.

The paper investigates salient aspects of the Inner Areas strategy, with particular reference to the SRAI, by discussing specific issues that could be replicated and some critical issues to solve; in this way, planning into the smallest centers can become more effective and decisive.