



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SA PROGRAMMATZIONE, BILANTZU E ASSENTU DE SU TERRITÒRIU
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, CREDITO E ASSETTO DEL TERRITORIO

Centro Regionale di Programmazione

Analisi di contesto preliminare al confronto regionale per la definizione della strategia del Programma FESR 2021-2027 della Regione Sardegna

versione 1.0 aggiornata al 16 Marzo 2021



| | |
|---|-----------|
| INDICE | 2 |
| GLOSSARIO | 4 |
| INTRODUZIONE | 6 |
| 1. IL QUADRO STRATEGICO GENERALE PER IL CICLO 2021-2027 | 9 |
| 1.1. Architettura complessiva | 9 |
| 1.1.1. Il Quadro Europeo | 10 |
| 1.1.1.1. I Fondi strutturali europei 2021-27 | 12 |
| 1.1.2. Il Quadro Nazionale..... | 15 |
| 1.1.3. Il Quadro Regionale | 18 |
| 1.2. Le risorse a disposizione e i vincoli di concentrazione da rispettare | 18 |
| 1.2.1. La tempistica prevista per la presentazione dei documenti programmatici 2021-2027 | 18 |
| 1.2.2. La definizione del piano di finanziamento del programma..... | 19 |
| 2. IL SISTEMA REGIONALE: ANALISI DI CONTESTO E INDIRIZZI STRATEGICI | 23 |
| 2.1. Lo Scenario economico attuale | 23 |
| 2.2. L'Analisi per Obiettivo di Policy | 26 |
| 2.2.1. "Una Sardegna più intelligente"..... | 27 |
| 2.2.1.1. Ricerca, Innovazione | 28 |
| 2.2.1.2. Competitività, Imprenditorialità e competenze per la Specializzazione Intelligente | 32 |
| 2.2.1.3. Digitalizzazione..... | 39 |
| 2.2.1.4. SWOT Analysis OP1: "Una Sardegna più Intelligente"..... | 43 |
| 2.2.1.5. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità | 45 |
| 2.2.2. "Una Sardegna più verde" | 45 |
| 2.2.2.1. Energia | 46 |
| 2.2.2.2. Clima e rischi..... | 49 |
| 2.2.2.3. Gestione dell'acqua..... | 53 |
| 2.2.2.4. Economia circolare..... | 57 |
| 2.2.2.5. Biodiversità, infrastrutture verdi e inquinamento | 60 |
| 2.2.2.6. Mobilità sostenibile | 64 |
| 2.2.2.7. SWOT Analysis OP2: "Una Sardegna più Verde" | 69 |
| 2.2.2.8. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità | 71 |
| 2.2.3. "Una Sardegna più connessa" | 71 |
| 2.2.3.1. Rete TEN-T..... | 71 |
| 2.2.3.2. Mobilità Locale..... | 72 |



| | |
|--|------------|
| 2.2.3.3. SWOT Analysis OP3: “Una Sardegna più connessa” | 76 |
| 2.2.3.4. L’esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità | 76 |
| 2.2.4. “Una Sardegna più sociale” | 77 |
| 2.2.4.1. Inclusione e protezione sociale | 77 |
| 2.2.4.2. Cultura e Turismo | 83 |
| 2.2.4.3. SWOT Analysis OP 4: “Una Sardegna più sociale” | 83 |
| 2.2.4.4. L’esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità | 84 |
| 2.2.5. “Una Sardegna più vicina ai cittadini” | 84 |
| 2.2.5.1. Un turismo sostenibile e per le comunità locali | 90 |
| 2.2.5.2. Una forte identità culturale, fattore di sviluppo locale sostenibile..... | 98 |
| 2.2.5.3. Migliorare la qualità della vita per favorire lo sviluppo delle comunità locali | 103 |
| 2.2.5.4. SWOT Analysis OP5: “Una Sardegna più vicina ai cittadini” | 106 |
| 2.2.5.5. L’esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità | 107 |
| 3. VERSO IL QUADRO LOGICO DEL POR FESR SARDEGNA 2021-27 | 109 |
| 4. IL PERCORSO PER LA FORMULAZIONE E L’APPROVAZIONE DEL POR FESR | 123 |
| ALLEGATO 1: PROGRAMMAZIONE 21-27: VERSO LA PARITÀ DI GENERE | 129 |



GLOSSARIO

| | |
|-----------------|---|
| AdG | Autorità di Gestione |
| AP | Accordo di Partenariato |
| ASIA | Archivio Statistico delle Imprese Attive |
| ASViS | Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile |
| B2B | <i>Business to Business</i> |
| BUL | Banda Ultralarga |
| CE | Commissione Europea |
| CFD | Centro funzionale decentrato |
| CTE | Cooperazione Territoriale Europea |
| DEF | Documento di Economia e Finanza |
| DGR | Delibera di Giunta Regionale |
| DMO | Organismo di gestione unitaria della destinazione Sardegna |
| DPCoe | Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri |
| DPS | Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ora Agenzia per la Coesione Territoriale |
| ENIT | Agenzia nazionale italiana del turismo |
| EUROSTAT | Ufficio statistico dell'Unione Europea |
| FSC | Fondo di Sviluppo e Coesione |
| FEASR | Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale |
| FER | Fonte energia rinnovabile |
| FSE+ | Fondo sociale europeo |
| FSE | Fascicolo sanitario elettronico |
| FTTH | <i>Fiber to the home</i> |
| FUAs | <i>Functional Urban Areas</i> |
| ICLEI | International Council for Local Environmental Initiatives |
| ISPRA | Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale |
| ISTAT | Istituto Nazionale di Statistica |
| ITI | Investimenti Territoriali Integrati |
| JFT | Fondo per una transizione giusta |
| MATTM | Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Mite) |
| Mite | Ministero per la transizione ecologica (già MATTM) |
| MPMI | Micro Piccole Medie Imprese |
| NGEU | <i>Next Generation EU</i> |
| OMT | Organizzazione Mondiale per il Turismo |
| ONU | Organizzazione Nazioni Unite |
| OP | Obiettivo di <i>Policy</i> |



| | |
|-----------------|---|
| OS | Obiettivo specifico |
| PA | Pubblica Amministrazione |
| PAC | Politica Agricola Comune |
| PAF | <i>Prioritised Action Framework</i> |
| PAI | Piano di assetto idrogeologico |
| PGRA | Piano di gestione del rischio alluvioni |
| PMI | Piccole medie imprese |
| PNRR | Piano nazionale di ripresa e resilienza |
| PRGA | Piano regolatore degli acquedotti |
| PRS | Programma Regionale di Sviluppo |
| PSR | Programma Sviluppo Rurale |
| PT | Programmazione Territoriale |
| QFP | Quadro Finanziario Pluriennale |
| RCI | <i>Regional Competitiveness Index</i> |
| REACT-EU | <i>Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe</i> |
| RNL | Reddito Nazionale Lordo |
| RDC | Regolamento recante disposizioni comuni per i Fondi UE |
| RSI | <i>Regional Innovation Scoreboard</i> |
| S3 | <i>Smart Specialization Strategy</i> |
| SDGs | <i>Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda</i> |
| SIE | Fondi strutturali e di investimento europei |
| SIN | Siti di interesse nazionale |
| SNAI | Strategia nazionale Aree Interne |
| SNSvS | Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile |
| SRAI | Strategia regionale aree interne |
| SRACC | Strategia regionale di adattamento ai cambiamenti climatici |
| SRSvS | Strategia regionale Sviluppo Sostenibile |
| SVASI | Servizio sostenibilità ambientale valutazione strategica e sistemi informativi |
| ST | Strategia Territoriale |
| TEN-E | <i>Trans-european Networks energy</i> - Reti transeuropee operanti nel settore energetico |
| TEN-T | <i>Trans-european Networks transport</i> - Reti transeuropee operanti nel settore dei trasporti |
| TIC | Tecnologie dell'informazione e della comunicazione |
| UE | Unione Europea |
| VAS | Valutazione Ambientale Strategica |
| VEXA | Valutazione <i>Ex Ante</i> |



INTRODUZIONE

Il presente documento si propone come ausilio al confronto interno alla Regione, da svolgersi in sede tecnica, politica e partenariale, in vista della formulazione della strategia di sviluppo del Programma FESR 2021-27. Al fine di offrire un quadro di informazioni e stimoli a partire dal quale proporre/operare le scelte strategiche per la Regione Sardegna, verrà di seguito proposto un inquadramento del contesto regionale con riferimento a ciascuno dei 5 Obiettivi strategici (*Obiettivi di Policy* – di seguito OP) della politica di coesione comunitaria. Tale approccio consentirà di delineare il complesso dei fabbisogni regionali e suggerire azioni chiave per intraprendere un sentiero di crescita e rilancio della Sardegna, in ottica di sviluppo sostenibile.

Questa relazione – preliminare alla definizione delle linee di intervento prioritarie da individuare per l'utilizzo delle risorse del POR FESR – viene concepita in un momento di straordinaria difficoltà che ha visto l'emanazione di misure e la repentina messa in opera di strumenti e fondi altrettanto eccezionali.

La crisi socioeconomica derivante dalla diffusione pandemica della malattia da CoViD-19 grava il processo di definizione delle politiche da attuare per il prossimo settennio di una complessità e aleatorietà dovute ad un quadro non ancora pienamente definito e dettagliato degli interventi da attuare attraverso la molteplicità di strumenti messi in campo e all'incertezza sulle possibili evoluzioni dello scenario regionale e nazionale, dipendente in larga misura dal decorso della pandemia.

La Regione Sardegna si è trovata ad affrontare le conseguenze dell'emergenza epidemiologica in un momento in cui ancora stentava a superare gli effetti della crisi del 2008.

Il PIL pro capite regionale, che nel 2009 risultava pari all'80% della media comunitaria, nel 2017 è arretrato al valore del 69%, determinando – per il ciclo di programmazione 2021-27 – la fuoriuscita della Sardegna dalla classe delle “regioni in transizione” e la sua collocazione tra le “regioni meno sviluppate”.

Mentre il resto del Paese recuperava un clima di fiducia per ampliare la base produttiva, la Sardegna mostrava ancora una stagnazione dei consumi delle famiglie (anche se con una lieve ripresa dal 2015) – caratterizzati da un orientamento soprattutto verso i beni durevoli – e una flessione della propensione ad investire.

L'irrompere nello scenario nazionale e internazionale dell'emergenza CoViD-19 s'innesta quindi su un contesto ancora molto fragile, sul quale si è abbattuto un inatteso fattore di difficoltà, che dal fronte sanitario si è riversato rapidamente su quello economico e sociale.

L'impatto sul sistema economico ha interessato imprese, comparti e categorie che meglio avevano reagito alla crisi precedente. Il danno prodotto è stato repentino e grave, tale da richiedere misure straordinarie e interventi di emergenza.

La difficile fase di ripresa economica nel *post CoViD-19* è pertanto in grado di segnare un ulteriore ampliamento del *gap* di sviluppo tra regioni, chiamando in causa un più forte coinvolgimento della politica di coesione comunitaria.

Se da un lato, come accennato, i gravi effetti della pandemia contribuiscono a determinare incertezza intorno alle misure e azioni da adottare, dall'altro il momento di crisi impone scelte ancora più sfidanti ma allo stesso tempo offre fondamentali insegnamenti e consente di fruire dei nuovi strumenti a disposizione, in grado di imprimere maggior vigore all'azione di rilancio.

L'attenzione non potrà essere distolta dai grandi *driver* del cambiamento anzi, per alcuni di essi l'emergenza ha accelerato i processi di espansione e sottolineato l'urgenza di risposte adeguate (si pensi alle tecnologie digitali e alle sfide poste dal cambiamento climatico e in genere alle questioni legate all'ambiente e alla sostenibilità).



La Sardegna affronta il nuovo ciclo di programmazione consapevole della necessità e dell'opportunità di un cambio di passo e di una modifica del proprio modello di sviluppo. Il Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024 (PRS) costituisce il "riferimento alto" in tal senso e guida il processo di allocazione unitario e fortemente integrato delle risorse, in riferimento agli ambiti amministrativi, istituzionali, settoriali, territoriali e finanziari.

Il complesso delle sfide da cogliere, inoltre, sarà conseguente rispetto alle indicazioni della Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile. In particolare, le azioni da promuovere dovranno riguardare la qualificazione professionale per innovare, lo sviluppo e la competitività delle imprese, la cura del patrimonio culturale e ambientale, i bisogni di salute e il benessere delle persone. Occorrerà, inoltre, mirare ad affrontare le diseguaglianze sociali e territoriali, valorizzando in pieno le potenzialità della nostra Isola e la nostra specifica "identità", puntando anche alla *green* e *circular economy* e alla transizione energetica.

Il documento è articolato in quattro sezioni delle quali si richiamano di seguito i principali contenuti e l'approccio utilizzato:

- **nel primo capitolo** viene offerta una panoramica della cornice strategica per le scelte prioritarie per la nostra Regione; vengono quindi brevemente descritti gli strumenti e i fondi che figurano nel contesto europeo, nazionale e regionale; viene poi fornita una sintetica informazione sulla stima delle risorse disponibili per la Sardegna e dei vincoli esistenti per il loro utilizzo;
- **nel secondo capitolo** viene proposta un'analisi degli scenari regionali che evidenzia le criticità da rimuovere e gli aspetti di forza da valorizzare da cui far discendere la declinazione delle esigenze di sviluppo, le sfide da promuovere e gli obiettivi da conseguire attraverso il FESR e, conseguentemente, le azioni da definire per il superamento dei fattori di ritardo. Per ogni OP, declinato in diversi obiettivi specifici e temi, sono presi in esame opportuni dati statistici, con riferimento alle variabili di rottura sulle quali agire per centrare gli obiettivi di crescita definiti a livello europeo. Per poter offrire ai decisori (*policy maker*) uno strumento per una valutazione comparata, funzionale alla definizione delle strategie, viene proposta – a corredo e completamento dell'analisi – una matrice SWOT che, attraverso la lettura analitica dei dati statistici e uno sguardo critico sull'evidenza empirica, offra una lettura dei fattori di sviluppo da promuovere e le sfide da affrontare. Rispetto alle carenze e ai punti di forza tratteggiati, si focalizzano gli indirizzi contenuti nei principali documenti di *policy* sovraordinati quali: il *Country Report* 2019 con le raccomandazioni UE per l'Italia, il Documento preparatorio alla stesura dell'Accordo di Partenariato (AP), il PRS, i Rapporti dell'ASVIS (2020) "*L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*", "*I territori e gli obiettivi di sviluppo sostenibile*". Grande valenza assume in tale ambito il "Documento preliminare della strategia regionale di sviluppo sostenibile" (da qui Documento preliminare alla SRSvS) formulato dalla Regione Sardegna e adottato con DGR 64/46 del 18.12.2020, assunto anche quale atto di indirizzo strategico per il processo di elaborazione della Programmazione dei fondi di Coesione Europea per il periodo 2021-27.
- **nel terzo capitolo** la gerarchizzazione degli obiettivi da centrare e delle possibili azioni da implementare viene incasellata in alcune matrici di sintesi che presiedono all'impostazione del quadro logico del Programma. In esse dovranno essere fornite le giustificazioni (anche attraverso valutazioni quantitative e qualitative presenti nelle SWOT) alla base della selezione da parte della Regione Sardegna di determinati obiettivi. Si tratta nello specifico di una tavola richiesta dal *format* comunitario per la redazione dei PO che nella fase di consultazione degli *stakeholders* potrà rappresentare un valido strumento per circoscrivere il campo delle azioni da privilegiare nella nostra Isola. La tavola offre la lettura combinata del ventaglio di obiettivi da selezionare offerti dal quadro regolamentare in fase di approvazione, dei dati di contesto/ostacoli da rimuovere e delle eventuali opzioni da tradursi in azioni. Nel capitolo è inoltre presentata per ciascun OP la possibile correlazione tra obiettivi specifici e campi di intervento previsti dalla bozza di Regolamento recante disposizioni comuni – RDC (Allegato 1). Lo scopo è quello di proporre un quadro delle possibili strategie che gli interlocutori tecnici e politici sono chiamati a definire.



- **Nel quarto capitolo** sono descritti i passi da compiere per poter procedere nel processo di costruzione del Programma con un'indicazione di massima delle tempistiche prevedibili. Sono quindi definite le fasi di consultazione degli *stakeholders* per la rilevazione dei loro contributi e delle loro istanze e i successivi momenti di elaborazione della strategia, affiancata dal processo di Valutazione Ambientale Strategica (eventualmente integrata dalla Valutazione ex ante o con suoi elementi significativi)¹.
- Da ultimo, si riporta in **allegato** un ulteriore approfondimento tematico relativo al tema orizzontale della parità di genere, che si è ritenuto meritevole di una trattazione dedicata.

La presente relazione, che per la declinazione degli indirizzi strategici si avvale dei riferimenti documentali sopra citati, prende in esame dati e indicatori di fonte ufficiale per far emergere i tratti salienti per ogni OP esaminato. In particolare, oltre al commento degli indici sintetici della Commissione Europea rappresentati dal *Regional Innovation Scoreboard (RIS)* e dal *Regional Competitiveness Index (RCI)* si analizzano e si valutano i *trend* degli indicatori riferiti all'Accordo di Partenariato del 2014-20 desunti dalla Banca dati ISTAT (convenzione ISTAT- DPS) "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; in considerazione del fondamentale requisito di sostenibilità da conferire allo sviluppo dei territori, si tiene conto, altresì, degli indicatori di fonte ISTAT riguardanti gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati al 2030.

¹ La nota del Nucleo di Valutazione e Analisi per la programmazione – Coordinamento SNV e raccordo Rete Nuclei (DPCoe) dell'11.08.2020 "sollecita e incoraggia le Amministrazioni a procedere comunque con processi e percorsi di valutazione ex ante dei Programmi del ciclo 2021-2027: collegandoli con le Valutazioni Ambientali Strategiche (VAS)" [...]



1. IL QUADRO STRATEGICO GENERALE PER IL CICLO 2021-2027

1.1. Architettura complessiva

L'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, varata nel 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sottoscritta da 193 Stati membri dell'ONU e sostenuta da altre istituzioni come l'Unione Europea (UE), costituisce il principale riferimento strategico per le politiche rivolte a significativi traguardi per il 2030.

L'idea di Sviluppo Sostenibile raggiunge una diffusione e una consapevolezza planetarie a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso. In tal senso può essere utile riportare la definizione proposta nel 1994 dall'*International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)*, per la quale si tratta di "Sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità dei sistemi naturali, edificato e sociale da cui dipende la fornitura di tali servizi". Le tre dimensioni, economica, sociale e ambientale, sono strettamente correlate, e ogni attività di programmazione deve tenerne conto. Perciò lo sviluppo sostenibile fornisce elementi ecologici, sociali e opportunità economiche a tutti gli abitanti di una comunità, senza creare minacce alla vitalità del sistema naturale, urbano e sociale che da tali opportunità dipendono.

Gli impegni degli Stati sullo sviluppo sostenibile, da realizzare entro il 2030 secondo l'Agenda ONU, sono articolati in 17 obiettivi globali (SDGs - *Sustainable Development Goals*) e 169 *target* o obiettivi specifici.

In Italia, a seguito dell'adesione all'Agenda ONU 2030, nel dicembre 2017 il CIPE ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), con la regia del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM), posta come "aggiornamento della precedente Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010, e come strumento per inquadrarla nel più ampio contesto di sostenibilità economico-sociale delineato dall'Agenda 2030. Annualmente il Documento di Economia e Finanza (DEF) dovrebbe definire i *target* nazionali che deriveranno dal recepimento della Strategia concordata a livello europeo e delineare le azioni e gli strumenti per il loro raggiungimento." Contemporaneamente, il MATTM offre un supporto a Regioni e Città Metropolitane per l'attuazione della strategia nazionale e la messa a punto e perseguimento di quelle definite localmente.

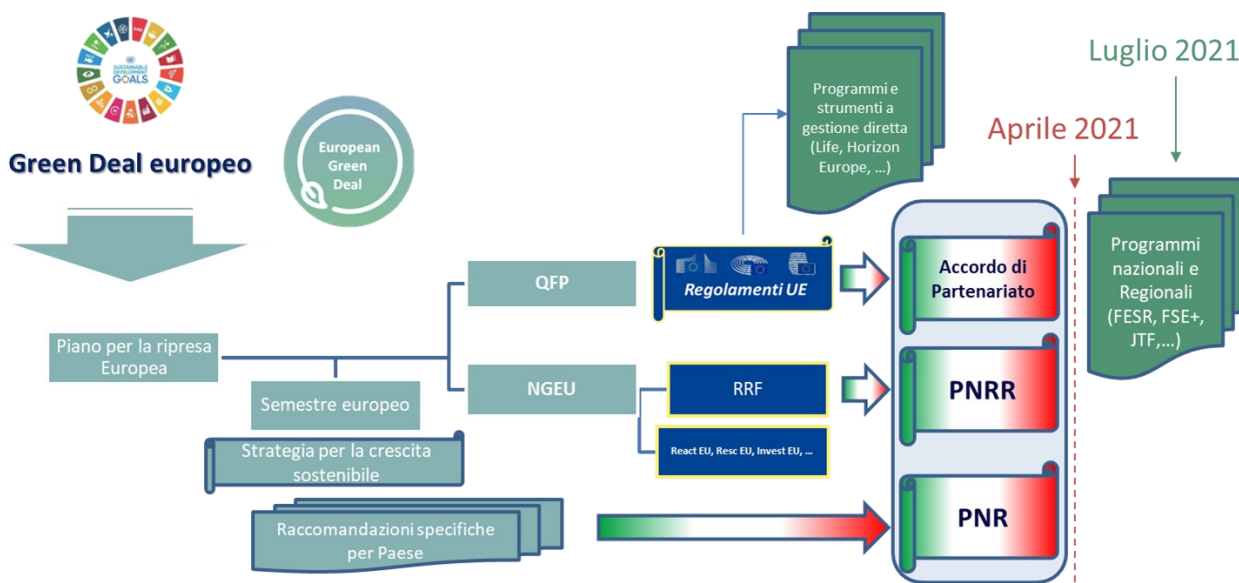
Mentre qualche ritardo è registrabile nel suddetto adempimento, l'aumentata consapevolezza della bontà/necessità dell'approccio ha stimolato un'intensa attività di declinazione degli impegni a livello regionale (in Sardegna è in corso la definizione della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile – SRSvS) e non solo, fissando tali obiettivi nell'ambito della propria programmazione economica, sociale e ambientale.

Anche l'UE ha tratto ispirazione dall'Agenda 2030 per individuare gli obiettivi dei Fondi strutturali per il ciclo programmatico 2021-27 e su questa base ha fondato il *Green Deal*, agenda strategica UE che ne adotta gli obiettivi in maniera esigente e sfidante.

Dagli indirizzi strategici citati – in misura non esaustiva – è conseguita la definizione o la costituzione di strumenti e fondi in grado di perseguire variamente obiettivi di sviluppo sostenibile, come evidenziato negli schemi di seguito riportati.



Fig. 1 Indirizzi di riferimento, strumenti e fondi per la programmazione 2021-27



1.1.1. Il Quadro Europeo

Nel panorama europeo più recente vanno sottolineati, in particolare, gli atti programmatico-finanziari noti come *Green Deal*, *Next Generation EU*, QFP, brevemente descritti nel seguito.

Nel novembre del 2019 il Parlamento Europeo, quasi in concomitanza con la Conferenza delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (COP 25), ha dichiarato con una propria risoluzione lo stato di emergenza climatico-ambientale. Con una distinta risoluzione, nello stesso giorno, chiede all'UE di trasmettere alla COP 25 la propria strategia per conseguire la "neutralità climatica" entro il 2050. Pochi giorni dopo, a partire dalle citate risoluzioni, la CE pubblica la Comunicazione sul "*Green Deal Europeo*" (COM (2019)640), con la quale avvia il dibattito pubblico sulle scelte strategiche in grado di far diventare l'Europa il primo continente climaticamente neutrale entro la metà del secolo.

Il c.d. *Green Deal*, in tal senso, si fa carico di quanto condiviso dalle principali istituzioni internazionali in riferimento ai cambiamenti climatici e si pone come strumento di indirizzo per politiche in grado di "trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse".

Il *Green Deal* è organizzato secondo 10 obiettivi generali, declinati in circa 50 azioni chiave di *policy* e altre azioni, ad esse connesse e funzionali, rivolte ad ambiti specifici. I dieci obiettivi sono:

1. Ambizione in materia di clima.
2. Energia pulita, economica e sicura.
3. Mobilità sostenibile e intelligente.
4. Una PAC più verde: Strategia dal produttore al consumatore (*Farm to Fork*).
5. Salvaguardia e tutela della biodiversità: Strategia UE sulla biodiversità 2030 - Riportare la natura nella nostra vita.
6. Inquinamento zero: per un ambiente privo di sostanza tossiche.
7. Integrare la sostenibilità in tutte le politiche dell'UE.
8. L'UE come *leader* mondiale.



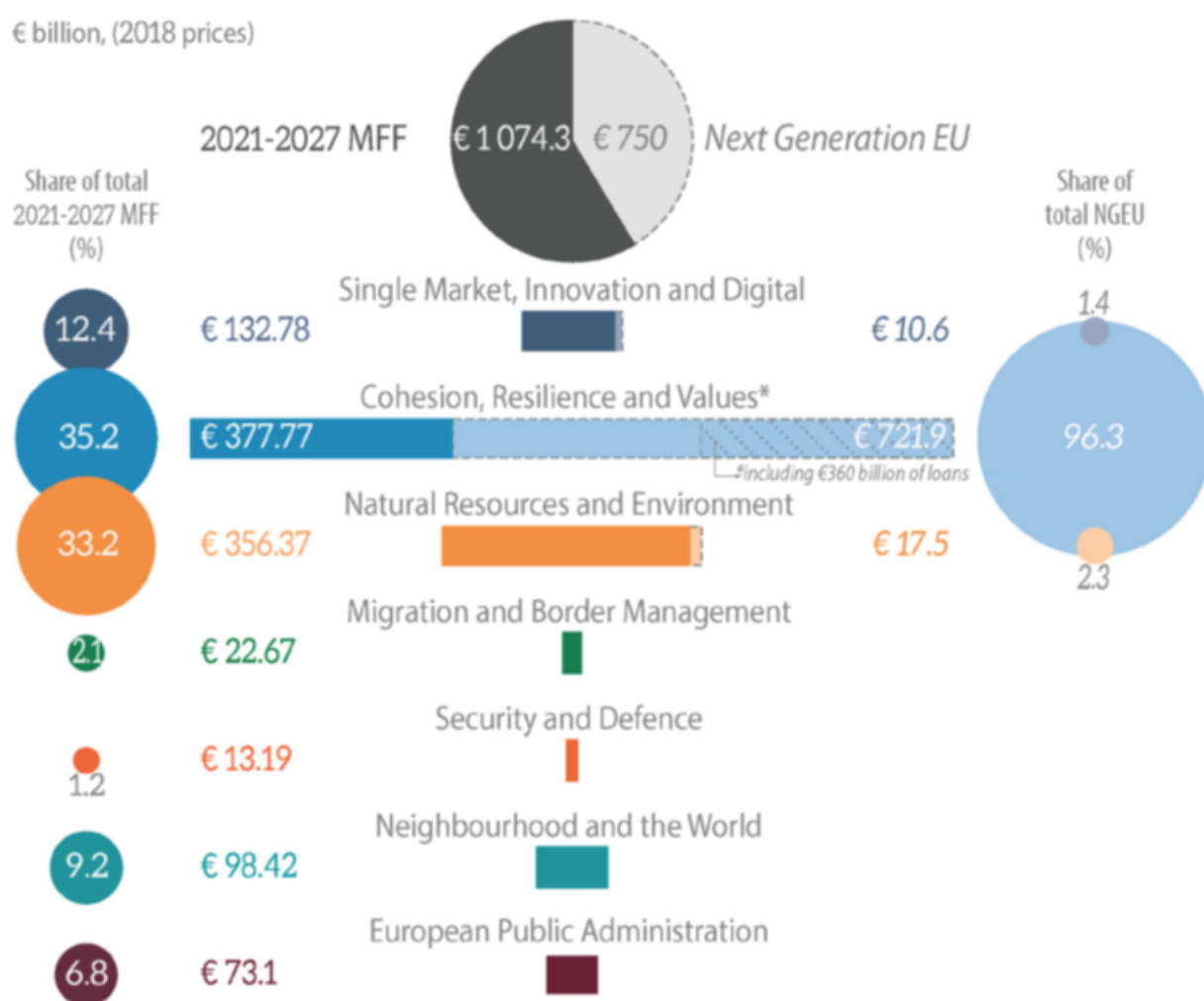
9. Lavorare insieme: un patto europeo sul clima.

10. Strategia industriale per un'economia pulita e circolare.

Il *Green Deal*, oltre a fissare obiettivi di lungo respiro – fino al 2050, appunto – specifica meglio quanto già fissato circa gli obiettivi individuati dalla Commissione Europea per il 2030, in riferimento all'Agenda ONU. Inoltre, per la corrispondenza temporale con l'avvio del ciclo programmatico 2021-27, i suoi *target* troveranno esplicito incoraggiamento e sostegno nei regolamenti che orienteranno i nuovi programmi.

Per il settennio 21-27, l'Unione europea ha varato un Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) da circa 1.100 miliardi di euro, che, dopo un complesso processo di definizione e approvazione conseguente anche all'insorgere della crisi sanitaria, ha solo di recente stabilito l'entità delle risorse che finanzieranno la Politica di Coesione – in Sardegna riferita principalmente ai Fondi FESR e FSE+ – oltre a quelli per la Politica agricola comune (PAC).

Fig. 2: La dimensione delle risorse mobilitate nel quadro degli strumenti Europei



Fonte: "EPRS | European Parliamentary Research Service, su dati della Commissione Europea, 2020"²²

²² "EPRS (2021), BRIEFING EU Legislation in Progress 2021-2027 MFF, di Alessandro D'Alfonso - Members' Research Service, PE 637.979 – Gennaio 2021".



Pochi mesi dopo la pubblicazione del *Green Deal*, l'UE si è trovata infatti a fronteggiare l'emergenza causata dalla pandemia da CoViD-19 e, a tale scopo, dopo aver introdotto pacchetti straordinari di misure per rispondere con immediatezza alle esigenze dei settori colpiti dall'emergenza, mobilitando le risorse della politica di coesione 2014-2020 – il *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e il *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+) - nel maggio 2020 ha lanciato l'iniziativa *Next Generation EU* (NGEU), un articolato piano straordinario di interventi per la ripresa e la resilienza da 750 miliardi di euro a supporto del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e degli strumenti *ReactEU*, *RescEU*, *InvestEU*, oltre il rifinanziamento degli strumenti già sostenuti dal QFP, quali ad esempio il *JTF* e *Horizon Europe*.

La maggior parte delle risorse del NGEU, con una dotazione finanziaria complessiva di oltre 670 miliardi di euro - dei quali 360 per prestiti e 312,5 per sovvenzioni - sarà destinata al nuovo dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) e dei relativi PNRR, con una quota significativa a sostegno del PNRR in corso di predisposizione in Italia.

1.1.1.1. I Fondi strutturali europei 2021-27

I Fondi strutturali europei – FESR e FSE+ – costituiscono la parte più consistente delle risorse destinate alla politica di coesione perseguita mediante strategie regionali e nazionali attraverso appositi programmi operativi.

Per il quadro regolamentare relativo al periodo 2021-27, in attesa dei regolamenti definitivi, si può fare riferimento alla proposta presentata dalla CE a metà 2018, così come emendata nei diversi passaggi (i c.d. “triloghi”) cui hanno contribuito, oltre alla CE, il Parlamento UE e il Consiglio Europeo fino allo scorso mese di gennaio.

In generale, tale proposta – pressoché definitiva anche se ancora da “consolidare” formalmente nei documenti finali³ – prevede una razionalizzazione degli obiettivi prioritari, che si riducono a cinque obiettivi strategici, definiti anche Obiettivi di *Policy* (OP), in luogo degli 11 obiettivi tematici del 2014-2020:

1. Europa più “intelligente” (innovazione, digitalizzazione dell’attività economica e delle amministrazioni pubbliche, trasformazione dell’economia, sostegno alle piccole e medie imprese);
2. Europa più verde e priva di emissioni di carbonio attraverso l’attuazione dell’accordo sul clima di Parigi;
3. Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche;
4. Europa più sociale, attuando il “pilastro europeo dei diritti sociali”, sostenendo l’occupazione, l’inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
5. Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo gestite a livello locale e uno sviluppo sostenibile delle zone urbane, rurali e costiere.

Più in particolare, il FESR prevede di attuare tutti e 5 gli OP attraverso una ventina di obiettivi specifici (selezionabili o meno, nel rispetto dei vincoli di concentrazione tematica-finanziaria, dei quali si parlerà nel seguito) mentre l’FSE+ si occuperà principalmente dell’OP4 - Europa più sociale, articolandosi in 11 obiettivi specifici (non riportati in tabella).

³ Il pacchetto legislativo sulla politica di coesione 2021-2027 è stato approvato dal Consiglio Europeo a seguito della seduta del 25 febbraio 2021, confermando l’accordo politico precedentemente raggiunto con il Parlamento europeo, il quale a sua volta dovrebbe confermare l’accordo politico nel corrente mese di marzo; i progetti di regolamento molto probabilmente entreranno in vigore a giugno 2021.



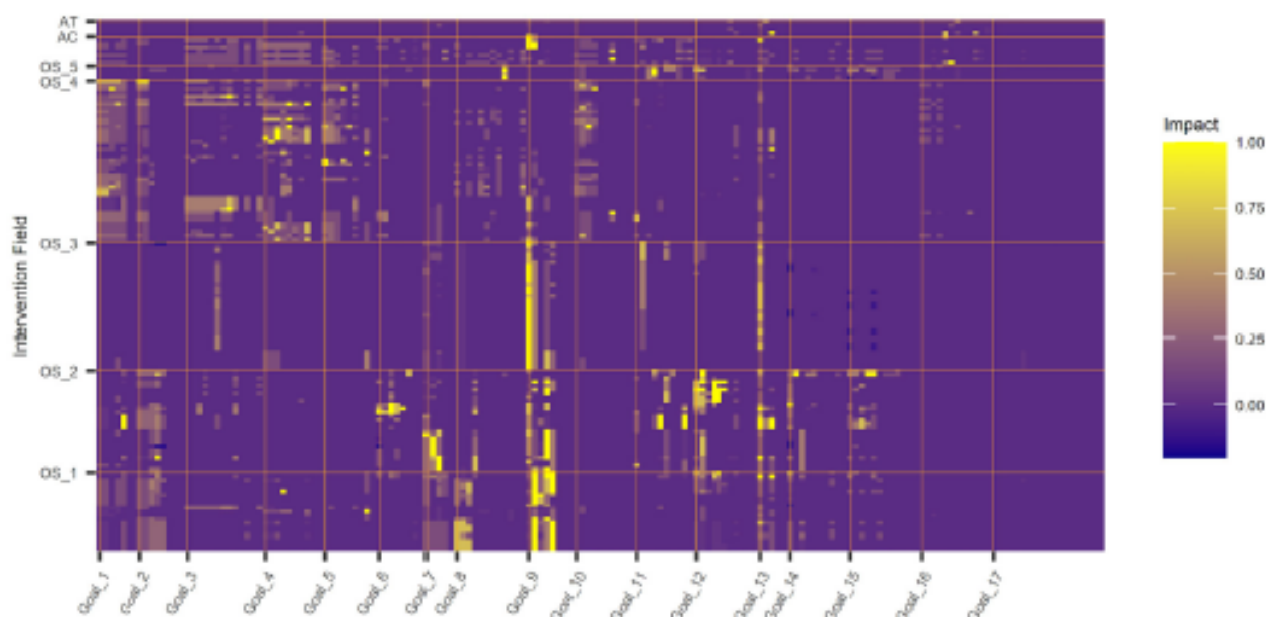
Tavola 1.1. Obiettivi Prioritari e Specifici della politica di coesione 2021-27

| OBIETTIVI DI POLICY (STRATEGICI) | OBIETTIVI SPECIFICI |
|--|--|
| OP1) Europa più intelligente | i. Rafforzare le capacità di ricerca e di innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate |
| | ii. Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione |
| | iii. Rafforzare la crescita e la competitività delle PMI |
| | iv. Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità |
| | v. Rafforzare la connettività digitale |
| OP2) Europa più verde e a basse emissioni di carbonio | i. Promuovere misure di efficienza energetica |
| | iii. Promuovere le energie rinnovabili |
| | iii. Sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti a livello locale |
| | iv. Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi |
| | v. Promuovere la gestione sostenibile dell'acqua |
| | vi. Promuovere la transizione verso un'economia circolare |
| | vii. Rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento |
| | viii. Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, nell'ambito della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio |
| OP3) Europa più connessa | i. Sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile |
| | ii. Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera |
| OP4) Europa più sociale | i. Rafforzare l'efficacia dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell'innovazione e delle infrastrutture sociali |
| | ii. Migliorare l'accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture |
| | iii. Aumentare l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati |
| | iv. Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l'assistenza sanitaria di base |
| | v. Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale |
| OP5) Europa più vicina ai cittadini | i. Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane |
| | ii. Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e la sicurezza, anche per le aree rurali e costiere, tra l'altro mediante iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo |

Nelle tabelle che seguono vengono evidenziate le possibili relazioni dirette tra gli obiettivi riportati. Non va trascurato, tuttavia, che anche la combinazione tra più politiche/obiettivi può contribuire ulteriormente al perseguimento di specifici target.



Tavola 1.2. Matrice di coerenza tra gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e quelli della politica di coesione 2021-27⁴



Fonte: Cavalli, L., et al., (2020), 'The Contribution of the European Cohesion Policy to the 2030 Agenda: an Application to the Autonomous Region of Sardinia', Nota di Lavoro 11.2020, Milano, Italy: Fondazione Eni Enrico Mattei

Tavola 1.3. Matrice di coerenza tra gli obiettivi del Green Deal europeo e quelli della politica di coesione 2021-27

| Obiettivi strategici del Green Deal Europeo | Obiettivi Prioritari Fondi Strutturali 2021-27 | | | | |
|--|--|----------------------|-------------------------|------------------------|------------------------------------|
| | OP1 Europa più intelligente | OP2 Europa più verde | OP3 Europa più connessa | OP4 Europa più sociale | OP5 Europa più vicina ai cittadini |
| 1. Ambizione in materia di clima (neutralità climatica al 2050) | * | * | | | |
| 2. Energia pulita, economica e sicura | | * | | | |
| 3. Mobilità sostenibile e intelligente | | * | * | | |
| 4. Una PAC più verde: Strategia Farm to Fork | | | | | |
| 5. Strategia UE sulla biodiversità | | * | | | |
| 6. Inquinamento zero: per un ambiente privo di sostanza tossiche | | * | | | |
| 7. Integrare la sostenibilità in tutte le politiche UE | Trasversale | | | | |
| 8. L'UE come leader mondiale | Trasversale | | | | |
| 9. Lavorare insieme: un patto europeo sul clima | Trasversale | | | | |
| 10. Strategia industriale per un'economia pulita e circolare | * | * | | | |

⁴ La Regione Autonoma della Sardegna e la Fondazione Eni Enrico Mattei hanno avviato nel corso del 2020 un progetto di ricerca volto ad indagare le relazioni tra la politica di coesione dell'Unione europea e gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030. Lo studio ha confermato che la Politica di Coesione, per la sua stessa natura e per i fini istituzionali che persegue, non consente, da sola, di garantire gli impegni assunti dalle istituzioni europee e nazionali per il raggiungimento dei target dell'Agenda 2030, evidenziando altresì che gli investimenti sostenuti da tali politiche non possono essere una soluzione di tipo "one size fits all" per il raggiungimento di tutti gli OSS, che invece richiedono sia la concorrenza di diversi strumenti e fonti finanziarie che l'implementazione di politiche non economiche.



1.1.2. Il Quadro Nazionale

L'impianto regolamentare e strategico costruito attraverso i Fondi e gli strumenti a disposizione per il settennio di programmazione della politica di coesione comunitaria 2021-27 trova la sua sintesi a livello nazionale nell'Accordo di Partenariato. Come già previsto nel ciclo 2014-20, l'AP rappresenta il documento quadro condiviso tra lo Stato italiano, le Regioni e l'Unione Europea e contiene le linee strategiche nazionali da declinarsi sulla base degli obiettivi prioritari e specifici dei Fondi strutturali. La bozza di Regolamento generale dei Fondi sul quale si è raggiunto l'accordo a trilogò nel mese di dicembre 2020 stabilisce infatti che *"l'Accordo di partenariato indica l'indirizzo strategico e i meccanismi per l'uso efficiente ed efficace dei fondi"* [...] (Artt. 7-9 RDC)

L'AP costituisce pertanto il termine di riferimento per le Amministrazioni centrali e regionali chiamate ad elaborare, nei prossimi mesi, i Programmi Operativi del ciclo 2021-27.

Relativamente allo stato del negoziato per la formulazione e approvazione dell'AP si ricorda che i lavori per la programmazione in Italia della politica di coesione per il ciclo 2021-2027 sono stati avviati a marzo 2019. Nel rispetto del Codice Europeo di Condotta sul Partenariato (Reg. (UE) n. 240/2014), tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese hanno preso parte al dialogo interistituzionale condotto nei tavoli tecnici.

Gli incontri partenariali hanno avuto la finalità di individuare e gradualmente definire il perimetro, le modalità e l'intensità dell'intervento della politica di coesione nell'ambito di ciascuno dei cinque OP oggetto della proposta di RDC. Per ognuno di essi è stato istituito un tavolo tematico: i) Tavolo 1: un'Europa più intelligente; ii) Tavolo 2: un'Europa più verde; iii) Tavolo 3: un'Europa più connessa; iv) Tavolo 4: un'Europa più sociale; v) Tavolo 5: un'Europa più vicina ai cittadini.

I contributi della consultazione partenariale svolta attraverso i tavoli, unitamente alle istanze già emerse negli incontri, ha dato luogo alla redazione, a cura del DPCoe, di sintesi degli esiti del confronto per ciascun Tavolo. I cinque documenti opportunamente affinati rappresentano la base di lavoro delle fasi successive di preparazione dell'AP e dei Programmi Operativi.

Il DPCoe, per agevolare il dialogo e orientare il lavoro di individuazione delle sfide da affrontare per conseguire gli obiettivi europei, ha adottato un approccio per temi unificanti: i) lavoro di qualità; ii) territorio e risorse naturali per le generazioni future; iii) omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; iv) cultura veicolo di coesione economica e sociale. In base a tale approccio, il documento "La programmazione della politica di coesione 2021-2027 - Documento preparatorio per il confronto partenariale", diffuso al partenariato istituzionale ed economico-sociale nell'aprile 2019 dal DPCoe, delinea gli elementi essenziali sui quali avviare il dibattito.

I lavori dei Tavoli hanno anche tenuto conto degli "Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia" espressi nell'Allegato D al *Country Report 2019*, documento di base per il dialogo tra l'Italia e i Servizi della Commissione in materia.

In particolare, la Commissione Europea nel *Country Report 2019* per l'Italia aveva individuato le seguenti priorità d'investimento in vista della nuova programmazione:

- 1) Promuovere la diffusione di tecnologie avanzate e della digitalizzazione per favorire la crescita della produttività e la competitività delle imprese.
- 2) Promuovere l'efficienza energetica, una gestione sostenibile delle acque e dei rifiuti e la transizione verso l'economia circolare.
- 3) Migliorare la connettività digitale attraverso reti a banda larga ad altissima capacità e la rete di trasporto ferroviario con investimenti nelle tratte regionali e completando la rete transeuropea.



- 4) Migliorare l'inclusione sociale ed economica, la capacità di assistenza sanitaria e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
- 5) Migliorare la capacità delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro e combattere il lavoro sommerso.
- 6) Attuare strategie territoriali in sinergia con gli altri obiettivi politici per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone periferiche e/o più povere. Promuovere il patrimonio culturale e dare sostegno alle imprese nel settore culturale e creativo.

La raccomandazione n. 5 viene in particolare colta dall'AP come importante indicazione per prevedere un'azione di rafforzamento della capacità amministrativa a livello di amministrazione statale e locale.

A luglio 2020 il DPCoe ha diffuso un documento unico di scelte strategiche per la Programmazione 2021-2027 (con riferimento a tutti gli OP), che restituiva gli esiti del confronto interno, ed è stata avviata l'interlocuzione informale con i Servizi della CE. La Commissione rispetto al risultato della consultazione interna ha richiesto diversi chiarimenti e sollevato alcuni punti negoziali sul quale il dialogo UE- Stato membro è tuttora aperto. Il testo diffuso a fine novembre: *"Obiettivi di Policy nell'Accordo di Partenariato 2021-2027: scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione"* è pertanto ancora *in divenire* e dovrà essere allineato alle ultime modifiche regolamentari venendosi a definire compiutamente, in parallelo alla stesura delle prime bozze dei Programmi Operativi.

Alla luce del mutato contesto e dei nuovi strumenti europei introdotti a seguito della pandemia, è stata avviata una prima riflessione funzionale a rendere complementari e sinergici gli interventi della politica di coesione e quelli in via di definizione attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il PNRR, predisposto sulla scorta delle linee guida europee e approvato in Consiglio dei Ministri il 12 gennaio 2021, come base di discussione per il confronto con il Parlamento, le Istituzioni regionali e locali, le forze economiche e sociali, il Terzo Settore e le reti di cittadinanza, dovrà essere presentato formalmente alla Commissione Europea entro il 30 aprile 2021.

L'attuale proposta di Piano per la quale è già in corso un dialogo informale con la Commissione è incentrata su tre Assi strategici: i) Digitalizzazione e Innovazione, ii) Transizione Ecologica; iii) Inclusione Sociale e focalizza 6 Missioni fondamentali, che a loro volta raggruppano 16 Componenti mirate a realizzare gli obiettivi economico-sociali alla base del Piano. Per ogni Missione, il PNRR indicherà le riforme essenziali per una più efficace realizzazione di una o più Componenti.

Le 6 Missioni considerate quali aree tematiche strutturali di intervento, su cui il PNRR alloca circa 223 Mld di € sono:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura.
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica.
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile.
4. Istruzione e Ricerca.
5. Inclusione e coesione.
6. Salute.

Il PNRR assume inoltre tre priorità perseguite da tutte le missioni in modo trasversale agli interventi realizzati: il contrasto alle discriminazioni di genere, l'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani e infine la riduzione dei divari territoriali tra il Mezzogiorno e il resto del Paese.

Le Componenti si articolano in 48 Linee di intervento per progetti omogenei e coerenti. I singoli Progetti di investimento sono stati selezionati (attraverso schede predisposte dalle Amministrazioni Centrali e Regionali) secondo criteri volti a



concentrare gli interventi “di rottura” rispetto al contesto in essere e a maggiore impatto sull’economia e sul lavoro. Questa stessa impostazione ha guidato l’individuazione sia di “nuovi progetti” sia di “progetti in essere”.

Sebbene il PNRR debba ancora arricchirsi di contenuti attraverso il proficuo confronto con la Commissione passando da una declinazione ancora generale delle scelte ad una selezione di interventi puntuali e ad un maggior dettaglio delle riforme da attuare, è già possibile rintracciare analogie e margini di sovrapposizione tra le missioni e le componenti su cui si incentrerà il PNRR e gli obiettivi strategici e specifici della politica di coesione. Le direttrici strategiche del PNRR configurano un campo di azione estremamente vasto ed articolato che si innesta sul quadro degli indirizzi forniti dal quadro regolamentare dei fondi strutturali. Rispetto a questi ultimi il PNRR potrà agire in complementarità rivolgendosi a progetti e temi non rientranti nell’ammissibilità dei Fondi SIE o a quei progetti che nel rispetto dei vincoli di concentrazione tematica descritti al paragrafo 1.2 non possono trovare spazio nel *budget* dei Programmi operativi regionali.

Un documento cardine che si propone come ulteriore indirizzo per l’utilizzo delle risorse della politica di coesione è poi rappresentato dalla SNSvS, quale declinazione nazionale dell’Agenda 2030 dell’ONU.

La SNSvS identifica, inoltre, un sistema di Vettori di sostenibilità, definiti come ambiti di azione trasversali e leve fondamentali per avviare, guidare, gestire e monitorare l’integrazione della sostenibilità nelle politiche, nei piani e nei progetti nazionali.

Infine, a completamento del quadro rapidamente tratteggiato sugli strumenti disponibili a livello nazionale, occorre far riferimento al Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC), la cui azione è tradizionalmente complementare a quella dei Fondi Strutturali Europei.

A tale riguardo va sottolineato come l’art. 44 della Legge 34/2019 (di conversione del Decreto Crescita) abbia introdotto misure di *semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione*, prevedendo una riclassificazione da parte dell’Agenzia per la Coesione Territoriale al fine di sottoporre all’approvazione del CIPE, su proposta del Ministro per il Sud e per la Coesione Territoriale un unico Piano operativo denominato «Piano sviluppo e coesione», con modalità unitarie di gestione e monitoraggio.

L’FSC presenta una maggiore flessibilità rispetto ai Fondi Strutturali nell’utilizzo delle risorse, in virtù dei minori vincoli ad esso imposti sia in termini di ammissibilità delle spese sia sotto il profilo delle tempistiche di attuazione. Godendo di minori limitazioni nella sua operatività, l’FSC ha fin qui svolto un essenziale ruolo nell’efficientamento dei programmi, quale sponda per i progetti con tempistiche non comprimibili, prestandosi a riprogrammazioni e al finanziamento di infrastrutture dal lungo corso di realizzazione.

È importante considerare che in base agli articoli 241 e 242 della legge 77 del 2020 (di conversione del decreto Rilancio) l’FSC è chiamato a svolgere un’importante funzione a sostegno delle misure per fronteggiare l’emergenza CoVid-19. Se quindi la legge citata da un lato estende anche all’FSC il finanziamento di spese emergenziali al pari dei Fondi Strutturali Europei, dall’altro consente alle Amministrazioni titolari dei Programmi finanziati dai fondi SIE di stipulare accordi di riprogrammazione con il Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale. L’operazione di rimodulazione oggetto dell’Accordo, che in Sardegna ha mobilitato 215 M€, ha lo scopo di stornare dai Fondi della politica di coesione 2014-2020 ingenti risorse per finanziare gli interventi necessari ad affrontare la pandemia (resi ammissibili dalle modifiche regolamentari concepite dall’UE nel marzo 2020) ottenendo un ritorno di risorse equivalente dall’FSC da destinare ad azioni di investimento sul proprio territorio.



1.1.3. Il Quadro Regionale

L'impostazione di una strategia regionale di sviluppo sostenuta dalle politiche di coesione UE per il periodo 2021-27 – da programmare quindi entro il perimetro delle regole e degli strumenti definiti a livello comunitario e nazionale – si muove nel solco di due documenti di indirizzo adottati dalla Regione: il Programma Regionale di Sviluppo 2020-24 e il Documento preliminare della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile (SRSvS).

Il Programma Regionale di Sviluppo 2020-24, redatto a norma della L. R. 11/2006, individua le priorità strategiche della legislatura ed è stato approvato dalla Giunta Regionale nel marzo 2020 (DGR 9/15 del 5.03.2020), con successiva ratifica da parte del Consiglio Regionale. Il PRS adotta, in continuità con la precedente programmazione, un approccio di unitarietà nell'utilizzo delle risorse provenienti dalle varie fonti comunitarie, nazionali e regionali. La definizione e l'articolazione delle scelte regionali si fonda sul concetto di "Identità Sarda" declinata nelle diverse componenti: politico-istituzionale, economica, territoriale, ambientale, turistica, culturale, sociale, del lavoro e della salute, etc.

Il Documento preliminare della SRSvS, approvato dalla Giunta Regionale con DGR 64/46 del 18.12.2020, si ispira ai pilastri dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, affonda le radici nel PRS e rappresenta il primo risultato di un percorso avviato nel 2018, che dovrà condurre alla costruzione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile come declinazione territoriale della SNSvS. In tale contesto, alle Strategie regionali è richiesto di introdurre nuove modalità per orientare, definire e costruire le politiche e le azioni delle Regioni in modo tale che la crescita economica non impatti negativamente sull'ambiente. In tal senso si intende assicurare il rispetto delle condizioni di stabilità ecologica, la salvaguardia della biodiversità e il soddisfacimento dei requisiti sociali connessi allo sviluppo delle potenzialità individuali quali presupposti necessari per l'incremento della competitività e dell'occupazione.

La Giunta Regionale ha quindi indicato gli indirizzi per l'elaborazione della SRSvS della Regione Sardegna, individuando un modello di *governance* di natura multilivello e *multistakeholder* che accompagnerà la Cabina di Regia nella definizione della Strategia attraverso continui momenti di confronto e consultazione territoriale.

Il Documento preliminare della SRSvS illustra i risultati della fase iniziale del lavoro che ha portato a enucleare una prima strutturazione di emergenze e obiettivi strategici regionali, da porre alla base di un processo di condivisione con gli Enti Territoriali, con la società civile e con il mondo della ricerca e delle imprese. Attraverso una lettura delle dinamiche del territorio, il Documento analizza il posizionamento della Regione rispetto ai *goal* ONU dello sviluppo sostenibile ed elabora una proposta preliminare di obiettivi strategici regionali e delle relative macro-azioni, che dovrà ricevere i contributi dei vari portatori di interesse.

1.2. Le risorse a disposizione e i vincoli di concentrazione da rispettare

1.2.1. La tempistica prevista per la presentazione dei documenti programmatici 2021-2027

La proposta di Regolamento recante disposizioni comuni (RDC)⁵ definisce la tempistica per la presentazione dei documenti programmatici alla CE. A livello nazionale il DPCoe prevede che la presentazione alla CE dell'AP avvenga tra marzo/aprile 2021. La proposta di RDC prevede, poi, che i PO possano essere presentati alla CE contestualmente all'AP o al massimo entro 3 mesi: ciò determina che le Amministrazioni si troveranno a presentare i PO al massimo entro giugno/luglio 2021.

⁵ In origine *COM(2018)375 final* del 29 maggio 2018 come modificato dal *COM(2020) 450 final* del 28 maggio 2020. Allo stato, rispetto al RDC si è raggiunto un accordo politico nel corso del trilogico del 1 dicembre 2020 con riferimento a tutti gli articoli e su alcuni elementi degli allegati. Rimangono esclusi dall'accordo i preamboli e la gran parte degli allegati che saranno esaminati a partire da gennaio 2021 dalla prossima presidenza portoghese.



1.2.2. La definizione del piano di finanziamento del programma

Per la costruzione del Piano di finanziamento del POR FESR 2021-2027 bisognerà assumere alcuni riferimenti dettati dalle proposte di regolamentazione UE, come derivanti dai recenti accordi politici provvisori raggiunti in occasione dei Triloghi tra Commissione, Consiglio e Parlamento UE di dicembre 2020. In proposito, gli elementi di rilievo riguardano:

- la determinazione dei tassi di cofinanziamento massimo UE, che per la Sardegna si attesterebbe all'85 % poiché rientrante tra le regioni meno sviluppate⁶;
- la possibilità di ricorrere al sostegno congiunto del FESR e del FSE+ entro il limite del 15 %;
- i criteri di concentrazione tematica di cui alla proposta di regolamento FESR. Lo Stato membro indicherà nell'AP a che livello (nazionale/ categoria di regioni) avverrà l'assolvimento dei requisiti di concentrazione tematica;
- il finanziamento dell'assistenza tecnica degli Stati membri (i cui importi non sono assunti ai fini della concentrazione tematica), che in caso di Programmi FESR sarà pari al massimo al 3,5 %.

In caso di assolvimento a livello nazionale, si prevede l'utilizzo del Reddito Nazionale Lordo (RNL) per la classificazione degli Stati Membri e l'Italia rientrerebbe nel gruppo 2, perché con un rapporto RNL pari o superiore al 75 % e inferiore al 100 % della media UE, e pertanto la concentrazione tematica imporrebbe su base nazionale l'attribuzione di almeno il 70% delle risorse sugli OP 1 e 2.

In caso di assolvimento a livello regionale (al momento considerata l'ipotesi più verosimile), poiché la Sardegna rientrerebbe tra le regioni meno sviluppate, ovvero con PIL pro capite inferiore al 75 % della UE, la concentrazione tematica su OP1 e OP2 si attesterebbe al 55%, come riepilogato nella tabella seguente.

| GRUPPO STATI MEMBRI/CATEGORIA DI REGIONI | % MINIMA PER OP1 | % MINIMA PER OP2 | % MINIMA PER OP1+ OP2 |
|--|------------------|------------------|-----------------------|
| GRUPPO 3 /REGIONI MENO SVILUPPATE - SARDEGNA | 25% | 30% | 55% |
| GRUPPO 2 (ITALIA)/ REGIONI IN TRANSIZIONE | 40% | 30% | 70% |

Risulta, inoltre, che le proposte di regolamentazione intendano introdurre ulteriori vincoli relativi alla concentrazione tematica per l'obiettivo specifico "Connettività Digitale" - che dovrà pesare non più del 40% delle risorse dell'OP1 – e l'obiettivo specifico "Mobilità Urbana Multimodale Sostenibile", che dovrà pesare non più del 50% delle risorse dell'OP2. Inoltre, le risorse per tali obiettivi specifici dovranno essere programmate in una priorità dedicata (Asse prioritario).

Infine, occorrerà garantire il sostegno allo sviluppo urbano sostenibile, per il quale sulla base dell'accordo recentemente raggiunto in trilogio si prevede l'attribuzione di almeno l'8% delle risorse FESR disponibili a livello nazionale per l'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" non necessariamente riconducibili al solo OP5 (sotto forma di: investimenti territoriali integrati; sviluppo locale di tipo partecipativo; altro strumento territoriale che fornisca sostegno ai fini dell'OP5).

Supponendo, quindi, che lo Stato Membro Italia decida per un assolvimento a livello regionale dei vincoli di concentrazione tematica, per la Sardegna si rileverà che le ripartizioni per gli OP1 e OP2 (pari all' 55% del totale) al netto dell'assistenza tecnica (3,5%) comporteranno un ammontare di risorse residuali pari al 41,5% da destinare agli OP rimanenti (3-4-5) garantendo la quota di sostegno per lo sviluppo urbano sostenibile. Rispetto a tale previsione,

⁶ Al momento, le ipotesi di riparto delle risorse tra le categorie di regioni e il relativo cofinanziamento nazionale prevedono un tasso di cofinanziamento in quota UE per le regioni meno sviluppate del 55%.



sarà opportuno seguire con attenzione le evoluzioni delle proposte regolamentari che, nella versione definitiva, potrebbero comportare affinamenti non secondari nell'applicazione dei vincoli di concentrazione tematica.

Per un quadro di dettaglio si veda la tavola di seguito proposta. Si tratta di un'elaborazione di massima che, partendo dalla proposta non definitiva di riparto delle risorse della Politica di Coesione UE messa a punto per l'Italia dal DPCoe, tiene conto dei vincoli finanziari di concentrazione tematica nell'ipotesi di una loro applicazione a livello regionale.

All'attuale proposta di assegnazione complessiva (UE + cofinanziamento nazionale) alla Sardegna per FESR ed FSE+ di circa 3.000 M€, viene applicato un riparto tra i programmi finanziati dai due fondi in percentuali simili a quelle adottate per il ciclo 2014-20 (rispettivamente 68% e 32% circa). Di conseguenza, la quota FESR, al netto dell'Assistenza Tecnica, si aggira intorno a 2.000 M€. Ne deriva il quadro di seguito indicato.



Tavola 1.4. Articolazione degli Obiettivi strategici in Obiettivi specifici e applicazione dei vincoli di concentrazione tematica

| OBIETTIVI STRATEGICI | | OBIETTIVI SPECIFICI | VINCOLI % DI CONC. TEMATICA | | Ipotesi RISORSE Sardegna |
|----------------------|--|---|-----------------------------|----------------|--------------------------|
| | | | ITALIA | SARDEGNA | |
| OP1 | Un'Europa più competitiva ed intelligente Attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa | i) Sviluppare e Rafforzare la capacità di ricerca e innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate | Minimo* 40% | Minimo* 25% | 500 M€ |
| | | ii) Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e agli enti pubblici di cogliere i vantaggi della digitalizzazione | | | |
| | | iii) Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, inclusi quelli provenienti dagli investimenti produttivi | | | |
| | | iv) Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità | | | |
| | | v) Rafforzare la connettività digitale (<i>attivato in un Asse prioritario dedicato con dotazione non superiore al 40% dell'OP1, eventualmente includendo anche l'obiettivo specifico ii</i>) | | | |
| OP2 | Un'Europa più verde, a basse emissioni di carbonio verso un'economia a zero emissioni di carbonio e resiliente Promuovendo una transizione energetica pulita ed equa, investimenti verdi e blu, l'economia circolare, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi | i) Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra | Minimo* 30% | Minimo* 30% | 600 M€ |
| | | ii) Promuovere le energie rinnovabili in conformità con la Direttiva (UE) sulle Energie Rinnovabili 2018/2001, inclusi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti | | | |
| | | iii) Sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della TEN-E | | | |
| | | iv) Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione del rischio di catastrofe, la resilienza, tenendo conto degli approcci basati sull'ecosistema | | | |
| | | v) Promuovere l'accesso all'acqua e la gestione sostenibile dell'acqua | | | |
| | | vi) Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse | | | |
| | | vii) Migliorare la protezione e la conservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, incluse quelle nell'ambiente urbano, e ridurre ogni forma di inquinamento | | | |
| | | viii) Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, nell'ambito della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio (<i>attivato in un Asse prioritario dedicato con dotazione non superiore al 50% dell'OP2</i>) | | | |



| OBIETTIVI STRATEGICI | | OBIETTIVI SPECIFICI | VINCOLI % DI CONC. TEMATICA | | Ipotesi RISORSE Sardegna |
|----------------------|---|---|-----------------------------|--------------|--------------------------|
| | | | ITALIA | SARDEGNA | |
| OP3 | Un'Europa più connessa Attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC | i) Sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile | 30% * | 45% * | 900 M€ |
| | | ii) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera | | | |
| OP4 | Un'Europa più sociale ed inclusiva Attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali | i) Rafforzare l'efficacia e l'inclusività dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo delle infrastrutture sociali e la promozione dell'economia sociale | | | |
| | | ii) Migliorare l'equo accesso a servizi inclusivi di qualità e nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili, anche promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza | | | |
| | | iii) Promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate inclusi alloggi e servizi sociali | | | |
| | | iii) bis Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini provenienti da paesi terzi, compresi i migranti mediante azioni integrate, inclusi alloggi e servizi sociali | | | |
| | | iv) Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria e promuovere la resilienza dei sistemi sanitari, comprese le cure primarie e la promozione della transizione dall'assistenza istituzionale a quella basata sulla famiglia e sulla comunità | | | |
| | v) Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale | | | | |
| OP5 | Un'Europa più vicina ai cittadini Attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e le iniziative locali | i) Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane (Riserva dell'8% per lo Sviluppo Urbano Sostenibile pari a circa 158 M€) | | | |
| | | ii) Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e naturale la sicurezza in aree al di fuori delle aree urbane | | | |
| / | Assistenza tecnica | Non pertinente | Massimo 3,5% | Massimo 3,5% | |

*Calcolato sulla dotazione al netto dell'AT



2. IL SISTEMA REGIONALE: ANALISI DI CONTESTO E INDIRIZZI STRATEGICI

2.1. Lo Scenario economico attuale

Questo paragrafo analizza l'evoluzione di medio termine per la Sardegna dei principali dati macroeconomici che, unitamente alla valutazione degli effetti della crisi conseguente alla pandemia da CoViD-19 sul sistema socioeconomico regionale, sono in grado di restituire la fotografia del contesto economico-sociale sul quale interverrà la nuova programmazione comunitaria.

L'emergenza CoViD ha colpito fortemente l'Italia e la Sardegna: a causa del *lockdown* del periodo marzo-aprile 2020 e delle chiusure parziali del periodo più recente si sta verificando il crollo della domanda di servizi, beni di consumo, trasporti, viaggi che ha generato una flessione del fatturato delle aziende, una contrazione della liquidità delle imprese con serie implicazioni sul capitale circolante e una significativa riduzione dell'occupazione. Lo *shock* congiunto di domanda e offerta ha determinato una recessione che ha interessato tutti i settori (turismo, trasporti, ristorazione, edilizia, servizi etc.).

Lo studio della Svimez⁷ che analizza le dinamiche nel 2019-2020 evidenzia le regioni che per effetto della pandemia hanno subito la contrazione più marcata del PIL: la Basilicata che si attesta a -12,6% e il Veneto con -12,2%. Il calo più contenuto nel periodo si registra proprio per la Sardegna (-5,7%) e per la Sicilia (-5,1%) e per alcune realtà meridionali (Calabria -6,4%, Campania -8%).

Le regioni meridionali che hanno perso meno terreno nell'immediato sono anche quelle che incontreranno le maggiori difficoltà per immettersi nuovamente su un sentiero di crescita. Infatti, se la caratteristica di sistemi economici meno strutturati e meno integrati con i mercati internazionali ha rappresentato per le aree del Sud una difesa dal contraccolpo della recessione mondiale, parimenti costituirà un freno alla ripresa economica il cui avvio viene collocato dallo studio Svimez, nella seconda parte dell'anno 2020⁸.

In Sardegna il PIL nel 2021 crescerà secondo la Svimez dell'1% rispetto all'anno precedente facendo quindi registrare una perdita netta di circa 5 punti percentuali per effetto della pandemia. Nell'ambito delle regioni del Mezzogiorno la performance negativa della nostra Isola è superata solo dal Molise con una previsione del tasso di crescita dello 0,9%. Altre regioni del sud appaiono più reattive come la Basilicata (+4,5%), l'Abruzzo (+3,5%) la Campania e la Puglia (intorno al 2,5%).

Lo scenario economico internazionale nel prossimo anno sarà ancora fortemente segnato dagli effetti della pandemia, che si presume comporterà per diversi mesi misure restrittive per il contenimento del contagio. Questi interventi avranno delle sicure ricadute negative sull'economia e quindi sull'auspicabile percorso a V dell'economia, ossia il rapido riassorbimento dei valori del Pil rispetto ai livelli precisi.

Secondo le ultime previsioni della Commissione Europea (*European Economic Forecast - Winter 2021*), l'economia dell'Eurozona crollerà del 6,8%, mentre recupererà il 3,8% annuo sia nel 2021 che nel 2022. Tuttavia, gli effetti della recessione e le previsioni di ripresa sono differenti tra i vari Paesi e la situazione italiana pare più preoccupante rispetto al resto dell'UE.

⁷ SVIMEZ: "Previsioni regionali 2020/2021".

⁸ Rispetto a queste previsioni va detto che la seconda ondata pandemica dell'autunno inverno 2020-21 farà slittare la ripresa dei paesi dell'Eurozona all'estate del 2021, come enunciato dalle stime della Commissione Europea e comunicato recentemente dalla Presidente della Banca Centrale Europea, *Cristine Lagarde*.



Infatti, sempre secondo il rapporto previsionale della CE, in Italia il PIL nel 2020 crollerà dell'8,8% a fronte di una crescita del 3,4% nel 2021 e del 3,5% nel 2022 (stime riviste al ribasso rispetto al precedente rapporto presentato in autunno che prevedeva una perdita del 9,9% nel 2020 e un recupero del 4,1% e 2,8% nei due anni successivi). Queste stime non tengono conto delle misure previste dal piano *Next Generation EU* che si auspica diano un contributo importante alla ripresa.

Nella tabella 2.1 di seguito riportata si può notare come in seguito alla crisi finanziaria del 2009-2011 si è registrato un periodo di stagnazione dell'economia, con una crescita annua modesta e costante dal 2017 sino alla pandemia del 2020.

Tabella 2.1. Andamento PIL - milioni di euro, valori concatenati 2015 (migliaia) e variazioni % rispetto all'anno precedente

| Anni | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| v.a. | 35.512 | 35.695 | 36.026 | 36.155 | 34.642 | 34.491 | 34.533 | 34.088 | 32.866 | 32.621 | 33.419 | 32.698 | 32.933 | 33.022 | 33.300 |
| var. % | | 0,52% | 0,93% | 0,36% | -4,19% | -0,43% | 0,12% | -1,29% | -3,59% | -0,74% | 2,45% | -2,16% | 0,72% | 0,27% | 0,84% |

Fonte: ISTAT

La tabella successiva mostra come il Pil pro-capite rispetto alla media UE (espresso in parità di potere d'acquisto) sia nettamente peggiorato nel periodo considerato, con una perdita di circa dieci punti percentuali, evidenziando un netto peggioramento delle disponibilità economiche delle famiglie sarde. Questo indicatore ha determinato per la Sardegna il declassamento da regione "in transizione" del ciclo di programmazione 2014-2020 a regione "meno sviluppata" nel 2021-2027 con un Pil pro-capite inferiore al 75 per cento della media UE.

Tabella 2.2. Pil pro-capite (Parità potere di acquisto) 2000-2018 rispetto alla media UE

| Anni | 2000-2007 (media) | 2008-2014 (media) | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------------|----------------------|-------|-------|-------|-------|
| PIL pro-capite (Media UE=100) | 78,38 | 76,00 | 70,00 | 69,00 | 69,00 | 69,00 |

Fonte: ISTAT

Tale andamento economico incerto viene confermato anche dai dati su consumi e investimenti come riportato nella tabella 2.3. I consumi finali interni, dopo la crisi finanziaria in cui sono diminuiti in media dell'1,37% (con i minimi dell'1,8% nel 2009 e del 3,2% nel 2012), confermano la stagnazione dell'economia dal 2015 al 2018 con un aumento modesto e inferiore di media all'1%. Lo stesso ragionamento è valido anche per i consumi delle famiglie i quali mostrano una crescita modesta annua nel periodo 2015-2019.

Gli investimenti fissi lordi risultano in forte diminuzione nel periodo 2008-2014, dovuta sia alla minore propensione all'investimento privato per carenza di domanda interna, sia per una riduzione dell'ammontare degli investimenti pubblici collegata a un periodo restrittivo di finanza pubblica. I periodi successivi confermano il *trend* negativo degli investimenti fissi lordi, con una riduzione dell'1,42% nel 2017 e del 3,64% nel 2018.

In relazione a tale andamento delle variabili macroeconomiche, anche la dipendenza dall'esterno della Regione ha visto periodi di diminuzione negli anni della crisi (con una importante riduzione nel periodo 2011-2013) seguiti da una ripresa incerta e alternata a periodi di decremento (-3,24% nel 2018).



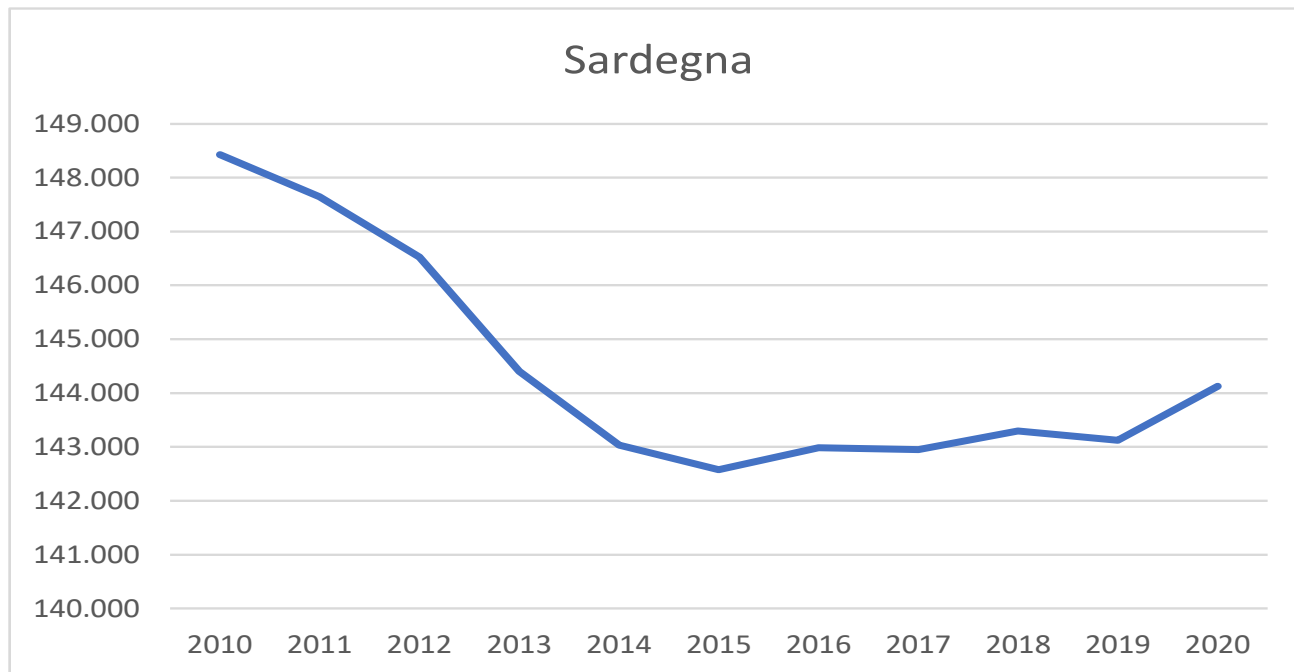
Tabella 2.3. Consumi, investimenti ed esportazioni – valori concatenati 2015 (migliaia di euro) e variazioni % rispetto all'anno precedente

| Variabili | Anni | 2000-2007 | 2008-2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Consumi finali interni | v.a. | 36.581,16 | 35.469,03 | 34.157,20 | 34.133,10 | 34.409,90 | 34.648,60 | |
| | var. % t-1 | | | | -0,07% | 0,81% | 0,69% | |
| Spesa per consumi finali famiglie | v.a. | 26.429,10 | 25.024,54 | 23.843,50 | 24.146,10 | 24.449,80 | 24.738,70 | 24.934,40 |
| | var. % t-1 | | | | 1,27% | 1,26% | 1,18% | 0,79% |
| Investimenti fissi lordi | v.a. | 9.502,26 | 7.351,20 | 5.592,50 | 5.602,60 | 5.523,10 | 5.321,80 | |
| | var. % t-1 | | | | 0,18% | -1,42% | -3,64% | |
| Importazioni nette | v.a. | 8.956,79 | 8.981,30 | 7.401,20 | 6.273,20 | 7.201,90 | 6.968,60 | |
| | var. % t-1 | | | | -15,24% | 14,80% | -3,24% | |

Fonte: ISTAT

Per quanto concerne il sistema imprenditoriale, il Grafico 2.1 che riporta i dati di Infocamere, evidenzia una forte diminuzione del numero di imprese operanti in Sardegna sino al 2015, con una perdita intorno al 4% nel periodo 2010-2015 che sono passate da 148.429 a 142.578, per poi stabilizzarsi negli anni successivi fino al raggiungimento di 144.128 imprese nel 2020.

Grafico 2.1. Imprese attive nel registro dell'anagrafe delle Camere di Commercio, anni 2010-2020



Fonte: Infocamere – Movimprese, Rapporto Crenos 2020



In dettaglio, osservando i dati Istat, le imprese operanti nel comparto industriale sono diminuite del 13,48% nel periodo considerato 2013-2018, passando da 23.539 a 20.366, come le imprese dei settori Commercio e Trasporti che sono diminuite rispettivamente del 7,78% e dell'8,46%. Tra gli altri settori spicca la crescita del numero di imprese operanti nel Turismo che passa da 9.878 nel 2013 a 10.694 nel 2018, con un aumento percentuale dell'8,26%.

Tabella 2.4. Imprese attive in Sardegna per settore (escluse agricoltura, silvicoltura e pesca)

| Settori/Anni | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Commercio | 31.044 | 30.911 | 29.917 | 29.365 | 29.722 | 29.341 | 28.628 |
| Credito | 1.642 | 1.643 | 1.661 | 1.662 | 1.699 | 1.700 | 1.699 |
| Industria | 23.539 | 22.671 | 21.477 | 20.867 | 20.927 | 20.546 | 20.366 |
| Servizi alle imprese | 24.249 | 23.794 | 23.560 | 23.746 | 24.314 | 24.582 | 25.452 |
| Trasporti e spedizioni | 3.356 | 3.297 | 3.161 | 3.061 | 3.127 | 3.122 | 3.072 |
| Turismo | 9.878 | 9.958 | 9.862 | 9.959 | 10.322 | 10.540 | 10.694 |
| Altri | 12.890 | 12.957 | 13.136 | 13.357 | 13.691 | 14.149 | 14.521 |
| Totale complessivo | 106.598 | 105.231 | 102.774 | 102.017 | 103.802 | 103.980 | 104.432 |

Fonte: Istat - Asia

Questi dati rappresentano le difficoltà che si trova ad affrontare da tempo il sistema imprenditoriale regionale e che con la crisi dovuta alla pandemia saranno ulteriormente accentuate. In particolar modo per settori come il Turismo che, nonostante abbiano mostrato dei *trend* positivi nell'ultimo decennio, usciranno fortemente indeboliti dalla crisi connessa alla pandemia.

Tali criticità, perciò, rappresentano da un lato un freno alla capacità del sistema economico-sociale di rispondere agli interventi di programmazione comunitaria che richiedono importanti investimenti privati, dall'altro evidenziano un potenziale punto di rilancio per la futura ripresa economica attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali.

2.2. L'Analisi per Obiettivo di Policy

In questo capitolo saranno presi in esame i principali indicatori di contesto rappresentativi dell'andamento dei diversi comparti del sistema regionale allo scopo di delineare specifiche esigenze di sviluppo cui si dovrà dare risposta attraverso la definizione delle linee strategiche del POR FESR 2021-27.

Per agevolare la trattazione di nodi critici e punti di forza di ambiti tematici molto vasti che includono aspetti e caratteristiche diversi e al fine di favorire il confronto partenariale sulle tematiche d'elezione per ciascun gruppo di *stakeholders*, viene nel seguito proposta un'aggregazione in *cluster* di obiettivi specifici, basata su temi unificanti.

Rispetto ai fabbisogni rintracciati verranno quindi evidenziati i *driver* di sviluppo proposti dai principali documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali emanati nel quadro della definizione delle regole e degli strumenti per il prossimo ciclo 2021-27.

Con riferimento agli Obiettivi di Policy (OP) e specifici (os) definiti dal quadro dei nuovi regolamenti, saranno quindi presi in esame, ad un primo livello di approfondimento funzionale al confronto, gli indirizzi strategici indicati nei diversi documenti:

- Il *Country report* 2019 contenente le raccomandazioni della Commissione all'Italia per il prossimo settennio;
- Il Documento per la definizione dell'Accordo di Partenariato (versione novembre 2020);
- Il Programma regionale di sviluppo della Regione Sardegna 2020-24;



- Il Documento preliminare della strategia regionale di sviluppo sostenibile.

L'analisi – volutamente condotta ad un primo livello di approfondimento per poter essere arricchita attraverso le proposte e i contributi del Partenariato – trova la sua sintesi in una matrice SWOT a livello di OP. In tal senso, attraverso la lettura analitica dei dati statistici corredata da valutazioni anche di natura qualitativa la Swot intende offrire un'indicazione dei fattori di sviluppo da promuovere e delle sfide e delle risposte strategiche da proporre. Essa includerà quindi l'insieme delle variabili interne alla compagine regionale e da questa governabili, rappresentate dai punti di forza – *Strengths*, punti di debolezza - *Weaknesses* (entrambi desunti dagli indicatori analizzati e dall'osservazione dell'evidenza empirica) e l'insieme dei fattori che possono rappresentare opportunità - *Opportunities* (elementi esterni al contesto che possono costituire un fattore propulsivo) e minacce - *Threats* (elementi esterni al contesto che possono costituire un fattore di rallentamento alla crescita). Le opportunità e le minacce sono esternalità in grado di incidere sullo sviluppo regionale; esse condizionano le scelte dei decisori ma non sono influenzate dall'attuazione del Programma.

L'esame di ciascun OP si conclude con un quadro sintetico delle iniziative e tipologie di intervento più rilevanti promosse nel corso della programmazione 2014-20.

Questo *focus* potrà rappresentare un ausilio per una lettura critica, da parte della Regione di concerto con il Partenariato, delle azioni promosse nella programmazione FESR 2014-20 in Sardegna con uno sguardo alle buone pratiche e alle problematiche riscontrabili, alla progettualità manifestata e alla possibilità di operare in continuità o proporre modifiche di natura strategica o procedurale.

2.2.1. “Una Sardegna più intelligente”

La promozione di politiche rivolte al miglioramento della propensione ad investire nella ricerca e al potenziamento delle specializzazioni innovative e ad alta intensità di conoscenza, per accrescere la competitività e l'imprenditorialità dei sistemi produttivi si muove entro il perimetro dell'OP1 che recita: “*un'Europa più competitiva ed intelligente mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle PMI*”.

Questo enunciato generale si articola in 5 obiettivi specifici:

- i) Sviluppare e rafforzare la capacità di ricerca e innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate
- ii) Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e agli enti pubblici di cogliere i vantaggi della digitalizzazione
- iii) Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, inclusi quelli provenienti dagli investimenti produttivi
- iv) Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità
- v) Rafforzare la connettività digitale⁹.

I temi unificanti che vengono presi in esame per l'OP1 sono quindi:

- “Ricerca e Innovazione e competenze per la Specializzazione Intelligente” che si riferisce all'obiettivo specifico i) e verrà trattato nel § 2.2.1.1.
- “Competitività e Imprenditorialità”, corrispondente all'os iii) illustrato nel § 2.2.1.2.
- “Digitalizzazione” che aggrega i temi degli os ii), iv) e v) e figura nel § 2.2.1.3.

⁹ Nel processo di negoziato in corso di svolgimento per giungere all'approvazione della proposta di regolamento recante disposizioni comuni e del Regolamento FESR, l'obiettivo specifico v) è stato trasferito dall'OP 3 all'OP 1.



2.2.1.1. Ricerca, Innovazione

Inquadramento del contesto

Le serie storiche degli indicatori territoriali per le politiche di sviluppo quantificati nella banca dati ISTAT – DPS e adottati per la sorveglianza dei risultati degli obiettivi tematici dell'Accordo di Partenariato 2014-20, verranno di seguito illustrate per valutare l'andamento della Ricerca e dell'Innovazione in Sardegna nel periodo 2008-2019.

L'esame dei dati riguardanti la capacità di rafforzamento del sistema innovativo regionale consente di valutare la tendenza della spesa nelle componenti pubblica e privata, mobilitata per la ricerca in Sardegna. Nell'arco temporale 2008-18 la "spesa in R&S" fa registrare un generale miglioramento delle variabili esaminate con la sola eccezione di una lieve flessione nel 2017 rispetto all'anno precedente. A fronte però di una significativa crescita della componente pubblica della spesa in ricerca, la spesa privata aumenta ad un ritmo più lento, collocando la Sardegna in una posizione di ritardo tra le regioni del Sud; nel 2018 la spesa del settore privato nell'Isola pari allo 0,12% del PIL mentre nel Mezzogiorno ammonta allo 0,39%.

Va qui ricordato che *"Potenziare la ricerca scientifica, promuovere le capacità tecnologiche dei settori, incoraggiando, entro il 2030, l'innovazione e aumentando in modo sostanziale il numero dei lavoratori dei settori ricerca e sviluppo"* è uno dei Goal dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (Goal 9.5). Gli indicatori scelti per valutare il grado di avvicinamento ai target dell'Agenda ONU, che sono riportati nella tabella, sono "l'intensità della ricerca (spesa in % del PIL)" (SDG 9.5.1.) e i "ricercatori per abitante" (SDG 9.5.2).

Tabella 2.5. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema R&S e innovazione – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ¹⁰ |
|---|----------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|--------------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Ricercatori occupati nelle imprese sul totale degli addetti (%) | - | - | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,06 | 0,10 | 0,13 | 0,18 | 0,19 | - | 0,33 | 0,56 |
| Imprese che hanno svolto attività R&S in collaborazione con soggetti esterni (%) | - | - | 56,76 | 57,14 | 66,67 | 72,38 | 65,95 | 55,10 | 42,23 | 50,00 | 44,19 | - | 42,2 | 31,78 |
| Spesa totale per R&S in % sul PIL (a prezzi correnti) (%) | 0,59 | 0,67 | 0,69 | 0,77 | 0,74 | 0,78 | 0,77 | 0,82 | 0,85 | 0,77 | 0,82 | - | 0,93 | 1,42 |
| Spese in R&S della PA e dell'Università sul PIL (%) | 0,52 | 0,60 | 0,63 | 0,72 | 0,69 | 0,74 | 0,72 | 0,73 | 0,72 | 0,67 | 0,69 | - | 0,54 | 0,50 |
| Spesa per R&S del settore privato in % sul PIL (a prezzi correnti) (%) | 0,07 | 0,07 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,05 | 0,10 | 0,13 | 0,11 | 0,12 | - | 0,39 | 0,92 |
| Addetti alla ricerca e sviluppo (unità espresse in ETP x 1000 ab) | 1,84 | 1,89 | 1,89 | 2,24 | 2,34 | 2,27 | 2,29 | 2,61 | 2,31 | 1,77 | 1,72 | - | 2,18 | 5,03 |
| Specializzazione produttiva nei settori ad alta tecnologia (%) | 2,30 | 2,18 | 1,53 | 1,63 | 1,91 | 1,89 | 1,57 | 1,56 | 1,61 | 1,96 | 1,53 | 1,83 | 1,85 ¹¹ | 3,67 |
| Quota addetti in settori ad alta intensità di conoscenza di industria e servizi (%) | - | - | - | - | 14,13 | 13,96 | 14,07 | 14,02 | 14,13 | 14,06 | - | - | 18,24 | 14,87 |

¹⁰ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

¹¹ Dato per il Mezzogiorno relativo all'anno 2018



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ¹⁰ |
|--|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Tasso di natalità imprese in settori ad alta intensità di conoscenza (%) | 8,06 | 8,48 | 7,14 | 8,02 | 8,76 | 8,52 | 8,88 | 9,61 | 9,97 | 8,96 | 9,58 | - | 10,29 | 8,98 |
| Tasso di sopravvivenza 3 anni imprese in settori ad alta intensità di conoscenza (%) | 65,37 | 62,83 | 70,95 | 56,29 | 57,33 | 50,42 | 42,29 | 42,27 | 45,59 | 52,98 | 52,61 | - | 52,05 | 58,8 |
| Imprese che hanno svolto attività di R&S utilizzando infrastrutture di ricerca e servizi alla R&S da soggetti pubblici o privati | - | - | - | - | - | 22,71 | 27,68 | 31,32 | 28,92 | 31,68 | 32,56 | - | 32,12 | 30,31 |
| Intensità brevettuale (%) | 15,55 | 12,18 | 11,37 | 7,80 | 5,70 | - | - | - | - | - | - | - | 8,56 | 58,83 |
| Tasso innovazione del sistema produttivo nel triennio (%) | 27,16 | - | 17,84 | - | 24,04 | - | 19,84 | - | 22,33 | - | 39,47 | - | 42,50 ¹² | 49,70 ¹³ |
| Laureati in scienza e tecnologia (%) | 8,24 | 8,12 | 8,41 | 8,78 | 7,90 | - | - | - | - | - | - | - | 8,85 | 13,17 |
| SDG 9.5.1 - Spese in ricerca e sviluppo in percentuale rispetto al PIL | | | | | | | | | | | | | | |
| Intensità di ricerca Spesa R&S % del PIL | 0,59 | 0,66 | 0,68 | 0,79 | 0,74 | 0,77 | 0,83 | 0,90 | 0,85 | 0,80 | - | - | 0,90 | 1,37 |
| Imprese con attività innovative di prodotto e/o processo nel triennio (x 100 imprese) | 29,0 | - | 18,6 | - | 26,0 | - | 24,4 | - | 24,1 | - | - | - | 27,9 | 38,1 |
| SDG 9.5.2 - Ricercatori per abitanti | | | | | | | | | | | | | | |
| Ricercatori in equivalente tempo pieno (x 10.000 ab) | - | - | 10,70 | 11,60 | 13,00 | 12,70 | 13,40 | 14,60 | 11,90 | 12,80 | - | - | 12,60 | 23,20 |
| Lavoratori della conoscenza | 11,80 | 12,40 | 12,80 | 13,40 | 13,90 | 13,60 | 13,40 | 15,60 | 16,10 | 16,20 | 14,80 | 16,50 | 16,50 | 17,60 |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; ISTAT: "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

In particolare, l'aumento della spesa totale in Ricerca e Sviluppo rappresenta uno dei traguardi fissati dall'Agenda ONU 2030 per poter concorrere allo sviluppo sostenibile dei territori europei. Il *Goal* 9.5 infatti stabilisce quale *target* al 2030 di raggiungere un'intensità di ricerca pari al 3% del PIL.

La Sardegna pur mostrando una tendenza di crescita della spesa in Ricerca nel periodo considerato, si posiziona ancora lontano dal *target* fissato al 2030. Se si ipotizza che il tasso di variazione medio annuale pari tra il 2008 e il 2018 al 3,21%, rimanga costante anche nell'arco temporale che ci separa dal 2030, il livello che la Sardegna riuscirebbe a conseguire sarebbe dell'1,18%, collocandosi in una posizione ancora inferiore al valore attualmente registrato dall'Italia nel suo complesso pari a 1,3. La crescita della propensione ad investire in ricerca dovrà pertanto rappresentare una priorità strategica fondamentale per la Sardegna.

Nel quinquennio 2013-2018 per il quale sono disponibili dati relativi alla percentuale di "imprese che hanno svolto R&I utilizzando infrastrutture e altri servizi da soggetti pubblici o privati sul totale delle imprese con attività di R&S *intra-muros*" si rileva – anche se con riferimento ad un universo poco numeroso – che la quota di imprese che si è servita di strutture e servizi esterni all'azienda ha registrato un aumento nel periodo del 43% attestandosi nel

¹² Dato riferito al triennio 2016-2018

¹³ *Ibidem*



2018 al 32,56%, valore pressoché pari a quello del Mezzogiorno e superiore a quello nazionale (30,3%). Si tratta di un dato che denota una tendenza alla crescita della propensione delle imprese sarde a realizzare attività di ricerca anche facendo rete con il mondo della conoscenza, in particolare ricorrendo a servizi e strutture esterne create in larga parte dall'azione regionale che ha promosso in passato l'attività di centri e Università in grado di offrire i propri servizi alle aziende regionali non dotate di infrastrutture adeguate.

Un'altra prospettiva dalla quale esaminare il fenomeno è offerta da un'elaborazione condotta dal servizio statistico regionale sui dati Istat del censimento permanente delle imprese - sezione Innovazione e Piattaforme digitali. A tale riguardo si evidenzia che le imprese con 3 e più addetti ammontano in Sardegna a circa 24.000 unità e che 399 di queste hanno acquisito servizi di innovazione dall'esterno; si registra quindi un'incidenza nel 2018 dell'1,7% in questo caso inferiore al dato nazionale del 3,7%. Questo indicatore sconta verosimilmente il fattore dimensionale del sistema delle imprese sarde, fortemente sbilanciato dal lato delle micro e piccole imprese, generalmente meno coinvolte in attività di ricerca.

Focalizzando l'attenzione sulle ricadute occupazionali delle attività di ricerca, il peso degli Addetti alla R&S mostra una flessione del 6,7% nel periodo in esame; il dato per la Sardegna che si attesta nel 2018 a 1,72 (per mille abitanti) è ancora fortemente inferiore a quello del Mezzogiorno pari a 2,2 e pari a 1/3 del valore dell'Italia nel suo complesso.

Se si osservano gli indici in grado di fotografare l'incremento dell'attività di innovazione delle imprese si evidenzia come l'incidenza dei ricercatori occupati nelle imprese in rapporto al totale degli addetti cresca tra il 2010 e il 2018 dallo 0,04 allo 0,19 collocandosi tuttavia su livelli ancora modesti rispetto al resto del Mezzogiorno (0,33 nel 2018); il *trend* è invece negativo per il valore percentuale delle attività collaborative tra imprese e soggetti esterni che aumenta tra il 2011 e il 2013 di oltre 15 punti percentuali ma si attesta nel 2018 su un livello inferiore a quello del 2010 (44,2% contro 56,76%).

La facoltà del sistema di tradurre in innovazione e applicazioni per le imprese i risultati della ricerca, potenziando l'incidenza di specializzazioni in perimetri innovativi ad alta intensità di conoscenza, mostra una buona *performance* ma sembrerebbe parallelamente riscontrarsi una bassa capacità di internalizzare e sostenere nel tempo l'innovazione.

Infatti, a fronte di un tasso di natalità delle imprese ad alta intensità tecnologica, che aumenta del 18,8%, e di un tasso di innovazione del sistema produttivo (espresso dalla percentuale delle imprese con più di 10 addetti che hanno introdotto innovazioni di prodotto o processo) anch'esso in crescita (con un aumento del 77% nel biennio 2016-2018 rispetto al 13% del periodo 2014-2016), il tasso di sopravvivenza a tre anni di questa classe di imprese è pari nel 2018 al 52%, evidenziando un *trend* negativo a partire dal 2008, con una flessione di oltre 13 punti percentuali.

Come corollario della modesta capacità di promuovere nuovi mercati per l'innovazione e orientarsi ad una specializzazione produttiva nei settori ad alta tecnologia, si sottolinea l'andamento della "quota degli addetti nei settori ad alta intensità di conoscenza", che resta costante nel periodo in esame nonché il dato in flessione degli "occupati nei settori manifatturieri ad alta intensità tecnologica" e dei "laureati in discipline connesse alla scienza e alla tecnologia". Analogamente, l'indicatore di intensità brevettuale, per il quale sono disponibili dati relativi al quadriennio 2008-2012, mostra valori in decremento di oltre 10 punti percentuali, facendo registrare per il 2012 un dato del 5,7% a fronte di una migliore *performance* del Mezzogiorno, che si attesta all'8,56%.

Infine, va rilevato che nel report 2019 del "Regional Innovation Scoreboard"¹⁴ - (RIS) la Sardegna figura con il ruolo di "innovatore moderato [-] (meno)", ovvero al livello più basso della classe dei "moderati". Il RIS sintetizza la *performance*

¹⁴ L'indicatore *Regional Innovation Scoreboard* della CE per tutte le regioni dell'UE è una sintesi di 17 indicatori elementari (tra i quali a titolo indicativo: livello di spesa in R&I per settore, formazione continua, pubblicazioni scientifiche, popolazione con livello di educazione terziaria, collaborazioni di imprese innovative con altri soggetti, occupazione nell'impresa manifatturiera ad alta intensità di conoscenza ecc.) che sintetizza il livello raggiunto in rapporto alla situazione media in Europa e permette di collocare la posizione di ciascuna regione nella graduatoria.



delle diverse regioni europee in tema di ricerca e innovazione, attraverso un numero indice dato dalla media ponderata di una serie di indicatori rappresentativi. La Sardegna, nell'ambito dei "performance group" si colloca, insieme alla Calabria, all'ultimo posto tra le Regioni italiane, registrando un valore dell'indice sintetico di 51,1 (fatta pari a 100 la media UE) a fronte di livelli superiori delle altre Regioni del Mezzogiorno (la Puglia fa rilevare un valore di 61,2, la Sicilia 56,5, la Basilicata 62,7, la Campania 63,3 e, infine, il Molise 57,4).

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

A conclusione del contesto rapidamente tratteggiato per l'ambito della Ricerca e dell'Innovazione, è possibile trarre indicazione di quali siano le fondamentali esigenze di crescita del comparto avvertite dalla Regione Sardegna: favorire le collaborazioni e i progetti di rete tra mondo imprenditoriale e circuito della conoscenza, accrescere la spesa in ricerca, soprattutto del settore privato e investire nelle competenze per l'innovazione.

Tale indirizzo è anche quello che il *Country Report* 2019 ha raccomandato per l'Italia nel suo complesso. In particolare, sottolineando il livello ancora insoddisfacente rispetto alla Media UE della spesa per R&S in Italia e la caratteristica di innovatore moderato del nostro Paese, viene considerata quale priorità strategica il rafforzamento delle capacità di ricerca e innovazione e la diffusione di tecnologie avanzate, in linea con le strategie nazionali e regionali di specializzazione intelligente.

Il *Country Report* indica quindi alcune scelte di investimento altamente prioritarie: (i) crescita della platea e della dimensione delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza con il maggiore potenziale di crescita; (ii) promozione di scambi di conoscenze tra organismi di ricerca e imprese, specie le PMI innovative, in particolare attraverso partenariati collaborativi e formazioni; (iii) sostegno ai servizi innovativi per gli organismi di ricerca e le imprese che cooperano al fine di trasformare nuove idee in imprese innovative sostenibili dal punto di vista commerciale.

Il documento preliminare alla stesura dell'AP per l'Italia, sul quale è in atto il dialogo con la Commissione, accoglie le raccomandazioni UE individuando quali prioritarie per la strategia di rafforzamento della R&S e dell'innovazione, sia iniziative in grado di favorire le *partnership* pubblico-privato e lo scambio di conoscenze, creando luoghi e occasioni di incontro tra attori del processo di innovazione, sia ogni misura in grado di facilitare l'accesso delle micro e piccole imprese alle risorse e ai servizi avanzati con particolare riguardo alla fase di traduzione di nuove idee in prodotti e servizi sostenibili dal punto di vista commerciale.

Un'altra direttrice di sviluppo considerata essenziale dall'AP riguarda la necessità di rendere attrattivi i contesti produttivi e imprenditoriali per i soggetti portatori di innovazione. Agiscono in tal senso le politiche mirate ad accrescere il numero e la dimensione delle imprese altamente tecnologiche con maggiori potenziali di crescita, promuovere l'attrazione di investimenti esteri, favorire la nascita di *start up* innovative e accrescere il capitale umano attraverso la qualificazione, la formazione e l'attrazione di risorse dall'esterno.

Come accennato, il *Goal* 9.5 dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile suggerisce di potenziare la ricerca scientifica, promuovere le capacità tecnologiche dei settori entro il 2030[...].

Il Documento preliminare SRSvS assume questo *Goal* definendo tre obiettivi strategici in linea con os 1.i) – "Ricerca e Innovazione":

- Rafforzare l'efficienza amministrativa e il dialogo tra istituzioni, cittadini e *stakeholders* (O_I1);
- Facilitare i processi di innovazione organizzativi e di prodotto sostenibili e competitivi nelle imprese (O_I2);
- Favorire la connessione fra imprese, centri di ricerca e istruzione superiore (O_I3).

Il PRS, nella sezione dedicata all'"Identità economica" della Sardegna, sottolinea come la leva fondamentale per accrescere i vantaggi competitivi nel nostro territorio e innescare un processo virtuoso di sviluppo duraturo e sostenibile sia rappresentata dall'investimento in ricerca, innovazione e capitale umano. Prioritario sarà pertanto agire sulla filiera



che collega la ricerca applicata al mercato, aumentando in generale la capacità e la propensione del sistema ad investire nell'innovazione dei processi e dei prodotti e determinando per i prodotti e servizi sardi la capacità di intercettare la domanda di segmenti di mercato ad elevato valore aggiunto.

Il PRS evidenzia come le aree di specializzazione attualmente individuate dalla Strategia di specializzazione Intelligente regionale – S3 (ICT, Reti intelligenti per la gestione efficiente dell'energia, Agroindustria, Aerospazio, Biomedicina, Turismo, Cultura e Ambiente) avranno anche nel prossimo ciclo di programmazione comunitaria il ruolo di mettere in collegamento il patrimonio di conoscenze e infrastrutture tecnologiche presenti nei centri di ricerca e nelle imprese per conseguire obiettivi di sviluppo economico e sociale durevoli.

2.2.1.2. Competitività, Imprenditorialità e competenze per la Specializzazione Intelligente

Inquadramento del contesto

La Regione Sardegna per cogliere le sfide strategiche del nuovo ciclo di programmazione comunitaria e poter competere con le aree più avanzate – accrescendo l'attrattività del proprio territorio e dei propri prodotti, migliorando la struttura finanziaria delle imprese e promuovendo una crescita, nel segno di una maggiore innovatività, diffusione digitale e sostenibilità – dovrà rimuovere le perduranti fragilità strutturali che la crisi economica in atto e gli effetti della pandemia rischiano di amplificare.

A premessa dell'analisi va infatti evidenziato che la Sardegna mostra un significativo *deficit* di competitività rispetto alle altre regioni italiane ed europee. Una comparazione dei livelli di competitività del sistema regionale rispetto agli altri contesti territoriali è offerta dall'*European Regional Competitiveness Index (RCI)*¹⁵ basato su undici dimensioni analitiche (istituzioni, stabilità macroeconomica, infrastrutture, salute, educazione di base e di alto livello, efficienza del mercato del lavoro, dimensione dei mercati, livello tecnologico, qualità aziendale, pilastro dell'innovazione). La mappatura delle Regioni europee in base all'indice sintetico degli undici indicatori che permettono di comparare i livelli di efficienza delle diverse aree, colloca la Sardegna nel 2019 al 234esimo posto su 268 regioni europee, e al quart'ultimo posto in Italia, seguita solo da Puglia, Sicilia e Calabria.

Al fine di fotografare l'andamento dei dati rappresentativi del contesto socioeconomico regionale vengono qui analizzate le serie storiche 2008-2019 di alcuni indicatori territoriali per le politiche di sviluppo, quantificati nella banca dati ISTAT-DPS – in ambito sorveglianza Accordo di partenariato – che consentono di ricostruire i principali scenari e le tendenze evolutive che caratterizzano la compagine produttiva regionale.

La natimortalità d'impresa (tasso netto di *turnover* delle imprese) rivela nel 2018 una contrazione della platea delle imprese (-0,26%). Sebbene il *trend* dell'indicatore risulti in crescita rispetto al 2008 (-0,8) occorre considerare l'impatto negativo che la pandemia potrà esercitare sulla capacità di resilienza delle imprese sarde, a fronte di un drastico calo della domanda di servizi, beni di consumo, trasporti, viaggi che ha generato la flessione del fatturato delle aziende e la contrazione di liquidità delle imprese.

¹⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/



Tabella 2.6. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema Competitività – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ¹⁶ |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Tasso netto di turnover delle imprese (%) | -0,80 | -1,24 | -1,83 | -2,44 | -1,82 | -2,70 | -2,65 | -1,17 | -0,30 | -0,19 | -0,26 | - | -0,17 | -0,27 |
| Investimenti fissi lordi % PIL | 27,39 | 27,15 | 23,63 | 20,42 | 18,12 | 16,81 | 17,66 | 16,90 | 17,31 | 16,94 | 16,28 | - | 16,49 | 18,26 |
| Investimenti privati sul PIL % | 22,28 | 21,33 | 18,86 | 16,31 | 14,33 | 13,39 | 13,87 | 13,55 | 13,85 | 13,76 | 16,25 | - | 22,27 | 19,38 |
| Grado di apertura commerciale del comparto manifatturiero (%) | - | - | 17,8 | 18,0 | 21,0 | 17,8 | 15,4 | 14,8 | 13,2 | 16,5 | 17,3 | - | 14,7 | 32,3 |
| Produttività del lavoro nell'industria in senso stretto | 65,96 | 55,93 | 53,85 | 54,70 | 54,82 | 51,17 | 50,35 | 60,46 | 51,48 | - | - | - | 55,74 | 72,89 |
| Produttività del lavoro nell'industria manifatturiera | 45,09 | 38,07 | 38,13 | 40,02 | 39,30 | 36,13 | 39,98 | 49,37 | 43,35 | - | - | - | 50,60 | 69,14 |
| Capacità di finanziamento | 0,69 | 0,72 | 0,58 | 0,57 | 0,51 | 0,24 | 0,42 | 0,55 | 0,65 | 0,80 | 0,94 | - | 0,69 | 0,10 |
| Impieghi bancari delle imprese non finanziarie sul PIL | 36,88 | 39,11 | 40,10 | 40,39 | 38,32 | 37,96 | 38,10 | 37,25 | 37,11 | 34,13 | 29,65 | 26,35 | 26,36 | 40,31 |
| Rischio dei finanziamenti | 2,25 | 2,59 | 2,74 | 3,38 | 2,96 | 5,08 | 5,70 | 4,95 | 4,58 | 2,01 | 3,93 | - | 3,77 | 2,01 |
| Valore degli investimenti in capitale di rischio - early stage | 0 | 0,01 | 0,02 | 0,01 | 0,04 | 0,04 | 0,02 | 0,04 | 0,01 | 0,02 | 0,09 | - | 0,01 | 0,02 |
| Investimenti in capitale di rischio - expansion e replacement | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,00 | 0,01 | 0,02 | 0,00 | 0,04 | 0,00 | 0,00 | - | 0,02 | 0,06 |
| SDG 9.2.1 - Valore aggiunto dell'industria manifatturiera in percentuale del Pil e pro capite | | | | | | | | | | | | | | |
| VA dell'industria manifatturiera rispetto al totale economia (%) | | | | | | | | | 5,70 | 5,80 | | | 9,10 | 16,60 |
| SDG 9.2.2 - Occupazione dell'industria manifatturiera in proporzione dell'occupazione totale | | | | | | | | | | | | | | |
| Occupazione nell'industria manifatturiera rispetto al totale economia (%) | | | | | | | | | 6,20 | 6,20 | | | 9,70 | 15,50 |
| SDG 9.3.1 - Quota di valore aggiunto delle piccole industrie sul valore aggiunto manifatturiero totale | | | | | | | | | | | | | | |
| Quota di VA delle piccole industrie sul VA manifatturiero totale (%) | | | | | | | | 67,30 | 62,40 | 59,30 | | | 46,30 | 42,10 |

¹⁶ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ¹⁶ |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| SDG 9.3.2 - Quota di piccole industrie con un prestito o una linea di credito | | | | | | | | | | | | | | |
| Percentuale di piccole imprese con almeno un rapporto creditizio (%) | | | | | | | | | | 47,20 | | | 45,90 | 51,60 |

La crisi determinata dalla diffusione pandemica del virus SARS-COV2 ha preso avvio nel momento in cui il sistema economico regionale stentava a superare gli effetti della precedente crisi finanziaria del 2008. Il tessuto imprenditoriale costituito di micro e piccole imprese, venuto meno l'indotto di forniture alla grande impresa, non si è rivelato capace e attrezzato per rilanciarsi, in particolare nelle aree interne, per la debolezza della domanda locale determinata dalla scarsa densità e dal basso livello di reddito della popolazione residente. Il sistema economico regionale, pertanto, alla vigilia dell'irrompere della pandemia versava in una fase di sostanziale stagnazione dei consumi e degli investimenti.

Se si guarda all'efficienza del sistema produttivo dal lato dell'offerta, la "produttività del lavoro dell'industria in senso stretto" e dell'industria manifatturiera mostrano una flessione tra il 2008 e il 2016, ultimo anno per il quale c'è disponibilità del dato, rispettivamente del 22% e del 4%.

Analogamente, il tasso di accumulazione lorda di capitale, dato dalla quota degli investimenti fissi lordi sul PIL si riduce del 40% tra il 2008 e il 2018, così come la quota degli investimenti privati sul PIL (-27%). La bassa propensione all'investimento e la debolezza del tessuto infrastrutturale rappresentano allora un ulteriore ostacolo all'insediamento di nuove imprese.

Strutturalmente il sistema sardo mostra una debole proiezione all'esterno come rilevabile dal modesto "grado di apertura commerciale del settore manifatturiero", espresso dalla somma di *export* totale e *import* di beni intermedi in percentuale del PIL. Il valore dell'indicatore che si attesta nel 2018 al 17%, con un andamento approssimativamente costante nel decennio, equivale a circa il 53% della media Italia (32,3).

Gli indicatori scelti per valutare il grado di avvicinamento ai *target* dell'Agenda ONU, riportati nella tabella, indagano le caratteristiche della struttura produttiva attraverso alcuni parametri significativi. L'incidenza del VA dell'industria manifatturiera sul totale dell'economia (SDG 9.2.1) ammonta in Sardegna nel 2017 al 5,8% evidenziando una modesta importanza del settore manifatturiero rispetto all'Italia (15,6%) e al Mezzogiorno (9,1%); parimenti, la "quota di occupazione dell'industria manifatturiera" (SDG 9.2.2) si attesta al 6,2% confermando il basso livello di presenza del settore, rispetto al resto del Paese (15,5) e del Mezzogiorno (9,7). Anche il dato dimensionale mostra lo svantaggio della Sardegna rispetto alle altre aree territoriali: la quota di VA apportata al settore manifatturiero da piccole industrie (SDG 9.3.2), pari al 59,3% è ancora elevata se paragonata a quella del Mezzogiorno (46,3%) e dell'Italia (42,1%).

La configurazione della struttura produttiva appare quindi composta da imprese di piccole dimensioni con una scarsa apertura all'esterno. Rivitalizzare il tessuto imprenditoriale attraverso la ricerca, l'innovazione, lo sviluppo di imprese ad alta intensità di conoscenza e stimolare l'internazionalizzazione rappresentano quindi leve fondamentali per accrescere la competitività territoriale e favorire l'attrazione di nuove imprese dall'esterno.

Relativamente al modesto livello di intensità tecnologica delle imprese sarde e ad integrazione dell'analisi svolta per il tema della R&I, va qui osservato che la penetrazione delle tecnologie abilitanti associate al



concetto di impresa 4.0, secondo l'indagine MISE-MET del 2018¹⁷ vede le imprese sarde al quart'ultimo posto in Italia con un'incidenza di "Imprese 4.0"¹⁸ pari al 5,9%, a fronte di un valore per l'Italia nel suo complesso dell'8,4%. La modesta propensione a orientare il sistema di impresa verso attività tecnologicamente avanzate viene altresì confermata dalla quota di "imprese tradizionali" sul totale che in Sardegna assomma al 91,5%, valore inferiore solo a quello della Basilicata e della Liguria (entrambe al 91,7%).

Le scelte della Regione per il prossimo settennio, in coordinamento con quanto già delineato per i temi Ricerca e Innovazione e Digitalizzazione, dovranno pertanto orientarsi a promuovere le aree di specializzazione e i settori di punta individuati dalla Strategia di Specializzazione Intelligente S3, quali eccellenze nel campo dell'innovazione e del paradigma "industria 4.0". La S3 dovrà infatti assumere un ruolo fondamentale nella prossima programmazione per creare sviluppo e occupazione attraverso la ricerca e l'innovazione sulla base delle risorse e delle competenze presenti in Sardegna.

La S3 sarà una condizionalità abilitante per l'approvazione del PO FESR 2014-2020 (Allegato IV RDC Condizionalità tematiche abilitanti applicabili al FESR, FSE+, e FC - Art 11(1) RDC).

Nel corso dei precedenti cicli di programmazione la Regione Sardegna ha introdotto Strumenti Finanziari che hanno operato efficacemente nel contrasto a un altro elemento di debolezza strutturale del tessuto imprenditoriale regionale che risiedeva nel difficile rapporto con il sistema bancario, ovvero nella difficoltà di accesso al credito delle piccole e medie imprese. L'indicatore scelto per misurare la distanza dal resto d'Europa relativamente a questo fenomeno riguarda la "quota di piccole industrie con un prestito o una linea di credito" (SDG 9.3.2) che si attesta per la Sardegna nel 2017 al 47,2 rispetto al dato dell'Italia nel suo complesso del 51,6%, il dato sardo mostra una performance migliore di quella del Mezzogiorno che registra un'incidenza delle imprese che accedono a prestiti o linee di credito del 46%. In questo caso emerge quindi un divario meno marcato tra la Sardegna e il resto del Paese, mostrando come il miglioramento delle condizioni di credito per le PMI sia un problema comunque avvertito da circa la metà delle imprese italiane.

I dati elaborati dalla Banca d'Italia nel 2018, evidenziano infatti che a partire dal 2017 l'accesso al credito, seppur lievemente migliorato su scala nazionale mostra, in particolare nel Mezzogiorno, fenomeni di razionamento, oltre ad un persistente problema di deterioramento della qualità del credito. Considerando i settori dell'industria in senso stretto e dei servizi, la percentuale delle imprese a cui è stata negata, in tutto o in parte, la concessione di nuovi prestiti è pari al 13,4% nel Centro-nord e al 16,2% nel Mezzogiorno (anno 2017).

Per quanto riguarda la nostra regione, il differenziale dei tassi attivi sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord (percentuale) si presenta in crescita nel periodo, infatti mentre nel 2010 registrava un valore dello 0,58, nel 2018 ultimo anno di disponibilità del dato si attesta a 0,94. Anche l'indicatore che misura *gli impegni bancari delle imprese non finanziarie sul PIL* decresce, riducendosi di quasi 15 punti tra il 2009 e il 2010. Il *Tasso di decadimento dei finanziamenti per cassa* registra una crescita del +43% tra il 2010 e il 2018.

La lettura dei dati esposti evidenzia una certa tendenza di flessione degli impieghi bancari, una lieve crescita del rischio dei finanziamenti e una modesta dimensione del valore degli investimenti in capitale di rischio. Il dato di sintesi sulla "debolezza" del sistema bancario assume una certa rilevanza sia in considerazione della sua resistenza rispetto alle esigenze di sviluppo del sistema produttivo sia in rapporto agli strumenti anticiclici

¹⁷ <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto-MISE-Met140.pdf>

¹⁸ Il questionario sottoposto al campione di imprese selezionato nell'universo costituito dall'industria in senso stretto e dei servizi alla produzione di tutte le classi dimensionali (ivi comprese le imprese con meno di 10 addetti) era mirato a quantificare nelle diverse regioni italiane la diffusione delle tecnologie considerate rappresentative del modello dell'Industria 4.0 (i.e robot, collaborativi e interconnessi, stampati 3D, Realtà aumentata, nanotecnologie, *Horizontal Integration*, *Cloud*, *Big data/Analytics*, *Cyber security*)



che, a partire dalle mutate condizioni economiche determinate dal CoViD-19, la Regione (cfr. DGR 13/11) ha adottato attraverso la costituzione del Fondo Sardinia Fintech e l'Accordo BEI-RAS.

Se si guarda alla propensione ad investire in capitale di rischio, un'indagine dell'AIFI del 2018 evidenzia che in Italia, nel periodo 2012-2016, questo ambito si caratterizza per un andamento discontinuo e per una modesta significatività, osservata in special modo nel Mezzogiorno; ciò sotto il profilo della numerosità, dell'esigenza di semplificare le modalità di intervento anche allo scopo di agevolarne la fruibilità da parte delle imprese; per valore delle operazioni. Rispetto a questo quadro generalizzato si contrappongono alcune regioni del Nord, innanzitutto la Lombardia, che costituiscono di fatto, la quasi totalità del mercato.

Il dato Sardo si presenta poco significativo, infatti, mentre gli Investimenti in capitale di rischio - *early stage* in percentuale del Pil, sono caratterizzati da un *trend* in crescita, tra l'altro, registrando nel 2018 valori più elevati rispetto al mezzogiorno e quelli nazionale, gli Investimenti in capitale di rischio - *expansion e replacement* in percentuale del Pil, sono prossimi allo zero.

Il Quadro dell'accesso al finanziamento bancario ha presentato, quindi alcune criticità, anche con riferimento all'accesso agli Aiuti di origine Comunitaria, che in alcuni casi è stato avvertito dalle imprese come problematico e caratterizzato da procedure complesse, non certe nei tempi e nelle modalità di esecuzione. Anche in questo caso la Regione è intervenuta in maniera significativa nelle passate programmazioni e più recentemente il *Temporary Framework* definito dalla CE ha introdotto importanti provvedimenti consentendo in tal senso misure di facilitazione in grado di determinare una maggiore risposta del sistema delle imprese.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Alla luce dei fattori di debolezza evidenziati appaiono essenziali nella Regione politiche in grado di invertire le tendenze esaminate, rivitalizzando il sistema produttivo, e accrescendone la competitività. I *driver* di sviluppo dovranno pertanto essere individuati in fattori chiave quali: ricerca, innovazione, diffusione digitale, internazionalizzazione, transizione industriale (nel segno dell'efficienza energetica e dell'economia circolare), agevolazione dell'accesso al credito.

In tale contesto il *Country Report* rileva per l'Italia l'esigenza di sostenere investimenti per le PMI mirati a: (i) promuovere l'imprenditorialità e la crescita delle competenze (manageriali e finanziarie, per la transizione industriale); (ii) facilitare l'internazionalizzazione anche attraverso l'adesione a reti e *cluster* interregionali; (iii) incentivare il ricorso bilanciato a sovvenzioni e strumenti finanziari nelle regioni meno sviluppate per favorire l'accesso al credito e ridurre i *gap* territoriali.

Anche il documento preliminare alla stesura dell'AP recependo queste indicazioni considera prioritari per il contesto italiano: il rafforzamento della competitività e la valorizzazione delle competenze per la transizione industriale.

Allo scopo di rivitalizzare il tessuto produttivo delle PMI vengono pertanto auspiccate politiche indirizzate:

- alla transizione verso modelli di produzione a minore impatto energetico e ambientale improntati all'economia verde e circolare;
- al sostegno della valorizzazione economica dei risultati della ricerca e alla promozione di imprese ad alta intensità tecnologica con maggiore potenziale in termini di produttività;
- all'internazionalizzazione delle PMI e al loro posizionamento nelle catene globali del valore;
- ad investimenti di qualità in grado di accrescere la resilienza delle PMI nelle regioni meno sviluppate e per attrarre e mantenere sul territorio capitale umano qualificato;



- al rafforzamento delle industrie culturali e creative, delle imprese che valorizzano l'offerta turistica del territorio nonché delle imprese sociali generatrici di effetti di sviluppo territoriale e comunitario;
- al sostegno nelle fasi più delicati del ciclo di vita dell'impresa quali la nascita e la crescita dimensionale nonché al sostegno per agevolare l'accesso al credito.

Il secondo *driver* di sviluppo, rappresentato dal rafforzamento del capitale umano per favorire l'efficace funzionamento della filiera dell'innovazione (competenze relative alla transizione industriale, alla specializzazione intelligente e all'imprenditorialità) si riferirà sia a professionalità nuove sia a figure a cavallo tra diverse discipline, quali ricercatori ad alta specializzazione scientifica e profili che fungano da raccordo tra le esigenze delle imprese, soprattutto piccole e poco attrezzate, e mondo della ricerca, della formazione etc.

Per migliorare tali competenze e la riqualificazione professionale, l'AP prevede che un contributo essenziale sia offerto dal FSE+ (nell'ambito dell'OP4) nell'accompagnare gli investimenti delle imprese con progetti di formazione e di sviluppo organizzativo, tenendo conto delle competenze digitali e di altre specifiche esigenze settoriali.

Le linee di indirizzo strategico che la Regione ha disegnato attraverso il PRS intendono rispondere alle principali debolezze del sistema delle imprese regionali quali l'indice negativo di natimortalità di impresa, il basso livello di apertura all'esterno e la modesta attrattività del territorio. Funzionale agli interventi da attivare sarà un inquadramento normativo di misure fiscali e risparmi di imposta che possano favorire la localizzazione d'impresa sul territorio regionale.

In risposta alla fragilità del tessuto produttivo costituito da commercio di prossimità, artigiani, professionisti, coltivatori e pastori il PRS ritiene prioritari investimenti materiali e immateriali finalizzati ad introdurre innovazione, competenze e infrastrutture tecnologiche di comunicazione adeguate a supporto di tutti i settori. Per rivitalizzare il tessuto imprenditoriale e fronteggiare la competizione internazionale, anche in relazione al rapido mutamento dei processi produttivi e gestionali delle aziende, viene sottolineata l'esigenza di interventi tesi ad acquisire nuove competenze digitali nonché di interventi di internazionalizzazione "attiva" per l'export e "passiva" per l'attrazione degli investitori esteri.

In ragione della rinnovata importanza che il nuovo quadro di riferimento delle politiche comunitarie attribuisce agli strumenti finanziari (in forma mista di prestiti e sovvenzioni), il PRS indica la necessità di capitalizzare l'esperienza maturata a livello regionale con i diversi "fondi" quale imprescindibile opportunità. Gli strumenti finanziari, infatti integrando offerta di credito pubblica e privata sono in grado di determinare importanti sinergie catalizzando le risorse sui settori individuati come strategici dal decisore.

La Regione ha infine tradotto tali linee di indirizzo nel documento preliminare SRSvS in due obiettivi prioritari:

- Favorire la connessione fra imprese, centri di ricerca e di istruzione superiore (O_I3)
- Rendere l'offerta dal settore culturale e dello spettacolo più ricca e fruibile (O_I4).

In particolare, la S3 pone come base per lo sviluppo duraturo e sostenibile la valorizzazione dei vantaggi competitivi dei territori. Da qui la necessità di costruire una solida proposta di valore per le merci e i servizi che si creano localmente e che sono in grado di intercettare domande in segmenti di mercato ad alto valore aggiunto. Questo obiettivo si raggiunge investendo in ricerca, in innovazione e in miglioramento del capitale umano a tutti i livelli compresa la PA. Si dovrà chiudere il cerchio tra ricerca applicata e mercato, aumentando in generale la capacità e la propensione del sistema ad investire nell'innovazione dei processi e dei prodotti.

È quindi necessario creare un percorso virtuoso che porti senza soluzione di continuità dalla ricerca di base alla commercializzazione dei prodotti per rendere tangibile l'innovazione, lo sviluppo e la crescita economica



e sociale a beneficio dei cittadini sardi senza esclusione. D'altro canto, sarà necessario continuare ad agire, in riferimento alla domanda di soluzioni innovative, supportando e incoraggiando il mercato con gli altri strumenti di investimento europei, nazionali e regionali.

Tutte le energie e i fondi a disposizione dovranno essere finalizzati con modalità adeguate e un approccio condiviso, utilizzando la fonte finanziaria più appropriata per rispondere con più efficienza alle sfide e alle opportunità. In tal senso la giusta combinazione e integrazione delle risorse disponibili per investire in ricerca (Legge 7, FESR, FSE+, FEASR, PON Ricerca, H2020 e eventuali fondi privati), consentiranno di costruire una cassetta degli attrezzi tarata allo scopo. Nei *focus group* che la Regione ha tenuto con gli *stakeholder* per la revisione della strategia, uno degli argomenti più dibattuti è stata la richiesta di semplificazione delle procedure. La digitalizzazione è una condizione necessaria ma non sufficiente se non è accompagnata da una revisione e integrazione delle procedure in funzione di semplificazione. Di conseguenza lo sforzo ulteriore che la PA sarda dovrà effettuare sarà quello di dare una risposta alle esigenze espresse da imprese, Università e centri di ricerca in tema di semplificazione.

Per invertire la tendenza e innescare un percorso virtuoso uno degli obiettivi della S3 è quello di portare nelle imprese il patrimonio di conoscenza e di infrastrutture tecnologiche presenti nei centri di ricerca, al fine di raggiungere obiettivi di sviluppo economico e sociale durevoli. Dall'analisi condivisa con gli *stakeholder* dell'innovazione facenti parte della cosiddetta quadrupla elica (PA, Università e centri di ricerca, imprese e società civile) sono emersi alcuni settori di punta, dette aree di specializzazione, che per la Sardegna sono: ICT, Reti intelligenti per la gestione efficiente dell'energia, Agroindustria, Aerospazio, Biomedicina, Turismo, Cultura e Ambiente. Tutte le aree di specializzazione dovranno caratterizzarsi per essere funzionali al concetto di economia circolare e di sostenibilità ambientale. L'aggiornamento di questa visione in chiave 2021-27 potrà avvalersi di alcuni criteri chiave:

1. analisi aggiornata degli ostacoli alla diffusione dell'innovazione, compresa la digitalizzazione;
2. esistenza di istituzioni o organismi nazionali/regionali competenti responsabili per la gestione della strategia di specializzazione;
3. strumenti di sorveglianza e valutazione volti a misurare la *performance* rispetto agli obiettivi della strategia attraverso il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) e il sistema di Gestione della conoscenza sulla S3 regionale;
4. efficace funzionamento del processo di scoperta imprenditoriale il processo di interlocuzione continua con rappresentanti del mondo dell'impresa, dell'università e della ricerca, rappresentanti delle istituzioni e della società civile;
5. azioni necessarie a migliorare i sistemi nazionali o regionali di ricerca e innovazione con un efficace raccordo tra il piano regionale per la ricerca e il Piano Nazionale della Ricerca 21/27 che assegna un ruolo ai *cluster* tecnologici nazionali;
6. azioni per gestire la transizione industriale sui temi di industria 4.0, della digitalizzazione, della qualificazione del capitale umano e della transizione verde;
7. misure per la collaborazione internazionale. nell'ambito delle tre Piattaforme promosse dal JRC (*AgriFood*, *Energy e Industrial Modernisation*) e della *European Cluster Collaboration Platform*.



2.2.1.3. Digitalizzazione

Inquadramento del contesto

L'avanzamento digitale rappresenta un fattore abilitante per i processi di crescita, competitività e attrattività del sistema economico regionale e si configura come leva fondamentale di sviluppo in una società nella quale l'innovazione e la tecnologia dovranno rappresentare un aspetto chiave per competere sui mercati più avanzati. Il ruolo del digitale, declinato in diversi tipi di applicazioni concrete, mostra di fatto la forte valenza interdisciplinare sia dal punto di vista delle progettualità che di contenuti, sia da quello delle modalità operative e degli strumenti per realizzarle.

La digitalizzazione del sistema regionale rappresenta un *target* trasversale basilare per la competitività del sistema produttivo e del territorio offrendo una base per il rafforzamento della qualità dei servizi per la popolazione.

Nella Tabella 2.7 si osserva l'evoluzione della digitalizzazione dei processi, in termini di rafforzamento dei servizi mirati a soddisfare le esigenze di connettività e interconnessione dei cittadini, delle aziende private e della Pubblica Amministrazione, attraverso l'esame delle serie storiche degli indicatori territoriali di fonte ISTAT, per la Sardegna, relativi al periodo 2008-19.

La digitalizzazione dei processi di acquisizione di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni (*electronic public procurement*) è uno dei principali *driver* delle politiche della Commissione Europea. L'obiettivo è quello di digitalizzare l'intero processo di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni nelle due fasi di pre e post aggiudicazione, ovvero dalla pubblicazione dei bandi fino al pagamento. L'esame dei dati disponibili riguardanti il grado di utilizzo dell'*e-procurement* nella PA in Sardegna nel periodo 2015-18, in termini di percentuale di bandi di gara sopra soglia con presentazione elettronica dell'offerta sul totale di bandi di gara sopra soglia, indica una sensibile razionalizzazione degli acquisti, stimata al 2018 al 37,7%. Il dato rilevato pone la Sardegna in una posizione di ritardo tra le regioni del Sud; il tasso registrato nel Mezzogiorno risulta essere prossimo al doppio (al 2018 al 65%) del valore stimato nell'isola, con una progressione più marcata tra le annualità.

Tabella 2.7. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema Digitalizzazione – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ¹⁹ |
|---|----------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Grado di utilizzo dell' <i>e-procurement</i> nella PA | - | - | - | - | - | - | - | 3,4 | - | - | 37,7 | - | 65,0 | 65,6 |
| Grado di diffusione della larga banda nelle amministrazioni locali | - | 77,4 | - | - | 99,2 | - | - | 99,0 | - | - | 100,0 | - | 98,7 | 99,1 |
| Dipendenti di AALL che hanno seguito corsi di formazione ICT | - | 6,5 | - | - | 3,5 | - | - | 6,5 | - | - | 2,0 | - | - | 9,5 |
| Disponibilità di wi-fi pubblico nei Comuni | - | - | - | - | 26,4 | - | - | 39,5 | - | - | 29,8 | - | - | 47,5 |
| Copertura con banda ultralarga ad almeno 30 Mbps | - | - | - | - | - | 0,0 | - | 10,4 | - | - | - | - | - | 26,4 |
| Cittadini che utilizzano il FSE | - | - | - | - | - | - | 3,5 | 5,0 | - | - | - | - | 3,8 | 9,0 |
| Utilizzo dell' <i>e-government</i> da parte delle imprese | - | - | - | - | - | - | - | 77,1 | 84,8 | 77,8 | 82,6 | 81,3 | 69,1 | 69,8 |
| SDG 9.c.1 - Percentuale di popolazione coperta da una rete cellulare, per tecnologia | | | | | | | | | | | | | | |
| Famiglie con connessione a banda larga fissa e/o mobile | - | - | 47,70 | 49,80 | 52,00 | 61,40 | 67,90 | 66,60 | 70,70 | 69,50 | 77,30 | 75,60 | 70,20 | 74,70 |

¹⁹ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ¹⁹ |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Imprese con almeno 10 addetti che hanno un sito Web/home page o almeno una pagina su Internet (%) | 40,30 | 38,30 | 45,70 | 41,90 | 46,90 | 62,90 | 50,90 | 48,80 | 57,30 | 56,80 | 51,30 | 55,10 | 56,50 | 72,10 |
| SDG 17.6.2. Abbonamenti Internet con connessione a banda larga fissa, per 100.000 abitanti, per velocità | | | | | | | | | | | | | | |
| Imprese con almeno 10 addetti con connessione a banda larga fissa o mobile (%) | 75,40 | 76,70 | 83,20 | 84,50 | 96,60 | 91,40 | 97,00 | 95,00 | 96,30 | 91,60 | 97,30 | 96,90 | 93,10 | 94,50 |
| SDG 17.8.1 - Percentuale di individui che utilizzano internet | | | | | | | | | | | | | | |
| Persone di 6 anni e più che hanno usato Internet negli ultimi tre mesi, x 100 persone | 48,80 | 47,50 | 50,00 | 54,40 | 59,10 | 57,80 | 59,70 | 61,10 | 67,70 | 65,20 | 48,80 | 47,50 | 62,50 | 67,90 |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; ISTAT: "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

Benché il grado di diffusione della banda larga nelle amministrazioni locali si attesti al 100%, si rileva una quota modesta (pari al 2%) di dipendenti delle Amministrazioni locali che hanno seguito corsi di formazione ICT, elemento da tenere in osservazione poiché capace di incidere operativamente in modo consistente sulla trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione.

Ad esempio, nelle scuole della Sardegna – una validissima cartina di tornasole dello stato della infrastruttura di rete pubblica – la situazione, nel periodo 2017-2020, secondo AGCOM²⁰ è quella rappresentata nel quadro seguente:

| Velocità | Sardegna (periodo 2017-2020) | | Italia (periodo 2017-2020) |
|------------------------|---------------------------------|----------|-------------------------------|
| | valori assoluti | valori % | valori % |
| ADSL (20 Mbps) | 741 | 26% | 17% |
| FTTC (100/200 Mbps) | 903 | 31% | 18% |
| FTTC+ (200 o 300 Mbps) | 758 | 26% | 42% |
| FTTH (1Gbps e oltre) | 303 | 11% | 17% |
| Senza corrispondenza | 162 | 6% | 6% |

Fonte AGCOM – ESRI Italia: "Scuole connesse"

Il valore dell'indicatore che misura la popolazione coperta con banda ultralarga ad almeno 30 Mbps, non è ancora influenzato dall'attuazione del progetto Banda Ultra Larga Sardegna (BUL) gestita da MISE-Infratel. Il progetto definisce gli obiettivi di copertura nelle aree interessate all'intervento e il piano di attuazione per realizzare l'infrastruttura passiva (cavidotti e fibra ottica) in 26 comuni con una copertura di 43.800 ab.; 34.338 unità immobiliari avranno reti ad almeno 30Mbps e 26.814 di esse saranno in FTTH con velocità 100Mbps. L'intervento intende contribuire al

²⁰ L'indagine "Scuole Connesse" ha esaminato la dotazione di infrastrutture di rete in oltre 75.000 scuole italiane. Le scuole sarde sono circa 2.800.



superamento del divario digitale e, attraverso gli appaltatori delle gare Infratel, consentirà di mettere a disposizione la rete in fibra agli operatori di telecomunicazioni.

Pur con una tendenza di crescita, risulta ancora scarsa la percentuale di Enti Pubblici che offrono il servizio di accesso pubblico alla Rete attraverso *wi-fi*. La Sardegna si colloca al penultimo posto nella graduatoria nazionale con un'incidenza del 29,8% dei comuni che forniscono punti di accesso *wi-fi* gratuiti sul proprio territorio sul totale dei comuni della regione.

Nei rapporti dei cittadini con la sanità elettronica rileva il dato riguardante il numero di persone (di 14 anni e più) che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per accedere al Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) sul totale delle persone che hanno usato Internet negli ultimi 12 mesi per relazionarsi per uso privato con la PA o con i gestori dei servizi pubblici. Il tasso di utilizzo del FSE, al 2015 al 5%, restituisce un risultato insoddisfacente per poter alleggerire il peso della amministrazione pubblica e rendere più efficiente il sistema sanitario regionale.

Relativamente alla trasformazione digitale nel sistema produttivo, si registra una tendenza positiva nell'utilizzo degli strumenti di *e-government* da parte delle imprese, confermata dalla crescita percentuale delle imprese che hanno avuto rapporti *online* con la PA, attestatasi al 2018 al 86,6%.

Promuovere l'innovazione, migliorare la condivisione delle conoscenze, il trasferimento, la disseminazione e la diffusione di tecnologie ecocompatibili, rappresentano gli obiettivi fissati per l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*Goal 9 e 17*). Con riferimento agli indicatori specifici individuati dall'Agenda ONU, si può notare come la Sardegna mostri una buona *performance* sul piano della connettività intesa come capacità di collegamento a banda larga fissa e/o mobile sia delle famiglie sia delle Imprese; i dati del periodo risultano in crescita con un buon posizionamento rispetto al Mezzogiorno e all'Italia. Il quadro che emerge dalle rilevazioni sull'accesso al *web* nelle famiglie (**SDG 9.c.1**) evidenzia, nel periodo in esame, un incremento significativo di circa 34 punti percentuali ma resta rilevante la quota di chi non ha ancora accesso alla rete (25%). Il dato per la Sardegna, che si attesta nel 2019 al 75,6%, è comunque superiore a quello registrato nel Mezzogiorno, pari al 70,2%. Gli indicatori analizzati consentono, ancora, di fare il punto sull'evoluzione dell'*e-commerce* in Sardegna. La quota di imprese con almeno dieci addetti dei settori industria e servizi che dispongono di sito *web* è cresciuto, passando dal 40,3% nel 2008 al 55,10 % nel 2019, andamento supportato da un incremento costante della quota di imprese in grado di disporre di un collegamento a banda larga attestatasi al 2019 al 96,90% **SDG 17.6.2**). Tuttavia, esiste ancora un *gap* da colmare rispetto alle altre aree del Paese.

Infine, il numero di persone (di oltre 6 anni) che hanno usato Internet nell'ultimo trimestre x 100 persone (**SDG 17.8.1**) mostra un andamento altalenante tra le annualità considerate attestandosi nel 2019 su una quota del 47,5%, ad un livello sensibilmente inferiore a quello dell'Italia (67,9%) e del Mezzogiorno (62,5%).

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Il ruolo straordinario assegnato all'Italia nell'ambito dell'iniziativa *Next Generation* EU non riguarda solo le conseguenze immediate della pandemia, ma anche e soprattutto i problemi e i divari strutturali che hanno ostacolato la crescita italiana degli ultimi decenni. La "digitalizzazione e innovazione" è uno dei tre assi strategici sui quali si fonda l'azione di rilancio del Paese.

Nel *Country Report 2019* per l'Italia vengono forniti ulteriori elementi conoscitivi, di approfondimento e valutazione dei progressi in materia digitalizzazione. Sul fronte delle PMI, la Commissione attribuisce forti difficoltà nell'adozione di strategie di miglioramento della produttività. Il Rapporto sottolinea l'importanza di un'ampia promozione delle competenze digitali, di misure a sostegno della conoscenza (come i *cluster* tecnologici) capaci di generare un forte impatto sulla produttività e individua come vincenti le politiche che promuovono la conoscenza e la cooperazione tra le imprese più piccole. Studi di Confindustria e fonti Istat (2018) indicano infatti che la frammentazione del sistema produttivo in piccole imprese rallenta il processo di digitalizzazione in quanto gli investimenti isolati delle piccole imprese non possono beneficiare di economie di scala o di un approccio coordinato. Misure quali i distretti tecnologici



e i contratti di rete, che favoriscono la cooperazione tra le imprese e la valorizzazione delle economie di scala, migliorano le prestazioni delle imprese e riducono gli squilibri interni al paese.

Relativamente al Piano strategico Banda Ultra-Larga, il *Country Report* registra i forti ritardi di attuazione negli investimenti. L'inizio tardivo, combinato con ritardi nella pianificazione operativa delle opere e nella concessione delle autorizzazioni locali, potrebbe posticipare altresì l'assorbimento dei fondi dell'UE e mettere a rischio la tempestiva realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale 2020. Risulta rilevante, inoltre, la sintesi effettuata attraverso gli indicatori principali del quadro di valutazione della situazione sociale, i quali indicano che la percentuale della popolazione nella fascia di età 16-74 anni, con competenze digitali complessive di base o superiori, risulta pari al 43% al 2015 e 44% al 2016 (Eurostat), valori che pongono l'Italia in posizione di svantaggio rispetto agli altri Stati membri dell'UE e indicano la necessità di un approccio globale al tema delle competenze digitali, da considerare centrali per la società digitale.

Il Piano Operativo della Strategia Nazionale per le Competenze Digitali agisce fortemente in questa direzione e mira, entro il 2025, ad abbattere il *gap* digitale e ad aumentare la percentuale di specialisti ICT nelle tecnologie emergenti, base essenziale per l'attuazione di interventi organici, multisettoriali ed efficaci per lo sviluppo economico e sociale del Paese. È la prima volta che l'Italia si dota di una strategia globale per le competenze digitali. Il Piano Operativo mira a raggiungere il 70% di popolazione con competenze digitali almeno di base e azzerare il divario di genere; duplicare la popolazione in possesso di competenze digitali avanzate; triplicare il numero dei laureati in ICT e quadruplicare quelli di sesso femminile; duplicare la quota di imprese che utilizza i *big data*; incrementare la quota di PMI che utilizzano specialisti ICT; aumentare di cinque volte la quota di popolazione che utilizza servizi digitali pubblici, e portare ai livelli dei Paesi europei più avanzati l'utilizzo di Internet anche nelle fasce meno giovani della popolazione. In particolare, uno degli assi di intervento cruciali della Strategia agisce fortemente sull'istruzione e Formazione Superiore, per lo sviluppo delle competenze digitali all'interno dei cicli d'istruzione per i giovani, con il coordinamento del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca.

L'Accordo di Partenariato per la politica di coesione in Italia per il periodo 2021-27, chiamato a indicare le linee strategiche di sviluppo per ciascuno degli OP, evidenzia come la diffusione delle comunicazioni e delle tecnologie digitali rappresenti uno strumento trasversale di crescita per la competitività dei territori e la produttività. L'obiettivo, declinato in chiave di riequilibrio territoriale, mira a: migliorare la qualità, la sicurezza e l'efficienza delle piattaforme, delle procedure e dei servizi pubblici digitali per i cittadini; migliorare i servizi digitali al fine di ridurre gli oneri amministrativi per imprese e cittadini; sostenere l'introduzione di pratiche e tecnologie digitali nelle micro e piccole imprese; migliorare l'accessibilità e l'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali da parte dei cittadini. Si rafforza dunque l'esigenza di assicurare un adeguato livello di connettività digitale al numero più elevato possibile di imprese anche al fine contenere i rischi di nuove disuguaglianze, anche territoriali, legate allo sviluppo della digitalizzazione.

A chiusura dell'analisi degli ambiti sinteticamente descritti, è opportuno evidenziare che la crisi pandemica dovuta al CoViD-19 ha stravolto le dinamiche osservate in Sardegna fino al 2018 e avrà necessariamente un importante impatto nella nuova programmazione. Il Documento preliminare SRSvS sottolinea la necessità, anche a seguito dell'emergenza sanitaria in corso, di una accelerazione del percorso di transizione digitale. Dovranno essere capitalizzate le lezioni apprese in questo periodo, ad esempio in riferimento alle esperienze di *smart working*, rafforzando gli strumenti sia procedurali (semplificazione e digitalizzazione dei processi), sia informativi che infrastrutturali (es. rafforzamento della banda larga e ultralarga), in grado di garantire nuove modalità di formazione a distanza, telelavoro, servizi amministrativi digitali, telemedicina, etc. In particolare, il documento definisce quale obiettivo strategico regionale "Migliorare l'accessibilità digitale e rafforzare l'offerta di servizi pubblici forniti in modalità digitale" (O_15).

In maniera analoga, il tema della digitalizzazione è trasversale nel PRS e strategico nella nuova programmazione. Gli indirizzi adottati punteranno a: (i) sviluppare il processo di digitalizzazione e rinnovamento della Pubblica



Amministrazione funzionalmente alla crescita dell'intero sistema economico-sociale regionale; (ii) ridurre i tempi dei procedimenti amministrativi per massimizzare l'efficacia della spesa pubblica a favore delle imprese; (iii) favorire la digitalizzazione delle imprese, l'internazionalizzazione del sistema produttivo con l'obiettivo di creare, attraverso innovazione opportunità di *business* e di sviluppo economico e sociale sostenibile e misurabile; (iv) potenziare il modello di "medicina locale", anche attraverso la telemedicina e la diffusione degli strumenti di sanità digitale per migliorare l'ascolto e la presa in carico degli utenti e la domiciliarizzazione delle cure; (v) promuovere investimenti intesi a favorire la digitalizzazione di cittadini, imprese ed Amministrazioni Pubbliche, in particolare per aumentare le competenze digitali nelle PMI e l'adozione nelle stesse di soluzioni tecnologiche digitali, es. commercio elettronico, i pagamenti elettronici, i servizi di *cloud computing* e migliorare la diffusione dei servizi pubblici digitali sia per i cittadini sia per le imprese (es. appalti elettronici) al fine di sostenere l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

In linea con la SRSvS e con gli Obiettivi di Policy comunitari, le priorità della Sardegna sono rivolte quindi a una forte attenzione trasversale all'innovazione nel campo del digitale, coerentemente con gli indirizzi della S3 nazionale e regionale.

Un importante elemento guida per definire le linee di intervento dei Fondi strutturali, ed in particolare le azioni rivolte all'innovazione ed al trasferimento tecnologico è rappresentato dalla *Smart Specialisation Strategy* regionale (S3), che assume un ruolo centrale sia per la maggiore ampiezza dell'Obiettivo di *policy* "un'Europa più intelligente" cui le S3 si riferiscono sia per le risorse dedicate a tale obiettivo. Alla specializzazione intelligente unitamente all'economia circolare sarà, infatti, riferibile la maggior parte delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale; la Commissione europea stima l'incidenza degli investimenti della S3 in un range compreso tra il 65% e 85% a livello UE. In qualità di condizione abilitante tematica per l'Obiettivo di *policy* "un'Europa più intelligente", le S3 devono poter rappresentare il quadro strategico esclusivo per il disegno, la progettazione e l'attuazione di interventi nell'ambito delle politiche di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione e, ove pertinente, un riferimento per gli ulteriori ambiti dell'introduzione di tecnologie avanzate, della digitalizzazione, della competitività delle piccole e medie imprese, delle competenze. L'allegato IV del RDC (*Commission proposal COM(2018)375* da cui la proposta di modifica al regolamento "*Specific objectives referred to in Article 2(1)(a)(i) and (iv)*") articola i criteri per il soddisfacimento della condizione abilitante nella revisione ed aggiornamento della S3 regionale (cfr. "*La buona governance della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente 2021-2027*").

2.2.1.4. SWOT Analysis OP1: "Una Sardegna più Intelligente"

| RICERCA, INNOVAZIONE E COMPETENZE PER LA SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE | |
|--|---|
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none">• Offerta crescente di laureati ed elevato livello di capitale umano• Capitalizzazione dell'esperienza della S3 regionale• Importante attività scientifica svolta in ambito regionale nelle Università e in altre strutture di ricerca pubbliche, che potranno inserirsi in <i>cluster</i> di livello nazionale e internazionale• Ambiti di ricerca di eccellenza (i.e. ICT, Aerospazio e Biomedicina), grazie anche all'esperienza dei bandi realizzati nel 2014-20, nei domini della S3• <i>Trend</i> di crescita del tasso di innovatività del sistema produttivo (inserimento di innovazioni di prodotto e processo), più che raddoppiato tra il 2014 e il 2018• Ruolo efficace di coordinamento e impulso assunto da Sardegna Ricerche | <ul style="list-style-type: none">• Quota di spesa dei privati in R&S in % del Pil inferiore alla media del Mezzogiorno• Limitata integrazione tra centri di ricerca e attività imprenditoriale;• Bassa propensione alla ricerca applicata da parte del mondo delle imprese• Numero medio di addetti in R&S inferiore alla media del Mezzogiorno• Livello non ancora adeguato di intensità brevettuale• Limitati sbocchi occupazionali per capitale umano altamente qualificato nel campo della ricerca• Debole attrattività del sistema della ricerca regionale per ricercatori esterni• Basso tasso di sopravvivenza delle imprese ad alta intensità tecnologica• Tessuto imprenditoriale costituito da imprese di piccole dimensioni meno attrezzate per fare ricerca e sfruttarne i risultati |



| <i>OPPORTUNITÀ</i> | <i>MINACCE</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Incremento delle risorse destinate alla R&S attraverso le diverse fonti comunitarie/nazionali disponibili | <ul style="list-style-type: none"> Aumento della concorrenza di Paesi ed aree di recente sviluppo non solo nell'attrazione di settori <i>labor intensive</i>, ma anche di investimenti <i>high-tech</i> |
| <i>COMPETITIVITÀ</i> | |
| <i>PUNTI DI FORZA</i> | <i>PUNTI DI DEBOLEZZA</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> Presenza di settori di punta della Strategia di specializzazione intelligente da valorizzare Ricchezza dei saperi artigianali Presenza di industrie culturali e creative Ampio utilizzo degli strumenti finanziari nei precedenti cicli che ha creato competenze all'interno dell'AR e consuetudine al loro ricorso da parte delle imprese | <ul style="list-style-type: none"> Tessuto imprenditoriale connotato da micro e piccole imprese Economia rivolta verso l'interno, poco aperta dal punto di vista commerciale Difficoltà alla costituzione di nuove imprese Primato negativo tra le regioni europee, in termini di competitività rilevato dalla mappatura del <i>Regional Competitiveness Index</i> Modesta attrattività del territorio |
| <i>OPPORTUNITÀ</i> | <i>MINACCE</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> Nell'ambito dell'attuazione di politiche di rafforzamento della competitività, possibili efficaci sinergie tra fondi SIE e altri fondi di origine comunitaria messi in campo per fronteggiare l'emergenza CoViD Possibilità di ampliare la dimensione finanziaria da destinare alle imprese per l'effetto moltiplicatore delle risorse generato dalla restituzione dei prestiti dei Fondi. | <ul style="list-style-type: none"> Rischio di un'ulteriore riduzione della platea delle imprese per effetto delle difficoltà legate alla crisi CoViD Rischio di emarginazione per le imprese sarde colpite dalla crisi economica collegata alla pandemia di agganciare la ripresa del ciclo economico nazionale e internazionale. |
| <i>DIGITALIZZAZIONE</i> | |
| <i>PUNTI DI FORZA</i> | <i>PUNTI DI DEBOLEZZA</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> Disponibilità di un Piano Strategico Banda Ultralarga e di iniziative già avviate sul territorio Buona propensione all'utilizzo delle tecnologie digitali da parte delle imprese Capitalizzazione dell'esperienza della S3 regionale | <ul style="list-style-type: none"> Livello non ancora elevato degli <i>skills</i> ICT e della cultura digitale nella popolazione Scarsa propensione all'utilizzo dei servizi dematerializzati da parte dei cittadini (es. FSE) Lenta evoluzione del mercato digitale nelle imprese con modesto utilizzo dell'<i>e-commerce</i> Digitalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi nella PA inferiore alla media del Mezzogiorno |
| <i>OPPORTUNITÀ</i> | <i>MINACCE</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> Accelerazione e rafforzamento nell'attuazione della digitalizzazione dei processi di deliberazione, decisione ed esecuzione nella PA, quale effetto dell'emergenza sanitaria CoViD-19 Impulso significativo per effetto del <i>lockdown</i> nell'implementazione di piattaforme e ambienti digitali per il lavoro a distanza. | <ul style="list-style-type: none"> Assenza di una tempistica precisa di avanzamento e completamento della rete in fibra nelle aree svantaggiate. |



2.2.1.5. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità

Principali procedure o tipologie di intervento attivate nel corso del 2014-2020

Tema "R&S"

- i. Sostegno ai progetti orientati a favorire ricerca e sviluppo di nuovi processi e/o prodotti (Bando R&S)
- ii. Sistema di appalti finalizzati alla conclusione di contratti di R&S attivati ancora prima della commercializzazione di un determinato prodotto (Pre commercial public procurement e procurement dell'Innovazione)
- iii. Sistema di bandi volti a sviluppare, nei domini della S3, progetti di ricerca e sviluppo inaugurando o rafforzando la collaborazione tra "sistema privato della ricerca" e mondo universitario - Progetti complessi domini della S3 (Aerospazio ICT; Reti intelligenti per l'Energia; Agrifood; Biomedicina; Turismo e Beni culturali)

Tema "Competitività"

- i. Sostegno agli investimenti attraverso la concessione di prestiti e di aiuti non rimborsabili finalizzati alla realizzazione di progetti d'investimento su aree o tematiche specifiche (Fondo Competitività)
- ii. Sostegno al capitale circolante e agli investimenti, assistito dal sistema di garanzia regionale, introdotto in risposta al drammatico scenario economico e sociale determinato dalla pandemia COVID - 19 (FEIS)
- iii. Rafforzamento della competitività del sistema imprenditoriale attraverso il sostegno alle attività di export, sia per le imprese singolarmente intese che sotto forma di reti o consorzi (Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese)
- iv. Sostegno al sistema imprenditoriale attraverso l'erogazione di aiuti finalizzati al rafforzamento della competitività. Aiuti distinti per taglia degli investimenti (Bandi tipologia T1, T2, T3, T4)
- v. Sostegno agli investimenti localizzati in aree e per tematiche specifiche in attuazione delle intese locali emerse nel corso della Programmazione Territoriale (Bandi territoriali)

Tema "Digitalizzazione"

- i. Riduzione del divario digitale culturale dei cittadini (BULGAS-Bacino 4 e 9 BUL-Sardegna-FESR-2017, Integrazione MAN ed aggiornamenti RTR)
- ii. Promozione, dematerializzazione e switch-off digitale nella PA per cittadini e imprese (SUS - Sportello Unico Servizi, SIBAR - mobile, *Open data* - Evo, SUAPE - Sportello Unico Attività produttive ed Edilizia e integrazione funzionale con gli applicativi della PA, *Sardinian Informative system of Estate and Definite Assets* - "Sienda", Sistema informativo della centrale di committenza, *E-Democracy* 3.0, ParteciPa 2.0)
- iii. Digitalizzazione dei procedimenti di carattere ambientale (Sistema Informativo Regionale dell'Ambiente SIRA)
- iv. Sviluppo del settore della giustizia digitale (Giustizia digitale 2)
- v. Sviluppo dei servizi relativi alla *e-health* orientati al miglioramento dei processi sanitari (SISaR SI, FSE 2.0, SILUS riforma SSR, sistema informativo integrato del *welfare* regionale SIWE)
- vi. Accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione dei beni culturali (Andalas de Cultura, Paris)
- vii. Innovazione, crescita economica *e-business* per le imprese e la competitività del mercato nei comparti del Turismo, Artigianato e Commercio (Piattaforma Sardegna Turismo e dell'Osservatorio del Turismo, Artigianato e Commercio).

2.2.2. "Una Sardegna più verde"

L'OP2 "Un'Europa più verde, a basse emissioni di carbonio verso un'economia a zero emissioni di carbonio e resiliente" nelle Proposte regolamentari sull'uso dei Fondi promuove una transizione energetica pulita ed equa, investimenti verdi e blu, l'economia circolare, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione e la gestione dei rischi. Nello specifico, l'OP è articolato nei seguenti obiettivi specifici:

- i) Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra
- ii) Promuovere le energie rinnovabili in conformità con la Direttiva (UE) sulle Energie Rinnovabili 2018/2001, inclusi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti
- iii) Sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della TEN-E
- iv) Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione del rischio di catastrofe, la resilienza, tenendo conto degli approcci basati sull'ecosistema
- v) Promuovere l'accesso all'acqua e la gestione sostenibile dell'acqua
- vi) Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse



- vii) Migliorare la protezione e la conservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, incluse quelle nell'ambiente urbano, e ridurre ogni forma di inquinamento
- viii) Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, nell'ambito della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio

Ai fini di una trattazione più omogenea, si suddivide l'analisi in sei temi unificanti:

- “Energia”, riferito agli os i), ii), iii) (trattato nel § 2.2.2.1.)
- “Clima e rischi” relativo all'os iv) (§ 2.2.2.2.)
- “Gestione dell'acqua” (os v) (§ 2.2.2.3.)
- “Economia circolare” (os vi) (§ 2.2.2.4.)
- “Biodiversità, infrastrutture verdi e inquinamento” (os vii) (§ 2.2.2.5.)
- “Mobilità sostenibile” (os viii) (§ 2.2.2.6.).

2.2.2.1. Energia

Inquadramento del contesto

La produzione “pulita” di energia e la sua accessibilità rappresenta uno dei temi chiave dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile (Goal 7). Gli aspetti da indagare, in coerenza con gli obiettivi specifici i), ii), iii) riguardano l'efficienza energetica, le fonti rinnovabili, i sistemi, le reti e gli impianti di stoccaggio energetici intelligenti.

Il tema dell'energia elettrica può essere affrontato relativamente agli aspetti della produzione, della distribuzione e del consumo.

La produzione di energia elettrica in Sardegna avviene mediante l'utilizzo di:

- fonti energetiche non rinnovabili, ovvero con combustibili fossili quali gas naturale, carbone e petrolio, in gran parte importati dall'estero;
- fonti rinnovabili derivanti dallo sfruttamento dell'energia geotermica, idroelettrica, eolica, biomasse e solare. Il loro uso permette di ridurre non soltanto le emissioni di gas a effetto serra provenienti dalla produzione e dal consumo di energia, ma anche la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili (in particolare gas e petrolio) dall'estero.

Gli impianti di produzione tradizionale, classificati in base alla forma di energia impiegata per generare elettricità, sono principalmente:

- impianti termoelettrici (funzionanti a carbone o a olio combustibile; ad esempio, si consideri la centrale termoelettrica “Grazia Deledda” a Portovesme da 720 MW);
- impianti da fonti energetiche rinnovabili (idroelettrica al netto dei pompaggi, caratterizzati da grosse turbine azionate dal movimento dell'acqua), eolica, fotovoltaica geotermoelettrica, bioenergetica.

Nel 2012, ultimo anno per il quale è disponibile il rapporto statistico del Gestore Servizi Elettrici (GSE), gli impianti per fonti rinnovabili hanno avuto una produzione lorda di 3079,2 GW h, pari a circa il 21,8 % del Consumo Interno Lordo.



Tabella 2.8. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema Energia– 2008-2019

| Indicatore | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Mezzo- giorno | Italia ²¹ |
|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------------------|----------------------|
| Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (incluso idro) | 7,88 | 11,37 | 15,90 | 19,04 | 25,27 | 38,02 | 37,14 | 34,85 | 37,35 | 35,97 | 34,17 | - | 42,43 | 34,30 |
| Consumi di energia elettrica della PA per Unità di lavoro | 3,66 | 3,76 | 3,73 | 3,83 | 4,01 | 4,10 | 4,06 | 3,87 | 3,73 | - | - | - | 3,62 | 3,74 |
| SDG 7.1.1 - Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità | | | | | | | | | | | | | | |
| Famiglie molto o abbastanza soddisfatte per la continuità del servizio elettrico | - | - | 88,4 | 90,6 | 87,8 | 88,6 | 88,2 | 90,2 | 89,5 | 91,8 | 88,8 | 88,3 | 91,3 | 93,5 |
| SDG 7.2.1 - Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia | | | | | | | | | | | | | | |
| Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia (escluso idro) | - | - | - | - | 23,9 | 26,4 | 26,0 | 26,4 | 25,3 | 27,5 | - | - | - | 18,3 |
| Consumi di energia da fonti rinnovabili nel settore termico (in % del consumo finale lordo di energia) | - | - | - | - | 42,6 | 40,1 | 42,4 | 42,0 | 40,3 | 46,3 | - | - | - | 20,1 |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; ISTAT "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

Si può notare dai dati ISTAT come i consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili in Sardegna abbiano registrato un andamento crescente, che negli ultimi anni si è andato stabilizzando in linea con il resto dell'Italia. Rispetto al Mezzogiorno, la Regione ha invece conseguito negli ultimi anni un miglioramento energetico importante.

Degno di nota è il dato relativo ai "consumi di energia da fonti rinnovabili nel settore termico", per il quale la Sardegna si attesta al 46,3% nel 2017, a fronte di una quota di energia coperta da fonti rinnovabili del 20,1% registrato nello stesso anno per l'Italia.

Con riferimento al posizionamento della Sardegna rispetto al raggiungimento del Goal 7 dell'Agenda ONU 2030 "Energia pulita e accessibile", si rileva un andamento positivo nel breve periodo, grazie alla forte crescita dell'utilizzo di energia da fonti rinnovabili (la cui quota aumenta dal 16% al 36%)²². In particolare, per il *target* "Entro il 2030 raggiungere quota 32% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia", si registra come ultimo dato disponibile rilevato nel 2017 un valore pari a 27,5%. Si ritiene che, se la tendenza osservata per questo indicatore si dovesse confermare nel futuro, la Regione sarebbe in grado di centrare l'obiettivo fissato. Tra il 2012 e il 2017, infatti, il tasso di variazione medio annuale risulta del 2,84%; ipotizzando la stessa crescita lineare tra il 2017 e il 2030, il *target* del 32% risulterebbe conseguito già nel 2023; nel 2030 si raggiungerebbe addirittura il risultato del 39,6%.

Per il *target* inerente all'accessibilità ai servizi energetici, l'indicatore relativo "Proporzione di popolazione con accesso all'elettricità" mostra un andamento altalenante. con un picco nel 2017, fino ad arrivare nel 2019 al valore 88,3% sensibilmente inferiore al dato riferito al Mezzogiorno (91,3%) e all' Italia (93,5%).

²¹ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

²² Rapporto ASviS: "Territori 2020" e Documento preliminare alla Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile.



Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Nel corso del 2019, a livello comunitario è stata completata l’emanazione delle direttive e dei regolamenti del *Clean Energy Package*. Nell’ambito di tale pacchetto, particolare importanza rivestono le norme inerenti ai consumatori di energia da fonti rinnovabili (art. 21 Direttiva 2018/2001 - *Renewable Energy*), le Comunità di energia rinnovabile (art. 22 Direttiva 2018/2001 - *Renewable Energy*), le comunità energetiche dei cittadini (art. 16 Direttiva 2019/944 – *Electricity Directive*) e i sistemi di distribuzione chiusi (art. 38 Direttiva 2019/944 – *Electricity Directive*).

Tali disposizioni normative, in corso di recepimento da parte dell’Italia, costituiscono il quadro di riferimento necessario per la realizzazione di *Smart Grids* e *Smart Community*.

Il quadro normativo e strategico delineato è coerente con le indicazioni del *Country report* 2019, dove si raccomandano per l’Italia come altamente prioritari investimenti per la promozione di interventi di efficienza energetica e a favore delle energie rinnovabili, in particolare per:

- promuovere l'efficienza energetica mediante la ristrutturazione degli alloggi sociali e degli edifici pubblici, dando priorità alle ristrutturazioni radicali, alle tecnologie innovative e alle prassi e agli standard più avanzati;
- promuovere le tecnologie rinnovabili innovative e meno mature, in particolare per il riscaldamento e il raffreddamento, negli edifici pubblici, nell'edilizia sociale e nei processi industriali nelle piccole e medie imprese;
- promuovere tecnologie come lo stoccaggio di energia per integrare più energia rinnovabile nel sistema e aumentare la flessibilità e l'ammodernamento della rete, anche accrescendo l'integrazione settoriale in ambito energetico;
- realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema e all'adattamento climatico nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità e all'inquinamento atmosferico.

La bozza di Accordo di Partenariato 2021-2027 recepisce tali orientamenti, in coerenza con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima, i cui principali risultati attesi sono: la riduzione dei consumi energetici; l’aumento della quota di energie rinnovabili sui consumi totali; la riduzione delle emissioni di gas climalteranti.

A tale scopo l’AP propone di privilegiare iniziative di efficientamento energetico riferite a: edifici, strutture e impianti pubblici; edilizia residenziale pubblica, imprese, reti di pubblica illuminazione, attraverso processi, strumenti e tecnologie innovative, inclusa la domotica.

In tale contesto le priorità strategiche individuate riguardano: (i) la riqualificazione energetica combinata alla messa in sicurezza sismica, prediligendo edifici ad elevato assorbimento di energia (scuole, ospedali e patrimonio culturale); (ii) l’efficientamento energetico per l’autoconsumo e la creazione di Comunità energetiche; (iii) la trasformazione intelligente delle reti di distribuzione e trasmissione di energia – *smart grid* e soluzioni *grid edge* – e l’attivazione di sistemi di accumulo, di media e piccola taglia.

Rispetto a questi orientamenti di livello nazionale, la Regione ha esplicitato nel PRS alcune scelte strategiche fondamentali, individuando l’obiettivo della riduzione globale delle emissioni climalteranti in un quadro generale di ottimizzazione dell’uso dell’energia, di autoconsumo ed autosufficienza energetica quali fattori di sviluppo socioeconomico e rilancio delle filiere produttive, anche al fine di una riduzione dei costi energetici per gli utenti finali (civili e industriali).

Nell’ambito della Priorità programmatica “Identità energetica”, l’Amministrazione regionale intende perseguire Strategie di Sviluppo mirate a: (i) l’autosufficienza energetica della Sardegna intesa come “sicurezza



energetica”; (ii) la transizione energetica verso gli obiettivi di decarbonizzazione; (iii) l’energia pulita (solare ed eolico) prodotta in zone/territori non vocati per le produzioni agricole/pastorizia; (iv) l’efficientamento energetico e mobilità sostenibile; (v) il sostegno energetico delle fasce deboli; (vi) l’incentivazione e sviluppo delle reti intelligenti (*smart grid*).

Nel quadro della normativa nazionale ed europea, l’autosufficienza energetica della Sardegna è perseguita supportando:

- il miglioramento della gestione delle fonti energetiche intermittenti attraverso l'utilizzo di sistemi di accumulo distribuito e centralizzato;
- la costituzione di comunità e distretti energetici locali nei quali massimizzare l’autoconsumo istantaneo;
- la realizzazione di micro-reti energetiche negli edifici pubblici nei quali massimizzare l’autoconsumo istantaneo;
- l’integrazione della mobilità con il settore elettrico.

In relazione alle fonti rinnovabili, la Regione intende sostenere la generazione di energia elettrica e termica favorendo prioritariamente impianti di taglia medio piccola a servizio di fabbisogni specifici.

L’Amministrazione regionale, inoltre, intende promuovere la valorizzazione delle risorse energetiche endogene in un quadro di efficientamento e maggiore sostenibilità ambientale.

Tali indicazioni costituiscono il quadro di riferimento necessario per la realizzazione di *Smart Grids* e *Smart Community* e la Regione intende contribuire, anche nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni, una rapida evoluzione in tal senso dell’ordinamento nazionale, valorizzando le esperienze fatte nel settore.

In coerenza con il PEARS, la RAS, in sinergia con Enti Locali, gestori delle reti e autorità competenti, curerà l’individuazione e la perimetrazione delle aree idonee e sosterrà la realizzazione di comunità energetiche locali.

Tali scelte, assunte attraverso il PEARS e declinate nel PRS, trovano una prima fondamentale sintesi nel documento preliminare alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile, che individua tre obiettivi prioritari in tema di Energia:

- De-carbonizzare l’economia delle attività umane attraverso un maggiore efficientamento dei sistemi energetici (O_V6), attraverso *smart grid*, *micro grid/grid edge*; riqualificazione energetica; contrasto alla povertà energetica; comunità energetiche resilienti.
- Promuovere un percorso sostenibile di “*phase out*” dal carbone (O_V7) tramite iniziative di produzione, stoccaggio e distribuzione di energia da FER.
- De-carbonizzare l’economia delle attività produttive (O_V8) in coerenza con l’obiettivo di transizione industriale perseguito attraverso le attività di ricerca e innovazione delle PMI di cui al § 2.2.1.2.

2.2.2.2. Clima e rischi

Inquadramento del contesto

Il cambiamento climatico rappresenta, come noto, uno dei principali rischi globali evidenziati dal *Global Risks Report del World Economic Forum*, le cui conseguenze si riflettono sull’ambiente e sull’uomo in termini di mutamenti naturali e di eventi meteorologici estremi.

Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico è il *Goal* 13 dell’Agenda 2030, ovvero uno dei 17 traguardi fissati dall’ONU, per il perseguimento dello sviluppo sostenibile.



Il territorio sardo risente di un'elevata vulnerabilità ai cambiamenti climatici, patendo gli effetti dell'aumento delle temperature, della variazione delle precipitazioni e della maggiore frequenza e intensità di eventi estremi: ondate di calore, alluvioni improvvise, siccità; tutti fenomeni vissuti in modo violento dalla Sardegna negli ultimi anni. Gli impatti che ne derivano sono in grado di accrescere problematiche esistenti, quali il dissesto idrogeologico e i processi di erosione nelle interfacce costiere, provocando ricadute sul fenomeno degli incendi, nella maggior parte dei casi aggravandolo, ma talvolta anche mitigandolo.

Nella tabella seguente si rappresentano alcuni indicatori significativi delle caratteristiche del territorio regionale in tema di rischio idrogeologico (alluvioni e frane), incendi e persone colpite da disastri.

Tabella 2.9. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il Clima e rischi – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ²³ |
|---|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2019 | | |
| Popolazione esposta a rischio frane (abitante per Km ²) | - | - | - | - | - | - | - | 1,03 | - | 0,94 | - | 5,28 | 4,24 |
| Popolazione esposta a rischio alluvione (abitante per Km ²) | - | - | - | - | - | - | - | 4,00 | - | 4,80 | - | 5,34 | 20,47 |
| Superficie forestale percorsa da fuoco (%) ²⁴ | | | | | | | 0,41 | 0,40 | 0,42 | 0,43 | 0,38 | - | - |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo".

Relativamente all'indicatore "Popolazione esposta al rischio alluvioni", si rileva un aumento dall'anno 2015 all'anno 2017 il valore passa da 4,00 a 4,80, numero di abitanti per Km² esposti al rischio. L'andamento della quota di "Popolazione esposta a rischio frane" risulta invece in diminuzione passando da 1,03 nel 2015 a 0,93 nel 2017, con valori più bassi rispetto ai dati riferiti al Mezzogiorno e all'Italia.

In Sardegna 90% circa dei comuni presenta aree a pericolosità da frana elevata e molto elevata e/o pericolosità idraulica media²⁵.

Le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa ed alla valorizzazione del suolo e alla prevenzione del rischio idrogeologico sono pianificate attraverso il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico della Regione (PAI), il Piano di gestione del rischio di alluvioni (PGR) e il Piano Stralcio delle Fasce Fluviali.

Il PGR, in particolare, attualmente soggetto ad un aggiornamento e revisione che dovrà essere completato entro il 22 dicembre 2021, coinvolge tutti gli aspetti della gestione del rischio di alluvioni, con particolare riferimento agli interventi non strutturali finalizzati alla prevenzione, protezione e preparazione rispetto al verificarsi degli eventi alluvionali; tali misure vengono studiate in considerazione delle specifiche caratteristiche del bacino idrografico o del sottobacino interessato. Il PGR individua strumenti operativi e di *governance* (quali linee guida, buone pratiche, accordi istituzionali, modalità di coinvolgimento attivo della popolazione) finalizzati alla gestione del fenomeno alluvionale in senso ampio, al fine di ridurre al minimo le conseguenze negative degli eventi.

Dalla cartografia di piano è possibile ottenere i dati sulla pericolosità e sul rischio relativo alle inondazioni, riferiti alle diverse aree. In particolare, la mappatura di pericolosità, danno potenziale e rischio contenuta nel PGR fornisce perimetrazioni di pericolosità aggiornate a dicembre 2014. Queste sono soggette a periodici adeguamenti collegati ad

²³ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

²⁴ Fonte dati: Corpo Forestale e di Vigilanza ambientale della Sardegna

²⁵ Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio – ISPRA - Edizione 2018

²⁶ Il PAI è stato approvato con Decreto del Presidente della RAS n.67 del 10.07.2006 e successivamente è stato oggetto, per alcuni sub bacini, di varianti conseguenti da nuovi studi di maggiore dettaglio. Il Piano di gestione del rischio di alluvioni (PGR) della Regione Sardegna è stato approvato nel marzo 2016 (DGR 2 del 15.3.2016)



aggiornamenti della pianificazione locale, quali varianti al PAI e studi ex art. 8 c.2 delle sue Norme di attuazione. Esaminando la fragilità del territorio sardo, va sottolineato come l'Isola figurì tra le Regioni con la maggiore superficie esposta al pericolo di frana "elevato" e "molto elevato"²⁷.

Un altro importante strumento conoscitivo, normativo, tecnico-operativo in tema di rischio alluvioni è il Piano Stralcio delle Fasce Fluviali con il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso riguardanti le fasce fluviali²⁸.

La Sardegna è la regione con il patrimonio boschivo più imponente d'Italia in termini di estensione: quasi un milione 250 mila ettari, pari al 52% per cento dell'intero territorio (complessivamente i boschi italiani si estendono per 11 milioni di ettari). La superficie boschiva rappresenta un polmone verde che consente di emettere massicce quantità di ossigeno e, allo stesso tempo, di assorbire ampie quote di CO₂ presente nell'aria²⁹. Negli anni più recenti, in particolare nel 2016 e 2017, si è però verificato un aumento della superficie forestale percorsa da fuoco, come riportato in Tabella 2.5.

Il rischio incendi (per lo più di origine dolosa) nel territorio regionale è amplificato dal clima temperato con estati calde e asciutte e presenza di venti intensi (soprattutto da ovest e nord-ovest) e dall'alto grado di depauperamento e di forte spopolamento delle zone collinari e montane, che hanno portato nel tempo all'abbandono di tutte quelle pratiche agronomiche e selvicolturali che in passato rendevano campagne e boschi meno vulnerabili nei confronti del fuoco.

Per il periodo 1998-2008 se si considerano solo gli incendi che hanno interessato aree con estensione maggiore o uguale a 1000 m² (superficie minima necessaria per il monitoraggio del dato) sono state registrate mediamente ogni anno 1.841 insorgenze con una superficie complessiva percorsa dal fuoco di 17.983 ha, di cui boscata pari a 4.942 ha. Il 2019 è stato caratterizzato da una riduzione complessiva sia del numero di interventi (1.265) che della superficie complessiva (1.925 ha) e boscata (1.925 ha)³⁰.

Nell'ambito delle misure di difesa dal rischio incendi, va detto che la Regione si è dotata di una Legge forestale (L. 8/2016), in linea con le Direttive europee per la salvaguardia e la sostenibilità del patrimonio forestale. La RAS ha inoltre approvato di recente il Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi 2020-2022 (DGR 28/16 del 4.6.2020).

Nell'attività previsionale, il Centro funzionale decentrato (CFD) emette bollettini quotidiani di previsione di pericolo sulle 26 zone di allerta della Sardegna ed è previsto un codice colore del livello di pericolosità a cui è associata una fase operativa da attivare.

La Sardegna con i suoi oltre 2.000 km di costa è la prima regione italiana per sviluppo costiero. Si tratta di un patrimonio geoambientale di grande rilevanza e consistenza e che si contraddistingue per l'elevato livello di naturalità dei litorali, che tuttavia, in varie aree del territorio regionale, in particolare nel settore occidentale e nord-occidentale, è colpito da situazioni allarmanti di rischio di dissesto che minaccia le aree residenziali, le infrastrutture, il Beni ambientali e storico-culturali.

I fenomeni dell'erosione costiera sono in parte causati da interventi di matrice economica realizzati in epoche storiche e recenti, in assenza di una regolamentazione e di una attenta valutazione del loro impatto sull'ambiente. Tra gli interventi più significativi si citano il prelievo indiscriminato di sedimenti dalle spiagge emerse o sommerse, l'espansione edilizia con effetti di urbanizzazione di contesti costieri, l'incremento della rete portuale turistica e di quella

²⁷ Rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia (ISPRA, 2018)

²⁸ Il Piano è stato approvato con la Delibera n. 2 del 17.12.2015 del Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino

²⁹ <https://www.sardegnaforeste.it>

³⁰ Piano regionale antincendi Triennio 2020/2022 – Anno 2020



dei principali porti isolani, l'impatto di lungo periodo derivante dalla riduzione degli apporti solidi dei corsi d'acqua a causa della costruzione di sbarramenti o del prelievo dei sedimenti in alveo.

Numerose segnalazioni di criticità ambientale e geomorfologica si registrano da anni nel perimetro costiero regionale, per evidenziare i danni causati da dissesti e inondazioni quali principali minacce all'integrità della fascia costiera. Sono in particolare le Amministrazioni locali a lanciare l'allarme e a richiedere azioni concrete di intervento. Le loro istanze disegnano una mappa delle criticità che costituisce la base di verifica e valutazione sulla quale sono stati costruiti i programmi regionali per la progettazione e realizzazione di interventi di difesa costiera.

L'analisi delle aree a maggior rischio e criticità ambientale segnalate dalle Amministrazioni comunali e provinciali e da altri soggetti titolati, sono raccolte e catalogate in una piattaforma informatizzata regionale, tenuta in continuo aggiornamento dal Servizio tutela della natura e politiche forestali, sulla base della documentazione progettuale e tecnica utile trasmessa a corredo delle istanze. Inoltre, la Regione dispone di una piattaforma conoscitiva dei tratti di litorali ad elevata criticità nei confronti dell'erosione, messa a punto nell'ambito del Programma d'Azione Coste, che denuncia una variegata casistica di fenomenologie erosive in atto e potenziali che è necessario intercettare e contrastare con opere strutturali opportunamente progettate o con l'attuazione di azioni gestionali virtuose che mirano ad una corretta fruizione dei litorali e una maggiore conoscenza e rispetto di questi ambienti³¹.

Riguardo al posizionamento della Sardegna rispetto al *Goal* 13 dell'Agenda 2030 "Adottare misure urgenti per combattere il cambiamento climatico e le sue conseguenze" non è possibile definire un *trend* nel breve periodo poiché non sono disponibili adeguati indicatori a livello regionale.

A tale riguardo, i dati disponibili per l'indicatore "Numero di morti, dispersi e delle persone direttamente colpite, attribuito ai disastri per 100.000 abitanti" (%), contribuiscono a dare un'indicazione rispetto al *target* 13.1 "Rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali" e mostrano un andamento in diminuzione per le frane (da 1,5% a 1,4%) e in aumento per le alluvioni (da 5,9% a 7,1%). Con riferimento a quest'ultimo dato (2017) si evidenzia che il valore risulta molto più alto della media dei valori delle altre regioni del Mezzogiorno pari a 3,2%³². Sul *Goal* 13, e in particolar modo sul *target* 13.2 "Integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali", la Strategia Regionale di adattamento ai cambiamenti climatici" (SRACC), adottata dalla Giunta regionale (DGR 6/50 del 5.2.2019), si propone come modello (organizzativo, gestionale e metodologico) funzionale al raggiungimento di obiettivi strategici e all'elaborazione di obiettivi settoriali per l'adattamento, costituendo pertanto un documento quadro di impulso per le politiche e strategie settoriali e territoriali relative a questo tema. Lo studio contiene un approfondimento su alcuni settori nei quali le variabili meteorologiche costituiscono determinanti dirette che permette, grazie alla disponibilità di dati e modelli dettagliati per il contesto della Sardegna, di elaborare specifiche strategie di adattamento settoriali. Nel dettaglio, i settori interessati sono il comparto agro-forestale (a sua volta articolato negli ambiti agricoltura, allevamento e foreste), il comparto delle acque interne, l'assetto e i rischi di natura idrogeologica del territorio. La Strategia definisce il percorso metodologico e le priorità strategiche per implementare le politiche di adattamento nella pianificazione regionale e degli enti locali, permettendo ai differenti attori di integrarle nelle politiche settoriali e territoriali.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Gli Orientamenti in materia di iniziative da finanziare con la politica di coesione 2021-2027 per l'Italia (*Country report*) prevedono sul tema, come altamente prioritari, investimenti intesi a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi, e rivolti in particolare a:

³¹ <https://portal.sardegناسira.it/erosione-costiera>

³² Documento preliminare SRSvS.



- rafforzare misure di prevenzione e prontezza che aumentino la resilienza idrogeologica in un approccio integrato di bacino e dell'ecosistema, in linea con i piani regionali di gestione del rischio alluvioni;
- realizzare infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema e all'adattamento climatico nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità e all'inquinamento atmosferico.

Questi indirizzi sono altresì recepiti nel Documento preparatorio all'AP, nel quale sono individuate quali fondamentali leve per esercitare un efficace contrasto al fenomeno del dissesto idrogeologico, le misure di prevenzione di eventi calamitosi e gli interventi di preparazione a fronteggiare la fase di evento delle calamità e di risposta e ripristino post-evento. A tal fine gli interventi da privilegiare riguarderanno: (i) misure di ripristino e recupero delle dinamiche idro-morfologiche; (ii) azioni di ingegneria naturalistica; (iii) iniziative di infrastrutturazione verde e blu; (iv) la creazione di nuove aree umide per l'espansione naturale delle piene e per fronteggiare l'avanzare della desertificazione; (v) la de-impermeabilizzazione e rinaturalizzazione anche in aree urbane e periurbane e in aree rurali, in sinergia con il FEASR; (vi) la manutenzione straordinaria dei reticoli idraulici, quale contrasto all'instabilità dei versanti e all'erosione costiera e la riduzione del rischio di incendi boschivi.

Nell'ottica della prevenzione, della realizzazione di nuove infrastrutture e di manutenzione straordinaria delle infrastrutture tradizionali esistenti (grigie) verranno promosse soluzioni "*nature based*" e, ove possibile, soluzioni integralmente "verdi".

Inoltre, allo scopo di aumentare la resilienza delle reti elettriche al cambiamento climatico, si sostiene il loro interrimento, previa valutazione della necessità e fattibilità in relazione ai singoli casi specifici.

In coerenza con il Quadro di riferimento di Sendai 2015-2030 e con la Strategia nazionale per la riduzione dei rischi, si sostengono, fra gli altri, investimenti finalizzati a ridurre l'impatto dei fattori di rischio, a rafforzare la *governance* e le competenze territoriali, a migliorare i sistemi di monitoraggio e di allertamento, in coerenza con il Meccanismo Unionale di Protezione Civile.

A conclusione della disamina qui proposta è opportuno fornire un *focus* sulle priorità che la Regione sta delineando attraverso i documenti di programmazione e di indirizzo ad oggi emanati. Il PRS propone di destinare alla progettazione e alla realizzazione di interventi finalizzati alla mitigazione del rischio idrogeologico, nonché alla manutenzione del territorio, risorse per 500 M€, che consentirebbero il soddisfacimento, seppur parziale, del fabbisogno finanziario richiesto per contrastare i richiamati fenomeni di dissesto.

Il Documento preliminare SRSvS individua, infine, per i temi in esame, i seguenti obiettivi:

- Ridurre l'esposizione al rischio frane e alluvioni (O_V9)
- Ridurre l'esposizione e migliorare la gestione del rischio siccità e ondate di calore (O_V10)
- Ridurre l'esposizione al rischio di pubblica incolumità nelle coste (O_V11)
- Garantire una fruizione sostenibile delle spiagge (O_V12)
- Migliorare il sistema di prevenzione e di gestione degli incendi (O_V13)
- Rendere gli strumenti di pianificazione coerenti con le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici (O_V14).

2.2.2.3. Gestione dell'acqua

Inquadramento del contesto

La gestione sostenibile dell'acqua rappresenta un processo virtuoso da perseguire attraverso la valorizzazione degli aspetti che caratterizzano la risorsa idrica: la qualità, l'accessibilità (sistemi di raccolta e distribuzione) e i servizi igienico sanitari collegati (trattamento delle acque reflue, riciclo e riutilizzo).



Se il *trend* di sfruttamento delle risorse idriche globali si manterrà agli attuali livelli, entro il 2050 sarà a rischio l'accesso all'acqua potabile per il 52% della popolazione mondiale, soprattutto per le popolazioni povere e emarginate. In tal senso uno dei *Goal* dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie.

La Sardegna, per la sua peculiare posizione geografica, e a causa di fluttuazioni climatiche, soffre di una scarsa disponibilità di risorse idriche, che in passato ha esposto il territorio a situazioni di emergenza.

Come in molte altre aree del Mediterraneo, sono riscontrabili diversi processi di degradazione dei suoli, in particolare relativi all'erosione idrica. La concentrazione della popolazione sia residente sia stagionale sulle coste, unitamente all'uso agricolo dei territori costieri, determina un fabbisogno idrico che, in certi periodi dell'anno e/o in annate siccitose, supera le quantità offerte dai servizi di acquedotto. Le forti restrizioni, soprattutto nel settore agricolo, inducono ad aumentare il livello di estrazione di acqua dagli acquiferi costieri, innescando fenomeni d'intrusione di acqua marina che a loro volta contribuiscono ad aggravare il rischio di desertificazione³³.

Il sistema idrico della Regione Sardegna mostra diverse criticità sia per l'elevato consumo di acqua sia per le ingenti perdite nei sistemi di adduzione e distribuzione, che si attestano su una media del 55% dell'acqua immessa³⁴. I fenomeni di dispersione idrica sono da ricondurre alla qualità delle reti, spesso obsolete, realizzate con materiali inadeguati e carenti sotto il profilo della manutenzione. È rilevante l'obsolescenza delle infrastrutture del servizio idrico integrato e multisetoriale, in particolare degli sbarramenti idrici e dei serbatoi artificiali.

Altre criticità si riferiscono alla rete delle fognature e alla rete di raccolta delle acque meteoriche che in molti casi non sono separate e pertanto sovraccaricano gli impianti di depurazione. Questi ultimi, inoltre, risultano spesso inadeguati e necessitano, oltre che di interventi di manutenzione, anche di interventi di ammodernamento e adeguamento tecnologico.

Nella Tabella 2.10 sono rappresentati alcuni indicatori significativi per il territorio regionale in tema di gestione dell'acqua.

I dati presenti in tabella evidenziano che nel 2015 le dispersioni di rete – calcolate come differenza percentuale fra volumi immessi ed erogati – ammontano al 55,6%, in aumento rispetto al 2012 (54,8%) e al 2008 (45,9%). Un primato negativo per la Sardegna che registra il valore più alto fra tutte le regioni italiane la cui media nel 2015 è del 37,4%.

Tale *performance* negativa è confermata anche per il 2018 dal censimento ISTAT relativo alle acque per uso civile che, pur evidenziando una diminuzione significativa, indica livelli di perdite ancora elevati e superiori al valore nazionale. In particolare, perdite uguali o superiori al 45% interessano oltre metà dei Comuni. Dal censimento emergono altri dati significativi: il prelievo d'acqua ad uso potabile è pari 0,3 miliardi di metri cubi (3,2%), collocando la Sardegna, in misura proporzionale al territorio, dopo la Lombardia che ha il maggiore prelievo (pari a 2,8 miliardi di metri cubi), i distretti Appennino meridionale (2,3 miliardi di metri cubi; 25,2%), Appennino centrale (1,5 miliardi di metri cubi, 16,0%), Alpi orientali (1,0 miliardi di metri cubi; 11,0%), Sicilia (0,7 miliardi di metri cubi; 8,0%), Appennino settentrionale (0,6 miliardi di metri cubi; 6,4%).

³³ Studio sulla gestione sostenibile delle risorse idriche: analisi dei modelli di consumo per usi irrigui e civili (ENEA, 2008)

³⁴ Dati Abbanoa, <https://www.abbanoa.it/home>



Tabella 2.10. Analisi andamento di dati/indicatori significativi per il tema “Gestione dell’acqua” – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ³⁵ |
|---|----------|------|------|------|-------|------|------|-------|-------|------|------|-------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Popolazione equivalente urbana servita da depurazione (percentuale sul numero di abitanti) | 62,7 | - | - | - | 61,4 | - | - | 58,8 | - | - | - | - | 56,7 | 59,6 |
| Dispersione della rete di distribuzione (Differenza tra acqua immessa e acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nella rete di distribuzione comunale) | 45,9 | - | - | - | 54,8 | - | - | 55,6 | - | - | - | - | 47,9 | 41,4 |
| Numero di corpi idrici con acque sotterranee in buono stato di qualità quantitativo (in percentuale sul numero dei corpi idrici totali) | - | - | - | - | - | - | - | - | 85,09 | - | - | - | 56,56 | 59,04 |
| Numero di corpi idrici con acque sotterranee in buono stato di qualità chimico (in percentuale sul numero dei campioni osservati) | - | - | - | - | - | - | - | - | 70,2 | - | - | - | 50,1 | 55,4 |
| SDG 6.1.1 - Percentuale di popolazione servita da acqua potabile gestita in modo sicuro | | | | | | | | | | | | | | |
| Acqua erogata pro capite (litri/abitante/giorno) | 239,0 | - | - | - | 221,0 | - | - | 201,0 | - | - | - | - | 201,0 | 220,0 |
| Famiglie che non si fidano di bere l'acqua del rubinetto (%) | - | - | 49,8 | 53,4 | 51,2 | 55,3 | 53,3 | 60,3 | 63,0 | 54,8 | 48,5 | 59,9 | 39,9 | 29,0 |
| Famiglie che lamentano irregolarità nell'erogazione di acqua (%) | - | - | 10,8 | 9,3 | 9,6 | 13,0 | 15,5 | 21,1 | 13,4 | 12,5 | 17,6 | 14,70 | 16,6 | 8,6 |
| SDG 6.3.1 - Percentuale di flussi di acque reflue urbane e industriali trattate in modo sicuro | | | | | | | | | | | | | | |
| Trattamento delle acque reflue (%) | 62,7 | - | - | - | 61,4 | - | - | 58,8 | - | - | - | - | 56,7 | 59,6 |
| SDG 6.3.2 - Percentuale di corpi idrici con una buona qualità ambientale | | | | | | | | | | | | | | |
| Coste marine balneabili (Istat, Elaborazione su dati Ministero della salute, %) | - | - | - | - | - | 61,4 | 61,4 | 61,3 | 65,0 | 64,9 | 64,7 | - | 67,0 | 66,5 |
| SDG 6.4.1 - Variazione dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica nel tempo | | | | | | | | | | | | | | |
| Efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile (Istat, %) | 54,1 | - | - | - | 45,2 | - | - | 44,4 | - | - | - | - | 52,1 | 58,6 |
| SDG 6.4.2 - Livello di stress idrico: Utilizzo di acqua dolce come una parte delle risorse di acqua dolce disponibili | | | | | | | | | | | | | | |
| Prelievi di acqua per uso potabile (Milioni di m ³) | 297,9 | - | - | - | 330,0 | - | - | 312,5 | - | - | - | - | 3.423,2 | 9.476,5 |

Fonti: ISTAT: “Indicatori Accordo di Partenariato 2014-2020” - ISTAT-DPS: “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”

Un altro elemento che caratterizza il sistema idrico regionale è il ridotto prelievo da sorgenti sotterranee (sorgenti e pozzi), pari a poco più del 20%, diversamente dalle altre regioni italiane, dove rappresenta la modalità di approvvigionamento prevalente; il 78,1% del volume complessivo in Sardegna è infatti prelevato dai bacini artificiali.

La Sardegna evidenzia anche la maggior quota di acqua sottoposta a trattamenti di potabilizzazione (79,8%); segue di poco solo la Basilicata (79,2%); livelli più bassi risultano per le regioni Emilia-Romagna (54,6%), Puglia (54,0%) e Toscana (46,6%)³⁶.

³⁵ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

³⁶ <https://www.istat.it/it/files/2020/12/StatReport-CensAcque2018.pdf>



Il prelievo, in linea con le altre Regioni, avviene per il 90% dal gestore specializzato³⁷.

La quota di popolazione servita da depurazione mostra in Tabella 2.6 una flessione del 4% (61,4 % nel 2012; 58,8% nel 2015). L'ultimo dato disponibile è più basso se confrontato con il dato riferito all'Italia (58,8% contro 59,6%).

Con riferimento al posizionamento della Sardegna rispetto al *Goal* 6 dell'Agenda 2030, il Rapporto ASviS Territori 2020, evidenzia un allontanamento dal *target* per esso individuato: “*Entro il 2030 raggiungere quota 80% nell'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile*” sia nel breve sia nel lungo periodo (valore ultimo anno disponibile 44,4 % nel 2015, inferiore alla media nazionale che era del 58,6%).

Analizzando gli indicatori riferiti ai singoli *target*, per la Sardegna si registra un peggioramento sia nella percentuale delle acque reflue trattate sia nell'efficienza delle reti di distribuzione dell'acqua potabile.

Nello specifico, considerando gli indicatori ISTAT per lo sviluppo sostenibile per l'indicatore “SDG 6.1.1 - Percentuale di popolazione servita da acqua potabile gestita in modo sicuro”, si può notare che l'incidenza delle “famiglie che non bevono acqua del rubinetto” è molto alta rispetto al dato nazionale (59,9% contro 39,9%).

Per l'indicatore “SDG 6.3.1 - Percentuale di flussi di acque reflue urbane e industriali trattate in modo sicuro” si registra un'evoluzione negativa dal 2008 (62,70%) al 2015 (58,80%). Il dato è più alto nel confronto con il Mezzogiorno (56.7%) e più basso rispetto all'Italia (59,6%).

In tema di qualità di corpi idrici, l'indicatore globale “SDG 6.3.2 - Percentuale di corpi idrici con una buona qualità ambientale”, mostra una percentuale di coste balneabili in linea con i dati dell'Italia e del Mezzogiorno, e una elevata qualità ecologica sul totale dei corpi idrici delle acque superficiali (fiumi e laghi). Tra i 503 corpi idrici fluviali classificati, l'80 % risulta in stato ecologico buono, il 14 % in stato ecologico sufficiente, il 5,5 % in stato ecologico scarso e lo 0,5 % in stato ecologico cattivo mentre nessuno si trova in stato elevato³⁸. Il confronto positivo con il resto d'Italia si conferma in termini di stato qualitativo e chimico delle acque sotterranee, dove però i dati in Tabella si riferiscono solo al 2016.

Si segnalano, inoltre, un peggioramento dell'efficienza dell'uso della risorsa idrica (SDG 6.4.1) rispetto alle annualità considerate in Tabella (da 54,10 nel 2008 a 44,40 nel 2015) e un aumento di prelievo di acqua dolce ad uso potabile (da 297 Milioni di m3, nel 2008 a 312,50 nel 2015).

La Regione è caratterizzata da una stratificazione di strumenti di pianificazione dell'uso della risorsa idrica, tra i quali figurano:

- Il Piano di gestione del distretto idrografico, previsto dalla Direttiva quadro sulle Acque (Direttiva 2000/60/CE): rappresenta lo strumento operativo attraverso il quale si devono pianificare, attuare e monitorare le misure per la protezione, il risanamento e il miglioramento dei corpi idrici superficiali e sotterranei. Nel Distretto idrografico della Sardegna il primo Piano di gestione è stato adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino Regionale con delibera n. 1 del 25.02.2010. Nel dicembre del 2020 è stato approvato con Deliberazione del Comitato Istituzionale di Autorità di Bacino Regionale (n. 4 del 2020) il Progetto di riesame e aggiornamento del Piano.
- il Piano di Tutela delle Acque, approvato con Delibera della Giunta Regionale 14/16 del 4 aprile 2006, strumento conoscitivo e programmatico che si pone come obiettivo l'utilizzo sostenibile della risorsa idrica attraverso azioni di monitoraggio, programmazione, individuazione di interventi, misure, vincoli, finalizzati alla tutela integrata degli aspetti quantitativi e qualitativi della risorsa idrica.
- Il Piano stralcio di bacino regionale per l'utilizzo delle risorse idriche adottato con D.G.R. 17/15 del 26/04/2006; definisce gli interventi infrastrutturali e gestionali, nel breve-medio termine, necessari ad ottenere con adeguato

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Fonte Piano di Gestione del Distretto idrografico della Sardegna - Terzo ciclo di pianificazione 2021



livello di affidabilità l'equilibrio del bilancio domanda/offerta a livello regionale, nel rispetto dei vincoli di sostenibilità economica ed ambientale imposti dalle norme nazionali e comunitarie.

- Il Piano regolatore generale degli acquedotti (PRGA), adottato con D.G.R. 32/2 del 21/07/2006, disciplina l'uso della risorsa destinata al soddisfacimento del fabbisogno idropotabile e la realizzazione delle infrastrutture di potabilizzazione, trasporto e distribuzione delle risorse idriche. In particolare, il PRGA recepisce l'evoluzione di tutti quei parametri che contribuiscono a definire la domanda di risorsa idropotabile del territorio e contemperarla con l'offerta della stessa risorsa, in rapporto al grado di realizzazione delle opere previste. Il Piano è in fase di aggiornamento e definisce in dettaglio la consistenza delle infrastrutture esistenti, evidenziando le criticità del sistema e tracciando le soluzioni ingegneristiche. Oltre alla versione cartacea e del GIS associato, il Piano è gestibile mediante un *software* dedicato che consente di utilizzare i dati per analisi diverse e per valutare le criticità di servizio.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

In tutti gli strumenti di indirizzo strategico si sottolinea l'importanza della pianificazione per la tutela e per il risanamento della risorsa idrica nonché la razionalizzazione dell'uso dell'acqua. In particolare, affrontare il problema dell'accesso all'acqua, del suo riutilizzo e trattamento, dell'acqua potabile e delle perdite di acqua è la priorità evidenziata dall'UE per l'Italia nel *Country Report*. Tali indicazioni sono accolte dal Documento preparatorio all'AP, dove si auspica il miglioramento del Servizio Idrico Integrato (SII) in tutti i segmenti della filiera, in particolare negli agglomerati dove sono in corso procedure di infrazione.

La Regione Sardegna si è dotata nel corso degli anni di numerosi strumenti di pianificazione e gestione del patrimonio idrico a diversi livelli, il PSR si pone in tal senso come obiettivo il "Riordino della *governance* delle risorse idriche, in termini di pianificazione e competenze". Sul piano strategico propone le stesse priorità individuate a livello comunitario e nazionale.

Nel Documento preliminare SRSvS sono definiti i seguenti obiettivi strategici, collegati alla gestione sostenibile dell'acqua:

- Promuovere il benessere e la salute umana correlati al risanamento ambientale di suolo, aria e acqua (O_V4)
- Ridurre l'esposizione e migliorare la gestione del rischio siccità e ondate di calore (O_V10).

2.2.2.4. Economia circolare

Inquadramento del contesto

Per economia circolare s'intende un modello di produzione e consumo che implica condivisione, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e prodotti esistenti, per un esteso arco temporale.

Secondo questa logica, la vita dei prodotti deve essere per quanto possibile duratura ed efficiente, riducendo così la produzione di rifiuti. Una volta terminata la funzione, i materiali che compongono un prodotto sono infatti reintrodotti, laddove possibile, nel ciclo economico. In tal senso si genera ulteriore valore, continuamente alimentato attraverso il riutilizzo dei materiali all'interno del ciclo di produzione.

I principi dell'economia circolare contrastano con il tradizionale modello economico lineare, fondato invece sul tipico schema "estrarre, produrre, utilizzare e gettare", che è condizionato dalla disponibilità di grandi quantità di materiali e di energia facilmente reperibili e a basso prezzo.

Nella tabella a seguire si rappresentano alcuni indicatori significativi per il territorio regionale in tema gestione dei rifiuti.



Tabella 2.11. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema “Economia circolare” – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ³⁹ |
|--|----------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|-------|------|-------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Rifiuti urbani smaltiti in discarica (kg per abitante) | 268,9 | 214,3 | 203,9 | 216,4 | 176,6 | 154,5 | 146,0 | 119,8 | 140,7 | 156,0 | 115,8 | | 162,0 | 107,3 |
| SDG 12.4.2 – a) Rifiuti pericolosi prodotti pro capite; b) percentuale dei rifiuti pericolosi trattati, per tipo di trattamento | | | | | | | | | | | | | | |
| Produzione di rifiuti speciali pericolosi (tonnellate) | - | - | - | - | - | - | 277.935 | 260.972 | 342.020 | 322.555 | - | - | 1.788.460 | 9.669.476 |
| Rifiuti speciali pericolosi avviati alle operazioni di recupero (tonnellate) | - | - | - | - | - | - | 274.488 | 339.992 | 242.936 | 336.434 | - | - | 1.198.877 | 4.345.801 |
| Rifiuti speciali pericolosi avviati allo smaltimento (tonnellate) | - | - | - | - | - | - | 216.829 | 189.852 | 214.404 | 195.694 | - | - | 817.416 | 5.211.285 |
| SDG 12.5.1 – Tasso di riciclaggio nazionale, tonnellate di materiale riciclato | | | | | | | | | | | | | | |
| Raccolta differenziata di rifiuti urbani (%) | 34,7 | 42,5 | 44,9 | 47,1 | 48,5 | 50,9 | 53,0 | 56,4 | 60,2 | 63,1 | 67,0 | | 46,1 | 58,1 |
| SDG 12.6.1 – Numero di società che pubblicano rapporti di sostenibilità | | | | | | | | | | | | | | |
| Numero di organizzazioni/imprese registrate EMAS (numero) | 23,0 | 19,0 | 21,0 | 23,0 | 20,0 | 17,0 | 19,0 | 20,0 | 20,0 | 18,0 | 19,0 | | 171 | 965 |

Fonti: ISTAT-DPS: “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo”; ISTAT “Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile”

Si rileva quindi che i “Rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata” hanno avuto una crescita costante, fino a raggiungere nel 2019 una percentuale del 73,3%⁴⁰, che posiziona la Sardegna al secondo posto in Italia per quantità di rifiuti urbani raccolti in maniera differenziata e avviati a recupero (miglioramento rispetto all'anno precedente del 6,3%)⁴¹. Sono ben 63 i comuni che superano l'80% di raccolta differenziata, e che dunque conseguono con anticipo i risultati che il Piano regionale prevede per il 2022, ai quali si accompagnano altri 74 comuni che superano il 75% di raccolta differenziata. Un andamento positivo si evidenzia in Tabella anche per i “Rifiuti urbani smaltiti in discarica” per abitante, per i quali si registra un andamento in diminuzione anche se non costante. Dato inferiore rispetto al Mezzogiorno (115,8 su 162,0) e più alto rispetto all'Italia (115,8 su 107,3).

Per quanto concerne le frazioni raccolte in maniera differenziata, il “Rapporto sulla gestione dei rifiuti urbani - anno 2018”, evidenzia una crescita media del 10%, con particolare riferimento all'organico (+8% sul dato 2017), alla carta (+9%), alle plastiche (+14%), al vetro (+6%) e ai RAEE (+8%). Per quanto concerne le frazioni minori, quali imballaggi in legno e in metallo, oli, tessili e spazzamento stradale, esistono ancora dei margini di miglioramento nel territorio regionale, sui quali occorrerà concentrare l'attenzione in fase di progettazione dei servizi di raccolta.

Relativamente alla filiera del riciclo, si conferma la crescita della percentuale di rifiuti urbani avviati a preparazione per il riutilizzo e a riciclaggio con valori superiori all'obiettivo di legge fissato per il 50% al 2020. Tale crescita pur evidenziando un miglioramento rispetto agli anni precedenti, è ancora lontana dal 70% previsto dal Piano regionale. In funzione del metodo di calcolo utilizzato fra quelli proposti dalle norme comunitarie, la Sardegna ha conseguito un

³⁹ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

⁴⁰ Rapporto Rifiuti urbani ISPRA 2020

⁴¹ *Ibidem*



risultato pari al 53% o al 58%; tale risultato conferma l'efficacia delle raccolte condotte sul territorio regionale, con percentuali di impurezza molto basse.

La riduzione della quantità di rifiuto urbano avviato a discarica e il corrispondente incremento fino al 13% della quantità di rifiuto avviato a termovalorizzazione (contro il 7% del 2017), rappresenta sicuramente un dato degno di nota per effetto del funzionamento con continuità dell'impianto di Capoterra. La combinazione di questi fattori positivi, ovvero miglior separazione a monte da parte dei cittadini sardi e maggior quantitativo di rifiuti avviato alla termovalorizzazione, ha consentito di centrare l'obiettivo previsto dalla normativa europea per il 2018 in termini di riduzione dei rifiuti biodegradabili conferiti in discarica. Il raggiungimento di tale obiettivo conferma, inoltre, l'efficacia della pianificazione regionale dal 1998 ad oggi, che ha consentito di dotare il territorio regionale di impianti che rendono la regione autosufficiente nella gestione della frazione secca residua e della frazione organica, con impianti progettati e realizzati nel rispetto del principio di prossimità territoriale⁴².

Gli strumenti di pianificazione, in materia di rifiuti, sono rappresentati dal Piano di gestione dei rifiuti urbani (aggiornato nel 2016) e dal Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali (aggiornato nel 2021).

Dopo la riduzione registrata nel 2017, i dati mostrano una crescita della produzione dei rifiuti urbani con un aumento di circa il 3,6% rispetto al 2017, in linea con l'incremento attestato da ISPRA per il territorio nazionale. Questo risultato allontana la Regione dagli obiettivi definiti nell'aggiornamento del Piano regionale dei rifiuti urbani; pertanto, appare necessario completare l'attuazione di quegli interventi, come la transizione al porta a porta nei Comuni più popolosi dell'Isola, che consentano di conseguire ulteriori riduzioni della presenza di conferimenti impropri nel circuito pubblico. Infine, continua a destare preoccupazione il dato relativo alla diminuzione dei volumi di discarica disponibili, anche alla luce dei ritardi nell'attuazione degli interventi di *revamping* dei termovalorizzatori di Macomer e Capoterra⁴³.

L'elevato ricorso alle discariche e il basso ricorso al riciclo sono individuati quali priorità nel Documento preliminare SRSvS unitamente alla mancata chiusura delle filiere produttive e dei servizi in ottica di economia circolare.

Il posizionamento della Sardegna rispetto al *Goal 12* dell'Agenda 2030 "*Garantire modelli sostenibili di produzione e consumo*" fa osservare un peggioramento nel breve periodo rispetto al *target* "*Entro il 2030 ridurre la quota di rifiuti urbani prodotti pro-capite del 27% rispetto al 2023*" [valore dell'ultimo anno disponibile (2018) pari a 457 kg/ab]. Il miglioramento osservato è per lo più funzione dell'aumento della raccolta differenziata (+22,2 punti percentuali rispetto al 2010) e della diminuzione della produzione dei rifiuti urbani (-35 Kg per abitante rispetto al 2010).

Con particolare riferimento al *target 12.4* "*Entro il 2020, ottenere la gestione ecocompatibile di tutti i rifiuti nel loro ciclo di vita*", gli indicatori associati e indicati in tabella, mostrano per il periodo 2014-2017 un aumento della produzione dei rifiuti pericolosi, e un andamento non costante della quantità dei rifiuti pericolosi avviati al recupero e allo smaltimento.

I dati in Tabella sono comunque più bassi rispetto a quelli riferiti al Mezzogiorno e all'Italia, per la produzione di rifiuti speciali pericolosi (tonnellate), per i rifiuti speciali pericolosi avviati alle operazioni di recupero (tonnellate) e per i rifiuti speciali pericolosi avviati allo smaltimento (tonnellate).

Con riferimento al *target 12.5* "*Entro il 2030, ridurre in modo sostanziale la produzione di rifiuti attraverso la prevenzione, la riduzione, il riciclaggio e il riutilizzo*" è stato già sottolineato l'andamento della raccolta differenziata, ma non si hanno a disposizione serie storiche sul riciclaggio e sul riutilizzo. Con riferimento al *target 12.7* "*Promuovere pratiche in materia di appalti pubblici che siano sostenibili, in accordo con le politiche e le priorità nazionali*" la Sardegna mostra un andamento positivo rispetto ai dati del Mezzogiorno e dell'Italia⁴⁴.

⁴² 20° Rapporto sulla gestione dei rifiuti urbani in Sardegna (ARPAS, Anno 2018)

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ Documento preliminare SRSvS.



Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Le raccomandazioni UE all'Italia per la politica di coesione 2021-27 contenute nel *Country Report 2019*, auspicano maggiori sforzi per rispettare gli obiettivi di riciclaggio nel periodo successivo al 2020, in particolare nelle regioni meno sviluppate.

Anche l'Accordo di Partenariato in fase di elaborazione sostiene l'incentivazione del recupero, il riuso e il riciclo di materia, da realizzare anche attraverso partenariati pubblico-privato e *marketing* territoriale per lo sviluppo di nuovi prodotti (*eco-design*) e nuove tecnologie. Gli ambiti di azione possono essere associati a tutte le fasi del ciclo di vita dei prodotti. Agiscono in questa direzione: la realizzazione ed il potenziamento di infrastrutture per la gestione, la raccolta, il riuso ed il riciclo dei rifiuti e degli scarti di lavorazione. Si suggerisce un approccio congiunto con l'OP1, con un ampio coinvolgimento delle imprese in modo da collegare misure per la competitività con quelle per l'economia circolare, per la produzione, l'uso dei materiali e degli scarti e per il consumo responsabile.

Nel PRS, tra i principali ambiti di intervento riferiti a "l'identità Ambiente", si prevede l'integrazione del sistema dei rifiuti solidi con un approccio di economia circolare, riprendendo le priorità espresse dalla Commissione europea per l'Italia (recepite nel Documento preliminare SRSvS, obiettivi strategici regionali OV_2, OV_3). In particolare, il sistema integrato dei rifiuti persegue l'obiettivo di razionalizzare la gestione dei rifiuti urbani nel territorio regionale in modo da responsabilizzare gli Enti locali e rendere equi i costi gravanti sui cittadini.

In particolare, le linee di azione principale prevedono: (i) l'approvazione del disegno di legge regionale sulla gestione integrata dei rifiuti urbani; (ii) l'ottimizzazione del sistema impiantistico pubblico di gestione dei rifiuti urbani; (iii) l'aggiornamento della pianificazione regionale di gestione dei rifiuti speciali (aggiornamento approvato con D.G.R. n. 1/21 del 8.1.2021).

La prima azione consentirà di definire la cornice legislativa, rispettosa delle leggi sovraordinate, relativa alle forme di gestione dei rifiuti urbani nel territorio regionale. L'inquadramento giuridico permetterà inoltre di modificare il sistema di contabilizzazione del servizio a carico dei singoli cittadini, introducendo in Sardegna il sistema di tariffazione puntuale.

La seconda consentirà di dare attuazione agli indirizzi previsti dal Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, così da conseguire l'80% di raccolta differenziata entro il 2022 e il 70% di recupero di materia sul totale della produzione dei rifiuti urbani contribuendo così a trasformare il sistema economico sardo in un'economia verde e circolare.

2.2.2.5. Biodiversità, infrastrutture verdi e inquinamento

Inquadramento del contesto

La biodiversità, o diversità biologica, è definita dalla Conferenza dell'ONU su ambiente e sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 *"ogni tipo di variabilità tra gli organismi viventi, compresi, tra gli altri, gli ecosistemi terrestri, marini e altri acquatici e i complessi ecologici di cui essi sono parte; essa comprende la diversità entro specie, tra specie e tra ecosistemi"*.

La tutela della biodiversità si presenta come un argomento ampio e complesso che spazia da tematiche di tipo strettamente naturalistico a tematiche che interessano anche la componente economica e sociale della sostenibilità in termini di gestione delle risorse e inquinamento delle principali matrici ambientali (aria, acqua, suolo). Quest'ultimo aspetto, nonostante un impianto normativo solido orientato alla sua riduzione, è una delle principali cause della perdita di biodiversità.

In tale senso, le aree naturali protette di terra e di mare, i parchi, le riserve, le zone di protezione speciale, i siti di importanza comunitaria, individuati ai sensi della Direttiva Habitat, svolgono un ruolo strategico poiché tutelano la biodiversità, esprimono un grande valore ambientale e presidiano fondamentali funzioni ecologiche.



L'attuale situazione pandemica – la cui origine e diffusione è correlabile, per certi aspetti, alle problematiche legate alla perdita di biodiversità e all'inquinamento ambientale⁴⁵ – necessita di rivalutare “al rialzo” l'urgenza del raggiungimento di alcuni dei *target* proposti dall'Agenda 2030, e in particolare quelli legati alla tutela ecosistemica e alla salute del pianeta.

Viene di seguito proposto l'andamento degli indicatori rappresentativi, per il territorio regionale, dei temi biodiversità e inquinamento delle principali matrici ambientali.

Tabella 2.12. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema “Biodiversità, infrastrutture verdi e inquinamento” – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ⁴⁶ |
|---|----------|------|-------|------|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Gestione dei siti contaminati (Siti con procedimento amministrativo concluso rispetto al totale dei siti oggetto di procedimento di bonifica - %) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 33,37 | - | 43,89 | 23,50 | 51,81 |
| Percentuale di habitat con stato di conservazione favorevole | - | - | - | - | 22,6 | - | - | - | - | - | 7,1 | - | 8,1 | 8,3 |
| Superficie della Rete Natura 2000 sulla superficie Regionale (%) | 22,0 | | 22,0 | 23,6 | 23,8 | 23,9 | 18,8 | | 18,8 | 18,9 | 18,9 | 18,9 | 21,6 | 19,3 |
| SDG 6.6.1 - Variazione nel tempo dell'estensione degli ecosistemi legati all'acqua | | | | | | | | | | | | | | |
| Zone umide di importanza internazionale (ha) | - | - | - | - | - | 12.649 | - | - | - | - | 12.572 | - | 24.935 | 80.836 |
| SDG 11.6.2 - Livelli annuali medi di particolato sottile (PM2,5 e PM 10) nelle città (ponderato sulla popolazione) | | | | | | | | | | | | | | |
| Qualità dell'aria urbana - PM10 (%) | - | - | - | - | - | - | 7,7 | 7,7 | 7,1 | 7,7 | 9,1 | - | 3,3 | 22,0 |
| Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (%) | - | - | - | - | - | 23,5 | - | - | - | 7,7 | - | - | 9,0 | 11,9 |
| SDG 14.5.1 - Percentuale delle aree marine protette | | | | | | | | | | | | | | |
| Aree marine protette (km ²) | | | 780,4 | | | 848,3 | | | | | | | 2.253,0 | 3.020,5 |
| Aree marine comprese nella rete Natura 2000 (km ²) | | | | | | | 1.225 | 1.225 | 1.225 | 1.225 | 1.225 | 1.225 | 9.505 | 11.041 |
| SDG 15.1.2 - Percentuale di siti importanti per la biodiversità terrestre e di acqua dolce inclusi in aree protette, per tipologia di ecosistema | | | | | | | | | | | | | | |
| Aree protette (%) | | | | | 19,8 | 19,8 | | | 19,8 | 19,9 | | | 25,2 | 21,6 |

Fonti: ISTAT-DPS: “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo” - Dati ISTAT “Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile”

Con riferimento ai siti inquinati, nel 2003 la Regione ha realizzato un primo censimento attraverso la Sezione bonifica delle aree inquinate del Piano regionale di gestione dei rifiuti (aggiornamento a luglio 2018)⁴⁷. Il censimento dei siti contaminati è un aspetto problematico sia a causa dell'oggettiva difficoltà a caratterizzare e individuare i siti storici

⁴⁵ CoViD-19 e biodiversità: rischi e opportunità” - Ecoscienza numero 3 - anno 2020.

⁴⁶ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna

⁴⁷ Altri strumenti di pianificazione in tema di bonifiche sono il Piano regionale di protezione, decontaminazione, smaltimento e bonifica dell'ambiente ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto (approvato a dicembre 2015) e il Piano di bonifica delle aree minerarie dismesse del Sulcis-Iglesiente-Guspinese (approvato nel 2008)



abbandonati da diversi decenni, ma ancora con il loro potenziale contaminante attivo, sia per la difficoltà a reperire le informazioni da catalogare.

Il Piano del 2003 individuava una serie di siti suddivisi in diverse tipologie, quali: i) siti interessati da attività industriali; ii) discariche dismesse di rifiuti urbani; iii) siti di stoccaggio idrocarburi (distributori di carburanti; sversamenti da stoccaggi di idrocarburi presso utenze civili o di servizio); iv) siti contaminati da amianto; v) siti interessati da sversamenti accidentali non riconducibili ad attività industriale; siti interessati da attività minerarie dismesse.

Il Piano suddivide i siti secondo due categorie principali: quelli per i quali esiste un procedimento amministrativo aperto e quelli che hanno concluso l'iter amministrativo di caratterizzazione e bonifica e quindi sono classificati come "non contaminati". Tra quelli che hanno un procedimento amministrativo aperto, molti sono siti minerari, siti industriali e discariche.

Dall'analisi dei dati riportati in Tabella si può notare che è aumentato del 31,5% il numero di siti che ha concluso il procedimento amministrativo rispetto al totale dei siti che hanno un procedimento di bonifica in corso (33,37% nel 2017 e 43,89% nel 2019). I dati sono più alti rispetto al Mezzogiorno (42,89% su 23,50%) e più bassi rispetto all'Italia (42,89% su 51,81%).

Sono inoltre stati istituiti i Siti di interesse nazionale (SIN) del Sulcis Iglesiente Guspinese (2001), di Porto Torres (2002). Nel 2008 è stato dichiarato di interesse nazionale anche il sito dell'ex arsenale della Maddalena, successivamente declassato a sito di interesse regionale per modificati criteri di identificazione. In particolare, il SIN del Sulcis Iglesiente nasce per le problematiche indotte dalle numerose aree minerarie dismesse, ma include anche 3 dei principali complessi industriali della Regione (Macchiareddu, Sarroch, Portovesme), mentre il SIN di Porto Torres è delimitato dalla perimetrazione dell'omonimo complesso industriale. Circa un quarto dei siti presenti nel censimento di cui si è parlato, sono interni al SIN e sono industriali⁴⁸.

È stata già sottolineata l'importanza, ai fini della tutela della biodiversità, di contenere l'inquinamento ambientale. In tal senso l'Agenda 2030 stabilisce diversi *Goal*, tra questi, proteggere e ripristinare gli ecosistemi legati all'acqua (*Goal* 6), garantire la conservazione, il ripristino e l'uso sostenibile degli ecosistemi di acqua dolce terrestri e dei loro servizi (*Goal* 15), ridurre l'impatto negativo pro capite delle città con particolare riferimento alla qualità dell'aria e alla gestione dei rifiuti (*Goal* 11).

Nel Rapporto dell'ASviS "Territori 2020" si osserva, per la Sardegna, un deterioramento per le risorse idriche (*Goal* 6), e un all'allontanamento dai *target* individuati per la qualità dell'aria (*Goal* 6, 10, 11). Questo andamento negativo si riscontra anche dagli indicatori relativi alla variazione nel tempo dell'estensione degli ecosistemi legati all'acqua e ai i livelli annuali medi di particolato sottile (PM10). Quest'ultimo dato appare in controtendenza rispetto al *trend* nazionale che mostra una diminuzione delle percentuali di PM10 nell'aria urbana.

Con riferimento al *Goal* 6, e nello specifico agli ecosistemi costieri, si evidenzia una loro particolare vulnerabilità rispetto alle azioni dell'uomo, quali la pesca eccessiva, che possono condurre a fenomeni di riduzione della biodiversità marina, per i quali si rendono necessarie misure correttive. Una conseguenza di questi fenomeni è la drastica riduzione di molti stock di specie costiere di interesse commerciale.

La Sardegna si contraddistingue per la presenza di un importante patrimonio naturalistico di particolare pregio, rappresentato da Parchi nazionali e regionali, Aree marine protette, monumenti naturali, riserve naturali, aree di rilevante interesse naturalistico e ambientale. A questo variegato patrimonio naturalistico corrispondono diversi livelli di tutela e una sovrapposizione di strumenti normativo-gestionali con notevole frammentazione di

⁴⁸ <https://portal.sardegناسira.it/siti-di-interesse-nazionale>



competenze e orientamenti che ne rende complessa e poco efficace l'attuazione. La diversificazione e il difficile coordinamento tra le politiche di gestione ostacolano, inoltre, l'armonizzazione delle misure di protezione e di valorizzazione.

Le Aree marine protette in Sardegna istituite sono 6 (Capo Caccia - Isola Piana, Isola dell'Asinara, Tavolara - Punta Coda Cavallo, Capo Carbonara, Penisola del Sinis, Capo Testa – Punta Falcone). Sono 2 i Parchi nazionali (Arcipelago della Maddalena, Parco dell'Asinara), 4 Parchi naturali regionali (Porto Conte, Gutturu Mannu, Molentargius – Saline, Tepilora).

La presenza di habitat importanti o di specie in pericolo d'estinzione sono sicuramente fattori chiave nell'istituzione di un'area protetta, ma lo sono anche le caratteristiche storiche e paesaggistiche.

Di notevole importanza è la rete dei siti Natura 2000, caratterizzata da un'estensione complessiva a terra pari a 454.533 ettari (equivalente al 18,86% della superficie regionale), relativa a 128 siti complessivi⁴⁹, tra Siti di importanza comunitaria (SIC), Zone di protezione speciale (ZPS), Zone speciali di conservazione (ZSC).

Sono 8 le zone umide in Sardegna d'importanza internazionale riconosciute ed inserite nell'elenco della Convenzione di Ramsar per l'Italia. Le zone umide d'importanza internazionale svolgono un'importante funzione ecologica per la regolazione del regime delle acque e come habitat per la flora e per la fauna.

La Direttiva 92/43/CEE "Habitat", "Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche" stabilisce come obiettivo generale il raggiungimento di uno stato di conservazione favorevole per tutti i tipi di habitat presenti sul territorio nazionale. Lo "stato di conservazione favorevole", rappresenta habitat o specie in grado di prosperare senza alcun cambiamento della gestione e delle politiche in atto. L'indicatore relativo al grado di conservazione degli habitat registra dal 2012 al 2018 un abbassamento della percentuale, passando dal 22,6% al 7,1%, in linea con il *trend* nazionale (passato dal 25,2% all'8,3%). Le principali minacce sono riconducibili agli incendi, all'urbanizzazione discontinua, alla diffusione di entità floristiche e faunistiche alloctone, alla presenza di discariche di rifiuti abbandonati, all'inquinamento delle acque superficiali interne, marine e sotterranee e al pascolo eccessivo e disboscamento.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Gli indirizzi della nuova programmazione sono finalizzati non solo a contenere la perdita di biodiversità, ma anche al miglioramento, al ripristino e alla valorizzazione dello stato di conservazione delle specie e degli habitat, attraverso l'identificazione di obiettivi strategici di tutela delle specie e degli habitat d'interesse comunitario, la definizione di collegamenti ecologici e funzionali fra le diverse aree protette in una strategia di area vasta e l'adozione di un approccio di riqualificazione ambientale del territorio nel suo complesso.

Tra le priorità espresse dalla Commissione Europea per l'Italia vi è infatti la realizzazione di infrastrutture verdi finalizzate al ripristino dell'ecosistema e all'adattamento climatico nelle aree urbane più vulnerabili ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità e all'inquinamento atmosferico.

In coerenza con le Strategie *EU Biodiversity 2030* e quella Nazionale per la biodiversità, l'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di ridurre la perdita di biodiversità finanziando gli interventi prioritari previsti nel Quadro delle azioni prioritarie d'intervento regionali (c.d. PAF), nei Piani di Gestione e/o nelle Misure di Conservazione per la Rete Natura 2000 e nei Piani dei Parchi, nonché interventi di potenziamento dei sistemi di monitoraggio. La Regione Sardegna ha approvato il *Prioritised Action Framework* (PAF) con DGR 22/4 del 17.06.2014. Il

⁴⁹ <https://www.minambiente.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia>



Piano rappresenta lo strumento di pianificazione per garantire la tutela della biodiversità dei siti della Rete Natura 2000.

Le infrastrutture verdi, secondo la definizione comunitaria⁵⁰, sono reti di aree naturali e seminaturali pianificate a livello strategico con altri elementi ambientali, progettate e gestite in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Secondo questo suggerimento, nella bozza dell'AP è previsto di aumentare la capacità di adattamento delle città ai cambiamenti climatici attraverso la realizzazione di infrastrutture verdi e blu, caratterizzati da multifunzionalità e capacità di fornire servizi eco-sistemici. Sono sostenuti anche interventi atti ad attenuare/eliminare l'esistente frammentazione degli ecosistemi e a ripristinare o creare i necessari corridoi ecologici urbani, in sinergia con le azioni di infrastrutturazione verde previste per "Clima e rischi".

Nelle aree urbane e periurbane, è anche rilevante il miglioramento della qualità dell'aria attraverso misure integrate per i diversi comparti emissivi e la realizzazione di interventi per la mobilità sostenibile, in sinergia con gli obiettivi definiti per OP3.

Con la finalità di recuperare siti industriali e terreni contaminati, in particolare nel Mezzogiorno, è data priorità ad interventi rivolti ai Siti di interesse nazionale e ai Siti di interesse regionale di cui siano state preventivamente accertati tempi di realizzazione e capacità attuative. La politica di coesione potrà inoltre finanziare interventi di bonifica dell'amianto presente in strutture/edifici pubblici o a uso pubblico, nel rispetto del principio "chi inquina paga".

La realizzazione delle infrastrutture verdi è considerata altamente prioritaria anche nel PRS, dove sono inoltre previste azioni specifiche di bonifica dei siti inquinati e la realizzazione della Rete Ecologica Regionale. Si prevede altresì la realizzazione di interventi per la tutela della salute umana in materia di inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico e rischi di incidenti rilevanti.

Nel Documento preliminare alla strategia regionale di sviluppo sostenibile, in base a tali indirizzi strategici sono definiti i seguenti obiettivi strategici regionali:

- Promuovere il benessere e la salute umana correlati al risanamento ambientale di suolo, aria e acqua (O_V4)
- Favorire il Turismo sostenibile per lo sviluppo socioeconomico e la tutela della cultura e biodiversità (O_V5)
- Conservare la biodiversità, ripristinare e valorizzare i servizi ecosistemici (O_V15).

2.2.2.6. Mobilità sostenibile

Inquadramento del contesto

La gestione della mobilità, con particolare riferimento a quella urbana, rappresenta un tema tanto attuale quanto controverso, che ha recuperato negli ultimi anni una posizione centrale sia nel dibattito scientifico, sia nell'agenda politica italiana ed europea. I responsabili delle decisioni si trovano a doversi confrontare con molte istanze, spesso tra loro confliggenti e rivolte, da un lato, a una richiesta di maggiore quantità e qualità di servizi, dall'altro, al mantenimento di una buona qualità ambientale.

In tal senso il ripensamento, orientato al cambiamento⁵¹, della mobilità in chiave sostenibile è una delle principali sfide promosse ai vari livelli di governo in termini di impatto sull'ambiente e di efficienza degli spostamenti. La dimensione auspicata è quella di "una mobilità sostenibile, sicura, interconnessa e pulita",

⁵⁰ EU EC; 2013; "Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in EU"; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al CESE e al Comitato delle Regioni; COM(2013) 249 final

⁵¹ Comunicazione della Commissione Europea COM(2018) 293



con un forte contributo dell'innovazione tecnologica⁵². In questa cornice sono definiti gli obiettivi della politica infrastrutturale e dei trasporti del Paese, in correlazione con gli indirizzi internazionali sulla sostenibilità (*Green Deal* europeo, Agenda ONU 2030).

L'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile, nello specifico, definisce come *target* per il raggiungimento del *Goal* 11 sulle città e comunità più sostenibili, "fornire l'accesso ai sistemi di trasporto sicuri e convenienti per tutti", con particolare riguardo all'uso dei mezzi pubblici. L'addensamento delle attività economiche nelle aree urbane, infatti, insieme al consolidarsi di stili di mobilità dei cittadini sempre più frammentati, ha prodotto negli ultimi anni una crescita generalizzata della domanda di trasporto delle persone e delle merci, soddisfatta in larga parte da mezzi privati di locomozione.

L'uso e l'efficienza dei mezzi di trasporto pubblici, la congestione legata al traffico e l'inquinamento atmosferico, sono alcuni degli aspetti cruciali legati alla mobilità urbana, che a seguire saranno analizzati, anche attraverso la lettura e valutazione di indicatori significativi.

Tabella 2.13. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema "Mobilità sostenibile" – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ⁵³ |
|--|----------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici | 15,69 | 13,99 | 16,74 | 14,62 | 13,56 | 17,03 | 15,35 | 14,44 | 14,31 | 18,24 | 16,69 | 15,64 | 14,31 | 18,08 |
| Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia | 108,81 | 105,57 | 107,43 | 76,61 | 79,49 | 84,03 | 78,18 | 77,11 | 76,97 | 72,99 | - | - | 55,50 | 180,94 |
| SDG 7.2.1. Quota di energia da fonti rinnovabili sui consumi totali finali di energia | | | | | | | | | | | | | | |
| Consumi di energia da fonti rinnovabili nel settore trasporti (in % del consumo finale lordo di energia) | | | | | 5,3 | 4,5 | 3,9 | 5,3 | 6,0 | 4,9 | - | - | - | 6,5 |
| SDG 11.2.1 Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità | | | | | | | | | | | | | | |
| Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiedono | | | 24,9 | 23,1 | 24,1 | 19,8 | 26,2 | 24,0 | 27,5 | 27,8 | 29,9 | - | 37,7 | 32,4 |
| Persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati | | 82,7 | 78,3 | 78,2 | 77,2 | 77,5 | 74,8 | 75,8 | 77,8 | 76,1 | 79,7 | 77,9 | 76,1 | 74,2 |
| SDG 11.6.2. - Livelli annuali medi di particolato sottile (PM 10 e PM2,5) nelle città (ponderato sulla popolazione) | | | | | | | | | | | | | | |
| Qualità dell'aria urbana - PM10 (%) | - | - | - | - | - | - | 7,7 | 7,7 | 7,1 | 7,7 | 9,1 | | 3,3 | 22,0 |
| Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (%) | - | - | - | - | - | 23,5 | - | - | - | 7,7 | - | - | 12,4 | 19,6 |
| Superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM10 nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana (Cagliari) | 33 | 59 | 98 | 104 | 78 | 35 | 65 | 59 | 50 | 43 | 45 | - | - | 28 |
| Superamenti del valore limite giornaliero previsto per il | 21 | 17 | 12 | 3 | 1 | 0 | 7 | 1 | 9 | 2 | 11 | - | - | 28 |

⁵² Ibidem

⁵³ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ⁵³ | |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------------------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | | 2019 |
| PM10 nei comuni capoluogo di provincia/città metropolitana (Sassari) | | | | | | | | | | | | | | |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo" - Dati ISTAT "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

Il trasporto urbano in Italia, come accennato, è fortemente incentrato sull'uso dell'automobile, in misura ben superiore alla media europea. Considerando il contesto regionale, i dati in Tabella mostrano, in relazione all'uso dei mezzi di trasporto pubblico, un costante, anche se minimo, miglioramento dei valori presi a riferimento. Con particolare riguardo all'ultimo valore disponibile, un confronto con l'Italia evidenzia un ritardo della Sardegna che però, rispetto al Mezzogiorno, risulta avere numeri migliori.

In relazione agli indicatori SDG 11.2.1 relativi alla percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, si rileva un *trend* negativo, sia per quanto riguarda le famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici che aumenta tra il 2010 e il 2018 del 20%, sia in relazione alla propensione all'uso del mezzo privato per raggiungere il luogo di lavoro che, sebbene in diminuzione nel periodo, mostra nel 2019 un valore ancora elevato (77,9%) rispetto al dato del Mezzogiorno (76,1%) e dell'Italia nel suo complesso (74,2%). Si evidenzia, dunque, la necessità di incentivare maggiormente il trasporto pubblico o comunque il trasporto alternativo al mezzo privato.

I trasporti sono una delle principali cause dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas a effetto serra nelle aree urbane. I costi della congestione del traffico per la società sono stimati in circa 270 miliardi di euro all'anno⁵⁴ nell'UE. Molte città europee risentono di questa incidenza negativa anche con una cattiva qualità dell'aria e superano regolarmente i valori limite stabiliti dalla direttiva UE 2008/50/CE. Ben il 96% dei cittadini dell'UE residenti in aree urbane è esposto a livelli di inquinanti atmosferici ritenuti dannosi per la salute dall'Organizzazione mondiale della sanità e, inoltre, recenti studi considerano la scarsa attività fisica un grave effetto negativo conseguente all'eccessivo uso dell'auto. Il materiale particolato aerodisperso anche dai veicoli a combustibile fossile (PM10), in particolare, è tra gli inquinanti atmosferici con maggiore impatto sulla salute umana.

I livelli annuali medi di particolato sottile nelle città sarde (ponderato sulla popolazione) mostrano in Tabella valori inferiori rispetto al dato per l'Italia (3,3% su 22% per PM10; 12,4% su 19,6% per Biossido di Azoto).

Il Report prodotto da ISPRA per il 2018, che restituisce il quadro sulla qualità dell'aria nelle Città Metropolitane italiane, evidenzia che Cagliari nell'anno di rilevazione 2017 non ha superato il valore limite di emissioni di PM10 fissato dalla normativa. Considerando invece i dati riportati in Tabella per il periodo 2008-2019 relativi al "Superamento del valore limite giornaliero previsto sui livelli annuali medi di PM10, nelle città di Cagliari e Sassari" si può notare un andamento negativo per Cagliari rispetto a Sassari e al dato riferito all'Italia. La relazione annuale sulla qualità dell'aria in Sardegna (anno 2018)⁵⁵ conferma, infatti, che il carico emissivo dell'agglomerato di Cagliari è abbastanza elevato relativamente alla maggior parte degli inquinanti. Le cause sono da attribuirsi non solo al trasporto su strada ma anche al riscaldamento domestico. Tuttavia, si segnala che la qualità dell'aria non presenta nessuna violazione normativa, con una significativa riduzione della criticità

⁵⁴ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_06/SR_Sustainable_Urban_Mobility_IT.pdf

⁵⁵ <https://portal.sardegnaasira.it/rete-di-misura-in-siti-fissi>



di PM10, rispetto alle precedenti annualità. Nella Relazione si riportano i dati anche sugli ambiti urbani di Sassari e Olbia, per i quali si registrano carichi inquinanti nella norma.

In conclusione, la Sardegna registra un allontanamento, sia nel lungo sia nel breve periodo, dal *target* prefissato per il *Goal* 11 dell'Agenda 2030 sulla qualità dell'aria⁵⁶.

Per quanto riguarda l'uso di energia da fonti rinnovabili nel settore dei trasporti, la Direttiva (UE) 2019/1161, stabilisce per il 2030 un obiettivo minimo in termini di consumi coperti da fonti rinnovabili pari al 14%. Il Report Energia e Trasporti 2017 pubblicato da Gestore Servizi Energetici Spa⁵⁷ fornisce il quadro sui consumi finali di energia, per le diverse fonti, a livello nazionale nel settore dei Trasporti e, con particolare riferimento ai consumi coperti da fonti energetiche rinnovabili, evidenzia per la Sardegna una crescita costante dal 2005 al 2016, ma con valori più bassi rispetto all'Italia, come riportato in Tabella.

In riferimento agli strumenti di pianificazione di settore, si evidenzia che la Regione Sardegna si è dotata nel 2008 del Piano regionale dei trasporti e a novembre 2020 è partita l'attivazione preliminare del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica del suo aggiornamento. Nell'ambito di quest'ultimo si intendono individuare soluzioni di trasporto collettivo innovative e competitive con l'auto privata, per contribuire a contenere i costi esterni del trasporto (incidentalità, inquinamento, congestione del traffico, degrado accelerato delle infrastrutture)⁵⁸. Per i piani urbani della mobilità sostenibile, definiti dalle Linee Guida ELTIS importanti strumenti strategici e di indirizzo⁵⁹, sono partiti i processi di definizione per Sassari, Nuoro e Oristano e per la Città Metropolitana di Cagliari.

Ai fini dell'individuazione dei fabbisogni e delle priorità infrastrutturali per la Regione non si può prescindere dagli effetti negativi, ancora non del tutto prevedibili, che l'emergenza sanitaria legata al CoViD-19, sta provocando e provocherà sul sistema produttivo, economico, sociale e dei trasporti.

In particolare, la crisi provocata dalla pandemia ha fortemente segnato il sistema dei trasporti di passeggeri che, verosimilmente, continuerà a vivere nei prossimi mesi una situazione emergenziale, anche a causa dei forti condizionamenti derivanti dalle precauzioni sanitarie e di distanziamento sociale da adottare per il contenimento dei contagi. Il crollo della domanda di mobilità e dell'offerta di servizi di trasporto del settore aereo, ferroviario, su gomma di lunga percorrenza e del TPL, specialmente con riferimento al settore privato, sono alcuni degli effetti rilevati. Ulteriori conseguenze sono riconducibili a una riluttanza da parte dei cittadini verso gli spostamenti "non indispensabili", legati alla paura del contagio e a una perdita di fiducia nei servizi di trasporto. L'offerta di servizi di trasporto diventa quindi economicamente poco sostenibile per le aziende a causa del distanziamento sociale da garantire a bordo. Si prevede, contemporaneamente, un aumento degli spostamenti così detti "individuali", ovvero quelli svolti a piedi, in bici, in moto e in auto.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

In questo contesto il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei, prevede tra i suoi obiettivi, la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile. Il *Country Report 2019* definisce tra i settori di investimento prioritari:

- Il sostegno delle piattaforme intermodali, delle forme di mobilità attiva e innovativa, (come le biciclette);

⁵⁶ Rapporto ASViS Territori 2020

⁵⁷ Documento elaborato nell'ambito delle attività di monitoraggio statistico dello sviluppo delle energie rinnovabili in Italia affidate al GSE dall'articolo 40 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

⁵⁸ Documento di analisi preliminare per la Valutazione ambientale strategica del Piano regionale dei trasporti (novembre 2020)

⁵⁹ "Guidelines for developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plan" approvate nel 2014 dalla Direzione Generale per la Mobilità e i Trasporti della Commissione Europea



- Il sostegno di infrastrutture di trasporto pulite (metropolitana, tram, metropolitana leggera);
- l'ampliamento dell'infrastruttura per la mobilità elettrica;
- le soluzioni di trasporto intelligenti per migliorare l'uso delle infrastrutture e la qualità dei servizi.

Le raccomandazioni sono fortemente orientate all'integrazione delle politiche in materia di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e alla riduzione delle emissioni di carbonio. Auspicano, in tal senso, una mobilità regionale sostenibile, resiliente al clima, intelligente e intermodale.

Il documento preliminare alla stesura dell'AP recepisce gli orientamenti comunitari e specifica che interventi sulla mobilità urbana andranno individuati in coerenza con i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) o con altri pertinenti strumenti di settore. Il PUMS, ove non richiesto *ex lege*, potrà costituire un criterio premiale per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Sono definiti come prioritari:

- a. la riqualificazione dei servizi di TPL con interventi sulle reti urbane e metropolitane e la sostituzione delle flotte su gomma, ferro e acqua, riducendone la vetustà ed accrescendone l'efficienza energetica;
- b. il potenziamento dei nodi di scambio fra mobilità urbana ed extra-urbana e dei servizi collegati anche con il ricorso a soluzioni digitali (ITS) per integrare percorsi stradali e ferroviari;
- c. la riduzione degli impatti della logistica urbana su congestione e qualità dell'aria con l'adozione delle flotte ecologiche);
- d. la promozione dello *shift* modale, anche verso la mobilità "dolce" (piste ciclabili, ciclovie e percorsi pedonali), *on demand* o condivisa (*ride, bike e car sharing*), la micro-mobilità "a zero emissioni" e con percorsi preferenziali (tra cui i cd. *Bus Rapid Transit*);
- e. la diffusione di soluzioni note come MaaS (*Mobility as a Service*) per aggregare, modulare e adeguare in tempo (quasi) reale l'offerta di spostamenti alla domanda, sfruttando il potenziale dei *big data* per limitare le ridondanze di offerta.

Nel PSR il miglioramento della mobilità sostenibile è promosso attraverso il sostegno della mobilità dolce (pedonalità, ciclabilità, *sharing*, etc.) e del trasporto pubblico, per creare alternative all'utilizzo dell'auto privata.

Tra le soluzioni ipotizzate per la mobilità alternativa vengono incluse azioni che supportano i sistemi di trasporto elettrici e di mobilità dolce al fine di ridurre l'inquinamento urbano e l'impatto ambientale legato agli spostamenti.

Le azioni previste nel PRS sono orientate al completamento della rete metrotranviaria, al rinnovo parco autobus e all'integrazione tariffaria.

Sotto il profilo della sostenibilità ambientale ed energetica e della riduzione dell'inquinamento, nel DEF 2020⁶⁰ si promuovono scelte di investimento rivolte ad infrastrutture e servizi che prediligano il ricorso a soluzioni progettuali più ecocompatibili e/o a fonti energetiche rinnovabili/poco inquinanti. Si evidenzia in tal senso l'opportunità di definire delle politiche di mobilità sostenibile in sinergia con la pianificazione delle infrastrutture energetiche.

⁶⁰ Allegato al Documento di Economia e Finanza 2020: *L'Italia Resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture*.



La Regione ha infine tradotto il quadro complessivo delle linee di indirizzo su citate nel documento preliminare SRSvS in due obiettivi prioritari:

- Rafforzare il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile (O_C2)
- Ridurre l'impatto ambientale e rafforzare la sicurezza delle infrastrutture stradali (O_C3).

2.2.2.7. SWOT Analysis OP2: “Una Sardegna più Verde”

| ENERGIA | |
|--|---|
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità di pianificazione di settore • Produzione di energia elettrica da Fonte Rinnovabile di Energia (FER) in aumento, attualmente pari al 27% dei consumi finali (<i>target</i> 2030, 32%) • Incentivazione e sviluppo delle reti intelligenti (<i>smart grid</i>) già avviato nella precedente programmazione | <ul style="list-style-type: none"> • Parziale inadeguatezza delle reti di infrastrutture energetiche (elettricoli, stoccaggi, ecc.), a sostenere lo sviluppo di <i>smart-cities</i> e di sistemi energetici distribuiti • Carenza di investimenti nella componente pubblica • Incapacità di adottare soluzioni che comportino un approccio di sistema e cooperativo fra soggetti pubblici e privati e nell'ambito delle collaborazioni private; • Attività produttive fortemente legate all'uso di combustibili fossili • Elevato numero di centri di domanda di energia, frammentati sul territorio, che ostacolano il risparmio energetico |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Emanazione delle direttive e dei regolamenti a livello comunitario del <i>Clean Energy Package</i> nel corso del 2019 • <i>Input</i> nazionali per l'efficientamento energetico • Costo delle rinnovabili di nuova costruzione in diminuzione | <ul style="list-style-type: none"> • Mancato aggancio alla transizione energetica in assenza di risposte adeguate in termini di decarbonizzazione • Vulnerabilità dei sistemi energetici del territorio ed impatti dovuti ai cambiamenti climatici |
| CLIMA E RISCHI | |
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità di piani di settore • Disponibilità di una strategia regionale sull'Adattamento ai cambiamenti climatici (2019) • In fase di realizzazione di sistemi di allerta precoce per gli incendi (finanziati con il POR FESR 2014-20) • In fase di realizzazione di interventi di difesa dal rischio frane, alluvioni ed erosione costiera (finanziati con il POR FESR 2014-20) | <ul style="list-style-type: none"> • Modificazioni costanti nell'assetto delle zone costiere dovute sia a cause naturali sia a pressioni antropiche • Inadeguatezza degli strumenti di monitoraggio, pianificazione e gestione per la tutela e valorizzazione delle zone costiere • Presenza di criticità strutturali connesse all'assetto idrogeologico |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Integrazione degli strumenti di programmazione e pianificazione con la Strategia regionale sull'Adattamento ai cambiamenti climatici | <ul style="list-style-type: none"> • Elevata vulnerabilità ai cambiamenti climatici |
| GESTIONE DELL'ACQUA | |
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità di piani di settore • Elevata qualità ecologica sul totale dei corpi idrici delle acque superficiali (fiumi e laghi) e sotterranee | <ul style="list-style-type: none"> • Primato negativo per la Sardegna per le perdite di rete • Elevato ricorso a trattamenti di potabilizzazione dell'acqua • Sovraccarico degli impianti di depurazione |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Riordino della <i>governance</i> in materia di pianificazione di risorse idriche | <ul style="list-style-type: none"> • Sovrapposizione di piani e competenze istituzionali • Emergenze idriche legate alla posizione geografica e al cambiamento climatico • Rischio di desertificazione • Influenza delle attività antropiche sullo stato quali-quantitativo delle risorse idriche |



| ECONOMIA CIRCOLARE | |
|---|--|
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità di piani di settore • Buoni dati sulla raccolta differenziata • Dati sulla produzione e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi migliori se confrontati con il resto d'Italia | <ul style="list-style-type: none"> • Basso ricorso al riciclo e al recupero • Mancata chiusura delle filiere produttive in un'ottica di economia circolare |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Approvazione del disegno di legge sulla gestione integrata dei rifiuti urbani | <ul style="list-style-type: none"> • Diminuzione dei volumi di discarica disponibili |
| BIODIVERSITÀ, INFRASTRUTTURE VERDI, INQUINAMENTO | |
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilità di piani di settore (Piani di gestione SIC/ZPS; Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani – Sez. Bonifica delle aree inquinate) • Presenza di un patrimonio naturalistico variegato e di grande pregio | <ul style="list-style-type: none"> • Presenza di siti inquinati • Peggioramento sul dato regionale di conservazione favorevole di habitat e specie • Peggioramento dei dati della qualità dell'aria in ambito urbano |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • PAF in corso di approvazione | <ul style="list-style-type: none"> • Sovrapposizione di strumenti normativi e gestionali e di competenze per la tutela della biodiversità |
| MOBILITÀ SOSTENIBILE | |
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none"> • Piani urbani della mobilità sostenibile in fase di elaborazione per i principali capoluoghi di Provincia e per la Città Metropolitana di Cagliari • Recente rinnovo della flotta degli autobus con inserimento di mezzi elettrici • Propensione a forme di mobilità alternativa grazie al clima favorevole • Sistemi di controllo e gestione di bordo realizzati per tutta la flotta ARST • Realizzati sistemi di pensiline e paline intelligenti per informare in tempo reale gli utenti di reti di trasporto urbano • Attivati sistemi di bigliettazione elettronica per una più efficace programmazione del trasporto pubblico. | <ul style="list-style-type: none"> • Basso ricorso all'intermodalità dei sistemi di trasporti della Sardegna • Difficoltà di coordinamento tra i trasporti pubblici urbani, e i trasporti extraurbani • Limitato uso del trasporto pubblico rispetto ai mezzi privati • Utilizzo limitato di piattaforme di car sharing e bike sharing • Ricorso alle Fonti rinnovabili nel settore dei trasporti ancora modesto • <i>Trend</i> negativo rispetto al raggiungimento dell'obiettivo Agenda 2030 sulla qualità dell'aria • Scarsa diffusione di vetture elettriche. |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aggiornamento in corso del Piano regionale dei trasporti • Crescita di interesse da parte dell'opinione pubblica verso forme di trasporto pubblico sostenibile e rispettoso dell'ambiente • Costi inferiori di car sharing e bike sharing rispetto all'acquisto e al mantenimento di mezzi privati | <ul style="list-style-type: none"> • Modello di mobilità dei residenti fortemente orientato all'uso di veicoli privati con motore a combustione. |



2.2.2.8. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità

Principali procedure o tipologie di intervento attivate nel corso del 2014-2020

Tema "Energia"

- i. Sostegno alla realizzazione di sistemi di distribuzione intelligenti (Installazione di un impianto solare termodinamico e un impianto fotovoltaico nel Comune di Ottana)
- ii. Interventi rivolti alla riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche (Efficientamento energetico del Parco Tecnologico della Sardegna)
- iii. Sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo (Realizzazione di un impianto di produzione di energia solare nell'area industriale di Ottana 4° lotto)
- iv. Interventi di efficientamento energetico su edifici pubblici e collegamento delle micro-reti intelligenti presso gli Enti Locali (Bandi Unità di Progetto)
- v. Sviluppo di progetti sperimentali di reti intelligenti nei Comuni della Sardegna (Bando a sportello per l'installazione di reti intelligenti, *smart grids*)
- vi. Interventi rivolti alla riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche (Efficientamento energetico sugli immobili del patrimonio di edilizia residenziale pubblica di proprietà di AREA)

Tema "Clima e rischi"

- i. Interventi di mitigazioni del rischio relativo a fenomeni legati alle alluvioni, alle frane e all'erosione costiera
- ii. Sistemi di allerta precocie con particolare riferimento agli incendi (Realizzazione di una Rete radio interoperabile, Ampliamento della Rete fiduciaria di telemisura per il monitoraggio delle variabili meteo utilizzate dalla modellistica AIB)

Tema "Gestione dell'acqua"

- i. Interventi di efficientamento della rete idrica e riduzione delle perdite di rete

Tema "Economia circolare"

- i. Interventi di ottimizzazione del sistema di gestione dei rifiuti con particolare riferimento all'efficientamento di impianti di compostaggio esistenti

Tema "Tutela della biodiversità, infrastrutture verdi e inquinamento"

- i. Avviso pubblico mediante procedura a sportello per le azioni previste nel *Prioritized Action Framework (PAF)* e nei Piani di Gestione della Rete Natura 2000
- ii. Interventi di tutela della biodiversità e di ripristino dei servizi ecosistemici, anche nell'ambito della Programmazione Territoriale

Tema "Mobilità sostenibile"

- i. Potenziamento del parco mezzi del TPL nell'ambito delle aree urbane di Cagliari e Sassari. (Acquisto di 3 Unità di Trazione elettriche a scartamento ridotto)
- ii. Interventi a supporto del sistema di tariffazione integrato multimodale (urbano, extraurbano, gomma, ferro), al fine di promuovere e facilitare il ricorso al TPL e all'intermodalità (Sistema di bigliettazione elettronica e di monitoraggio della flotta di ARST) (Appalto Fibra Ottica - Integrazione funzionale della rete realizzata da ITS Area Vasta Sc.a r.l.)
- iii. Interventi finalizzati ad aumentare l'efficienza, l'attrattività e l'accessibilità del trasporto pubblico locale. (Metro Cagliari: estensione della linea 1 con il collegamento Repubblica-Stazione RFI e il raddoppio del tratto Caracalla-Largo Gennari)
- iv. Realizzazione di sistemi di controllo e di gestione del trasporto pubblico urbano ed extraurbano al fine di aumentare i livelli di sicurezza del personale e dei passeggeri (Realizzazione dei sistemi di controllo e gestione di bordo per la flotta ARST).

2.2.3. "Una Sardegna più connessa"

L'OP3 "Un'Europa più connessa" si propone di raggiungere il miglioramento delle reti per la mobilità e il trasporto attraverso i seguenti obiettivi specifici:

- i) Sviluppare la rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile
- ii) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera.

2.2.3.1. Rete TEN-T

Al momento risulta estremamente modesto il coinvolgimento della Sardegna nella Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), con Cagliari inserita come nodo urbano nella rete centrale TEN-T, nella componente



“marittima”, per il collegamento con le “Autostrade del Mare”. Per tale motivo, in assenza di considerazioni e precisi indirizzi in proposito, l’obiettivo specifico non risulta oggetto della presente trattazione.

2.2.3.2. Mobilità Locale

Inquadramento del contesto

Il trasporto pubblico locale riveste un ruolo particolarmente importante nelle dinamiche economiche e sociali della Sardegna, al fine di favorire l’accesso ai servizi – specialmente quelli rari e di eccellenza –, gli spostamenti per lavoro o per il tempo libero e quelli degli studenti, soprattutto verso le scuole superiori,

Conseguentemente, la densità e la qualità del trasporto pubblico locale contribuiscono a sviluppare una mobilità efficiente e sostenibile. In tal senso, oltre a cercare di soddisfare l’esigenza di semplificare e rendere più efficiente il settore, sono perseguiti anche in tale ambito gli obiettivi europei di riduzione dei livelli di inquinamento dell’aria, attraverso un piano di sostegno finanziario del settore ed un processo di riforma, orientato al principio della centralità del cittadino-utente (Decreto legge del 24 aprile 2017, n. 50 convertito con legge del 21 giugno 2017, n. 96). Un sistema di trasporto pubblico locale diffuso, sicuro e confortevole, meno inquinante, più coordinato con gli assetti urbanistici e territoriali, è perciò un elemento determinante della mobilità sostenibile, non solo per l’impatto diretto in termini di emissioni, ma anche per favorire l’aumento degli utenti, la riduzione dell’uso dei mezzi privati con motore a combustibili fossili e il miglioramento della qualità della vita in generale.

Tabella 2.14. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema “Reti di Trasporto” – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ⁶¹ |
|---|----------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Utilizzo di mezzi pubblici di trasporto da parte di occupati, studenti, scolari e utenti di mezzi pubblici | 15,69 | 13,99 | 16,74 | 14,62 | 13,56 | 17,03 | 15,35 | 14,44 | 14,31 | 18,24 | 16,69 | 15,64 | 14,31 | 18,08 |
| Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia | 108,81 | 105,57 | 107,43 | 76,61 | 79,49 | 84,03 | 78,18 | 77,11 | 76,97 | 72,99 | - | - | 55,50 | 180,94 |
| Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario (lavoratori, scolari e studenti che usano mezzi di trasporto) | 3,7 | 1,3 | 3,7 | 3,1 | 2,2 | 3,6 | 3,7 | 0,9 | 0,3 | 2,3 | 1,6 | 2,0 | 3,7 | 5,2 |
| Indice di utilizzazione del trasporto ferroviario (utenti del treno) | 13,9 | 12,9 | 13,1 | 9,4 | 9,0 | 11,7 | 14,6 | 11,4 | 11,4 | 15,7 | 14,7 | 14,1 | 24,3 | 37,0 |
| Lunghezza della rete stradale (strade provinciali, regionali e di interesse nazionale sulla superficie regionale) | 35,1 | 33,9 | 36,8 | 36,0 | 37,4 | 37,5 | 37,4 | - | - | - | - | - | 69,8 | 58,1 |

⁶¹ L’anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l’Italia è l’ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ⁶¹ |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| SDG 11.2.1 Percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, per sesso, età e persone con disabilità | | | | | | | | | | | | | | |
| Famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con mezzi pubblici nella zona in cui risiedono | | | 24,9 | 23,1 | 24,1 | 19,8 | 26,2 | 24,0 | 27,5 | 27,8 | 29,9 | - | 37,7 | 32,4 |
| Persone che si spostano abitualmente per raggiungere il luogo di lavoro solo con mezzi privati | | 82,7 | 78,3 | 78,2 | 77,2 | 77,5 | 74,8 | 75,8 | 77,8 | 76,1 | 79,7 | 77,9 | 76,1 | 74,2 |
| SDG 11.6.2 - Livelli annuali medi di particolato sottile (PM 10 e PM2,5) nelle città (ponderato sulla popolazione) | | | | | | | | | | | | | | |
| Qualità dell'aria urbana - PM10 (%) | - | - | - | - | - | - | 7,7 | 7,7 | 7,1 | 7,7 | 9,1 | | 3,3 | 22,0 |
| Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (%) | - | - | - | - | - | 23,5 | - | - | - | 7,7 | - | - | 12,4 | 19,6 |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; ISTAT "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

Secondo i dati ISTAT e ACI, elaborati nel Rapporto Pendolaria – Legambiente (2018) con dati riferiti al 2017 in Sardegna, circa il 16% della popolazione utilizza i mezzi di Trasporto Pubblico Locale (TPL) per motivi di studio e di lavoro, contro una media italiana intorno al 18%. La percentuale relativa ai "Passeggeri trasportati dal TPL nei comuni capoluogo di provincia" è notevolmente inferiore rispetto alla media nazionale anche se il dato è nettamente migliore se confrontato con il resto del Mezzogiorno (circa 73 contro 56 e 181 rispettivamente).

In Sardegna, secondo il citato Rapporto, nel 2017 circolavano 0,9 autobus ogni 1.000 abitanti (per un totale di 3.162 autobus), dato poco al disotto della media nazionale. Di questi, 574 effettuano il servizio di TPL urbano, mentre i rimanenti sono adibiti al trasporto extra-urbano. Dalla stessa analisi emerge che circa l'83,8% dei mezzi in circolazione erano di classe ambientale uguale o superiore agli Euro 5, mentre solo lo 0,9% è costituito da veicoli altamente inquinanti. Questo dato è nettamente al di sopra sia della media nazionale (21,7%), sia della quota riferita all'area del Mezzogiorno (25,2%).

In relazione agli indicatori SDG 11.2.1 relativi alla percentuale di popolazione che ha un accesso comodo al trasporto pubblico, si rileva una tendenza negativa per quanto riguarda le famiglie che dichiarano difficoltà di collegamento con i mezzi pubblici, che aumenta tra il 2010 e il 2018 del 20%. Analogamente, in relazione alla propensione all'uso del mezzo privato per raggiungere il luogo di lavoro, il dato mostra nel 2019 un valore ancora superiore (77,9%) a quello del Mezzogiorno (76,1%) e dell'Italia nel suo complesso (74,2%). Si evidenzia, dunque, la necessità di incentivare maggiormente il trasporto pubblico o comunque il trasporto alternativo al mezzo privato.

Un'ulteriore considerazione può riguardare la percentuale di strade provinciali, regionali e di interesse nazionale sulla superficie regionale. Sebbene l'ultimo valore disponibile sia riferito al 2014, appare significativa la differenza rispetto ai dati riferiti al Mezzogiorno e all'Italia, ma la situazione non va enfatizzata oltre misura in considerazione dell'ampia superficie dell'Isola, del numero dei centri abitati da collegare e della relativamente modesta densità abitativa.

Particolarmente significativi risultano i dati che descrivono l'utilizzo del trasporto ferroviario. Infatti, l'uso del treno in Sardegna risulta al di sotto della percentuale di utilizzo del resto d'Italia (meno della metà) e del



Mezzogiorno. A tal proposito, secondo il già citato Rapporto Pendolaria, nel 2017 in Sardegna circolavano 124 treni, con una età media pari a 17,8 anni e una percentuale di treni con età superiore a 15 anni pari al 67,8%. Tali dati, se non migliorati nel frattempo, segnalano un ritardo rispetto alla media italiana nel livello di ammodernamento del materiale rotabile su ferro.

In termini di qualità infrastrutturale sono state considerate le percentuali dei km di rete ferroviaria a binario semplice, anziché doppio, e dei km di rete non elettrificata. Sempre secondo il succitato Rapporto, la rete ferroviaria è di 599 km, di cui il 92% è a binario semplice e il 100% a binari non elettrificati. Queste percentuali evidenziano anche in questo caso un ritardo in termini di qualità infrastrutturale.

I trasporti sono una causa non secondaria dell'inquinamento atmosferico e delle emissioni di gas a effetto serra. I costi della congestione del traffico per la società sono stimati in circa 270 miliardi di euro all'anno nell'UE. Il materiale particolato aerodisperso anche dai veicoli a combustibile fossile (PM10), in particolare, è tra gli inquinamenti atmosferici con maggiore impatto sulla salute umana.

I livelli annuali medi di particolato sottile nelle città sarde (ponderato sulla popolazione) mostrano in Tabella valori inferiori rispetto al dato per l'Italia (3,3% su 22% per PM10; 12,4% su 19,6% per Biossido di Azoto).

La Sardegna registra un allontanamento, sia nel lungo che nel breve periodo, dal target prefissato per il Goal 11 dell'Agenda 2030 sulla qualità dell'aria.

In riferimento all'eventuale implementazione del TPL in Sardegna si potrebbero considerare, oltre ai dati presentati nelle tabelle, anche le caratteristiche delle realtà territoriali sarde. In proposito, il documento Assetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale report - rilevazione Sardegna, redatto all'interno del Progetto ReOPEN SPL, (Delibera n. 48 del 30 marzo 2017 emessa dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti), propone criteri di tipo territoriale che gli Enti per la programmazione e pianificazione del TPL possono impiegare per l'identificazione delle aree a domanda debole. In riferimento a tale documento, i criteri in esso adottati, a titolo esemplificativo, indicano che un'area può essere considerata a domanda debole se il suo territorio presenta:

1. densità abitativa pari o inferiore a 50 abitanti/km² (in alcuni 30 abitanti/km²);
2. basso grado di urbanizzazione: percentuale di popolazione residente in celle cosiddette rurali - ossia aventi densità inferiore a 300 abitanti/km² e 5.000 abitanti complessivi - maggiore del 50%;
3. popolazione di età elevata: percentuale di popolazione residente (stabilita dagli enti competenti) di età maggiore o uguale a 70 anni;
4. quota altimetrica maggiore di 600 metri sopra il livello del mare.

Considerando che la densità di abitanti in Sardegna è circa 68,6, e tenuto conto della forte concentrazione nei principali aggregati urbani, verosimilmente nei sistemi territoriali minori il valore della densità abitativa potrebbe trovarsi al di sotto dei valori indicati.

Inoltre, i criteri di tipo territoriale sono sintetizzati dal basso grado di urbanizzazione che coinvolge l'89,9% dei comuni sardi, dato di circa 20 punti percentuali al di sopra della media italiana. Similmente, la percentuale di comuni con bassa densità abitativa risulta di circa 40 punti superiore rispetto alla media italiana. Questi dati, ad esclusione del valore sulla quota altimetrica, suggerirebbero un'elevata presenza di aree a "domanda debole", rispetto alle macroaree di riferimento.

Dal punto di vista normativo, la legge regionale 7 dicembre 2005, n. 21 e il d.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46 disciplinano il trasporto pubblico locale in Sardegna. Il principale strumento di pianificazione è rappresentato dal Piano Regionale dei Trasporti (PRT) (art. 14 L. R. 21/2005), che rappresenta lo strumento di pianificazione



di medio-lungo termine per favorire lo sviluppo integrato dei trasporti in Sardegna ed è finalizzato alla realizzazione delle condizioni di continuità territoriale. Il Piano è articolato per i comparti terrestri, aereo e marittimo, lacuale e fluviale dell'isola. L'ultimo PRT è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 66/23 del 27 novembre 2008. A novembre 2020 c'è stata l'attivazione preliminare del procedimento di Valutazione Ambientale Strategica del suo aggiornamento.

Lo strumento attuativo di breve-medio termine del PRT sono i Programmi Triennali regionali (art. 15 L.R. 21/2005) approvati dalla Regione, attraverso i quali vengono predisposti e approvati gli indirizzi e i criteri per il dimensionamento del trasporto locale e il programma i servizi minimi.

A livello locale gli strumenti di pianificazione sono rappresentati dai Piani Provinciali (o della Città Metropolitana) (art. 16 L.R. 21/2005) e dai Piani Urbani di Traffico (art. 17 L.R. 21/2005).

I Piani Provinciali costituiscono lo strumento di pianificazione del trasporto pubblico locale in ambiti territoriali omogenei. Hanno l'obiettivo di assicurare la mobilità nell'ambito dei rispettivi territori nel rispetto degli indirizzi della pianificazione regionale. Nel caso in cui interessino territori appartenenti a più province sono predisposti dalla Provincia ove risiede la maggior parte della popolazione, d'intesa con le altre province e i comuni interessati.

I Piani Urbani di Traffico o Piani Comunali sono adottati dai comuni con popolazione residente superiore a trentamila abitanti e da quelli con popolazione residente inferiore a trentamila abitanti che registrino, anche solo in alcuni periodi dell'anno, una particolare affluenza turistica, ovvero risultino interessati da elevati fenomeni di pendolarismo o siano impegnati per altre particolari ragioni alla soluzione di rilevanti problematiche derivanti da congestione della circolazione stradale (art. 36 d.lgs. 285/92). Essi sono predisposti sulla base degli indirizzi della Regione e tenuto conto della pianificazione provinciale. Ancorché non esplicitamente previsto dalla disciplina regionale, gli enti competenti, potrebbero, auspicabilmente, garantire la coerenza tra il Piano Attuativo del TPL e i rispettivi Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS).

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Il Country Report evidenzia come l'Italia abbia iniziato ad adottare piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS)⁶², la cui approvazione entro ottobre 2020 è un prerequisito per accedere ai fondi e ai prestiti nazionali. Alla fine del 2019 in Italia erano stati approvati 35 PUMS (con solo due città metropolitane — Bologna e Genova), altri 35 erano stati ultimati ma non ancora approvati e 88 erano in fase di preparazione. Il decreto-legge "Clima"⁶³ è un esempio degli strumenti che promuovono la qualità dell'aria. Il piano strategico nazionale per una mobilità sostenibile, adottato nel 2019, assegna 3,7 miliardi di EUR al rinnovamento del parco di autobus pubblici locali.

Inoltre, come indicato nell'Accordo di Partenariato, gli interventi sulla mobilità urbana saranno individuati in coerenza con i PUMS o con altri pertinenti strumenti di settore. Il PUMS, ove non richiesto *ex lege*, sarà considerato criterio premiale per l'accesso ai finanziamenti pubblici.

Gli interventi prioritari consigliati in quella sede – graduati con un'intensità territoriale commisurata ai fabbisogni e rispettosa del criterio dell'addizionalità – mireranno a:

- a. riqualificare i servizi di TPL con interventi sulle reti urbane e metropolitane e la sostituzione delle flotte su gomma, ferro e acqua, riducendone la vetustà ed accrescendone l'efficienza energetica;

⁶² Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'individuazione degli orientamenti ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257.

⁶³ Decreto-Legge 14 ottobre 2019, n. 111.



- b. irrobustire i nodi di scambio fra mobilità urbana ed extra-urbana, potenziando i servizi anche con il ricorso a soluzioni digitali (ITS) per integrare percorsi stradali e ferroviari;
- c. ridurre gli impatti della logistica urbana su congestione e qualità dell'aria con l'adozione delle flotte ecologiche);
- d. promuovere lo *shift* modale, anche verso la mobilità "dolce" (piste ciclabili, ciclovie e percorsi pedonali), *on demand* o condivisa (*ride, bike e car sharing*), la micro-mobilità "a zero emissioni" e con percorsi preferenziali (tra cui i cd. *Bus Rapid Transit*);
- e. diffondere le soluzioni note come MaaS (*Mobility as a Service*) per aggregare, modulare e adeguare in tempo (quasi) reale l'offerta di spostamenti alla domanda, sfruttando il potenziale dei *big data* per limitare le ridondanze di offerta.

Infine, il Programma Regionale di Sviluppo, nell'indicare il quadro strategico per il rilancio della Sardegna, sottolinea il ruolo fondamentale dei trasporti interni, attraverso l'attuazione della riforma del trasporto pubblico locale (TPL) e un generale ammodernamento ed efficientamento del servizio pubblico, con particolare attenzione all'intermodalità, all'economicità e accessibilità tariffaria, alla sicurezza e al comfort di viaggio. In tal senso, la realizzazione di un sistema di trasporti coeso, moderno, efficace ed efficiente potrà consentire sia ai sardi che ai visitatori di avere certezza dello spostamento e accessibilità dei luoghi. La valorizzazione dei sistemi di infomobilità e bigliettazione elettronica già avviati, infine, possono contribuire a rendere il trasporto interno ancor più affidabile in termini di frequenze e velocità.

2.2.3.3. SWOT Analysis OP3: "Una Sardegna più connessa"

| MOBILITÀ | |
|--|--|
| PUNTI DI FORZA | PUNTI DI DEBOLEZZA |
| <ul style="list-style-type: none">• Parziale rinnovo della flotta degli autobus• Sistemi di controllo e gestione di bordo realizzati per la flotta ARST• Attivati sistemi di info-bigliettazione elettronica per una più efficace programmazione del trasporto pubblico. | <ul style="list-style-type: none">• Modesto ricorso all'intermodalità dei sistemi di trasporti della Sardegna• Difficoltà di coordinamento tra i trasporti pubblici urbani e quelli extraurbani• Limitato uso del trasporto pubblico rispetto ai mezzi privati• Modesta competitività di alcune tratte ferroviarie rispetto ad altre modalità di trasporto• Presenza di aree a "domanda debole" di trasporto |
| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
| <ul style="list-style-type: none">• Aggiornamento in corso del Piano regionale dei trasporti• Avvio della definizione del Piano regionale della Rete della portualità turistica | <ul style="list-style-type: none">• Modello di mobilità dei residenti fortemente orientato all'uso di veicoli privati. |

2.2.3.4. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità

Principali procedure o tipologie di intervento attivate nel campo della Mobilità nel corso del 2014-2020

- i. Realizzazione di sistemi di controllo e di gestione del trasporto pubblico urbano ed extraurbano al fine di aumentare i livelli di sicurezza del personale e dei passeggeri (Realizzazione dei sistemi di controllo e gestione di bordo per la flotta ARST)
- ii. Interventi a supporto del sistema di tariffazione integrato multimodale (urbano, extraurbano, gomma, ferro), al fine di promuovere e facilitare il ricorso al TPL e all'intermodalità (Sistema di bigliettazione elettronica e di monitoraggio della flotta di ARST).



2.2.4. “Una Sardegna più sociale”

L’Obiettivo di Policy 4 raccoglie sfide importanti per l’Italia, soprattutto per il Mezzogiorno, integrando l’azione nazionale ordinaria delle politiche del lavoro, dell’istruzione e formazione e dell’inclusione e protezione sociale, e valorizzando il ruolo della cultura e del turismo nello sviluppo economico, per l’inclusione e l’innovazione sociale.

L’obiettivo comunitario di avere *un’Europa più sociale che attui il pilastro europeo dei diritti sociali e promuova posti di lavoro di qualità, istruzione, competenze, inclusione sociale e parità di accesso all’assistenza sanitaria* si articola per il FESR in 5 obiettivi specifici:

- i. Rafforzare l’efficacia dei mercati del lavoro e l’accesso a un’occupazione di qualità, mediante lo sviluppo dell’innovazione e delle infrastrutture sociali
- ii. Migliorare l’accesso a servizi di qualità e inclusivi nel campo dell’istruzione, della formazione e dell’apprendimento permanente, mediante lo sviluppo di infrastrutture
- iii. Aumentare l’integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, dei migranti e dei gruppi svantaggiati
- iv. Garantire la parità di accesso all’assistenza sanitaria mediante lo sviluppo di infrastrutture, compresa l’assistenza sanitaria di base
- v. Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell’inclusione sociale e nell’innovazione sociale.

I temi unificanti che si possono individuare per l’OP4 sono quindi:

- “Occupazione” corrispondente all’os i);
- “Istruzione, formazione e competenze” per l’os ii);
- “Inclusione e protezione sociale” che aggrega gli obiettivi specifici iii) e iv), illustrati nel § 2.2.4.1;
- “Cultura e turismo” afferente all’os v) che figura nel § 2.2.4.2.

L’attenzione sarà nel seguito concentrata sui temi “Inclusione e protezione sociale” e “Cultura e turismo”, con la particolare accezione con la quale quest’ultimo argomento va qui inteso, maggiormente attinenti al campo d’azione del FESR e per i quali il fondo può svolgere un ruolo trainante nell’integrazione con l’FSE a cui l’OP4 è principalmente dedicato.

2.2.4.1. Inclusione e protezione sociale

Inquadramento del contesto

L’analisi della situazione in Sardegna rispetto al tema in oggetto sarà svolta attraverso l’esame delle serie storiche per il periodo 2008-2019 degli indicatori della banca dati ISTAT–DPS usati dall’Accordo di partenariato 2014-20, e sarà corredata da dati recenti di alcuni indicatori demografici elaborati dall’ISTAT.

La spesa sanitaria pro capite della regione, pari a 515 euro (dati ISTAT 2016), si avvicina ai livelli medi delle regioni più sviluppate del paese, con un valore più basso rispetto alla media nazionale (591 euro), segno di un *welfare* sanitario che riesce a intercettare bene i fabbisogni delle famiglie sarde.

La Sardegna ha un numero di presidi residenziali superiore alla media delle regioni dell’obiettivo convergenza (19,9% contro 18,7%), con una buona capacità di ricezione delle strutture sanitarie. Tuttavia, la presenza dei



presidi territoriali è ancora sensibilmente inferiore alla media nazionale (26,6%) e di quella delle regioni più sviluppate, evidenziando la necessità di proseguire negli sforzi per la loro implementazione.

Il fabbisogno assistenziale, infatti, è destinato a crescere nei prossimi anni, in conseguenza di un progressivo invecchiamento della popolazione (+ 8,2% dal 2016 al 2018) e di una riduzione quantitativa della popolazione (- 0,7% dal 2016 al 2018). Tale dato si combina con un ancora alto indice di povertà, che passa da 14,5 nel 2013 a 25 nel 2018, che rende necessari investimenti pubblici in servizi sanitari e socioassistenziali che possano raggiungere le frange di popolazione più vulnerabili.

Tali considerazioni si combinano con il *trend* in continua ascesa degli indicatori sull'assistenza domiciliare integrata e, seppur con un leggero calo negli anni 2015-2017, sull'assistenza domiciliare socioassistenziale.

Nel 2018 la natalità a livello nazionale ha raggiunto il minimo storico. L'Italia, che ha il tasso di natalità più basso dell'UE (7,3 nascite ogni 1000 residenti), ha registrato per il decimo anno consecutivo un saldo demografico naturale negativo. Secondo l'ISTAT (2019), questa tendenza non è più controbilanciata da un flusso migratorio netto positivo, anche se in declino: ciò si è tradotto in un saldo netto negativo della popolazione dello 0,2 % nel 2018, specialmente al Sud. Di conseguenza, la popolazione sta invecchiando rapidamente e l'indice di dipendenza degli anziani si è attestato al 35,2 % nel 2018 (in salita rispetto al 31,2 % del 2010).

Le previsioni demografiche per i prossimi dieci anni confermano per la Sardegna l'andamento registrato a livello nazionale: una struttura della popolazione in progressivo invecchiamento, con un indice di dipendenza degli anziani, (rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva, cioè nella fascia 15-64 anni), destinato a superare il 50% nel 2030. Ciò pone importanti sfide per il sistema sanitario regionale nella capacità di soddisfare una domanda di assistenza in continua crescita con soluzioni innovative, sempre più integrate e territorializzate, per rispondere anche alle crescenti pressioni della spesa sanitaria sul bilancio pubblico.

Tabella 2.15. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per l'OP4 nel decennio 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia ⁶⁴ |
|---|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Presa in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata (%) | 2,0 | 2,4 | 2,5 | 3,8 | 4,6 | - | - | - | - | - | - | - | 3,3 | 4,3 |
| Incidenza del costo dell'ADI sul totale della spesa sanitaria (%) | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 0,9 | 2,0 | - | - | - | - | - | - | - | 1,7 | 2,4 |
| Anziani trattati in assistenza domiciliare socioassistenziale (%) | 2,6 | 2,7 | 2,5 | 2,5 | 2,5 | 2,7 | 2,4 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | - | - | 0,9 | 1,0 |
| Emigrazione ospedaliera (%) | 5,4 | 5,0 | 5,2 | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 4,6 | 4,8 | 5,7 | 4,2 | 5,5 | - | 9,6 | 6,5 |
| Tasso standardizzato di mortalità per le maggiori cause di morte tra 30-69 anni (per 100.000) | 268,4 | 268,1 | 258,6 | 262,8 | 253,0 | 258,1 | 235,9 | 249,2 | 242,3 | 228,2 | - | - | 244,4 | 220,1 |
| Posti letto in degenza ordinaria in istituti di cura pubblici e privati (per 10.000 abitanti) | - | - | - | - | - | - | 4,2 | 4,2 | 4,4 | 4,3 | - | - | 3,8 | 3,5 |

⁶⁴ L'anno di riferimento qui considerato per il Mezzogiorno e l'Italia è l'ultimo disponibile e commentato anche per la Sardegna



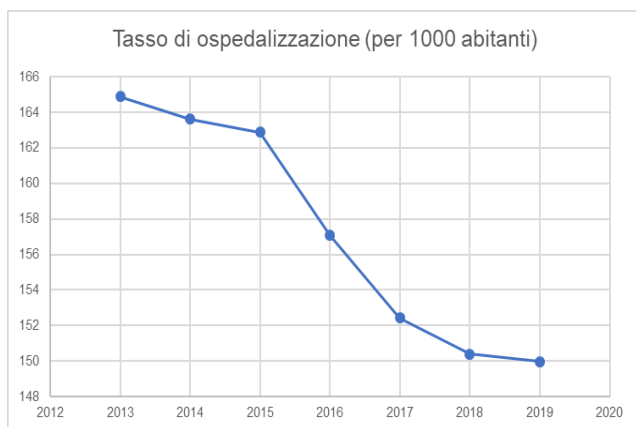
| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia ⁶⁴ |
|---|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|----------------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | | |
| Posti letto nei presidi residenziali socioassistenziali e socio-sanitari (per 10.000 abitanti) | - | 45,1 | 47,1 | 44,0 | 45,3 | 51,2 | 55,2 | 50,5 | 52,8 | 52,1 | - | - | 38,5 | 68,2 |
| Persone che vivono in situazioni di sovraffollamento abitativo, in abitazioni prive di alcuni servizi e con problemi strutturali in % rispetto alla popolazione residente | 9,1 | 10,3 | 6,2 | 4,1 | 5,8 | 9,6 | 10,2 | 8,4 | 5,5 | 5,9 | 9,2 | 3,4 | 6,0 | 5,0 |
| Indice di povertà regionale (%) | - | - | - | - | - | 14,5 | 15,9 | 16,8 | 16,0 | 21,4 | 25,0 | 15,7 | 25,8 | 14,7 |
| Percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà o esclusione sociale (%) | 35,0 | 30,5 | 26,3 | 32,4 | 28,4 | 32,2 | 37,7 | 36,6 | 38,0 | 38,1 | 35,0 | - | 45,0 | 27,3 |
| Tasso di sovraccarico del costo della casa (%) | 4,9 | 4,2 | 4,5 | 7,7 | 4,0 | 6,3 | 7,8 | 8,9 | 9,4 | 10,5 | 7,6 | - | 10,2 | 8,2 |
| Percentuale di persone che vivono in abitazioni con problemi strutturali o problemi di umidità (%) | 27,0 | 27,9 | 27,2 | 23,5 | 23,7 | 24,9 | 35,2 | 34,3 | 21,4 | 20,7 | 21,9 | - | 14,8 | 13,2 |
| Percentuale di persone che vivono in abitazioni sovraffollate (%) | 23,1 | 22,3 | 16,4 | 15,8 | 18,8 | 23,0 | 21,0 | 18,3 | 21,2 | 22,1 | 26,6 | - | 27,9 | 27,8 |

Fonti: ISTAT-DPS: "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo"; ISTAT "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile".

D'altro canto, il dato sull'"Emigrazione ospedaliera", che misura l'emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione, registra un *trend* costante – seppur con valori superiori rispetto a regioni virtuose quali Veneto e Lombardia – e inferiore alla media nazionale, evidenziando una buona capacità di cura del servizio sanitario sardo.

Altro dato confortante, che consente di evidenziare un miglioramento della Sardegna rispetto all'obiettivo fissato per il Goal 3 dell'Agenda ONU 2030 (entro il 2030 ridurre il tasso standardizzato di mortalità per le maggiori cause di morte (30-69 anni) del 25% rispetto al 2013), è la diminuzione della mortalità infantile e della mortalità per le maggiori cause (-12,0% dal 2010 al 2017).

Le *performance* del sistema sanitario sono confermate anche dai dati sui "posti letto", che registrano un valore in media più alto (4,28) rispetto all'Italia e alle regioni del mezzogiorno per quelli "in degenza ordinaria in istituti di cura pubblici e privati" nonché un *trend* in crescita per "i posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari", in controtendenza con il *trend* decrescente a livello nazionale.



L'esame dell'andamento dell'attività di ricovero, in particolare dei tassi di ospedalizzazione, dal 2013 al 2019 (Rapporto SDO - dati elaborati da ATS – fonte ABACO), rivela una considerevole riduzione del numero dei ricoveri ospedalieri e delle giornate di degenza, in coerenza con l'andamento nazionale, con un calo di circa il 3% annuo dei ricoveri ospedalieri. In Sardegna si registra un valore di ricoveri per 1.000 residenti, nell'anno 2019, pari a 149,96, inferiore al parametro (160 ricoveri per 1.000 residenti) definito dal Decreto Ministeriale 2 aprile 2015, n. 70.

Nonostante i dati incoraggianti, l'organizzazione ospedaliera in Sardegna sconta una carenza di programmazione e governo complessiva che ha comportato un ricorso all'ospedale per casi acuti, talvolta, come risposta a un bisogno che avrebbe dovuto trovare risposte più appropriate in altri *setting* o in altri livelli assistenziali. Da ciò ne è derivato che, mediamente, la casistica trattata negli ospedali è di bassa complessità e con durata di degenza anomala in eccesso; ovviamente un tale quadro comporta uno spreco delle risorse umane, economiche, tecnologiche, ma anche un'insoddisfazione degli utenti-pazienti in quanto, per supplire ad un eccesso di domanda di prestazioni inappropriate, restano insoddisfatti i bisogni di salute realmente necessitanti di servizi sociosanitari di tipo ospedaliero.

Da quanto emerge dal rapporto dell'ISTAT sugli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile 2020, in Italia, nel 2018, la popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale è pari al 27,3% (circa 16 milioni e 400 mila individui), in diminuzione rispetto all'anno precedente (28,9%). La Sardegna, con il valore del 35%, seppur in calo di 2,7 punti percentuali rispetto al 2014, presenta un *gap* con il dato nazionale di +7,7%, anche se decisamente migliore rispetto al mezzogiorno che si attesta su valori importanti (45%).

Anche l'indicatore di grave deprivazione materiale esprime una tendenza al miglioramento, con un decremento piuttosto accelerato di -4,4% nel 2018 rispetto al 2014, con un *gap* rispetto alla media nazionale di +1,8%. Il valore dell'indicatore "Percentuale di popolazione che vive in condizione di povertà o esclusione sociale" pari a 35% della popolazione nell'anno 2018 segnala, anch'esso, una dimensione regionale decisamente critica.

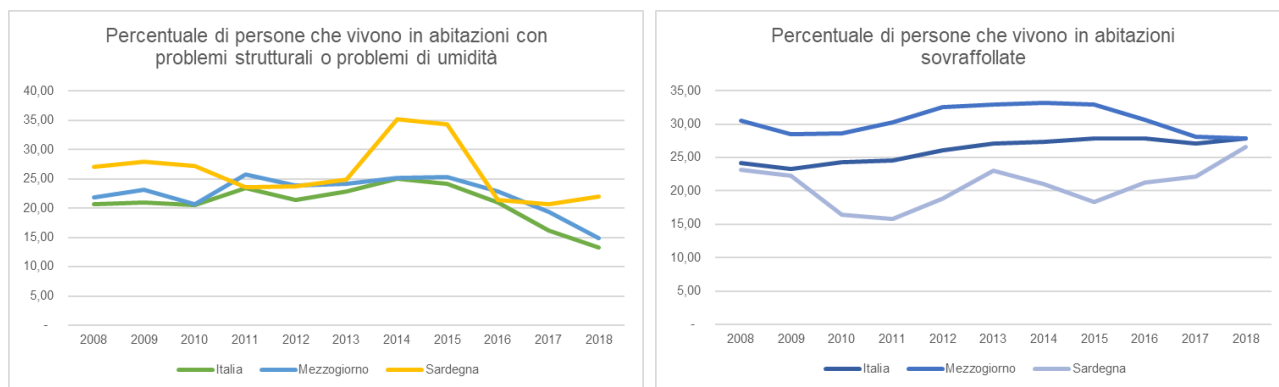
A ciò si accompagna un altrettanto critico valore dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile, pari a 6,4 nel 2017, evidenziando un allontanamento dal Goal 1 (entro il 2030 raggiungere quota 21,8% di persone a rischio povertà o esclusione sociale) dell'Agenda ONU 2030 e dal Goal 10 (entro il 2030 raggiungere quota 4,2 nell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile).

L'indicatore di disagio abitativo, infine, registra un *trend* che seppur in calo negli anni 2010-2012, evidenzia una nuova impennata nel 2018, dopo quella del 2014.





Lo studio dell'andamento dell'indicatore relativo alla quota di persone che vivono in abitazioni con problemi strutturali e di umidità e di quello che misura "le persone che vivono in abitazioni sovraffollate evidenzia, per il primo, una situazione peggiore rispetto al Mezzogiorno e all'Italia mentre per il secondo, sebbene la situazione nell'Isola sia migliore rispetto agli altri due contesti territoriali, si registra un altalenante andamento negativo.



L'analisi fin qui tratteggiata degli indicatori di disagio delinea quindi un quadro composito, rispetto al quale qualsiasi ulteriore indagine deve tenere in debito conto gli effetti dilaganti della crisi economica collegata alla pandemia in atto. Se da un lato gli indicatori sociosanitari rappresentano una situazione complessivamente positiva, anche con riferimento al raggiungimento del Goal 3 dell'Agenda ONU 2030, l'emergenza creatasi a causa del CoViD-19 ha evidenziato alcune importanti criticità nella programmazione e gestione del servizio. Secondo il rapporto 2020 del CRENOS, il principale effetto diretto che è già rilevabile come conseguenza della pandemia è l'aumento della spesa sanitaria.

D'altro canto, gli indicatori considerati nell'analisi sul disagio socioeconomico, rappresentano una situazione critica che, secondo le linee di tendenza, produrranno sicuramente un peggioramento dei fenomeni già esistenti il cui perdurare sta rallentando, e in alcuni casi arrestando, le dinamiche positive registrate negli ultimi anni.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Le considerazioni sopra esposte inducono a esplicitare alcuni indirizzi strategici relativi al comparto in esame: implementare i servizi socio-sanitari, puntando a rafforzare la rete dei servizi territoriali per gestire meglio le situazioni di emergenza; ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni e coordinare in modo adeguato l'accesso agli ospedali; combattere le fragilità sociali con soluzioni alternative, mettendo in campo servizi innovativi fortemente integrati e agendo su temi strategici quali la qualità dell'abitare.

Tale orientamento in ambito sanitario trova peraltro riscontro in quanto evidenziato nel *Country report* riferito all'Italia in tema di assistenza sanitaria che, sebbene mostri una performance prossima alla media dell'UE, è soggetta a forti disparità regionali. Al netto dell'emergenza pandemica in atto, pur generalmente ridotte, nel 2018 le esigenze di cure mediche insoddisfatte dichiarate dall'interessato sono state tre volte superiori al Sud e nelle Isole rispetto al Nord-Est.

Gli investimenti nelle infrastrutture sanitarie sono in flessione nell'ultimo decennio e le apparecchiature mediche sono, in media, relativamente datate e distribuite in modo disomogeneo tra ospedali e regioni.

Sono possibili considerevoli incrementi di efficienza, ad esempio tramite lo sviluppo di modelli innovativi per l'erogazione dei servizi sanitari, comprese le soluzioni digitali, e azioni coordinate orientate al paziente (un sistema di *standard*, un metodo di pagamento più intelligente e una maggiore attenzione alla prevenzione).



Anche la linea di indirizzo sulle fragilità sociali trova conferma nel *Country Report*, che evidenzia come l'accesso ad alloggi adeguati e a prezzi contenuti rimanga problematico a causa dei limitati investimenti pubblici nel settore. La questione dell'abitazione incrocia, peraltro, in diversi modi, il tema dei determinanti sociali di salute. In primo luogo, godere di condizioni abitative adeguate al bisogno della famiglia e agli standard qualitativi minimi per il contesto sociale in cui si vive è un elemento importante del benessere. La crisi sanitaria ed il conseguente *lockdown* del sistema economico/produttivo hanno avviato un processo di disparità nella distribuzione della ricchezza, che porterà ad un incremento delle diseguaglianze sociali e ad un aumento di popolazione in condizione di povertà assoluta e relativa.

La presente crisi rischia di riflettersi pesantemente anche sulla condizione abitativa delle fasce deboli di popolazione. È verosimile che numerose famiglie saranno presto a rischio di sfratto per morosità, avendo perso le risorse per sostenere i canoni di affitto e che molte rischiano di perdere la casa di proprietà perché impossibilitati ad onorare il proprio mutuo. Tale situazione si va ad innestare in una condizione già carente in Italia, dove il parco di alloggi pubblici e sociali è tra i più ridotti in Europa e la percentuale della popolazione che vive in abitazioni sovraffollate è pari al 26,6 %, valore molto superiore alla media UE (15,3 %). Manca una strategia politica che favorisca l'accesso ad alloggi a prezzi contenuti e, nella pratica, i servizi abitativi sono spesso erogati da organizzazioni del terzo settore anziché dalla pubblica amministrazione.

Il *Country report* della CE indica quindi alcune scelte di investimento altamente prioritarie: (i) rafforzare i servizi sociali di elevata qualità, accessibili e a prezzi contenuti, e le relative infrastrutture, compresi l'alloggio, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali e del divario tra aree rurali e aree urbane, anche nell'accesso a tecnologie innovative e a nuovi modelli di assistenza; (ii) migliorare l'accessibilità e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale nonché la possibilità di una vita indipendente per tutti, comprese le persone con disabilità, attraverso lo sviluppo di servizi a livello di comunità e l'integrazione dei servizi sanitari, sociali e di assistenza a lungo termine; (iii) promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, garantendone nel contempo la protezione dalla violenza e dallo sfruttamento, e delle comunità emarginate, anche attraverso le infrastrutture abitative.

Il documento preliminare alla stesura dell'Accordo di Partenariato per l'Italia, con riferimento al contrasto al disagio abitativo dei soggetti con fragilità sociali, privilegia la messa in campo di azioni integrate tra FESR e FSE+ che combinino interventi di dotazione/adeguamento infrastrutturale e tecnologico e servizi abitativi e sociali.

Nel Documento, inoltre, in riferimento all'ambito sanitario sono indicati quali prioritari gli interventi mirati a rafforzare la rete dei servizi territoriali e a ridurre le diseguaglianze nell'accesso alle prestazioni. Le azioni dovranno contribuire allo sviluppo e al consolidamento di modelli organizzativi che favoriscano l'integrazione tra assistenza sanitaria e sociale sul territorio e al domicilio dell'utente e sostengano la diffusione, in modo prioritario nei contesti a maggior deprivazione e nelle Aree Interne, di strutture e di tecnologie per assistenza domiciliare, prevenzione, cure di base, emergenziali e specialistiche e altre infrastrutture sociali.

Il Documento preliminare per la Strategia regionale di sviluppo sostenibile recepisce pienamente tale approccio, sostenendo l'importanza di accrescere gli investimenti in ambito sociosanitario mirati alla riduzione dell'esposizione al rischio, all'informatizzazione dei sistemi sanitari, anche al fine di assicurare un'assistenza sanitaria equa e di qualità. D'altro canto, lo stesso documento individua nell'ambito della strategia "una Sardegna più sociale" una macroazione dedicata a migliorare la salubrità e sicurezza delle abitazioni e ridurre il disagio abitativo.

Il PSR propone di implementare l'assistenza ospedaliera e territoriale in un modello di medicina locale vicino al cittadino ed in forte collaborazione con gli Enti Locali, coniugando sistemi di cura più efficaci all'efficienza



produttiva, anche attraverso sistemi di telemedicina e sanità digitale. La strategia regionale, infine, individua nelle politiche abitative importanti strumenti da mettere in campo per offrire soluzioni innovative a soggetti fragili quali gli anziani e le persone non autosufficienti.

2.2.4.2. Cultura e Turismo

Con le modifiche apportate alle originarie proposte di Regolamenti UE per il ciclo 2021-27 in occasione dei recenti “Triloghi” tra Commissione, Parlamento e Consiglio Europei, è stato inserito nell’OP4 un ulteriore obiettivo specifico definito come “Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell’inclusione sociale e nell’innovazione sociale”.

Esso si pone come una specifica declinazione di quanto prospettato nell’OP5 dove, soprattutto con le indicazioni riferite ai campi di intervento privilegiati, gli investimenti possono essere orientati verso “Protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici pubblici e dei servizi turistici collegati” e “Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali”.

In tal senso, in assenza di specifiche evidenze documentali e di analisi statistiche consolidate di questa particolare ottica relativa all’inclusione e all’innovazione sociale, si rimanda (in prima battuta) alle considerazioni di carattere più generale proposte nella trattazione dell’OP5 in riferimento a cultura e turismo.

2.2.4.3. SWOT Analysis OP 4: “Una Sardegna più sociale”

| <i>INCLUSIONE E PROTEZIONE SOCIALE</i> | |
|---|--|
| <i>PUNTI DI FORZA</i> | <i>PUNTI DI DEBOLEZZA</i> |
| <ul style="list-style-type: none">• Presenza di eccellenze in alcune aree specialistiche della sanità• Aumento dei posti letto nelle strutture sanitarie• Riorganizzazione territoriale del sistema sanitario in corso• Buona capacità di cura del servizio sanitario sardo | <ul style="list-style-type: none">• Modesta integrazione nell’offerta di servizi sociali e sanitari• Organizzazione ospedaliera con carenza di programmazione e governo• Non adeguata differenziazione dei servizi socioassistenziali rispetto alle diverse esigenze• Diseguaglianze nell’accesso alle prestazioni e agli ospedali• Rete territoriale dei servizi socioassistenziali inadeguata• Politiche abitative obsolete |
| <i>OPPORTUNITÀ</i> | <i>MINACCE</i> |
| <ul style="list-style-type: none">• Forte valenza delle reti sociali informali• Avvio di una programmazione unitaria ed integrata dei servizi alla persona• Consistente dimensione finanziaria mobilitata attraverso una pluralità di fonti per fronteggiare l’emergenza sanitaria CoViD• Miglioramenti organizzativi e maggior collegamento con la medicina territoriale per effetto dell’emergenza CoViD | <ul style="list-style-type: none">• Aumento incontrollato della spesa sanitaria a causa di pandemie• Aumento del rischio di povertà a causa di pandemie |



2.2.4.4. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità

Principali procedure o tipologie di intervento attivate nel campo della sanità, dell'inclusione e protezione sociale nel corso del 2014-2020

Tema "Sanità"

- i. Recupero strutture esistenti per realizzare servizi di cura socioeducativi (Ex Scuola via Abruzzi – ITI CA)
- ii. Punto della Salute – Adeguamento funzionale locali Arredi e strumentazioni (ITI SS)
- iii. Implementazione rete delle Case della Salute
- iv. COVID – DPI emergenza
- v. COVID – Lavori emergenza
- vi. COVID – Attrezzature emergenza
- vii. Cure Primarie - Quota Sardegna IT E-HEALTH-2020
- viii. Cure Primarie - ATS SICP - sottointerventi 1, 2, 3
- ix. Infrastrutture ICT per le sedi della Continuità Assistenziale

Tema "Riqualficazione urbana". Interventi in stretta sinergia con il Fondo Sociale Europeo, secondo il *driver* "Inclusione sociale" dell'Accordo di Partenariato sviluppati anche all'interno di Investimenti Territoriali Integrati

- i. Recupero ex complesso scolastico per realizzazione di nuovi alloggi ERP (Via Flumentepido)
- ii. Restauro e valorizzazione monumentale del Bastione San Remy e Santa Caterina
- iii. Lavori di Restauro, risanamento e adeguamento di Villa Muscas
- iv. Consolidamento statico e restauro conservativo via Maddalena (Lavori Complementari)
- v. Adeguamento funzionale dell'Hangar – ITI CA
- vi. Recupero funzionale e messa in sicurezza spazi interni ed esterni, interculturali artistici musicali teatrali (Michelucci) – ITI Olbia
- vii. Musmat - Riqualficazione e fornitura e l'allestimento dello spazio dedicato alla promozione educativa e culturale della musica all'interno ex Mattatoio comunale – ITI Olbia
- viii. Rifunionalizzazione ex edifici "S. Ponziano Papa" a servizio del Community Hub – ITI Olbia
- ix. Recupero e rifunionalizzazione del Vecchio Mercato – ITI SS
- x. Recupero e riorganizzazione del palazzo della Frumentaria, dell'ex Casotto Daziario e dell'ex scuola Sant'Apollinare – ITI SS.

2.2.5. "Una Sardegna più vicina ai cittadini"

Nel corso degli anni le politiche territoriali hanno subito un'importante evoluzione, passando da azioni ed interventi di tipo settoriale a programmi a forte vocazione territoriale con una rilevante attenzione alla dimensione locale dello sviluppo. L'approccio originario è evoluto verso azioni multisettoriali e integrate che puntano all'attuazione di strategie di sviluppo sempre più rispondenti a finalità e bisogni locali. La combinazione tra integrazione e territorialità, la concentrazione sui bisogni delle collettività locali e le loro potenzialità endogene nonché sulle strategie di sviluppo locale, rappresentano solo alcune delle principali risorse della nuova politica di coesione che hanno inciso sul ciclo di programmazione 2014-2020 e che caratterizzano quello 2021-2027.

In quest'ottica, l'obiettivo perseguito nel corso del ciclo 2014-2020 è stato quello del rilancio di tutte le aree della Sardegna, puntando sulle vocazioni e potenzialità proprie di ciascun territorio attraverso tre principali linee di intervento:

- le politiche per le aree urbane, incentrate sull'obiettivo di sperimentare, in particolari quartieri disagiati, progetti di rigenerazione sociale e urbana;
- le politiche per le aree interne e rurali, che attraverso la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sono finalizzate a contrastare lo spopolamento di specifiche aree, incrementando l'offerta di servizi pubblici e migliorando la qualità di vita dei cittadini attraverso progetti di sviluppo locale;
- la Programmazione Territoriale (Strategia Regionale per le Aree Interne), che si rivolge a tutte le aree interne della regione attraverso un nuovo modello di sviluppo territoriale fortemente integrato e orientato alle specificità dei luoghi, implementando modalità e strumenti già sperimentati nel passato.



Relativamente alle politiche per le aree urbane, l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) è risultato lo strumento più idoneo per sostenere azioni integrate di sviluppo urbano sostenibile, coniugando azioni di tipo infrastrutturale con il sostegno alla fornitura di servizi sociali innovativi e la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi e gestionali.

Parallelamente, la SNAI e la Programmazione Territoriale hanno utilizzato il medesimo approccio nella programmazione (metodologia della coprogettazione) e nell'attuazione delle politiche regionali di sviluppo locale, con la precisa individuazione delle aree oggetto di intervento, l'integrazione degli strumenti e delle fonti di finanziamento, l'effettiva partecipazione di tutti gli attori alle scelte strategiche per lo sviluppo del territorio, la certezza dei tempi di realizzazione e il monitoraggio dei risultati. Uno degli obiettivi comuni a queste due linee di intervento risulta essere il contrasto allo spopolamento, che negli ultimi decenni ha caratterizzato in particolare le zone interne dell'Isola. In favore di uno sviluppo armonico della Sardegna è emersa la necessità di superare la logica della contrapposizione fra città e paesi, fra aree interne e zone costiere, facendo prevalere la logica della collaborazione e del benessere diffuso, destinando ingenti risorse al superamento del ritardo di sviluppo storico delle aree interne, montane, marginali e delle piccole isole, garantendo a tutte le realtà coinvolte pari opportunità, in una dinamica di tipo non competitivo.

In continuità con la precedente programmazione si sviluppa il ciclo 2021-2027, nel quale le politiche di coesione orientate secondo l'OP5 promuovono lo "sviluppo sostenibile integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali". Per le aree urbane dovranno essere tenuti nella giusta considerazione eventuali ambiti nei quali il disagio sociale ed economico e la carenza di servizi manifestino la necessità di un riequilibrio con le aree meno fragili o deteriorate e più servite. Similmente, per le zone non urbane e svantaggiate, cioè, in particolare nelle zone rurali o in quelle che soffrono di gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, compreso il declino demografico, occorrerà promuovere l'accesso ai servizi di base, compresi i servizi digitali, innescando processi virtuosi di cooperazione funzionale per servizi di qualità e migliorando anche l'attrattiva per gli investimenti.

Questo obiettivo di *policy* si articola in 2 obiettivi specifici:

- I. Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane
- II. Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale integrato a livello locale, il patrimonio culturale e naturale la sicurezza in aree al di fuori delle aree urbane.

Preliminarmente occorre segnalare alcune particolarità che contraddistinguono l'OP5 rispetto agli altri Obiettivi strategici: i) trasversalità, ii) caratterizzazione territoriale; iii) approccio strategico in senso cooperativo/partecipativo; iv) integrazione degli investimenti; v) strategie territoriali. Nel seguito vengono sinteticamente esplicitati tali aspetti.

- i. Trasversalità – Le strategie in grado di perseguire una “maggiore vicinanza” ai cittadini possono essere implementate ricorrendo in maniera trasversale a risorse assegnate anche a tutti gli altri OP. Vale a dire che le iniziative sviluppate in riferimento all'OP5 possono riguardare anche campi di intervento che in prima istanza sono rivolti ad altri OP ma che possono/devono contribuire significativamente all'attuazione di apposite Strategie Territoriali promosse, appunto, dall'OP5.
- ii. Caratterizzazione territoriale – La predisposizione di strategie di sviluppo sostenibile non è indifferente alla natura dei contesti territoriali ai quali sono rivolte. Non si tratta di prendere atto della mera localizzazione degli interventi ma di promuovere il paradigma secondo cui – parafrasando Joan Clos nell'introduzione alla New Urban Agenda della Conferenza HABITAT III di Quito del 2016 – gli



insediamenti urbani devono essere visti come l'origine delle soluzioni, piuttosto che come cause dei problemi e dei cambiamenti che emergono nel mondo odierno. È questo il senso autentico dell'approccio *place-based* (Barca, 2009) promosso dalle politiche di coesione europee da oltre un decennio.

- iii. Approccio strategico in senso cooperativo/partecipativo – Le proposte di sviluppo sostenibile non possono consistere in operazioni isolate o estemporanee ma devono emergere da strategie territoriali (ST) originate e sentite proprie dagli attori locali, intesi sia in senso istituzionale che come partenariato economico e sociale fino a cittadini singoli o variamente associati. L'attuazione delle ST sarà sostenuta anche attraverso risorse e iniziative promosse da altri OP e con il contributo – auspicabilmente – non solo del FESR ma anche del FSE+, dei fondi SIE in generale e da ulteriori risorse regionali, nazionali e comunitarie coinvolte secondo una logica di programmazione unitaria.
- iv. Integrazione – La forza e l'efficacia degli investimenti sono migliorate dalla loro integrazione sinergica, anche a livello territoriale, che metta insieme e valorizzi peculiarità, competenze e specializzazioni di mutuo vantaggio.

In tali direzioni sono chiaramente orientati il Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024 e il correlato Allegato tecnico. Infatti, in riferimento alla "Identità territoriale", si conferma come obiettivo "la capitalizzazione delle esperienze maturate nella regione attraverso l'adozione dell'approccio territoriale integrato. In particolare, per quanto attiene alle Aree Interne, si intende proseguire e implementare lo sviluppo delle strategie e l'attuazione degli interventi della Programmazione Territoriale (Strategia Regionale per le Aree Interne) e della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). Relativamente alle Aree Urbane, verrà garantita la prosecuzione delle strategie e dei programmi di sviluppo urbano sia con gli Investimenti Territoriali Integrati di Cagliari, Sassari e Olbia con la redazione di Progetti di Sviluppo Urbano anche nelle città intermedie."

In riferimento agli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), confermata la significatività per l'intero "sistema Sardegna" delle tre polarità aree urbane di Cagliari, Olbia e Sassari, è importante promuovere la loro evoluzione in senso territoriale, così da valorizzare rapporti, funzioni e relazioni di area vasta. L'investimento fatto in senso finanziario e nel rafforzamento della capacità amministrativa, con il riconoscimento alle tre amministrazioni comunali del ruolo di Organismo intermedio – cioè dotato di ampia delega gestionale da parte delle AdG dei POR FESR e FSE 2014-20 – sollecita a proseguire nell'esperienza, ampliandone la portata, come detto, in senso territoriale, in ottica di semplificazione dei processi e di nuova co-progettazione con le AdG. A tal proposito va sottolineata la stretta sinergia che ha contraddistinto dalle origini le operazioni finanziate dai due fondi citati, talvolta spinta fino a situazioni di interdipendenza che ancora richiederanno grande attenzione alle scadenze temporali da rispettare nell'attuazione dei programmi.

Oltre alle due suddette formule già rodiate di PT e di ITI, il nuovo ciclo programmatico consente di considerare e promuovere, tra l'altro, ulteriori iniziative dal basso per quelle città di dimensione demografica non ampia – anche in compresenza di caratteri sia urbani che rurali – ma che possono essere poli aggregatori delle realtà istituzionali confinanti, in virtù del ruolo funzionale svolto con l'erogazione di servizi di varia natura e ai conseguenti intensi flussi relazionali. Si tratta delle cosiddette "Aree urbane funzionali" (*Functional Urban Areas – FUAs*), da tempo studiate a livello comunitario e il cui approccio è stato già valorizzato in Italia nel ciclo programmatico 14-20 da alcune Regioni (ad. es. Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Sicilia).

Ambiti urbani e sviluppo sostenibile

Lo sviluppo urbano sostenibile è stato oggetto di grande attenzione sia a livello mondiale che europeo, al punto tale che numerose strategie nazionali e regionali si sono fatte carico, a cascata, dell'implementazione di molti di quegli obiettivi a vari livelli.



In particolare, l'Agenda ONU 2030 ha posto tra i suoi 17 grandi obiettivi – *Goals* – uno appositamente rivolto a tale realtà. Infatti, l'Obiettivo 11. “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”, declina questo tema in 10 *target* da perseguire nel presente e nell'immediato futuro.

Similmente, anche l'UE, con l'adozione del *Pact of Amsterdam – Urban Agenda for the EU (2016)*, ha fissato 12 obiettivi guida per le politiche urbane europee dei prossimi anni.

La trasversalità del presente OP5 rispetto agli altri OP del ciclo programmatico 21-27, di cui è detto nelle considerazioni iniziali su questo tema, fa sì che non vi sia una ricca batteria di indicatori semplici in grado di fornire in maniera esclusiva rappresentazioni delle realtà urbane o degli insediamenti umani in senso lato: in proposito si fa generalmente ricorso ad indicatori relativi – oltre che a campi di intervento – a dinamiche tematiche o settoriali, esaminate in rapporto alla loro localizzazione, ovvero a indicatori complessi relativi a particolari campi di indagine.

Per questo motivo, in generale, si rimanda ad analisi maggiormente caratterizzate su singoli settori di interesse ed esplicitate successivamente alla Tabella e in quelle relative ad altri OP (ad esempio, in riferimento al trasporto urbano o ai rifiuti urbani).

In tal senso, oltre a quanto emerso nella trattazione degli altri OP, si ritiene utile rappresentare di seguito alcune situazioni indicative del posizionamento della Sardegna rispetto al Mezzogiorno o all'Italia, così come emerge da apposite rilevazioni dell'ISTAT in riferimento all'agenda ONU 2030, relativi a campi di intervento nei quali il Programma ha possibilità di incidere.

Tabella 2.16. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per lo Sviluppo Urbano Sostenibile – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | Mezzo- giorno | Italia |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018 |
| SDG 11.3.1 - Impermeabilizzazione e consumo di suolo pro capite (m2/ab) | - | - | - | 547 | - | - | 543 | 546 | 548 | 551 | - |
| SDG 11.6.2 - Qualità dell'aria urbana - PM10 (%) | - | - | - | - | - | 7,7 | 7,7 | 7,1 | 7,7 | 9,1 | 3,3 |
| SDG 11.6.2 - Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (%) | - | - | - | - | 23,5 | - | - | - | 7,7 | - | 9,0 |
| SDG 11.7.1 - Incidenza delle aree di verde urbano sulla superficie urbanizzata delle città (m2 per 100 m2 di superficie urbanizzata delle città) | - | - | - | - | - | 9,10 | 9,20 | 9,20 | 9,40 | 9,40 | 5,80 |

Fonte: ISTAT: “Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile”

Dalla tabella sopra riportata discendono alcune significative considerazioni. Anzitutto emerge un considerevole consumo di suolo per abitante, almeno in parte attribuibile alle tipologie edilizie più diffuse, che non hanno – in generale – un apprezzabile sviluppo in altezza e una certa tendenza verso un'ampia disponibilità di superfici coperte. In ogni caso, ne deriva la necessità di riqualificare gli episodi edilizi e le aree urbanizzate esistenti piuttosto che “consumare” *ex novo* altre superfici.

La qualità dell'aria urbana si presenta migliore della situazione media nazionale ma sono evidenti i margini di possibile miglioramento rispetto alla situazione del Mezzogiorno d'Italia circa la presenza del particolato PM10. Il perseguimento di un approccio *green* alla mobilità e ai trasporti urbani, nonché la promozione più incisiva della decarbonizzazione delle attività legate agli insediamenti umani, in linea con i *target* al 2030 dell'Agenda 2030, possono essere sostenuti dal Programma 21-27 (la cui spesa sarà sostenuta entro il 2030).



Altrettanto si può dire in riferimento al verde urbano che, pur sensibilmente più presente rispetto alla media nazionale e significativamente migliore nel confronto con il Mezzogiorno, risulta quasi stabile da diversi anni a questa parte.

Per i due obiettivi specifici dell'OP5, citati inizialmente, distinti per gli ambiti territoriali (urbani e non urbani), e da perseguire all'interno di Strategie Territoriali, sono analizzati i seguenti temi (corrispondenti ai relativi campi di intervento):

- “Turismo” in riferimento alla protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici pubblici, dei servizi turistici collegati, del patrimonio naturale e dell'ecoturismo, tema analizzato nel § 2.2.5.1;
- “Cultura” relativamente alla protezione, sviluppo e promozione/valorizzazione del patrimonio culturale e dei relativi servizi per migliorare la fruizione dei beni e per promuovere l'attrazione di turisti (§ 2.2.5.2);
- “Sicurezza” in termini di riqualificazione materiale degli spazi pubblici da dedicare anche alla realizzazione o al miglioramento dei servizi alla collettività (§2.2.5.3).

Si segnala che una particolare declinazione dei temi “turismo” e “cultura” è stata inserita nell'OP4, con finalità prevalentemente culturali e di promozione e allo scopo di facilitare la fruizione da parte di persone che necessitano di un sostegno e di aggregazione di comunità, mentre nell'ambito dell'OP5 esso assume caratteristiche funzionali al perseguimento delle politiche di sviluppo territoriale, declinate sia in ambito urbano che in ambito non urbano (aree interne). Inoltre, come specificato nel seguito, il tema della valorizzazione e tutela delle risorse ambientali viene trattato, per praticità, all'interno dell'OP2, ma costituisce uno degli assi portanti dello sviluppo locale.

Aree interne e sviluppo sostenibile

I cambiamenti demografici sono un tema che attraversa trasversalmente le priorità proposte dalla Commissione Europea per la programmazione della spesa in tutti i settori di intervento dei fondi Strutturali e di Investimento Europei, sia per il periodo di programmazione 2014-2020, che per il nuovo ciclo di programmazione.

“L'invecchiamento incide su tutti gli aspetti della vita, lungo tutto l'arco della vita. Sullo sfondo di una pandemia che continua a metterci alla prova e mentre combattiamo per proteggere vite umane e mezzi di sostentamento, non dobbiamo perdere di vista uno sviluppo ragguardevole: mai in precedenza tanti europei hanno vissuto così a lungo. Si tratta di un risultato importante sostenuto dall'economia sociale di mercato dell'UE. Negli ultimi cinque decenni l'aspettativa di vita alla nascita è aumentata di circa 10 anni tanto per gli uomini quanto per le donne. I profili demografici delle regioni dell'UE variano notevolmente, in particolare tra zone urbane e rurali, con luoghi in cui aumenta sensibilmente la percentuale di persone che invecchiano e altri in cui si registra un incremento considerevole della popolazione in età lavorativa. L'Europa non è affatto l'unico continente con una popolazione che invecchia, ma qui il processo è più avanzato. A titolo esemplificativo, l'attuale età mediana in Europa¹, pari a 42,5 anni, è più che doppia rispetto a quella dell'Africa. Tale divario rimarrà ampio nei prossimi decenni. Questa tendenza esercita un impatto considerevole sulla vita quotidiana delle persone e sulle nostre società. Ha ripercussioni sulla crescita economica, la sostenibilità di bilancio, la sanità e l'assistenza a lungo termine, il benessere e la coesione sociale. Inoltre l'impatto sproporzionato della pandemia sugli anziani, in termini di ricoveri ospedalieri e decessi, ha messo in luce alcune delle sfide che l'invecchiamento della popolazione pone all'assistenza sanitaria e sociale. Nondimeno l'invecchiamento



*demografico offre anche nuove possibilità di creare occupazione, promuovere l'equità sociale e favorire la prosperità, ad esempio nell'economia "d'argento" e in quella dell'assistenza".*⁶⁵

In tal senso, in continuità con quanto realizzato nel periodo 2014-2020, l'UE è orientata a considerare congiuntamente i problemi dello sviluppo economico e delle dinamiche territoriali, sostenendo una "territorializzazione delle politiche". Il nuovo paradigma di politica regionale ispira la messa in atto di un sistema di governance multilivello che, come tale, vuole contribuire all'*institutional building*, alla formazione di capitale sociale, all'approccio partenariale.

La strategia *place based*, che, come detto, si intende adottare in continuità con il precedente ciclo di programmazione, prevede politiche focalizzate sulle specificità (territoriali) delle risorse naturali e istituzionali, oltre che sul ruolo giocato dalle relazioni (materiali e immateriali) tra luoghi, al fine di ridurre la persistente inefficienza (sotto-utilizzo del potenziale territoriale) e l'ineguaglianza (quota di popolazione al di sotto di un dato standard di benessere), con particolare attenzione all'innovazione e al cambiamento climatico.

In particolare, l'esperienza della Programmazione Territoriale (PT) nel suo complesso, declinando nelle peculiarità regionali le Strategie Nazionale e Regionale per le Aree Interne, ha tratto vantaggio dalle esperienze condotte su quasi tutto il territorio isolano e dall'elevato grado di cooperazione istituzionalizzata tra gli Enti Locali, incentivando ulteriormente l'aggregazione territoriale.

Infatti, nel momento in cui si scrive il presente documento, 297 Comuni partecipano a 39 Unioni di Comuni. Ad essi si affiancano 50 Comuni raggruppati in 5 Comunità Montane, oltre a 17 appartenenti alla Città Metropolitana di Cagliari e a 8 costituenti la Rete Metropolitana del Nord Sardegna.⁶⁶ Ne consegue che oltre il 98,6% dei Comuni sardi è coinvolto in aggregazioni sovracomunali.

L'ulteriore implementazione di tali strategie di sviluppo territoriale dovrà tenere conto dell'assetto territoriale complessivo in base alle modifiche alla legge regionale 4 Febbraio 2016, n. 2, attualmente in fase di discussione in Consiglio Regionale.

Il testo di legge prevede infatti una nuova geografia territoriale della Sardegna e l'istituzione di nuovi Enti intermedi e di valenza metropolitana.

La nuova configurazione si muove nella direzione di un rafforzamento della *governance* basata sulle aggregazioni territoriali di tipo sovralocale, riattribuendo centralità alle Province quali organismi territoriali intermedi di governo di area vasta. Tale approccio ricalca, in parte, l'esperienza maturata nel periodo di programmazione 2014-2020, valorizzando le aggregazioni di area vasta previste nell'ambito della Programmazione Territoriale. Nel contempo, pone quale elemento di riflessione una necessaria valutazione degli interventi di tipo territoriale in contesti molto ampi, che possono essere caratterizzati da differenti dinamiche (aree interne/aree urbane), nonché rende necessaria un'attenta considerazione della fase di transizione verso il nuovo assetto territoriale qualora venga approvato il testo di legge proposto.

Di seguito vengono declinate, in maniera settoriale, le specifiche relative ai campi di intervento previsti dall'OP5 e attualmente valorizzabili ai fini del perseguimento delle strategie territoriali di sviluppo. Nello specifico e per quanto non trattato all'interno dei sottoparagrafi § 2.2.5.1 e § 2.2.5.2, per ciò che attiene al campo di intervento "Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio naturale e dell'ecoturismo", si rimanda a quanto già esplicitato nella sezione relativa all'OP2.

⁶⁵ COM(2021) 50 final, "Libro Verde sull'invecchiamento demografico", 2021

⁶⁶ I numeri citati si riferiscono all'assetto territoriale attualmente disciplinato dalla legge regionale 4 Febbraio 2016, n. 2 e pertanto non tengono conto delle modifiche dell'assetto territoriale in fase di discussione in Consiglio Regionale.



2.2.5.1. Un turismo sostenibile e per le comunità locali

Inquadramento del contesto

L'industria turistica rappresenta un insieme di attività economiche di primaria rilevanza per il tessuto economico-sociale della Sardegna. Il peso espresso dalla filiera *travel & tourism* colloca la regione nelle posizioni di vertice nella graduatoria nazionale in termini di incidenza percentuale per fatturato, imprese e addetti sul sistema produttivo regionale, rispettivamente con il 7%, il 13% e il 18% sul totale. Il solo settore dei servizi di alloggio e ristorazione genera un valore aggiunto a prezzi correnti pari al 5,8% sul totale regionale, vede la partecipazione del 9-10% delle imprese attive regionali e assorbe oltre il 14% dei rispettivi addetti.

In ambito ricettivo⁶⁷ nel 2019 si registrano 5.717 strutture per un totale di 217.334 posti letto ufficiali, equamente suddivisi tra esercizi alberghieri ed extra-alberghieri, concentrati per oltre il 90% in corrispondenza dei comuni litoranei e stabilmente polarizzati in contesti territoriali della Provincia di Sassari e del Sud Sardegna posizionati sul mercato turistico nazionale e internazionale. Il comparto alberghiero si caratterizza per una incidenza degli esercizi 4 e 5 stelle (oltre il 60% della capacità ricettiva) e una dimensione media degli esercizi (119 posti letto per unità) ben al di sopra delle medie nazionali, con una contestuale frammentazione della metà del comparto in hotel con meno di 25 camere. In ambito extralberghiero il prevalente contributo delle strutture all'aria aperta (un quarto dell'intera capacità ricettiva isolana) si associa a una capillare presenza di strutture di piccole dimensioni e a prevalente gestione familiare. Rispetto al 2018, le strutture ricettive totali sono aumentate (+9%) e i posti letto sono cresciuti soprattutto nel comparto extralberghiero di quasi il 4% (di cui alloggi in affitto +11,2% e B&B +8,2%) e negli alberghi di fascia alta (+4,7% negli alberghi 5 stelle e 5 stelle lusso e +0,7% in quelli 4 stelle), mentre complessivamente l'offerta di letti nel comparto alberghiero resta inalterata.

L'indice di utilizzazione lorda delle strutture ricettive⁶⁸ nel 2019 è stato uguale a 26,6% per le strutture alberghiere e 11,4% per quelle extralberghiere, in linea con le principali regioni competitor italiane (Sicilia, Calabria, Puglia) ma inferiori alla media nazionale (per i due comparti rispettivamente 33,9% e 14,3%) e a quello della Corsica (35,8% e 17,5%). Nell'ultimo quinquennio analizzato, però, il tasso di variazione dell'indice di utilizzazione lorda in Sardegna delle strutture alberghiere risulta il più elevato (+6,8%) rispetto a tutte le altre regioni competitor, così come nelle strutture extralberghiere (+10,1%).

Con riferimento ai flussi turistici la situazione pre-CoViD-19 presentava un quadro tendenziale molto promettente⁶⁹. Nel 2019 si registrano quasi 3,5 milioni di arrivi e oltre 15 milioni presenze ufficiali: con il 3,5% delle presenze nazionali, la Sardegna si posiziona al 12° posto tra le regioni italiane, mentre è al secondo posto per numero di giornate medie di vacanza (4,4) dopo la Calabria. Ben oltre la media nazionale l'articolazione per comparto mostra una concentrazione del 70% di arrivi e presenze in ambito alberghiero. Sotto il profilo localizzativo anche i flussi turistici tendono a concentrarsi per oltre il 90% nei comuni litoranei dell'isola e in corrispondenza degli ambiti territoriali leader di settore⁷⁰.

Nel 2018 si è assistito al sorpasso dei turisti stranieri su quelli italiani sia in termini di arrivi che di presenze, e questo trend si è confermato anche nel 2019. Germania, Francia, Regno Unito e Spagna si confermano i principali bacini di provenienza UE: nel complesso, i turisti provenienti da questi 4 paesi raggiungono il 71,5%

⁶⁷ Fonti: <http://www.sardegna-statistiche.it/argomenti/turismo/>; www.istat.it

⁶⁸ Rapporto tra le presenze registrate nelle strutture ricettive classificate e il numero di giornate letto potenziali (numero di giorni, nel periodo considerato, moltiplicato per il numero di posti letto).

⁶⁹ Fonti: <http://www.sardegna-statistiche.it/argomenti/turismo/>; www.istat.it

⁷⁰ SIREN, Assessorato del Turismo, Artigianato e Commercio, Regione Autonoma della Sardegna.



della domanda europea e il 56,4% del totale di provenienza straniera; se si aggiunge la Svizzera (terzo mercato di origine nel 2019 per la Sardegna) le percentuali salgono rispettivamente all'83% e al 60%.

La marcata stagionalità dei flussi turistici si associa alla specializzazione marino-balneare del settore, con l'81,8% delle presenze concentrato nei mesi tra giugno e settembre. Un indicatore rappresentativo del fenomeno è il cosiddetto fattore di picco stagionale⁷¹ che in Sardegna nel 2019 è pari a 3,15 (agosto). Il dato è notevolmente differente se si considera separatamente la componente domestica (4 con picco ad agosto) da quella straniera (2,6 con picco a luglio). Questa tendenza di crescita del segmento estero, se confermata, può favorire la Sardegna nel perseguire una destagionalizzazione della domanda, anche in un'ottica di sostenibilità sia ambientale che economica del settore.

In chiaroscuro è il fenomeno del "sommerso": in apprezzabile diminuzione ma ancora con valori elevati. Infatti, sebbene nel 2018⁷² – in controtendenza rispetto alla media italiana che aumenta dal 28% al 32% – in Sardegna il sommerso abbia subito una diminuzione passando dal 64% al 58%, si deve comunque rimarcare che l'incidenza dei flussi non registrati ufficialmente in Sardegna e nelle regioni competitor supera notevolmente i livelli delle regioni del Nord e Centro Italia⁷³.

Rispetto all'anno precedente gli arrivi totali erano aumentati ad un tasso superiore alla media italiana (+5% contro +2,6%) e a quella dei vicini competitor (Sicilia, Puglia, Calabria e Corsica), con un significativo aumento sia della componente straniera (+5,3%) che domestica (+4,6%). Se nell'ultimo quinquennio preso in considerazione la Sardegna mostra una costante crescita delle presenze nazionali (+4,6% negli arrivi e +2,5% nelle presenze rispetto al 2018), anche la componente straniera cresce in maggior misura negli arrivi (+5,3%) e nelle presenze (+0,3%). In termini di permanenza media vi è la conferma che i turisti stranieri si trattengono nell'Isola poco più a lungo degli italiani (4,44 giornate contro 4,35). Per quanto riguarda l'ultimo decennio, la Sardegna evidenzia un andamento crescente delle presenze straniere, in linea con tutte le regioni italiane (mentre la Corsica mostra un trend pressoché stabile) e nell'ultimo quinquennio censito si rileva il tasso di crescita medio più elevato rispetto alle altre regioni competitor (+11,2%). Tuttavia, in anni recenti i tassi di crescita della spesa turistica internazionale sono risultati inferiori alla crescita dei rispettivi pernottamenti, con un assottigliamento della spesa media pro capite fino a valori inferiori alla media nazionale di circa il -25% nel 2019.

Oltre alla componente strettamente ricettiva, il settore turistico si articola in una molteplicità di operatori che, anche alla luce della specializzazione produttiva assunta dal sistema-destinazione, partecipano con le rispettive attività alla formazione del prodotto turistico locale. Tra gli altri, nel 2020⁷⁴ i servizi della ristorazione vedono la partecipazione di 11,5 mila imprese attive, pari a circa l'8% del tessuto imprenditoriale regionale, di contro a medie allargate relativamente inferiori. Si tratta di un importante contributo alla struttura regionale che al suo interno registra un peso più che proporzionale delle imprese artigiane rispetto al contesto nazionale, e che tende a polarizzarsi nei contesti provinciali maggiormente rilevanti sotto il profilo turistico e demografico. Gli attori dell'intermediazione turistica attivi nell'isola, strutturalmente proiettati alla gestione prevalente di flussi *outgoing* piuttosto che *incoming*, operano attraverso oltre 600 imprese attive, perlopiù concentrati nelle province storiche di Cagliari e Sassari e con un sostenuto dinamismo nel corso dell'ultimo triennio.

⁷¹ Rapporto tra il numero di presenze massime mensili e la media delle presenze mensili in un anno.

⁷² "2020, CRENoS, Economia della Sardegna, 27° Rapporto".

⁷³ CRENoS, *op. cit.*

⁷⁴ InfoCamere - Unioncamere, "Movimprese"



Tra le attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, in linea con il dato per il Mezzogiorno, quasi un'impresa su quattro nel 2018 è impegnata in progetti di innovazione⁷⁵, rendendo determinante il contributo del comparto all'interno della struttura produttiva regionale. La diffusione delle piattaforme digitali appare meno significativa, sebbene il 40% circa degli impieghi operati a livello produttivo risulti ascrivibile al solo settore turistico, con diffusi effetti positivi in termini sia competitivi che di incremento del fatturato. Di particolare rilievo e ben oltre le medie nazionali è la diffusione nel settore e l'incidenza a livello aggregato dei software gestionali, mentre appare di minore intensità quella dei servizi cloud presenti in quasi il 20% delle attività di comparto. Nel confronto con le medie nazionali tali risultati sono sostenuti da investimenti in tecnologie digitali meno capillari tra le imprese di settore, soprattutto nell'ambito della connessione e delle tecnologie legate a internet, sebbene in prospettiva futura le previsioni di investimento delle imprese turistiche regionali risultino più confortanti rispetto al dato allargato.

La moderna e diversificata economia regionale convive con un vasto ecosistema integro e un capillare patrimonio culturale che da anni si configurano come motivazioni principali di viaggio per una quota dedicata di flussi turistici. La Sardegna ha uno sviluppo costiero totale pari a ca. 1.850 km – di cui 963 km costituiti da costa balneabile – 3 Parchi Nazionali, 4 Parchi Regionali, 5 Aree Marine Protette e 8 Zone Umide “Ramsar”, che assieme ad altre tipologie di protezione (Monumenti naturali, Riserve Forestali, ecc.).

La Rete Natura 2000 interessa inoltre ampie aree del territorio regionale e consente di valorizzare importanti attrattori naturali e tutelare gli habitat e le specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario.

Si evidenzia, inoltre, la presenza del Parco Geominerario, Storico e Ambientale della Sardegna, dichiarato il primo Parco Geominerario al mondo oltre a rappresentare uno dei Parchi Nazionali più estesi d'Italia.

La presenza di numerose aree protette e di emergenze quali il Massiccio del Gennargentu e i numerosi rilievi sparsi in tutta l'isola, ne fanno una sicura attrattiva per gli amanti della natura.

La Sardegna si è dotata, a partire dal 2017, di una normativa per la gestione della Rete dei Sentieri che sta permettendo di procedere con la realizzazione della Rete Escursionistica (R.E.S.) e ippoviarica (R.I.S.) di diverse migliaia di km.

La rete escursionistica della Sardegna, mappata attraverso un catasto, è composta da percorsi di media e lunga percorrenza ove già si sviluppano a scala Regionale o Locale, attività di Trekking, Cammini, Traversate della Sardegna, itinerari culturali, ciclo-escursionismo⁷⁶.

A livello infrastrutturale si rileva inoltre l'avvio della realizzazione della rete regionale delle piste ciclabili, che si svilupperà su circa 2.200 chilometri complessivi, attraverso oltre 50 itinerari che interessano tutta l'Isola, nonché l'avvio dell'iter per l'adozione e approvazione del Piano Regionale della Rete di Portualità Turistica.

Ancora di esigua entità è l'offerta che investe dichiaratamente sulla sostenibilità: solo 5 strutture di accoglienza hanno la certificazione europea “Ecolabel” alla data di oggi, un paio di altre strutture hanno ottenuto la certificazione EMAS ed infine alcuni Parchi hanno sviluppato delle “etichette” con cui hanno riconosciuto gli sforzi verso la sostenibilità ambientale di alcuni operatori economici della filiera turistica (ma tali “label” non hanno alcun riconoscimento da parte di enti “terzi”).

Infine, è utile menzionare la “Carta Europea per il Turismo Sostenibile nelle Aree Protette”, uno strumento per la pianificazione, gestione e monitoraggio del turismo nei Parchi, sviluppato e diffuso dalla Federazione

⁷⁵ Istat, Censimento permanente delle imprese, <http://dati-censimentipermanenti.istat.it/>

⁷⁶ A ciascun sentiero viene attribuita almeno una percorribilità tra le seguenti: percorso sensoriale/percorso H (adeguato per caratteristiche alla percorrenza di soggetti diversamente abili); *trekking/hiking* escursionistico; MTB (bici da montagna); ippovia.



Europea dei Parchi “Europarc”: il PN dell’Asinara e l’AMP del Sinis hanno già ottenuto questo prezioso riconoscimento, e altri parchi stanno investendo su questa metodologia di pianificazione partecipata.

Anche l’offerta culturale della Sardegna è un fattore attrattivo (seppur in funzione di “integrazione” rispetto al balneare e all’ambientale) per i movimenti turistici: il tema verrà analizzato nel prossimo paragrafo.

Più in generale l’immagine che la Sardegna ha proposto in anni recenti⁷⁷ è quella de “l’isola del benessere”, basata sulle favorevoli condizioni climatiche, su un territorio infrastrutturato ed antropizzato in maniera non troppo invasiva (almeno rispetto alle altre destinazioni del nord Mediterraneo) e quindi ancora “incontaminato”, ed infine su un’identità culturale ben definita e vitale (grazie anche all’insularità).

L’offerta turistica che viene presentata risulta disaggregata nei seguenti prodotti:

- balneare (di gran lunga il più importante, almeno dal punto di vista quantitativo)
- divertimento
- attività fisica
- relax e benessere
- enogastronomia
- cultura
- natura.

La trasversalità dei temi legati all’accessibilità delle strutture e dei servizi turistici rappresenta, inoltre, come uno dei driver di adattamento dell’offerta turistica regionale alle opportunità di mercato per il consolidamento del portafoglio prodotti e l’allungamento della stagione turistica.

L’analisi rispetto agli obiettivi dell’OP5

Dopo la “macro-fotografia” del settore, un’analisi di alcuni indicatori più specifici, (selezionati tra gli “Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo” ISTAT – DPS, e gli “Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile” ISTAT) di cui si hanno i dati per l’ultimo decennio (almeno al 2018), appare necessaria per valutare i trend più coerenti con gli obiettivi della prossima programmazione e quelli che sembrano prefigurare la necessità di ulteriore supporto pubblico.

Oltre a quelli tradizionali che esplicitano la “pressione” totale turistica per abitante di un territorio (indicando non solo l’affollamento turistico ma anche le capacità potenziali dell’offerta che sono rappresentate anche ma non solo dall’entità demografica dei residenti) e la distribuzione dei flussi nei mesi “spalla”, un’attenzione particolare viene data ai flussi nei territori all’interno dei quali insistono Aree Naturali Protette (per poter enucleare il potenziale degli attrattori naturali che beneficiano di una specifica protezione nonché gestione, tra cui la promozione alla visita) e a quelli che prediligono strutture ricettive extra-ricettive, anche extra-urbane, riferibili perciò a segmenti di domanda di turismo rurale e montano oltre che balneare (ad es. campeggi) ma comunque esterni a contesti urbani (non sono conteggiati infatti i B&B, le Case vacanze, ecc.).

⁷⁷ cfr. <https://www.sardegnaturismo.it/>



Tabella 2.17. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema “Turismo” – 2009-2018

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia |
|---|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| Tasso di turisticità (gg/abitante) ⁷⁸ | 7,5 | 7,4 | 7,0 | 6,6 | 6,5 | 6,8 | 7,5 | 8,1 | 8,6 | 9,1 | 4,1 | 7,1 |
| Turismo nei mesi non estivi (gg/ab.) ⁷⁹ | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 1,2 | 2,9 |
| Tasso di turisticità nei parchi nazionali e regionali (gg/ab.) ⁸⁰ | 8,2 | 8,1 | 5,8 | 5,5 | 5,8 | 5,7 | 6,0 | 6,1 | 7,5 | 8,1 | 5,0 | 9,2 |
| SDG 12.b.1 - Implementazione di strumenti contabili standard per monitorare gli aspetti economici e ambientali della sostenibilità del turismo | | | | | | | | | | | | |
| Presenze negli esercizi ricettivi extra-alberghieri “non urbani” sul totale (%) ⁸¹ | - | - | - | 22,3 | 18,4 | 18,7 | 17,9 | 18,7 | 18,2 | 18,6 | 15,4 | 18,9 |

Fonte: ISTAT: “Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

Il primo indicatore (che misura l'intensità di turismo per abitante, ovvero quante presenze turistiche in un anno solare ogni residente riceve nel proprio territorio comunale) indica che la Sardegna ha una spiccata vocazione turistica: infatti il dato di 9 giornate di presenza è superiore a quello nazionale (che è di 7) ma è più del doppio di quello del Mezzogiorno (poco più di 4), favorito ovviamente dalla bassa densità demografica sarda rispetto alle altre regioni meridionali. Questa bassa densità demografica è uno dei fattori maggiormente attrattivi della Sardegna rispetto a similari destinazioni italiane (e più in generale del Mediterraneo settentrionale): una minore infrastrutturazione/occupazione del territorio (e nello specifico anche delle spiagge e di altri attrattori come ambienti collinari, lacuali, ecc.). Il *trend* – perlomeno dal 2014 – conferma questa specificità del contesto sardo, che va tutelata e ancora più valorizzata nella strategia di *marketing*.

Se si analizzano i mesi non tradizionalmente vocati al turismo balneare (cioè quelli da ottobre ad aprile), il numero delle presenze crolla significativamente: solo 1,7 giorni nel 2018, a fronte di 2,9 giorni a livello nazionale; il valore medio del Mezzogiorno è pari a 1,2 e tra le 8 regioni in questione il dato sardo è il più alto.

Inoltre, i valori mostrano che, da un dato praticamente stagnante fino al 2014 negli ultimi 4 anni (di cui si dispongono i dati), l'incremento è di circa il 20% rispetto all'anno precedente. Sicuramente ciò è motivato dalla costante crescita del comparto straniero (soprattutto inglese tedesco e svizzero), che predilige i mesi “spalla”, ma anche da primi effetti di azioni di riposizionamento della destinazione Sardegna nel mercato turistico, che mirano a rafforzare l'attrattività di fattori legati dalla fruizione balneare (cultura, ecoturismo, turismo sportivo, ecc.).

A tale proposito, l'andamento del turismo nei comuni che vedono il proprio territorio ricompreso (completamente o in parte) in Aree Naturali Protette conferma che i segmenti del mercato turistico internazionale che vedono i maggiori tassi di crescita a livello globale (scoperta della natura, turismo *slow*, *sport in plein air*, ecc.) premiano le destinazioni che compiono precise scelte rispetto non solo alla protezione “giuridica” del patrimonio ambientale, ma che garantiscono una reale “tutela attiva”. Ciò avviene in virtù dell'approccio che vede i Parchi non solo come strumenti di salvaguardia dei beni ambientali ma anche come motori di sviluppo sostenibile locale. Ciò farebbe propendere verso un rinnovato interesse e investimento della Sardegna sia per la creazione di nuovi parchi regionali, che per un miglioramento della performance degli Enti Parco. Infine, nell'ottica dell'OP5, può essere perseguita la promozione di contesti naturali che associno alla pregevolezza intrinseca una discreta dotazione di infrastrutture e servizi, tali da soddisfare i *target* sopra richiamati.

⁷⁸ Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante.

⁷⁹ Presenze (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi (giornate per abitante); per mesi “non estivi” si intende tutti i mesi dell'anno ad eccezione dei mesi di giugno, luglio, agosto e settembre.

⁸⁰ Giornate di presenza (italiani e stranieri) nei comuni in aree terrestri protette nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante.

⁸¹ Presenze in esercizi ricettivi open air, agriturismi e rifugi montani sul totale delle presenze in esercizi ricettivi (%).



Fatica ad assumere un andamento crescente il dato relativo alle presenze in esercizi ricettivi open air (ad es. campeggi, agriturismi e rifugi montani): seppure la rilevazione iniziò solo dal 2012, la curva rimane piatta fino all'ultimo anno di cui sono disponibili i valori. Una nota incoraggiante può essere ravvisata rispetto allo stesso dato a livello nazionale (18,9): la Sardegna è praticamente in linea (18,6) ma, soprattutto, è al di sopra dell'intero Mezzogiorno (15,4). Tale constatazione può costituire un incentivo all'offerta di strutture ricettive extra-alberghiere nel contesto extra-urbano che, nel caso del territorio sardo, mostra peculiarità che lo differenziano da quello urbano e potrebbe trovare il favore di altro tipo di clientela.

Su questa fotografia che si ferma al 2018 (v. sopra per i dati al 2019) si sono abbattute le drammatiche conseguenze della pandemia da CoViD-19, che ha avuto tra i settori più colpiti il comparto turistico.

Dai dati forniti dall'ENIT⁸², il quadro nazionale (al momento non si dispone di dati specifici per il contesto sardo) appare come segue:

- nel periodo 1 gennaio – 6 ottobre 2020 il traffico di arrivi aeroportuali ha subito un drastico calo (-84% rispetto allo stesso periodo del 2019), ed ancora più consistente è il calo delle prenotazioni (-87%; -93,6% dal 5 ottobre al 15 novembre); per l'Italia, è potenzialmente preoccupante anche l'impatto della pandemia sui viaggi a lungo raggio, considerato che nel 2019 il 27% degli arrivi internazionali in Italia proveniva da mercati di origine a lungo raggio (cioè extra-UE), dato ben più alto che per la Spagna (10%) e la Francia (19%);
- il totale dei visitatori (l'aggregato internazionale e nazionale), secondo alcune stime, diminuirà del 60% nel 2020 rispetto all'anno precedente; disaggregando il dato, i visitatori internazionali pernottanti dovrebbero diminuire del 71% mentre quelli domestici del 46%;
- Anche in termini di impatto economico sulla spesa turistica in entrata dall'estero il calo previsto si attesta a -30,2 miliardi di euro nel 2020 rispetto al livello del 2019, mentre quello dei visitatori interni si conferma in declino di 64,5 miliardi di euro, modificando negativamente il contributo totale del settore turistico al PIL nazionale (che comprende gli effetti indiretti e indotti, nonché l'impatto diretto) che dal 13% del PIL nel 2019 al 7,2% nel 2020.

L'andamento del comparto in Sardegna nel 2020 è sintetizzabile con alcune annotazioni quali-quantitative. Dopo l'uscita graduale dal primo *lockdown*, il mese di luglio e soprattutto di agosto hanno mostrato un "tutto esaurito" delle principali destinazioni turistiche italiane, e quindi anche della Sardegna, quasi esclusivamente grazie alla componente domestica o nazionale.

Da settembre invece – mese che come detto sopra, tradizionalmente, vedeva un grosso afflusso di turisti stranieri – gli arrivi sono tornati a precipitare, sia per l'impennata agostana di contagi avvenuta soprattutto nel nord Sardegna (che ha creato la percezione di una Sardegna "pericolosa") che per la progressiva "seconda ondata" della pandemia in tutta Europa, che ha portato all'attuale situazione di semi-*lockdown*.

Gli effetti prodotti sulla redditività d'impresa fino al terzo trimestre del 2020 certificano una perdita di circa un quarto del fatturato per i comparti di alloggio, ristorazione e agenzie di viaggio, mentre sul mercato del lavoro si registra la perdita di quasi 35 mila occupati nel solo nei settori commercio, alberghi e ristoranti, ovvero il 40% delle perdite registrate dall'intero sistema economico isolano.

⁸² <https://www.enit.it/wwwenit/it/studi/bollettini-enit.html>, l'ultimo Bollettino disponibile è del 23 dicembre 2020.



Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Il *Country Report 2019*, in riferimento a ostacoli strutturali che limitano lo sviluppo di una forma innovativa e sostenibile del turismo in Italia, ha indicato nell'economia collaborativa un forte potenziale di crescita per l'Italia: viene evidenziato che l'assenza di una strategia chiara (ad es. sulle piattaforme collaborative per l'acquisto di servizi), accompagnata da una regolamentazione locale frammentata e spesso molto restrittiva, costituisce un onere particolarmente significativo per il settore del turismo, e viene raccomandato ad es. il ripristino della contrattualizzazione mediante l'utilizzo dei voucher, per poter rendere più aperto e dinamico il mercato del lavoro del settore.

Il "Documento preparatorio al negoziato sull'Accordo di Partenariato" valorizza il ruolo del turismo nello sviluppo economico, specie attraverso l'uso e la rigenerazione di spazi e luoghi a fini culturali, creativi, turistici e di innovazione sociale, nell'ambito di processi multilivello e intersettoriali, in grado di attivare l'economia locale, promuovere partenariati pubblico-privati innovativi, creando altresì nuove opportunità di lavoro.

La *governance* regionale del turismo ha prodotto in questi ultimi anni due importanti atti di politica settoriale:

- la Legge Regionale N. 16 del 28 luglio 2017, che ha riordinato l'intero comparto turistico regionale, indicando (tra le molteplici cose) l'istituzione di una "Conferenza permanente del turismo", la definizione di "Piano strategico regionale del turismo", la creazione dell'agenzia "Destinazione Sardegna DMO" e dell'"Osservatorio regionale del turismo" (richiamato anche nel successivo "Programma Regionale di Sviluppo"); inoltre prevede lo stanziamento di incentivi alle imprese turistiche, con lo scopo di sostenere il processo di riqualificazione del sistema turistico regionale;
- il Piano Strategico "Destinazione Sardegna 2018-2021: Piano Strategico di Sviluppo e Marketing Turistico della Sardegna" che, approvato nel Dicembre 2018, ha individuato come i due principali "pilastri" dell'azione regionale quello dello "Sviluppo della competitività ed attrattività della Destinazione Sardegna" e il "Marketing della Destinazione Sardegna".

In sintesi, con tali strumenti l'amministrazione regionale ha puntato principalmente su leve quali il marketing della destinazione e l'innovazione tecnologica (ad es. digitalizzazione dell'offerta di servizi) e organizzativa, attraverso la creazione di una *Destination Management Organization* denominata "Destinazione Sardegna DMO", in forma di società, a cui possono partecipare soggetti pubblici e privati nel rispetto della normativa statale e regionale vigente in materia.

Più in generale, in questi due atti si è posto l'accento sui temi della sostenibilità e della competitività favorendo esplicitamente forme di eco-turismo e di turismo attivo, quali il turismo equestre, il cicloturismo, il turismo naturalistico, ecc.

Nel "Documento preliminare della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile", tra le "emergenze" in atto nello scenario regionale è stata unanimemente riconosciuta la forte stagionalità e concentrazione territoriale del turismo, che causa non solo evidenti impatti ambientali e culturali, ma costituisce un forte ostacolo ad uno sviluppo sostenibile ed inclusivo.

Scenari futuri

L'andamento turistico dei prossimi mesi risulta purtroppo ancora fortemente condizionato dalla situazione sanitaria: a causa della recrudescenza della pandemia, la stagione turistica autunnale-invernale non è mai veramente iniziata e quella primaverile-estiva non appare sotto buoni auspici, inducendo perciò gli operatori privati a non fare investimenti in nuovi prodotti, servizi o eventi, stante le ingenti perdite sofferte a partire dal marzo scorso.



Speranze sono riposte nella vaccinazione di massa appena iniziata, che potrebbe portare “in sicurezza” la destinazione turistica “Italia” auspicabilmente prima del prossimo autunno; in questo caso la stagione 2022 (soprattutto quella balneare) potrebbe ripartire con condizioni “normali”, almeno per i mercati d’origine europei (dove i sistemi sanitari avanzati dovrebbero garantire una rapida e completa vaccinazione di tutta la popolazione), mentre per i Paesi extra-europei il rischio sanitario potrebbe perdurare per ulteriori mesi.

Nel frattempo, molte organizzazioni internazionali – in primis l’Organizzazione Mondiale per il Turismo – guardano a questa crisi planetaria che ha sconvolto il comparto turistico (soprattutto quello del turismo internazionale) come l’occasione per ripensare l’economia turistica e soprattutto il modello di fruizione turistica. A tale proposito l’OMT ha diffuso pochi mesi fa il documento “*CoViD-19 and Transforming Tourism*”⁸³ che propone una *roadmap* in cinque aree prioritarie per trasformare il turismo:

- gestire la crisi e mitigare gli impatti socioeconomici sui redditi, particolarmente rispetto all’occupazione femminile e ai redditi più deboli
- rafforzare la competitività e la resilienza del settore
- fare progressi nell’innovazione e digitalizzazione dell’ecosistema turistico
- rafforzare la sostenibilità e la crescita inclusiva
- migliorare il coordinamento e la *partnership* tra Paesi per trasformare il turismo in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile⁸⁴.

Come si può constatare, sono temi spesso ricorrenti ma ora, a quelli più tradizionalmente “sviluppisti” (innovazione, digitalizzazione, coordinamento) vengono accostati quelli della sostenibilità (nelle sue varie accezioni: non solo ambientale ed economica ma anche sociale e culturale) e dell’inclusività (cioè della perequazione sociale), richiamando gli “Obiettivi di Sviluppo Sostenibile” che sono stati approvati dalla quasi totalità dell’Assemblea delle Nazioni Unite nel 2015 e che rappresentano l’Agenda di azioni da implementare entro il 2030 per realizzare un vero sviluppo sostenibile. Questi appaiono in linea anche con quanto regolamentato da UE nell’OP4 con l’inclusione dell’os 5, da finanziare prevalentemente con risorse FSE+.

Il tema della “sostenibilità del turismo” ha visto negli ultimi decenni un ampio dibattito teorico: l’OMT nel 1988 lo ha definito come “Turismo che tiene pienamente conto dei propri impatti economici, sociali e ambientali, attuali e futuri, rispondendo alle esigenze dei visitatori, dell’industria, dell’ambiente e delle comunità ospitanti”⁸⁵, a cui l’UNEP ha aggiunto anche la componente culturale e una particolare enfasi sui modelli di consumo e di produzione della catena di valore⁸⁶.

Un’ulteriore integrazione su quest’aspetto è data dal concetto di turismo “responsabile”, che internazionalmente viene definito come “turismo che massimizza i benefici per le comunità locali, riduce al minimo gli impatti sociali o ambientali negativi e aiuta la popolazione locale a conservare culture e habitat o specie fragili”⁸⁷.

Non si può tralasciare, inoltre, lo specifico segmento dell’ecoturismo, che declina il concetto di sostenibilità per destinazioni ad alto valore ambientale e spesso anche culturale. Tra le numerose definizioni esistenti, quella fornita dall’IUCN nel 1996 come “Visita ecologicamente responsabile di aree naturali relativamente

⁸³ V. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid-19_tourism_august_2020.pdf

⁸⁴ V. <https://www.aics.gov.it/home-ita/settori/obiettivi-di-sviluppo-sostenibile-sdgs/>

⁸⁵ <https://www.unwto.org/sustainable-development#:~:text=%22Tourism%20that%20takes%20full%20account,the%20environment%20and%20host%20communities%22>

⁸⁶ <https://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/responsible-industry/tourism>

⁸⁷ <https://www.responsibletravel.org/>



incontaminate, al fine di godere e apprezzare la natura (e tutte le caratteristiche culturali che l'accompagnano - sia passate che presenti), promuove la conservazione e il basso impatto negativo sui visitatori, e prevede un positivo coinvolgimento socio-economico delle popolazioni⁸⁸ pare descrivere meglio i differenti aspetti di questa specifica tipologia di offerta turistica. In essa il “godimento” degli attrattori ecoturistici viene legato alla promozione della conservazione degli stessi e della loro autenticità, soprattutto in riferimento agli aspetti culturali, ad opera prima di tutto dei turisti stessi.

In quest'ottica, la Sardegna può proporsi come destinazione ideale per applicare i principi della sostenibilità e, soprattutto, per sviluppare un'offerta ecoturistica che incontri i mercati – principalmente nord-europei e nord-americani, come dimostrato da numerosi studi e indagini – che evidenziano una cospicua e crescente componente di consumatori che indicano “natura” e “sostenibilità” come prima motivazione al viaggio.

2.2.5.2. Una forte identità culturale, fattore di sviluppo locale sostenibile

Inquadramento del contesto

Il tema della cultura è analizzato partendo da un inquadramento del comparto e focalizzando l'attenzione sull'offerta e sull'infrastrutturazione per la fruizione del patrimonio artistico e culturale.

Dal punto di vista dell'offerta culturale⁸⁹ la Sardegna ha certamente molto da proporre, a cominciare da un significativo patrimonio “fisico”: 48 centri storici riconosciuti di interesse nazionale (di cui 6 facenti parte delle reti “Borghi più belli d'Italia”, 35 dei “Borghi Autentici d'Italia”, 7 dei “Borghi Bandiera Arancione”); un elevato numero di chiese ed edifici religiosi di interesse artistico-storico-architettonico; oltre un centinaio di monumenti e aree/parchi archeologici, nonché un peculiare patrimonio dell'età pre-storica: migliaia di nuraghi, Domus de Janas, pozzi sacri e villaggi nuragici che costellano tutta l'Isola⁹⁰.

Anche l'infrastrutturazione per la fruizione del patrimonio artistico culturale ha una discreta rilevanza: 17 musei e istituti similari statali e 290 tra musei e gallerie non statali, 2 circuiti museali statali e 2 biblioteche statali con ca. 80.000 opere consultabili, senza trascurare le innumerevoli biblioteche, centri studi, archivi documentali e “fondi privati” sparsi in tutto il territorio.

Nel complesso gli oltre trecento Istituti di cultura con fruizione regolamentata attivi in Sardegna⁹¹ si connotano per la titolarità pubblica e prevalentemente comunale, la persistente crescita soprattutto nell'ultimo decennio, le dimensioni relativamente modeste in termini di personale e di collezioni, la proposta culturale ripetitiva e poco dinamica nelle attività collaterali, una modesta propensione all'adesione a reti collaborative, l'elevata incidenza degli oneri di funzionamento sui costi totali. Le crescenti difficoltà gestionali e la modesta propensione alla cooperazione hanno ingenerato un diffuso isolamento strategico e operativo dei singoli istituti, soprattutto nelle aree interne dell'isola. Lo stesso processo di digitalizzazione del patrimonio e dei servizi, estremamente rilevante per forme alternative di valorizzazione e di fruizione a distanza del patrimonio, presenta ampi margini di miglioramento, soprattutto in riferimento alla predisposizione di un catalogo e online e in relazione alla possibilità di visita virtuale.

Di particolare importanza risulta il patrimonio culturale immateriale (musica, canto, ballo, ecc.) che, anche grazie all'insularità, è rimasto nei secoli abbastanza preservato da contaminazioni e modernizzazioni (o peggio, derive “modaiole”) e si presenta con peculiarità raramente rinvenibili in altre regioni italiane. Basti fare

⁸⁸ Cfr. <https://www.iucn.org/content/tourism-ecotourism-and-protected-areas-state-nature-based-tourism-around-world-and-guidelines-its-development>

⁸⁹ <http://www.sardegnaistatistiche.it/argomenti/cultura/>.

⁹⁰ Per una mappatura cfr. <https://www.sardegnaiblog.it/1407/mappa-interattiva-nuraghi-nurnet/>.

⁹¹ Istat, Statistiche culturali. Tavole di dati, dicembre 2020



cenno a innumerevoli situazioni di cultura immateriale, per definizione tanto ricca quanto difficile da rappresentare in cifre: dalle numerose rievocazioni storiche ai sempre nuovi o rinnovati festival letterari, musicali e teatrali; dai riti religiosi della Settimana Santa alle maschere barbaricine. Il territorio sardo offre una notevole produzione culturale rappresentativa di sé al servizio delle comunità locali ma anche, sempre più, in posizione di nuovo potente attrattore per i turisti che vengono nell'isola con altre motivazioni al viaggio (principalmente il mare), ma disponibili a scoprire questo patrimonio ancora integro.

Anche un artigianato artistico di prim'ordine (dalle ceramiche ai tessuti, dai gioielli agli oggetti ricavati da sostanze naturali quali il sughero, dagli strumenti musicali della tradizione alla straordinaria varietà dei costumi tradizionali) fa della Sardegna una destinazione che, seppure non conosciuta quanto altre regioni (ad es. Sicilia, Toscana) dal punto di vista culturale, può costituire un importante attrattore per rafforzare e allungare la stagione turistica e per accrescere le competenze e gli interessi dei residenti.

I flussi dei visitatori nelle strutture museali statali sarde per il 2019 rappresentano solo il 2,9% di tutto il Mezzogiorno, e lo 0,8% del totale nazionale, a riprova che l'attrattore culturale "museo" non è una motivazione essenziale per un viaggio nell'isola. Tuttavia, se si guarda l'andamento degli ultimi 10 anni, si è passati dai 310.000 visitatori del 2010 agli oltre 500.000 del 2019 (con un picco nel 2017 di oltre 556.000 visitatori), a fronte di un non altrettanto proporzionale aumento (da 13 a 19) dei musei.

Per quel che riguarda i flussi dei visitatori nelle strutture museali non statali, nell'anno 2019 essi rappresentano invece ben il 28,0% di tutto il Mezzogiorno, e il 2,7% del totale nazionale, fornendo così un segnale dell'importante contributo delle strutture non di diretta emanazione statale (che rappresenta oltre il triplo di quello statale)⁹²; i valori degli ultimi 10 anni indicano che si è passati dai 1.110.000 visitatori del 2010 agli 1.900.000 del 2019, a fronte di un simile aumento (da 211 a 290) delle strutture museali non statali. La distribuzione territoriale e temporale delle visite mostra al contempo una marcata polarizzazione in un ridotto numero di strutture e durante i mesi estivi, prevalentemente in corrispondenza di località a vocazione turistico-balneare, in cui l'attrattore culturale tende ad assumere un carattere di accessorietà rispetto al fenomeno turistico e al principale motivo di viaggio presso la destinazione. A fronte di una domanda interna di dimensioni limitate benché relativamente dinamica, lo stesso contributo apportato in via esclusiva dalla componente culturale alla formazione della spesa turistica in Sardegna risulta il più basso a livello nazionale.

Infine, è possibile riportare il senso di un'analisi qualitativa del rapporto dei sardi con la cultura: recentemente è stata realizzata dall'Istat una indagine multiscopo su diversi "Aspetti della vita quotidiana" relativi agli anni 2017-2019, e tra questi si possono selezionare quelli aventi a che fare con la fruizione culturale, ovvero le percentuali di residenti in Sardegna sui totali residenti sardi che hanno fruito delle diverse tipologie di offerta culturale⁹³.

Rispetto a siti archeologici e monumenti, i sardi che negli ultimi 3 anni hanno visitato almeno una volta all'anno un sito archeologico o un monumento sono in costante crescita (dal 31,1 al 33,4%), con valori percentuali superiori alla media nazionale (ad es. 27,4% nel 2019) e quasi doppi alla media del Mezzogiorno (ad es. 18,6% nel 2017) in tutti e tre gli anni.

⁹² È doveroso però sottolineare (vedi tabella sotto) che la media annuale di visitatori di una struttura statale è 17 volte quella di una struttura non statale.

⁹³ Persone di 6 anni e più per spettacoli a cui hanno assistito almeno una volta nell'ultimo anno - Anni 2017-2019 (per 100 persone di 6 anni e più con le stesse caratteristiche).



Abbastanza stabile, invece, nei tre anni analizzati, è la quota di sardi che dichiara una frequentazione di musei e mostre almeno una volta all'anno: in questo caso il livello è leggermente inferiore alla media nazionale (ad es. 29,3% rispetto al 31,8% nel 2019) ma ben superiore a quella del Mezzogiorno (23,9% nel 2019).

Anche per quel che riguarda la visione di almeno uno spettacolo teatrale all'anno, il *trend* dei fruitori culturali sardi rimane abbastanza stabile (appena sopra il 14%, con una "caduta" al 9,3% nel 2018) e più o meno in linea col dato dell'intero Mezzogiorno (in crescita però nel triennio fino a raggiungere il 17,8% nel 2019), mentre appare sensibilmente inferiore alla media nazionale (ad es. 20,3% nel 2019).

In crescita anche il *trend* dei frequentatori, almeno una volta all'anno, dei cinema in Sardegna: dal 38,6% del 2017 si sale al 40,1% del 2019, con dati che rimangono però sempre inferiori sia a quelli del Mezzogiorno (ad es. 47% nel 2019) sia a quelli nazionali (ad es. 48,5% nel 2019).

Sostanzialmente in crescita (con l'eccezione del 2018) la quota di sardi che almeno una volta all'anno hanno assistito ad un concerto di musica classica od operistica: dal 7,4% del 2017 si arriva al 9,7% del 2019; nel biennio 2017-2018 la percentuale è più o meno in linea con il Mezzogiorno, ma chiaramente inferiore al livello nazionale (ad es. 9,3% nel 2018), mentre nel 2019 si assiste ad un balzo che supera la media del Mezzogiorno (9,4%) e si avvicina molto al dato nazionale (9,9%).

Per quel che riguarda la c.d. Musica "popolare", i sardi dimostrano un grande e crescente interesse: la percentuale di sardi che hanno assistito almeno ad un concerto all'anno cresce dal 19,6% di 2017 al 22,3% del 2019, ed è sempre superiore alla media del Mezzogiorno e per 2 anni sui 3 considerati (2017 e 2019) supera addirittura la media nazionale (rispettivamente 18,6% e 20,2%).

L'analisi rispetto agli obiettivi dell'OP5

L'analisi di alcuni indicatori più specifici – selezionati tra gli "Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo" ISTAT – DPS, e gli "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile" ISTAT – appare utile per valutare i *trend* più coerenti con gli obiettivi della prossima programmazione e quelli che sembrano prefigurare la necessità di ulteriore supporto pubblico.

Gli indicatori considerati riguardano prima di tutto il tradizionale "indice di domanda culturale⁹⁴", riferito a musei e istituti similari statali e non statali; inoltre, è stata considerata l'incidenza della spesa per ricreazione e cultura rispetto alla spesa totale per le famiglie sarde; infine, si propone un focus specifico sulla fruizione di spettacoli teatrali e musicali, ricavato dai dati sulla bigliettazione.

Tabella 2.18. Analisi andamento dei dati/indicatori significativi per il tema "Cultura" – 2008-2019

| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | Mezzo-giorno | Italia |
|---|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| Indice di domanda culturale dei musei e istituti similari statali ⁹⁵ | 23,9 | 33,4 | 22,0 | 21,7 | 26,3 | 26,0 | 28,9 | 29,3 | 26,5 | 29,8 | 68,9 | 106,8 |
| Indice di domanda culturale dei musei e istituti similari NON statali ⁹⁶ | - | - | 5,3 | - | - | - | 5,1 | - | 5,5 | 6,3 | 12,2 | 16,3 |

⁹⁴ L'indice di domanda culturale misura la capacità media (cioè il totale di visitatori diviso il totale delle strutture museali) di un sistema museale di un determinato territorio.

⁹⁵ Numero medio di visitatori dei musei e istituti similari statali per museo (valori in migliaia).

⁹⁶ Numero medio di visitatori dei musei e istituti similari NON statali per museo (valori in migliaia).



| Indicatore | Sardegna | | | | | | | | | | Mezzogiorno | Italia |
|--|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|--------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | |
| Incidenza della spesa per ricreazione e cultura ⁹⁷ | 6,7 | 6,8 | 7,0 | 6,9 | 7,3 | 7,3 | 7,4 | 7,4 | - | - | 6,0 | 7,2 |
| Grado di diffusione degli spettacoli teatrali e musicali ⁹⁸ | 43,7 | 38,2 | 32,0 | 34,9 | 35,6 | 35,3 | 39,9 | 39,7 | 40,1 | - | 37,9 | 61,7 |

Fonte: ISTAT: "Indicatori per gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile"

Si è voluto distinguere nell'analisi i musei e istituti simili dello Stato da quelli non statali (che possono essere sia pubblici che privati), nel caso della Sardegna per due motivi principali:

- da un lato si riscontra una dotazione abbastanza bassa di strutture museali (i 17 musei costituiscono solo il 6,7% del totale dei musei statali di tutto il Mezzogiorno e il 3% del totale nazionale), a fronte però di una buona performance nelle visite (media di quasi 30.000 visitatori/anno per museo, seppur molto più bassa della media del Mezzogiorno e nemmeno un terzo di quella nazionale)
- d'altro canto, le 290 strutture museali non statali come detto sopra rappresentano una grossa realtà del territorio sardo, però mostrano una performance media delle visite molto scarsa (solo 1.700 visitatori/anno per museo, un dato lontanissimo dai 9.500 visitatori/anno per museo del Mezzogiorno).

Per quel che riguarda il *trend* degli ultimi 10 anni, dopo il picco del 2011 (33.400 visitatori/anno per museo) il flusso di visitatori nei musei statali è ridisceso nel 2012 a 22.000 visitatori/anno per museo, ma già dal 2013 sta mostrando un lento e costante incremento, segno di un ritorno di investimenti e di "strategicità" del settore (sicuramente la valorizzazione dei Giganti di Mont'e Prama ha contribuito a questa ripresa).

La domanda verso i musei non statali – al netto della mancanza dei dati dei visitatori per gli anni per alcuni anni – nei quattro anni 2015-18 è in crescita, nonostante il sistema (molto numeroso, come detto sopra) sconti la precarietà di strutture gestite da attori non sempre solidi, la scarsità di investimenti indirizzati ad obiettivi di performance e, probabilmente, l'assenza di un coordinamento temporale e contenutistico nella proposta di esposizioni temporanee, acquisizioni, chiusure/aperture, ecc.

In sintesi, si palesa la necessità di una più incisiva *governance* del sistema museale non statale, che fissi obiettivi, identifichi le potenzialità specifiche delle diverse strutture e le possibili complementarità e sinergie, con un approccio strategico al comparto.

Il sistema museale statale appare invece abbastanza performante, ancorché da potenziare e distribuire maggiormente nel territorio.

L'analisi dell'indicatore che mostra la propensione alla spesa di cultura – rispetto al totale delle spesa familiare – da parte delle famiglie sarde mostra innanzi tutto un *trend* positivo praticamente sempre costante (unica lieve eccezione il 2013) per il decennio 2008-2017⁹⁹ e porta le famiglie sarde, nel 2019 a superare col proprio 7,4% non solo il dato medio del Mezzogiorno (6%), ma anche quello nazionale (7,2%), risultando all'ottavo posto nella classifica delle regioni italiane e al primo tra quelle del Mezzogiorno.

⁹⁷ Spesa per consumi delle famiglie per ricreazione e cultura sul totale della spesa per consumi delle famiglie (percentuale calcolata su valori concatenati con anno di riferimento 2010).

⁹⁸ Biglietti venduti per attività teatrali e musicali (numero per cento abitanti).

⁹⁹ I dati per il 2018 e il 2019 non sono disponibili.



Infine, i biglietti venduti per eventi teatrali e musicali ogni 100 abitanti: il *trend* decennale appare ambivalente, con 43,7 biglietti ogni 100 abitanti nel 2009 precipitati a 32 nel 2012 per poi risalire a 40,1 nel 2018¹⁰⁰, dato pressoché stabile da tre anni; livello che è superiore a quello del Mezzogiorno (37,9 biglietti ogni 100 abitanti) ma significativamente inferiore a quello nazionale (61,7 biglietti ogni 100 abitanti). Una possibile causa di tale situazione potrebbe trovarsi in un'offerta teatrale limitata ed un'offerta musicale "focalizzata" su *target* legati alle vacanze.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Il *County Report 2019*, nell'ambito delle priorità per l'OP5, sottolinea la necessità di investimenti per promuovere il patrimonio culturale e dare sostegno alle imprese nel settore culturale e creativo, con particolare attenzione ai sistemi di produzione locali e ai posti di lavoro radicati nel territorio, anche attraverso la cooperazione territoriale.

Nel "Documento preparatorio al negoziato sull'Accordo di Partenariato", una particolare declinazione di "Cultura e turismo" è trattata in relazione all'OP4 "Un'Europa più sociale", per la cui implementazione è molto importante l'integrazione con il FSE+, con la finalità di ampliare la partecipazione e la vitalità culturale di cittadini, imprese e comunità, e accrescere le opportunità di cittadinanza attiva, valorizzare il ruolo della cultura nello sviluppo economico, per l'inclusione e l'innovazione sociale. In particolare, si propone l'uso e la rigenerazione di spazi e luoghi a fini culturali, creativi, di inclusione e di innovazione sociale, e azioni strutturate di welfare culturale, nell'ambito di percorsi multidisciplinari, multilivello e intersettoriali in grado di attivare l'economia sociale, promuovere partenariati pubblico-privati innovativi, assicurare il diretto coinvolgimento delle persone, creando altresì nuove opportunità di lavoro.

Il "Programma Regionale di Sviluppo", sottolinea il rapporto strettissimo e necessario tra livello culturale e produzione economica. In particolare, orienta gli interventi riguardanti la cultura alla realizzazione di una "identità sarda", attraverso la valorizzazione della lingua e delle tradizioni (legate ad esempio al ballo e alla musica), che rappresentano un forte valore identitario per la Regione. Prevede la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale materiale e immateriale attraverso strumenti digitali e interattivi e indirizza l'allineamento delle imprese culturali alle tendenze di sostenibilità ambientale e "green marketing".

Promuove, inoltre, il sostegno alle attività di associazioni, complessi musicali bandistici e gruppi strumentali di musica sarda, nonché dei gruppi folcloristici isolani. Auspica la valorizzazione degli istituti della cultura, presenti capillarmente su tutto il territorio regionale, come spazi privilegiati per la conoscenza della storia, dell'arte, della cultura e dell'identità, attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità locali. Infine, attraverso un'attività preliminare di recupero e messa in sicurezza dei contenuti digitali, si intende proseguire nelle azioni di facilitazione dell'accesso e fruizione dei beni culturali e di ampliamento del *target* di riferimento degli istituti e luoghi della cultura alle giovani generazioni, grazie all'estensione delle infrastrutture tecnologiche. In tal senso, la Regione incoraggia le Micro Piccole Medie Imprese (MPMI) culturali sarde a giocare un ruolo in prima linea, sia localmente che rivolgendosi ai mercati internazionali.

La forte identità culturale ed il patrimonio archeologico e storico-architettonico-artistico plurimillenario è riconosciuta anche nel Documento preliminare SRSvS come pilastro fondamentale per costruire uno sviluppo sostenibile ed inclusivo.

¹⁰⁰ Dati non disponibili per il 2019.



2.2.5.3. Migliorare la qualità della vita per favorire lo sviluppo delle comunità locali

Inquadramento del contesto e analisi rispetto agli obiettivi dell'OP5

Negli ultimi cinque decenni l'aspettativa di vita alla nascita è aumentata di circa 10 anni tanto per gli uomini quanto per le donne. I profili demografici delle regioni dell'UE variano notevolmente, in particolare tra zone urbane e rurali, con luoghi in cui aumenta sensibilmente la percentuale di persone che invecchiano e altri in cui si registra un incremento considerevole della popolazione in età lavorativa.

Questa tendenza esercita un impatto considerevole sulla vita quotidiana delle persone e sulla società. Ha ripercussioni sulla crescita economica, la sostenibilità di bilancio, la sanità e l'assistenza a lungo termine, il benessere e la coesione sociale.

*“Tale situazione è diventata palese negli ultimi mesi, durante i quali ampie parti dell'economia hanno conosciuto una stasi e le necessarie misure di distanziamento interpersonale hanno influenzato la nostra quotidianità. Ha implicazioni per il futuro dei nostri sistemi previdenziali e sanitari, dei nostri bilanci, nonché delle nostre esigenze in termini di alloggi e infrastrutture. È probabile che le nostre città e zone urbane diventino più affollate mentre le zone rurali si troveranno ad affrontare una serie di problemi specifici. Le nostre carriere continueranno a cambiare e dovremo trovare soluzioni per garantire che l'Europa rimanga competitiva a fronte del calo della popolazione in età lavorativa. La struttura economica e demografica del paese inciderà sulla rapidità e sulla capacità di recupero. Anche su altri aspetti vi sarà una corrispondenza tra il cambiamento demografico a lungo termine e le esigenze di ripresa: dalla necessità di rendere i nostri sistemi sanitari e di assistenza a lungo termine più resilienti, all'esigenza di garantire che le nostre zone urbane e rurali riescano ad affrontare la densità della popolazione o la mancanza di servizi”.*¹⁰¹

Il trend negativo che da anni caratterizza la numerosità dei residenti in Sardegna è rafforzato dai dati che delineano una spirale di decrescita naturale della popolazione.

Tabella 2.19. Indicatori demografici della Sardegna

| Indicatore | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Saldo naturale della popolazione residente totale | -5.446 | -5.616 | -6.631 | -6.839 | -8.145 | - |
| Saldo migratorio della popolazione residente totale | 298 | 613 | 1.672 | -1.746 | -2.679 | - |
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Popolazione residente 0-14 anni totale al 1° gennaio | 198.645 | 195.150 | 191.686 | 188.390 | 183.801 | 179.405 |
| Popolazione residente 65 anni e oltre totale al 1° gennaio | 359.003 | 366.681 | 374.700 | 381.849 | 389.614 | 397.592 |
| Indice di vecchiaia | 180,7 | 187,9 | 195,5 | 202,7 | 212,0 | 221,6 |
| Numero di anziani per bambino | 5,8 | 6,2 | 6,6 | 7,0 | 7,5 | 8,0 |

Fonte: elaborazioni dell'Ufficio di Statistica della Regione su dati Istat - Demografia in cifre

Il calo demografico della popolazione e lo spopolamento delle aree interne sono accompagnati, inevitabilmente, da un progressivo invecchiamento della popolazione e da una crescita del numero di anziani per bambino. Lo spopolamento delle aree interne, in particolare, ha conseguenze dirette sull'erogazione di servizi di base e specialistici alla popolazione residente, soprattutto se si riferissero i bacini di utenza a soglie demografiche piuttosto elevate. In tal senso, la “fuga dalle aree interne” non discenderebbe solo dalla scarsità di opportunità di lavoro, ma anche da una limitata offerta di servizi alla popolazione. Per contro, durante la

¹⁰¹ COM(2020) 241 final, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'impatto dei cambiamenti demografici, 17.06.2020



pandemia, la bassa densità di popolazione e l'isolamento geografico sembrano aver costituito un fattore di limitazione della diffusione del virus. *“Si stima che il virus sia giunto prima nelle zone urbane e che vi si sia diffuso più rapidamente rispetto alle aree marginali e rurali”*.¹⁰²

In particolare, si osserva che le *performance* regionali in tema di salute e benessere mostrano in prima battuta una situazione contrastante in tema di copertura della popolazione con servizi sanitari essenziali. Da un lato, ad esempio, nel 2018 i posti letto in Day-Hospital negli istituti di cura pubblici e privati per 10.000 abitanti risultano significativamente più numerosi rispetto alla media nazionale; al contrario, i posti letto nei presidi residenziali sono inferiori del 24%.

Principali linee strategiche proposte nei documenti di indirizzo comunitari, nazionali e regionali

Il *Country Report 2019*, evidenzia che il rischio di povertà e le disparità di reddito fra le regioni italiane rimangono elevati¹⁰³. La spesa sociale è fortemente sbilanciata verso le pensioni di anzianità, che dipendono in larga misura dal reddito. La situazione sociale rispecchia le divergenze nel reddito pro capite tra le regioni. Le due regioni dell'UE con i tassi di rischio di povertà e di esclusione sociale più bassi e più alti si trovano in Italia (8,5 % per Bolzano e 52,1 % per la Sicilia). Sebbene il divario maggiore sia tra Nord e Sud, nelle regioni centrali i tassi di rischio di povertà e di esclusione sociale sono andati aumentando costantemente, passando dal 18,6 % nel 2008 al 25,3 % nel 2017. Le regioni meridionali hanno invece registrato solo lievi miglioramenti (dal 44,7 % al 42,3 %).

Accanto alle problematiche relative all'esclusione sociale, sempre il *Country Report 2019* evidenzia che le tendenze demografiche indicano un calo della popolazione in età lavorativa a medio termine. *“Le attuali politiche volte a sostenere le tendenze demografiche si basano principalmente su bonus e crediti d'imposta, mentre non è stata effettuata e non è in programma un'analisi o una valutazione d'impatto. Gli investimenti nei servizi di assistenza, generalmente più efficaci nel sostenere i tassi di natalità e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, rimangono scarsi. Analogamente, le misure volte a promuovere le pari opportunità e adeguate politiche a favore dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata sono frammentarie e di portata limitata”*.¹⁰⁴

In aggiunta, la messa a disposizione e il coordinamento dei servizi sociali, specie nelle aree interne, sono ancora poco sviluppati.

La pandemia in corso ha dimostrato che *“abbiamo bisogno di una welfare society più che di un welfare state, e di molta più sussidiarietà, di una sussidiarietà più avanzata rispetto a quella orizzontale finora praticata, che non è più sufficiente come la gestione della crisi pandemica ha dimostrato anche e proprio nell'ambito del sistema sanitario. E per costruire società resilienti che allontanino il vincolo di risorse scarse è fondamentale ragionare in termini di qualità del vivere e di benessere multidimensionale individuale e collettivo, e ripensare in tale prospettiva anche il sistema educativo. Questo deve puntare a far crescere una nuova generazione di cittadini responsabili, attenti al bene comune, e deve essere in grado di rinnovare in maniera consequenziale le proprie strumentazioni, metodi e spazi. Il fondamento della creazione di valore è dato infatti dalla ricchezza di tempo, salute, qualità delle risorse naturali e delle nostre relazioni, cultura e possibilità di rigenerarsi”*.¹⁰⁵

¹⁰² COM(2020) 241 final, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sull'impatto dei cambiamenti demografici, 17.06.2020, pag. 27

¹⁰³ Nel 2017 la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE) è scesa al 28,9 % dal 30,0 % del 2016, pur restando ben al di sopra dei livelli pre-crisi (25,5 % nel 2008) e della media UE (22,4 %).

¹⁰⁴ Op.cit, pag. 47

¹⁰⁵ Consulta Scientifica del Cortile dei Gentili, Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19, CNR Edizioni 2020, pag. 20



Le raccomandazioni per l'Italia sottolineano, in aggiunta, la necessità di investire maggiormente nella capacità amministrativa del settore pubblico, specie a livello locale, proprio al fine di migliorare l'adeguatezza del capitale umano chiamato a programmare e gestire la progettualità locale anche in tema di servizi da erogare alla popolazione residente.

Il "Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024", sottolinea ulteriormente il rapporto strettissimo e necessario tra le politiche di sviluppo territoriale, finalizzate a contrastare in maniera attiva lo spopolamento nelle aree interne della nostra isola, l'investimento in termini di crescita delle opportunità lavorativa, accanto alla necessità di erogazione di servizi alla popolazione residente. L'allegato tecnico del PRS 2020-2024, specifica altresì che l'attuazione della politica regionale per lo sviluppo delle aree interne e rurali si fonda su un modello di *governance* unitaria, fortemente incentrato sul principio di sussidiarietà e su un processo di codecisione con i territori, in un'ottica di unitarietà dell'azione amministrativa, sia a livello territoriale che a livello regionale, tanto nella fase di programmazione degli interventi, che nella fase attuativa. Tale modello consente il potenziamento del dialogo, in una logica di assunzione condivisa delle responsabilità, di partecipazione allargata alle decisioni da parte della molteplicità di soggetti coinvolti e di crescita della capacità amministrativa, sia degli attori locali che delle strutture regionali.

In tale ottica le politiche territoriali devono essere finalizzate, in maniera integrata e in continuità con il ciclo di programmazione 2014-2020, *"a rimuovere, ribaltandolo, un processo che ha generato il ciclo perverso: "perdita demografica – declino economico – riduzione dei servizi – ulteriore spopolamento"*. Ciò comporta l'implementazione del percorso di coprogettazione già avviato con l'integrazione della dimensione locale con quella strategica regionale, in un'ottica di potenziamento del principio di sussidiarietà.

La coerenza dell'analisi dell'OP5 con la SRSvS

Nel "Documento preliminare della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile" vengono evidenziati in relazione ai 17 SDGs gli Obiettivi Strategici Regionali pertinenti rispetto all'OP5. Tra gli altri sono stati identificati i seguenti:

- Rafforzare l'efficienza amministrativa e il dialogo tra istituzioni, cittadini e stakeholders (O_I1)
- Promuovere la produzione ed il consumo responsabile (O_V1)
- Rendere l'offerta dal settore culturale e dello spettacolo più ricca e fruibile" (O_I 4)
- Migliorare l'accessibilità digitale e rafforzare l'offerta di servizi pubblici forniti in modalità digitale (O_I5)
- Promuovere la produzione ed il consumo responsabile (O_V3)
- Turismo sostenibile per lo sviluppo socioeconomico e la tutela della cultura e biodiversità" (O_V 5)
- Decarbonizzare l'economia delle attività umane attraverso un maggiore efficientamento dei sistemi energetici (O_V6)
- Ridurre l'esposizione al rischio frane e alluvioni (O_V9)
- Ridurre l'esposizione e migliorare la gestione del rischio siccità e ondate di calore (O_V10)
- Ridurre l'esposizione al rischio di pubblica incolumità nelle coste (O_V11)
- Conservare la biodiversità, ripristinare e valorizzare i servizi ecosistemici (O_V15)
- Valorizzare e conservare gli attrattori territoriali culturali e naturali" (O_G 3).
- Migliorare l'accessibilità del territorio e garantire la continuità territoriale (O_C1)



- Rafforzare il trasporto pubblico e la mobilità sostenibile (O_C2)
- Rafforzare la connettività digitale (O_C4)
- Migliorare l'accesso all'occupazione e promuovere le occasioni di lavoro autonomo (O_S1)
- Ridurre il divario di genere, incentivare l'inclusione attiva, le pari opportunità e l'occupabilità (O_S2)
- Migliorare la funzionalità e sicurezza degli edifici scolastici e l'innovazione della didattica (O_S4)
- Promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale (O_S5)
- Creare opportunità lavorative agili e servizi alle imprese ed alla popolazione nelle zone rurali per un benessere diffuso (O_S6)
- Garantire ambienti di lavoro sani ed adeguati (O_S7)
- Migliorare la governance per lo sviluppo sostenibile territoriale (O_G1)
- Valorizzare e conservare gli attrattori territoriali culturali e naturali (O_G3).

2.2.5.4. SWOT Analysis OP5: “Una Sardegna più vicina ai cittadini”

| <i>OP5: “UNA SARDEGNA PIÙ VICINA AI CITTADINI”</i> | |
|--|--|
| <i>PUNTI DI FORZA</i> | <i>PUNTI DI DEBOLEZZA</i> |
| <p>Approccio integrato territoriale cooperativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elevato grado di aggregazione istituzionalizzata tra enti locali, superiore al 93% del totale • Disponibilità di strategie territoriali già elaborate o in avanzata fase di predisposizione • Diffuso processo di rafforzamento della capacità amministrative e programmatiche sviluppato nel ciclo 14-20 per le aggregazioni protagoniste della Programmazione Territoriale e degli ITI <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forte identità culturale e legame delle comunità locali con il territorio (cd. <i>genius loci</i>) • Ampia disponibilità e alta qualità degli attrattori turistici (ambientali, culturali, paesaggistici, ecc.) • Bassa densità demografica, buon livello di naturalità del territorio e alta qualità di vita delle comunità residenti • Livelli di inquinamento (chimico/atmosferico, sonoro, visivo, ecc.) relativamente basso in comparazione con destinazioni similari • Insularità: destinazione ben definita e identificabile <p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forte identità culturale e legame col territorio delle comunità locali (cd. <i>genius loci</i>) • Buona dotazione e distribuzione di patrimonio culturale immateriale, di attrattori culturali fisici, con particolare riferimento a quelli pre-storici • Identificazione di beni culturali “bandiera” quali, ad esempio, i Giganti di Mont'e Prama e i Nuraghi • Elevata dotazione di patrimonio culturale immateriale • Sistema museale statale con buona performance rispetto alla domanda culturale; sistema museale non statale molto numeroso e diffuso • Buona propensione alla visita di musei e aree archeologiche e alla spesa in cultura da parte delle famiglie sarde <p>Servizi territoriali e qualità della vita</p> <p>Migliore capacità di contrasto alla pandemia nelle aree con bassa densità di popolazione</p> | <p>Approccio integrato territoriale cooperativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rischi di autoreferenzialità nella valorizzazione dei territori • Debolezza delle strutture amministrative soprattutto dei Comuni più piccoli e nelle aggregazioni • Laboriosità di ulteriori aggregazioni tra Unioni (o simili) in favore di una maggiore “massa critica” in senso territoriale, amministrativo, economico e funzionale <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concentrazione stagionale (estate) e territoriale (costa) dell'offerta predominante • Frammentazione e ridotta dimensione degli operatori economici • Insularità: barriere nei trasporti • Ridotte dimensioni della domanda interna • Spesa media pro capite degli stranieri in progressiva diminuzione <p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Frammentazione e ripetitività della proposta culturale • Ridotte dimensioni della domanda interna e dipendenza del flusso di visitatori dal fenomeno turistico • Modesto contributo della componente culturale alla spesa turistica regionale <p>Servizi territoriali e qualità della vita</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costante spopolamento delle aree interne • Contrazione del sistema dell'offerta dei servizi a livello locale • Scarso ricorso ai servizi di tipo sovracomunale • Scarsa diffusione dell'infrastrutturazione digitale in aree rurali |



| OPPORTUNITÀ | MINACCE |
|--|---|
| <p>Approccio integrato territoriale cooperativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliamento dei campi di intervento sostenuti dal Programma FESR 21-27 rispetto a quanto consentito nel ciclo 14-20 <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Riposizionamento rispetto ai mercati (soprattutto quello straniero, con particolare attenzione ai Paesi a lunga distanza), ai <i>target group</i> (con priorità ai turisti "attivi"), alle stagioni climatiche (investendo sui mesi "spalla") Riqualificazione dell'offerta – con creazione di nuovi prodotti e servizi – verso i segmenti maggiormente in crescita a livello globale: ecoturismo, turismo lento (cammini religiosi, ecc.), turismo del benessere, <i>workation</i> (lavoro e vacanza in contemporanea), ecc. Possibilità di costituire sistemi turistico-culturali che offrano varietà di attrattori nelle Strategie Territoriali e in opportuni piani di <i>marketing</i> Avvio della definizione del Piano regionale della Rete della portualità turistica <p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> Sviluppo dell'innovazione tecnologica (digitalizzazione, multimedialità, realtà aumentata, ecc.) per una maggiore attrattività e migliore fruizione del bene culturale Candidatura dei Nuraghi al riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità da parte dell'UNESCO Supporto alla creazione di partnership pubblico-privato per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale Possibilità di costituire sistemi turistico-culturali che offrano un'ampia gamma di attrattori all'interno di Strategie Territoriali anche mediante opportuni piani di marketing <p>Servizi territoriali e qualità della vita</p> <ul style="list-style-type: none"> Possibilità di inserire il miglioramento della qualità della vita della popolazione residente in strategie locali o territoriali di sviluppo, anche con la creazione di precondizioni che la favoriscano (es. servizi territoriali di livello sovra comunale) | <p>Approccio integrato territoriale cooperativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Incertezze su tempi e modi di un nuovo assetto degli enti locali in Sardegna <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> Crescente dicotomia nell'offerta tra l'alta gamma, che valorizza gli asset per un turismo d'élite, e quella economica, che vede nel prezzo il principale fattore competitivo, a detrimento della qualità del prodotto e delle condizioni favorevoli del contesto territoriale Competizione da parte di altri mercati simili per attrattori e più economici, anche se meno organizzati (Grecia, Turchia, Mar Nero, ecc.) "Debolezza" relativa nelle scelte strategiche nazionali Persistenti ondate pandemiche e vincoli alla mobilità delle persone in ambito comunitario Crescente tendenza agli spostamenti di prossimità in ambito nazionale <p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> Crescente "forbice" nella performance tra il sistema museale statale e quello non statale Contaminazione dell'identità culturale e del patrimonio culturale immateriale causata da eccessiva focalizzazione della stessa sulla fruizione turistica <p>Servizi territoriali e qualità della vita</p> <ul style="list-style-type: none"> Modesto grado di certezza sulle prospettive di medio-lungo periodo anche per le iniziative già avviate Possibili effetti della riforma degli enti locali sul sistema attuale dello sviluppo territoriale e conseguente perdita di fiducia da parte degli enti locali |

2.2.5.5. L'esperienza del 2014-2020 e i profili di continuità

Principali procedure o tipologie di intervento attivate nel campo del turismo e della cultura nel corso del 2014-2020

Tema "Turismo e cultura" - Aree urbane ed extra urbane

- i. Interventi di valorizzazione di attrattori naturali, culturali e turistici realizzati anche nell'ambito della Programmazione Territoriale



- ii. Interventi per la fruizione e la promozione delle destinazioni turistiche (*Heritage Tourism*, Produzione televisiva "L'Isola di Pietro 2 e 3", Azioni di promozione e comunicazione attraverso il sistema degli aeroporti della Sardegna, Azioni di *comarketing* e promozione del *brand* Sardegna con il supporto di *Film Commission*, *NECSTouR*)

Riqualificazione urbana. Interventi in stretta sinergia con il Fondo Sociale Europeo, secondo il *driver* "Inclusione sociale" dell'Accordo di Partenariato sviluppati anche all'interno di Investimenti Territoriali Integrati

- i. Recupero ex complesso scolastico per realizzazione di nuovi alloggi ERP (Via Flumentepido)
- ii. Restauro e valorizzazione monumentale del Bastione San Remy e Santa Caterina
- iii. Lavori di Restauro, risanamento e adeguamento di Villa Muscas
- iv. Consolidamento statico e restauro conservativo via Maddalena (Lavori Complementari)
- v. Adeguamento funzionale dell'Hangar – ITI CA
- vi. Recupero funzionale e messa in sicurezza spazi interni ed esterni, interculturali artistici musicali teatrali (Michelucci) – ITI Olbia
- vii. Musmat - Riqualificazione e fornitura e l'allestimento dello spazio dedicato alla promozione educativa e culturale della musica all'interno ex Mattatoio comunale – ITI Olbia
- viii. Rifunionalizzazione ex edifici "S. Ponziano Papa" a servizio del *Community Hub* – ITI Olbia
- ix. Recupero e rifunionalizzazione del Vecchio Mercato – ITI SS
- x. Recupero e riorganizzazione del palazzo della Frumentaria, dell'ex Casotto Daziario e dell'ex scuola Sant'Apollinare – ITI SS.



3. VERSO IL QUADRO LOGICO DEL POR FESR SARDEGNA 2021-27

Nel presente capitolo viene riproposta in forma tabellare l'articolazione del *set* degli obiettivi specifici afferenti a ciascun Obiettivo di *Policy* all'interno del quale la Regione è chiamata a scegliere le proprie priorità di sviluppo per la programmazione delle risorse FESR 2021-27.

Per ogni OP sono di seguito presentate due tavole:

- la prima è una trasposizione della Tabella contenuta nel *template* comunitario per la redazione dei Programmi Operativi, di cui all'allegato V del RDC. Essa ha lo scopo di fornire la motivazione alla base della selezione degli obiettivi specifici da parte della Regione. In tale contesto viene proposto il quadro esaustivo degli obiettivi specifici dal momento che la Regione sta avviando il confronto nei Tavoli Tematici. La colonna con le giustificazioni della scelta dei diversi OS sarà compilata in esito alla consultazione partenariale e potrà contenere anche alcuni elementi sintetici dedotti dall'Analisi di contesto del § 2.2, che ha permesso di individuare i prioritari fabbisogni di sviluppo per i diversi comparti;
- la seconda Tabella elenca i campi di intervento che nel Regolamento sono associati ai cinque OP proponendo un esercizio di correlazione ai diversi obiettivi specifici.

Le matrici proposte hanno quindi lo scopo di facilitare le scelte dei decisori politici e tecnici consentendo di giungere progressivamente alla definizione del Quadro Logico sul quale dovrà essere incardinata la strategia di intervento del Programma.

Il Programma Operativo costituisce infatti l'esito di un processo di analisi e selezione delle priorità da assumere che, a partire dai fabbisogni e dalle potenzialità rilevati nei diversi contesti territoriali, dovrà gradualmente condurre l'Amministrazione regionale, con il contributo del Partenariato economico, sociale e istituzionale, alla definizione di un "Quadro Logico" di programmazione (*Logical Framework*).

Il *Logical Framework*, pertanto, costituisce la struttura portante del Programma Operativo, sviluppato a partire dalle connessioni tra fabbisogni effettivi/obiettivi di Policy/obiettivi specifici/indicatori di risultato. Da questo nesso causale dovrà essere costruita la strategia del Programma, declinata in un insieme di Azioni (e relativi indicatori di *output*), mirate a conseguire il cambiamento auspicato.



Tabella 3.1. La motivazione della scelta degli Obiettivi strategici e specifici alla base del POR FESR (cfr. Allegato V bozza CPR tab. 1 del template per la redazione dei PO)

| OBIETTIVO STRATEGICO | OBIETTIVO SPECIFICO (O PRIORITÀ DEDICATA) | GIUSTIFICAZIONE (2.000 caratteri per obiettivo specifico) |
|---|--|---|
| OBIETTIVO STRATEGICO 1: "UNA SARDEGNA PIÙ INTELLIGENTE" | i) Sviluppare e rafforzare la capacità di ricerca e innovazione e l'introduzione di tecnologie avanzate | <i>Compilare a seguito dei Tavoli Tematici e con sintesi della SWOT</i> |
| | ii) Permettere ai cittadini, alle imprese, alle organizzazioni di ricerca e agli enti pubblici di cogliere i vantaggi della digitalizzazione | |
| | iii) Rafforzare la crescita sostenibile e la competitività delle PMI e la creazione di posti di lavoro nelle PMI, inclusi quelli provenienti dagli investimenti produttivi | |
| | iv) Sviluppare le competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale e l'imprenditorialità | |
| | v) Rafforzare la connettività digitale | |

Tabella 3.1.bis Ipotesi di correlazione tra Campi di intervento (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) e Obiettivi specifici FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|----------------------------|---------------------|---|
| 1.i) Ricerca e Innovazione | 006 | Investimenti in beni immateriali in centri di ricerca pubblici e nell'istruzione superiore pubblica direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 003 | Investimenti in capitale fisso, comprese le infrastrutture per la ricerca, in centri di ricerca pubblici e nell'istruzione superiore pubblica direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 009 | Attività di ricerca e innovazione in centri di ricerca pubblici, istituti di istruzione superiore e centri di competenze, comprese le attività in rete (ricerca industriale, sviluppo sperimentale, studi di fattibilità) |
| | 018 | Incubazione, sostegno a <i>spin off</i> , <i>spin out</i> e <i>start-up</i> |
| | 021 | Trasferimento di tecnologie e cooperazione tra le imprese, i centri di ricerca e il settore dell'istruzione superiore |
| | 022 | Processi di ricerca e di innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione tra imprese incentrate sull'economia a basse emissioni di carbonio, sulla resilienza e sull'adattamento ai cambiamenti climatici |
| | 023 | Processi di ricerca e innovazione, trasferimento di tecnologie e cooperazione tra imprese incentrate sull'economia circolare |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---------------------------------------|---|---|
| 1.ii) Vantaggi della Digitalizzazione | 010 | Digitalizzazione delle PMI (compreso commercio elettronico, e-business, processi aziendali in rete, poli di innovazione digitale, laboratori viventi, imprenditori del <i>web</i> , <i>start-up</i> nel settore delle TIC e il B2B) |
| | 010 bis | Digitalizzazione delle grandi imprese (compreso il commercio elettronico, l'e-business e i processi aziendali in rete, i poli di innovazione digitale, i laboratori viventi, gli imprenditori del <i>web</i> , le <i>start-up</i> nel settore delle TIC e il B2B) |
| | 010 ter | Digitalizzazione delle PMI o delle grandi imprese (compreso il commercio elettronico, l'e-business e i processi aziendali in rete, i poli di innovazione digitale, i laboratori viventi, gli imprenditori del <i>web</i> , le <i>start-up</i> nel settore delle TIC e il B2B) conformemente ai criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o di efficienza energetica |
| | 011 | Soluzioni TIC, servizi elettronici, applicazioni per l'amministrazione |
| | 011 bis | Soluzioni TIC, servizi elettronici, applicazioni per l'amministrazione conformemente ai criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o di efficienza energetica |
| | 012 | Applicazioni e servizi e informatici per le competenze digitali e l'inclusione digitale |
| | 013 | Applicazioni e servizi e informatici di assistenza sanitaria online (compresi l'e-Care, Internet delle cose per l'attività fisica e la domotica per categorie deboli) |
| 1.iii) Competitività | 001 | Investimenti in capitale fisso, inclusa infrastruttura di ricerca, in microimprese direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 002 | Investimenti in capitale fisso, inclusa infrastruttura di ricerca, in piccole e medie imprese (compresi i centri di ricerca privati) direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 002 bis | Investimenti in capitale fisso, inclusa infrastruttura di ricerca, in grandi imprese direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 004 | Investimenti in beni immateriali in microimprese direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 005 | Investimenti in beni immateriali in PMI (compresi i centri di ricerca privati) direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 005 bis | Investimenti in beni immateriali in grandi imprese direttamente connessi alle attività di ricerca e innovazione |
| | 007 | Attività di ricerca e innovazione in microimprese, comprese le attività in rete (ricerca industriale, sviluppo sperimentale, studi di fattibilità) |
| | 008 | Attività di ricerca e innovazione in PMI, comprese le attività in rete |
| | 008 bis | Attività di ricerca e innovazione in grandi imprese, comprese le attività in rete |
| | 014 | Infrastrutture commerciali per le PMI (compresi i parchi e i siti industriali) |
| | 015 | Sviluppo dell'attività delle PMI e internazionalizzazione, compresi gli investimenti produttivi |
| | 015 bis | Sostegno alle grandi imprese attraverso strumenti finanziari, compresi gli investimenti produttivi |
| 017 | Servizi avanzati di sostegno alle PMI e a gruppi di PMI (compresi i servizi di gestione, marketing e progettazione) | |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|---|
| | 019 | Sostegno ai poli di innovazione, anche tra imprese, organismi di ricerca e autorità pubbliche e reti di imprese a beneficio principalmente delle PMI |
| | 020 | Processi di innovazione nelle PMI (processi, organizzazione, <i>marketing</i> , co-creazione, innovazione guidata dall'utente e dalla domanda) |
| | 023a | Finanziamento del capitale circolante nelle PMI sotto forma di sovvenzioni per far fronte alla situazione di emergenza * |
| 1.iv) Competenze per la Specializzazione Intelligente | 016 | Sviluppo di competenze per la specializzazione intelligente, la transizione industriale, l'imprenditorialità e l'adattabilità delle imprese al cambiamento |
| 1.v) Connettività digitale | 051 | TIC: reti a banda larga ad altissima capacità (reti dorsali/di backhaul) |
| | 052 | TIC: reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino al punto di distribuzione nel luogo servito per condomini) |
| | 053 | TIC: reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino al punto di distribuzione nel luogo servito per singole abitazioni e uffici) |
| | 054 | TIC: reti a banda larga ad altissima capacità (accesso/linea locale con prestazioni equivalenti a un'installazione in fibra ottica fino alla stazione di base per comunicazioni senza fili avanzate) |
| | 055 | TIC: altre tipologie di infrastrutture TIC (compresi risorse/impianti informatici di grandi dimensioni, centri di dati, sensori e altri dispositivi wireless) |
| | 055 bis | TIC: altre tipologie di infrastrutture TIC (compresi risorse/impianti informatici di grandi dimensioni, centri di dati, sensori e altri dispositivi wireless) conformemente ai criteri di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra o di efficienza energetica |

* Il codice 023a è disponibile per l'uso solo quando sono attuate misure temporanee per l'uso del FESR in risposta a circostanze eccezionali ai sensi dell'articolo 11 bis della proposta modificata del FESR"



Tabella 3.2. La motivazione della scelta degli Obiettivi strategici e specifici alla base del POR FESR (cfr. Allegato V bozza CPR tab. 1 del template per la redazione dei PO)

| OBIETTIVO STRATEGICO | OBIETTIVO SPECIFICO (O PRIORITÀ DEDICATA) | GIUSTIFICAZIONE (2.000 caratteri per obiettivo specifico) |
|--|---|---|
| OBIETTIVO STRATEGICO 2: "UNA SARDEGNA PIÙ VERDE" | i) Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas serra | <i>Compilare a seguito dei Tavoli Tematici e con sintesi della SWOT</i> |
| | ii) Promuovere le energie rinnovabili in conformità con la Direttiva (UE) sulle Energie Rinnovabili 2018/20019, inclusi i criteri di sostenibilità ivi stabiliti | |
| | iii) Sviluppare sistemi, reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti al di fuori della TEN-E | |
| | iv) Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione del rischio di catastrofe, la resilienza tenendo conto degli approcci basati sull'ecosistema | |
| | v) Promuovere l'accesso all'acqua e la gestione sostenibile dell'acqua | |
| | vi) Promuovere la transizione verso un'economia circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse | |
| | vii) Migliorare la protezione e la conservazione della natura, la biodiversità e le infrastrutture verdi, incluse quelle nell'ambiente urbano, e ridurre ogni forma di inquinamento | |
| | viii) Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile, nell'ambito della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio | |

Tabella 3.2.bis Ipotesi di correlazione tra Campi di intervento (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) e Obiettivi specifici FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|--|
| 2.i) Efficienza energetica e riduzione emissioni di gas serra | 024 | Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI e misure di sostegno |
| | 024 bis | Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle grandi imprese e misure di sostegno |
| | 024 ter | Efficienza energetica e progetti dimostrativi nelle PMI o nelle grandi imprese e misure di sostegno conformemente ai criteri di efficienza energetica |
| | 025 | Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno |
| | 025 bis | Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno conformi ai criteri di efficienza energetica |
| | 025 ter | Costruzione di nuovi edifici efficienti sotto il profilo energetico |
| | 026 | Rinnovo di infrastrutture pubbliche sul piano dell'efficienza energetica e misure relative all'efficienza energetica per tali infrastrutture, progetti dimostrativi e misure di sostegno |
| | 026 bis | Rinnovo della dotazione di alloggi sul piano dell'efficienza energetica, progetti dimostrativi e misure di sostegno conformemente ai criteri di efficienza energetica |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|--|
| | 034 | Cogenerazione ad alto rendimento, teleriscaldamento e tele-raffreddamento |
| | 034 bis0 | Cogenerazione ad alto rendimento, teleriscaldamento efficiente e teleraffreddamento con basse emissioni del ciclo di vita |
| | 034 bis1 | Sostituzione degli impianti di riscaldamento a carbone con impianti di riscaldamento a gas ai fini della mitigazione dei cambiamenti climatici |
| | 034 bis2 | Distribuzione e trasporto di gas naturale in sostituzione del carbone |
| 2.ii) Energie rinnovabili | 028 | Energia rinnovabile: energia eolica |
| | 029 | Energia rinnovabile: solare |
| | 030 | Energia rinnovabile: biomassa |
| | 030 bis | Energia rinnovabile: biomassa con elevate riduzioni di gas a effetto serra |
| | 031 | Energia rinnovabile: marina |
| | 032 | Altre energie rinnovabili (compresa l'energia geotermica) |
| 2.iii) Reti e impianti di stoccaggio energetici intelligenti | 033 | Sistemi energetici intelligenti (comprese le reti intelligenti e i sistemi TIC) e relativo stoccaggio |
| | 077 | Infrastrutture per combustibili alternativi |
| 2.iv) Adattamento ai cambiamenti climatici, prevenzione del rischio di catastrofe, resilienza | 035 | Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: inondazioni (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi) |
| | 036 | Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: incendi (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi) |
| | 037 | Misure di adattamento ai cambiamenti climatici e prevenzione e gestione dei rischi connessi al clima: altri rischi, per esempio tempeste e siccità (comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture di gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi) |
| | 038 | Prevenzione e gestione dei rischi naturali non connessi al clima (come i terremoti) e dei rischi collegati alle attività umane (per esempio incidenti tecnologici), comprese le azioni di sensibilizzazione, la protezione civile, i sistemi e le infrastrutture per la gestione delle catastrofi e gli approcci basati sugli ecosistemi |
| | 027 | Sostegno alle imprese che forniscono servizi che contribuiscono all'economia a basse emissioni di carbonio e alla resilienza ai cambiamenti climatici, comprese le misure di sensibilizzazione |
| | 039 | Fornitura di acqua per il consumo umano (infrastrutture di estrazione, trattamento, stoccaggio e distribuzione, misure di efficienza idrica, approvvigionamento di acqua potabile) |
| | 039 bis | Fornitura di acqua per il consumo umano (infrastrutture di estrazione, trattamento, stoccaggio e distribuzione, misure di efficienza idrica, approvvigionamento di acqua potabile) conformemente ai criteri di efficienza |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|--|
| | 040 | Gestione delle risorse idriche e loro conservazione (compresa la gestione dei bacini idrografici, misure specifiche di adattamento ai cambiamenti climatici, riutilizzo, riduzione delle perdite) |
| | 041 | Raccolta e trattamento delle acque reflue |
| | 041 bis | Raccolta e trattamento delle acque reflue conformemente ai criteri di efficienza energetica |
| 2.vi) Transizione verso un'economia circolare ed efficiente | 042 | Gestione dei rifiuti domestici: misure di prevenzione, minimizzazione, smistamento, riuso e riciclaggio |
| | 042 bis | Gestione dei rifiuti domestici: gestione dei rifiuti residui |
| | 044 | Gestione dei rifiuti industriali e commerciali: misure di prevenzione, minimizzazione, smistamento, riutilizzo e riciclaggio |
| | 044 bis | Gestione dei rifiuti industriali e commerciali: rifiuti residui e pericolosi |
| | 045 | Promozione dell'impiego di materiali riciclati come materie prime |
| | 045 bis | Utilizzo di materiali riciclati come materie prime conformemente ai criteri di efficienza |
| | 047 | Sostegno ai processi di produzione rispettosi dell'ambiente e all'efficienza delle risorse nelle PMI |
| 2.vii) Protezione e conservazione della natura, biodiversità e infrastrutture verdi, riduzione inquinamento | 046 | Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati |
| | 046 bis | Recupero dei siti industriali e dei terreni contaminati conformemente ai criteri di efficienza |
| | 048 | Misure per la qualità dell'aria e la riduzione del rumore |
| | 049 | Protezione, ripristino e uso sostenibile dei siti Natura 2000 |
| | 050 | Tutela della natura e della biodiversità, patrimonio e risorse naturali, infrastrutture verdi e blu |
| | 050 bis | Altre misure per ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'area della conservazione e del ripristino di aree naturali ad alto potenziale di assorbimento e stoccaggio del carbonio, ad es. bagnando nuovamente le brughiere, catturando il gas di discarica |
| 2.viii) Mobilità urbana multimodale sostenibile | 073 | Infrastrutture di trasporto urbano pulito |
| | 074 | Materiale rotabile di trasporto urbano pulito |
| | 075 | Infrastrutture ciclistiche |
| | 076 | Digitalizzazione dei trasporti urbani |
| | 076 bis | Digitalizzazione dei trasporti, se dedicata in parte alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: trasporto urbano |



Tabella 3.3. La motivazione della scelta degli Obiettivi strategici e specifici alla base del POR FESR (cfr. Allegato V bozza CPR tab. 1 del template per la redazione dei PO)

| OBIETTIVO STRATEGICO | OBIETTIVO SPECIFICO (O PRIORITÀ DEDICATA) | GIUSTIFICAZIONE (2.000 caratteri per obiettivo specifico) |
|--|---|---|
| OBIETTIVO STRATEGICO 3: “UNA SARDEGNA PIÙ CONNESSA” | i) Sviluppare la rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile | <i>Compilare a seguito dei Tavoli Tematici e con sintesi della SWOT</i> |
| | ii) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera | |

Tabella 3.3.bis Ipotesi di correlazione tra Campi di intervento (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) e Obiettivi specifici FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|--------------------------|--|--|
| 3.i) Rete TEN-T | 056 | Autostrade e strade di nuova costruzione o ristrutturate - rete centrale TEN-T |
| | 057 | Autostrade e strade di nuova costruzione o ristrutturate - rete globale TEN-T |
| | 058 | Collegamenti stradali secondari alle reti e ai nodi stradali TEN-T di nuova costruzione o migliorati |
| | 059 | Altre strade di accesso nazionali, regionali e locali di nuova costruzione o ristrutturate |
| | 060 | Autostrade e strade ricostruite o ammodernate - rete centrale TEN-T |
| | 061 | Autostrade e strade ricostruite o ammodernate - rete globale TEN-T |
| | 064 | Linee ferroviarie di nuova costruzione o ristrutturate - rete centrale TEN-T |
| | 065 | Linee ferroviarie di nuova costruzione o ristrutturate - rete globale TEN-T |
| | 066 | Altre linee ferroviarie di nuova costruzione o ristrutturate |
| | 066 bis | Altre linee ferroviarie di nuova costruzione o ristrutturate - elettriche / a zero emissioni |
| | 067 | Linee ferroviarie ricostruite o ammodernate - rete centrale TEN-T |
| | 068 | Linee ferroviarie ricostruite o ammodernate - rete centrale TEN-T |
| | 078 | Trasporti multimodali (TEN-T) |
| | 080 | Porti marittimi (TEN-T) |
| | 080 bis | Porti marittimi (TEN-T) esclusi gli impianti dedicati al trasporto di combustibili fossili |
| 082 | Vie navigabili interne e porti (TEN-T) | |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|--|---|--|
| | 082 bis | Vie navigabili interne e porti (TEN-T) esclusi gli impianti dedicati al trasporto di combustibili fossili |
| 3.ii) Mobilità locale, regionale e nazionale | 062 | Altre strade ricostruite o ammodernate (autostrade, strade nazionali, regionali o locali) |
| | 063 | Digitalizzazione dei trasporti: trasporti stradali |
| | 063 bis | Digitalizzazione dei trasporti, se dedicata in parte alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: trasporti stradali |
| | 069 | Altre linee ferroviarie ricostruite o ammodernate |
| | 069 bis | Altre ferrovie ricostruite o modernizzate — emissioni elettriche/zero emissioni |
| | 070 | Digitalizzazione dei trasporti: trasporto ferroviario |
| | 072 | Infrastrutture ferroviarie mobili |
| | 072 bis | Infrastrutture ferroviarie mobili a zero emissioni/elettriche |
| | 071 | Sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) |
| | 079 | Trasporto multimodale (non urbano) |
| | 081 | Altri porti marittimi |
| | 081 bis | Altri porti marittimi esclusi gli impianti dedicati al trasporto di combustibili fossili |
| | 083 | Vie navigabili interne e porti (regionali e locali) |
| | 083 bis0 | Vie navigabili interne e porti (regionali e locali) esclusi gli impianti dedicati al trasporto di combustibili fossili |
| | 083 bis1 | Sistemi di sicurezza e di gestione del traffico aereo, per gli aeroporti esistenti |
| | 084 | Digitalizzazione dei trasporti: altri modi di trasporto |
| 084 bis | Digitalizzazione dei trasporti, se dedicata in parte alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra: altri modi di trasporto | |



Tabella 3.4. La motivazione della scelta degli Obiettivi strategici e specifici alla base del POR FESR (cfr. Allegato V bozza CPR tab. 1 del template per la redazione dei PO)

| OBIETTIVO STRATEGICO | OBIETTIVO SPECIFICO (O PRIORITÀ DEDICATA) | GIUSTIFICAZIONE (2.000 caratteri per obiettivo specifico) |
|---|---|---|
| OBIETTIVO STRATEGICO 4: "UNA SARDEGNA PIÙ SOCIALE" | i) Rafforzare l'efficacia e l'inclusività dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità, mediante lo sviluppo delle infrastrutture sociali e la promozione dell'economia sociale | <i>Compilare a seguito dei Tavoli Tematici e con sintesi della SWOT</i> |
| | ii) Migliorare l'equo accesso a servizi inclusivi di qualità e nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente mediante lo sviluppo di infrastrutture accessibili, anche promuovendo la resilienza dell'istruzione e della formazione online e a distanza | |
| | iii) Promuovere l'inclusione socioeconomica delle comunità emarginate, famiglie a basso reddito e dei gruppi svantaggiati incluse le persone con bisogni speciali, mediante azioni integrate inclusi alloggi e servizi sociali | |
| | iii) bis Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini provenienti da paesi terzi, compresi i migranti mediante azioni integrate, inclusi alloggi e servizi sociali | |
| | iv) Garantire la parità di accesso all'assistenza sanitaria e promuovere la resilienza dei sistemi sanitari, comprese le cure primarie e la promozione della transizione dall'assistenza istituzionale a quella basata sulla famiglia e sulla comunità | |
| | v) Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale | |

Tabella 3.4.bis Ipotesi di correlazione tra Campi di intervento (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) e Obiettivi specifici FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|---|
| 4.i) Efficacia e l'inclusività dei mercati del lavoro e l'accesso a un'occupazione di qualità | 097 | Misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro |
| | 098 | Misure volte a promuovere l'accesso all'occupazione dei disoccupati di lunga durata |
| | 099 | Sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socio-economica dei giovani |
| | 100 | Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese |
| | 101 | Sostegno all'economia sociale e alle imprese sociali |
| | 102 | Misure volte a modernizzare e rafforzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le competenze necessarie e per garantire assistenza e sostegno tempestivi e mirati |
| | 103 | Sostegno all'incontro della domanda e dell'offerta e alle transizioni |
| | 104 | Sostegno alla mobilità dei lavoratori |
| | 105 | Misure volte a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a ridurre la segregazione di genere nel mercato del lavoro |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|--|---|---|
| | 106 | Misure volte a promuovere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, compreso l'accesso all'assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti |
| | 107 | Misure volte a creare ambienti di lavoro sani e adeguati, attenti ai rischi per la salute e che promuovano l'attività fisica |
| | 109 | Sostegno per l'adattamento al cambiamento da parte di lavoratori, imprese e imprenditori |
| | 110 | Misure volte a incoraggiare l'invecchiamento attivo e in buona salute |
| 4.ii) Equo accesso a servizi inclusivi di qualità e nel campo dell'istruzione, della formazione e dell'apprendimento permanente | 085 | Infrastrutture per l'educazione e la cura della prima infanzia |
| | 086 | Infrastrutture per l'istruzione primaria e secondaria |
| | 087 | Infrastrutture per l'istruzione terziaria |
| | 088 | Infrastrutture per l'istruzione e la formazione professionale e l'apprendimento per gli adulti |
| | 108 | Sostegno allo sviluppo di competenze digitali |
| | 111 | Sostegno all'educazione e alla cura della prima infanzia (infrastrutture escluse) |
| | 112 | Sostegno all'istruzione primaria e secondaria (infrastrutture escluse) |
| | 113 | Sostegno all'istruzione terziaria (infrastrutture escluse) |
| 114 | Sostegno all'istruzione degli adulti (infrastrutture escluse) | |
| 4.iii) Inclusione socioeconomica delle comunità emarginate 4.iii) bis Integrazione socioeconomica di cittadini provenienti da paesi terzi | 089 | Infrastrutture abitative destinate ai migranti, ai rifugiati e alle persone che fanno domanda di protezione internazionale o che godono di protezione internazionale |
| | 090 | Infrastrutture abitative destinate ai migranti (diversi dai rifugiati e dalle persone che fanno domanda di protezione internazionale o che godono di protezione internazionale) |
| | 091 | Altre infrastrutture sociali che contribuiscono all'inclusione sociale nella comunità |
| | 096 | Infrastrutture di accoglienza temporanea per migranti, rifugiati e persone che fanno domanda di protezione internazionale o che godono di protezione internazionale |
| | 115 | Misure volte a promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva alla società |
| | 116 | Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per i soggetti svantaggiati |
| | 117 | Misure volte a migliorare l'accesso dei gruppi emarginati (come i rom) all'istruzione e all'occupazione e a promuoverne l'inclusione sociale |
| | 118 | Sostegno alle organizzazioni della società civile che operano nelle comunità emarginate come i rom |
| | 119 | Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei cittadini di paesi terzi all'occupazione |
| | 120 | Misure volte all'integrazione sociale dei cittadini di paesi terzi |



| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|--|
| | 126 | Misure volte a promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi gli indigenti e i bambini |
| | 127 | Misure contro la deprivazione materiale mediante assistenza con prodotti alimentari e/o materiali per gli indigenti, comprese misure di accompagnamento |
| 4.iv) Parità di accesso all'assistenza sanitaria e resilienza dei sistemi sanitari | 092 | Infrastrutture per la sanità |
| | 093 | Attrezzature sanitarie |
| | 094 | Beni mobili per la salute |
| | 095 | Digitalizzazione delle cure sanitarie |
| | 095a | Attrezzature e forniture essenziali necessarie per affrontare la situazione di emergenza |
| | 121 | Misure volte a rafforzare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e abbordabili |
| | 122 | Misure volte a rafforzare l'offerta di servizi di assistenza familiare e di prossimità |
| | 123 | Misure volte a migliorare l'accessibilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari (infrastrutture escluse) |
| | 124 | Misure volte a migliorare l'accesso all'assistenza a lungo termine (infrastrutture escluse) |
| | 125 | Misure volte a modernizzare i sistemi di protezione sociale, compresa la promozione dell'accesso alla protezione sociale |
| 4.v) Cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale | | (Obiettivo specifico non presente nella prima proposta di Regolamento RDC della CE e inserito nella proposta 2020) Cfr. Campi di intervento OP4 e OP5 |



Tabella 3.5. La motivazione della scelta degli Obiettivi strategici e specifici alla base del POR FESR (cfr. Allegato V bozza CPR tab. 1 del template per la redazione dei PO)

| OBIETTIVO STRATEGICO | OBIETTIVO SPECIFICO (O PRIORITÀ DEDICATA) | GIUSTIFICAZIONE (2.000 caratteri per obiettivo specifico) |
|---|---|---|
| OBIETTIVO STRATEGICO 5: "UNA SARDEGNA PIÙ VICINA AI CITTADINI" | i) Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale, il patrimonio culturale e naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane | <i>Compilare a seguito dei Tavoli Tematici e con sintesi della SWOT</i> |
| | ii) Promuovere lo sviluppo integrato ed inclusivo di tipo sociale, economico e ambientale a livello locale, il patrimonio culturale e naturale la sicurezza in aree al di fuori delle aree urbane | |

Tabella 3.5.bis Ipotesi di correlazione Campi di intervento (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) e Obiettivi specifici FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|---|---------------------|--|
| 5.i) Sviluppo integrato ed inclusivo nelle aree urbane 5.ii) Sviluppo integrato ed inclusivo al di fuori delle aree urbane | 128 | Protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici pubblici e dei servizi turistici |
| | 129 | Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali |
| | 130 | Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio naturale e dell'ecoturismo diversi dai siti Natura 2000 |
| | 131 | Riqualificazione materiale e sicurezza degli spazi pubblici |
| | 131 bis | Iniziative di sviluppo territoriale, compresa la preparazione di strategie territoriali |



Tabella 3.6. Campi di intervento trasversali (cfr. Allegato I bozza Regolamento recante disposizioni comuni) agli OP FESR

| OBIETTIVI SPECIFICI FESR | CAMPI DI INTERVENTO | |
|----------------------------|---|---|
| Trasversali a tutti i 5 OP | 132 | Sviluppo delle capacità delle autorità di programma e degli organismi coinvolti nell'attuazione dei fondi |
| | 133 | Rafforzamento della cooperazione con i partner sia all'interno sia al di fuori dello Stato membro |
| | 134 | Finanziamenti incrociati nel quadro del FESR (sostegno alle azioni di tipo FSE necessarie a garantire l'attuazione della componente FESR dell'operazione e a essa direttamente collegate) |
| | 135 | (Rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate per attuare progetti di cooperazione territoriale e iniziative in contesti transfrontalieri, transnazionali, marittimi e interregionali) <i>non pertinente</i> |
| | 135 bis | (Interreg: gestione dei valichi di frontiera, mobilità e gestione della migrazione) <i>non pertinente</i> |
| | 136 | (Regioni ultraperiferiche: compensazione dei costi supplementari dovuti a problemi di accessibilità e frammentazione territoriale) <i>non pertinente</i> |
| | 137 | (Regioni ultraperiferiche: interventi specifici destinati a compensare i costi supplementari dovuti alle dimensioni del mercato) <i>non pertinente</i> |
| | 138 | (Regioni ultraperiferiche: sostegno destinato a compensare i costi supplementari dovuti alle condizioni climatiche e alle difficoltà di soccorso) <i>non pertinente</i> |
| 139 | (Regioni ultraperiferiche: aeroporti) <i>non pertinente</i> | |



4. IL PERCORSO PER LA FORMULAZIONE E L'APPROVAZIONE DEL POR FESR

Il percorso di programmazione del POR FESR Sardegna 2021 -2027 è iniziato a febbraio 2020 con l'avvio della fase preliminare della Valutazione ambientale strategica (VAS) del Programma, tesa a integrare, già dai momenti iniziali della sua costruzione, le considerazioni legate allo sviluppo sostenibile, in linea con gli indirizzi strategici europei, nazionali e regionali.

La Regione ha partecipato attivamente ai tavoli nazionali di confronto partenariale per l'impostazione della programmazione 2021-27, articolati per ciascuno degli obiettivi strategici del nuovo ciclo.

A dicembre 2020 si è tenuto un incontro con il Partenariato Regionale allargato della Sardegna per dare un'informazione sullo stato dell'arte del processo di programmazione. Il 2 marzo 2021 si è svolto l'incontro preliminare all'avvio dei Tavoli tematici che ha preceduto la convocazione dei forum per lo sviluppo sostenibile.

Nella tavola e nella successiva rappresentazione grafica che seguono si propone un'ipotesi di tempistiche previste e di fasi da sviluppare per finalizzare la costruzione del POR FESR 2021-27. Tali fasi e attività sono strettamente interrelate tra loro e spesso da avviare contestualmente. Per tale motivo necessitano di un'azione di coordinamento al fine di sostanziare efficacemente la formulazione del nuovo Programma.

Il confronto partenariale prevede la più ampia partecipazione, nel rispetto di quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria.

Vale la pena sottolineare che il percorso che vedrà impegnata la Regione nell'elaborazione del POR FESR, in stretto raccordo con l'Autorità competente per la VAS e nelle diverse fasi di consultazione partenariale, sarà accompagnato dai rappresentanti della UE. La Regione ha infatti avviato un proficuo dialogo per condividere con la Commissione tutti i passaggi funzionali alla definizione del POR al fine di poter facilitare i processi negoziali necessari alla sua approvazione.

Come si vedrà nel cronoprogramma di seguito riportato la Regione prevede di pervenire alla notifica del Programma e all'avvio del negoziato formale nel mese di Luglio 2021. È utile sottolineare che tutto il processo prefigurato sarà strettamente condizionato dalla pubblicazione tempestiva dei Regolamenti comunitari che è possibile ipotizzare per il mese di maggio.



Tabella 4.1. Fasi e attività del processo di costruzione del Programma

| FASI | ATTIVITÀ DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA | DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ | TEMPISTICHE PREVISTE (2021) |
|-------------------------|--|---|-----------------------------|
| Fase preliminare | Predisposizione dell'analisi di contesto preliminare al confronto con Assessorati e con Partenariato Regionale | Elaborazione dell'analisi di contesto, rilevazione di variabili ed indicatori per individuare lo stato della Regione Sardegna rispetto all'Europa ed all'Italia Elaborazione <i>Swot Analysis</i> | Marzo |
| | Incontri tematici con Assessorati e Partenariato Regionale | Incontri con Assessorati e Partenariato per tematiche | Marzo-aprile |
| | Elaborazione del documento di sintesi degli Incontri con Assessorati e Partenariato Regionale e Aggiornamento dell'analisi di contesto | Elaborazione del documento di sintesi degli esiti degli incontri con Assessorati e Partenariato regionale | Marzo-aprile |
| | Elaborazione Documento di <i>Scoping</i> | Funzionalmente alla VAS, ai sensi della normativa di riferimento, l'AdG, in qualità di Autorità procedente, in collaborazione con il Servizio SVASI, effettua un'analisi preliminare della sostenibilità degli orientamenti del PO. Il Documento contiene anche l'indice di Rapporto Ambientale che costituisce parte integrante del PO e ne accompagna l'intero processo di elaborazione ed approvazione | Marzo-aprile |
| | Analisi delle Condizioni Abilitanti di competenza regionale | Analisi delle indicazioni in merito alle Condizioni Abilitanti da soddisfare a livello regionale | Marzo-aprile |



| FASI | ATTIVITÀ DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA | DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ | TEMPISTICHE PREVISTE (2021) |
|-------------------------------|--|--|-----------------------------|
| Segue Fase preliminare | Definizione della strategia del PO e prima stesura del <i>Logical Framework</i> (Quadro Logico) Predisposizione DGR di adozione della strategia | Definizione della strategia del PO e prima stesura del Logical Framework (QL), con individuazione delle direttrici di sviluppo, degli OP, os, e delle linee di azione Con riferimento all'esperienza maturata e ai fabbisogni rilevati, individuazione delle azioni, degli indicatori (valorizzando quelli comuni) e prima indicazione delle modalità di attuazione delle Azioni da attivare (sulla base dei campi di intervento, forme di finanziamento e territori da coinvolgere). Prima assegnazione da parte della Giunta Regionale delle poste finanziarie per os e invio al Consiglio Regionale ex art. 16 L.R. nr. 13/2010 | Aprile |
| | Deliberazione dell'organo politico | Approvazione DGR | Aprile |
| | | Valutazione e contributo da parte del Consiglio regionale | Aprile-maggio |
| Scoping | Incontro di <i>Scoping</i> | Dopo aver concordato con il Servizio SVASI l'elenco dei soggetti competenti in materia ambientale ed i contenuti del Documento di <i>Scoping</i> , l'AdG convoca l'incontro finalizzato a definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel Rapporto ambientale. A tal fine l'autorità procedente provvede a trasmettere, via mail, ai soggetti competenti in materia ambientale, il documento. La trasmissione deve essere effettuata almeno 15 giorni prima dell'incontro | Maggio |



| FASI | ATTIVITÀ DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA | DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ | TEMPISTICHE PREVISTE (2021) |
|--|---|--|-----------------------------|
| Segue scoping | Ricezioni osservazioni e pareri di competenza sul Documento di <i>Scoping</i> | Il processo di consultazione o di <i>Scoping</i> si conclude entro un definito termine dall'invio del Documento. Le osservazioni dovranno essere inviate all'AdG, e al Servizio SVASI. Delle modalità con cui si è tenuto conto dei contributi pervenuti durante tale fase dovrà essere dato atto nel Rapporto Ambientale. | Maggio-giugno |
| | Tavoli partenariali di approfondimento tematico | Incontri con strutture regionali competenti per materia e Partenariato regionale allargato per tematiche specifiche | Maggio-giugno |
| Definizione della proposta di Programma e dei suoi Allegati | Finalizzazione del <i>Logical Framework</i> | Definizione di ipotesi di articolazione delle risorse del Programma tra Assi prioritari, obiettivi specifici e Azioni | Maggio |
| | | Definizione di ipotesi di quantificazione degli indicatori (output e risultato) | |
| | Verifica delle Condizioni Abilitanti pertinenti | Verifica del soddisfacimento delle Condizioni Abilitanti previste dal Regolamento recante disposizioni comuni | Maggio |
| | Finalizzazione della redazione della Proposta di PO e dei suoi Allegati | Affinamento del testo del POR e dei suoi Allegati e suo allineamento agli <i>standard</i> editoriali comunitari (<i>format</i> dell'Allegato V del RDC) | Maggio-giugno |
| | Redazione del Rapporto Ambientale e la SNT | Il Rapporto ambientale deve contenere le informazioni previste dall'allegato C2 alla D.G.R. 34/33 del 07.08.2012, con particolare riferimento alla redazione del PO | Maggio-giugno |



| FASI | ATTIVITÀ DEL PROCESSO DI COSTRUZIONE DEL PROGRAMMA | DESCRIZIONE DELLE ATTIVITÀ | TEMPISTICHE PREVISTE (2021) |
|---|---|---|-----------------------------|
| Segue definizione proposta di PO | Deliberazioni dell'organo politico | Approvazione della Proposta di Programma e relativi allegati da parte della Giunta Regionale e <i>invio al Consiglio Regionale ex art. 16 L.R. nr. 13/2010</i> | Luglio |
| | | Valutazioni e contributi da parte del Consiglio regionale | Luglio |
| | Condivisione partenariale | Condivisione della Bozza di PO e dei suoi Allegati con il Partenariato economico e sociale | Luglio |
| | Invio Proposta di PO e dei suoi Allegati allo SVASI e deposito ai fini VAS | Trasmissione del Programma via SFC e deposito ai fini VAS | Luglio |
| | Negoziato formale con la CE e con l'Amministrazione centrale competente e consultazioni VAS | La Commissione può formulare osservazioni entro tre mesi dalla data di presentazione del programma Dall'invio all'Autorità competente VAS e pubblicazione sul Sito si avviano le consultazioni (Dopo il termine ultimo fissato per il recepimento delle osservazioni e preso atto delle modifiche al programma l'Autorità competente VAS esprimerà il parere motivato). | Luglio-dicembre |



ALLEGATO 1: PROGRAMMAZIONE 21-27: VERSO LA PARITÀ DI GENERE.

La strategia dell'AGENDA ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un "programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità" sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei 193 paesi membri dell'Onu.

Essa ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile in un grande programma di azione per un totale di 169 target o traguardi. L'avvio ufficiale degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016 guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni. I paesi infatti si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030. L'Unione Europea ha stabilito di contribuire con la sua azione al raggiungimento dei 17 obiettivi dell'Agenda 2030.

Uno degli obiettivi dell'Agenda, il numero 5 è esattamente la Parità di Genere. L'Onu segnala infatti come le disparità di genere siano uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo sostenibile, alla crescita economica e alla lotta contro la povertà. Si mira perciò ad ottenere: pari opportunità tra uomini e donne nello sviluppo economico; eliminazione di tutte le forme di violenza nei confronti di donne-ragazze; eguaglianza dei diritti a tutti i livelli. L'Agenda si pone quindi in linea con gli obiettivi europei in tema di parità di genere.

La strategia della UE e la nuova politica di coesione in un'ottica di "genere"

"Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne"

Articolo 8 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

A norma dei trattati istitutivi e di funzionamento, la Ue è impegnata da sempre a sostenere il principio della parità di genere in tutte le sue attività (art. 2 e art. 3, paragrafo 3. art. 8 del trattato dell'Unione Europea) compresa la possibilità di mettere in atto una legislazione volta a combattere la discriminazione basata sul genere (art. 19 del TFUE).

La promozione della parità tra uomini e donne è un compito che spetta all'Unione in tutte le attività che le competono in virtù dei trattati in vigore qualificandosi la parità di genere quale valore cardine, diritto fondamentale e principio chiave del pilastro economico dei diritti sociali.

L'Unione Europea è all'avanguardia nel mondo per la parità di genere: quattordicesima tra i primi 20 paesi al mondo per l'attuazione della parità di genere tra gli Stati membri della Ue, grazie ad una legislazione, ad una giurisprudenza solide in materia di parità di trattamento e grazie agli sforzi intrapresi per integrare la prospettiva di genere nei diversi ambiti.

La UE ha compiuto immensi progressi sulla parità di genere negli ultimi decenni e vi sono alcune tendenze incoraggianti come un maggior numero di donne nel mercato del lavoro e significativi progressi nell'acquisizione di una migliore istruzione e formazione, anche grazie all'adozione di "*positive action*" sulla parità di trattamento e soprattutto all'integrazione della dimensione di genere in tutte le politiche (gender mainstreaming).

Lo stesso monitoraggio annuale dell'azione della UE condotto dall'Istituto Europeo per l'eguaglianza di genere (EIGE) mostrano che le misure finora adottate hanno dato luogo a significativi progressi, ma che ulteriori interventi sono ancora necessari.

In particolare, le ricerche condotte attraverso l'utilizzo dell'indice della parità di genere dimostrano che i progressi sono stati lenti e disomogenei con significative divergenze tra i diversi paesi, ma soprattutto il monitoraggio effettuato ha dimostrato che l'incremento della parità di genere determinerebbe un impatto



positivo in termini di potenziali benefici per le persone, la società e l'economia in generale. Le ricerche concludono perciò che sarebbe importante elaborare politiche economiche e strategie complessive, prestando particolare attenzione alla dimensione di genere anche nell'ambito delle nuove sfide quali le tendenze demografiche, la digitalizzazione, l'intelligenza artificiale, e i cambiamenti climatici.

La Commissione Europea nel corso degli anni ha presentato diverse proposte legislative volte a promuovere la parità tra uomini e donne a largo raggio nell'ambito di programmi strategici pluriennali ("Strategia per la parità di genere 2016 - 2019", "Strategia per la parità di genere 2010 - 2015"). Gli obiettivi perseguiti hanno sempre mirato a colmare il divario in materia di occupazione, retribuzioni, pensioni e processo decisionale, ad eradicare la violenza di genere e aiutare le vittime promuovendo i diritti delle donne in tutto il mondo.

Nel 2017, all'interno del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, la UE ha sancito 20 principi e diritti, che si articolano in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. Nel quadro del Pilastro sono state già implementate negli ultimi anni diverse iniziative, tra cui: la "Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza", che mira ad aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aumentare il numero di uomini che si avvalgono di congedi per motivi familiari e di modalità di lavoro flessibili e offrire ai lavoratori e lavoratrici la possibilità di beneficiare di un congedo per occuparsi di familiari che necessitano di sostegno.

Ma è certamente la nuova Presidente della Commissione Ursula Von Der Leyen che ha identificato la parità di genere come un tema e un obiettivo di fondamentale importanza per il suo mandato (2019-2024) ed è nei suoi orientamenti politici che si intravede una nuova strategia della EU, qualificando lo sforzo verso l'eguaglianza di genere come capace di dare nuovo slancio alla democrazia europea.

L'attuazione della strategia delineata dalla Presidente procederà su un duplice binario: misure mirate volte a conseguire la parità di genere, combinate con l'inclusione sistematica di una prospettiva di genere in ogni fase dell'elaborazione delle politiche, in tutti i settori di azione della UE, sia interni che esterni. La strategia sarà attuata utilizzando come principio trasversale quello della intersezionalità: vale a dire la combinazione del genere con altre caratteristiche o identità personali e il modo in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifica.

Gli orientamenti politici che la strategia della Commissione possono così sintetizzarsi:

- liberarsi della violenza e degli stereotipi;
- realizzarsi in una economia basata sulla parità, svolgere in pari misura ruoli dirigenziali nella società;
- integrare la dimensione di genere promuovendo una prospettiva intersezionale nelle politiche della UE;
- finanziare azioni che consentono di compiere passi avanti in materia di parità di genere nella EU;
- affrontare il problema della parità di genere e dell'emancipazione femminile a livello mondiale.

Infatti, nonostante i progressi e significativi avanzamenti compiuti in relazione alla promozione dei diritti delle donne e delle ragazze nel mondo, nessun paese europeo è ancora sulla buona strada per raggiungere l'eguaglianza di genere ed emancipare donne e ragazze entro il 2030.

Il dato si conferma anche nella constatazione di come le conseguenze sanitarie socioeconomiche della crisi COVID-19 colpiscano in maniera sproporzionata le donne e le ragazze, tra cui si registrano i maggiori tassi di occupazione nel lavoro informale ed in settori vulnerabili. In questo senso la perdita di posti di lavoro di donne e ragazze è di 1,8 superiore a quella degli uomini, mentre il tasso di povertà femminile potrebbe aumentare del 9,1%.



Per far fronte a questa problematica, resa più drammatica dal Covid-19, la UE ha adottato in data 25.11.2020 il nuovo Piano d'Azione sulla Parità di Genere per l'Emancipazione Femminile (GAP III).

Il Piano promuove per il periodo 2020- 2025 il nuovo approccio intersezionale, con la previsione di integrare la dimensione di genere in tutte le politiche e le azioni per accelerare i progressi nell'emancipazione delle donne e delle ragazze, proprio per salvaguardare i risultati conseguiti nell'ambito della parità di genere durante i 25 anni successivi all'adozione della Dichiarazione di Pechino e della relativa piattaforma d'azione. L'obiettivo strategico del Piano è quello di affrontare le cause strutturali della disuguaglianza e delle discriminazioni basate sul genere, coinvolgendo attivamente anche uomini e ragazzi nella lotta contro norme e stereotipi sessisti. Nel piano di azione si presta attenzione a tutte le dimensioni Intersezionali della discriminazione: guardando alle specifiche difficoltà dei soggetti dovute alla combinazione di più elementi soggettivi (genere, età, orientamento sessuale, provenienza, disabilità, ecc.)

In questa cornice il documento si struttura come un quadro politico composto da 5 pilastri d'azione:

- rendere la promozione della parità di genere una priorità in tutte le politiche europee interne ed esterne (avendo cura che l'85% di tutte le nuove azioni nell'ambito delle relazioni esterne contribuiscano al conseguimento della parità di genere e all'emancipazione femminile entro il 2025);
- delineare una visione strategica e condivisa una stretta collaborazione con gli Stati membri, portatori di interesse, partner a livello regionale nazionale e multilaterale;
- intensificare l'azione in settori tematici strategici, sottolineando l'importanza dell'accesso universale all'assistenza sanitaria e alla salute sessuale riproduttiva, dell'accesso universale all'istruzione e della promozione della parità di partecipazione e di *leadership*;
- introdurre la prospettiva di genere in nuovi settori strategici, quali la transizione verde e la trasformazione digitale;
- dare l'esempio istituendo ai massimi livelli politici e dirigenziali una leadership equilibrata e attenta sotto il profilo del genere;
- valorizzare la misurazione dei risultati adottando un sistema di monitoraggio quantitativo, qualitativo e inclusivo per aumentare la responsabilità pubblica, garantire la trasparenza e l'accesso alle informazioni sul suo sostegno alla parità di genere in tutto il mondo.

Il Piano di Azione sulla Parità di Genere nell'Azione Esterna riflette gli obiettivi generali della strategia della Ue ed onora gli impegni assunti dalla Presidente Von Der Leyen nei suoi orientamenti politici

Parlamento Europeo: Risoluzione 21 febbraio 2021 sulla Strategia UE sulla parità di genere

Anche il Parlamento europeo il 21 gennaio 2021 ha adottato la nuova "Strategia Ue per la Parità di Genere" in conformità a quanto presentato a marzo 2020 dalla Presidente della Commissione Europea con la quale vengono tracciate le azioni chiave per porre fine alle discriminazioni e alla violenza di genere, per garantire pari partecipazione e opportunità nel mercato del lavoro e per il raggiungimento dell'equilibrio di genere nel processo decisionale e politico.

Dati recenti dimostrano che la pandemia da COVID-19, con i conseguenti periodi di confinamento, hanno portato ad un aumento sia della violenza contro le donne, sia del divario di genere nei lavori assistenziali non retribuiti, sia nell'impatto diretto sulla perdita di posti di lavoro femminili, sia nei potenziali impatti a lungo termine sul lavoro retribuito e sui redditi delle donne: forte è la preoccupazione manifestata per il contraccolpo a sfavore dei diritti delle donne in alcuni paesi UE.

In conseguenza, il Parlamento europeo con la risoluzione citata chiede che la situazione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere sia continuamente monitorata, insieme alle campagne di disinformazione e le



iniziative regressive in tutti i paesi UE, con la messa a sistema di un punto di allarme che avvisi quanto questi diritti vengono violati.

La parità di genere: approccio integrato nella programmazione comunitaria in materia di politiche per l'equilibrio di genere

Nel nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027 si prevede l'integrazione della dimensione di genere in tutti i nuovi Programmi.

A tale proposito, il Regolamento sulle disposizioni comuni ai fondi FESR; FSE+, CF, JTF (COM(2018) 375 *final*) esplicita al punto 5 del Considerato: "Gli Stati Membri e la Commissione devono mirare ad eliminare le ineguaglianze e a promuovere la parità fra uomini e donne, integrando la prospettiva di genere, e devono mirare a combattere le discriminazioni basate su sesso, origini etniche o razziali, religione o credo, disabilità, età o orientamento sessuale. I Fondi non devono supportare alcun tipo di azione che contribuisca a qualsiasi forma di segregazione o esclusione, e, quando finanzino infrastrutture, devono assicurare che siano accessibili per persone con disabilità".

Il Regolamento, inoltre, nella nuova formulazione, introduce all'art. 6 lett. a (new) la richiesta che gli Stati membri e la Commissione assicurino che l'uguaglianza tra uomini e donne, il gender mainstreaming e l'integrazione della prospettiva di genere, nonché la prevenzione delle discriminazioni, siano prese in considerazione e promosse in tutto il ciclo di vita del programma (pianificazione, implementazione, monitoraggio e valutazione). Allo stesso modo, il Regolamento prevede che per la scrittura di ogni programma operativo siano parte del percorso partenariale le organizzazioni rilevanti della società civile che si occupano di eguaglianza di genere e non discriminazione.

Oltre a ciò, le Autorità di Gestione devono specificare la quantità di budget allocato alla "dimensione di genere".

TABLE 2: Breakdown of the cumulative financial data by type of intervention for the ERDF, the Cohesion Fund, the JTF and the ESF+ (Article 37(2)(a))

| Priority | Specific objective | Characteristics of expenditure | | Categorisation dimension | | | | | | | | Financial data | | |
|----------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|--------------------------|----------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------|-------------------------|------------------------------|--|--|--|-------------------------------|
| | | Fund | Category of region* | 1 Intervention field | 2 Form of support | 3 Territorial delivery dimension | 4 Economic activity dimension | 5 Location dimension | 6 ESF + secondary theme | 6a Gender equality dimension | 7 Macro-regional and sea-basin dimension | Total eligible cost of selected operations (EUR) | Total eligible expenditure declared by beneficiaries | Number of selected operations |
| <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='S' input='S'> | <type='Cu' input='M'> | <type='N' input='M'> | |



TABLE 6bis: CODES FOR ESF+/ERDF/ CF/ JTF GENDER EQUALITY DIMENSION

| CODES FOR ESF+/ERDF/ CF/ JTF GENDER EQUALITY DIMENSION | ESF+/ERDF/ CF/ JTF gender equality dimension | Coefficient for the calculation of support to gender equality |
|---|---|--|
| 01 | Gender targeting | 100% |
| 02 | Gender mainstreaming | 40% |
| 03 | Gender neutral | 0% |

Tali richieste si riflettono anche nei principi per la selezione delle operazioni ex art. 67: il Regolamento richiede alle Autorità di Gestione di stabilire ed adottare criteri e procedure di selezione non discriminatorie e trasparenti, che assicurino l'uguaglianza di genere. Sono infine elencate le tipologie di azioni, le percentuali di finanziamento e gli indicatori di valutazione per assicurare la realizzazione degli obiettivi europei in tema di uguaglianza di genere e non discriminazione.

Per quanto riguarda la Cooperazione Territoriale Europea già ora tutti i programmi CTE indicano la parità tra donne e uomini come priorità orizzontale e tutti i formulari per la candidatura dei progetti presentano sezioni per l'esplicitazione delle ricadute e degli approcci in termini di genere. Nella nuova programmazione 21-27 si prevede la realizzazione di progetti appositi per la promozione della parità di genere, le pari opportunità e l'inclusione sociale, anche sperimentando nuovi modelli di governance.

Allo scopo di rafforzare e coordinare al meglio gli sforzi di Stati Membri e Regioni in tema di parità di genere, l'Allegato IV al Regolamento Generale (*Annex IV - Thematic enabling conditions applicable to ERDF, ESF+ and the Cohesion Fund – Articolo 11*) elenca le condizioni abilitanti tematiche per la concessione dei fondi per la coesione territoriale, includendo fra esse l'adozione di un quadro strategico nazionale di politiche per l'uguaglianza di genere. Il quadro nazionale deve includere i seguenti elementi:

- identificazione basata sull'evidenza delle sfide da affrontare per ottenere uguaglianza di genere;
- misure per affrontare i divari di genere in materia di occupazione, retribuzione, pensioni e promuovere l'equilibrio tra vita professionale e vita privata per donne e uomini, anche migliorando l'accesso all'educazione e alla cura della prima infanzia, con obiettivi, nel rispetto del ruolo e dell'autonomia delle parti sociali
- disposizioni per il monitoraggio, la valutazione e la revisione del quadro politico strategico e dei metodi di raccolta dei dati basati su dati disaggregati in base al genere e sesso (*sex-disaggregated*);
- disposizioni per garantire che la progettazione, l'attuazione, il monitoraggio e la revisione siano condotti in stretta collaborazione con i rilevanti *stakeholder*, compresi gli organismi per la parità, le parti sociali e le organizzazioni della società civile.

La parità di genere è uno degli obiettivi del **Fondo Sociale Europeo Plus**: tramite esso, l'Unione intende stimolare la creazione di pari trattamento e opportunità fra donne e uomini in tutti gli ambiti, inclusa la partecipazione al mercato del lavoro, migliorando i termini e condizioni di lavoro e di progressione di carriera. Al Considerato 14 si dice che il Fondo dovrà servire per promuovere una partecipazione paritaria sul mercato del lavoro, attraverso misure che mirino ad assicurare pari condizioni di lavoro, migliore bilanciamento fra vita privata e lavoro, includendo maggiori disponibilità di strutture per la cura ed educazione dei bambini e delle persone non autosufficienti

Anche il Regolamento specifico (COM(2020) 22 final) del **Just Transition Fund** - il Fondo nato nell'ambito del "Meccanismo per la Transizione Equa" per aiutare le regioni più povere dell'UE a muoversi verso un'economia a emissioni zero, attraverso una progressiva riduzione del consumo di combustibili fossili e il



passaggio a tecnologie meno inquinanti in tutti i settori - al Considerato 17 stabilisce che "per affrontare la specifica situazione del ruolo delle donne nella transizione, deve essere promossa l'uguaglianza di genere" e afferma che: "La partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'imprenditoria, così come l'uguaglianza salariale, giocano un ruolo importante per assicurare l'uguaglianza di opportunità".

Ulteriore enfasi sulla questione della parità di genere viene posta nel nuovo **Horizon Europe**, che prevede l'integrazione della dimensione di genere in tutto il programma: l'adozione dei *Gender Equality Plan* diviene una condizione abilitante per l'accesso ai finanziamenti, e si prevedono specifiche azioni per incrementare il numero di donne sia nei progetti di ricerca sia nelle commissioni di valutazione, finanziamenti specifici per progetti di ricerca sugli studi di genere o con approccio intersezionale e per ricerche che tengano d'acconto le variabili di genere e sesso, oltre che specifiche misure per la promozione dell'imprenditoria e innovazione femminili.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

In questo contesto e nell'ottica di un approccio integrato delle politiche europee sulla dimensione di genere, occorre tener conto anche del nuovo strumento che l'Unione Europea ha predisposto per la ripresa a seguito della crisi economica e sociale causata dal Covid-19: il piano "Next Generation Europe" (istituito dal Regolamento 2020/2094) per la cui predisposizione la Commissione Europea ha aggiornato le linee guida

Secondo quanto previsto dal Regolamento, i Piani dovranno esplicitare le modalità con cui le misure contribuiranno alla parità di genere e alle pari opportunità per tutti, come pure le modalità d'integrazione di tali obiettivi nelle varie Missioni che compongono il Piano, in linea con i principi 2 e 3 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, nonché con l'obiettivo di sviluppo sostenibile dell'ONU Goal n. 5.

Nel piano predisposto dal Governo italiano (PNRR), la parità di genere è infatti indicata come priorità trasversale, attraverso la quale orientare, monitorare e valutare tutte le Missioni in un'ottica di gender mainstreaming e così affrontare, insieme alle dirette conseguenze sanitarie, sociali ed economiche della crisi pandemica anche i nodi strutturali dell'economia e della società che hanno contribuito a Porre il Paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni 90.

Si segnala inoltre che tra gli elementi ricavabili dalle Missioni di cui si compone il Piano, gli interventi di valorizzazione dell'impatto di genere risultano maggiormente dettagliati nella Missione 1 "Digitalizzazione, l'innovazione, la competitività e la cultura", nella Missione 5 "Inclusione e coesione" e nella Missione 4 "Istruzione e ricerca".

Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024

Anche nel **Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024**, nell'ambito della Strategia 2 " Identità economica - Ricerca e innovazione tecnologica", viene previsto il riconoscimento e la disseminazione all'interno dell'amministrazione regionale dei principi di genere con l'implementazione di azioni positive finalizzate ad assicurare il rispetto della parità di genere all'interno delle politiche regionali a favore della ricerca scientifica e dell'innovazione. Infatti, grazie alle risultanze derivanti dal progetto Horizon 2020 SUPERA (nell'ambito del quale è stato adottato il *Gender Equality Plan* per la Regione Sardegna) si prevede di lavorare per il rafforzamento della consapevolezza di genere nel mondo della ricerca in un'ottica di cambiamento strutturale, al fine di favorire la partecipazione a progetti e programmi in un'ottica di genere.

Inquadramento del contesto

Il tema della disparità di genere si pone come sfida da affrontare in maniera trasversale alle risorse assegnate a tutti gli Obiettivi Strategici, insieme alla disparità territoriale e generazionale. Come evidenziato nello scenario normativo, soprattutto a livello europeo, si richiede un importante salto culturale per il quale il tema del riequilibrio di genere è strategico e *"rappresenta una condizione essenziale per un'economia innovativa, competitiva e prospera"* (COM (2020) 152 – *Strategia europea per la parità di genere 2020-25*).

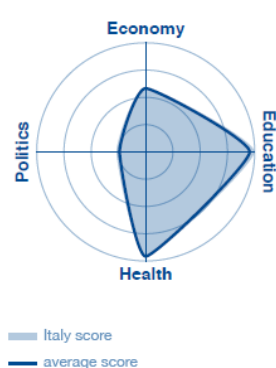


La strategia per la parità di genere delineata dalla Commissione europea ha due obiettivi fondamentali: in primo luogo è mirata alla programmazione e attuazione di misure trasversali alle altre politiche di tutti i settori. In secondo luogo, è volta ad attuare l'intersezionalità, ovvero la combinazione del genere con altre caratteristiche o identità personali (razza o origine etnica, religione e convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale) che contribuiscono a determinare esperienze di discriminazioni specifiche amplificate rispetto a quelle originarie.

Pertanto, diventa sempre più necessario individuare e adottare indicatori che consentano la creazione di mappature e di risultati disaggregati per genere, dati che solo di recente cominciano ad essere prodotti ed analizzati. Al momento sono due i principali indicatori di riferimento per analizzare la situazione del gender gap in una visione più ampia possibile del tema: il *Global Gender Gap Index* e il *Social Institution and Gender Index*.

Il *Global Gender Gap Index*, principale indicatore sviluppato dal *World Economic Forum* del divario tra uomini e donne in ogni Paese su aspetti come sanità, diritto all'istruzione, partecipazione e opportunità economiche ed emancipazione politica, mette ben evidenza come la parità di genere è, in parte, il risultato di un impegno politico per equiparare principi e politiche. Altro indice importante è costituito dal *Social Institution and Gender Index* (SIGI), elaborato dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, che misura il grado di discriminazione verso le donne coinvolte nella vita sociale dei singoli Paesi, esaminando sia le Istituzioni della società civile sia le norme, i codici e le leggi di famiglia, i diritti sull'autonomia fisica, l'accesso a risorse e competenze e le libertà civili, per determinare il grado con cui le strutture statali discriminano le donne.

L'Italia e il *Global Gender Gap* 2020



| | 2006 score | rank | 2020 score | rank |
|--|------------|--------------|------------|--------------|
| Global Gender Gap Index | 77 | 0.646 | 76 | 0.707 |
| Economic participation and opportunity | 87 | 0.527 | 117 | 0.595 |
| Educational attainment | 27 | 0.997 | 55 | 0.997 |
| Health and survival | 77 | 0.972 | 118 | 0.969 |
| Political empowerment | 72 | 0.087 | 44 | 0.267 |



Fonte: World Economic Forum 2020

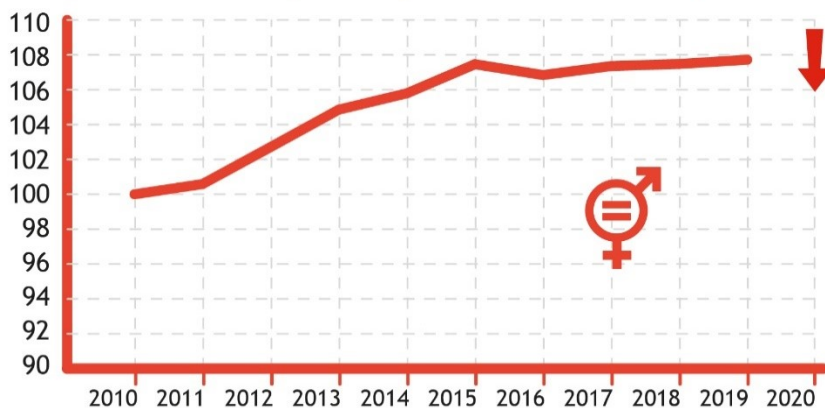
Entrambi gli indici mettono in evidenza quanto la media europea sia ancora lontana dal raggiungimento della parità di genere e la situazione in Italia non sia molto rassicurante. Un dato questo che emerge chiaramente anche nel rapporto ASVIS sul raggiungimento dei target del Goal 5 dell'Agenda ONU 2030 "Parità di genere", nonostante qualche miglioramento registrato dal 2010 al 2017, grazie all'aumento della quota di donne negli organi decisionali e nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa.

Gli indicatori in peggioramento sono quelli relativi al rapporto di femminilizzazione del tasso di immatricolati in corsi universitari scientifici e tecnici (che evidenziano come le donne scelgano sempre di meno i corsi universitari scientifici rispetto agli uomini) e il tasso di part-time involontario, significativamente cresciuto proprio per le donne.

L'Italia e il Goal 5 Agenda 2030

GOAL 5

Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze



In particolare, l'emergenza sanitaria a causa della pandemia da CoViD-19 attualmente in corso, ha compromesso sia a livello europeo, sia a livello nazionale, gran parte dei risultati fino qui raggiunti in materia di parità di genere. L'ambito su cui si è registrato l'impatto negativo maggiore è senz'altro quello lavorativo ma sono estremamente importanti anche le ripercussioni nell'ambito della violenza domestica, della condivisione dei carichi di cura, nell'imprenditoria, nella formazione e nei livelli di povertà dove si sono rafforzate in misura significativa le criticità strutturali già esistenti, rendendo la società ancora meno inclusiva.



Solo per citare alcuni dati, un'indagine a livello europeo ha evidenziato che il 29% delle donne con bambini piccoli ha avuto difficoltà a concentrarsi sul lavoro contro il 16% degli uomini nella stessa situazione. A livello nazionale, dati Istat aggiornati a dicembre 2020 hanno denunciato la perdita di 101mila posti di lavoro nel mese precedente di cui il 98% riguardava donne, per lo più giovani e under 50.

Si è registrato un incremento del tasso di disoccupazione giovanile, raggiungendo il 30% e collocando l'Italia agli ultimi posti nell'area Euro e del tasso di disoccupazione generale fino al 9% (anche qui l'Italia è in fondo alle classifiche internazionali) con decisivo aumento del tasso di inattività.

Coerentemente, anche a livello regionale, il contesto socioeconomico ha subito negativamente l'impatto dell'emergenza pandemica, con il peggioramento di indicatori inerenti il *Gender Gap*, non rassicuranti già in precedenza.

Per quanto riguarda l'andamento demografico, le ultime due rilevazioni ISTAT relative al censimento permanente della popolazione ¹⁰⁶ relativo agli anni 2018-19 evidenziano nel 2019 un decremento demografico pari a 10.636 abitanti (-6,6 per mille) rispetto al 2018 con un calo medio annuo pari a -2,1 per mille dal 2011 (dato pari a 27.741 abitanti).

La popolazione censita al 31 dicembre 2019, pari a 1.611.621 unità, di cui 50,9% donne (pari a 819.925) registra un decremento rispetto al 2011 in tre province, in particolare modo Oristano e Sud Sardegna (-6,3 per mille in media annua); di contro si evidenziano leggeri aumenti nelle province di Cagliari e Sassari.

Il 26% dei residenti si trova nella provincia di Cagliari dove la densità abitativa dal 1951 sale da 164 a 339 abitanti per km². Il comune più popoloso è Cagliari con 151 mila abitanti, quello più piccolo è Baradili, in provincia di Oristano, con 77 abitanti.

L'età media della popolazione regionale è 46,8 anni (45,2 il dato medio italiano); dato più elevato rispetto al 2011 evidenziando un progressivo invecchiamento della popolazione, con ritmi superiori alla media nazionale. Infatti, tutte le classi di età sotto i 45 anni vedono diminuire il proprio peso relativo rispetto al 2011.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, nel 2019 la forza lavoro in Sardegna è pari a 731 mila, 12 mila in più rispetto al 2011 (+1,7%); secondo dati Istat, l'incremento è dovuto principalmente all'incremento delle persone in cerca di occupazione (+7,9%), soprattutto fra gli uomini (+14,0%).

In questo ambito, si evidenzia un significativo squilibrio di genere: il tasso di attività delle donne (43,3%) è sedici punti percentuali inferiore a quello maschile (59,3%); il tasso di occupazione maschile (47,7%) si attesta oltre tredici punti più elevato di quello femminile; 19,4% e 20,3% rispettivamente il tasso di disoccupazione per uomini e donne (censimento Istat pubblicato in data 24 febbraio 2021).

L'occupazione femminile tenderà ancora a diminuire perché le donne sono attive in imprese maggiormente in sofferenza a causa del lockdown per COVID-19, per cui si sta registrando a minore accesso al lavoro, maggiore precarietà e irregolarità del lavoro e maggiore interruzione o abbandono del lavoro, considerata anche la scarsità di servizi per la prima infanzia e il maggior carico di responsabilità di cura familiare (si ricorda

¹⁰⁶ Il Censimento permanente della popolazione viene realizzato a cura dell'Istat (ex art. 3 della legge 221/2012) attraverso due indagini annuali sul territorio (una basata sulle liste anagrafiche e l'altra su un campione areale d'indirizzi), condotte su un campione di circa 2.800 comuni (di cui circa 1.100 coinvolti ogni anno e circa 1.700 che effettuano le rilevazioni con rotazione annuale). A queste indagini si affianca l'utilizzo di numerose fonti amministrative integrate, finalizzato al consolidamento dei risultati annuali riferiti alla totalità dei comuni italiani.

Tutti i dati dettagliati a livello di singolo comune sono consultabili, dal 15 dicembre 2020, su tre piattaforme caratterizzate da diverse funzionalità e contenuti:

[Data Warehouse tematico dei Censimenti permanenti](#) con i dati per gli anni 2018-19

[Data Browser](#): contiene dati in formato tabellare, di grafici e mappe e riferiti agli anni 2018, 2019 e alla serie storica 1951-2011 (riportata ai confini territoriali del 2019) sono navigabili e visualizzabili per territorio e per tema

[Mappe GIS](#): contiene elaborazioni cartografiche interattive per la popolazione residente in serie storica 1951-2019.



che il carico di lavoro familiare in Italia è tra i più elevati in Europa). Ancora oggi i servizi per l'infanzia sono insufficienti con importanti divari all'interno della Regione.

Strettamente collegata, anche per raggiungere migliori risultati nell'accesso e permanenza nel mercato del lavoro, da parte delle donne, è la situazione, decisamente da potenziare, delle infrastrutture sui territori in un'ottica di welfare di prossimità, di assistenza sociale locale, della integrazione socio-sanitaria, dello sviluppo dell'assistenza domiciliare di anziani, disabili e persone non autosufficienti,

La disparità di genere nel mercato di lavoro è rappresentata anche dalle difficoltà che le donne incontrano nell'accesso a posizioni manageriali (in Italia il 23% delle donne ne occupa uno e che solo il 3% è amministratore delegato, o possiede altre funzioni di vertice, di una grande azienda o di un'istituzione) e dal tema del gap salariale: tra i lavori retribuiti gli uomini a parità di mansioni vengono pagati di più.

Un riequilibrio di genere, quindi, è necessario e urgente perché l'occupazione femminile genera ricchezza, economia del lavoro di cura e riduce sensibilmente il rischio povertà, soprattutto nei nuclei famigliari monoreddito. La crescita sostenuta dall'occupazione femminile significa anche creare le adeguate condizioni per un aumento della natalità, sempre più in calo in un territorio caratterizzato dalla decrescita demografica.

Passando all'ambito dell'imprenditorialità, al 30 giugno 2020 le imprese gestite da donne in Italia sono 1.161.116 e rappresentano il 22,6% delle imprese attive totali, dato inferiore di 3.300 unità rispetto a un anno prima. In Sardegna, le imprese femminili sono leggermente superiore alla media nazionale (23%), pari a 33.253, di cui il 40,3% e 32% rispettivamente nella provincia di Cagliari e di Sassari. I settori con maggior numero di imprese a titolarità femminile sono il commercio (9.458 imprese pari al 28%), l'agricoltura (7.735 pari al 23%), il turismo (3.821 pari all'11%), i servizi (3.092 pari al 9%) e la manifattura (1.783 pari al 5%).