

Sviluppo locale nelle aree interne. Programmazione Territoriale e settore turistico in Sardegna

di

Stefano Renoldi, Regione Sardegna – CRP; Università di Cagliari e Sassari – CRENoS

Nella cornice del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019 e con l'avvio della programmazione unitaria delle risorse (Regione Autonoma della Sardegna, 2014), nel 2015 la Regione Sardegna inaugura la Programmazione Territoriale (Regione Autonoma della Sardegna, 2015) quale nuovo approccio a livello regionale per la programmazione e l'attuazione delle politiche di sviluppo locale in area interna.

Attraverso la partecipazione diretta degli attori locali alla individuazione dei fabbisogni, alla definizione della strategia di intervento e all'implementazione degli interventi su scala locale, la Programmazione Territoriale si configura come un processo negoziale di co-progettazione attraverso cui le comunità eleggibili sono chiamate ad elaborare una proposta strategica d'area, e ad attuare un coerente sistema di interventi pubblici e di sostegno alle attività di impresa rispondenti ai fabbisogni prioritari selezionati in ciascuna area.

A partire dagli elementi salienti del modello, e attraverso la ricognizione e la riclassificazione delle progettualità contenute nei progetti di sviluppo territoriale, l'articolo ha come obiettivo quello di descrivere l'articolazione della spesa programmata per ambiti di intervento e di articolare il ruolo che le comunità locali assegnano al turismo nell'animare i percorsi di sviluppo in area interna.

(i) Obiettivi, strumenti e governance della Programmazione Territoriale

Integrando la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) (Barca et al., 2014) e la Strategia per le Aree Urbane nell'ambito delle politiche per lo sviluppo locale in Sardegna, la Programmazione Territoriale è lo strumento attuativo della Strategia Regionale Aree Interne (SRAI) e si pone l'obiettivo di valorizzare le aree interne dell'isola puntando sulle vocazioni e sulle potenzialità dei territori eleggibili.

In particolare, SNAI e SRAI sono accomunati dalla logica plurifondo e dalla flessibilità nella formulazione di risposte integrate alle esigenze emergenti in ambito territoriale. La Programmazione Territoriale si caratterizza, al contempo, per la concentrazione territoriale e tematica delle risorse, per l'adesione tramite procedure non competitive da parte dei territori eleggibili e per il processo negoziale di co-progettazione che accompagna la formulazione di una visione comune da parte del territorio (Aru et al., 2019).

L'approccio si esplicita nella predisposizione di Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) per specifiche unità funzionali (Unioni dei Comuni, Comunità Montane e loro aggregazioni), le quali sulla base dei propri fabbisogni definiscono e implementano una strategia di intervento e un coerente aggregato di interventi pubblici e di sostegno alle attività di impresa che, sostenuti congiuntamente da risorse comunitarie, nazionali e regionali, operano per il consolidamento dei servizi essenziali e per la valorizzazione delle vocazioni locali territorializzando le politiche regionali.

L'Unione dei Comuni e/o la Comunità montana, in forma singola o associata, in accordo con le amministrazioni che partecipano al progetto e con il supporto dell'amministrazione regionale, è il soggetto attuatore responsabile di tutti i relativi provvedimenti amministrativi, opera come centrale unica di committenza e cura la realizzazione del progetto entro 36 mesi dalla stipula della convenzione attuativa.

Tali sono le precondizioni affinché gli Enti Locali possano accedere direttamente alle risorse finanziarie senza partecipare ad alcuna procedura di gara, e per i soggetti privati di concorrere all'assegnazione di risorse riservate alle imprese locali attraverso bandi territorializzati su tematismi di intervento condivisi nel corso del percorso di co-progettazione.

Il bacino territoriale eleggibile è formato da 37 Unioni di Comuni e Comunità Montane, 295 comuni e una popolazione residente di 968.608, ovvero quasi il 60% del totale regionale. Ad oggi tutti i territori eleggibili hanno manifestato la loro adesione e solo un numero esiguo di aggregazioni è ancora impegnato nella predisposizione del rispettivo Progetto di Sviluppo Territoriale (fig. 1).

(ii) Programmazione Territoriale e profili di spesa: il ruolo del settore turistico

La spesa totale programmata ammonta a oltre 800 milioni di euro articolati su poco meno di mille operazioni, formati in buona parte da nuova finanza di progetto e da risorse già valorizzate nell'ambito di ulteriori politiche regionali in fase di implementazione a livello territoriale, e rivolte sia all'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali che alla valorizzazione del capitale territoriale.

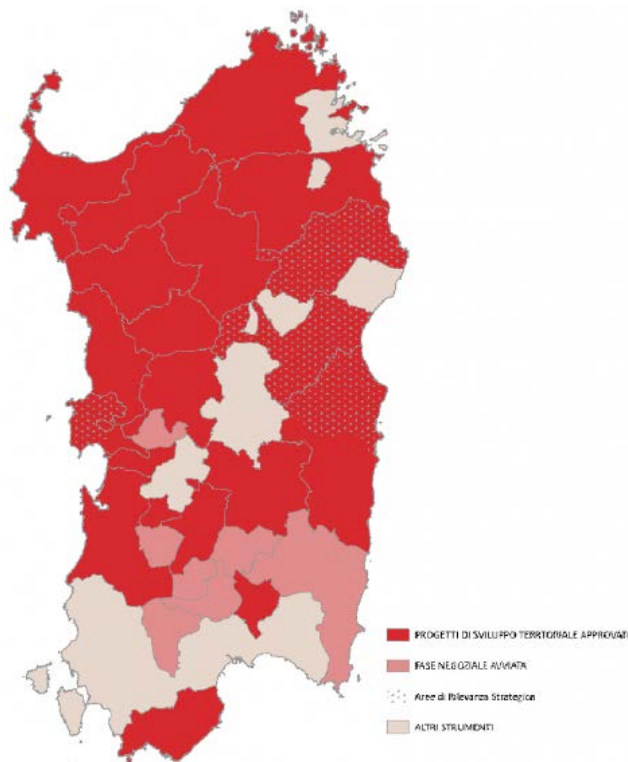
Le operazioni di investimento sono state classificate e clusterizzate sulla base delle strategie del PRS 2014-2019 che ciascuna di essa persegue, e delle distinte linee di finanziamento a sostegno di ogni singolo intervento; si tratta di elementi che, in entrambi i casi, vengono specificati all'interno di ciascun progetto territoriale.

Oltre ai pressanti fabbisogni legati ai servizi essenziali, la ricognizione e l'analisi strutturata degli Accordi di Programma evidenzia lo spiccato protagonismo che le comunità locali riconoscono al turismo, e alle rispettive componenti di offerta, nell'alimentare i processi di sviluppo, concentrando ivi il 54% degli interventi e quasi il 30% delle risorse complessivi (fig. 2).

Al comparto vengono destinati oltre 200 milioni di euro, prevalentemente attraverso la programmazione di risorse di nuova finanza di progetto (circa l'85% sul totale) e con la previsione di operazioni il cui costo medio si aggira attorno a 400 mila euro. Le operazioni sono tese a valorizzare le dotazioni culturali intese nella loro più ampia

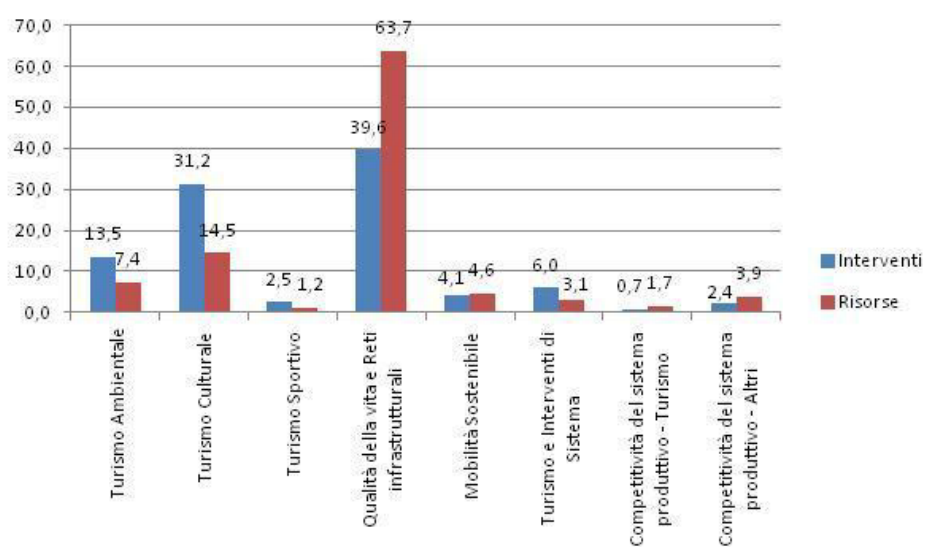
accezione, mediante il consolidamento dell'accessibilità e della fruibilità degli attrattori e un più generale ampliamento le componenti di offerta.

Figura 1: Stato di avanzamento della Programmazione Territoriale



Fonte: RAS (2019)

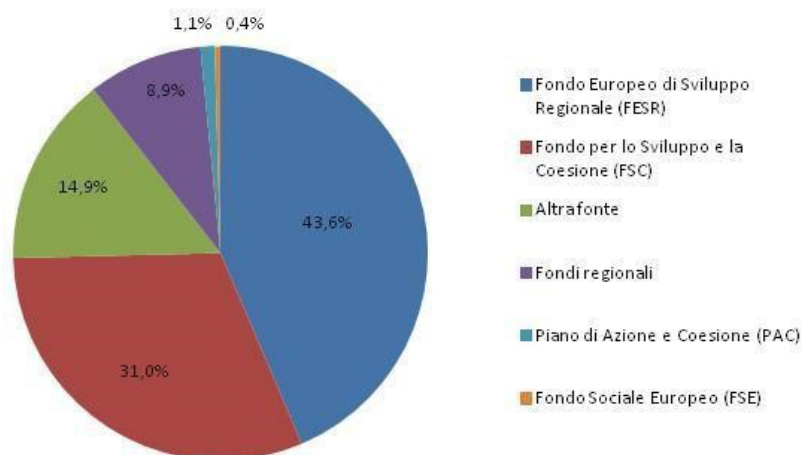
Figura 2: Interventi e spesa programmati nei Progetti di Sviluppo Territoriali per cluster tematico di intervento (%)



Fonte: nostre elaborazioni

Le risorse provengono in misura significativa dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e in seconda battuta dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) i quali coprono assieme i tre quarti delle dotazioni complessive (fig. 3).

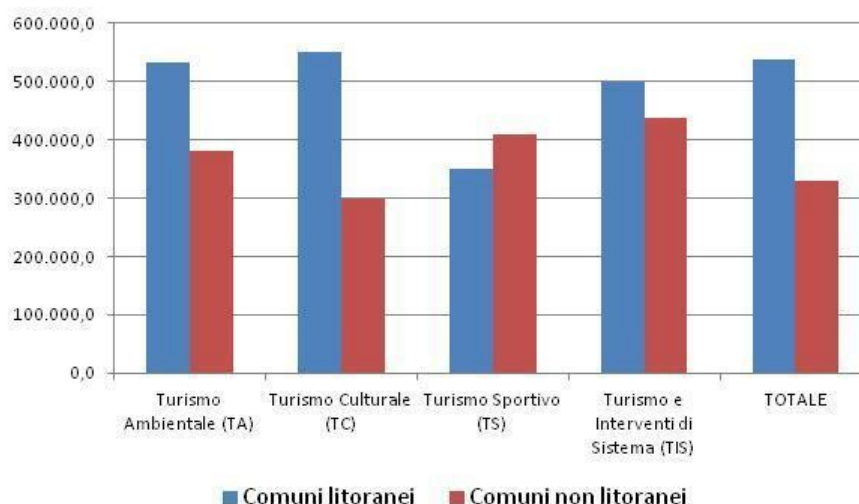
Figura 3: Spesa programmata nei Progetti di Sviluppo Territoriali su interventi a valenza turistica, per fonte di finanziamento (%)



Fonte: nostre elaborazioni

Su scala territoriale quasi un terzo delle risorse risulta concentrata nei comuni litoranei dell'isola, con percentuali crescenti in corrispondenza del cluster del turismo culturale e soprattutto ambientale, e un costo medio delle operazioni sensibilmente superiore in ambito costiero rispetto ai centri dell'interno, in particolare per gli interventi realizzati in ambito culturale (fig. 4).

Figura 4: Costo medio programmato per interventi a valenza turistica dei Progetti di Sviluppo Territoriali, per cluster e per localizzazione del comune (€)



Fonte: nostre elaborazioni

(iii) Alcune considerazioni conclusive

L'analisi dei piani di investimento pone in luce lo spiccato protagonismo assegnato dalle comunità locali al settore turistico e alle distinte componenti di offerta, in particolare a matrice culturale, attraverso la programmazione di risorse ascrivibili prevalentemente a nuova finanza di progetto di fonte FESR e FSC. Inoltre, i progetti prevedono la mobilitazione di una quota consistente di progetti rispondenti all'esigenza di consolidare l'offerta esistente secondo gli indirizzi normativi e delle policy di settore (Renoldi, 2018) in tema di ottimizzazione delle risorse, razionalizzazione dei profili gestionali e valorizzazione integrata degli attrattori, almeno in parte assicurata dalla rispondenza ai criteri di selezione per l'ammissibilità ai fondi di finanziamento.

Seppure in una prospettiva di profondo adattamento alle condizioni imposte dalla crisi sanitaria ed economica prodotte dal COVID-19, l'esperienza della Programmazione Territoriale incorpora, dunque, uno dei più rilevanti fili conduttori tra la stagione 2014-2020 e il nuovo ciclo di programmazione 2021-27, ovvero la rilevanza assegnata alla valorizzazione in chiave turistica delle dotazioni culturali e ambientali nell'ambito della programmazione della politica di coesione soprattutto in area interna (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020).

Sempre in un'ottica di futuro ciclo di programmazione tale esperienza rappresenta, inoltre, una anticipazione del nuovo modello comunitario e dunque una preziosa risorsa da cui attingere per dare continuità al processo di territorializzazione di politiche di sviluppo articolate su unità funzionali puntualmente individuate, da realizzarsi in tempi certi nell'ambito di un approccio di programmazione unitaria delle risorse e nella cornice di un consolidamento della capacità amministrativa di tutti i soggetti istituzionali coinvolti (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020).

Riferimenti bibliografici

- Aru S. Murru M., Naseddu M., Sanna S. (2019), Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria, in Corsale A., Sistu G. (a cura di) *Sardegna. Geografie di un'isola*, Milano: Franco Angeli.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, *Materiali Uval*, 31.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), Dipartimento per le Politiche di Coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", Sintesi degli esiti del confronto partenariale, gennaio 2020.
- Programmazione territoriale e Progetti di Sviluppo Territoriale, www.sardegnaprogrammazione.it
- Regione Autonoma della Sardegna (2015), DGR n. 9/22 del 10.3.2015, "Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale".
- Regione Autonoma della Sardegna (2019), Comitato di Sorveglianza del POR FESR Sardegna 2014/20, Cagliari 24 luglio 2019.
- Renoldi S. (2018), Luoghi della cultura e turismo in Sardegna. Un'analisi aggiornata, *Quaderni di lavoro*, 1, Cagliari: CRENoS.