

LA GESTIONE ASSOCIATA COME STRATEGIA PER LE POLITICHE DI RITERRITORIALIZZAZIONE IN SARDEGNA: ENTI LOCALI E NEORURALITÀ

RIASSUNTO Processi di progressivo spopolamento, consolidatisi in situazioni ormai calcificate di vera e propria desertificazione demografica, sono segni distintivi di una più generale geografia demografica e abitativa della Sardegna che contrappone alle aree urbanizzate delle zone costiere, la depressione demografica, economica e sociale delle aree interne a trazione rurale. In questo frangente si è ritenuto necessario trovare nuove forme di *governance* negli interventi territoriali che potessero, da una parte, garantire strutture funzionali e adatte alle nuove dinamiche demografiche in corso e, dall'altra, porre le condizioni necessarie per un più incisivo intervento di contrasto alla ormai esistente marginalizzazione dei territori interni dell'isola. La logica della *gestione associata* delle funzioni e delle risorse territoriali trova, pertanto, ragion d'essere proprio in questo riquadro specifico, sottendendo *in essere* qualsiasi tipo di politica di sviluppo atto a ricucire il rapporto organico tra risorse, attori e territori. Dunque si ritiene che la Riforma degli Enti Locali e il progetto Alta Marmilla Ecosistema Operativo, protagoniste di questo studio, testimonino il consolidamento di questa logica nella strategia generale per le politiche di *riterritorializzazione* della Regione Autonoma della Sardegna.

PAROLE CHIAVE *riterritorializzazione, unione di comuni, neoruralità paesaggio, giovani, Sardegna*

Introduzione

Lo scenario demografico della Sardegna evidenzia una situazione emergenziale con uno stato di spopolamento delle aree interne dell'isola ormai assodato. Questa immagine è avvallata da alcune importanti analisi quantitative che si focalizzano sull'evoluzione demografica dei comuni, soggetti di riferimento base per i territori, le cui rilevazioni vanno da modelli di medio - lungo periodo a proiezioni di tipo previsionale. I dati emersi ci dicono che in Sardegna, dal 2001 al 2011, su 377 comuni ben 283 hanno segnato una decrescita demografica, mentre solo 94 - ovvero il 26% - mostrano un *trend* positivo o stabile (fig. 1) (Esposito, 2015). Un indicatore più esauritivo, per l'arco temporale maggiore che ricopre, è sicuramente il modello di Stato di Malessere Demografico (SMD) messo a punto dai professori Bottazzi e Puggioni (2013) che, analizzando la frequenza e l'intensità degli episodi di spopolamento dei censimenti decennali dal 1951 al 2011, mostra come i comuni in costante perdita demografica siano stati ben 228 (il 60%) con 128 di questi che hanno subito un calo demografico pari al 45-60% - in alcuni casi anche oltre - della popolazione (Ibidem, p. 15) (fig. 2). Facendo riferimento invece a previsioni demografiche sulla popolazione dei comuni sardi fino

al 2035, si è calcolato che oggi 31 comuni sono prossimi alla definitiva scomparsa mentre altri 48 presentano *trend* in direzione di una probabile futura desertificazione o *estinzione* (Puggioni, Atzeni, 2013, p. 17). Tale scenario giustifica la crescente attenzione che la politica ha maturato negli ultimi anni, partendo dalle ormai empiriche e constatate conseguenze del fenomeno, verso quegli interventi - di natura diretta e indiretta - di *riterritorializzazione* il cui fine è proprio quello di porre un freno all'emorragia antropica di questi territori. Tali interventi, inoltre, sono il raggiungimento di una verifica pluriennale sugli aspetti più diversificati dello spopolamento e delle sue dinamiche storico-geografiche. Verifica che ha indirizzato, poi, un determinato *modus operandi* il quale costituisce oggi il più interessante tra i vari laboratori di sviluppo locale. La premessa è che lo spopolamento non è un fenomeno la cui definizione può essere ridotta a mera depressione demografica ma esso è un vero e proprio processo di più ampio depauperamento territoriale: una dinamica *deterritorializzante* che aliena i territori colpendo le risorse ambientali, storiche e antropiche e che definisce, in questo modo, condizioni di vera e profonda marginalità (Pazzagli, 2015). Se incrociamo i dati, emersi dagli studi precedentemente riportati, otteniamo una serie di elementi che definiscono un *identikit* comune nella geografia dello spopolamento dell'isola caratterizzato da una trasversale differenziazione territoriale. Infatti, gran parte dei comuni che subiscono dinamiche di abbandono sono situati in montagna o nella collina interna e presentano una grandezza demografica complessiva che non supera quasi mai i tremila abitanti. Lo spopolamento, in sintesi, colpisce principalmente i comuni situati nella parte interna dell'isola: comuni piccoli, a trazione rurale, legati ad una economia agro-pastorale in profonda sofferenza ed a dinamiche demografiche di tendenziale scomparsa (alti tassi di invecchiamento, bassa fecondità, elevata mobilità esogena delle fasce giovani della popolazione). A ciò, invece, si contrappone una fascia litoranea più giovane e dinamica, con una maggiore urbanizzazione e un settore terziario in espansione che traina un *trend* demografico più positivo. Queste differenziazioni territoriali definiscono un sistema di *deficit* tra "costa" e "interno" in termini di servizi essenziali e secondari e di valorizzazione e ricchezza delle risorse territoriali. Il tema dello spopolamento si lega organicamente, dunque, a quello dello sviluppo e del sottosviluppo che corrono, parallelamente, su un dicotomico binario territoriale ben espresso dall'immagine rappresentativa della Sardegna come «guscio vuoto» (Esposito, 2015, p. 11) (fig. 1).

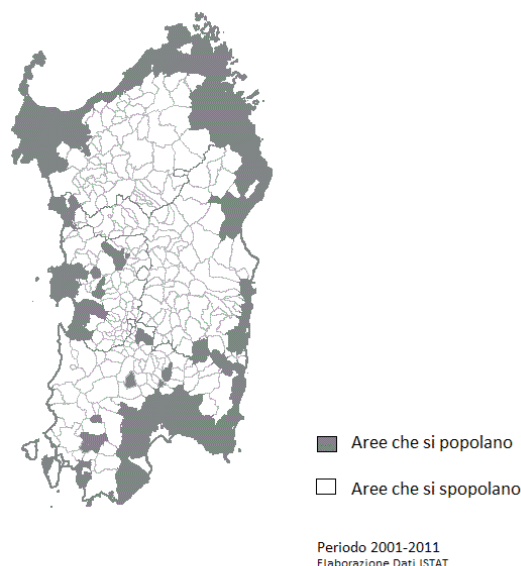


Figura 1': Mappa delle aree in crescita e decrescita demografica con periodizzazione 2001-2011 (elaborazione dati Istat).

L'identificazione di Barca (2014) tra marginalità di servizi e risorse e il concetto di *area interna* – in seno alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) – trova riscontro nella geografia dello spopolamento in Sardegna e si allinea ad interpretazioni del fenomeno nell'isola già assodate (Anfossi, 1968), e anche più recenti (Porru, 1997). Servizi, risorse ambientali e culturali, sviluppo del paesaggio rurale e mondo giovanile, sono il *focus* che definisce la sostanza dei principali interventi di *riterritorializzazione* in Sardegna. Mentre, associazionismo e cooperativismo tra enti e attori territoriali costituiscono la forma, il *modus operandi*, che sottende questo tipo di politica e che ridefinisce una nuova logica di *governance* territoriale funzionale al contrasto del fenomeno preso in esame.

Pertanto, questo studio vuole affermare la tesi per cui la *gestione associata* di funzioni, servizi e competenze è quella logica selezionata nella costruzione di quelle «nuove territorialità» che mirano a ristabilire una centralità persa, che sottende le forme di intervento più incisive e strutturali delle politiche di *riterritorializzazione* nel centro Sardegna – e non solo.

La riforma degli enti locali

La *Riforma sul riordino degli enti locali*² – o “Riforma Erriu” – approvata il 27 gennaio 2016 dal Consiglio Regionale della Sardegna, nasce proprio in risposta alle nuove tendenze demografiche e abitative dell'isola e alla relativa esigenza di costruire un apparato istituzionale consono e adatto alla stratificazione territoriale presente. Il punto focale per cui questa riforma è da considerare come una forma importante di intervento *riterritorializzante* è l'introduzione nell'ordinamento regionale dell'Unione dei Comuni, un ente territoriale il cui scopo

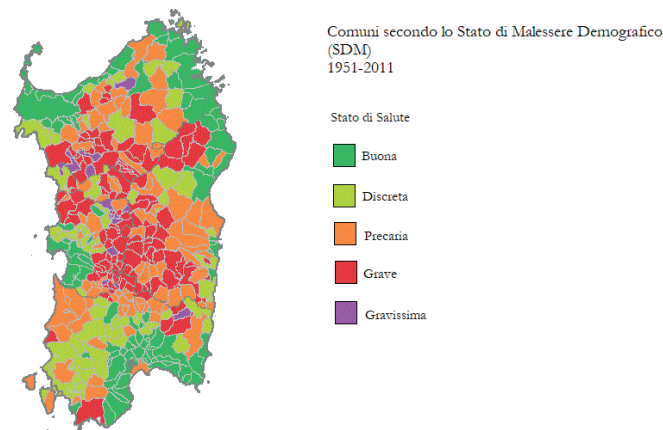
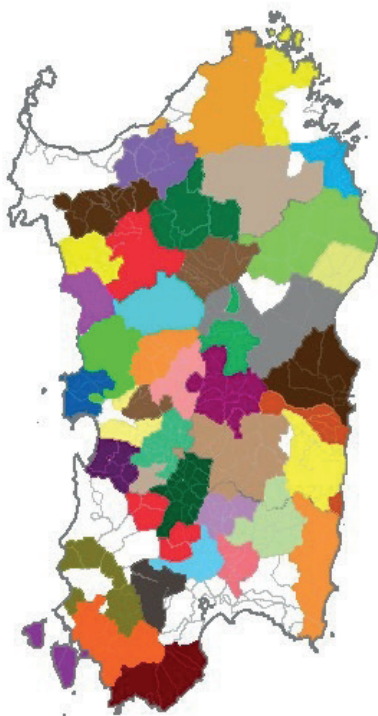


Figura 2: Mappa dei comuni sardi secondo lo Stato di Malessere Demografico (SDM) tra il 1951 e il 2011 (elaborazione dati Istat).

costitutivo è proprio l'associazionismo tra enti. In questo senso la *gestione associata* di funzioni e competenze – che l'unione istituzionalizza – va inquadrata come una scelta che si esercita nel lungo periodo e che ridefinisce una *governance* territoriale in ottica moderna che, oggi, mira alla «rete di governo», al «*network*» come forma del paesaggio istituzionale (Pizzetti 2014) in soccorso ai *deficit* strutturali delle aree marginali. Se lo spopolamento infatti è un fenomeno corrosivo che deteriora inesorabilmente le capacità dei singoli territori di adempiere alle proprie funzioni verso il cittadino – quindi verso se stesso in forma di autotutela – allora «servono processi di aggregazione dei comuni, [...] unire i servizi, distribuirli sul territorio» poiché «unire le forze è l'unica strada per la sopravvivenza» (Paci, 2017). In questi termini la riforma mira all'implementazione di un piano sovracomunale sul territorio, vitale per garantire l'accessibilità, l'esercizio e l'uso del servizio amministrativo a chi vive la problematicità dell'*area interna* (Cocco *et al.*, 2016, p. 18). I “servizi” risultano essere un elemento portante essendo essi strettamente legati al tema della cittadinanza e a quello dello spopolamento – l'essere *cittadino* in un territorio posto ai margini – e in virtù di ciò è necessario ribadire che l'attuale riforma è l'esito di un lungo dibattito che ha messo al centro della sua dialettica proprio queste tematiche. Non a caso, i primi ad aver affrontato questo argomento sono stati, e sono, i sindaci, ovvero gli amministratori locali più esposti alle problematiche territoriali e che in Sardegna, già a partire dagli anni Novanta, furono i principali portavoce della questione del «mantenimento dei pubblici servizi nei comuni in calo demografico» (Tiragallo, 2008, p. 34). La precocità nella discussione della figura del sindaco rileva la centralità che l'ente comunale acquisisce nella ricerca di nuove *ridefinizioni* territoriali che possano «ridisegnare il rapporto tra tessuto urbano e tessuto rurale modificando i ruoli e le competenze della Regione, dello Stato, degli Enti Locali[...]» (Porru, 1997, p. 19). La ricerca di un'architettura istituzionale in grado di superare i *deficit*, che le dinamiche deterritorializzanti hanno creato, pone al centro della propria



**Unioni dei Comuni e Comunità Montane in Sardegna
Anno 2018**

Figura 3. Mappa delle Unioni dei Comuni e delle Comunità Montane della Sardegna – anno 2018.

evoluzione il potenziamento dell'ente comunale poiché si riconosce che «solo se il Municipio diventa il punto di partenza del processo decisionale potrà essere adeguatamente determinante anche nelle decisioni che riguardano le tematiche dello spopolamento» (Porru, 1997, p. 19)³. L'unione di comuni sembra rispondere a questa esigenza ponendosi, in un contesto territoriale di marginalità, come «strumento utile per superare le difficoltà che i comuni di piccole e medie dimensioni incontrano nel rispettare il principio di equivalenza nel reperire le risorse finanziarie necessarie alla fornitura di servizi per la collettività» (Palestrini, Polidori, 2006, p. 102). La Riforma Erriu dunque, che cerca di rispondere all'esigenza di potenziare il ruolo del comune attraverso l'associazionismo nella *governance* territoriale, trae vigore dal sedimentarsi di decennali istanze da parte degli amministratori locali. A questo punto però, è necessario ribadire come tale riforma abbia una radice storico-giuridica ben più ampia del relativo riquadro regionale. Non dimentichiamoci che l'ordinamento della Sardegna è organicamente legato a quello nazionale, e l'unione di comuni è un ente introdotto e riconosciuto, prima di tutto, da tale ordinamento. Perciò la Riforma Erriu è politicamente e amministrativamente legata a tutto quel percorso storico di leggi sull'ordinamento dello Stato e dei suoi organi periferici, culminate poi con la Legge 56/2014 – meglio conosciuta come Riforma Delrio – sulle *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e*

fusioni di comuni che ribadisce l'attuazione della forma di gestione associata dell'Unione, in funzione però del superamento del vecchio quadro provinciale. Questo legame si rivelerà, infatti, vitale al fine della piena realizzazione della riforma in Sardegna dopo che due referendum sanciranno il mantenimento del quadro provinciale la cui coesistenza con le forme delle unioni depotenzia, di fatto, proprio queste ultime⁴. Ma, senza addentrarci troppo in questa spinosa questione, per noi è importante ribadire come il riconoscimento e l'attuazione delle varie unioni di comuni sia fondamentale nel contrasto al fenomeno dello spopolamento poiché, nella sua logica costituente di gestione associata del territorio, permette ai comuni più deboli di unirsi in maniera consortile ad altri comuni dello stesso territorio di simile grandezza per dar vita ad un ente territoriale che sia in grado di affrontare nel miglior modo possibile le dinamiche in corso (Pizzetti, 2014). L'importanza dell'Unione come strumento di potenziamento del comune nel territorio, è testimoniata dalla celerità con cui i comuni sardi hanno provveduto a unirsi dopo l'approvazione della riforma nel gennaio 2016, nonostante l'incertezza creata dal superamento del riquadro provinciale, ad unirsi. Oggigiorno in Sardegna si contano, infatti, 31 unioni di comuni e 5 comunità montane⁵ (fig. 3).

Il punto di forza della Riforma non sta solo nel tentativo di ripristino di centralità territoriali delle aree deboli, ma ciò che sottende questo intervento di riordino istituzionale è una logica *adattiva* che riguarda l'intera geografia demografica ed abitativa dell'isola. Il ricorso a forme di associazionismo comunale potenziate permette, infatti, anche ad aree demografiche estese e in buona salute di munirsi di strumenti istituzionali ed amministrativi consoni alla propria nuova fisionomia territoriale. Un esempio al riguardo è il riconoscimento della Città Metropolitana di Cagliari che si fonda sulla constatazione di uno spostamento progressivo della popolazione verso sud, con l'*hinterland* di Cagliari che assorbe, ormai, un terzo della popolazione dell'intera Sardegna (Istat, 2017). Da una parte quindi, la gestione associata in seno a forme sovracomunali, permette ai poli urbani principali che registrano la maggior concentrazione demografica e tassi previsionali di crescita più ampi, di poter superare l'attuale discrasia tra una forma istituzionale inadeguata e la dimensione urbana in evoluzione. Dall'altra, invece, consente a quelle aree deboli, marginali – *aree interne* secondo la dicitura Barca – di sopperire ai deficit di erogazione dei servizi al cittadino che risulterebbero altrimenti diseconomici e inattuabili. Ma quali sono questi servizi? Una lettura comparata degli statuti formativi delle unioni dei comuni sardi ci suggerisce questa risposta. Le funzioni garantite dalla legge a questi enti associati - seppur depotenziate rispetto ai piani iniziali a seguito del referendum costituzionale - sono varie e importanti, e vanno dalla gestione delle risorse umane al sistema di Protezione Civile e servizi SUAP. Uno dei servizi maggiormente garantiti in forma associata è, per esempio, quello che riguarda l'igiene urbana, ovvero il servizio per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti; poi c'è la gestio-

ne della polizia locale e la gestione amministrativa e la condivisione del CUC, ovvero della Centrale Unica di Committenza che si occupa degli acquisti e della fornitura di beni e servizi degli uffici comunali. Fondamentale è la gestione della sezione “risorse umane” (e divisioni ausiliari complementari) la cui condivisione sovracomunale dei servizi generali risulta essere particolarmente importante per quei comuni che per motivi demografici presentano problemi di mancanza del personale amministrativo. Una parte rilevante, però, che l’Unione dei Comuni assolve nel suo ruolo ottimale, è la gestione finanziaria e operativa di vari *asset* presenti nella maggior parte dei documenti attuativi che riguardano lo sviluppo locale, compreso quello propriamente individuato per combattere lo spopolamento delle aree interne, ovvero quello della Strategia Nazionale. Vedremo questo aspetto nella sua completezza quando a breve tratteremo degli interventi di neoruralità. Ora ci basta rimarcare come l’associazionismo tra comuni sia un fattore cardine nella relazione tra i territori e i programmi di crescita. Infatti come ha scritto lo stesso Barca: «i comuni costituiscono l’unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni continui – sistemi locali intercomunali – offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo» (Barca, 2014, p. 33).

Politiche di neoruralità

Il concetto di “neoruralità” si configura similmente a quello più vasto e generale di *riterritorializzazione*. Se infatti quest’ultimo si presenta come una riabilitazione di quelle relazioni e di quegli elementi che costituiscono una polarità territoriale, il *neorurale* sottende un procedimento analogo espresso con la formula della «rigenerazione del territorio» (Ferraresi, 2011, p. 32) in cui il termine “rigenerare” include in sé un movimento di ritorno che è «ritorno al territorio» (Pazzagli, 2015). Tale movimento si appoggia su due concetti-elementi caratterizzanti: il valore della biodiversità del paesaggio rurale e il ruolo attivo nel territorio degli attori più giovani. L’attitudine rurale, storica e ambientale, della Sardegna giustifica l’attenzione che la politica ha posto da subito sul paesaggio rurale e la sua centralità nella programmazione dello sviluppo locale. Fondamentale è stato il riconoscimento – a livello europeo⁶ - della natura multifunzionale del paesaggio stesso e della diversità delle sue risorse come valore aggiunto da potenziare (Idda *et al.*, 2007, p. 19). Il secondo aspetto, l’attenzione verso il mondo giovanile, da un lato risponde all’esigenza pratica di poter disporre delle forze attive potenzialmente più vivaci; dall’altro consente di investire su quella fascia della popolazione che costituisce il punto di partenza imprescindibile per un “ritorno” che mira a garantire, prima di tutto, un futuro generazionale al territorio stesso. Paesaggio rurale e giovani sono dunque gli elementi base che sottendono gli interventi più importanti di *riterritorializzazione* e – prendendo in considerazione ancora una volta l’immagine esaustiva del «guscio vuoto» (Esposito, 2015) – non potrebbe essere diversamente, in

virtù del fatto che ciò che caratterizza le aree interne della Sardegna sono, appunto, il sottosviluppo delle risorse rurali e la fragilità (sia economica che demografica) delle fasce più giovani. Tali considerazioni implicano, infine, un obiettivo comune: la costituzione di nuove polarità a contrasto della marginalizzazione demografica ed economica. I borghi, i comuni, gli interi paesaggi, che vengono progressivamente abbandonati, possono ristabilire un valore attrattivo e nel loro “ritornare territorio” possono tornare «luoghi vocazionali» (Barbera, 2015).

Oggi sono tre i documenti attuativi principali che mirano alla *riterritorializzazione* delle aree interne attraverso politiche neorurali: il POR (Programma Operativo Regionale), il PSR (Programma di Sviluppo Rurale) e il più recente SNAI (Strategia Nazionale delle Aree Interne). Ognuno di questi documenti propone determinati *asset* d’intervento, talvolta coincidenti, molte volte abbastanza differenti. Ciò che li assimila, però, è una forma strategica comune che punta su qualità territoriali e competenze locali messe in moto attraverso piani di gestione e programmazione – dei fondi e delle risorse – associata⁷. Gli impianti sovracomunali di *governance* si rivelano, in tutte le misure presenti nei vari piani, fondamentali. Questo tipo di politica - sintetizzata con il concetto riassuntivo del *placed-based* (Barca, 2009) - si è rafforzata enormemente con la Strategia Nazionale, il documento attuativo più rilevante per lo sviluppo delle aree interne. Per esemplificare quanto detto, riportiamo quello che è il piano di intervento per l’Alta Marmilla, un’area che negli ultimi anni, a seguito di forti contrazioni demografiche ed economiche, ha sedimentato un livello di perifericità e marginalizzazione tali da aver portato, prima della richiesta, e poi al riconoscimento, dello *status* di “area pilota” della Sardegna in seno alla Strategia Nazionale per le Aree Interne. Il piano segna un nodo importante poiché, mettendo in pratica le direttive studiate, testerà la reale efficacia di questa strategia e ne segnerà le future disposizioni verso altre aree dette marginali.

Alta Marmilla Ecosistema operativo

L’Alta Marmilla è una subregione situata nella parte sud-orientale della Provincia di Oristano, esattamente al centro della Sardegna. Il territorio dell’area si è auto-costituito in una Unione di Comuni comprendente 20 comuni per una popolazione residente complessiva di 10.062 abitanti (Istat 2017). Tutti i comuni che compongono l’Unione, ad eccezione di Ales, hanno una popolazione inferiore ai mille abitanti. Demograficamente l’area presenta tutti quegli aspetti che descrivono una situazione precaria di grave crisi: dal 2001 al 2011 la popolazione ha subito un’emorragia del 11,2% e presenta un tasso di popolazione *over* sessantacinque pari al 30,1% - tale dato giustifica un baricentro programmatico indirizzato particolarmente verso le fasce giovanili. Il risultato è che tutti i comuni dell’Alta Marmilla rientrano nella categoria di grave e gravissimo Stato di Malessere Demografico (Bottazzi, Puggioni, 2013, p. 13), con otto comuni che sono avviati verso una definitiva “scomparsa”.

Andamento Demografico Unione di Comuni Alta Marmilla

1901-2017

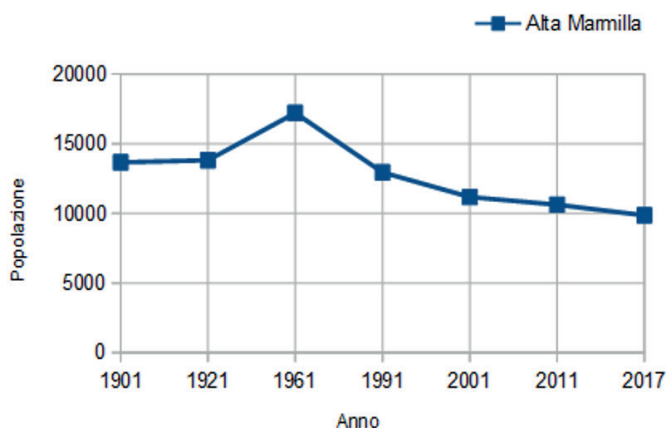


Tabella 1. Andamento demografico dell'Unione di Comuni Alta Marmilla 1901-2017 (elaborazione dati Istat).

In sintesi, le dinamiche demografiche mostrano una situazione sempre più compromessa che, in assenza di interventi strutturali dell'area, porterebbe la stessa in breve tempo ad una vera e propria "desertificazione demografica". A ciò si aggiungono tendenze evolutive correlate ma non meno importanti rispetto a quella meramente demografica: un depauperamento generale segnato da elementi di criticità come i vari deficit infrastrutturali del territorio, la crisi del settore primario, l'alto tasso di disoccupazione giovanile e l'insufficienza delle reti commerciali e ricettivo-turistiche (Scema, 2017, pp. 4-10). Con questi elementi la Regione Sardegna ha approvato, con *delibera n°6/13 del 10 febbraio 2015*, il Rapporto di Istruttoria per la selezione delle Aree Interne, individuando nel territorio dell'Alta Marmilla l'area prototipo per la sperimentazione della Strategia Nazionale Aree Interne. Nell'ambito dello sviluppo rurale ciò che introduce la SNAI rispetto ad esperienze precedenti quali i POR ed i PSR, è sicuramente quello di definire obiettivi strategici comuni per le diverse linee di intervento che incidono su un determinato territorio, inserendoli in un quadro più organico e unitario, presentando dunque «una politica rurale più moderna, capace di rispondere ai bisogni delle aree rurali e di impattare più efficacemente sulla riduzione delle disuguaglianze territoriali» (Storti, 2015, p. 5). Secondo le linee guida individuate dallo studio Barca (2009) e confluite poi nella SNAI (Barca, 2014), il progetto "Alta Marmilla Ecosistema Operativo" mira a contrastare il fenomeno *deterritorializzante* dello spopolamento attraverso uno sviluppo locale segnato da una valorizzazione del paesaggio rurale nella sua multifunzionalità, da un superamento dei *gap* nell'erogazione e nell'accesso dei servizi al cittadino e di una *governance* associativa degli attori territoriali. L'intervento è suddiviso in quattro ambiti principali, ognuno con un obiettivo preciso inserito, però, in un sistema condiviso di programmazione in cui questi ambiti sono legati formalmente e sostanzialmente l'uno con l'altro.

Andamento demografico Unione di Comuni Alta Marmilla

2001-2017

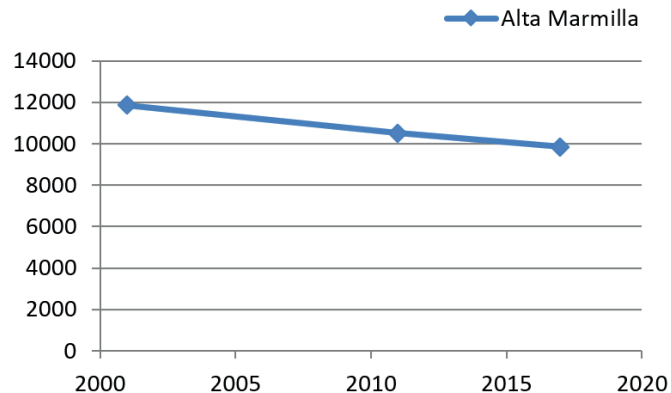


Tabella 2. Andamento demografico dell'Unione di Comuni Alta Marmilla 2001-2017 (elaborazione dati Istat).

Il primo di questi ambiti riguarda la scuola. Il piano contiene misure che tentano di costruire un modello innovativo e laboratoriale basato su una forte sinergia tra la vocazione rurale del territorio e il mondo giovanile delle scuole. Il progetto – all'interno di questo approccio definito «circolare» (Barca, 2009) – prevede nei fatti il potenziamento del corso di elettronica della scuola secondaria ITIS di Ales, con l'offerta di un percorso formativo il cui intento è creare competenze nell'ambito dei sistemi di automazione dell'agricoltura di precisione, del *packing*, dell'utilizzo innovativo dei processi produttivi e delle reti della filiera commerciale agroalimentare. Inoltre, è inserita l'attivazione di percorsi collaborativi tra corpo insegnanti, studenti, pubblica amministrazione e imprese locali con il duplice obiettivo di rafforzare le competenze attraverso lo scambio di informazioni e di inserire gli studenti nel tessuto produttivo del territorio ai fini di una valorizzazione economica e occupazionale del percorso formativo fatto. Un punto importante lo assumerà, sicuramente, l'Osservatorio Didattico – gestito dall'Unione di Comuni Alta Marmilla – per la rilevazione, la prevenzione e la riduzione dei problemi legati all'ambito scolastico, come la dispersione scolastica, i cali di frequenza, l'insuccesso formativo; fornendo, attraverso la collaborazione di una équipe esterna di esperti un supporto psico-pedagogico. L'incentivo a una politica che miri a una scolarizzazione innovativa in relazione allo sviluppo delle potenzialità territoriali si arricchisce anche della realizzazione di una rete territoriale di centri d'istruzione rivolti alla popolazione adulta, in risposta a un generale basso livello formativo che incide fortemente sui deficit di produttività locale con la conseguente necessità di alzare il livello formativo degli addetti al tessuto produttivo.

Il secondo ambito strategico riguarda la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi socio-sanitari. La Strategia prevede la realizzazione, nel poliambulatorio di Ales, di una struttura socio-sanitaria intermedia per la prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione delle condizioni patologiche per cui il ricovero è improprio. La

struttura conta oggi già alcune attività sanitarie, tra cui: servizio medicina di laboratorio, servizio cure domiciliari integrate e servizio medicina specialistica ambulatoriale su più settori. L'offerta delle specialità mediche verrà ampliata con l'introduzione di specialisti nelle patologie senili, geriatria, dialisi e cure palliative. Fondamentali saranno inoltre l'implementazione di servizi sanitari innovativi come la telemedicina e la teleassistenza. Degna di particolare menzione è la realizzazione di un centro di eccellenza per il trattamento dei Disturbi del Comportamento Alimentare (DCA), sempre presso il poliambulatorio di Ales. Tale centro si servirà di percorsi di *agricura*, in un quadro integrativo di partecipazione collaborativa con fattorie agricole locali per il recupero e la riabilitazione alimentare.

La riorganizzazione sul territorio dei servizi scolastici e di quelli socio-sanitari ha di fatto imposto l'esigenza di intervenire sulla grande e vitale questione della mobilità. Questa, oltre ad essere un servizio essenziale, è una condizione primaria per una partecipazione centrale allo sviluppo moderno. L'accessibilità, dunque, alle reti della mobilità diventa necessaria in termini di rapporti e relazioni spaziali endogeni ed esogeni del territorio, soprattutto in un contesto storico e produttivo fondato sulla mobilità mondiale tra spazi globali e locali, tra attori territoriali e internazionali. Quando affermiamo l'insufficienza di mobilità in Alta Marmilla non solo ci riferiamo alla situazione deficitaria della rete dei trasporti, sia ferroviaria che stradale, ma anche all'inesistenza della banda larga per un accesso alla rete *internet* veloce e iperattiva, alla connessione della filiera produttiva e commerciale con le reti della globalizzazione. Intervenire sulla *mobilità* significa dunque intervenire su tutti questi importanti aspetti. La Strategia prevede, come prima azione, l'istituzione di una Centrale Operativa per la Gestione della Mobilità e l'implementazione di politiche di *mobility management*. Si è definita la realizzazione di tutte le disposizioni inerenti alla *Mobility Management* come: la figura del *Mobility Manager* d'Azienda e d'Area; politiche di *carl-pooling*, *car sharing*, *bike sharing*, mobilità ciclabile e pedonale, trasporto a chiamata e utilizzo delle tecnologie ITS per la mobilità sostenibile (Scema, 2017, p. 28). Ovviamente gran parte di questi servizi sono previsti in base all'introduzione ed estensione della banda larga su tutto il territorio.

La questione invece della mobilità in relazione alle filiere produttive e commerciali è organicamente legata al quarto ambito della Strategia: quello delle imprese. Quest'ambito mira a migliorare la competitività delle aziende locali e raggruppa quella serie di interventi più legati alla valorizzazione del paesaggio rurale essendo anche, come abbiamo visto prima, l'attività primaria quella più importante e diffusa, nonché caratterizzante del territorio. Tutto ruota intorno a una vera e propria rivoluzione organizzativa dell'offerta territoriale agroalimentare: incentivazione e potenziamento di una rete di imprese che operano nel settore agroalimentare, creazione di una rete commerciale di alta qualità, valorizzazione del grande patrimonio di terre civiche del

territorio attraverso un modello integrato e associato di gestione dello stesso. Per quanto riguarda la rete di imprese che operano in agricoltura - data l'esperienza del territorio nel GAL Marmilla - si incentiva l'apertura di nuove aziende agricole e cooperative sociali, correlate alle peculiarità agronomiche del *loco*, come olio, miele, vino, latte, grano ed erbe officinali. Sono previste inoltre attività di accompagnamento, incontri formativi, svolgimento di attività laboratoriali in azienda, fino a supporti tecnico-informativi per la realizzazione stessa dell'impresa. Fondamentale per l'area sarà la realizzazione dei "Piani di Valorizzazione delle Terre Civiche" con utilizzo di metodologie di tipo partecipativo e associativo culminanti con la realizzazione di un modello sovracomunale di gestione delle terre civiche chiamato *Carta delle terre civiche dell'Alta Marmilla* (Scema, 2017, p. 30). In linea con la programmazione, le terre civiche serviranno per la realizzazione di aziende agricole attraverso incentivi rivolti ai giovani agricoltori e per la creazione di piccole e medie imprese rurali. Infine, altrettanto importante è la creazione di un reticolo commerciale delle produzioni di qualità. Si tratta di un contratto di rete dei produttori finalizzato alla commercializzazione unitaria e all'inserimento delle filiere agroalimentari nei circuiti internazionali. Di tale sottoscrizione sarà garante l'Unione dei Comuni che provvederà alla selezione di un soggetto privato (aderente anch'esso al contratto) il cui compito sarà quello di organizzare il *marketing strategy* di tutti gli aderenti.

Il profondo associazionismo che lega attori, forze e ambiti territoriali si concretizza nella realizzazione di uno dei punti più importanti e politicamente esemplificativi della Strategia. Si tratta del *RuraLAB*, un vero e proprio laboratorio che andrà a creare un ecosistema di innovazione rurale, facendo leva sulle varie competenze degli ambiti fin qui analizzati; immaginato come un luogo dinamico dove imprese, studenti, agricoltori, commercianti, artigiani e addetti al settore turistico possano condividere idee, esperienze, informazioni e nuove competenze ai fini di una efficiente e omogenea crescita territoriale. L'ambizione dell'Alta Marmilla è quella di utilizzare il *RuraLAB* come un incubatore che stimoli e sostenga uno sviluppo innovativo, unica strada realizzabile e feconda per un percorso che miri a contrastare lo spopolamento e l'abbandono del territorio. Il soggetto offrirà servizi di supporto ad aziende ed addetti, collaborerà con le scuole, offrirà consulenze tecnico-scientifiche, attività di formazione *marketing*, supporto per l'accesso alle piattaforme tecnologiche e per lo sviluppo di progetti e accesso ai finanziamenti. In ultima istanza, parliamo della valorizzazione turistica del paesaggio rurale nelle sue qualità estetico-esperienziali. Si persegue anche in questo ambito la nascita di un sistema di rete nella valorizzazione e nella gestione degli attrattori turistici. Su questo punto la politica della Strategia riprende e sviluppa il piano comunitario di valorizzazione turistica denominato *Audience Development Centred*, presente come nuova priorità all'interno del più vasto "Europa Creativa", un programma quadro di 1,46 miliardi dedi-

cato al settore culturale e creativo per il 2014-2020. L'*audience development* è un approccio che mira, oltre ad un potenziamento quantitativo della fruizione, ad aumentare il numero complessivo dei visitatori e far crescere la qualità nel rapporto con il pubblico (Eacea, 2015 p. 28). Nuove opportunità verranno sviluppate in quattro ambiti principali: creazione di una rete scuola-laboratorio-teatro; connessione in un circuito unico digitalizzato di musei, biblioteche, archivi pubblici e privati come luoghi di partecipazione inclusivi; messa in rete delle aree archeologiche nel tentativo di valorizzare a pieno una musealità all'aperto; incentivazione delle arti performative e visive. Ovviamente il paesaggio rurale è già di per sé un fattore di attrazione, il potenziamento implica dunque una stretta collaborazione tra gli attori rurali, come imprese agricole e fattorie sociali, e gli enti museali e archeologici, attraverso la mediazione del *RuralLAB*. Se l'orizzonte programmatico è il 2020, ricordando che il progetto pilota "Alta Marmilla" confluisce nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, l'aspettativa a questa data degli interventi in campo turistico e agro-turistico è quella di incrementare il numero di visitatori di almeno il 10% rispetto al flusso attuale di circa 9.500 unità annuali (Mibact, 2017).

Conclusioni

Il progetto pilota "Alta Marmilla Ecosistema Operativo" mostra un modello di sviluppo il cui intento sarebbe quello di far convergere – sia a livello operativo che finanziario - l'ambito locale, regionale, nazionale e comunitario. Esso rappresenta un importante punto di innovazione nello sviluppo di programmi di intervento locale, mostrando come una politica di *riterritorializzazione* della Regione Sardegna, fondata sulla logica della *gestione* associata, sia una scelta consapevole dettata dalla volontà esplicita di valorizzare qualità e competenze territoriali, specialmente quelle a vocazione rurale, con *focus* attuativo concentrato sui giovani e sulle fasce più attive della popolazione, oggi potenzialità ancora inesprese. Sullo stesso filone interpretativo possiamo asserire che la Riforma degli Enti Locali sarda prosegue la stessa logica adattiva fondata sull'*associazionismo*, promossa dalla SNAI, e che nelle sue varie forme aggregative, dai GAL alle Unioni dei Comuni, alle filiere associate, individua nella messa in rete delle forze degli attori locali la via principale per affrontare al meglio le nuove sfide geografiche che il sistema produttivo odierno, con i suoi rapporti di forza e le sue dinamiche *locazionali*, mette davanti ai territori locali. Poter concludere con risposte risolutive nell'immediato, risulta essere comunque difficile. Da un lato andrà verificata, infatti, l'efficacia nel tempo dei piani operativi regionali - nelle varianti dei documenti attuativi analizzati - che sono, nella maggior parte dei casi, percorsi d'intervento in *itinere* e che devono, quindi, ancora dimostrare il loro impatto reale ed effettivo sui territori cosiddetti marginali e la loro adeguatezza in conformità al contesto storico-sociale della Sardegna.

Dall'altro, problematica è la complessità stessa del fenomeno che non può essere ridotto a una mera dinamica demografica, ma va inserito in un quadro di comprensione territoriale più grande e dinamico. È necessario domandarci e capire quale funzionalità possa svolgere l'*area interna* e quale debba essere il suo ruolo, in Sardegna, nel sistema *relazionale* tra la costa e il mondo rurale in virtù di una *ri-definizione* stessa del concetto di «ritorno al territorio» (Pazzagli, 2013, p. 247). Se la risposta è quella di un ritorno allo stato di "pre-abbandono", allora i dati quantitativi raccolti appaiono come un ostacolo difficilmente sormontabile. D'altronde anche le «nuove popolazioni» (Meloni, 2015, p. 13), che le aree interne *riterritorializzate* cercano di attrarre, assumono nella loro definizione un carattere problematico di precarietà. Alcuni li definiscono *rural users* (Ibidem) dove, appunto, il termine *utente* rimanda a un concetto di consumo momentaneo e fugace del servizio rurale; altri li definiscono *cittadini temporanei* o *residenti part-time* (Cersosimo, 2012). Appellativi che richiamano un reinserimento, certo interessante e sicuramente da incentivare maggiormente, ma comunque «parziale e non sufficiente» per la creazione di una popolazione residenziale stanziale nelle zone periferiche ad alta depressione demografica (Meloni, 2015, p. 13).

Certamente i territori interni devono essere in grado, attraverso queste *policies* specifiche analizzate, di captare quest'utenza e rispondere nel miglior modo a questa aspettativa geografica. Perciò le linee guida della Strategia Nazionale per le Aree Interne rappresentano una risposta importante, seppur incerta, che ridefinisce piani presenti e prossimi interventi, decidendo l'esito della sfida tra locale e globale, in una partita che segnerà il futuro stesso dei territori.

Note

1. Tutte le mappe e le tabelle riportate sono state eseguite dall'autore del presente articolo.
2. L.R. 4 febbraio 2016, n. 2 in materia di *Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*, Cagliari, Consiglio Regionale della Sardegna XV Legislatura.
3. Io spopolamento delle aree interne fu il tema centrale dell'importante Conferenza Regionale Sarda sui Piccoli Comuni del 12 e 13 dicembre 1996 in cui la Consulta dei Comuni sardi, composta dai suoi sindaci, ha svolto un lavoro importante nello studio e nell'individuazione dei fattori dello spopolamento (Tiragallo, 2008, p. 36).
4. La Riforma Erriu prevedeva inizialmente, in linea organica con la Riforma Delrio, il superamento del quadro provinciale per un potenziamento completo delle unioni dei comuni che ne assorbivano le competenze territoriali. A tal riguardo la prevedeva l'istituzionalizzazione di forme di unioni intermedie per le città ex capoluogo di provincia (Nuoro, Sassari, Olbia, Oristano e Carbonia-Iglesias). L'esito del referendum costituzionale Renzi-Boschi del 4 dicembre 2016, ha però ristabilito la legittimità delle provincie producendo in Sardegna un annullamento delle unioni intermedie e la presente coesistenza tra unioni di comuni e provincie, creando di fatto un sistema monco e squilibrato e depotenziando le funzioni associate delle unioni.

5. Le comunità montane sono enti locali che per esercizi, funzioni e ordinamento giuridico sono equivalenti alle unioni di comuni.
6. La firma della Convenzione Europea del Paesaggio, nel luglio del 2000 a Firenze, segna un passo deciso nel riconoscimento del valore multifunzionale del paesaggio.
7. I documenti attuativi attuali sono il frutto di un'esperienza ormai trentennale nelle politiche di sviluppo locale e rurale maturate in ambito europeo. Importante è citare i progetti LEADER, LEADER II, LEADER +, che hanno inaugurato, dal 1991, un approccio comunitario al territorio basato su strategie di tipo *bottom-up* e su *governance* associative delle risorse finanziario-economiche. L'istituzione del GAL (Gruppo di Azione Locale) rientra in questa strategia e trova il suo esserci proprio nell'aggregazione parternariale e associata dei vari attori del territorio, sia essi pubblici che privati (Idda *et al.*, 2007).

Bibliografia

- Anna Anfossi, *Socialità e organizzazione in Sardegna. Studio sulla zona di Oristano-Bosa-Macomer*, Milano, FrancoAngeli, 1968.
- Filippo Barbera, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in Benedetto Meloni (a cura di), *Aree Interne e Progetti d'Area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015.
- Fabrizio Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, Bruxelles, European Communities, 2009.
- Fabrizio Barca, Paola Casavola, Sabrina Lucatelli *Strategia Nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma, Materiali UVAL, 2014.
- Giuseppe Bottazzi, Giuseppe Puggioni, *Il malessere demografico*, in *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento*, Cagliari, Centro Regionale di Programmazione, 2013, pp. 9-14.
- Domenico Cersosimo, *Tracce di futuro. Un'indagine esplorativa sui giovani Coldiretti*, Roma, Donzelli Editore, 2012.
- Francesco Cocco *et al.*, *Spopolamento in Sardegna. Questioni di futuro*, in Francesco Cocco, Nicolò Fenu, Matteo Lecis Cocco-Ortu, *Istantanea dello Spopolamento in Sardegna*, Siracusa, LetteraVentidue Edizioni, 2016, pp. 16-25.
- Giorgio Ferraresi, *La rigenerazione del territorio: un manifesto per la neoruralità*, in «Il progetto sostenibile», 29 (2011), pp. 30-36.
- Eacea, *Audience development 2015*, Bruxelles, 2015
- Massimo Esposito, *Analisi demografica della Sardegna tra passato e futuro*, in «Atti del convegno La Sardegna senza Sardi? Demografia e sviluppo nel futuro prossimo (Sassari, 19 dicembre 2013)», Associazione La Rosa Rossa, 2015, pp. 9-30.
- Lorenzo Idda *et al.*, *Il paesaggio nelle politiche di sviluppo rurale della Sardegna*, in Francesco Marangon (a cura di), *Gli interventi paesaggistico ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Milano, FrancoAngeli, 2007, pp. 13-62.
- Istat, *Rapporto Annuale 2017. La situazione del paese*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2017.
- Benedetto Meloni, *Aree Interne: Strategie di sviluppo locale*, in Benedetto Meloni, *Aree Interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015, pp. 11-28.
- Mibact, *Relazione performance 2017*, Roma, MI-BACT-Ufficio Statistica, 2017.
- Raffaele Paci, *Aggregazioni tra comuni. La ricetta della regione contro lo spopolamento*, in «L'Unione Sarda», Cagliari, 18 maggio 2017.
- Antonio Palestrini, Paolo Polidori, *Le Unioni dei Comuni: un'analisi teorica della loro costituzione e stabilità*, in Fabio Fiorillo, Lorenzo Robotti (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, FrancoAngeli, 2006, pp. 101-116.
- Rossano Pazzagli, *Dal globale al locale. Riflessioni sul progetto territoriale sta*, in «Glocale», 11 (2013), pp. 247-252.
- Rossano Pazzagli, *Territori dell'osso. Patrimonio territoriale e autonomia locale nella aree interne dell'Italia*, in «Tafer Journal», 84 (2015).
- Franco Pizzetti, *Una grande riforma di sistema. Scheda di lettura e riflessioni su Città metropolitane, Province, Unioni di comuni: le linee principali del ddl Delrio*, Roma, Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie e lo Sport, 30 gennaio 2014.
- Bachisio Porru, *Malessere e crisi delle zone interne*, in «Quaderni Bolotanesi», 23 (1997), pp. 13-19.
- Giuseppe Puggioni, Francesca Atzeni, *I comuni sardi a rischio estinzione*, in *Comuni in estinzione. Gli scenari dello spopolamento*, Cagliari, Centro Regionale di Programmazione, 2013, pp. 15-45.
- Roberto Scema, *Strategia Alta Marmilla. Allegato alla Delib.G.R. n. 36/23 del 25/7/2017*, Cagliari, Unione Comuni Alta Marmilla, 2017.
- Daniela Storti, *Aree interne e sviluppo rurale: prime impressioni sulle implicazioni di policy*. Agri Regioni Europa, 45 (2016).
- Felice Tiragallo, *Restare paese. Per un'etnografia dello spopolamento in Sardegna*, Cagliari, CUEC Editrice, 2008.

Documenti

- Delibera Regionale 10 febbraio 2015, n. 6/13 in materia di *Sperimentazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne. Individuazione e selezione aree interne della Sardegna, presa d'atto del "Rapporto di istruttoria per la selezione delle Aree Interne" del CTAI-DPS e individuazione Area Prototipo Sardegna*, Cagliari, Regione Autonoma della Sardegna.
- L. 7 aprile 2014, n. 56 in materia di *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, Roma, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
- L.R. 4 febbraio 2016, n. 2 in materia di *Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*, Cagliari, Consiglio Regionale della Sardegna XV Legislatura.