

# Le potenzialità delle aree interne in Sardegna. Una breve riflessione dei nuovi percorsi intrapresi dalla SNAI nei territori dell'Alta Marmilla e del Gennargentu Mandrolisai

BRUNELLA BRUNDU

Università degli Studi di Sassari

## 1. IL RAPPORTO URBANO-RURALE E GLI SQUILIBRI TERRITORIALI DELLO SPAZIO EUROPEO

All'interno di un contesto globalizzato, connotato da problematiche sociali, economiche e ambientali e da una marcata tendenza all'omologazione, le specificità territoriali – principalmente rappresentate dalle risorse culturali e ambientali presenti nelle diverse regioni geografiche –, sono percepite come possibili fattori distintivi di competitività (MiBACT, 2017). Una riflessione relativamente alle modalità con cui tali specificità vengono riconosciute e valorizzate non può, tuttavia, prescindere da una valutazione delle politiche realizzate e in fase di realizzazione nelle aree strutturalmente deboli con il fine di ridurne il grado di marginalità (Scanu, 2019).

È proprio la declinazione della marginalità, dal punto di vista socioeconomico e spaziale, ad aver dato vita, nel tempo, ad una eterogenea nomenclatura funzionale a identificare i territori deboli o distanti da precise traiettorie di sviluppo (Prezioso, 2018), mettendo peraltro in luce le contrapposizioni maturate negli ultimi decenni tra città e campagna e il tentativo di ricerca, tramite politiche mirate, di una maggiore interconnessione tra realtà urbane e rurali (Greco, 2014; Brundu,

Lampreu, 2017). Città e campagna, un tempo considerate in antitesi tra loro, oggi possono essere viste come due mondi uniti da “un rapporto di reciproca necessità” (Fuschi, 2014, p. 52).

Nonostante ciò, e non trascurando il peso dell'elevata urbanizzazione del continente europeo (Battino, Lampreu, 2019), l'aprirsi dell'Unione a una prospettiva di azione a carattere territoriale rappresenta una delle principali innovazioni politico-culturali realizzate dalla stessa alla fine degli anni '90 del secolo scorso, con la redazione del documento di indirizzo non vincolante, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999) (Camagni, 2003; Conti-Pourger, 2012). Tale documento propone una nuova chiave di lettura per le aree rurali, ancora non si parla di aree interne come attualmente meglio definite in Italia, mediante l'individuazione di diversità regionali quali potenziali endogene. Allo stesso tempo pone in rilievo l'indispensabilità della città poiché le aree urbane e rurali dovrebbero perseguire una strategia integrata essendo le prime tributarie di vari livelli di servizi e di infrastrutture, e sedi in cui sono garantite politiche finalizzate alla salvaguardia della struttura degli insediamenti e dei paesaggi culturali (SSSE, 1999).

Le politiche urbane e l'importanza delle città quali ordinatrici di territori più ampi vengono rafforzate dall'Agenda 2030 dell'ONU per lo sviluppo sostenibile. Tra i 17 obiettivi, il n. 11, “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, è interamente rivolto alle funzioni delle città, con esplicito riferimento alle questioni dell'inclusione sociale e degli impatti dell'urbanizzazione sull'ambiente (D'Orazio, 2018), trovando spesso correlazione anche con altri obiettivi del programma. Il Traguardo 11.a, “Supportare i positivi legami economici, sociali e ambientali tra aree urbane, periurbane e rurali rafforzando la pianificazione dello sviluppo nazionale e regionale”, esplicita chiaramente la necessità di porre in relazione le aree rurali con quelle a urbanizzazione più avanzata, quasi a realizzare un continuum.

Fondamentale poi il contributo offerto dall'Agenda Urbana Europea, adottata con il Patto di Amsterdam il 30 maggio 2016, che individua 12 partenariati e altrettante sfide urbane<sup>1</sup>.

Se, come accennato, tra le questioni più urgenti che riguardano l'Unione vi è quella demografica e del crescente inurbamento, - le città ormai accolgono più di due terzi della popolazione totale -, le aree rurali denunciano un'allarmante tendenza allo spopolamento (Macchi Jánica, Palumbo, 2019).

Il 70% dei cittadini europei è infatti concentrato nelle aree urbanizzate (Eurostat, 2016) e circa l'85% del PIL dell'UE è generato nelle città che fungono

---

<sup>1</sup> <https://asvis.it/goal11/articoli/443-869/il-patto-di-amsterdam-per-lagenda-urbana-dellunione-europea>.

da catalizzatori di soluzioni sostenibili innovative a favore della transizione verso società resilienti (EC, 2016).

Restano dunque ancora evidenti gli squilibri territoriali tra aree urbane, rurali, montane e interne, elemento questo che spinge l'azione politica verso la ricerca di soluzioni capaci di invertire le dinamiche negative registrate. All'interno di tale cornice ha preso forma, in Italia, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), varata tra il 2012 e il 2013, la cui sperimentazione è ancora in corso in oltre 70 ambiti territoriali appartenenti alle diverse regioni.

## 2. IL CAPITALE TERRITORIALE INESPRESSO DELLE AREE INTERNE

Secondo la SNAI, adottata nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), le aree interne fortemente policentriche e distanti dai centri di servizi, rappresentano un'ampia porzione del territorio italiano. Come riporta il documento *Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020* (2012), sebbene presentino "traiettorie di sviluppo instabili" e siano caratterizzate da gravi problemi demografici, le aree interne sono dotate di importanti risorse ambientali e culturali esito di secolari processi di antropizzazione che ne rappresentano un forte potenziale di attrazione (Barca et al., 2014; Lucatelli, 2015). La loro estensione, come definita dalla strategia, segue la dorsale appenninica, parte dei confini alpini e interessa anche le due grandi isole, la Sicilia e la Sardegna. Esse occupano oltre il 61 % del territorio e accolgono circa il 23 % della popolazione (Dematteis, 2013).

Avviata al termine del ciclo di programmazione 2007-2013, la SNAI suggerisce l'adozione di politiche capaci di considerare adeguatamente sia le zone a più alta vocazione agricola (le aree rurali), sia le zone con limiti altimetrici e geografici (le zone montane), sia ancora le zone prive di servizi essenziali o con lunghi tempi di percorrenza (le aree periferiche), anche per intercettare fonti di finanziamento provenienti da più strumenti in maniera sinergica e complementare.

Una parte considerevole di queste aree ha subito, a partire dal secondo dopoguerra, un graduale processo di marginalizzazione segnato, come è noto, da un calo di popolazione, riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio che provoca elevati costi sociali e ambientali dovuti, ad esempio, al dissesto idrogeologico o al degrado del patrimonio culturale e paesaggistico (Evangelista et al., 2018; Macchi Janica, Palumbo, 2019). Si registra, però, come in alcune aree interne, amministrazioni e comunità siano riuscite a valorizzare e tutelare le proprie risorse ambientali e culturali ancor prima dell'ideazione di politiche nazionali mirate (M-UVAL, 2014). Data la notevole presenza al loro interno di un patrimonio identitario, culturale e ambientale di riconosciuta unicità e pregio, costituito

da beni tangibili e intangibili, le principali azioni strategiche da realizzare con la SNAI intendono da un lato salvaguardare e tutelare le risorse di tali territori e dall'altro dare forma a nuove modalità di sviluppo endogeno e sostenibile basato proprio sulla loro corretta e innovativa gestione. Ciò permette di vedere le aree interne sotto una nuova luce: sono interessanti territori di sperimentazione, aree fragili ma dalle grandi potenzialità (Marchetti et al., 2017) dove, attraverso una più efficace e strategica sistematizzazione delle risorse, soprattutto quelle connesse al patrimonio culturale, potrebbero originarsi nuove occasioni di sviluppo (Scanu et al., 2018).

Come mostrano diverse esperienze positive di ripopolamento dei territori abbandonati, un differente e innovativo sfruttamento delle ICT e dei moderni sistemi di comunicazione potrebbe essere in grado di dare vita a prospettive occupazionali legate al digitale e/o alla reinterpretazione di vecchi sistemi produttivi ancorati alle vocazioni locali (Dematteis, 2017; Palumbo, 2019).

Si tratta di un'attrattività che investe in misura crescente i territori interni e rurali, oggi rilanciati come luoghi dall'alta qualità della vita e adatti ad ospitare nuove forme di residenzialità e imprenditoria. Sono aree in cui la presenza di un capitale territoriale di pregio, solo in minima parte sfruttato, potrebbe alimentare il rilancio, anche turistico, dando vita a processi rigenerativi del patrimonio edilizio dismesso, al recupero e promozione dei cammini e della sentieristica, alla valorizzazione dei centri storici e dei beni culturali, alla salvaguardia delle tradizioni e delle identità.

Una simile visione tende a mettere in luce gli elementi di *appeal* insiti nelle aree rurali e interne scarsamente antropizzate, oggetto di ricerca da parte di segmenti turistici ormai consolidati, quelli del turismo rurale, esperienziale e sostenibile.

Anche per tali ragioni, al centro delle pianificazioni condotte con la SNAI vi sono frequenti richiami alla valorizzazione turistica delle risorse culturali delle aree progetto. Alla luce di tali considerazioni, il presente lavoro passa in rassegna i programmi di sviluppo promossi dalle due aree selezionate in Sardegna, l'Alta Marmilla e la Barbagia Mandrolisai, per evidenziarne le tendenze evolutive e fare il punto sulle misure intraprese.

### 3. LA SPERIMENTAZIONE DELLA SNAI IN SARDEGNA: ALTA MARMILLA E BARBAGIA MANDROLISAI

Le aree interne individuate in Italia attraverso la metodologia del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) e dall'Unità di Valutazione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (UVAL) coincidono con una «vasta e maggioritaria

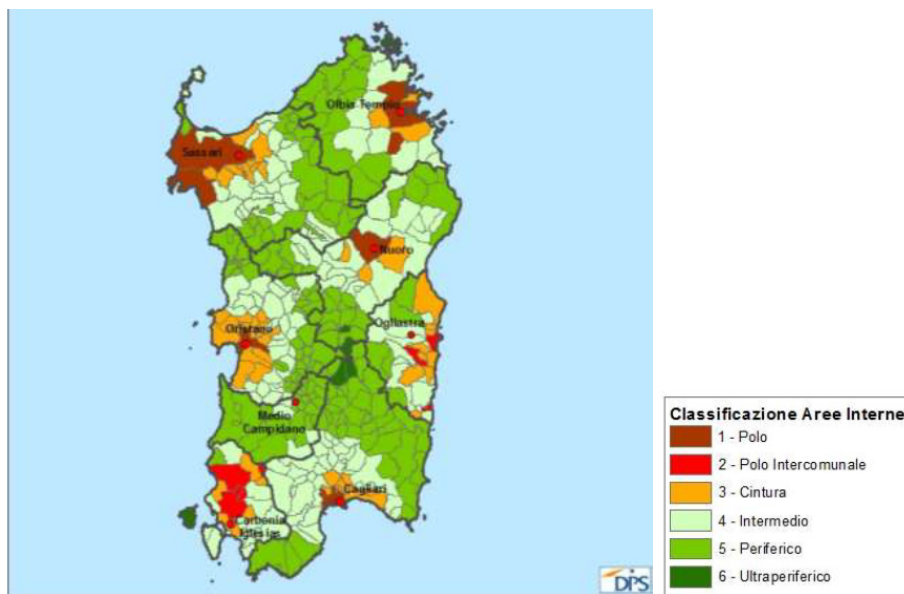


FIGURA 1 – Classificazione delle Aree Interne della Sardegna. Fonte: RAS, 2014, p. 18

parte del territorio nazionale, non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico». La suddivisione del territorio nazionale in poli e in aree interne con diverso grado di perifericità si è dunque tradotta in una prima rappresentazione territoriale successivamente rivisitata, per quanto riguarda la regione Sardegna, in seguito all'introduzione di ulteriori parametri di classificazione (Fig. 1).

Lo sviluppo delle aree interne si colloca nella revisione e attuazione delle politiche urbane e urbano-rurali della Strategia Europa 2020. Solo una parte dei paesi UE ha progettato e destinato investimenti per tali aree (Prezioso, 2015), tra essi l'Italia che ha incentrato le proprie recenti politiche nazionali di sviluppo locale su azioni *place based* (Basile, Cavallo, 2020).

Le due aree, appartenenti alla Sardegna centro meridionale (Fig. 2) e candidabili sin dall'inizio dell'iter (2015) alla SNAI, sono state selezionate in momenti diversi; Il processo di selezione (2015) e progettazione dell'Alta Marmilla si è concluso nel 2017 mentre quello del Gennargentu-Mandolisai nel 2019<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> L'Alta Marmilla si estende per 347,95 kmq e riunisce 20 comuni contigui di piccole dimensioni appartenenti alla provincia di Oristano, mentre il Gennargentu Mandrolisai occupa oltre 560 kmq suddivisi in 11 comuni facenti parte alla provincia di Nuoro. A 2017 (Istat) l'Alta Marmilla non superava i 10.000 ab. e il Gennargentu Mandrolisai i 15.000 ab.

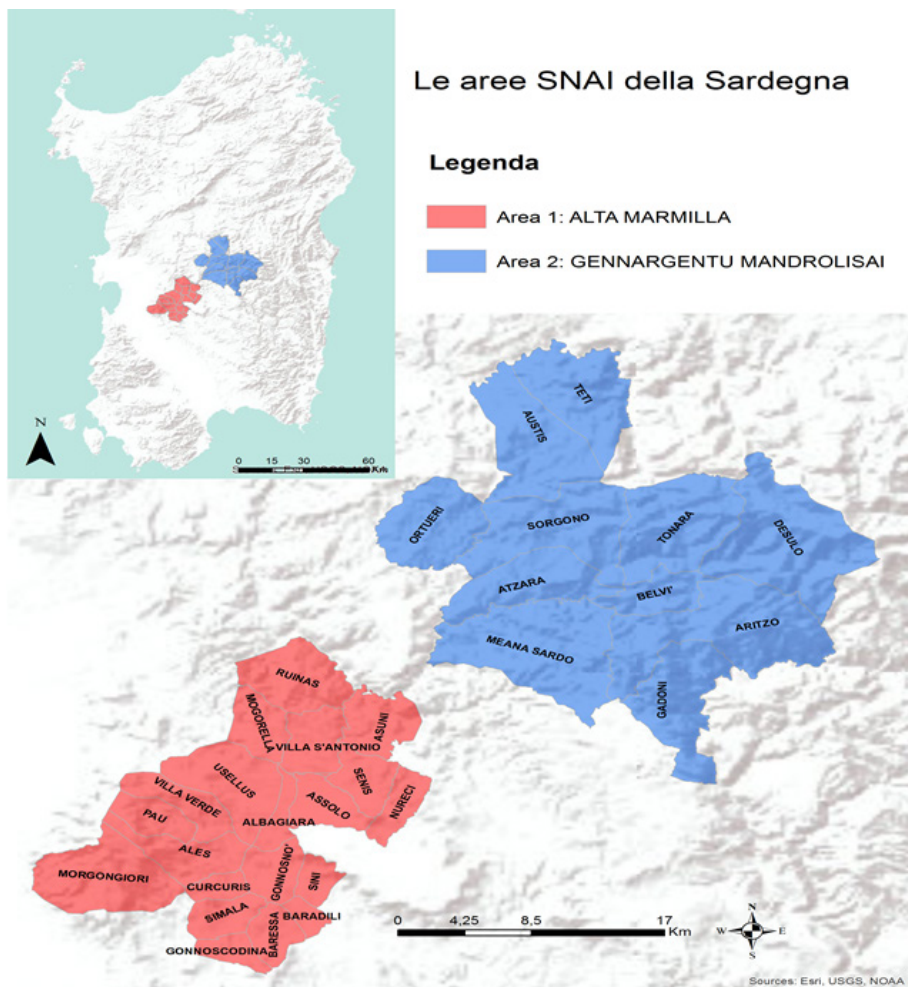


FIGURA 2 – Le aree d'indagine e loro collocazione geografica nel contesto isolano. Fonte: Elaborazione propria

Entrambe presentano condizioni di marginalità sociale ed economica e numerose potenzialità di sviluppo totalmente o parzialmente inespresse. Sono classificate come periferiche e ultraperiferiche, gli ultimi censimenti della popolazione (2001-2011) hanno evidenziato in ciascuna una perdita di oltre l'11% di individui e presentano un indice di dipendenza strutturale elevato e in ascesa perenne, da imputare soprattutto agli over 65 (tra il 55% e il 56%, dato Istat 2018).

La densità media per kmq è meno della metà di quella regionale (68 ab./kmq), già di per sé molto bassa rispetto a quella italiana (200 ab./kmq).

In entrambe le aree si registra l'assenza dei servizi essenziali mentre i dati Irpef sui redditi (2016) configurano una generalizzata condizione di povertà essendo il reddito medio molto al di sotto del dato regionale (17.000 Euro ca.), che a sua volta risulta più basso della media nazionale (oltre 20.000 euro): il reddito medio pro-capite non raggiunge i 9.000 euro in nessuna delle due aree selezionate.

L'alta qualità ambientale e paesaggistica dei due sistemi territoriali oggetto di intervento ne distingue la vocazione produttiva, il settore primario rappresenta uno dei punti di forza dell'economia dovuto a una buona presenza di produzioni DOP/IGP; tuttavia, il secolare problema della polverizzazione delle aziende agro-zootecniche che mancano spesso anche dei servizi basilari quali l'elettrificazione, non riesce a renderle competitive. Tali imprese presentano, inoltre, un basso grado di diversificazione, risultano essere poco informatizzate e poco connesse tra loro, svelando l'incapacità di sfruttare economie di scala possibili grazie all'attivazione di processi collaborativi (Lampreu, 2015). A tutto ciò è associata un'infrastrutturazione stradale inadeguata che impatta negativamente sul sistema dei trasporti e della viabilità locale. La ricettività, prevalentemente di tipo extra alberghiero, è rappresentata da Bed and Breakfast e Agriturismi, con una bassa capacità in termini di posti letto, e in alcuni comuni del tutto assenti.

L'obiettivo da realizzare è quello di invertire la tendenza demografica negativa degli ultimi decenni attraverso misure d'investimento capaci di intervenire su ambiti fondamentali quali istruzione, salute, accessibilità e coesione-competitività.

Tra gli obiettivi delle strategie vi è quello di porre al centro dello sviluppo locale il patrimonio culturale e ambientale dei territori favorendo processi di coinvolgimento attivo delle comunità rispetto alla gestione responsabile delle proprie risorse, intese come input e driver dei nuovi processi di crescita territoriale. Fondamentale risulta quindi il ruolo degli attori locali, pubblici e privati, anche in funzione del loro rapporto di utilizzo/sfruttamento dell'ampio patrimonio culturale presente, espressione di una forte identità territoriale.

#### 4. CONCLUSIONI

Dai primi anni della seconda metà del Novecento, durante il periodo del cosiddetto boom economico, la Sardegna ha assistito a un inedito incremento demografico. Tuttavia, la congiuntura economica sfavorevole dei decenni successivi e i mutamenti che hanno interessato la società nel suo complesso, ha variato la disposizione della popolazione sul territorio regionale. Le aree dell'interno, prive di infrastrutture e di grossi impianti industriali, hanno iniziato a perdere abitanti, soprattutto giovani, a favore delle città e delle coste dove il nascente turismo

offriva maggiori occasioni di lavoro, mentre altri ancora hanno abbandonato completamente l'isola (Brundu, 2013). Tale dinamica ha innescato ulteriori processi di indebolimento di territori fragili che, lentamente, sono stati spogliati di importanti servizi utili a garantire diritti minimi di cittadinanza ai residenti. Un circolo vizioso che ha inciso sull'attrattività territoriale e ha contribuito ad allontanare le aree interne da determinate linee di sviluppo (Breschi 2013; Meloni 2015; Brundu, 2017).

L'Alta Marmilla, pur avendo chiuso la procedura da ben tre anni, finanziata con 15 milioni di euro, soffre ancora di problematiche legate all'erogazione del finanziamento stesso. La seconda SNAI della Sardegna ha invece concluso le proprie procedure da un anno circa e ha visto assegnati 9 milioni di euro (<http://www.regione.sardegna.it/index>).

Lo stato dei fatti per ora non chiarisce l'efficacia di tale strategia, la progettazione pur potendo contare su territori con grandi dotazioni ambientali, storiche e culturali pare non riesca ad attirare investitori e creare lavoro che offra una qualità medio-alta di vita soprattutto sotto il profilo economico. Lo spopolamento è la sfida più difficile da affrontare: chiedere ai giovani di porre in atto progetti che coinvolgano il loro futuro necessita anche un'offerta di garanzie di realizzazione poiché il capitale umano locale, soprattutto quello più scolarizzato, incontra sempre maggiori difficoltà a realizzare determinati tipi di professione per cui ha intrapreso percorsi formativi.

Benché il destino di questi territori sia al centro di una strategia nazionale (Monaco, 2017) e molti di essi puntino ad un rilancio del binomio agricoltura e turismo, al ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale legata al concetto di identità e cerchino di attrarre nuovi abitanti che siano "giovani, rientranti, stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze" (CIPE, 2016, p. 4), la realizzazione di tali obiettivi appare assai ardua. La crisi dello sviluppo, infatti, non interessa solamente tali territori ma è una crisi più generalizzata che la investe interamente poiché dal 2019 è rientrata a far parte delle regioni Obiettivo 1, in ritardo di sviluppo, condizione dalla quale era uscita nel 2015 con l'ingresso nell'Unione Europea dei Paesi dell'est, condizione quindi non di maggior benessere, ma solamente di minor povertà relativa.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli (a cura di), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31.
- G. Basile, A. Cavallo, *Rural Identity, Authenticity, and Sustainability in Italian Inner Areas*, in "Sustainability", Issue 12, 2020, pp. 1-22.
- S. Battino, S. Lampreu, *The Role of the Sharing Economy for a Sustainable and Innovative Development of Rural Areas: A Case Study in Sardinia (Italy)*, in "Sustainability", Issue 11, 2019, pp. 1-20.
- M. Breschi (a cura di), *Popolazione e transizione demografica in Sardegna*, Udine, Forum Editrice, 2013.
- B. Brundu, *Il popolamento costiero della Sardegna, tra storia ed economia*. In: *Popolazione e transizione demografica in Sardegna*, a cura di M. Breschi, Udine, Forum Editrice, 2013, pp. 47-64.
- B. Brundu, S. Lampreu, *Tra globale e locale: la valorizzazione delle risorse territoriali per il rilancio delle aree interne*. In: *Un futuro affidabile per la città. Apertura al cambiamento e rischi accettabile nel governo del territorio*, a cura di M. Talia, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017, pp. 63-67.
- R. Camagni, *Città, governance urbana e politiche urbane europee*, in "The Planning Review", 152, n. 39, 2003, pp. 26-36.
- CIPE, *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne presentata dal Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno*, 2016.
- A. Conti-Pourger, *Metodologia e indagine geografica: una lettura delle modificazioni della città diffusa*. In: *Memorie Geografiche. Oltre la globalizzazione: le proposte della geografia economica*, a cura di F. Dini, F. Randelli, Firenze, University Press, 2012, pp. 547-556.
- A. D'Orazio, *Sviluppo urbano sostenibile alle diverse scale*, in: *Capitale umano e valore aggiunto territoriale*, a cura di M. Prezioso, Roma, Aracne editrice, 2018, pp. 139-157.
- G. Dematteis, *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in: "Territorio", 66, 2013, pp. 7-15.
- M. Dematteis, *Via dalla città*, Roma, Derive Approdi, 2017.
- EUROPEAN COMMISSION (EU), *Communication from the commission to the European parliament, the council, the European economic and social committee and the committee of the regions*, 2016.
- V. Evangelista, D. Di Matteo, F. Ferrari, *La Strategia Nazionale delle Aree Interne e il turismo: appunti di riflessione*. In: *Turismo e aree interne*, a cura di G. Cavuta, F. Ferrari, Roma, Aracne editrice, 2018, pp. 91-110.
- M. Fuschi, *Il rapporto fra città e campagna lungo la via degli Abruzzi: i casi di L'Aquila e di Sulmona e del loro hinterland*, in "Documenti Geografici", 2014, pp. 51-68.
- I. Greco, *Dalla città resiliente alla campagna resiliente: gli*

- spazi aperti e rurali come luogo di riequilibrio città-campagna al tempo della crisi*. In: *Memorie Geografiche*, a cura di C. Capineri, F. Celata, D. de Vincenzo, F. Dini, F. Randelli, P. Romei, Firenze, Società di Studi Geografici, 2014, pp. 229-236.
- S. Lampreu, *Valorizzazione dell'identità territoriale e prodotti tipici di qualità: il caso della Marmilla (Sardegna centro-occidentale)*. In: *Ricerca in vetrina. Originalità e impatto della ricerca scientifica di dottorandi e dottori di ricerca*, a cura di M. Calaresu, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 57-67.
- S. Lucatelli, *Quali e cosa sono le aree interne*. In: *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne. Prima edizione – 2015*, a cura di F. Monaco, W. Tortorella, Studi e Ricerche, Fondazione IFEL, 2015, pp. 17-30.
- G. Macchi Jánica, A. Palumbo (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, Roma, CISGE, 2019.
- B. Meloni, *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg e Sellier, 2015.
- MiBACT (2017), *Piano strategico di sviluppo del turismo*, <https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents>
- F. Monaco, *Il ruolo dei Comuni ed il requisito associativo nella Strategia Nazionale "Aree Interne"*, in "Agriregionieuropa", Anno 12, n. 45, 2016, pp. 43-46.
- A. Palumbo, *La gestione associata come strategia per le politiche di riterritorializzazione in Sardegna: enti locali e neoruralità*". In: *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, a cura di G. Macchi Jánica, A. Palumbo, Roma, CISGE, 2019, pp. 227-234.
- M. Prezioso, *Quali investimenti urbani per un futuro europeo di lunga durata*. In: *Investimenti, Innovazione e Società*, a cura di R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi, R. Camagni, E. Ciciotti, E. Marelli, Milano, EGEA, 2015, pp. 389-397.
- M. Prezioso (a cura di), *Quale Territorial Impact Assessment della Coesione Territoriale nelle regioni italiane*, Bologna, Pàtron Editore, 2018.
- RAS (Regione Autonoma Sardegna), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne. Strategia Aree Interne*, 2014.
- G. Scanu, *Presentazione. Convegno AIC 2018. Benevento 8-10 maggio 2018. Cartografia e sviluppo territoriale delle specificità geografiche*, in "Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia", 2019, pp. 4-10.
- G. Scanu, C. Donato, G. Mariotti, C. Madau, V. Camerada, S. Battino, C. Podda, S. Lampreu, *Inner areas/periferie metropolitane e differenze con le internal areas*. In: *Quale Territorial Impact Assessment della Coesione Territoriale nelle regioni italiane*, a cura di M. Prezioso, Bologna, Pàtron Editore, 2018, pp. 197-205.