



Sede Regionale per la Calabria



Regione Calabria

Metodologie e strumenti per la valutazione delle politiche regionali e prime riflessioni sull'impatto delle politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale post 2013



(Convenzione INEA – REGIONE CALABRIA sottoscritta il 7 gennaio 2010 sulla valutazione POR 2000-2006. Codice Progetto RIX)

INEA - Sede regionale per la Calabria

Giugno 2010

Il presente rapporto è stato realizzato nell'ambito della convenzione tra il Dipartimento Agricoltura, Foreste e Forestazione, Caccia e Pesca della Regione Calabria e l'INEA, i responsabili sono: Assunta Amato, Tatiana Castellotti e Giuliana Paciola.

Il rapporto è stato realizzato da un gruppo di lavoro composto dai ricercatori e tecnologi, nonché collaboratori tecnici della ricerca, della Sede regionale per la Calabria dell'INEA. In particolare hanno partecipato alle attività: Assunta Amato, Tatiana Castellotti, Domenico D'Elia, Franco Gaudio, Giuseppe Gaudio, Roberto Lovecchio, Giuliana Paciola, Rosanna Peluso, Maria Rosaria Pupo D'Andrea.

Il coordinamento del testo è a cura di Assunta Amato, Tatiana Castellotti e Giuliana Paciola.

I contributi al testo sono rispettivamente di:

- Capitolo 1: Tatiana Castellotti (par. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.7, appendice statistica); Roberto Lovecchio (par. 1.6)
- Capitolo 2: Franco Gaudio (par. 2.1, 2.2); Tatiana Castellotti (par. 2.3)
- Capitolo 3: Tatiana Castellotti (par. 3.1, 3.2, 3.4); Giuseppe Gaudio (par. 3.3)
- Capitolo 4: Giuliana Paciola
- Capitolo 5: Tatiana Castellotti
- Capitolo 6: Franco Gaudio
- Capitolo 7: Maria Rosaria Pupo D'Andrea (par. 7.1); Tatiana Castellotti (par. 7.2)

Allegati

Elenco leggi regionali nel settore agricolo: Franco Gaudio
Banca Dati SPAC: Assunta Amato, Franco Gaudio

Il supporto tecnico per l'elaborazione dei dati, è stato fornito da: Rosanna Peluso, Domenico D'Elia

La grafica e l'impaginazione sono state curate da: Rosanna Peluso
INDICE

PRESENTAZIONE

CAPITOLO 1

L'ANALISI TERRITORIALE

- 1.1 Introduzione: finalità e metodo dello studio
 - 1.2 Misurare la marginalità socio-economica
 - 1.3 Misurare la sostenibilità ambientale
 - 1.4 Il processo di selezione degli indicatori
 - 1.5 Implementazione e rappresentazione degli indicatori
 - 1.6 I sistemi agricoli in conversione
 - 1.7 Considerazioni finali e sviluppi futuri
- Appendice statistica

CAPITOLO 2

LA PROGRAMMAZIONE 2000-2006

- 2.1 Il POR in Calabria
- 2.2 Il PSR Calabria
- 2.3 Il Programma Leader +

CAPITOLO 3

LA PROGETTAZIONE INTEGRATA IN CALABRIA

- 3.1 Uno sguardo d'insieme
- 3.2 Limiti della Progettazione Integrata
- 3.3 I Piani Integrati per la Filiera
- 3.4 Il Programma Leader in Calabria

CAPITOLO 4

L'IMPATTO DEI GIOVANI AL PRIMO INSEDIAMENTO

- 4.1 Introduzione
- 4.2 L'attenzione ai giovani nelle politiche regionali
- 4.3 I giovani in agricoltura: un'analisi SWOT
- 4.4 Il monitoraggio delle aziende finanziate con la Misura 4.14
- 4.5 Conclusioni

CAPITOLO 5

I PICCOLI COMUNI: POPOLAZIONE, STRUTTURA PRODUTTIVA E POLITICHE

- 5.1 Introduzione
- 5.2 La struttura della popolazione
- 5.3 La struttura produttiva dei piccoli comuni
- 5.4 Alcune considerazioni di sintesi
- 5.5 Metodi e strumenti per un futuro da grandi

CAPITOLO 6

LA SPESA AGRICOLA IN CALABRIA

- 6.1 Introduzione
- 6.2 Contesto agricolo e rurale regionale
- 6.3 Il contesto amministrativo, politico-istituzionale
- 6.4 Analisi della spesa pubblica in agricoltura
- 6.5 Considerazioni conclusive

CAPITOLO 7

IMPATTO PER L'AGRICOLTURA E LE AREE RURALI CALABRESI DELLE POSSIBILI MODIFICHE DELLE POLITICHE POST 2013

- 7.1 L'impatto della regionalizzazione in Calabria
- 7.2 L'impatto dei nuovi criteri per l'individuazione delle aree svantaggiate

Allegati

ALLEGATO A - Elenco leggi regionali nel settore agricolo

ALLEGATO B - Banca Dati SPAC sulla spesa pubblica agricola in Calabria (1972-2008)

PRESENTAZIONE

Il presente rapporto è svolto nell'ambito della convenzione tra il Dipartimento Agricoltura, Foreste e Forestazione, Caccia e Pesca della Regione Calabria e l'INEA, avente come oggetto "La valutazione dell'impatto del Programma Comunitario 2000-2006 in agricoltura per la regione Calabria".

La convenzione, sottoscritta tra le parti il 7 gennaio 2010 e con scadenza al 30 giugno 2010, prevedeva una serie di attività volte a migliorare la conoscenza delle caratteristiche settoriali, territoriali e ambientali della Regione, articolate lungo tre direttrici di intervento:

- 1. di tipo metodologico, per valutazione d'impatto;*
- 2. di analisi;*
- 3. di supporto.*

Per quanto riguarda la prima direttrice di intervento, sono stati individuati una serie di indicatori (riguardanti aspetti territoriali, ambientali e settoriali) utili a valutare e riprogrammare gli interventi nel settore agricolo e rurale. L'analisi ha consentito di definire delle aree di bisogno e delle priorità di intervento territoriale anche dal punto di vista agricolo.

La seconda direttrice di intervento ha posto l'attenzione su alcune tematiche della programmazione POR 2000-2006: la progettazione integrata, con particolare riferimento ai PIF; l'impatto della misura relativa ai giovani al primo insediamento; l'analisi dei piccoli comuni nell'ambito dello sviluppo rurale; la spesa pubblica in agricoltura.

La terza direttrice di intervento ha focalizzato l'attenzione sulla valutazione degli impatti sulla Calabria di possibili cambiamenti delle politiche relative alla PAC con particolare riferimento ai pagamenti diretti (regionalizzazione) e alla nuova classificazione delle aree svantaggiate.

Assunta Amato

Tatiana Castellotti

Giuliana Paciola

Capitolo 1 – L'analisi territoriale

1. 1 Introduzione: finalità e metodo dello studio

Il presente lavoro intende fornire un supporto tecnico-metodologico dal punto di vista dell'individuazione e definizione di indicatori che possano fornire elementi utili alla definizione dei nuovi indirizzi di programmazione degli interventi e alla valutazione delle politiche. L'obiettivo del lavoro è cogliere la varietà e variabilità delle caratteristiche socio-economiche dei comuni calabresi e di dare rilevanza alla *diversità*. Le problematiche che emergono da quest'approccio riguardano, quindi, l'identificazione di quegli indicatori che meglio si prestano a rappresentare le caratteristiche dei comuni calabresi e a differenziare al loro interno. Finalità generale della ricerca è quella di contribuire ad accrescere le conoscenze dei fenomeni strutturali e socio-economici più rilevanti a livello di sistemi territoriali. I risultati del progetto rappresentano anche una base conoscitiva per la definizione di politiche di intervento più adeguate a ciascuna tipologia territoriale.

In particolare, il progetto di attività ha perseguito i seguenti obiettivi, strettamente interrelati fra di loro:

- analizzare i fenomeni strutturali e socio-economici dei comuni;
- identificare le variabili chiave per la definizione delle tipologie di comuni;
- mettere a disposizione strumenti, basi informative, analisi e conoscenze;
- definire strategie di intervento differenziate, ma integrate, a livello territoriale;
- fornire supporto tecnico ai territori e agli Enti locali per facilitare la predisposizione di linee programmatiche e progettuali integrate di sviluppo locale

L'analisi quantitativa permette di fotografare la situazione locale e di evidenziare le principali problematiche e potenzialità economiche, ambientali e sociali. Tale fotografia rappresenta la base di partenza per gli approfondimenti dei capitoli successivi.

Il programma di lavoro è stato svolto in tre fasi, non necessariamente propedeutiche:

1. l'attività metodologica preliminare;
2. il lavoro di campo;

3. l'analisi dei dati e la stesura del rapporto.

La fase 1 ha definito la metodologia e gli strumenti della ricerca, nonché il programma di lavoro. Tale fase è stata suddivisa, a sua volta, in una serie di attività non necessariamente propedeutiche. Le attività previste sono di seguito descritte:

- costituzione gruppo di lavoro. E' stato formalizzato un gruppo di ricerca, costituito dai ricercatori della sede regionale con il compito di collaborare nella fase di impostazione generale del programma e di coordinamento di tutte le fasi operative dell'indagine.
- approccio metodologico e programma di lavoro, che ha permesso di definire in maniera chiara sia gli obiettivi dell'indagine che alcuni concetti chiave, omogeneizzare l'impostazione del lavoro e gli strumenti di indagine, le informazioni da rilevare e l'elaborazione delle stesse.
- rassegna bibliografica. Il gruppo tecnico-scientifico ha predisposto una rassegna della letteratura esistente sull'argomento oggetto di indagine. La finalità muove da una duplice constatazione: analizzare alcuni tra gli studi più significativi realizzati in Italia che si propongono di identificare sistemi territoriali agricoli e rurali, nonché locali; fornire la documentazione di base per la lettura e l'interpretazione delle aree oggetto di studio.
- predisposizione di supporti operativi, caratterizzata dalla costruzione degli indicatori per l'analisi del contesto. Sulla base della letteratura, è stata prodotta una griglia di indicatori per l'analisi di contesto. Tali indicatori, suddivisi per aree, hanno rappresentato una prima fotografia statica e dinamica del contesto oggetto dello studio.

1.2 Misurare la marginalità socio-economica

Il progetto sofferma l'attenzione sull'*analisi territoriale come elemento strategico dei processi di trasformazione in atto*. Negli ultimi decenni, la progressiva incapacità interpretativa delle teorie classiche, rispetto alla complessa e sempre più articolata redistribuzione dello sviluppo in molte regioni relativamente periferiche, ha attirato l'attenzione degli studiosi sulla dimensione territoriale del processo di sviluppo. Da queste considerazioni è nata una nuova impostazione delle ricerche che fa perno sulla

categoria *territorio* e contemporaneamente e progressivamente, dalla riflessione sulle specificità locali e sulla rilevanza del controllo interno del processo di sviluppo, è emerso il paradigma dello *sviluppo endogeno*. Contesto locale e contesto globale divengono poli privilegiati del processo di sviluppo e riferimenti importanti degli studi sul territorio. Il singolo contesto locale riceve dall'esterno impulsi che influenzano il suo assetto interno: variazioni nell'ambiente naturale, culturale, competitivo e politico influenzano il comportamento del contesto locale stesso. In base a questi fattori esterni, il contesto locale muta la propria struttura ed organizzazione interna. I prodotti, i processi, i rapporti con l'economia esterna, l'organizzazione del processo produttivo sono continuamente ripensati e modificati. La riproduzione nel tempo di ogni contesto locale implica una evoluzione che ne conservi l'identità collettiva senza ingessarne strutture e comportamenti in forme precostituite. In altri termini, il contesto locale si collega con il contesto globale. D'altra parte, la globalità non si svolge in antitesi alle specificità dei singoli luoghi, ma di esse, viceversa, si nutre. In realtà, i sistemi locali che si sono rivelati maggiormente vitali e capaci di conservare la propria identità sono stati proprio quelli che hanno accettato la sfida dell'apertura all'esterno, valorizzando le loro caratteristiche, conoscenze (*saper fare*) e specificità. Un altro elemento importante è relativo al ruolo giocato dai vari *attori sociali* nel processo di sviluppo. Nelle teorie dominanti c'è un eccessivo grado di oggettivizzazione della dinamica e della trasformazione socio-economica; ciò spiega l'attenzione portata a variabili macroeconomiche (investimento, risparmio, disoccupazione, salario, ecc.); sono invece generalmente assenti gli attori sociali che con i loro comportamenti e le loro decisioni determinano livelli e variazioni di quelle stesse variabili economiche. Nella realtà, le risorse locali ed i comportamenti dei vari attori condizionano fortemente i percorsi di sviluppo.

1.3 Misurare la sostenibilità ambientale

Gli indicatori ambientali riguardano la gestione e la conservazione delle risorse naturali. Il sistema ambientale è analizzato sulla base di una lista di obiettivi ambientali politicamente rilevanti: tutela del paesaggio e della biodiversità; protezione delle risorse idriche, del suolo e dell'aria. Essi forniscono informazioni sull'impatto dell'agricoltura

sull'ambiente (suolo, atmosfera, risorse idriche) e sulla dotazione di risorse paesistico-naturali.

Il suolo e le risorse idriche sono considerate come una risorsa naturale non rinnovabile. Gli indicatori selezionati sono finalizzati alla valutazioni della pressione dell'attività agricola sul suolo e le risorse idriche derivante dall'allevamento, dall'uso dei fitofarmaci e da altre sostanze inquinanti. La valutazione dell'impatto dell'attività agricola sulla qualità dell'aria è complessa. Tuttavia, è stato scelto un indicatore che permettesse di valutare le emissioni gassose prodotte dall'agricoltura (Metano, anidride carbonica ed ammoniaca). Gli indicatori considerati per la valutazione della biodiversità riguardano la presenza e la tipologia di aree protette.

Tabella 1 – La sostenibilità ambientale

Obiettivi ambientali	Indicatori
Atmosfera	Emissioni di metano
Suolo e risorse idriche	Consumo fitofarmaci
	Patrimonio zootecnico
	Vulnerabilità nitrati
	Erosione
	Intensificazione dell'agricoltura
Biodiversità e paesaggio	Aree protette

La pressione ambientale degli allevamenti zootecnici sul suolo, le risorse idriche e sull'atmosfera è stata valutata attraverso la concentrazione di aziende zootecniche. Infatti, gli allevamenti zootecnici contribuiscono all'eutrofizzazione delle acque, dovuta alla presenza di un'elevata percentuale di azoto e di fosforo, alla degradazione del suolo e all'emissione di metano nell'atmosfera.

Le modalità di gestione dell'attività agricola influiscono sulle caratteristiche degli agro-sistemi. L'indicatore dell'intensificazione permette di monitorare quelle attività agricole caratterizzate da un elevato impiego di input per unità di superficie e che possono generare effetti ambientali negativi. L'indicatore è calcolato come percentuale della SAU destinata a culture intensive.

La vulnerabilità ai nitrati misura la potenziale pressione ambientale delle attività agricole (coltivazioni e allevamento) sugli acquiferi. Quando l'azoto disponibile eccede la

quantità necessaria per coprire i fabbisogni, il surplus viene disperso nell'ambiente attraverso processi di lisciviazione e volatilizzazione. L'indicatore misura la percentuale della superficie comunale vulnerabile ai nitrati. L'indicatore relativo al consumo di prodotti fitosanitari misura il rischio di contaminazione degli acquiferi come incidenza percentuale dell'area comunale a rischio di contaminazione.

1.4 Il processo di selezione degli indicatori

Gli indicatori sono stati scelti al fine di far emergere le differenze qualitative e quantitative dello sviluppo dei territori calabresi individuandone le caratteristiche e le dinamiche sociali ed economiche dagli anni settanta ai giorni nostri.

Il criterio seguito nella scelta delle variabili è stato quello di individuarne un insieme in grado di descrivere le principali caratteristiche della struttura socio-economica dei comuni calabresi. Tale scelta è stata condizionata da due vincoli: a) la necessità di contenere il numero delle variabili utilizzate e b) la disponibilità di informazioni a livello comunale, che riduce drasticamente il ventaglio delle variabili tra cui effettuare la scelta. La scelta delle variabili chiave è avvenuta attraverso a) la ricognizione della letteratura sui processi di sviluppo territoriale che, nel riconoscere una notevole articolazione territoriale dello sviluppo stesso, ne individua modelli differenziati [Bagnasco, 1977; Trigilia, 1991; Garofoli, 1991, Viesti, 2001]; b) l'analisi dell'evoluzione nel tempo di un set di indicatori demografici, sociali, economici e della qualità della vita. Esse sono state raggruppate in tre grandi categorie: a) le risorse e i fattori produttivi; b) qualità della vita; c) cultura e istituzioni pubbliche per lo sviluppo (vedi tabella n. 1)

1.5 Implementazione e rappresentazione degli indicatori

I dati utilizzati sono quelli forniti dalle statistiche ufficiali disponibili a livello comunale per gli ultimi quattro Censimenti (1971-2001). La lunghezza delle serie storiche non è uniforme tra gli indicatori ma varia in funzione della disponibilità dei dati e del tipo d'indicatore. Gli indicatori si riferiscono sia all'articolazione interna della struttura produttiva e sociale delle aree, sia alla comparazione tra le caratteristiche dei comuni con meno di 5000 abitanti, di quelli con più di 5000 abitanti e la realtà della

regione Calabria, assunta come ambito di confronto. Gli indicatori danno una prima fotografia della situazione locale e una messa a fuoco delle principali problematiche e potenzialità economiche e sociali.

L'inclusione degli indicatori nell'ambito di una specifica dimensione è una questione di interpretazione e di prospettiva. La classificazione adottata non presenta pertanto elementi di rigidità e alcuni indicatori potrebbero rientrare in altre categorie in funzione della domanda a cui devono rispondere.

La prima area comprende gli indicatori relativi alle risorse e ai fattori produttivi sui quali poter far leva per innescare e/o potenziare percorsi di sviluppi delle aree. Le risorse e i fattori produttivi sono stati classificati in sette gruppi: le imprese motrici, le barriere all'entrata, i fattori climatici ed ambientali, le risorse finanziarie, le risorse paesistico – naturali, le infrastrutture di trasporto e comunicazione e il capitale umano e sociale. Gli indicatori sulle imprese motrici mostrano la struttura produttiva dell'area in termini di specializzazione produttiva, concentrazione produttiva e attrattività e cioè capacità di attrarre lavoro dall'esterno. L'ultima variabile misura il grado di ruralità di ogni singolo comune (% n. aziende agricole/ popolazione residente).

Gli indicatori relativi alle barriere all'ingresso costituite dall'alta tecnologia o dal saper fare derivante da tradizioni e quindi non trasferibile misurano i vantaggi competitivi sui quali le aree possono contare. Gli indicatori relativi ai fattori climatici ed ambientali misurano le dotazioni del territorio in termini di caratteristiche favorevoli alla produzione agricola. Gli indicatori relativi alle risorse paesistico-naturali misurano le dotazioni delle aree in cui possono attivarsi percorsi di sviluppo basati sul turismo.

La densità sociale (area demografica ed area sociale) è un concetto sociologico che esprime un insieme di variabili di struttura e di relazione di una popolazione e indica la possibilità di comunicazione che può stabilirsi tra i membri. In questa area ricadono variabili di tipo demografico e sociale. L'indicatore relativo all'incremento/decremento della popolazione rivela la capacità attrattiva del comune e di conseguenza la forza/debolezza della realtà territoriale. Strettamente integrato a questo è la composizione per classi di età della popolazione. L'indicatore, dato dal rapporto tra la popolazione giovane (< 14 anni) e quella anziana (> 65 anni) che può essere individuata come le fasce di età che necessitano di maggiore attenzione, è utile per comprendere sia gli effetti sul sistema economico (tipo di offerta di lavoro, composizione della forza

Tabella 2 – Le variabili e gli indicatori

LE RISORSE E I FATTORI PRODUTTIVI	
Le imprese motrici	Concentrazione produttiva Specializzazione produttiva legno Specializzazione produttiva tessile Specializzazione produttiva costruzioni Attrattività produttiva Ruralità
L'Alta tecnologia con elevate barriere all'ingresso; il saper fare derivante dalle tradizioni	Specializzazione produttiva alta tecnologica Livello tecnologico delle imprese Prodotti tipici
I Fattori climatici e ambientali	Specializzazione produttiva agroalimentare Colture ad alto reddito Incidenza zootecnia Utilizzo fitofarmaci Erosione Vulnerabilità da nitrati Dissesto idrogeologico
Le risorse finanziarie	Utilizzazione finanziamenti pubblici Reddito Incidenza Trasferimenti
Le risorse paesistico-naturali	Aree parco Comuni montani e svantaggiati Agriturismo Dissesto idrogeologico Specializzazione produttiva alberghi
Le infrastrutture di trasporto e di comunicazione e servizi	Qualità della rete viaria e dei servizi di telecomunicazione
Capitale umano e sociale	Spopolamento Associazionismo culturale Occupazione Ricambio generazionale Ricambio generazionale in agricoltura Livello d'istruzione Pari opportunità
ECONOMIA DELLA QUALITA' DELLA VITA	
Istituzioni pubbliche e servizi essenziali	Servizi sociali (ospedali e case di cura) Scuole Musei e biblioteche Commercio Ingrosso Trasporti
CULTURA E ISTITUZIONI PUBBLICHE PER LO SVILUPPO	
Capacità progettuale e Governance	Indicatori di realizzazione, risultato e impatto della Programmazione 2000-2006

lavoro, ecc.) che la domanda di servizi (diversa a seconda dei gruppi demografici più presenti), ma anche per quel che riguarda la potenzialità di sviluppo del territorio. L'indicatore relativo ai livelli di istruzione, considerando quelli medio-alti, fornisce una stima del potenziale di forza-lavoro altamente istruita e di conseguenza le aspirazioni di status. In altri termini, misura la qualità del capitale umano nel territorio. I tassi di occupazione e di disoccupazione descrivono rispettivamente la forza/debolezza del mercato del lavoro

L'area relativa alle risorse finanziarie raggruppa indicatori sul consumo, i trasferimenti e l'utilizzazione di finanziamenti pubblici. I primi due indicatori misurano rispettivamente il reddito e i trasferimenti pro-capite per ogni singolo comune, fornendone l'entità del valore monetario. Il terzo indicatore, calcola la capacità del comune di catturare finanziamenti pubblici in rapporto al numero di abitanti.

L'area relativa all'economia della qualità della vita è relativa all'offerta media di servizi rilevanti per la popolazione e per le attività economiche. Una settima area è relativa all'infrastrutturazione fisica rilevante per la popolazione e per le attività economiche. Su quest'area non sono disponibili dati quantitativi.

L'ultima area relativa alla capacità di governance e di progettazione raccoglie tutti gli indicatori della programmazione 2000-06 illustrati diffusamente nel capitolo 2.

1.6 I sistemi agricoli in conversione

Per l'individuazione e definizione degli ambiti territoriali e tipologici più favorevoli alla riconversione di terreni agricoli in sistemi forestali ed agroforestali si è partiti dalla Carta dell'uso reale del suolo Corine Land Cover 2000 e della Capacità d'Uso dei Suoli della Calabria anno 2005 realizzata, nell'ambito del Programma Interregionale Agricoltura Qualità Misura 5. dall'ARSSA – Agenzia Regionale per lo Sviluppo per i Servizi in Agricoltura- Servizio Agropedologia.

La capacità d'uso dei suoli (Land Capability Classification, abbreviata in "LCC") è una classificazione finalizzata a valutarne le potenzialità produttive -per utilizzazioni di tipo agro-silvo-pastorale- sulla base di una gestione sostenibile, cioè conservativa della risorsa suolo.

La cartografia relativa a questa valutazione è un documento indispensabile alla pianificazione del territorio in quanto consente di operare le scelte più conformi alle caratteristiche dei suoli e dell'ambiente in cui sono inseriti. I suoli vengono classificati essenzialmente allo scopo di metterne in evidenza i rischi di degradazione derivanti da usi inappropriati.

Tale interpretazione viene effettuata in base sia alla proprietà intrinseche del suolo (profondità, tessitura scheletro pietrosità,), che a quelle dell'ambiente (pendenza, rischio di erosione, inondabilità, limitazioni climatiche), ed ha come obiettivo l'individuazione dei suoli agronomicamente più pregiati, e quindi più adatti all'attività agricola, consentendo in sede di pianificazione territoriale, se possibile e conveniente, di preservarli da altri usi.

Il sistema prevede la ripartizione dei suoli in 8 classi di capacità con limitazioni d'uso crescenti. Le prime 4 classi sono compatibili con l'uso sia agricolo che forestale e zootecnico; le classi dalla quinta alla settima escludono l'uso agricolo, mentre nelle aree appartenenti all'ultima classe, l'ottava, non è possibile alcuna forma di utilizzazione produttiva.

La quarta classe rappresenta i suoli le cui coltivazioni agricole sono fortemente limitate. Ed è proprio su questa classe che abbiamo orientato la nostra attenzione operando per determinare i suoli più opportuni per una loro riconversione in forestali. Con l'obiettivo di conservare la risorsa della minacce dell'erosione e preservarla dal fenomeno della desertificazione

Dalla intersezione della carta dell'uso reale (area agricole) con la carta della capacità d'uso abbiamo realizzato la carta potenziale per la riconversione dei suoli agricoli in forestali. Il cartogramma ottenuto evidenzia le limitazioni delle diverse tipologie di suolo che si rivengono. (carta potenziale 1).

I tematismi che si è ritenuto di evidenziare sono relativi alla salinità, all'erosione, ai suoli fini del versante ionico il cui fattore limitante è dato principalmente dalla tessitura argillosa e da una predisposizione ai fenomeni erosivi accelerati dall'attività antropica mediante la coltivazione monocolturale del grano. Infine, si sono considerati i suoli il cui fattore principalmente limitante è dato dall'idromorfia, i quali presentano generalmente tessiture da franco-argillose ad argillo-limose, e sono scarsamente drenati, a causa della presenza di una falda permanente.

Si è ritenuto utile escludere i suoli salini che nella Regione interessano circa 5000 ha in quanto la salinità rappresenta anche per le essenze forestale un fattore limitante.

Per meglio supportare le scelte di pianificazione è stata realizzata una carta dei tematismi individuati. I suoli idromorfi sono ubicati in alcune zone del lamentino, del cirotano e della media valle del Crati per una superficie complessiva di circa ha 9901. I suoli caratterizzati da erosione rappresentano circa ha 240561 e sono dislocati sull'intero territorio regionale. I suoli a tessitura fine (argillosa-argillosa-limoso) con problemi di salinità (costituzionale) sono localizzati lungo il versante ionico per una superficie complessiva di ha .110.134.

Dalla sovrapposizione della carta potenziale forestazione 1 con la carta dell'uso del suolo (agricolo) abbiamo potuto determinare le attività produttive agricole ricadenti su tali zone.

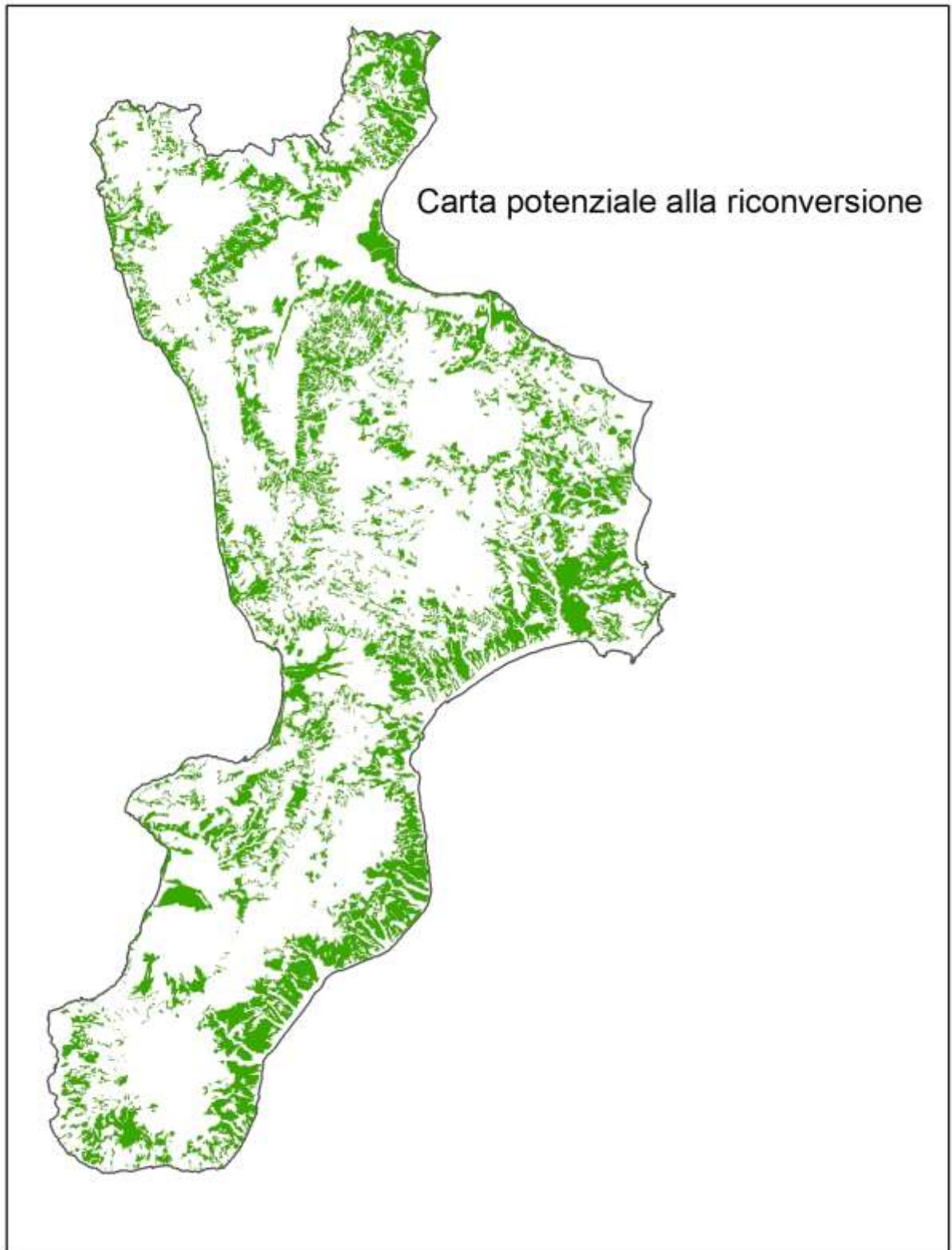
Qui di seguito vengono elencate le attività produttive presenti:

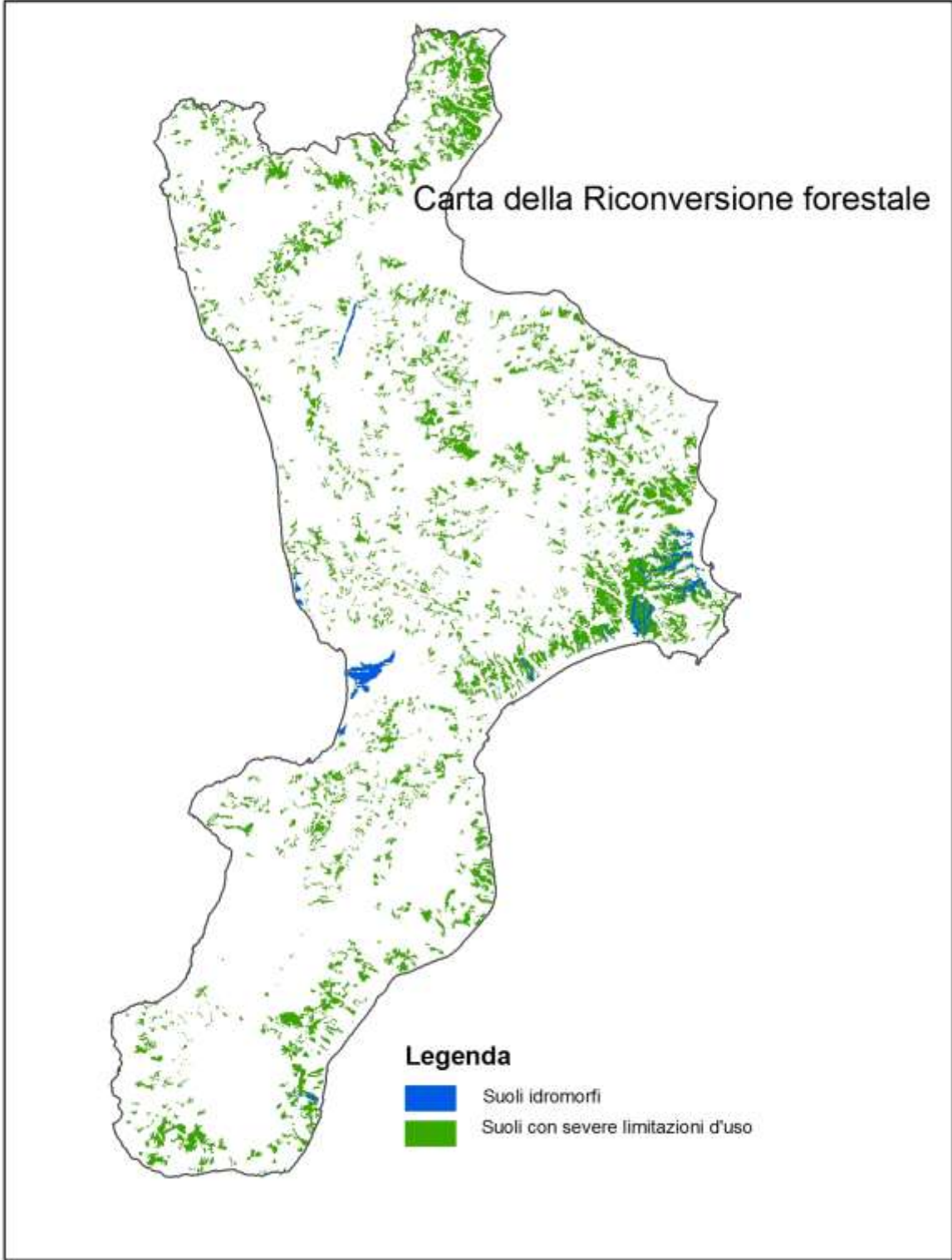
- seminativi in aree non irrigue;
- area prevalentemente occupate da colture agrarie e spazi naturali;
- frutteti e frutteti minori;
- colture annuali associati a colture permanenti;
- prati stabili;
- seminativi in arre irrigue;
- sistemi colturali e particellari permanenti;
- uliveti;
- vigneti.

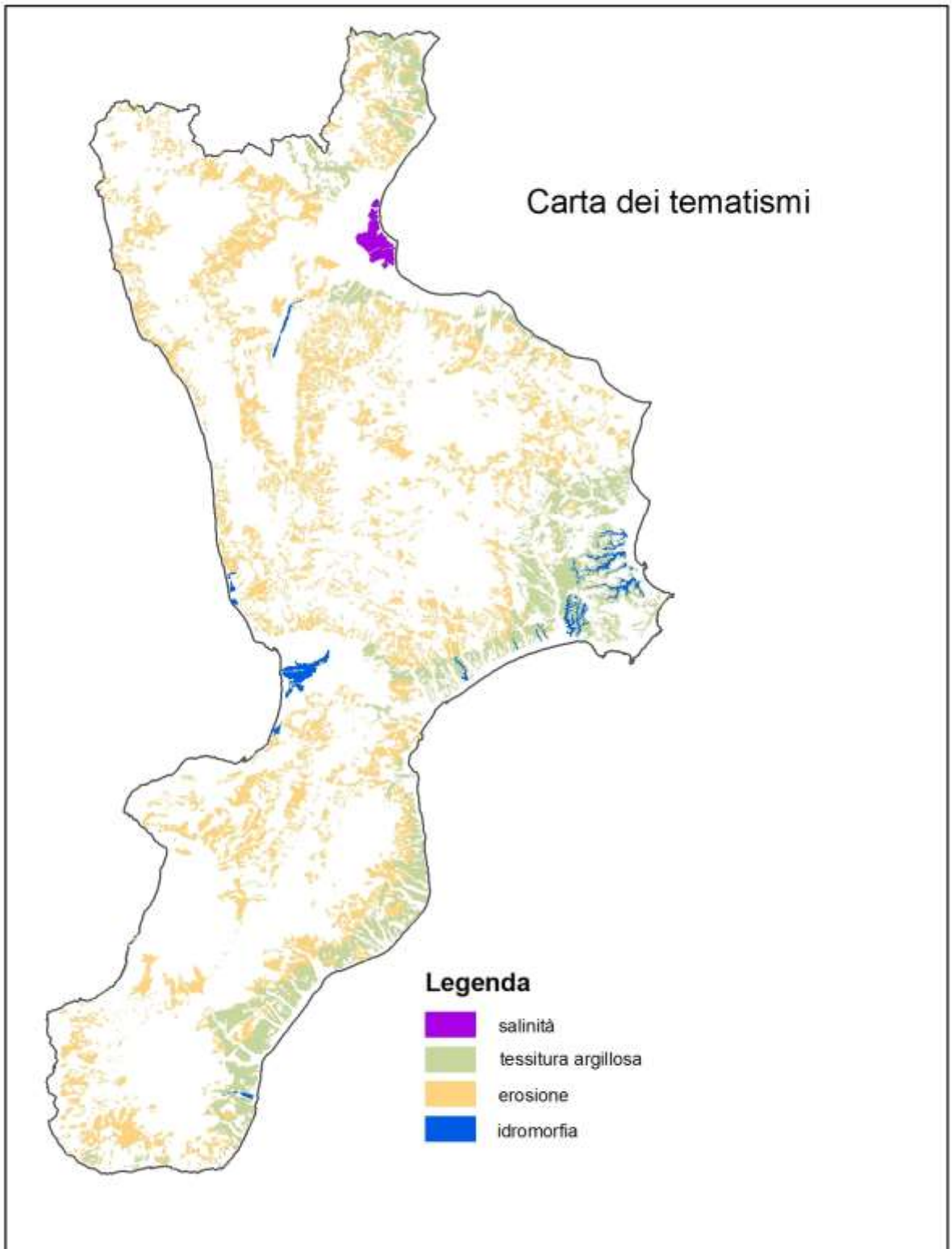
Abbiamo ritenuto di considerare ai fini di una eventuale riconversione solamente le aree interessate dalle colture "seminativi in aree non irrigue e area prevalentemente occupate da colture agrarie e spazi naturali a bassa redditività e dove l'azione forestale contribuirà ad attenuare i fenomeni di dissesto e di degradazione dei suoli.

Sono state escluse invece le altre attività produttive la cui redditività risulta più elevata della precedente (frutteti e frutteti minori; colture annuali associati a colture permanenti; seminativi in arre irrigue; sistemi colturali e particellari permanenti; uliveti intensivi e vigneti). Mentre abbiamo ritenuto di escludere i prati stabili e gli uliveti marginali ritenendo tali attività già conservative dell'ambiente.

La carta così ottenuta (carta della riconversione forestale) comprende circa ha 181.786.







1.7 Considerazioni finali e sviluppi futuri

Gli indicatori individuati permettono di identificare tipologie di comuni in base alle caratteristiche strutturali, nonché identificare opportunità e criticità. Pertanto, i risultati del progetto dovrebbero mirare anche a definire appropriate misure per il sostegno e la valorizzazione delle diverse tipologie di comuni. L'indagine non dovrebbe essere fine a se stessa ma servire come base per un confronto tra soggetti pubblici ma anche privati al fine di arrivare ad una condivisione della definizione e della individuazione delle tipologie di comuni e di definire politiche di intervento. Si tratta pertanto di un approccio innovativo perché la lettura del territorio è finalizzata alla verifica ed alla eventuale proposizione di politiche d'intervento mirate.

APPENDICE STATISTICA

Tabella 1 - Spopolamento – $(\%[Pop. Resid. T2 - Pop. Resid. T1]/(Pop. Resid. T1))$

Totale Comuni	1981/1971	1991/1981	2001/1991
Cosenza	7,46	1,02	-2,54
Catanzaro	5,71	0,20	-3,39
Crotone	8,03	-3,47	-4,04
Vibo Valentia	-4,19	1,82	-4,95
Reggio Calabria	-0,90	0,62	-2,16
Regione	3,68	0,44	-2,93
Comuni < 5.000 ab.			
Cosenza	-9,96	2,65	-4,25
Catanzaro	0,15	-7,71	-3,76
Crotone	-19,35	-3,80	-6,79
Vibo Valentia	-7,62	0,71	-6,09
Reggio Calabria	4,43	-4,20	-2,53
Regione	-5,42	-1,78	-4,20
Comuni > 5.000 ab.			
Cosenza	20,53	0,12	-1,56
Catanzaro	10,28	6,12	-3,16
Crotone	20,98	-3,21	-3,18
Vibo Valentia	0,64	3,34	-3,52
Reggio Calabria	-2,73	2,40	-2,03
Regione	9,43	1,65	-2,26

Tabella 2 – Ricambio generazionale – $(Pop. < 14 / Pop > 65)$

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	2,93	2,19	1,57	0,98
Cosenza	3,09	2,27	1,56	0,92
Catanzaro	2,98	2,14	1,59	0,96
Crotone	4,85	3,71	2,30	1,24
Vibo Valentia	2,82	2,05	1,54	1,01
Reggio Calabria	2,42	1,87	1,41	0,98
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	3,27	2,58	1,80	1,09
Cosenza	3,59	2,75	1,84	1,04
Catanzaro	3,60	2,66	1,93	1,11
Crotone	5,57	4,37	2,64	1,45
Vibo Valentia	3,22	2,52	1,85	1,11
Reggio Calabria	2,55	2,05	1,51	1,04
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	2,50	1,68	1,24	0,81
Cosenza	2,57	1,68	1,19	0,75
Catanzaro	2,44	1,66	1,23	0,79
Crotone	3,74	2,40	1,57	0,79
Vibo Valentia	2,60	1,77	1,35	0,94
Reggio Calabria	2,09	1,50	1,17	0,85

Tabella 3 – Istruzione – (% Pop. con Diplom. Sup. + Laurea/Pop. >25 anni)

Totale comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	13,24	21,17	29,54	44,06
Cosenza	12,83	20,95	29,26	45,08
Catanzaro	13,32	21,90	30,41	43,93
Crotone	11,21	19,06	27,39	39,28
Vibo Valentia	11,85	18,91	26,80	39,28
Reggio Calabria	14,59	22,23	30,80	45,77
Comuni < 5.000 abitanti				
Regione	8,16	14,12	20,28	32,79
Cosenza	8,67	15,05	22,18	34,20
Catanzaro	7,20	12,78	19,35	32,86
Crotone	8,12	15,07	22,29	34,13
Vibo Valentia	7,98	13,85	19,57	30,29
Reggio Calabria	8,35	13,80	17,54	31,33
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	16,56	25,23	34,67	50,67
Cosenza	16,12	24,48	33,58	52,03
Catanzaro	18,58	29,05	38,00	52,01
Crotone	12,82	20,47	29,11	41,03
Vibo Valentia	17,39	25,68	36,23	51,95
Reggio Calabria	16,74	25,40	35,43	51,15

Tabella 4 – Occupazione – (% Occupati/Pop. Attiva)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	93,25	72,04	63,88	31,04
Cosenza	93,30	73,69	65,46	32,55
Catanzaro	93,26	74,32	65,25	31,04
Crotone	92,82	70,54	57,63	28,17
Vibo Valentia	93,42	71,21	61,58	31,01
Reggio Calabria	93,22	69,03	63,41	29,45
Comuni < 5.000 abitanti				
Regione	93,79	70,31	62,77	30,82
Cosenza	94,10	73,34	65,08	32,22
Catanzaro	93,33	73,27	64,67	30,59
Crotone	92,98	70,56	55,54	28,72
Vibo Valentia	94,45	69,27	60,66	31,04
Reggio Calabria	93,37	62,41	59,83	29,04
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	92,87	72,98	64,45	31,91
Cosenza	92,64	73,89	65,67	33,89
Catanzaro	93,20	75,04	65,62	33,88
Crotone	92,73	70,54	58,28	27,07
Vibo Valentia	91,79	73,73	62,74	30,80
Reggio Calabria	93,17	71,43	64,56	30,62

Tabella 5 - Associazionismo Culturale – (*Associazioni Culturali / Pop. Residente*
*1.000)

Totale Comuni	2000	2002	Var.% 2002-2000
Regione	1,38	1,59	15,52
Cosenza	1,83	2,15	17,52
Catanzaro	1,23	1,39	12,28
Crotone	1,11	1,31	17,10
Vibo Valentia	1,22	1,49	21,53
Reggio Calabria	1,00	1,11	10,62
Comuni < 5.000 ab.			
Regione	1,71	1,84	7,33
Cosenza	2,30	2,45	6,80
Catanzaro	1,65	1,74	5,86
Crotone	1,32	1,57	18,87
Vibo Valentia	1,08	1,19	9,80
Reggio Calabria	1,23	1,30	6,25
Comuni > 5.000 ab.			
Regione	1,20	1,46	21,56
Cosenza	1,57	1,99	26,29
Catanzaro	0,97	1,15	19,35
Crotone	1,05	1,23	16,43
Vibo Valentia	1,40	1,85	32,71
Reggio Calabria	0,92	1,04	12,60

Tabella 6 - Partecipazione delle donne alla vita politica – (*% donne/ totale*)

Totale Comuni	sindaco 2000	sindaco 2002	assessori 2000	assessori 2002	consiglieri 2000	consiglieri 2002
Regione	2,86	3,38	10,40	11,35	13,14	12,01
Cosenza	3,40	3,40	11,66	13,92	14,32	13,26
Catanzaro	2,63	4,11	10,82	10,88	14,44	13,16
Crotone	3,85	4,00	10,75	9,32	11,96	10,78
Vibo Valentia	4,35	4,17	10,53	8,33	10,94	9,86
Reggio Calabria	1,11	2,17	7,69	9,92	11,55	10,62
Comuni < 5.000 ab.						
Regione	2,91	3,24	10,23	11,49	14,28	13,60
Cosenza	3,36	3,36	12,54	13,85	15,74	14,49
Catanzaro	1,52	3,17	6,94	10,00	15,06	14,87
Crotone	5,88	6,25	14,29	13,33	14,41	12,78
Vibo Valentia	5,00	2,38	9,65	7,24	11,09	10,97
Reggio Calabria	1,49	2,90	8,48	10,97	12,78	12,77
Comun > 5.000 ab.						
Regione	2,63	3,95	10,74	11,01	10,02	7,64
Cosenza	3,57	3,57	9,56	14,10	10,35	9,72
Catanzaro	10,00	10,00	22,41	14,06	12,02	6,76
Crotone	0,00	0,00	7,84	5,17	8,54	8,29
Vibo Valentia	0,00	16,67	13,16	12,50	10,26	4,80
Reggio Calabria	0,00	0,00	6,48	8,09	9,07	6,01

Tabella 7 - Associazionismo Economico – (*Associazioni di Categoria / Pop. Residente *1.000*)

Totale Comuni	2000	2002	Var. % 2002-2000
Regione	0,18	0,22	21,05
Cosenza	0,22	0,27	24,05
Catanzaro	0,16	0,17	6,78
Crotone	0,25	0,32	27,91
Vibo Valentia	0,20	0,22	8,57
Reggio Calabria	0,12	0,15	28,79
Comuni < 5.000 ab.			
Regione	0,04	0,05	29,63
Cosenza	0,05	0,06	30,77
Catanzaro	0,02	0,02	0,00
Crotone	0,02	0,07	200,00
Vibo Valentia	0,05	0,06	20,00
Reggio Calabria	0,03	0,04	20,00
Comuni > 5.000 ab.			
Regione	0,25	0,30	20,36
Cosenza	0,31	0,38	23,45
Catanzaro	0,25	0,27	7,14
Crotone	0,32	0,39	23,81
Vibo Valentia	0,39	0,42	6,67
Reggio Calabria	0,15	0,19	29,51

Tabella 8 - Dissesto idrogeologico – (*% comuni dissestati/totale dissestati*)

Totale Comuni	numero	%
Cosenza	75	35
Catanzaro	29	14
Crotone	14	7
Vibo Valentia	14	7
Reggio Calabria	81	38
Regione	213	100
Comune < 5000 ab.		
Cosenza	53	25
Catanzaro	21	10
Crotone	7	3
Vibo Valentia	10	5
Reggio Calabria	61	29
Regione	152	71
Comune > 5000 ab.		
Cosenza	22	10
Catanzaro	8	4
Crotone	7	3
Vibo Valentia	4	2
Reggio Calabria	20	9
Regione	61	29

Tabella 9 – Agriturismi – (% n. agriturismi/totale)

Totale Comuni	numero	%
Cosenza	144	46
Catanzaro	82	26
Crotone	11	3
Vibo Valentia	24	8
Reggio Calabria	55	17
Regione	316	100
Comune < 5000 ab.		
Cosenza	92	29
Catanzaro	61	19
Crotone	4	1
Vibo Valentia	18	6
Reggio Calabria	24	8
Regione	199	63
Comune > 5000 ab.		
Cosenza	52	16
Catanzaro	21	7
Crotone	7	2
Vibo Valentia	6	2
Reggio Calabria	31	10
Regione	117	37

Tabella 10 - Aree protette – (% comuni in area protetta/totale in area protetta)

Tutti i Comuni	numero	%
Cosenza	48	48
Catanzaro	3	3
Crotone	4	4
Vibo Valentia	9	9
Reggio Calabria	35	35
Regione	99	100
Comune < 5000 ab.		
Cosenza	39	39
Catanzaro	3	3
Crotone	0	0
Vibo Valentia	8	8
Reggio Calabria	29	29
Regione	79	80
Comune > 5000 ab.		
Cosenza	9	9
Catanzaro	0	0
Crotone	4	4
Vibo Valentia	1	1
Reggio Calabria	6	6
Regione	20	20

Tabella 11 - Specializzazione Produttiva Alberghi – (Tot. Add.Set. Attività comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)/(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attività Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1.991,00	2001
Regione	1,00	1,00	1,00	1,00
Cosenza	0,95	1,03	1,04	1,04
Catanzaro	1,08	0,95	1,07	1,15
Crotone	0,83	1,21	1,09	0,98
Vibo Valentia	0,87	1,16	1,18	1,38
Reggio Calabria	1,10	0,88	0,82	0,73
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	0,83	1,04	1,09	0,92
Cosenza	0,90	1,14	1,02	0,97
Catanzaro	0,95	1,13	1,28	1,22
Crotone	0,69	0,64	0,70	0,50
Vibo Valentia	0,53	1,19	1,06	1,07
Reggio Calabria	0,82	0,76	1,13	0,53
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1,11	0,98	0,95	1,04
Cosenza	0,99	0,96	1,05	1,09
Catanzaro	1,19	0,81	0,94	1,10
Crotone	0,90	1,39	1,21	1,13
Vibo Valentia	1,34	1,12	1,33	1,77
Reggio Calabria	1,19	0,93	0,71	0,81

Tabella 12 – Prodotti tipici

Comune < 5000 ab.	Prodotti Tipici
Cosenza	60
Catanzaro	19
Crotone	13
Vibo Valenzia	3
Reggio Calabria	23
Regione	118
Catanzaro	12
Crotone	8
Vibo Valenzia	3
Reggio Calabria	12
Regione	57
Comune > 5000 ab.	Prodotti Tipici
Cosenza	18
Catanzaro	7
Crotone	6
Vibo Valenzia	2
Reggio Calabria	17
Regione	50
Tutti i Comuni	Prodotti Tipici
Cosenza	78
Catanzaro	26
Crotone	19
Vibo Valenzia	5
Reggio Calabria	40
Regione	168

Tabella 13 - Utilizzo finanziamenti pubblici – (*% finanziamenti per tipologia/totale*)

Totale Comuni	domande 488	n. aziende POM	giovani	Totale
Cosenza	33	29	28	30
Catanzaro	16	24	18	20
Crotone	13	12	20	14
Vibo Valentia	13	13	7	12
Reggio Calabria	26	21	27	24
Regione	100	100	100	100
Comune < 5000 ab.				
Cosenza	8	12	16	12
Catanzaro	8	14	13	12
Crotone	2	5	7	4
Vibo Valentia	7	10	5	8
Reggio Calabria	7	10	14	10
Regione	31	51	56	47
Comune > 5000 ab.				
Cosenza	25	17	12	18
Catanzaro	8	10	5	8
Crotone	11	8	13	10
Vibo Valentia	6	3	1	4
Reggio Calabria	19	11	12	14
Regione	69	49	44	53

Tabella 14 - Incidenza Trasferimenti – (*Cons. Disp./ Redd. Disp.*)

Totale Comuni	2001
Regione	0,89
Cosenza	0,86
Catanzaro	0,89
Crotone	0,98
Vibo Valentia	0,96
Reggio Calabria	0,90
Comuni < 5.000 ab.	
Regione	0,84
Cosenza	0,81
Catanzaro	0,85
Crotone	0,86
Vibo Valentia	0,93
Reggio Calabria	0,81
Comuni > 5.000 ab.	
Regione	0,92
Cosenza	0,89
Catanzaro	0,92
Crotone	1,02
Vibo Valentia	0,99
Reggio Calabria	0,92

Tabella 15 - Il reddito – (*Reddito procapite e reddito disponibile (valori assoluti)*)

Totale Comuni	Reddito Disponibile	Red. Pro C
Cosenza	11.797.005	2.494.995
Catanzaro	5.997.559	1.253.446
Crotone	2.239.429	359.146
Vibo Valentia	2.351.648	666.692
Reggio Calabria	9.395.804	1.640.806
Regione	31.781.445	6.415.085
Comune < 5000 ab.		
Cosenza	4.172.871	2.017.863
Catanzaro	2.243.831	1.091.025
Crotone	557.665	253.582
Vibo Valentia	1.240.794	569.898
Reggio Calabria	2.359.194	1.245.980
Regione	10.574.355	5.178.349
Comune > 5000 ab.		
Cosenza	7.624.134	477.132
Catanzaro	3.753.728	162.420
Crotone	1.681.764	105.564
Vibo Valentia	1.110.854	96.794
Reggio Calabria	7.036.610	394.826
Regione	21.207.090	1.236.736

Tabella 16 - Musei e biblioteche – (*numero e %*)

Tutti i Comuni	numero	%
Cosenza	191	51
Catanzaro	84	22
Crotone	29	8
Vibo Valentia	30	8
Reggio Calabria	40	11
Regione	374	100
Comune < 5000 ab.		
Cosenza	122	33
Catanzaro	59	16
Crotone	18	5
Vibo Valentia	9	2
Reggio Calabria	16	4
Regione	224	60
Comune > 5000 ab.		
Cosenza	69	18
Catanzaro	25	7
Crotone	11	3
Vibo Valentia	21	6
Reggio Calabria	24	6
Regione	150	40

Tabella 17 - Commercio Ingrosso – (*UL Commercio Ingrosso/ 1.000 Abitanti*)

Totale comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	7	1	1,91	4
Cosenza	20	1	2,00	4
Catanzaro	1	1	2,19	4
Crotone	1	1	1,87	3
Vibo Valentia	0	1	1,34	2
Reggio Calabria	1	1	1,79	4
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	8	1	1,38	2
Cosenza	19	1	1,17	2
Catanzaro	0	1	1,62	2
Crotone	0	1	1,09	1
Vibo Valentia	0	0	1,17	1
Reggio Calabria	0	0	1,74	1
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	7	1	2,19	4
Cosenza	20	1	2,47	4
Catanzaro	1	1	2,57	5
Crotone	1	1	2,12	3
Vibo Valentia	1	1	1,55	3
Reggio Calabria	1	2	1,81	5

Tabella 18 - Aule Istituti Superiori – (*Aule Istituti Superiori/1000 abitanti*)

Totale Comuni	2001
Regione	3
Cosenza	3
Catanzaro	3
Crotone	3
Vibo Valentia	3
Reggio Calabria	3
Comuni < 5.000 ab.	
Regione	1
Cosenza	1
Catanzaro	0
Crotone	1
Vibo Valentia	0
Reggio Calabria	0
Comuni > 5.000 ab.	
Regione	4
Cosenza	4
Catanzaro	4
Crotone	3
Vibo Valentia	6
Reggio Calabria	3

Tabella 19 - Posti Letto Ospedalieri – (*Posti Letto Ospedalieri/1.000 abitanti*)

Totale Comuni	2001
Regione	5
Cosenza	4
Catanzaro	7
Crotone	6
Vibo Valentia	5
Reggio Calabria	5
Comuni < 5.000 ab.	
Regione	1
Cosenza	1
Catanzaro	1
Crotone	0
Vibo Valentia	1
Reggio Calabria	0
Comuni > 5.000 ab.	
Regione	7
Cosenza	6
Catanzaro	11
Crotone	7
Vibo Valentia	8
Reggio Calabria	6

Tabella 20 – Trasporti – (*UL Trasporti / 1.000 Abitanti*)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1	2,08	1	1,49
Cosenza	1	2,40	1	1,24
Catanzaro	2	2,04	1	1,50
Crotone	2	3,34	1	2,17
Vibo Valentia	1	2,05	1	1,41
Reggio Calabria	1	1,27	1	1,62
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	2	2,24	1	1,34
Cosenza	2	2,40	1	1,11
Catanzaro	2	2,49	1	1,65
Crotone	2	2,79	2	1,37
Vibo Valentia	2	2,18	1	1,30
Reggio Calabria	2	1,57	2	1,46
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1	1,99	1	1,56
Cosenza	1	2,40	1	1,31
Catanzaro	1	1,70	1	1,40
Crotone	2	3,52	1	2,41
Vibo Valentia	1	1,87	1	1,54
Reggio Calabria	1	1,16	1	1,67

Tabella 21 - Ruralità – (% Addetti UL / Popolazione Residente)

Aziende Agricole/Popolazione residente				
Comuni < 5.000 abitanti	1970	1982	1991	2000
Regione	18,72	17,21	16,96	16,48
Cosenza	18,72	15,94	15,29	14,52
Catanzaro	18,72	17,47	17,03	16,26
Crotone	18,72	15,00	15,93	18,37
Vibo Valentia	18,72	17,14	17,34	16,80
Reggio Calabria	18,72	19,81	20,05	19,56
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	18,72	7,23	6,69	6,31
Cosenza	18,72	7,42	7,06	6,83
Catanzaro	18,72	6,58	5,78	5,13
Crotone	18,72	6,94	7,07	8,44
Vibo Valentia	18,72	6,01	4,95	5,22
Reggio Calabria	18,72	7,68	6,97	5,89
Comuni TOTALE				
Regione	18,72	10,76	10,24	9,78
Cosenza	18,72	10,48	10,06	9,59
Catanzaro	18,72	11,24	10,21	9,50
Crotone	18,72	8,87	9,18	10,74
Vibo Valentia	18,72	12,28	11,86	11,60
Reggio Calabria	18,72	10,93	10,31	9,37

Tabella 22 - Concentrazione Produttiva – (% Totale Addetti/Popolazione Residente)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	8	14,84	18	12,11
Cosenza	10	15,47	19	12,73
Catanzaro	7	14,69	19	13,70
Crotone	7	16,44	16	11,40
Vibo Valentia	6	12,42	15	10,91
Reggio Calabria	9	14,33	18	10,85
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	6	10,47	14	8,25
Cosenza	8	11,75	14	8,43
Catanzaro	5	10,56	14	10,39
Crotone	5	9,64	11	6,12
Vibo Valentia	4	9,08	12	8,61
Reggio Calabria	6	9,31	18	6,11
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	10	17,22	20	14,11
Cosenza	11	17,56	22	15,14
Catanzaro	8	17,78	23	15,84
Crotone	8	18,58	18	12,99
Vibo Valentia	9	16,75	20	13,74
Reggio Calabria	10	16,18	18	12,47

Tabella 23 - Specializzazione Produttiva Legno – (Tot. Add.Set. Attività comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)*(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attività Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1,0	1,00	1,0	1,00
Cosenza	0,9	1,06	1,2	1,12
Catanzaro	1,2	1,08	1,0	1,01
Crotone	0,7	1,01	0,8	0,74
Vibo Valentia	1,0	1,05	1,0	1,41
Reggio Calabria	1,1	0,84	0,7	0,79
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	1,0	0,98	1,1	1,20
Cosenza	0,9	1,01	1,0	1,30
Catanzaro	1,4	1,25	1,2	1,22
Crotone	0,6	0,50	1,1	0,71
Vibo Valentia	0,8	0,92	1,4	1,63
Reggio Calabria	0,9	0,80	1,1	0,84
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1,0	1,01	0,9	0,90
Cosenza	0,9	1,10	1,3	1,02
Catanzaro	1,0	0,96	0,9	0,88
Crotone	0,7	1,17	0,7	0,74
Vibo Valentia	1,3	1,22	0,6	1,15
Reggio Calabria	1,1	0,86	0,6	0,77

Tabella 24 - Specializzazione Produttiva Costruzioni – (Tot. Add.Set. Attività comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)*(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attività Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1,0	1,00	1,0	1,00
Cosenza	1,7	1,36	1,3	1,15
Catanzaro	0,2	1,03	1,1	1,18
Crotone	0,2	1,09	0,6	0,92
Vibo Valentia	0,1	0,49	0,8	1,04
Reggio Calabria	1,2	0,64	0,8	0,70
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	0,9	0,94	1,1	0,92
Cosenza	1,7	1,36	1,3	1,06
Catanzaro	0,2	0,79	1,0	1,00
Crotone	0,2	0,76	0,5	0,61
Vibo Valentia	0,1	0,53	0,8	0,95
Reggio Calabria	0,7	0,67	1,0	0,66
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1,1	1,03	1,0	1,04
Cosenza	1,6	1,37	1,2	1,20
Catanzaro	0,2	1,21	1,2	1,31
Crotone	0,1	1,19	0,7	1,01
Vibo Valentia	0,2	0,43	0,8	1,15
Reggio Calabria	1,4	0,63	0,7	0,72

Tabella 25 - Specializzazione Produttiva Tessile – (Tot. Add.Set. Attività comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)*(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attività Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1,0	1,00	1,0	1,00
Cosenza	2,2	2,01	1,8	2,07
Catanzaro	0,7	0,27	0,3	0,27
Crotone	0,6	0,33	0,5	0,57
Vibo Valentia	0,3	0,10	0,5	0,56
Reggio Calabria	0,1	0,67	0,7	0,36
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	1,5	0,27	0,6	0,51
Cosenza	3,0	0,34	0,7	0,77
Catanzaro	1,3	0,47	0,6	0,36
Crotone	1,0	0,25	0,7	0,74
Vibo Valentia	0,2	0,03	0,5	0,12
Reggio Calabria	0,1	0,10	0,5	0,40
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	0,7	1,40	1,2	1,25
Cosenza	1,5	2,94	2,5	2,80
Catanzaro	0,2	0,12	0,1	0,20
Crotone	0,4	0,36	0,4	0,51
Vibo Valentia	0,6	0,20	0,4	1,09
Reggio Calabria	0,1	0,88	0,8	0,34

Tabella 26 - Livello Tecnologico delle Imprese – (% UL Alta Tecnologia/Totale UL)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	6	3,97	3	4,31
Cosenza	5	3,73	3	4,04
Catanzaro	8	4,35	4	4,51
Crotone	9	5,65	4	5,17
Vibo Valentia	7	3,20	4	4,65
Reggio Calabria	7	3,70	3	4,19
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	4	3,54	3	4,82
Cosenza	4	3,41	3	4,34
Catanzaro	6	3,88	4	5,29
Crotone	6	4,74	4	4,78
Vibo Valentia	5	3,34	4	5,61
Reggio Calabria	4	3,14	3	4,62
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	8	4,22	3	4,11
Cosenza	6	3,92	3	3,91
Catanzaro	11	4,79	3	4,08
Crotone	10	5,95	5	5,27
Vibo Valentia	9	3,04	3	3,77
Reggio Calabria	8	3,90	3	4,08

Tabella 27 - Specializzazione Produttiva Alta Tecnologia – (Tot. Add.Set. Attività comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)*(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attività Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1,00	1,00	1,00	1,00
Cosenza	0,85	0,89	0,80	0,91
Catanzaro	0,88	0,90	1,05	1,19
Crotone	2,10	2,05	1,97	1,44
Vibo Valentia	1,34	0,98	1,18	1,40
Reggio Calabria	0,82	0,87	0,86	0,73
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	0,42	0,52	0,75	0,90
Cosenza	0,52	0,69	0,68	0,83
Catanzaro	0,49	0,54	0,93	1,37
Crotone	0,41	0,52	0,47	0,58
Vibo Valentia	0,24	0,35	0,62	1,08
Reggio Calabria	0,28	0,30	0,85	0,52
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1,37	1,26	1,13	1,05
Cosenza	1,10	1,01	0,87	0,96
Catanzaro	1,20	1,17	1,14	1,07
Crotone	2,90	2,54	2,44	1,70
Vibo Valentia	2,89	1,79	1,90	1,78
Reggio Calabria	1,00	1,07	0,86	0,81

Totale 28 - Specializzazione Produttiva Agroalimentare – (Tot. Add.Set. Attiv. comuni < 5.000 ab./Tot Pop comuni < di 5.000 ab)*(Tot Pop. Reg./Tot Add. Set. Attiv. Reg.)

Totale Comuni	1971	1981	1991	2001
Regione	1,00	1,00	1,00	1,00
Cosenza	0,28	0,96	0,96	0,99
Catanzaro	0,61	0,98	1,02	0,97
Crotone	0,58	1,11	0,82	1,12
Vibo Valentia	0,50	1,07	0,99	1,14
Reggio Calabria	2,39	1,00	1,10	0,96
Comuni < 5.000 ab.				
Regione	0,65	1,10	1,27	1,16
Cosenza	0,13	1,00	1,20	1,12
Catanzaro	0,67	1,16	1,43	1,34
Crotone	0,78	0,84	1,00	0,74
Vibo Valentia	0,54	1,28	1,14	1,50
Reggio Calabria	1,73	1,18	1,38	0,94
Comuni > 5.000 ab.				
Regione	1,22	0,94	0,86	0,92
Cosenza	0,40	0,94	0,82	0,91
Catanzaro	0,57	0,86	0,75	0,73
Crotone	0,48	1,20	0,76	1,24
Vibo Valentia	0,44	0,81	0,80	0,71
Reggio Calabria	2,61	0,93	1,00	0,96

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1992), *Strategie familiari, pluriattività e politiche agrarie*, INEA Studi & Ricerche, Il Mulino, Bologna.
- AA.VV. (1990), Territorio, in *Meridiana*, n. 10, Roma, Donzelli Ed..
- AA.VV. (1996), Mezzogiorno oggi, in *Meridiana*, n. 26-27, Roma, Donzelli Ed.,.
- ANANIA G. (2001), a cura di, *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria. Conoscere per decidere*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore.
- ANANIA G., GAUDIO F. (1988), *La periferia emergente. Analisi spaziale delle caratteristiche dei sistemi socio-economici territoriali in Basilicata e Calabria*, CNR, Progetto Finalizzato IPRA (Incremento Produttività Risorse Agricole), Roma.
- ANANIA G., GAUDIO F. (2001), *La agricolture delle Calabrie contemporanee. Un'analisi delle caratteristiche delle aree agricole omogenee sub-regionali*, Università della Calabria, rapporto di ricerca, Progetto "Strumenti per la progettazione di politiche per lo sviluppo dei sistemi agricoli locali di Calabria e Puglia" (Programma Operativo Multiregionale, Attività di sostegno ai servizi di sviluppo per l'Agricoltura; Misura 2), Arcavacata di Rende.
- ANANIA G., CERSOSIMO D., COSTANZO G. D. (2001), Le Calabrie contemporanee. Un'analisi delle caratteristiche dei sistemi economico-produttivi sub-regionali, in ANANIA G., a cura di, *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria. Conoscere per decidere*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, pp. 333-380.
- ANANIA G., FORLEO M., GAUDIO F. (2003), *Le aree agricole omogenee sub-regionali di Calabria e Puglia*, (<http://www.depa.unina.it/ProgettoPom/ProgettoPom.html>)
- ARRIGHETTI A. e SERAVALLI G. (1999), a cura di, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- CANNATA G. (a cura di) (1989), *I sistemi agricoli territoriali italiani*, Milano, Franco Angeli.
- CANNATA G. (1995a), a cura di, *I sistemi territoriali agricoli italiani degli anni '90. Contributi metodologici*, CNR-P. F. RAISA, Cosenza, Rubbettino.
- CANNATA G. (1995b), a cura di, *Lo sviluppo del mondo rurale: problemi e politiche istituzioni e strumenti*, Atti del XXXI Convegno studi SIDEA, Quaderni INEA, Bologna, Il Mulino.
- CANNATA G., FORLEO M. (1998), a cura di, *I sistemi agricoli territoriali delle regioni italiane. Anni novanta*, Campobasso, Tipografia La Regione.

- CAVAZZANI A. (1990), a cura di, *Sistemi agricoli marginali. La Sila Greca*, CNR – PF IPRA, Roma.
- CECCHI C. (2000), *Sistemi locali rurali e aree di specializzazione agricola*, Sviluppo locale n. 15, Torino, Rosenberg & Solier.
- CERSOSIMO D. (1996), a cura di, *Una politica economica per la Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.
- CERSOSIMO D. (2000), a cura di, *Il territorio come risorsa*, Roma, Formez/Donzelli.
- CERSOSIMO D. e DONZELLI C. (2000), a cura di, *Mezzo giorno. Realtà e rappresentazioni delle tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli.
- COMMISSIONE CE (1988), *Il futuro del mondo rurale*, Lussemburgo.
- COMMISSIONE CE (1993), *Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione*, Lussemburgo.
- COMMISSIONE CE (1996), *Agenda 2000*, Lussemburgo.
- DE BENEDICTIS M. (1995), a cura di, *Agricoltura familiare in transizione*, INEA Studi e Ricerche, Bologna, Il Mulino.
- DE CELLO F. (2002), *Una analisi spaziale per aree sub-regionali dell'intervento realizzato con il programma Operativo Monofondo Agricoltura 1994-1999*, INEA Analisi regionali, Roma.
- DE ROSE C. (2000), *L'analisi del territorio nella programmazione degli interventi di sviluppo agricolo. Guida all'utilizzo di un sistema di indicatori per l'analisi di contesto*, INEA, I Quaderni del POM.
- FABIANI G. (1991), a cura di, *Lecture territoriali dello sviluppo agricolo*, Milano, F. Angeli.
- GAROFOLI G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Milano, F. Angeli.
- ISTAT (1986), *Classificazione dei Comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali*, Note e Relazioni, Roma.
- ISTAT (1997), *I sistemi locali del lavoro*, Argomenti, Roma.
- ISTAT-IRPET (1986), *I mercati locali del lavoro in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- MANTINO F. (1995), a cura di, *Impresa agraria e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni nel territorio*, INEA Studi & Ricerche, Roma.
- MINISTERO DEL TESORO, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Roma, Donzelli editore.
- NALDINI A. e WOLLEB G. (1996), Perché le politiche comunitarie nel Mezzogiorno non devono fallire, in *Meridiana*, nn. 26-27.
- PIERONI O. e ANDREOLI M. (1989), *Agricoltura, marginalità e sistemi socio-economici locali. Guida all'utilizzo di un sistema di indicatori per l'analisi socio-economica degli scenari IPRA*, CNR – PF IPRA, Pisa.

- RIS-CALABRIA (1999), *La Calabria verso il futuro. Strategie di innovazione e prospettive di sviluppo*, Donzelli Editore, Roma.
- SARACENO E. (1993), Dall'analisi territoriale dell'agricoltura allo sviluppo rurale, in *La Questione Agraria*, n. 52.
- STORTI D. (2000), a cura di, *Tipologie di aree rurali in Italia*, INEA Studi & Ricerche, Roma.
- TRIGILIA C. (1992), *Sviluppo senza autonomia*, Bologna, Il Mulino.
- VIESTI G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Bari, Laterza.
- WOLLEB E. e WOLLEB G. (1990), *Divari regionali e dualismo economico*, Bologna, Il Mulino.

CAPITOLO 2 – La programmazione 2000-2006

2.1 Il POR Calabria

Il programma POR prevede sei assi prioritari di intervento con i diversi fondi strutturali. Quelli inerenti il FEOGA erano l'asse I (misure 1.3 e 1.5) e il IV (misure da 4.5 a 4.19). Gli assi sono i seguenti:

- Asse I. Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali);
- Asse II. Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali);
- Asse III. Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane);
- Asse IV. Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo);
- Asse V. Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città);
- Asse VI. Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

A questi si aggiungeva l'Asse VII relativo ad interventi di assistenza tecnica del programma nel suo complesso.

Il Programma prevede un costo programmato di 4.036 milioni di euro, di cui 853 milioni per interventi feoga (pari al 21% del totale), 2.517 milioni per interventi fesr (63%) e 607 milioni per il fse (15% del totale). Il fondo sfop prevede investimenti per 59 milioni di euro (1,5%).

I risultati ottenuti dal punto di vista finanziario¹ sono sintetizzati nella tabella seguente.

Ogni fondo, ad eccezione di quello relativo al fondo sociale, supera la soglia di quanto programmato: le migliori capacità di spesa sono dovute al feoga e allo sfop rispettivamente con il 105% e il 109% di capacità di spesa. Il fondo che ha rilevato minore capacità di spesa è quello relativo al fondo sociale (FSE) con il 98,96% e quindi con una ulteriore spesa da certificare pari a 6,2 milioni di euro.

¹ I dati riportati fanno riferimento all'ultima domanda di pagamento di aprile 2010.

Tabella 1 – Attuazione del POR 2000-2006 (in meuro)

Fondi	Programmato pubblico	Speso (al 30/6/2009)	Capacità di spesa
FESR	2.517	2.612	103,77
FSE	607	601	98,96
FEOGA	848	891	105,06
SFOP	41	44	109,80
TOTALE	4.013	4.149	103,38

Lo stato di avanzamento del programma per singoli assi è riportato nella tabella 2.

Tabella 2 – Attuazione del POR 2000-2006 per assi di intervento (in meuro)

Asser	Programmato pubblico	Speso (al 30/6/2009)	Capacità di spesa
I	871	889	102,10
II	122	161	131,91
III	64	54	83,53
IV	623	551	88,48
V	289	376	130,07
VI	508	536	105,39
VII	40	45	113,96
TOTALE	2.517	2.612	103,77

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

E' l'asse IV (Sistemi locali di sviluppo) che presenta la dotazione maggiore (35%) delle risorse, seguito dall'asse I (27%) e dall'asse III (17%). Le priorità cui il programma POR individua sono le risorse naturali, le risorse umane e il sistema produttivo locale. Ma è nelle ultime due che il programma non raggiunge una capacità di spesa superiore al 100% come negli altri assi.

Da qui in avanti, l'analisi si sofferma sulle risorse FEOGA orientamento, ed in particolare sulle 17 misure che il programma prevede. Due di esse sono inserite nell'Asse I (sistemi irrigui 1.3 e sistemi natutali 1.5), mentre tutte le altre fanno riferimento all'Asse IV (sistemi locali di sviluppo).

La maggior parte delle risorse sono state previste per investimenti strutturali sia nelle aziende agricole che nelle imprese di trasformazione che complessivamente hanno a disposizione il 49% delle risorse. Se a queste aggiungiamo i 44 milioni di euro previsti per attività di diversificazione all'interno delle aziende agricole e i 49 milioni di euro per il primo insediamento di giovani agricoltori, si deduce che l'azienda agricola risulta al centro di tutta la programmazione del feoga raggiungendo il 60% degli investimenti previsti. L'infrastrutturazione (strade e elettrificazione rurale) dispone di 77 milioni di euro e le risorse idriche e naturali con i loro 170 milioni di euro equamente distribuiti sono gli altri interventi di un certo rilievo.

Tutte le altre misure dispongono di una dotazione inferiore anche se va sottolineata la disponibilità di risorse di cui dispone la misura relativa al rinnovamento e alla tutela del patrimonio rurale.

Tabella 3 – Attuazione delle misure feoga del POR 2000-2006 (in meuro)

Misure	Costo totale	Costo totale iniziale	Spesa pubblica (al 30/6/2009)
1.3 – Sistemi irrigui	99	85	99
1.5 – Sistemi naturali	90	85	90
4.5 – Investimenti nelle aziende	262	314	262
4.6 – Trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli	90	101	90
4.7 – Commercializzazione prodotti di qualità	4	3	4
4.8 – Servizi di sostituzione e assistenza tecnica	16	13	16
4.9 - Silvicoltura	134	21	134
4.10 – Diversificazione attività agricole	27	44	27
4.11 – Rinnovamento villaggi	15	38	15
4.12 – Incentivazione attività turistiche e artigianali	0		
4.13 – Servizi essenziali per la popolazione	0		
4.14 – Insediamento giovani agricoltori	41	49	41
4.15 – Formazione	1	1	1
4.16 – Ricomposizione fondiaria	10	7	10
4.17 – Sviluppo infrastrutture	55	78	55
4.18 – Ripristino potenziale agricolo danneggiato	3	8	3
4.19 – Ingegneria finanziaria	5	9	5
Totale	853	853	853

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

L'avanzamento della spesa delle misure cofinanziate dal FEOAG rileva che entrambe le misure dell'asse I hanno una ottima performance. I pagamenti sostenuti sono pari a quelli previsti già due anni prima della chiusura del programma.

Al contrario le misure dell'Asse IV, hanno stentato nella fase di attuazione del programma per poi, comunque, registrare una buona performance alla fine².

Alla fine del 2006 solo le misura 4.16, 4.9 e 4.14 risultavano aver speso rispettivamente il 114,40%, 96,92% e 72,51% di quello programmato, mentre 2 misure (la 4.11 e la 4.18) non avevano ancora effettuato né impegni e quindi nemmeno pagamenti. Tutte le altre misure, avevano uno stato di avanzamento al di sotto del 48%.

La misura 4.5 (investimenti in azienda) denotava una situazione abbastanza critica in termini di disimpegno automatico, come pure, anche se in misura minore la misura 4.17.

Nell'ambito del POR Calabria, anche gli interventi cofinanziati dal fondo per la pesca (SFOP) sono inseriti nell'asse IV, "Sistemi locali". Lo SFOP prevede due sole misure: la misura 4.20 (Protezione e sviluppo delle risorse acquatiche, acquacoltura, attrezzature dei porti da pesca, trasformazione e commercializzazione) e la misura 4.21 (Altre misure³).

Anche per questo fondo alla fine del 2006, l'avanzamento finanziario è estremamente limitato presentando una capacità di spesa pari al di sotto del 40% con un incremento rispetto all'anno precedente dello 0,78%⁴.

Alla fine del periodo tutte le misure evitano il disimpegno automatico avendo speso tutto quello programmato. C'è da sottolineare che questo risultato è il frutto di aggiustamenti intervenuti nel corso della programmazione tra le diverse misure⁵ e il ricorso a progetti coerenti

² Anche se bisogna sottolineare che il ricorso a progetti coerenti ha contribuito alla performance finale.

³ In particolare gli articoli 11,12,14,15,16,17 del Regolamento (CE) 2792/99.

⁴ Le misure della pesca presentano una buona performance relativamente agli impegni (69,29%), mentre in termini di pagamenti denota la percentuale più bassa (39,01%).

⁵ Le risorse delle misure che stentavano dal punto di vista finanziario, sono state aggiunte alle risorse che invece presentavano un buon andamento della spesa (tra tutte la misura 1.3 e 1.5 e la misura relativa alla silvicoltura). Al contrario la misura 4.5 (investimenti aziendali) ha visto diminuire di 52 milioni di euro le proprie risorse.

La progettazione integrata

Tra gli strumenti su cui il POR⁶ puntava molto c'era quello dei Progetti Integrati che nel settore agricolo si sostanziava in due tipologie: i Progetti Integrati di Filiera (PIF) e i Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR).

I Progetti Integrati di Filiera (PIF) sono gli strumenti operativi e metodologici che organizzano le risorse ed i soggetti di un comparto produttivo - più significativi in termini di quantità prodotta e/o di qualità e specificità del prodotto del sistema agricolo calabrese - intorno ad un progetto condiviso di valorizzazione e potenziamento delle produzioni agricole e forestali⁷.

I comparti produttivi agricoli ammessi a finanziamento in via prioritaria sono quelli previsti dalle misure 4.5. “Investimenti nelle aziende agricole” e 4.6. “Trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli”:

- olivicoltura;
- agrumicoltura;
- frutticoltura;
- orticoltura;
- floricoltura;
- zootecnia (bovini, suini, ovi-caprini, apicoltura).

Le proposte di PIF pervenute sono state 116, con una potenziale richiesta di investimenti che supera del doppio la dotazione finanziaria del FEOGA nel POR per l'intero periodo (1,5 miliardi di euro a fronte di circa 850 meuro di risorse pubbliche del POR Calabria).

Le proposte pervenute riguardano i maggiori settori produttivi regionali, come riportato nella tabella che segue.

⁶ In realtà nel POR erano previsti anche i PIT (Piani integrati territoriali) che utilizzavano soprattutto i fondi strutturali per lo sviluppo regionale (fesr) e il fondo sociale (fse).

⁷ Per una maggiore informativa si rimanda alle disposizioni previste dal POR.

Tabella 4 – Le proposte PIF pervenute nel 2002

Comparto	Numero proposte
Ortofrutta	37
Olivicolo	26
Zootecnico	17
Silvicolo	6
Vitivinicolo	10
Florovivaismo	8
Multisetoriale	12
Totale	116

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

I PIF sono proposti da un partenariato costituito prevalentemente da imprenditori agricoli, singoli e/o associati, Organizzazioni Professionali Agricole, Cooperative di produzione, imprese di trasformazione e commercializzazione, Consorzi, Associazioni di Produttori, ecc. I beneficiari sono quelli previsti all'interno delle singole misure del POR. A seconda della tipologia di intervento, i soggetti beneficiari possono essere imprese singole o associate, OO.PP.AA, Organizzazione dei Produttori, Cooperative, imprese di trasformazione ecc., enti pubblici.

Dal punto di vista dei contenuti e sulla base delle caratteristiche socio- economiche del comparto di riferimento, i Piani Integrati per la Filiera possono attivare due o più misure fra quelle previste dal POR all'interno dell'Asse IV.

I principali comparti produttivi interessati dai 54 PIF finanziati sono riportati nella tabella che segue.

Tabella 5 – I PIF finanziati

Comparto	Numero	Importo (in euro)
Ortofrutta	20	137,52
Olivicolo	9	66,62
Zootecnico	9	120,27
Silvicolo	5	1,21
Vitivinicolo	6	45,77
Florovivaismo	1	8,56
Multisetoriale	3	16,09
Piante officinali	1	7,38
Totale	54	403,33

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

I principali comparti interessati ai PIF sono stati quello dell'ortofrutta e quello zootecnico in termini di risorse utilizzate: Anche il settore olivicolo e vitivinicolo (rispettivamente 9 e 6 progetti) hanno presentato un buon numero di progetti anche se in termini di risorse rappresentano la metà di quello richiesto dal comparto zootecnico.

Mediamente il costo di un progetto PIF è di 7,5 milioni di euro.

Nel 33% dei casi il PIF è concentrato in un'area di una singola provincia; al contrario i PIF che vedono tra i propri beneficiari, agricoltori di più di 3 province sono il 39%. In tutti gli altri casi vengono coinvolte due o al massimo tre province (rispettivamente l'11% e il 17%).

Il 31% dei PIF finanziati ha una capacità di spesa superiore al 90%; i PIF che invece hanno un risultato pari tra il 75 e il 90% sono 20 su 54. Più dei due terzi dei PIF ha superato il 75% del costo previsto. Due soli PIF non sono partiti e sono quello del DOP Bruzio e quello della filiera legno che è stato suddiviso in 4 PIF più piccoli.

Tabella 6 – La capacità di spesa dei PIF finanziati

Capacità di spesa	Numero
0	2
tra 0 e 10	2
tra 10 e 20	3
tra 20 e 50	1
tra 50 e 75	9
tra 75 e 90	20
> 90	17
Totale	54

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

La misura più utilizzata dai PIF è senza dubbio la 4.5 con una percentuale pari all'85%, seguita dagli investimenti in imprese di trasformazione (misura 4.6) che raggiunge il 7%. Tutte le altre misure interessate ai PIF presentano percentuali al di sotto del 3%.

Tabella 7 – Le misure attivate nei PIF finanziati

Misura	Numero	Importo liquidato (in meuro)
4.5	2.974	251,38
4.6	241	95,12
4.7	27	1,56
4.8	39	5,89
4.9	123	1,12
4.14	56	0,97
4.15	18	1,03
4.17	8	0,34
4.18	2	0
Totale	3.488	357,42

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Per quanto concerne la natura dei beneficiari, il 60 % circa è rappresentato da imprenditori di sesso maschile, mentre le donne risultano essere circa il 24 % dei beneficiari finali. Il resto (circa il 16%) è composto da società, le quali operano soprattutto nella fase della filiera legata alla trasformazione e commercializzazione dei

prodotti.

Come si evince dai dati riportati nella precedente tabella, circa il 70% delle risorse sono concentrate sulla misura 4.5, misura che prevede investimenti nella prima fase della filiera, quella relativa alla produzione. Coerentemente con l'attivazione del sistema filiera, la misura 4.6, relativa all'adeguamento di impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, assorbe circa il 26% delle risorse finanziarie assegnate. Il modesto valore delle risorse registrato dalle altre misure (circa il 4%) è da ricondurre principalmente ai vincoli di natura finanziaria che caratterizzano l'accesso a queste misure, le quale finanziano progetti con importi relativamente bassi (media di circa 100.000 euro a progetto).

L'altro strumento utilizzato dal POR - Parte Feoga è il PIAR (Progetti Integrati per le Aree Rurali) che rappresenta una delle modalità di accesso alle misure FEAOG del POR Calabria e recepisce alcuni dei principi cardine della nuova politica di sviluppo rurale comunitaria: *concentrazione della spesa* (in questo caso territoriale), *integrazione* (fra interventi ricadenti in misure diverse), *concertazione* (a livello locale con la costituzione dei partenariati e a livello verticale, fra locale e istituzioni)⁸.

Una analisi dei PIAR attivati conferma che tutte le aree PIT sono state interessate da almeno un progetto PIAR, ma in alcuni casi si va anche a quattro Piani per area.

Ben 320 comuni (il 95%) su 337 potenzialmente beneficiari di un PIAR⁹, hanno partecipato alla formulazione di un PIAR.

Le misure maggiormente utilizzate all'interno di un PIAR sono state la 4.17 e la 4.11, prevedendo rispettivamente investimenti di natura infrastrutturale (strade rurali, acquedotti, opere di elettrificazione, recupero di aree picnic e di sosta, etc.), o strutturale (recupero del patrimonio immobiliare rurale di pregio). Da sottolineare anche interventi

⁸ Il modello PIAR proposto ricalca il modello Leader nell'individuazione di un partenariato pubblico-privato, nella valutazione della qualità del partenariato, nella valutazione della qualità dei progetti. A differenza del programma Leader, prevede, invece, la fase di negoziazione riproponendo il modello dei rapporti tra Regione e Commissione nell'elaborazione e approvazione dei PLR. La fase della negoziazione aveva l'obiettivo di garantire un certo livello qualitativo dei progetti rispetto agli obiettivi del POR; si riteneva questa fase ancora più importante in quanto si trattava di uno strumento innovativo messo a disposizione dei territori.

⁹ Partecipavano ai PIAR solo i comuni classificati ad alta, media o bassa ruralità.

di natura orizzontale, quali la creazione di servizi a favore della popolazione o dell'economia rurale. L'insieme di questi interventi copre circa il 70% delle risorse pubbliche complessive attribuite ai PIAR.

Tabella 8 - Risorse finanziarie dei PIAR approvati (in meuro)

PIAR	Comuni	Investimenti in azienda	Diversificazione	Rinnovamento villaggi	Incentivazione attività turistiche e artigianali	Servizi essenziali per la popolazione	Totale
1	22	675	400	500	700	270	2.545
2	9	650	225	0	500	68	1.443
3	4	306	250	0	100	0	656
4	4	711	1.000	255	235	138	2.339
5	4	100	350	75	180	50	755
6	5	210	200	75	0	0	485
7	5	890	304		330		1.524
8	6	225	150		25		400
9	5	129	240		87		456
10	9	500	325		175		1.000
11	6	1.394					1.394
12	12	700	119	365	270		1.454
13	5	150	240		138		528
14	5	151	108		146		405
15	6	621	400				1.021
16	17	1.046	450	225			1.721
17	11	258	52			238	548
18	8	200	215	200	175	90	880
19	7	600	300		75		975
20	11	550	550	662	600		2.362
21	5	425	207		110		742
22	4	619	225		154		998
23	7	550	375		220	42	1.187
24	17	648	927	769	1.192		3.536
25	5	200	333	225	142		900
26	9	249	150	161	121		681
27	9	500	450	525	298		1.773
28	16	385	269	230	293	63	1.240
29	7	594	250				844
30	7	799	200				999
31	5	496	600				1.096

1							
3							
2	7	450	250				700
3							
3	10	500	558		90		1.148
3							
4	11	150	400				550
3							
5	10	120	600			100	820
3							
6	8	420	200		236		856
3							
7	10	308	191		300		799
3							
8	16	731	500		166		1.397
3							
9	8	160			210	69	439
4							
0	7	375	550		150		1.075
4							
1	5	319	106			200	625
T							
otale	344	19.064	13.219	4.267	7.418	1.328	45.296

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Riflessioni conclusive di insieme sul POR

Infine, è utile alcune considerazioni finali su quella che è stata l'attuazione del programma iniziando da un monitoraggio procedurale che indica l'assoluta lentezza sia nella partenza delle domande individuali che in quelle relative ai progetti integrati.

La tabella seguente evidenzia i tempi intercorsi tra l'emanazione dei bandi e la pubblicazione della graduatoria definitiva delle singole misure.

Alcune misure (tra le quali anche la 4.5, 4.6, 4.7) hanno finanziato progetti senza avviare una selezione e, quindi senza una graduatoria formale. Nel caso della misura 4.8 le domande presentate non coprivano il costo programmato. Negli altri casi i tempi di attuazione sono stati compresi tra i 5 mesi della misura 4.11 e i 72 mesi della misura 4.17 dei PIAR, passando dai 55 mesi per le nuove domande della 4.10 e dai 40 mesi della 4.17 non inserita nei PIAR. Le stesse procedure previste per i PIAR si sono concluse dopo 4 anni dall'inizio. Il processo si è attivato nel maggio 2001 e le fasi di negoziato si sono concluse nell'aprile 2005, con la chiusura dell'ultimo negoziato e di conseguenza, con l'emissione dell'ultimo decreto di ammissibilità dei PIAR. Anche per i PIF i tempi non sono stati brevi. Il primo PIF viene finanziato dopo non meno di un anno dall'avviso del bando avvenuto nel 2002. Ma la maggior parte sono partiti dopo tre-quattro anni dal bando.

Un altro aspetto da sottolineare riguarda l'alta percentuale di progetti finanziati ma mai avviati e conclusi.

Molte delle domande cosiddette di riconferma¹⁰ hanno avuto un tasso di fallimento pari al 35%. Anche nello stesso PIAR si è assistito a molti progetti finanziati ma mai avviati (30%). Nelle domande nuove, cioè partecipanti a bandi sulla nuova programmazione, e nei PIF il tasso di avvio dei progetti è stato pari al 75-80%. In complesso le domande finanziate dal POR sono state 10.143, ma di queste 2.449 non hanno iniziato alcun intervento, per cui le domande finanziate alla fine risultano essere 7.095. Quasi un quarto dei progetti finanziati dal POR non è mai partito.

Da evidenziare anche il ricorso ai progetti coerenti che in termini di domande si attesta sul 6%, ma che copre il 25% in termini di risorse certificate. La misura che maggiormente ha fatto ricorso a questo tipo di progetti è la 4.17, seguita dalla 4.9 e dalle misure dell'asse I.

Tabella 9 – Tempi di attuazione per misure del POR 2000-2006.

Misure	Tempi attuazione
4.5	senza graduatoria
4.6	senza graduatoria
4.7	senza graduatoria
4.8	nessuno escluso
4.9	senza graduatoria
4.10	
4.10 riconferme	15
4.10 riconferme	24
4.10 nuove	37
4.10 nuove	55
4.11	5
4.14	senza graduatoria
4.15	senza graduatoria
4.16	11
4.17	40
4.17 piar	72
4.18	15
4.19	7

¹⁰ In realtà si tratta di domande non finanziate nella programmazione 1994-99 che sono state finanziate con il POR 2000-2006.

1.3	80
1.5	

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Solo i progetti coerenti (e non poteva essere altrimenti) raggiungono il 100% di realizzazione, mentre in tutti gli altri casi, si registrano performance che fanno riflettere e molto sulla qualità della scelta e della selezione dei progetti.

Il costo medio dei progetti POR è pari a poco meno di 100 mila euro. Intorno a questa media sono i progetti finanziati nei PIF, mentre tutti gli altri progetti finanziati presentano valori più bassi della metà.

Tabella 10 – Ciclo di vita dei progetti POR per misura

Misure	Progetti			Avviati su selezionati	Conclusi su avviati
	Selezionati	Avviati	Conclusi		
4.5	4.419	2.655	2.238	60,08	84,29
4.6	444	169	111	38,06	65,68
4.7	40	28	20	70,00	71,43
4.8	82	82	50	100,00	60,98
4.9	526	524	522	99,62	99,62
4.10	618	332	248	53,72	74,70
4.11	405	109	23	26,91	21,10
4.14	1979	1979	1712	100,00	86,51
4.15	15	14	9	93,33	64,29
4.16	66	61	61	92,42	100,00
4.17	820	726	246	88,54	33,88
4.18	252	159	139	63,10	87,42
4.19	3	2	2	66,67	100,00
1.3	61	58	58	95,08	100,00
1.5	413	349	292	84,50	83,67
Totale	10.143	7.247	5.731	71,45	79,08

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

In termini di domande pervenute le tipologie di attuazione (domande individuali e progetti integrati) si equivalgono avendo rispettivamente contribuito con il 46% e il 48% delle domande. Il restante 6% fa riferimento ai progetti coerenti. Discorso diverso in termini di spesa effettuata: i PIF contribuiscono per il 44% sulla spesa totale, seguiti dai progetti coerenti (27%) e dalle nuove domande individuali la cui spesa è pari al 16% del totale.

Tabella 11 – Distribuzione percentuale delle domande pervenute e finanziate e della spesa per tipo di strumento operativo.

Strumento attuativo	Domande	Spesa
Riconferme	21	7
Domande nuove	25	16
Progetti coerenti	6	27
PIF	36	44
PIAR	12	6
Totale	100	100

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Indubbiamente i PIAR sono quelli che hanno evidenziato i maggiori limiti. Per raggiungere gli obiettivi previsti, i PIAR dovevano, così come previsto dal POR, attivare un'attività di animazione territoriale propedeutica all'implementazione del modello da parte dei territori e l'amministrazione regionale doveva riorganizzare la propria struttura al fine di essere più pronta a valutare e gestire progetti integrati territoriali (invece di singole misure).

La qualità dei progetti PIAR presentati evidenziava la inesistenza di un vero partenariato. I progetti presentati non rispecchiavano le specificità dell'area, denotando la mancanza di una effettiva partecipazione dei soggetti pubblici e privati dell'area alla predisposizione dei progetti integrati.

Tabella 12 – Distribuzione della spesa del POR per misura.

Misura	Spesa Pubblica totale	Piano finanziario rimodulato gennaio 2008	Differenza	Liquidate					
				Riconferme	Nuove	Coerenti	PIF	PIAR	Totale
1.3	99,66	99,66	-		24,89	75,08			99,97
1.5	89,66	89,66	-		17,96	72,27			90,23
4.5	304,51	284,51	- 20,00	31,34		1,75	228,69	5,62	267,4
4.6	100,76	100,76	-	7,02		6,34	76,18		89,54
4.7	2,60	2,60	-		0,09		1,56		1,65
4.8	11,56	11,56	-		5,25		5,89		11,14
4.9	30,64	74,60	43,96			30,02	1,12		31,14
4.10	40,23	34,37	- 5,86	9,89	10,48			7,37	27,74

4.11	31,90	17,80	- 14,10		0,82			14,62	15,44
4.14	46,17	46,17	-	3,03	31,37		0,97		35,37
4.15	1,30	1,30	-				1,03		1,03
4.16	6,57	9,57	3,00		6,38				6,38
4.17	70,73	67,73	- 3,00		11,50	10,20	0,34	12,42	34,46
4.18	7,52	3,52	- 4,00		0,81				0,81
4.19	9,12	9,12	-		5,19				5,19
TOTALE	852,93	852,93		51,28	114,74	195,66	315,78	40,03	717,49

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

La tabella precedente sintetizza lo stato di attuazione finanziario del programma.

Nel 2006 il piano finanziario è stato rimodulato a vantaggio della misura 4.9 che ha visto aumentare la sua dotazione di 44 milioni di euro a scapito della 4.5 e della 4.11 (rispettivamente – 20 milioni di euro e – 14 milioni di euro).

Le figure seguenti evidenziano le aree calabresi che maggiormente hanno usufruito dei finanziamenti del POR. In complesso le aree sono quelle della Piana di Sibari, il crotonese, la piana di Lamezia, e la città di Reggio C. Esse sono le stesse che hanno usufruito dei maggiori finanziamenti nella programmazione precedente 1994-99, ad eccezione del catanzarese.

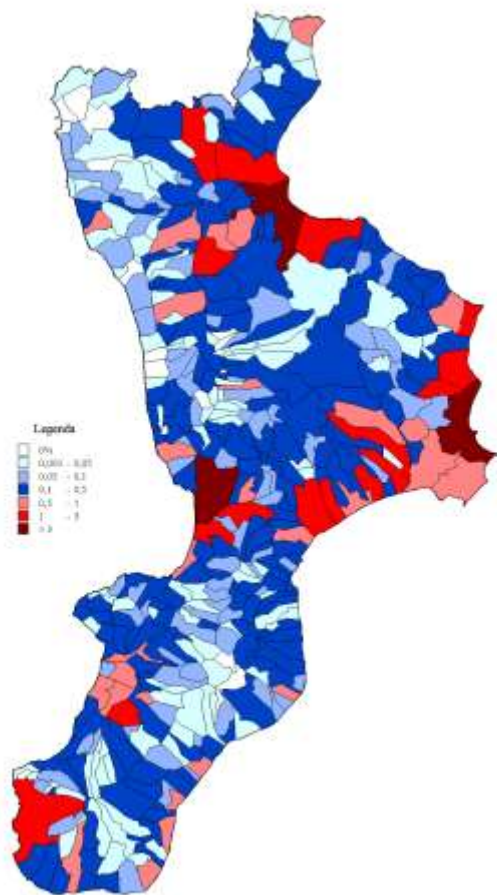
In particolare, per quanto riguarda l'aspetto relativo alla competitività la Piana di Lamezia e di Sibari, con il crotonese sono le aree presenti nelle due programmazioni. Nel 2000-2006 è l'area di Catanzaro a differenza del periodo precedente che gode di meno finanziamenti: La città di Reggio è quella che riesce ad ottenere più finanziamenti della precedente programmazione.

Anche per le attività di diversificazione i finanziamenti premiano la piana di Sibari e il crotonese, mentre viene esclusa la piana di Lamezia a favore della città di Reggio. In termini di infrastrutturazione il catanzarese continua a ricevere i maggiori finanziamenti come nel periodo 1994-99 e nella nuova programmazione entra il crotonese.

In termini di ambiente la situazione delle aree che usufruiscono di maggiori finanziamenti non cambia nelle due programmazioni: sono sempre le pianure di Lamezia e Sibari, insieme al catanzarese e alla città di Reggio a usufruire di maggiori risorse.

Infine, per interventi relativi alla qualità della vita nel periodo 2000-2006 si hanno maggiori finanziamenti lungo l'asse Catanzaro-Lamezia e nella sila. Le risorse relative ai servizi si concentrano nelle aree urbane di Crotona e di Cosenza.

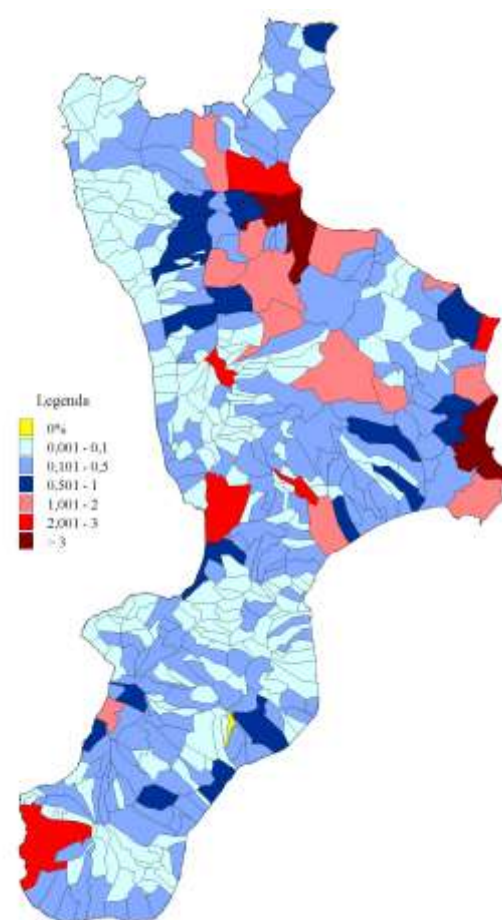
Figura 1 – Programmazione 94-



99

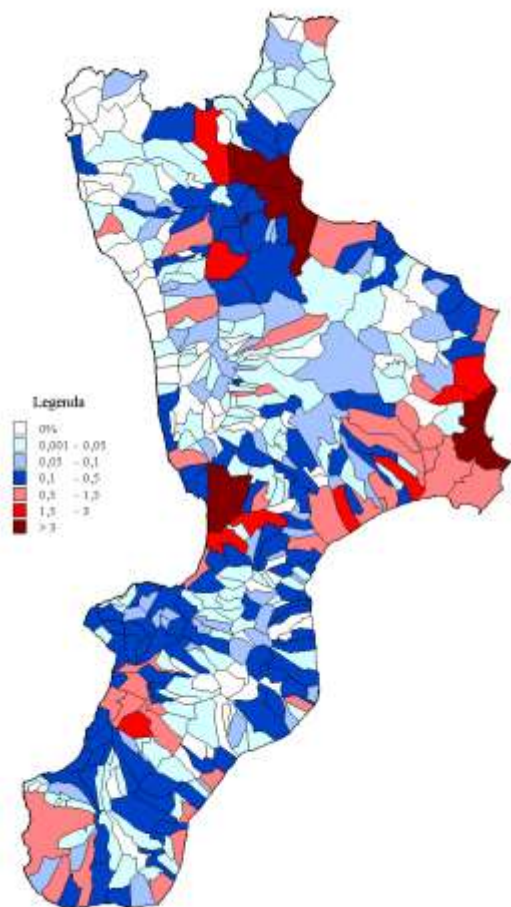
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 2 – Programmazione 00-06



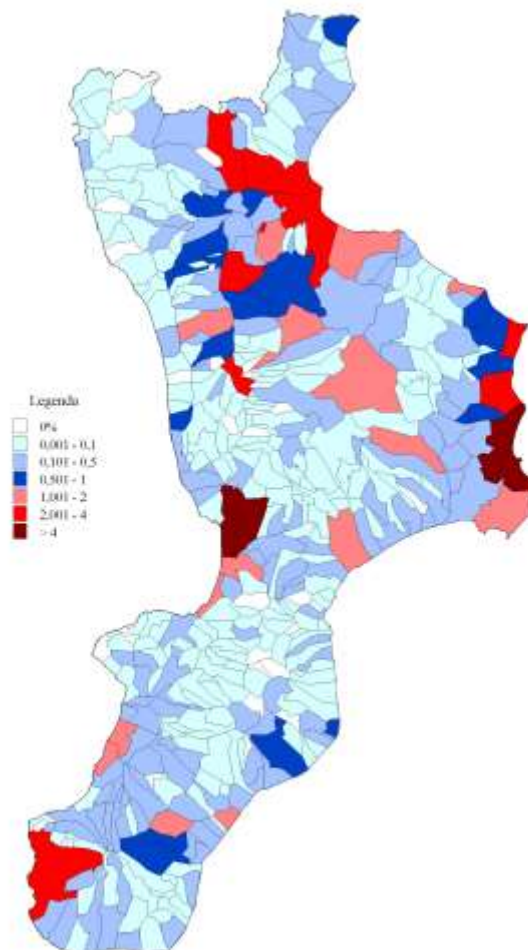
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 3 – Competitività 94-99



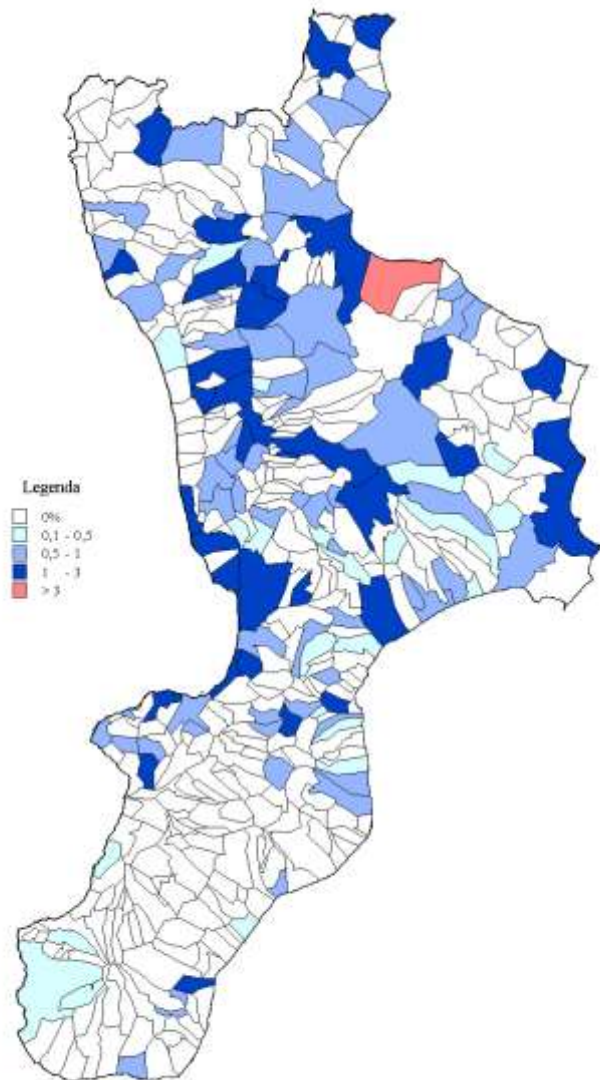
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 4 – Competitività 00-06



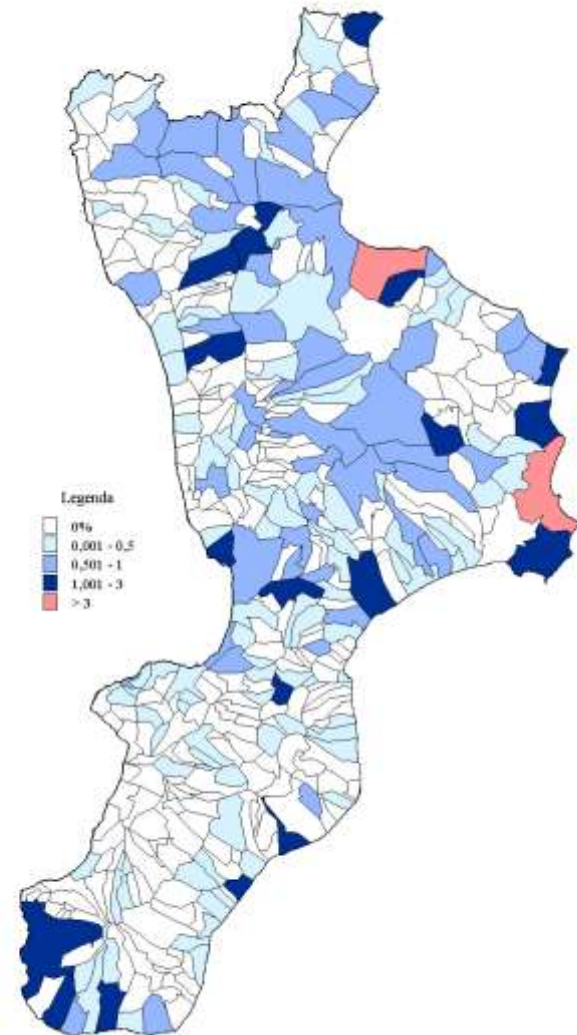
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 5 – Diversificazione 94-99



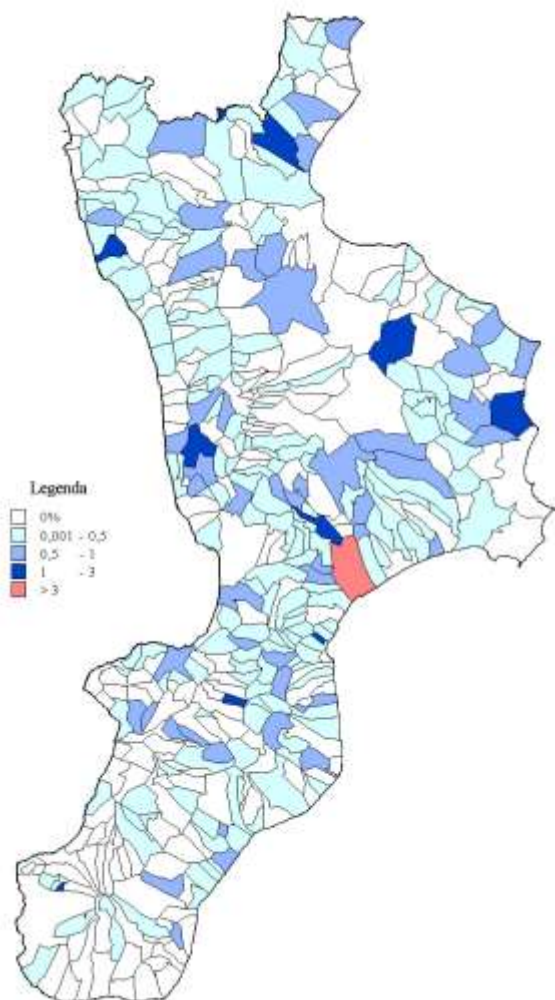
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 6 – Diversificazione 00-06



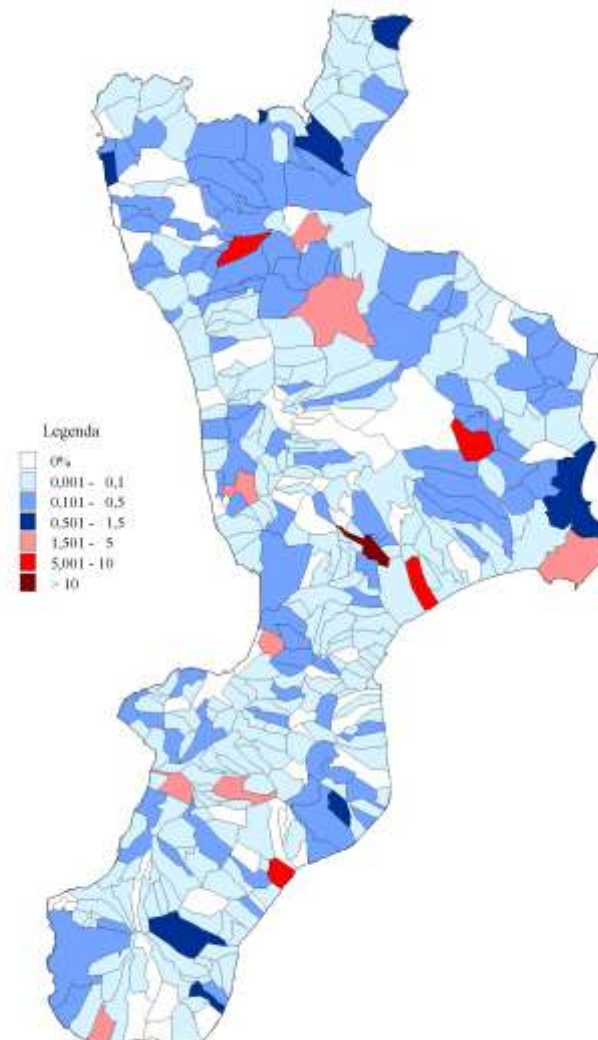
Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 7 – Infrastrutture 94-99



Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 8 – Infrastrutture 00-06



Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 9 – Qualità della vita 94-99

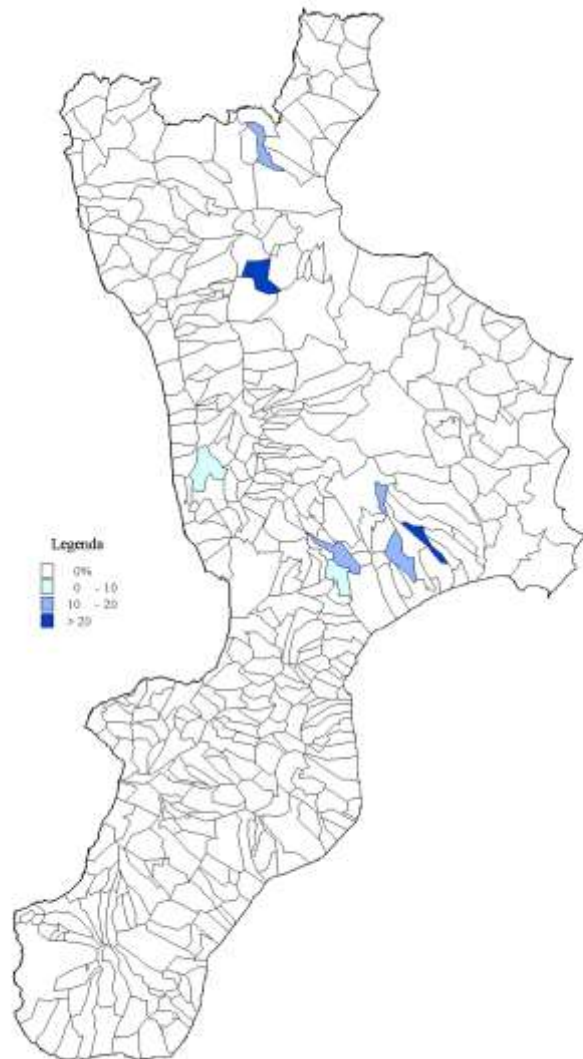


Figura 10 – Qualità della vita 00-06

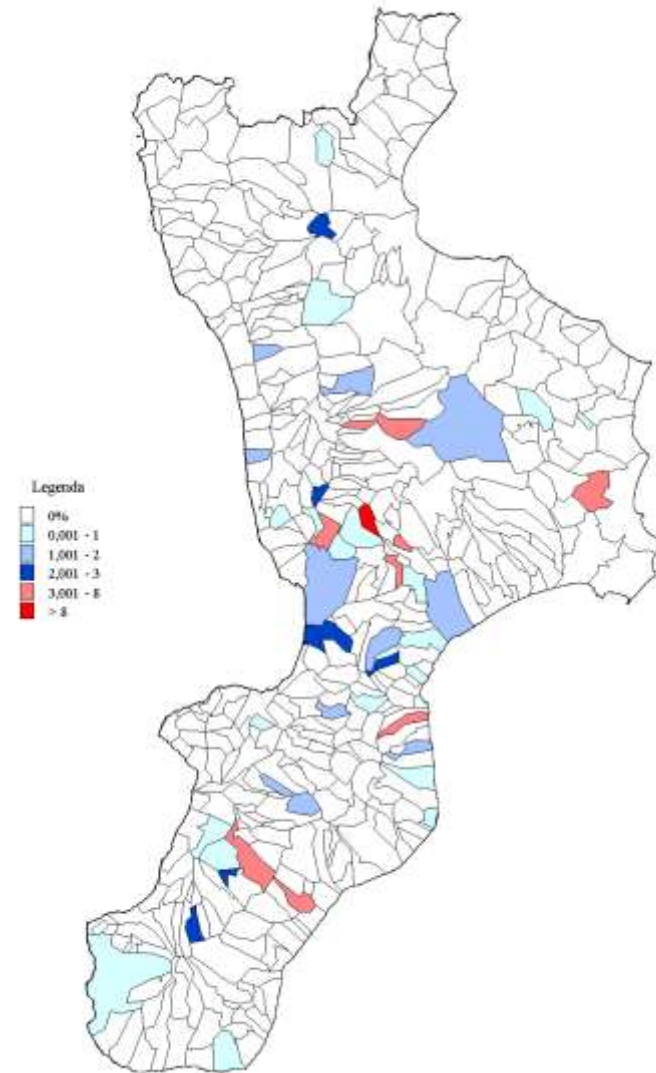


Figura 11 – Ambiente 94-99

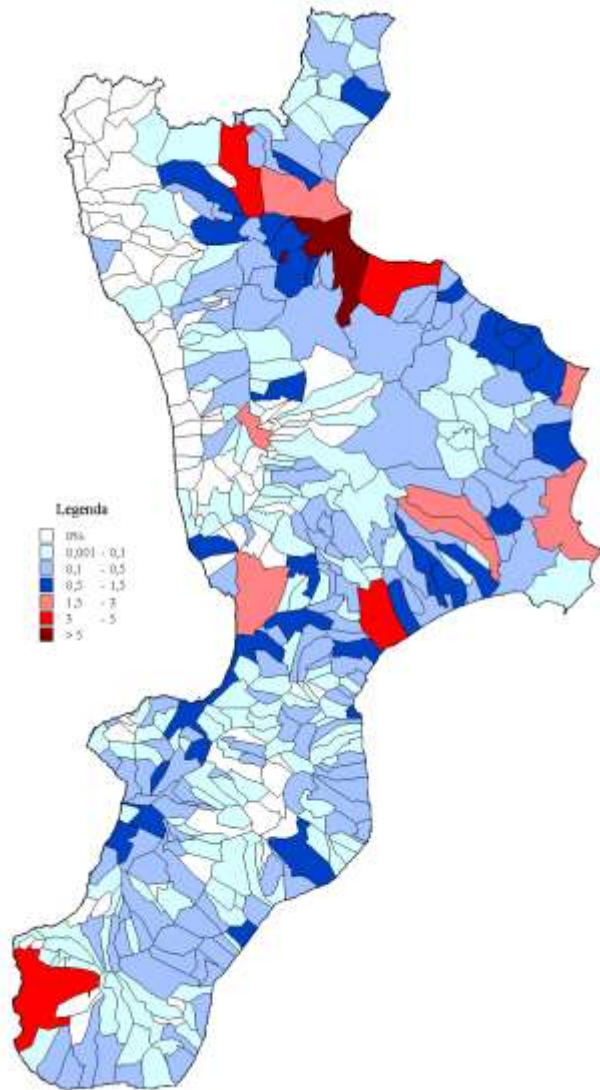
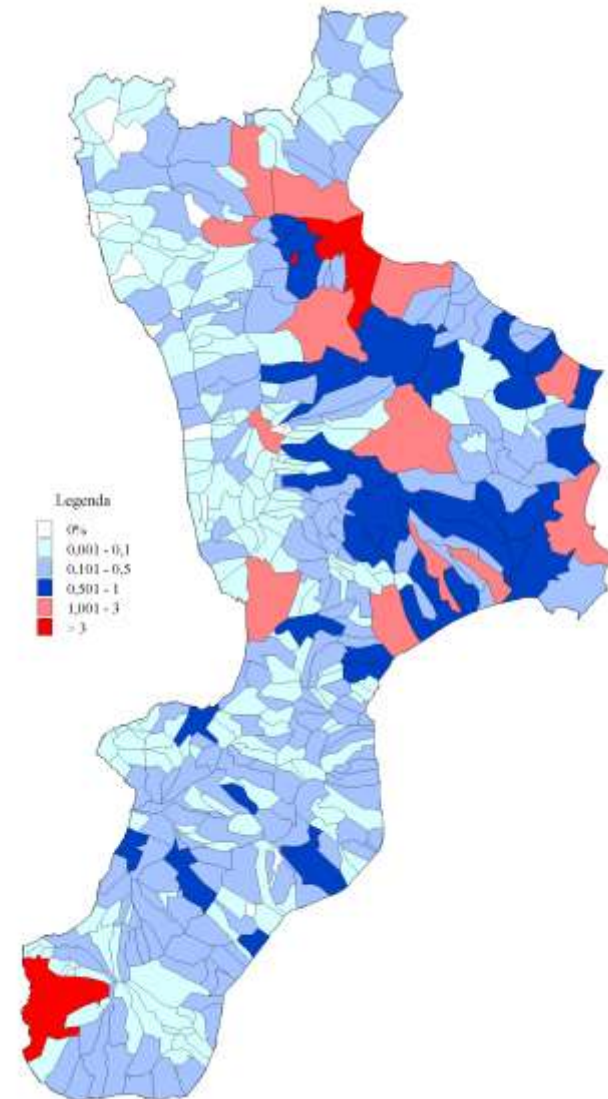
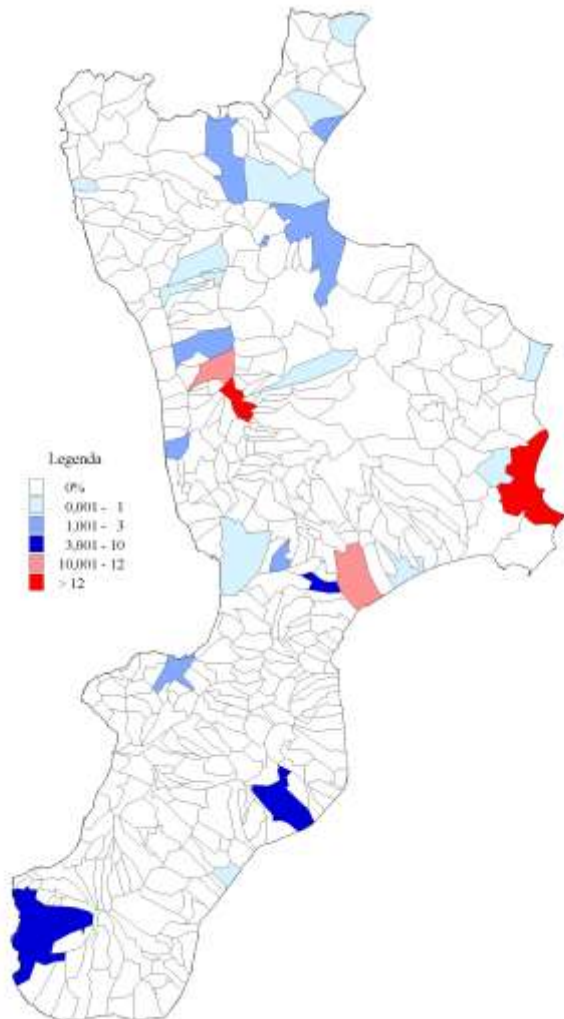


Figura 12 – Ambiente 00-06



Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

Figura 13 – Servizi 00-06



Fonte: Tesi di laurea Palmerino Trunzo

2.2 Il PSR Calabria

L'obiettivo generale del PSR Calabria, ma in generale l'obiettivo dell'Unione Europea con queste misure agro ambientali, è la riduzione dell'impatto negativo che l'attività agricola ha sull'ambiente, nonché il mantenimento dell'agricoltura nelle zone montane e svantaggiate¹¹.

Da sottolineare che nel periodo di programmazione 2000-2006 il PSR può contare su due regimi normativi per il suo finanziamento¹².

Il PSR Calabria finanzia due sole misure sulla base del regolamento 1257/99, la misura E e la misura F. La prima prevede la concessione della indennità compensativa al fine di integrare il reddito degli agricoltori che operano in aree con svantaggi fisici ed economici¹³. La seconda in continuità con la precedente programmazione finanzia l'introduzione e il mantenimento di una produzione basata sul metodo biologico e la conservazione e salvaguardia degli spazi naturali e del paesaggio agrario in due aree calabresi (costa viola e costa dei cedri).

Tutte le misure previste sono diventate operative nel 2004 con un ritardo rispetto ai tempi previsti.¹⁴

La misura relativa all'agricoltura biologica è quella più importante in termini di dotazione finanziaria. Nella nuova programmazione, a differenza di quella precedente, non sono presenti le misure relative al prepensionamento e all'imboschimento delle superfici agricole sia gli scarsi risultati ottenuti, ma anche alcune misure (prepensionamento, imboschimento di superfici agricole, cura dei terreni abbandonati, ecc.) sono previsti nel programma POR.

¹¹ Il PSR Calabria in aggiunta ha l'obiettivo di salvaguardia e/o mantenimento del paesaggio agrario di due aree regionali specifiche, interessate da peculiarità del paesaggio (la costa viola e la riviera del cedro).

¹² Essi sono le misure previste dal Reg. (CE)1257/99 e le misure in corso della precedente fase di programmazione (impegni assunti prima del 31/12/99 a valere sulle ex misure di accompagnamento e non erogati per mancanza di risorse finanziarie).

¹³ Queste aree sono classificate zone svantaggiate dalla Direttiva 75/268/CE e sue successive integrazioni.

¹⁴ Per le procedure attuative si rimanda al PSR Calabria 2000-2006.

Lo stato di attuazione del programma ha superato gli obiettivi di spesa previsti andando al di sopra di circa 48 milioni di euro (+16% del programmato), grazie anche agli impegni assunti nella precedente programmazione e riportati nel periodo 2000-2006¹⁵.

Le dotazioni iniziali e i pagamenti effettuati sono evidenziati nella tabella seguente.

Tabella 13 – Attuazione delle misure del PSR 2000-2006 (in meuro).

Misure	Dotazione iniziale	Pagamenti							
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Misura E	14,1			4,99	1,13	6,04	4,80	1,27	18,22
Misura F	16,19					15,03	9,28	3,49	27,80
Reg. 2078/92	121	62,93	31,61	25,05	8,57	0,06	1,32	0	129,52
Reg. 2079/92	0,58	0,24	0,10	0,19	0,09	0	0	0,11	0,74
Reg. 2080/92	69	28,34	5,82	7,84	6,66	3,28	4,57	2,01	58,54
Misure in corso	2,2								
Valutazione	0,8						0,15	0,27	0,42
Totale	223,8	91,52	37,55	38,07	16,45	24,41	20,12	7,15	235,27

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIPAAF.

La programmazione 2000-2006 ha fatto fronte agli impegni presi nella precedente programmazione per un importo pari a 188,82 milioni di euro, in massima parte imputabili alle misure agroambientali (oltre 129 milioni di euro) che ne ha condizionato l'avvio. Nel 2006 si è avuta una riduzione della spesa sulla base della decisione assunta dal Comitato di Sorveglianza nazionale che ha privilegiato le misure a investimento rispetto a quelle a superficie.

La programmazione 2000-2006 si è conclusa con un debito che graverà sul PSR 2007-2013 pari a circa 121 milioni di euro.

Le domande pervenute e finanziate nel 2004 nell'ambito della misura F sono evidenziate nella seguente tabella.

Tabella 14 – Domande pervenute e finanziate (in meuro) per misura (anno 2004).

¹⁵ Il fondo FEOGA Garanzia, a differenza di quello orientamento, prevedeva un fondo unico nazionale per cui alcune regioni, tra le quali la Calabria, ha potuto usufruire di maggiori finanziamenti derivanti da mancati pagamenti di altre regioni. Tale procedura è risultata compatibile grazie alla possibilità di effettuare compensazioni finanziarie tra psr a livello nazionale.

Province	Misura F		
	Domande	Importo	Superficie (ha)
Cosenza	938	4,8	18.441
Catanzaro	516	2,8	8.110
Reggio C.	1.189	6,1	13.921
Crotone	634	3,0	9.956
Vibo V.	312	1,2	3.932
Altre	105	0,8	2.011
Totale	3.762	18,7	56.371

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione

Tabella 15 – Domande di riconferme pervenute e finanziate (in meuro) per misura (anno 2005).

Province	Misura E		Misura F	
	Domande	Importo	Domande	Importo
Cosenza	1.218	1,57	976	3,34
Catanzaro	822	1,00	549	2,63
Reggio C.	1.056	0,36	1.207	5,60
Crotone	779	1,13	633	2,71
Vibo V.	474	0,62	334	1,45
Totale	4.349	4,69	3.699	15,73

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIPAAF.

Nel 2004 erano pervenute 4.773 domande per la misura E, quindi le riconferme hanno riguardato il 91% delle domande¹⁶.

Le domande relative alla misura F (3.699) sono state il 98,33% delle istanze presentate sull'agroambiente nell'anno 2004 (3.762)¹⁷.

¹⁶ In data 26 maggio 2005 è stato pubblicato sul Bur Calabria l'avviso recante le disposizioni per la presentazione delle domande di riconferma per l'annualità 2005 dei benefici per la Misura F "Agroambientale" e per le seguenti azioni: azione F.1 "Agricoltura biologica" e azione F.2 "Conservazione e salvaguardia degli spazi naturali e del paesaggio agrario".

¹⁷ I Servizi Provinciali cui era demandato il compito di istruire e di controllo hanno attivato le procedure di verifica amministrativa e controllo sulle domande (misura F) presentate (3.699) in esito ai quali sono stati rilevati recuperi per 98 domande per un importo di Euro 118.376,57.

Le motivazioni alla base dei recuperi sono essenzialmente riconducibili a: errori materiali in cui sono incorsi i dipendenti regionali durante le operazioni di caricamento dati nel sistema Agea; maggiore superficie dichiarata rispetto a quella verificata in sede di accertamento amministrativo e di controlli sul campo delle istanze; coltura dichiarata diversa rispetto a quella verificata in sede di accertamento amministrativo e di controlli sul campo.

Da sottolineare che il 53% degli agricoltori che hanno presentato domanda nel 2004 avevano anche partecipato alla programmazione 94-99. La superficie interessata è pari al 46% della superficie complessiva. La dimensione media di queste aziende è pari a 13 ettari. Il 40% delle aziende coinvolte ha una dimensione aziendale superiore ai 10 ettari.

Tabella 16 – Distribuzione delle aziende (presenti nelle due programmazioni) e relativa superficie per classi di sau.

Classi sau	Aziende	Sau
da 1 a 2	21	32,49
da 2 a 5	586	2.055,00
da 5 a 10	615	4.369,08
da 10 a 20	427	5.975,19
da 20 a 50	248	7.480,70
da 50 a 100	51	3.444,79
> 100	17	2.489,40
Totale	1.965	25.846,65

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIPAAF.

La maggior parte delle aziende ricade nella classe di premio tra 1 e 3 mila euro (43%), mentre il 11% delle aziende ricadenti nelle classi di premio con oltre i 10 mila euro ricevono il 42% del premio complessivo.

Tabella 17 – Distribuzione percentuale delle aziende per classi di premi (in migliaia di euro).

Classi premi	Aziende	Importo
Fino a 1	9	1
da 1 a 3	43	16
da 3 a 5	19	15
da 5 a 10	18	26
da 10 a 50	11	37
> 50	1	5
Totale	100	100

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione

La superficie interessata al biologico è pari a poco più del 10% della sau totale regionale. La provincia con l'incidenza maggiore di aziende biologiche sul totale delle aziende è quella di Crotona, mentre in valore assoluto il maggior numero di aziende interessate alla misura F del PSR sono localizzate nella provincia di Reggio C. e di Cosenza (il 59% delle domande finanziate).

La Regione Calabria nel mese di marzo 2006 ha emanato un bando per la selezione di domande a valere sulla misura E ed F che il PSR ha trascinato nella futura programmazione per un importo pari a 121 milioni di euro.

2.3 Il programma Leader+

2.3.1 Le aree Leader+

La popolazione dell'area leader ammonta a 965.154 abitanti che rappresentano il 47% dell'intera popolazione regionale (circa 2 milioni di abitanti). La superficie coperta dal programma è pari al 57% di quella regionale e sono coinvolti il 58% dei comuni calabresi. Nelle otto aree leader selezionate¹⁸ la densità è al di sotto dei 100 abitanti in 4 casi, mediamente l'area leader presenta una densità pari a 111 ab/kmq di gran lunga inferiore a quella media regionale che è pari a 136 ab/kmq.

I principali indicatori del mercato del lavoro indicano una situazione negativa, anche se migliore rispetto all'anno scorso: il tasso di occupazione in Calabria è pari al 44% e il tasso di disoccupazione al 14%: valore che sale in riferimento ai giovani e alle donne (rispettivamente 46% e 18%).

Tabella 18 – Area Leader + Calabria. Indicatori socioeconomici.

Aree Leader	Popolazione	Superficie	Densità	Spopolamento	Ricambio generazionale	Livello istruzione	Tassi disoccupazione	Numero Comuni
Alto Ionio	48.833	605	81	1,6	150	14	36	11
Sila Greca	107.624	894	120	8,1	235	14	38	17

¹⁸ **Si ricorda che la Regione Calabria ha selezionato un'ulteriore area Leader (Serre calabresi e Alta Locride) con propri fondi.**

Pollino	66.815	1.276	62	5,2	151	17	35	21
Valle Crati	122.513	1.061	115	4,9	154	13	38	28
Kroton	174.158	1.717	102	2,1	230	16	42	27
Vibonese	177.469	1.161	153	4,4	153	16	38	51
Valle Crocchio	60.997	831	73	3,4	149	13	37	25
Locride - AG	151.354	1.457	104	2,1	129	15	41	42
Aspromar	211.848	1.137	186	1,5	156	14	37	44
Totale	965.154	8.640	112					238
Calabria	2.050.478	15.050	136	-0,9	156	18,2	36,1	409
Serre calabresi -								
AL	123.005	1.033	119,1	5,7	130,6	13,7	38,6	41

Fonte: elaborazione Inea su dati Istat

2.3.2 I temi catalizzatori

Tutti i GAL selezionati hanno avuto già esperienze nei precedenti programmi Leader, compreso quello finanziato con fondi propri della regione (GAL Serre Calabresi). La maggior parte dei GAL ha come tema catalizzatore il turismo rurale, ma sono presenti anche l'ambiente naturale, le risorse archeologiche e storico-culturali e i prodotti tipici locali.

Tabella 19 – I temi catalizzatori

GAL	Tema catalizzatore
Pollino	Ecosistemi naturali
Valle Crati	Prodotti locali tipici
Arco Jonico Sibaritide	Turismo rurale
Kroton	Archeologico e storico - culturale
Valle Crocchio	Turismo rurale
Monte Poro – Serre Vibonesi	Turismo rurale
Aspromar	Turismo rurale
Locride – Area grecanica	Archeologico e storico - culturale

Serre Calabresi - Alta Locride	Turismo rurale
--------------------------------	----------------

2.3.3 La spesa pubblica programmata e rendicontata¹⁹

I Gal mostrano tassi di avanzamento finanziario sul costo totale elevati e pari in media al 94%.

Tabella 20 : avanzamento finanziario dei PSL al 30/06/2009

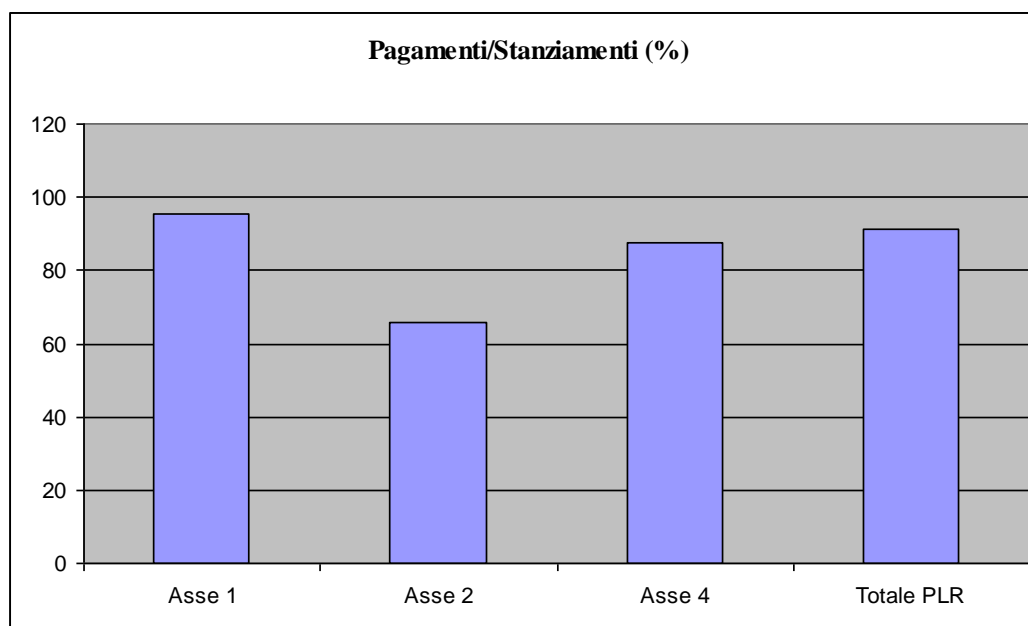
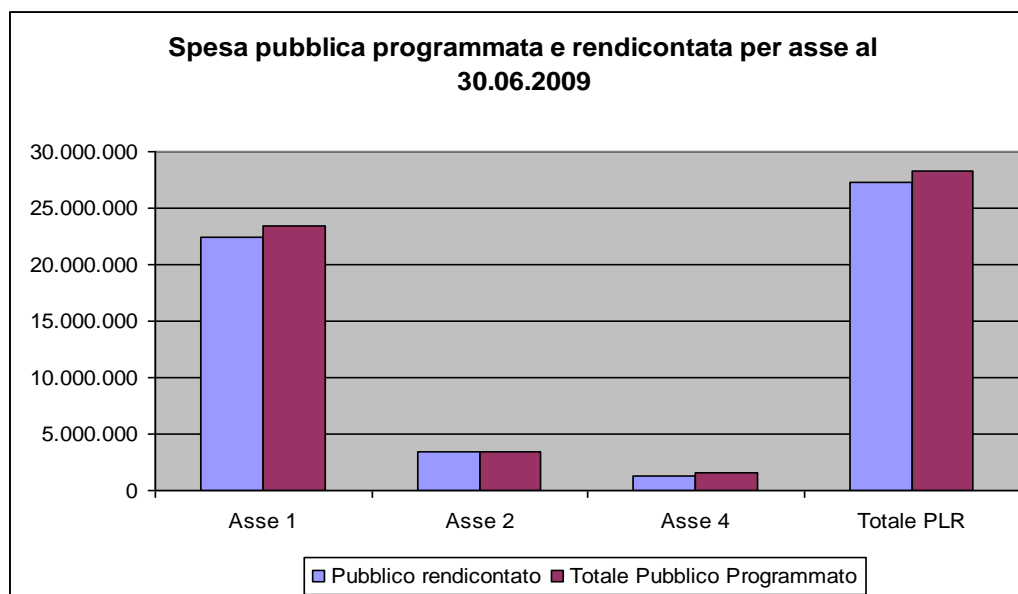
GAL	Rendicontato/programmato (%) (Costo totale)
GALAJ5	96
Valle Crati	99
Kroton	95
Locride-AG	94
Pollino	95
Aspromar	86
Monte Poro	95
Valle Crocchio	95
Totale Asse 1	94

Fonte: elaborazioni INEA su dati Pista di controllo finanziario

Di seguito vengono riportati i grafici relativi allo stato di avanzamento degli assi al 30 giugno 2009 quali risultano dalle rendicontazioni della pista di controllo finanziario. La sezione oggetto di maggiori spese è stata la 1, con una percentuale di poco inferiore al 100%. Mentre la sezione 2 (cooperazione) presenta un livello di spesa più basso (di poco superiore al 60%) a causa dei ritardi accumulati nella fase di approvazione dei progetti di cooperazione.

La figura seguente riporta il numero complessivo di progetti presentati entro il 30/06/2009 dai singoli GAL.

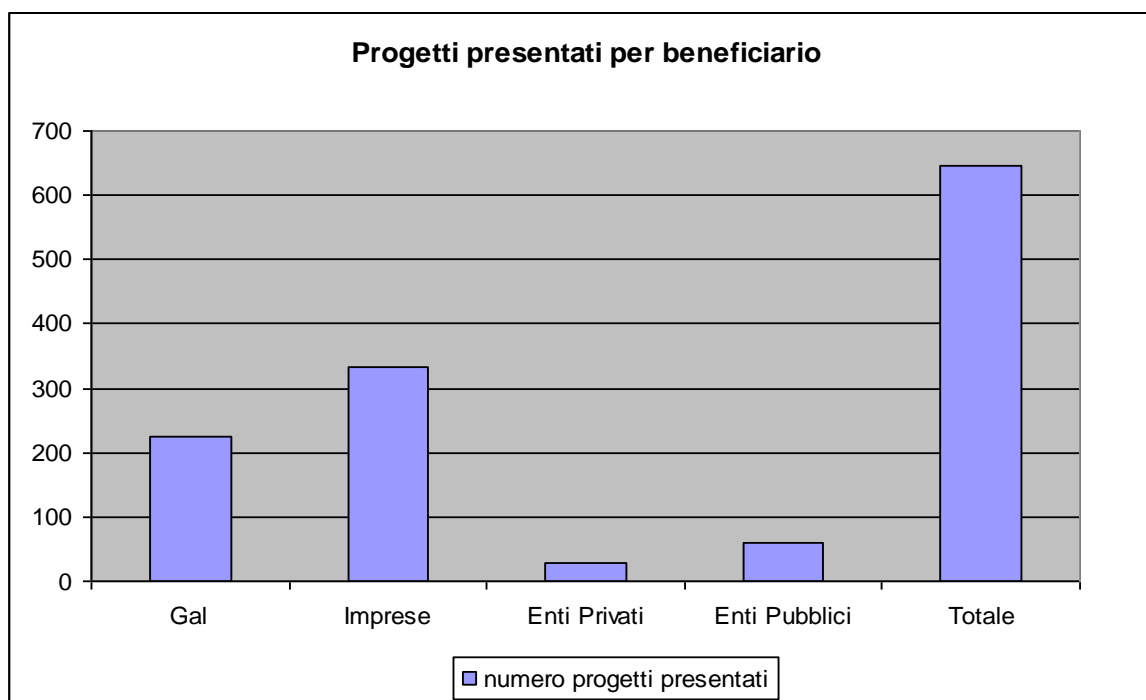
¹⁹ I dati sulla spesa sono stati estratti dalla Pista di controllo finanziario elaborata nell'ambito delle attività di Assistenza tecnica al Leader+ della Regione Calabria svolte dalla sede regionale della Calabria dell'INEA.

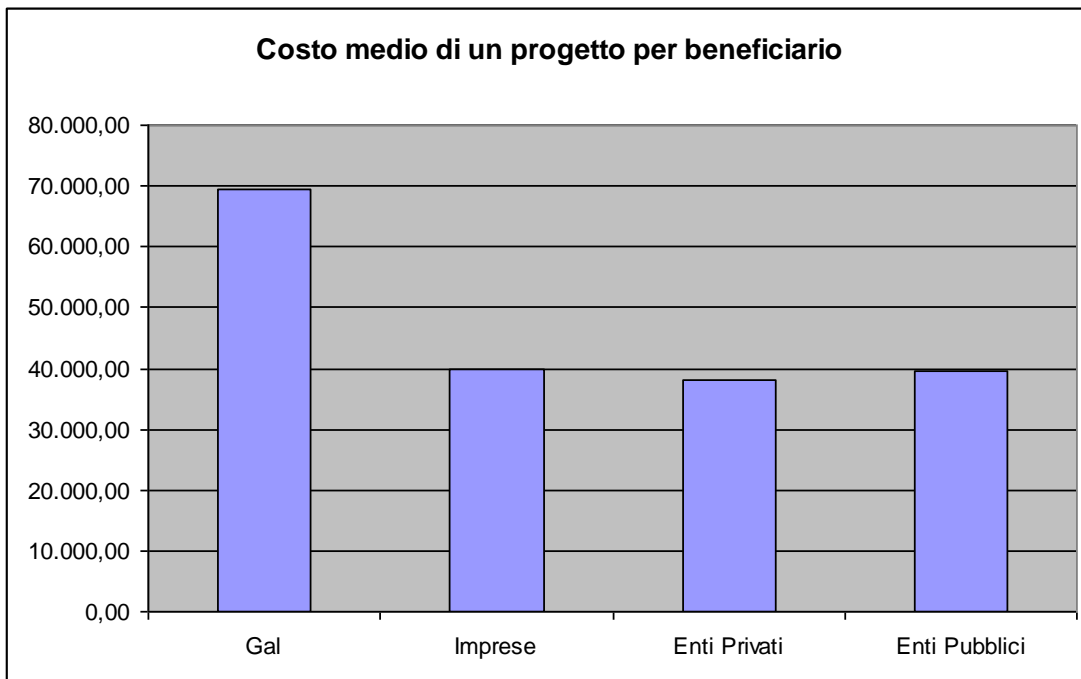
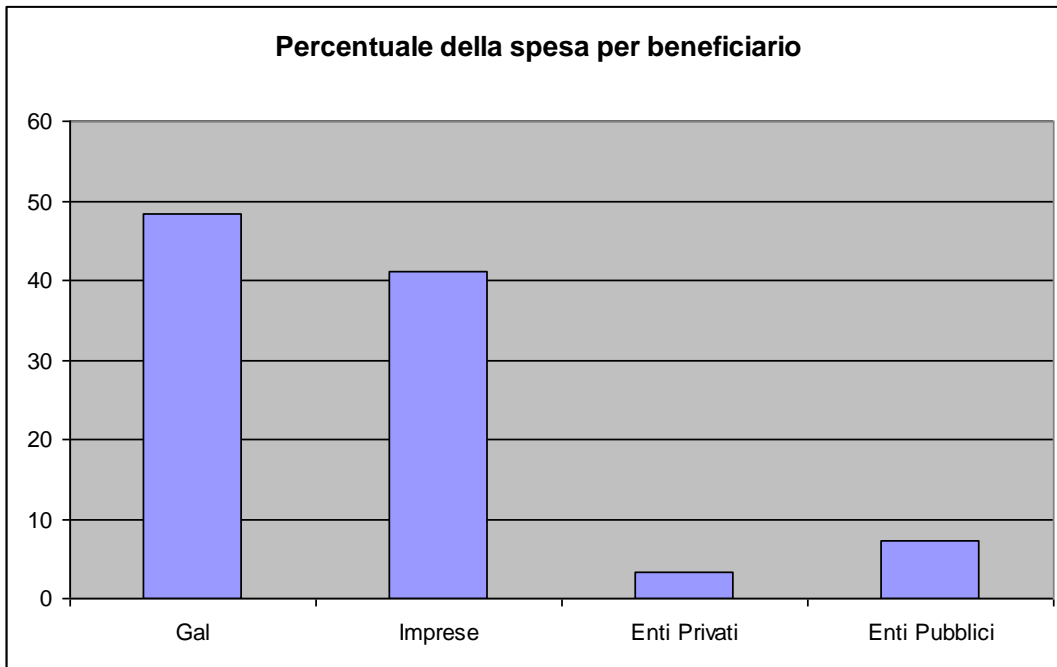


I progetti presentati sono stati 666, di questi, 609 sono avviati e 447 sono terminati, mentre 45 non sono ancora attivati. I beneficiari di questi progetti sono gli stessi GAL (226 progetti) e le imprese (334), mentre gli enti privati e gli enti pubblici sono beneficiari rispettivamente di 28 e 59 progetti. I progetti i cui beneficiari sono imprese private vedono di gran lunga il prevalere di imprenditori uomini. In riferimento alla spesa attivata, bisogna

sottolineare che per il 48% è beneficiario il GAL stesso e solo poco più del 40% vede come beneficiari le imprese private.

Le associazioni private e gli enti pubblici hanno attivato una spesa pari al 3% e al 7% rispettivamente dei pagamenti complessivi.





2.3.4 Gli indicatori di realizzazione per misura²⁰

Relativamente agli obiettivi globali e specifici si può affermare che i risultati sono stati soddisfacenti. Tutti i GAL che si prevedeva di selezionare (8) e che sono stati selezionati (9) hanno portato avanti i PSL con buoni risultati in termini di realizzazione degli obiettivi. Anche l'obiettivo di far uscire dall'isolamento le aree rurali calabresi ha ottenuto buoni risultati visto che tutti i GAL sono coinvolti in progetti di cooperazione sia interterritoriali che transnazionali. E' chiaro che la partenza tardiva della sezione 2 ha comportato un rallentamento anche dei risultati anche se le previsioni relative all'andamento degli interventi della cooperazione fanno ben sperare in buone performance.

²⁰ I dati e le informazioni sono tratte dalle tabelle di monitoraggio fisico elaborate dalla sede regionale della Calabria dell'INEA

OBIETTIVI GLOBALI	OBIETTIVI SPECIFICI
Creare un sistema organizzato tra i diversi settori dell'economia regionale incentrato su uno sviluppo sostenibile ed eco-compatibile	Favorire la progettazione, l'implementazione e la gestione del PSL
	Innovare, integrare e qualificare il sistema produttivo locale
	Valorizzare e rendere attrattiva e fruibile il patrimonio locale
	Migliorare la qualità dei servizi alla persona e alla comunità
	Qualificare il tessuto economico produttivo locale
	Promuovere e sostenere la cooperazione tra imprese e potenziare le filiere produttive locali
Far uscire dall'isolamento le aree calabresi	Promuovere e sostenere la cooperazione tra imprese e potenziare le filiere produttive locali
	Promuovere progetti di sviluppo interterritoriali.
	Promuovere progetti di sviluppo transnazionali
Creazione di una rete tra gli operatori rurali	Creazione di una rete tra gli operatori rurali
Favorire l'implementazione dell'iniziativa Leader +	Garantire adeguati livelli di efficienza ed efficacia degli interventi del PLR che vedano la partecipazione ed il coinvolgimento della popolazione locale

La misura 1.1 (assistenza tecnica) ha prodotto i risultati previsti andando anche oltre nel caso degli animatori e personale occupati. La stessa attività di animazione, informazione e sensibilizzazione ha realizzato più di quanto previsto.

La misura 1.2 (miglioramento sistema produttivo locale) ad oggi riesce a raggiungere gli obiettivi previsti nel settore extragricolo e in quello agricolo mentre è in ritardo nella diversificazione nonché in quello di tutela ambientale e di miglioramento delle reti di vendita.

La misura 1.3 (valorizzazione risorse locali) presenta risultati solo in parte soddisfacenti (nei centri storici, nelle attività editoriali, nelle analisi di mercato e nella creazione di sportelli informativi, nella promozione dell'accoglienza), mentre nelle altre attività è richiesto uno sforzo aggiuntivo affinché si possano realizzare gli interventi previsti

La misura 1.4 (Miglioramento della qualità della vita) non è stata attuata da tutti i GAL. Tre GAL non hanno previsto interventi. Bisogna, comunque, sottolineare gli ottimi risultati ottenuti in termini di realizzazione relativamente alla riqualificazione delle domande familiari di servizi e nella realizzazione di servizi di pubblica utilità con relativo personale occupato.

Gli interventi di formazione della misura 1.5 (formazione) presentano risultati al di sotto di quelli previsti. Tale situazione è preoccupante se viene associata alla finalizzazione dell'attività formativa che prevedeva l'accompagnamento all'avvio di imprese autonome.

La misura 1.6 (Servizi al sistema produttivo) presenta risultati buoni. Sono stati realizzati servizi di consulenza al numero di imprese previsto. Anche gli interventi di studi di mercato e la partecipazione a fiere raggiungono, anche se in parte, i risultati previsti. La realizzazione di metà delle reti previste è confortante per i territori rurali calabresi che si caratterizzavano per un isolamento delle imprese.

2.3.5 Conclusioni

Nelle aree con scarso sviluppo sia economico che sociale il Leader ha permesso la formazione di un partenariato che ha acquisito capacità strategiche per quelle aree: conoscenza del territorio, competenza professionale degli operatori, capacità di creare relazioni al di fuori dei territori, maggiore articolazione nell'interpretazione dei problemi del territorio, maggiore capacità di individuazione di specificità, di opportunità di integrazione.

I PSL sono caratterizzati da buoni livelli di *integrazione*, nel senso della compartecipazione di più tipologie di attori al progetto, di multisettorialità, d'integrazione di risorse e di *concentrazione*, nel senso di definizione di priorità significative per il contesto. Questi risultati sono stati raggiunti grazie all'animazione territoriale con la quale sono stati coinvolti i soggetti e le zone più deboli fornendo loro la necessaria assistenza tecnica, aiutando a superare le situazioni di conflittualità, consentendo la realizzazione di nuove idee. Questo processo, sedimentatosi nel tempo, ha portato così a PSL non più mera

espressione delle competenze presenti nei gruppi promotori ma più orientati a valorizzare le specificità territoriali, a operare delle scelte e a concentrare le risorse.

Tuttavia, risultati migliori debbono essere raggiunti in termini di ampiezza e di complessità dei partenariati. Infatti, i partenariati locali non coinvolgono tutti i partner potenziali. Inoltre, si è avuta una proliferazione di partenariati su uno stesso territorio a seconda del programma di sviluppo di riferimento. Infine, non sempre la capacità di apprendimento dei soggetti istituzionali è stata tale da comportare la diffusione e il radicamento dell'approccio Leader nella pubblica amministrazione e una ristrutturazione dei comportamenti e del modello organizzativo.

Per quanto riguarda invece il rapporto tra i Gal e la Regione, i Gal sono molto sensibili al buon funzionamento dell'ufficio Leader. Un ufficio che abbia dimestichezza con la progettazione integrata, la valutazione di progetti inseriti in PSL, con l'attività di monitoraggio dell'attuazione del programma è essenziale al suo buon funzionamento. Ogni criticità dell'ufficio Leader si ripercuote inesorabilmente sia sulla qualità della progettazione locale che sulla capacità di spesa dei GAL. In particolare, i Gal sono molto sensibili ai tempi che intercorrono tra la richiesta di rendicontazione alla liquidazione del mandato. Se i tempi dell'amministrazione regionale non coincidono con i tempi dei Gal nella selezione dei progetti e i pagamenti dei beneficiari si crea uno stallo nell'attuazione della strategia locale da parte dei GAL. L'ufficio Leader della Regione Calabria ha acquisito dimestichezza con strumenti di gestione quali le piste di controllo, con l'attività di monitoraggio sull'attuazione dei PSL, con la valutazione di coerenza di singoli progetti con il PSL di riferimento.

Capitolo 3 - La Progettazione Integrata in Calabria

3.1 Uno sguardo d'insieme

Le principali esperienze di integrazione, territoriale oppure tematica, basate sul partenariato si sono realizzate oltre che con l'attuazione del Leader anche con i PIT, i PIAR e con i PIF.

Il percorso di attivazione della progettazione integrata territoriale in Calabria ha avuto un andamento complesso e non sempre lineare.

Lo schema seguente indica le principali caratteristiche della progettazione integrata.

Nel caso dei PIT, il ruolo centrale a livello locale è dei Comuni. I PIT calabresi hanno pertanto un netto orientamento istituzionalista. Ai sindaci è attribuito un ruolo fondamentale, che si esplicita sia nella scelta delle opzioni strategiche e di investimento dell'area sia attraverso l'attivazione di un intenso processo di partenariato istituzionale con i livelli di governo sovracomunali.

Così come per i PIT, i Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR) rappresentano una delle modalità di accesso alle misure FEAOG del POR Calabria e recepiscono alcuni dei principi cardine della nuova politica di sviluppo rurale comunitaria: *concentrazione della spesa* (in questo caso territoriale), *integrazione* (fra interventi ricadenti in misure diverse), *concertazione* (a livello locale con la costituzione dei partenariati e a livello verticale, fra locale e istituzioni).

Il PIAR è proposto da un partenariato, costituito da organismi di natura mista, pubblica e privata, rappresentativi di interessi economici e sociali collettivi (persone fisiche e/o

giuridiche, associazioni professionali, enti locali, etc.). Il partenariato dei PIAR può coincidere in tutto o in parte con il soggetto proponente i PIT.

	PIT	PIAR	PIF	Leader
Strategia territoriale	Si	Si	No	Si
Partenariato	Solo Istituzionale	Pubblico-privato	Prevalentemente privato	Pubblico - privato
Approccio	Dal basso	Dal basso	Dal basso	Dal basso
Potere decisionale	Elaborazione e ma non attuazione	Elaborazione e ma non attuazione	Elaborazione e e in parte attuazione	Elaborazione e attuazione
Multisetorialità	Multisetoriale	Multisetoriale	Multisetoriale	Multisetoriale
Selettività	No	No	No	Si

Il partenariato nomina al suo interno un Responsabile del PIAR il quale, in quanto tale, rappresenta il referente della proposta ed è abilitato alla firma e alla presentazione del PIAR, a partecipare alla fase negoziale e a interloquire con l'amministrazione regionale per i successivi adempimenti amministrativi e tecnico-organizzativi necessari per l'approvazione ed attuazione del PIAR.

Il modello PIAR proposto ricalca il modello Leader nell'individuazione di un partenariato pubblico-privato, nella valutazione della qualità del partenariato, nella valutazione della qualità dei progetti. A differenza del programma Leader, prevede, invece, la fase di negoziazione riproponendo il modello dei rapporti tra Regione e Commissione nell'elaborazione e approvazione dei Programmi Leader Regionali (PLR). La fase della negoziazione aveva l'obiettivo di garantire la coerenza dei progetti rispetto agli obiettivi del POR; si riteneva questa fase ancora più importante in quanto si trattava di uno strumento innovativo messo a disposizione dei territori.

I Progetti Integrati di Filiera (PIF) costituiscono l'altra modalità di attuazione del POR Calabria-parte FEOGA. Essi rappresentano degli strumenti operativi e metodologici che organizzano le risorse ed i soggetti di un comparto produttivo intorno ad un progetto condiviso di valorizzazione e potenziamento delle produzioni agricole e forestali.

In particolare, nel POR (quindi nella fase di programmazione) è previsto che essi intervengano a favore dei comparti produttivi più significativi - in termini di quantità prodotta e/o di qualità e specificità del prodotto - del sistema agricolo calabrese e perseguono finalità specifiche e settoriali, quali quella di migliorare la competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali in un contesto di filiera ed in un'ottica di sviluppo integrato, attraverso l'introduzione di innovazioni, il rafforzamento delle funzioni commerciali, la gestione integrata in tema di qualità, sicurezza ed ambiente. Le filiere sulle quali concentrare prioritariamente le risorse sono state scelte in base al loro peso nella formazione del valore aggiunto (macrofiliera quali olivicoltura, agrumicoltura, frutticoltura, orticoltura a forte vocazione regionale, florovivaismo, zootecnia). E' inoltre previsto un meccanismo di priorità dei PIF rispetto alle domande individuali. All'interno di ciascuna macrofiliera sono individuati gli investimenti ammissibili.

In altri termini i piani integrati rappresentano una modalità di promozione dello sviluppo e si caratterizzano per la combinazione di elementi di tipo negoziale (derivante dalla scelta di più soggetti, pubblici e/o privati, di cooperare per il perseguimento di obiettivi di comune interesse) e di momenti di ordine valutativo (secondo criteri di validità economica, sociale e finanziaria).

I PIF sono proposti da un partenariato costituito prevalentemente da organismi di natura privata, rappresentativi di interessi economici collettivi: imprenditori agricoli, singoli e/o associati, Organizzazioni Professionali Agricole, Cooperative di produzione, imprese di trasformazione e commercializzazione, Consorzi, Associazioni di Produttori, ecc.

I destinatari delle risorse finanziarie assegnate ai piani di filiera sono quelli identificati all'interno delle singole misure del POR. A seconda della tipologia di intervento, i soggetti destinatari possono essere imprese singole o associate, OO.PP.AA, Organizzazione dei Produttori, Cooperative, imprese di trasformazione ecc., enti pubblici.

Dal punto di vista dei contenuti, i Piani Integrati per la Filiera sono costituiti dall'insieme delle misure finalizzate allo sviluppo delle filiere produttive e/o del territorio individuate a livello settoriale e locale e inserite nell'Asse IV- Sistemi Locali di Sviluppo del Programma Operativo Regionale della Calabria. Essi possono, sulla base delle caratteristiche socio- economiche del comparto di riferimento, attivare due o più misure fra quelle previste dal POR all'interno dell'Asse IV. Inoltre, essi possono prevedere anche misure previste negli altri Assi del POR e in altri Programmi.

3.2 Limiti della progettazione integrata

Un giudizio sul funzionamento del modello deve tener conto di due livelli: del funzionamento del modello sui territori e del funzionamento del modello sulle relazioni tra partenariati e Regione e all'interno della Regione.

In tutte le modalità previste di progettazione integrata alcune specificità sono comuni. L'approccio è in tutti i casi dal basso e anche la strategia attuata, ad eccezione dei PIF è di tipo territoriale.

Le specificità che variano sono quelle relative al tipo di partenariato, al potere decisionale, alla multisettorialità e alla selezione.

I partenariati per lo sviluppo locale (PIT, PIAR e Leader) si differenziano a seconda del peso e del ruolo svolto dal settore pubblico. Il modello Pit propone un partenariato solo istituzionale mentre PIAR e il Leader propongono partenariati pubblico-privati. I PIF propongono invece partenariati esclusivamente privati.

I meccanismi decisionali assunti dal modello PIT conducono a una centralità esasperata da un lato del ruolo dei sindaci e alla conseguente forte influenza delle contingente del ciclo politico e dall'altro della Regione. La qualità del progetto e la sua capacità di creare le basi per nuovi circuiti di costruzione di politiche pubbliche finiscono per dipendere strettamente dalle capacità politiche locali, dalla sensibilità dei sindaci, dalle subculture politiche locali con risultati che possono approfondire le differenze tra aree deboli e aree forti. Ne consegue che il ruolo del partenariato, già non rilevante, finisce anch'esso per essere caratterizzato da

eccessiva istituzionalizzazione: di fatto le Consulte possono ridursi ad organismi di rappresentanza e la concertazione che ne deriva può essere solo formale e la coalizione di tipo collusivo. Al processo concertativo tutti partecipano perché non c'è niente da perdere, non ci sono assunzioni di responsabilità né in termini di contribuzione finanziaria, di compartecipazione alle fasi attuative ecc.. Per quanto attiene invece alla capacità di spesa, il modello PIT ha lasciato la gestione delle risorse alla Regione per cui ha dovuto sottostare ai tempi e alle capacità dell'amministrazione regionale di valutare i progetti, di predisporre i bandi, impegnare e spendere le risorse.

Lo stesso può dirsi per i PIAR. Anche se il modello PIAR prevede un partenariato misto in cui la centralità dei sindaci non è istituzionalizzata essa di fatto si è verificata. Le ragioni possono attribuirsi ad una mancanza di regole chiare sulla costituzione e composizione del partenariato e alla mancanza di abitudine da parte dei sindaci ad avere un ruolo paritario con gli altri partner. Entrambi i modelli inoltre prevedono una mancanza di competizione tra territori e progetti in quanto è garantita l'attribuzione di risorse anche se dopo una fase eventuale di negoziazione per adeguare la coerenza e la qualità progettuale delle proposte presentate alla programmazione regionale. Infine, il modello prevede una separazione tra programmazione e attuazione del piano di sviluppo locale: la fase programmatica è demandata al territorio mentre quella di attuazione è di esclusiva competenza regionale.

Questa impostazione dei modelli PIAR e PIT richiede una pubblica amministrazione regionale capace di compensare le criticità a livello locale con una forte e autorevole capacità di governo a livello centrale. Che significa, rigore nella selezione dei progetti e nella valutazione della loro coerenza con la strategia del POR, rispetto dei criteri di concentrazione e integrazione delle risorse e degli interventi, capacità di verifica in itinere dei risultati.

Per quanto riguarda il modello Pif la fase di programmazione e di attuazione prevede la concertazione tra partenariato e regione. Infatti, il piano di filiera è il frutto della fase di negoziazione tra regione e responsabile del PIF che ha il fine di verificare la coerenza del piano con il POR e la coerenza dei singoli interventi con le singole misure del POR. L'analisi e l'istruttoria di cui al primo punto sono effettuate da un gruppo di lavoro appositamente costituito e composto da personale interno al Dipartimento, coadiuvato dal

componente della Struttura Operativa di Gestione, nonché dai consulenti di cui normalmente si avvale il Dipartimento. L'analisi e l'istruttoria dei singoli investimenti inseriti nel PIF, di cui al secondo punto, è effettuata dal personale interno al Dipartimento Agricoltura (personale appartenente sia agli uffici centrali che periferici) nell'ambito di ciascuna misura di cui si chiede l'attivazione, tenendo conto dei criteri di selezione e delle procedure di attivazione previsti per la misura stessa. Sulla base dei risultati conseguiti durante la fase di negoziato, nonché durante l'analisi e l'istruttoria dei PIF, si procede all'emissione del Decreto di ammissibilità, che approva il PIF, ne riconosce l'importo complessivo e quello dei singoli destinatari.

Ne deriva che il modello non prevede la selezione delle aziende da parte della regione; le aziende aderenti al PIF sono selezionate dal responsabile del progetto in seguito ad un'attività di animazione sul territorio. Da questo punto di vista, il modello PIF adotta un approccio Leader.

Da questa analisi possono essere tratte alcune lezioni per il futuro:

→ l'efficacia dei PIT e dei PIAR richiede che il campo delle regole deve essere chiaro e dettagliato soprattutto rispetto ai metodi di costruzione delle politiche, agli strumenti di attuazione e di monitoraggio, alle procedure di valutazione dei progetti.

→ è necessario che a livello centrale si inneschi un processo competitivo tra aree e tra queste e l'amministrazione regionale. Ciò significa, per esempio, lasciare aperta la possibilità di trasferire risorse aggiuntive ai sistemi organizzativi che dimostrano migliori capacità gestionali.

Ovviamente solo il programma Leader ha al suo interno istituzionalizzato le specificità. I Gal sono molto sensibili al buon funzionamento dell'ufficio Leader. Un ufficio che abbia dimestichezza con la progettazione integrata, la valutazione di progetti inseriti in PSL, con l'attività di monitoraggio dell'attuazione del programma è essenziale al suo buon funzionamento. Ogni criticità dell'ufficio Leader si ripercuote inesorabilmente sia sulla qualità della progettazione locale che sulla capacità di spesa dei GAL. In particolare, i Gal sono molto sensibili ai tempi che intercorrono tra la richiesta di rendicontazione alla liquidazione del mandato. Se i tempi dell'amministrazione regionale non coincidono con i

tempi dei Gal nella selezione dei progetti e i pagamenti dei beneficiari si crea uno stallo nell'attuazione della strategia locale da parte dei GAL.

La valutazione intermedia del POR offre alcuni spunti nell'individuazione delle criticità sia a livello di programmazione che di attuazione della progettazione integrata.

A livello di impostazione della programmazione, il POR predispone una complessa articolazione di strumenti ma non tiene conto adeguatamente del come affrontare il carico amministrativo che ciò avrebbe comportato; in particolare, appare carente il livello di capacità di soluzioni attuative. La situazione è stata aggravata dalla limitata funzionalità delle strutture comunque previste.

Il ruolo di indirizzo, accompagnamento e valutazione della regione nel guidare i programmi è venuto a mancare. Lo sviluppo di un sistema di intervento basato sul partenariato e la progettazione integrata richiede una forte capacità di indirizzo, sostegno e coordinamento regionale e tempi relativamente lunghi di attivazione e adattamento. Pertanto deve esserci un continuo sforzo di regia per indirizzare l'azione di elaborazione e sopperire alle carenze territoriali di progettazione. Inoltre, il disegno del POR rinvia alle fasi di attuazione l'individuazione delle priorità e dell'architettura complessiva dell'intervento operando così un sovraccarico negoziale e decisionale sulle articolazioni del sistema politico-amministrativo che esso fatica a sostenere soprattutto nei tempi stretti della programmazione comunitaria.

La programmazione del sistema di gestione: il sistema di gestione si è basato sulla creazione di strutture parallele all'amministrazione ordinaria formate da personale esterno. La creazione della SOG è stata un'innovazione nel contesto nazionale. Tuttavia, l'impegno iniziale ha subito una fase d'arresto. La SOG è stata costituita con modalità che non hanno consentito per lungo tempo di produrre effetti positivi sulla struttura amministrativa ordinaria e il Nucleo di valutazione è rimasto largamente sottodimensionato e privo di direzione fino a giugno 2003 e comunque a tutt'oggi il suo funzionamento rimane critico; il meccanismo di individuazione e nomina dei responsabili di misura è stato caratterizzato da soluzioni procedurali inadeguate e rimangono rilevanti i problemi relativi alla carenza di competenze.

3.3 I Piani Integrati per la Filiera

3.3.1 Introduzione

Nonostante le informazioni, seppur frammentate e disorganiche, nessuno studio sistematico è stato condotto sull'implementazione dei PIF in Calabria, unica Regione ad aver programmato fin dall'inizio la progettazione integrata in agricoltura nel periodo 2000-2006. Pur tuttavia, la sua rilevanza in termini di risorse finanziarie e di procedure innovative messe in campo è unanimemente riconosciuta ed è stata oggetto di dibattito e di buona prassi in diversi convegni e seminari sulla progettazione integrata nell'ambito della programmazione 2000-2006.

Partendo da questa consapevolezza, le competenze e le informazioni accumulate rappresentano un patrimonio da valorizzare, rafforzare e utilizzare per l'analisi dei processi di sviluppo rurale e per l'interpretazione delle dinamiche legate alla messa a punto delle politiche.

Evidenziare l'innovazione introdotta e gli insegnamenti dell'esperienza PIF in Calabria non è compito agevole. Il contributo qui presentato non fornisce una valutazione dell'impatto del PIF in Calabria che tra l'altro risulterebbe incompleta in quanto lo strumento è ancora in corso di indagine quanti-qualitativa²¹.

Piuttosto, la finalità del presente lavoro è quella di avanzare delle riflessioni su alcuni presupposti ed approcci all'interno dei quali si è sviluppata la modalità di attuazione del PIF. Si parte dalla consapevolezza che le politiche di sviluppo non possono indurre cambiamento nei percorsi economici se esse non incorporano anche azioni per il cambiamento istituzionale, sociale e culturale. E' questa la chiave di lettura che riteniamo

²¹ Un gruppo di ricercatori INEA sta portando avanti, nell'ambito dell'Osservatorio sulle politiche strutturali e della Rete Rurale Nazionale, una ricerca monografica sull'esperienza della progettazione integrata di filiera in Calabria. La ricerca, ancora in corso, vuole porre l'attenzione, da un lato, sull'approccio innovativo e sul valore aggiunto che caratterizzano lo strumento PIF, e, dall'altro, sui vincoli e le opportunità che lo stesso sta incontrando in fase di attuazione. La finalità è quella di fornire elementi utili per affrontare in maniera più efficace la progettazione integrata nella nuova programmazione. L'obiettivo del gruppo di lavoro INEA è di produrre un contributo di riflessione e di approfondimento corretto e concreto sull'impatto dei PIF in Calabria al fine di partecipare con proposte concrete, frutto dell'esperienza maturata, al dibattito in corso, seppur in ritardo, sull'attuale nuova programmazione 2007-2013.

debba essere adottata per analizzare l'esperienza dei PIF in Calabria: creare un contesto sperimentale, come punto di partenza e non di arrivo, all'interno del quale costruire procedure, metodi e regole capaci di intraprendere percorsi di sviluppo diversi rispetto al passato. Il Progetto Integrato di Filiera del POR Calabria non va, quindi, letto come una trasposizione rigida del concetto di filiera, bensì come uno strumento di intervento che si pone il raggiungimento di due obiettivi distinti:

di natura socio-istituzionale, tendente al rafforzamento delle relazioni orizzontali e verticali fra le istituzioni e tra queste e i soggetti economici, alla diffusione di forme partecipative, all'affermazione di comportamenti di tipo cooperativo;

di natura economica, al fine di favorire un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse finanziarie, indirizzando le stesse verso scelte strategiche settoriali, che tengano conto di agglomerazioni e vocazioni produttive, concertando la natura degli interventi su bisogni specifici.

Chi conosce l'agricoltura calabrese sa che la stessa, perché possa essere volano di sviluppo, richiede un salto di qualità culturale, l'innescamento di elementi di rottura e di discontinuità, l'elaborazione di politiche di sviluppo attive, selettive e condivise. In questo senso, la politica di sviluppo rurale adottata in Calabria nella fase 2000-2006, per i principi che ne hanno caratterizzato la sua impostazione, può costituire una valida occasione per verificare se e come gli stessi siano stati applicati sul campo: si tratta dell'avvio e consolidamento di sistema di governance, in grado di guidare, sia a livello istituzionale (crescita qualitativa della pubblica amministrazione) che locale (la formazione dei partenariati efficienti), un processo di rinnovamento e di rilancio dell'agricoltura e dei territori rurali regionali.

Per concludere, è opportuno fornire alcune avvertenze sul presente lavoro, in particolare, e sul prosieguo dell'indagine, in generale. L'informazione fra le diverse sezioni del documento non è omogenea. Data la frammentazione delle informazioni, l'analisi si basa su dati quantitativi e su interviste qualitative effettuate ad un campione di PIF, nonché documenti e testi ufficiali, relazioni annuali, valutazioni, ecc.

3.3.2 L'attuazione dei PIF

I Progetti Integrati di Filiera (PIF) rappresentano una delle tre modalità di attuazione del Programma Operativo Regionale (POR) Calabria 2000/2006 - Parte FEOGA²². Si tratta di strumenti operativi e metodologici che organizzano le risorse ed i soggetti di un comparto produttivo intorno ad un progetto condiviso di valorizzazione e potenziamento delle produzioni agricole e forestali.

Operativamente, i Piani Integrati di Filiera offrono l'opportunità di coinvolgere intorno ad un'unica idea progettuale, un insieme di attori economici locali che, attraverso una strategia comune, attuano un approccio allo sviluppo innovativo e duraturo. Nello specifico si tratta di progetti a titolarità collettiva, composti da due o più misure afferenti all'Asse IV del POR Calabria e diretti a promuovere la crescita economica, ma anche socio- culturale di un comparto e più in generale di un settore produttivo regionale.

Dal punto di vista dei contenuti, i Piani Integrati per la Filiera sono costituiti dall'insieme delle misure finalizzate allo sviluppo delle filiere produttive e/o del territorio individuate a livello settoriale e locale e inserite nell'Asse IV - Sistemi Locali di Sviluppo - del Programma Operativo Regionale. Essi possono, sulla base delle caratteristiche socio-economiche del comparto di riferimento, attivare due o più misure fra quelle previste dal POR all'interno dell'Asse IV.

In particolare, le misure attivabili all'interno di un PIF sono:

Misura 4.5 – Investimenti nelle aziende agricole

Misura 4.6 – Miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli

Misura 4.7 – Commercializzazione dei prodotti agricoli di qualità

Misura 4.8 – Avviamento dei servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole

Misura 4.9.- Silvicoltura

Misura 4.14 – Insediamento dei giovani agricoltori

Misura 4.15 – Formazione

Misura 4.17 – Sviluppo e miglioramento di infrastrutture che incidono sullo sviluppo dell'agricoltura.

Per quanto concerne la misura 4.9, la stessa è stata utilizzata per formulare quattro specifici PIF nel comparto del legno.

Il PIF rappresenta il documento centrale in quanto descrive le scelte e le priorità del progetto locale di sviluppo. Il percorso di realizzazione del progetto (dalla conoscenza del contesto alla realizzazione di una proposta d'iniziativa) è risultato particolarmente

²² Le altre due modalità sono rappresentate dai Piani Integrati per i territori rurali (PIAR) e le domande individuali.

complesso poiché non esistevano schemi analitici cui riferirsi. In generale, i Piani seguono una struttura ben precisa, articolata in una descrizione più o meno dettagliata del comparto di riferimento, evidenziandone i punti di forza/debolezza, le opportunità/minacce, gli obiettivi, le strategie e le azioni da realizzare, nonché la composizione del partenariato e delle risorse finanziarie necessarie.

In particolare, emergono modalità di programmazione eterogenee con gradi diversi di scostamento rispetto alle linee guida. In alcuni casi sono stati definiti obiettivi che racchiudono una visione globale dello sviluppo del comparto, in altri casi hanno prevalso obiettivi aziendali. Dal punto di vista della partecipazione al progetto di sviluppo, emerge che alcuni processi avviati sono coerenti con le linee guida, avendo coinvolto un maggior numero di soggetti, rappresentativi del comparto, mentre in altri casi la redazione del progetto è stato affidato a consulenti esterni, con un minor grado di coinvolgimento della popolazione locale. Da questa modalità di redazione del progetto e dal grado del metodo partecipativo dipende il successo o meno dello stesso. Il metodo partecipativo ha favorito ovviamente l'individuazione dei fabbisogni non aziendali ma anche dell'organizzazione socio-economica del comparto; laddove, invece, l'elaborazione del piano è stata affidata all'esterno è emerso che il Piano è stata una sommatoria di progetti individuali che mal si adattavano alle reali esigenze della realtà socio-economica del comparto. Un'attenta e puntuale analisi del comparto, particolarmente riferita a rimuovere le criticità e a migliorare la gestione del processo di sviluppo ha consentito di evitare linee progettuali che presentassero carenze tali da ritardare l'attuazione del programma e/o tali da avere poca attinenza con la filosofia del PIF.

La diagnosi dell'area e la sensibilizzazione della popolazione locale rappresentano un punto centrale e propedeutico per l'elaborazione del piano di sviluppo. Obiettivo prioritario è, da una parte, l'arricchimento della conoscenza delle risorse disponibili e, dall'altro, il raggiungimento di un'intesa tra i soggetti locali, rappresentativi delle istanze economiche e sociali.

Questi due momenti rappresentano le fasi più importanti nel disegnare un progetto coerente e condiviso. In quest'ottica i rapporti tra i soggetti del tessuto locale sono assolutamente prioritari, più ancora del progetto vero e proprio. Invece, la mobilitazione delle risorse locali è stato spesso poco utilizzato. L'esigenza di procedere a riprogrammare le risorse finanziarie e a rivedere i Piani non solo denuncia un tasso di attivazione finanziaria lento, ma ripropone uno sfasamento tra gli obiettivi programmati e gli impegni presi. Laddove il PIF è stato visto come un programma capace di convogliare fondi pubblici in agricoltura, come un mero formulario per accedere ai benefici dei fondi pubblici, non è stata colta l'opportunità dello strumento per ripensare lo sviluppo del comparto, definire strategie di sviluppo endogeno o meccanismi partecipativi. Al contrario, seppur a fatica e lentamente, laddove il processo di elaborazione del PIF ha seguito un processo di coinvolgimento reale ed attivo dei portatori di interessi collettivi, l'attuazione del PIF ha migliorato l'organizzazione delle diverse fasi della filiera in una logica integrata, sinergica e complementare: da quella produttiva a quella di trasformazione e commercializzazione, fino all'assistenza tecnica e formazione degli operatori.

Di seguito viene sviluppata una breve analisi sulle singole misure, sui progetti finanziati e sulla tipologia del beneficiari che hanno utilizzato le risorse finanziarie.

Complessivamente sono pervenute ben 116 proposte di PIF, con una potenziale richiesta di investimenti che superava, di gran lunga, la dotazione finanziaria del FEOGA nel POR per l'intero sessennio (1,5 miliardi di euro di richiesta contro i circa 850 meuro di risorse pubbliche del POR Calabria destinate all'agricoltura e allo sviluppo rurale). Le proposte pervenute riguardavano i maggiori settori produttivi regionali, come riportato nella tabella che segue.

Tab. 1. Proposte PIF pervenute in Assessorato al 30 aprile 2002

Comparti interessati dalle Filiere	Numero proposte
Ortofrutta	37
Olivicolo	26
Zootecnico	17
Silvicoltura	6
Vitinicolo	10
Florovivaismo	8
multisetoriale	12
TOTALE	116

Dal 2003 ad oggi sono stati attivati e conclusi diversi negoziati che hanno portato all'approvazione degli attuali 54 PIF. I principali comparti produttivi interessati dai 54 PIF in corso di realizzazione sono riportati nella tabella che segue.

Tab. 2. Principali comparti produttivi interessati dai 54 PIF impegnati

Comparti interessati dalle Filiere	Numero proposte
Ortofrutta	20
Olivicolo	9
Zootecnico	9
Vinicolo	6
legno	5
Florovivaismo	1
Plurisetoriale	3

Piante officinali	1
TOTALE	54

Relativamente al comparto ortofrutticolo, si evidenzia la presenza di sette PIF monocolturali, di cui due operanti nel settore agrumicolo e due nel settore fichicoltura, uno nel settore pataticolo, uno nei piccoli frutti di bosco ed un altro nel settore del pomodoro. I restanti 13 PIF riguardano proposte di intervento multisettoriali, che abbracciano diversi comparti dell'ortofrutta.

Per quanto concerne il comparto zootecnico, gli allevamenti principalmente interessati riguardano quello dei suini e del settore lattiero-caseario. Si riscontra anche la presenza di due PIF nel settore dell'apicoltura, nonché del pollo da carne.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, dei 9 PIF zootecnici (carne e latte), ben quattro interessano realtà produttive che operano sull'intero territorio regionale, due aree interprovinciali e tre aree sub-provinciali. I PIF del comparto olivicolo comprendono per la maggior parte aree sub-regionali (6 PIF) e in misura minore aree interprovinciali (3 PIF). I territori della provincia di Reggio Calabria e quella di Cosenza, particolarmente vocati per questo tipo di coltura, sono quelli maggiormente rappresentati. Il maggior numero di PIF nel settore ortofrutticolo si concentra nella provincia di Cosenza e principalmente nell'asse che parte dalla Valle del Crati, attraversa la piana di Sibari fino a toccare l'area dell'Alto Ionio Cosentino. Il maggior numero di PIF vitivinicoli ricade nella provincia di Crotona (4 su 6), dove è concentrata la gran parte della produzione regionale di questo comparto.

Complessivamente, i 54 PIF interessano ben 3460 beneficiari. Per quanto concerne la natura dei beneficiari, il 60 % circa è rappresentato da imprenditori di sesso maschile, mentre le donne risultano essere circa il 25 % dei beneficiari finali. Il resto (circa il 15%) è composto da società, le quali operano soprattutto nella fase della filiera legata alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

Tab. 3. Beneficiari dei 54 PIF impegnati, suddivisi per tipologia

Beneficiari			
TOTALE	UOMINI	DONNE	SOCIETA'
3.460	2.028	807	625

La misura che presenta il maggior numero di beneficiari e di progetti risulta essere la misura 4.5 che interessa gli investimenti nelle aziende, la quale registra circa l'85% dei beneficiari. Segue la misura 4.6 relativa agli investimenti legati alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti, la quale assorbe il 7% dei beneficiari. Circa il 2% dei beneficiari riguarda la misura 4.14, relativa all'insediamento dei giovani agricoltori. Relativamente a questo ultimo dato si registra che, al momento, sono circa 45 i giovani inclusi nei PIF e che hanno usufruito del premio per l'insediamento in azienda. L'adesione

dei 45 giovani al sistema filiera fa ben sperare nell'avvio e consolidamento delle loro proposte progettuali.

Il ridotto numero dei beneficiari ricadenti nelle misure 4.7 (Valorizzazione dei prodotti agricoli di qualità) e 4.8 (Avviamento di servizi), che è pari rispettivamente a 27 (misura 4.7) e 38 (misura 4.8) è da ricondurre alla natura trasversale e di supporto degli interventi previsti da queste due misure. Di fatto, la gran parte dei progetti che ricadono in queste due misure prevedono interventi volti a produrre ricadute positive su tutti gli aderenti al PIF e non solo (costituzione di Consorzi, creazione di marchi di qualità, avvio di servizi di assistenza alle aziende, etc.).

Tab. 4. Beneficiari dei 54 PIF impegnati suddivisi per misura

	Beneficiari
Misura 4.5.	2.950
Misura 4.6.	240
Misura 4.7.	27
Misura 4.8.	38
Misura 4.9	123
Misura 4.14.	56
Misura 4.15.	16
Misura 4.17.	8
Misura 4.18	2
Totale	3.460

I 54 PIF prevedono complessivamente un contributo pubblico pari a circa 443 meuro, ripartiti fra sette misure FEOGA dell'Asse IV. Da evidenziare come i 443 meuro attribuiti ai 54 PIF assorbono circa il 50% delle risorse pubbliche assegnate complessivamente al POR Calabria – parte FEOGA (pari a circa 890 meuro).

Come si evince dai dati riportati nella tabella che segue, circa il 71% delle risorse sono concentrate sulla misura 4.5, misura che prevede investimenti nella prima fase della filiera, quella relativa alla produzione. Coerentemente con l'attivazione del sistema filiera, la misura 4.6, relativa all'adeguamento di impianti di trasformazione e commercializzazione dei prodotti, assorbe circa il 24% delle risorse finanziarie assegnate. Il modesto valore delle risorse registrato dalle altre misure (circa il 5%) è da ricondurre principalmente ai vincoli di natura finanziaria che caratterizzano l'accesso a queste misure, le quali finanziano progetti con importi relativamente bassi (media di circa 100.000 euro a progetto).

Tab. 5. Risorse finanziarie dei 54 PIF impegnati per misura

Misura	Importo Totale Ammesso	Contributo impegnato	% misura su totale
4.5	650.322.489,69	316.325.941,48	71,3
4.6	211.670.016,15	104.807.790,40	23,7
4.7	2.544.547,36	2.532.047,36	0,5
4.8	8.650.231,41	8.166.236,49	1,8
4.9	22.276.143,11	12.570.805,62	2,9
4.14	1.300.000,00	1.300.000,00	0,2
4.15	1.481.003,25	1.481.003,25	0,3
4.17	1.021.955,84	906.585,85	0,1
4.18	95.900,00	95.900,00	0,1
Totale	890.258.248,09	442.545.665,83	100,0

Nella Tabella seguente sono riportati alcuni dati sulla dimensione media e la rilevanza dei PIF in Calabria.

Tab. 6 Rilevanza dei PIF in Calabria

Numero PIF presentati	116
Investimento totale richiesto	1.500.000 euro
Numero PIF finanziati	54
Contributo pubblico ammesso	442.545.665,83
Incidenza % sulle risorse potenziali	73%
Contributo medio per PIF	8.195.290,11 euro
Numero beneficiari	3.460
Contributo medio per beneficiario	127.903,37 euro

3.3.3 Le specificità del PIF: innovazione e criticità

Lo strumento utilizzato identifica un modello di azione dell'intervento comunitario che rafforza i nuovi principi ed orientamenti della politica comunitaria in materia di fondi strutturali. Il modello, attraverso concetti chiave come quello del partenariato ed approcci, quali quello dal basso, integrato e territoriale, ha avuto, ma soprattutto sta avendo, in questa nuova fase della programmazione 2007-2013, un'attenzione crescente. Oggi, ancor più che nel passato, esiste una maggiore attenzione verso lo sviluppo integrato e territoriale, verso la responsabilizzazione dei soggetti locali, verso la partecipazione della popolazione alle scelte strategiche di intervento per lo sviluppo rurale.

Una reale svolta delle politiche di sviluppo rurale risale agli inizi degli anni 2000 con Agenda 2000. La programmazione 2000-2006, sia nel contenuto che nel metodo, propone consistenti novità per invertire l'approccio delle politiche regionali (ancora prevalentemente tradizionale, dall'alto e settoriale).

I PIF hanno rappresentato, in Calabria, un tipo di intervento al quale è stato assegnato un grande rilievo sia in termini finanziari che innovativi. Sotto il profilo del contenuto, il PIF rappresenta uno strumento per garantire la concentrazione degli interventi che sta alla base di qualsiasi politica di sviluppo rurale. Sotto il profilo del merito, il PIF costituisce una importante occasione di progettazione dal basso ed endogena delle politiche rurali attuate attraverso forme di concertazione e di partenariato tra soggetti locali. Sotto questo profilo il PIF ha attivato una progettazione a scala territoriale invertendo così quella tradizione di politica agricola fatta di tanti interventi disorganici e dispersi sul territorio.

Pertanto, l'applicazione del PIF in Calabria, al di là dei risultati finanziari e fisici, può essere valutata anche come esperienza concreta e sperimentale per la nuova programmazione 2007-2013. Il PIF ha costituito, nel quadro dell'intervento comunitario in materia di sviluppo rurale, una notevole novità in Calabria e ha rappresentato un importante strumento metodologico e formativo sia per la Pubblica Amministrazione che per i territori. Infatti, il termine sviluppo rurale indica non solo un percorso economico di crescita ma evidenzia anche un più generale processo sociale che porta ad una nuova cultura imprenditoriale innovativa, ad una maggiore capacità della popolazione locale a coordinare i propri sforzi consapevolmente ed efficacemente al fine di affrontare con successo le opportunità e i vincoli che stanno loro di fronte. Con il termine rurale si introduce un

concetto territoriale di sviluppo e le nuove strategie prospettano non soltanto un miglioramento economico delle aree rurali, ma anche un radicale cambiamento culturale degli operatori economici e sociali e degli enti pubblici territoriali, nonché una riorganizzazione sociale ed istituzionale del territorio.

Un secondo elemento è legato al contesto territoriale nel quale il PIF si muove, con particolare riferimento alle differenze in termini di potenzialità economiche e sociali del settore. Un segnale positivo sulle aspettative che la programmazione negoziata dei PIF ha generato in Calabria si riscontra nell'elevato numero di domande presentate (116), necessariamente ridotte in fase di selezione delle proposte.

Come si evince dalla tabella seguente, quasi tutto il territorio regionale è coperto dai PIF. La dinamica avviata con i PIF nelle aree rurali calabresi appare tanto più innovativa se si considerano le difficoltà socio-economiche che queste aree si trovano ad affrontare. Inoltre, è opportuno evidenziare che la programmazione integrata ha favorito l'integrazione tra territori relativamente dinamici e territori stabili/in regresso.

Tab. 7 Distribuzione territoriale dei PIF in v.a. (e valori %)

Territorio	Cosenza	Catanzaro	Reggio C.	Vibo V.	Crotone	Totale
Regionale	5 (100)	5 (100)	5 (100)	5 (100)	5 (100)	5
Interprovinciale	9 (60%)	9 (60%)	11 (73%)	6 (40%)	4 (16%)	15
Subprovinciale	14 (56%)	1 (4%)	5 (20%)	1 (4%)	4 (16%)	25
Comunale	2 (100%)	-	-	-	-	2
n.c.						6
Totale	30 (57%)	15 (28%)	21 (40%)	12 (23%)	13 (24%)	53

Il terzo elemento specifico è relativo alla formazione e gestione del partenariato, inteso come uno dei principali elementi di innovazione.

Pur essendo una tappa e una condizione obbligatoria per accedere alle risorse finanziarie nell'ambito del POR Calabria, una delle principali sfide per i territori rurali calabresi è rappresentata dalla creazione del partenariato locale. L'avvio di questo processo è stato lento, difficile e lungo, soprattutto in una realtà come quella calabrese in cui scarsa è la tradizione al dialogo e alla cooperazione. In queste aree non solo mancano esperienze e momenti di confronto, ma spesso sono poco noti gli stessi strumenti che ne agevolano il processo, come l'animazione territoriale, le professionalità e le competenze.

Nella maggior parte dei casi, i promotori del partenariato sono le Organizzazioni Professionali Agricole, le Organizzazioni di Produttori e le Cooperative già esistenti, ma non sono mancati casi in cui i promotori comprendono vari partners: è il caso di operatori economici singoli appartenenti al mondo imprenditoriale, agenzie di sviluppo, quali i GAL, o le agenzie di sviluppo dei servizi per l'agricoltura, quale l'ARSSA.

L'azione dei promotori si è concretizzata nella costituzione del partenariato e nell'elaborazione del Piano di Filiera. Analizzando i soggetti che compongono la partnership, emerge una situazione estremamente articolata. La maggior parte della componente privata è identificabile con il sistema produttivo ed economico, costituito da imprese singole o associate e da soggetti portatori di interessi collettivi. Fra i componenti della partnership mancano le istituzioni di credito locale che avrebbe potuto svolgere un ruolo importante e necessario per l'attuazione del PIF. La presenza delle banche appare tanto più importante nel momento in cui si afferma che queste stesse aree sono affette da problemi di marginalità economica e quindi debbono essere accompagnate da un più facile accesso al credito per un rafforzamento del sistema produttivo. Purtroppo per quanto accaduto, la partecipazione degli istituti di credito, laddove c'è stata, ha riguardato un processo di coinvolgimento formale piuttosto che sostanziale. La presenza e il ruolo del sistema creditizio rappresenta quindi uno degli aspetti su cui indagare e riflettere per il futuro al fine di un pieno ed attivo coinvolgimento nella gestione degli strumenti finanziari comunitari.

Dall'analisi effettuata emerge che nella maggior parte dei casi nella prima parte di implementazione del PIF non ci sia stato un coinvolgimento attivo dei soggetti, ma solo una presa d'atto formale di adesione. E' comunque innegabile che con il PIF è stata messa in atto una nuova dinamica territoriale, capace di far dialogare, aggregare, riflettere e dibattere all'interno di una stessa struttura soggetti eterogenei per storia, cultura, organizzazione e interessi.

Tra le specificità del PIF è stata più volte sottolineata l'importanza della formazione del partenariato come primo momento di riorganizzazione sociale dei territori rurali. Con l'introduzione del partenariato, come strumento di programmazione, si punta sul coinvolgimento delle forze che agiscono a livello locale facendole divenire interlocutori attivi nella determinazione dei processi di sviluppo. Il processo ha funzionato con successo laddove è stato accompagnato da concrete attività di animazione. Il Partenariato è stato disegnato, nell'ambito della programmazione, come un organismo di natura mista che svolge funzioni di promozione dello sviluppo e un mezzo per garantire l'animazione e l'integrazione di un maggior numero di operatori nell'analisi dei bisogni e nell'attuazione

dei progetti destinati a soddisfarli. L'organizzazione di una partnership locale rappresentativa delle forze attive, dei poteri pubblici e delle forme collettive di organizzazione è stato un fattore di successo essenziale. Essa aveva il compito di:

- associare intorno ad un progetto comune il complesso delle forze attive presenti su un territorio o in un comparto;
- permettere a tutti i gruppi di operatori di esprimersi;
- considerare in una prospettiva più ampia le risorse locali;
- garantire un efficace collegamento fra le azioni e integrare i diversi approcci settoriali al fine di ottimizzare le sinergie;
- operare quanto più vicino possibile alle realtà locali;
- introdurre la flessibilità a livello gestionale.

Rispetto alle amministrazioni ed alle agenzie esistenti, il partenariato è diventato, laddove costituito in maniera coerente e sostanziale, lo strumento che con maggiore efficacia ha stimolato l'iniziativa locale, poiché ha esteso - laddove il livello locale dell'amministrazione pubblica è ancora scarsamente strutturato - il decentramento a livello subregionale ed aumentato il grado di sussidiarietà.

L'idea di promuovere un Piano Integrato è nata, generalmente, da un ambito ristretto di persone quasi sempre mosse dagli stessi interessi, provenienti dallo stesso ambiente (imprese, enti locali, persone singole), con un approccio culturale omogeneo ed una visione unitaria delle attività da compiere. Questo primo nucleo, avrebbe dovuto avere il compito di allargare il proprio ambito, coinvolgendo tutti quegli attori locali rappresentativi degli interessi economici e sociali, nonché istituzionali, del territorio. I passi da compiere per raggiungere questo risultato consistevano nel:

- coinvolgere gli organismi locali di carattere collettivo (istituzioni, organizzazioni professionali, associazioni di categoria, cooperative, ecc.);
- avviare una dinamica locale e collettiva di riflessione e discussione;
- acquisire una visione comune del comparto/ territorio;
- costruire il partenariato.

Successivamente il partenariato avrebbe dovuto orientarsi verso il coinvolgimento dei soggetti destinatari degli interventi. L'esperienza maturata ha dimostrato che, nella maggior parte dei casi, i partenariati sono nati intorno allo specifico programma di finanziamento, con l'unico obiettivo di sfruttare le risorse disponibili. Si è trattato di una pratica diffusa, ma errata.

L'adesione dei singoli soggetti al partenariato, seppur formalizzata con atti giuridicamente rilevanti (es.: delibera del Consiglio di Amministrazione, verbale dell'Assemblea dei Soci, contratti tra le parti; e, nel caso di partecipazione di Enti pubblici, delibera degli organi istituzionali interni all'Ente), spesso non conteneva gli impegni che ogni soggetto avrebbe dovuto assumere nei confronti del partenariato e le responsabilità attuative nell'ambito del progetto.

Inoltre, la sua ampiezza ha rappresentato una delle chiavi di successo del Piano Integrato anche se, per motivi pratici, esso non può essere sinonimo di partecipazione di tutti gli operatori di un comparto/territorio. Un'efficace azione di intervento, comunque, avrebbe dovuto coinvolgere un gruppo di soggetti che, per via della loro legittimità e della loro conoscenza del comparto, fossero stati in grado di rappresentare ed organizzare gli interessi degli operatori locali, nonché di assumersi la responsabilità di un impegno collettivo.

Il Piano Integrato, laddove ha rappresentato una sintesi degli interessi in gioco, ha realizzato un disegno di sviluppo slegato dalle logiche individualistiche. Il partenariato, costituito da operatori collettivi, ha portato avanti tale disegno, laddove il partenariato, formato da aziende individuali, e quindi costruito su interessi particolaristici e privatistici, ha cercato di risolvere, attraverso l'attuazione delle azioni finanziate, problemi aziendali piuttosto che criticità legate all'organizzazione socio-economica della filiera. A tal proposito occorre distinguere tra soci del partenariato e destinatari degli interventi. Mentre i primi ne fanno formalmente parte e sono, nella maggior parte dei casi, portavoce di interessi collettivi e di categoria; i secondi partecipano al progetto attraverso la richiesta del contributo per la realizzazione degli interventi, sono per lo più singoli e non devono necessariamente essere soci del partenariato.

Alla luce di tali esperienze, sarebbe auspicabile per il futuro incoraggiare la partecipazione del mondo dell'associazionismo e, più in generale, di tutti i settori della

società. Ciò consentirebbe al partenariato di acquisire un certo equilibrio tra le parti e di evitare situazioni di monopolio del potere, nonché di promuovere uno sviluppo non solo economico, ma anche sociale e culturale. Tutti i partecipanti al partenariato, infatti, devono avere pari dignità. Non ci può essere un socio più forte dell'altro, nemmeno quando questo rappresenta la popolazione locale. Il ruolo del Partenariato è semplicemente quello di promuovere lo sviluppo dell'area in cui opera e di elaborare i Progetti Integrati.

E' importante sottolineare che il compito del partenariato non consiste nella gestione di risorse, né nello svolgere investimenti in maniera diretta, bensì nell'elaborare proposte, nell'analizzare e discutere problemi, nel facilitare lo scambio di informazioni.

L'attività del partenariato ha presentato molteplici difficoltà e diversi rischi. Fra questi ricordiamo:

- il rischio che si creino situazioni di egemonia o di concentrazione del potere decisionale;
- il rischio di non accogliere tutte le istanze del territorio, escludendo dalla possibilità di entrare nel partenariato taluni soggetti chiave e costringendo altri ad entrarvi;
- il rischio di non coinvolgere i soggetti in tutte le attività;
- il rischio di incontrare una cultura inadeguata di concertazione e una scarsa propensione alla cooperazione;
- il rischio che l'inefficienza della Pubblica Amministrazione si riversi sul partenariato (qualora ne facciano parte soggetti pubblici);
- il rischio di chiusura della partnership verso il proprio territorio d'azione e il conseguente scollamento tra essa e la comunità locale;
- il rischio di isolamento verso l'esterno per una cattiva interpretazione del concetto di sviluppo endogeno legato al territorio;
- il rischio di una diagnosi affrettata e superficiale;
- il rischio di incapacità di scegliere l'idea forza;

- il rischio di adottare una strategia indifferenziata di interventi;
- il rischio di limitare l'azione della partnership al programma di finanziamento entro il quale opera.

La conoscenza di queste situazioni di rischio può essere trasformata in un vademecum di regole comportamentali, per cui un buon partenariato deve:

- dotarsi di una struttura operativa agile, non gerarchica, flessibile;
- coinvolgere tutti i settori della società, non essere gestito solo dalle amministrazioni pubbliche;
- accogliere tutte le istanze provenienti da territorio;
- creare le condizioni per un effettivo coinvolgimento di tutti i soci;
- sensibilizzare, informare e motivare al fine di diffondere i valori della partecipazione e cooperazione per lo sviluppo del comparto/territorio;
- promuovere convegni e altri momenti di confronto per sensibilizzare il territorio ma anche le amministrazioni pubbliche verso le problematiche del partenariato sollecitando la tempestività degli interventi di loro competenza;
- mantenere un contatto continuo con il territorio entro il quale opera e con l'ambiente esterno;
- adottare una strategia ampia, aderente ai bisogni reali, distinguendo tra aree forti e aree deboli;
- attivare più di un programma di finanziamento in modo da non essere vincolati ad un solo programma e a poche risorse finanziarie;
- coinvolgere gli attori locali anche dal punto di vista economico (il cofinanziamento privato è un requisito indispensabile per poter attivare un Piano Integrato).

Considerando che la creazione del partenariato locale rappresenta una condizione obbligatoria per accedere allo strumento del PIF, si comprende come essa abbia

rappresentato una delle principali sfide per i territori rurali calabresi. Nella maggior parte dei casi un singolo soggetto si è impegnato per costruire un partenariato e la messa a punto del piano integrato di filiera, ma non mancano casi di partenariati che nascono già in partenza molto ampi.

I risultati dell'analisi rivelano che esistono almeno tre legami forti tra i soci dei diversi gruppi:

- il primo gruppo può essere definito di *rappresentanza istituzionale*, in cui sono forti i legami tra le agenzie di sviluppo e i produttori di base e questi legami rivelano che spesso il coinvolgimento di un ente istituzionale ben collegato al mondo produttivo aggrega le principali rappresentanze economiche;
- il secondo gruppo è quello della *rappresentanza economica* collegata alle cooperative, alle imprese agricole ed agroindustriali;
- un terzo gruppo fa riferimento ad *imprese singole* non correlate né alle associazioni di categoria né a soggetti istituzionali.

Un altro elemento da sottolineare è relativo alle procedure di attuazione del PIF. L'analisi viene svolta attraverso informazioni quantitative e qualitative derivanti dai documenti ufficiali della Regione, del Ministero e degli organismi di valutazione e monitoraggio del programma.

L'analisi delle fasi, attraverso le quali sono state implementate le procedure, riveste un'importanza cruciale per individuare i fattori chiave che hanno condizionato i tempi di attuazione del programma a livello regionale e locale. Le procedure implementate possono essere sinteticamente riassunte in tre fasi:

- la fase programmatica a livello regionale e di valutazione a livello comunitario, iniziata con la pubblicazione del Regolamento (CE) n. 2157/1999, proseguita con la pubblicizzazione della nuova programmazione 2000-2006 attraverso riunioni ed incontri e con l'istituzione del partenariato e conclusa con la presentazione, approvazione e pubblicazione del POR Calabria 2000-2006;
- la fase programmatica a livello locale e di valutazione a livello regionale, vede il coinvolgimento pieno sia della Regione, quale organismo responsabile del

programma, che del partenariato locale, in qualità di promotore del PIF a livello locale. Tale fase iniziata con la pubblicazione del POR sul BURC si è conclusa con la valutazione e predisposizione dei decreti di impegno dei PIF;

- la fase di attuazione a livello locale, nell'ambito della quale predisposta la Determina del Dirigente Generale del Dipartimento con la quale sono stati impegnati i fondi per singolo destinatario dell'intervento, ha inizio la realizzazione degli interventi.

Per i Piani Integrati di Filiera è stato disegnato un percorso procedurale abbastanza lungo ed articolato²³.

In primo luogo, le proposte di PIF pervenute in Dipartimento Agricoltura della Regione Calabria sono state trasmesse agli Ispettorati Agricoli Provinciali competenti per territorio al fine di sottoporre le stesse ad una prima verifica (pre-istruttoria) finalizzata all'accertamento della rispondenza di alcuni requisiti formali.

La fase pre-istruttoria si è conclusa con una proposta di ricevibilità o di non ricevibilità predisposta dagli Ispettorati Provinciali competenti. Tale proposta, successivamente vagliata dal Dipartimento Agricoltura, è stata formalizzata attraverso un decreto del Dirigente di settore incaricato e notificata per iscritto al Responsabile del PIF. L'emissione dei *decreti di ricevibilità* ha dato inizio alla fase di negoziato, a sua volta, suddivisa in due step:

- verifica della coerenza e della pertinenza del Piano di Filiera, in quanto tale, nei riguardi del POR Calabria;
- verifica della coerenza e pertinenza dei singoli interventi, con quanto previsto dalle misure del POR delle quali si chiede l'attivazione ed alla rispondenza degli stessi con gli obiettivi globali del PIF.

Tali incontri, almeno due per PIF, sono terminati con la stesura della versione finale del Piano Integrato, completa di tutti gli elementi richiesti e condivisa da entrambe le parti.

Sulla base dei risultati conseguiti durante la fase di negoziato, si è proceduto all'emissione del *decreto di ammissibilità* che approva il PIF, ne riconosce l'importo complessivo e dei singoli destinatari.

²³ Cfr Linee Guida pubblicate sul BURC n. 46 del 17 maggio 2002 e successive integrazioni pubblicate sul supplemento straordinario n°4 al BURC n°4 del 1 marzo 2002. Al fine di meglio dettagliare le procedure di attuazione dei PIF ed in particolare di regolamentare la fase di negoziato, sono state apportate, nel mese di febbraio 2002, alcune modifiche ed integrazioni alla sessione della progettazione integrata delle Linee Guida relative all'attuazione delle misure FEOGA dell'Asse IV. Le modifiche e le integrazioni sono state oggetto di delibera di Giunta e pubblicate sul numero speciale (4) del BURC n. 4 del 1 marzo 2002. Nella stessa delibera, visto il gran numero di proposte pervenute, sono stati previsti anche i termini per la presentazione delle proposte, ponendo come scadenza ultima, il 30 aprile 2002.

Questa ultima fase segna l'avvio dell'istruttoria dei singoli progetti da parte degli Ispettorati Agricoli Provinciali, fase che va completata entro 60 giorni. Conclusasi positivamente tale fase si provvede all'emissione del *decreto di approvazione definitiva*.

Dal punto di vista dei tempi di attuazione non sono stati fatti passi in avanti, riducendo di fatto l'attuazione a livello locale ad un arco di tempo quasi dimezzato (2004-2006) rispetto a quello programmato (2000-2006) a causa:

- della lunga fase di negoziato tra Regione e partenariato per l'approvazione del PIF;
- del tempo intercorso per l'erogazione del primo anticipo ai destinatari degli interventi.

Il tempo costituisce un fattore chiave di condizionamento dell'attuazione del programma.

In secondo luogo, è opportuno sottolineare le difficoltà procedurali (pluralità di soggetti coinvolti, carenza di linee guida omogenee e chiare, garanzie fideiussorie, ecc.) e metodologiche (scarsa programmazione, scarsa competenza progettuale, mancanza di competenze tecniche, scarsa animazione territoriale, ecc.).

Rispetto agli aspetti metodologici, sarebbe opportuno attivare uno sportello tecnico ad hoc. Di seguito si cercherà di esaminare in dettaglio le tre fasi procedurali, e all'interno di esse i compiti che ogni soggetto era chiamato a svolgere, cercando di cogliere i fattori che ne hanno ritardato l'attuazione. Le difficoltà sorte in fase di approvazione del POR Calabria 2000-2006 sono state di tre tipi:

- la corretta ed omogenea interpretazione del Regolamento Comunitario;
- gli aspetti finanziari;
- le procedure di gestione.

Nella seconda fase, la Regione e il Partenariato ha giocato un ruolo attivo. Tale fase è stata animata da una faticosa, ma significativa interazione tra amministrazione regionale e partenariato locale sulla filosofia del PIF e sull'approccio innovativo.

Sulla base delle disomogenee e disorganiche informazioni ricevute, i partenariati hanno iniziato ad elaborare i PIF. L'attività, condizionata dalle rigide scadenze dettate dalle

procedure regionali e comunitarie e da un deficit informativo, ha richiesto continue revisioni dei PIF. La Regione ed il partenariato hanno avviato una profonda riflessione su ciò che il PIF doveva rappresentare a livello territoriale. Le relazioni attraverso il negoziato tra Regione e partenariato sono state precisate e rafforzate e ciò ha facilitato la definizione dei campi di applicazione dei fondi strutturali.

I criteri di valutazione adottati riflettono in parte quelli previsti dai regolamenti comunitari. In particolare, la Regione ha dato priorità alle caratteristiche delle aree/settore, alla costituzione e rappresentatività del partenariato ed alla qualità ed integrazione delle misure del PIF.

I tempi di approvazione dei PIF sono stati abbastanza lunghi. I ritardi possono essere schematicamente condotti ai seguenti motivi:

- l'elevato numero delle proposte giunte all'Amministrazione regionale in mancanza di una struttura ad hoc, i carichi di lavoro, ecc.;
- la necessità di adeguare i PIF alla normativa comunitaria e di risolvere problemi legati alle procedure previste.

Questa fase è stata condizionata da fattori di natura tecnico-istituzionale, con una forte connotazione oggettiva, e da fattori di natura organizzativa, sui quali si sarebbe potuto operare di più e meglio. I primi attengono prevalentemente all'ordinamento istituzionale, i secondi all'organizzazione dell'Amministrazione regionale e alla competenza tecnico-amministrativa e alla solvibilità finanziaria dei PIF. Occorre sottolineare che l'approccio innovativo, essendo, nonostante l'esperienza Leader, patti, ecc., la prima vera esperienza di un programma sui generis per la Regione (programmazione dal basso, integrata, negoziata, endogena, ecc.) e per i partenariati territoriali non ha potuto contare su modelli chiari di riferimento. Ciò ha portato a sottovalutare l'importanza di un'accurata diagnosi della situazione di partenza, di una continua azione di informazione e di sensibilizzazione, nonché di animazione, delle popolazioni locali.

Infine, i soliti problemi di carattere finanziario hanno rallentato l'attuazione del programma rendendolo meno efficace ed efficiente.

Le cause della dinamicità o meno dei tempi di attuazione dipendono da molti fattori non sempre interni alla P.A.: l'assenza di un quadro di riferimento programmatico e tecnico-amministrativo, la carenza dei PIF rispetto alla programmazione comunitaria, ecc.

Il modello di azione è ancora caratterizzato da imprevisti, difficoltà e problemi. Inizialmente, problemi di carattere organizzativo non hanno certo aiutato i partenariati nella loro azione. I partenariati, salvo eccezioni, sono nati per la gestione dei fondi e/o per la tutela degli interessi dei membri o solo perchè tale forma era prevista dal POR Calabria. Solo successivamente, nel corso dell'attuazione del PIF l'organismo è diventato anche strumento di animazione e di promozione dello sviluppo rurale.

La Regione puntava molto sul principio della sussidiarietà. Tuttavia, sulla base dell'esperienza maturata (debole diagnosi del comparto, scarsa animazione territoriale, poca trasparenza del processo decisionale, scarsa capacità tecnica, notevoli differenze tra partenariati in materia di progetti di sviluppo locale), l'Amministrazione ha reso meno rigide le regole per l'attuazione del programma: maggiore flessibilità a discapito di quello che prevedeva il POR.

3.3.4. Alcune riflessioni conclusive

Il PIF ha generato e continua a generare numerose aspettative in relazione alla sua portata innovativa. I vantaggi del sistema sono diversi ed alcuni derivano direttamente dalle intenzioni del decisore, ma altri sono emersi nel corso della sua attuazione.

In primo luogo, si fa riferimento al suo approccio territoriale, alla scelta cioè di utilizzare un modello di azione e una strategia dal basso, endogena ed integrata. Non bisogna però nascondere che la messa in atto di questo nuovo sistema si scontra con alcuni problemi di ordine organizzativo e metodologico. In primo luogo si fa riferimento alla dispersione delle risorse. Se da una parte si è permesso di diffondere a diverse aree la possibilità di accesso ai benefici è anche vero che la frammentazione degli investimenti porta con sé una serie di problemi legati da un lato alle economie di scala e dall'altro alla capacità degli investimenti di generare effetti duraturi. Riflettere sul concetto di massa critica diviene così una priorità nell'agenda della programmazione futura. Una delle possibili strade è quella di privilegiare determinate tipologie di aree e di comparti ed orientare così l'azione verso specifici

territori. In secondo luogo, da solo il modello di azione rischia di non produrre gli effetti desiderati. Pertanto, è necessario trovare giusti collegamenti e modalità di coordinamento tra il modello di azione e le altre politiche che si pongono in essere nei medesimi territori.

Un altro aspetto che merita di essere approfondito è quello relativo alla costruzione del partenariato, che si sta rilevando come uno dei principali elementi di innovazione dei programmi comunitari. Si è visto che il coagularsi di interessi ha portato alla formazione di gruppi in cui i diversi soggetti collaborano. Dietro alla formazione del partenariato è stato organizzato un lavoro a livello locale di preparazione, concertazione e di coinvolgimento che non emerge appieno ma che rappresenta il primo passo verso una riorganizzazione del sistema sociale. Questo sforzo appare tanto più importante se si considera che si è riusciti a formare partenariati in zone di forte degrado sociale, dove vi sono conflittualità interne, dove non vi è una cultura della cooperazione e dell'associazionismo e in presenza di accentuati fenomeni malavitosi.

Il modello di azione sta cominciando a creare competenze e professionalità. Il confrontarsi con l'elaborazione di un progetto, la costruzione di un partenariato e quindi la concertazione, il muoversi nell'animazione sociale, la conoscenza dei meccanismi comunitari divengono strumenti per rendere le aree rurali calabresi più attente alle decisioni prese nei centri e ne accresce la capacità propositiva.

Nel corso dell'attuazione, si sta sviluppando un partenariato verticale in cui trovano momenti di confronto soggetti locali e amministrazione regionale. Anche in questo caso l'avvio del dialogo non avviene senza conflitti, ma rappresenta un tassello di una crescita che interessa enti e soggetti a livelli differenti. La stessa Amministrazione regionale si è dovuta adoperare per governare le sollecitazioni, interpretare il dettato comunitario, dotarsi di una struttura intersettoriale con il risultato di una crescita professionale degli stessi tecnici e funzionari regionali. L'avvio di questo processo, tuttavia, se non viene sostenuto ed accompagnato da una riorganizzazione tecnica dell'Amministrazione regionale e da un maggiore coordinamento nella programmazione rimane un'esperienza isolata il cui valore aggiunto rischia di perdersi nella gestione pratica degli strumenti programmatici.

Accanto a questi indubbi vantaggi sono evidenti alcune criticità che nonostante gli sforzi continuano a caratterizzare l'applicazione del programma: le procedure, i tempi.

Il PIF ha costituito, nel quadro dell'intervento comunitario in materia di sviluppo rurale, una notevole novità in Calabria e ha rappresentato un importante strumento metodologico e formativo sia per la Pubblica Amministrazione che per i territori. Il PIF rappresenta uno strumento per garantire la concertazione, concentrazione ed integrazione degli interventi che sta alla base di qualsiasi politica di sviluppo rurale.

A livello programmatico, il POR parte FEOGA ha rappresentato uno strumento di rottura e di discontinuità con le logiche che hanno guidato l'attuazione della politica agricola regionale in passato. Nelle intenzioni dei programmatori la sua funzione era quella di segnare una svolta fondamentale nelle politiche di sviluppo regionale: il passaggio da una politica strutturale centralizzata ad una politica più alla portata dei territori, chiamati a contribuire alla sua formazione. Non più quindi una politica calata dall'alto, da recepire passivamente, ma piuttosto un'opportunità da adattare in modo mirato e selettivo alle esigenze del settore e del territorio, sperimentando modalità di programmazione e gestione innovative.

Due sono le leve che producono efficaci performance concertative e progettuali: da un lato, la capacità di fornire supporto tecnico adeguato agli aderenti per l'intero periodo di vita del progetto integrato; dall'altro, l'adozione di efficaci attività di informazione, animazione e sensibilizzazione.

Una delle ricadute immediatamente percepibili del modello PIF è rappresentata dal fatto che, attraverso la sua elaborazione e realizzazione si stanno formando, sul territorio, professionalità specializzate, in grado di affrontare, con competenza le problematiche presenti nel settore di investimento. La creazione di queste figure è determinata anche dal fatto che la domanda di fabbisogni specifici, anche in termini di progettualità, non è episodica, ma si inserisce in un sistema organizzato.

Per i Piani Integrati di Filiera è stato disegnato un percorso procedurale abbastanza lungo ed articolato, che prevede l'attivazione di vari step procedurali. La complessità del percorso si è di fatto scontrata con una struttura amministrativa regionale impreparata ad accogliere processi così innovativi (carenza di risorse umane e strumentali, scarsa familiarità con strumenti come la concertazione e l'integrazione degli interventi, scarsa propensione al dialogo fra i diversi servizi, etc.). Ciò ha prodotto delle disfunzioni in

termini procedurali (continua rivisitazione del quadro procedurale di riferimento, adozione di norme non sempre chiare ed omogenee, scarsa attenzione agli adempimenti comunitari, ecc.) che hanno prodotto una forte dilatazione dei tempi di attuazione. Relativamente a quest'ultimo aspetto, basti pensare che, mediamente, dalla presentazione della proposta PIF all'erogazione del primo anticipo sono trascorsi circa 38 mesi, di cui circa 18 utilizzati per ottenere la ricevibilità della proposta e otto per avviare e concludere la fase di negoziato.

Spesso lo strumento PIF, a causa della complessità procedurale che esso comporta, è considerato uno strumento non adatto a programmi che comportano la necessità di raggiungere livelli di spesa in tempi prefissati (vedi applicazione della regola del disimpegno automatico). In realtà, se ben programmato, lo strumento PIF può rilevarsi estremamente utile nel raggiungimento di questo obiettivo. L'aggregazione di più beneficiari in un unico soggetto facilita i rapporti fra le amministrazioni ed il territorio, permette di calibrare gli interventi agli effettivi fabbisogni degli operatori, aumentando le possibilità di riuscita dell'investimento, crea massa critica nei confronti di soggetti quali quelli del sistema creditizio e della vendita del prodotto.

Le criticità, di fatto, non sono riconducibili allo strumento in sé, quanto alla frattura che spesso si crea tra quello che lo strumento PIF si prefigge e ciò che effettivamente viene messo in atto, a livello istituzionale e locale. Lo strumento PIF è stato utilizzato in maniera differenziata, dando allo stesso valenze diversificate. Ad esempio, ci sono esperienze che hanno puntato esclusivamente sulla componente economica, mettendo a sistema rapporti commerciali già esistenti, ma non formalizzati. Si tratta, nella maggior parte dei casi di realtà economiche già significative sia da punto di vista della produzione che del livello di aggregazione della stessa. In altri casi, lo strumento PIF ha offerto l'opportunità di ricondurre a sistema realtà produttive spesso frammentate e operanti in settori produttivi di nicchia. Senza lo strumento PIF probabilmente molte di queste produzioni non avrebbero avuto la possibilità di accedere alle risorse finanziarie previste dal POR in quanto non in grado di competere con realtà produttive più forti sia per l'importanza del settore che per la loro dislocazione territoriale.

In ogni caso, le esperienze maturate in questa fase di programmazione possono essere valorizzate e rafforzate a beneficio della nuova politica di sviluppo rurale 2007-2013. Le

stesse possono essere di aiuto per individuare le modalità più corrette per applicare i tre principi dell'approccio integrato: concentrazione, integrazione e decentramento. Relativamente al primo, una politica efficace necessita di scelte strategiche a monte, che portino a concentrare l'attenzione su determinate tipologie di settori produttivi e di aree. In secondo luogo, perché gli interventi producano effetti consolidati è necessario garantire le giuste sinergie fra le diverse politiche che intervengono sui medesimi territori. Infine, particolare attenzione va riservata alla costruzione dei partenariati, i quali rappresentano la variabile cruciale per trasformare un pacchetto di interventi in un processo di sviluppo sociale ed economico autonomo e duraturo.

3.4 IL Programma Leader in Calabria

3.4.1 Introduzione

In Calabria, una politica di sviluppo di carattere settoriale, pensata e gestita dall'alto, la cui fine è stata decretata dallo scioglimento della Cassa del Mezzogiorno agli inizi degli anni Novanta, ha creato un *vuoto di governance* a livello locale. Infatti, la classe dirigente locale era complementamente estranea sia nella fase di programmazione sia nella fase di gestione delle politiche, mentre alla società civile non era stato riconosciuto fino ad allora alcun ruolo nella programmazione dello sviluppo. Tuttavia, proprio negli anni novanta in Calabria un'indagine sui valori associati allo sviluppo ha mostrato un buon risultato della cultura dell'autonomia responsabile situandosi tra le regioni più dinamiche del Mezzogiorno in termini di atteggiamenti funzionali alla crescita economica.

L'I.C. Leader, che trova attuazione in questo contesto di transizione, ha costituito per le aree rurali calabresi lo strumento per pensare in modo innovativo al territorio e al suo sviluppo. Essa ha permesso meglio di altri programmi di non escludere i soggetti della società civile nella programmazione e attuazione dello sviluppo rurale e di sperimentare un metodo per la formazione della capacità organizzativa della comunità rurale (rafforzamento della gestione locale e della capacità di sviluppo di progetti).

3.4.2 Il partenariato Leader in Calabria

Gli studi esistenti sul tema e i rapporti di valutazione ne evidenziano gli *effetti positivi sulla capacità di governance delle aree rurali* in termini di:

- Aumento della cooperazione orizzontale e verticale

La cooperazione orizzontale, cioè quella con soggetti posti allo stesso livello di governo del Gal (istituzioni e soggetti economici e sociali locali) sembra aver funzionato efficacemente. Ciò può essere considerato senz'altro un aspetto positivo, poste le criticità tradizionalmente riscontrate nell'instaurazione di rapporti di cooperazione e partenariato tra soggetti ed istituzioni. Tuttavia, risultati migliori debbono essere raggiunti in termini di ampiezza e di complessità dei partenariati. Infatti, i partenariati locali non coinvolgono tutti i partner potenziali. Il grafico 1 rappresenta i partner potenziali del partenariato locale così come individuati dai documenti tecnici dell'Osservatorio Leader: in grigio sono indicati i partner che non fanno parte di gruppi promotori dei partenariati Leader calabresi.

L'esperienza passata, che ha visto l'allargarsi dei partenariati nel passaggio dal Leader I al leader II e al Leader+, mostra però che un partenariato diffuso è frutto dell'accumulazione di capitale sociale nel tempo. Lo stesso vale per la difficoltà di creare partenariati più complessi estendendo la cooperazione al di fuori dell'ambito strettamente locale in direzione delle istanze a livello provinciale, regionale, interregionale, nazionale e internazionale.

La cooperazione verticale, cioè quella tra Gal, Regione e Commissione Europea sembra aver funzionato solo in parte sotto i diversi profili dell'avanzamento del PLR, dei rapporti tra Gal e Regione, dell'integrazione tra i PSL e gli altri strumenti di programmazione negoziata disponibili sui territori interessati, della diffusione del metodo Leader sui comportamenti istituzionali.

- Rendimento istituzionale e organizzativo del partenariato.

Nelle aree con scarso sviluppo sia economico che sociale il Leader ha permesso la formazione di un partenariato che ha acquisito capacità strategiche per quelle aree: conoscenza del territorio, competenza professionale degli operatori, capacità di creare relazioni al di fuori dei territori, maggiore articolazione nell'interpretazione dei problemi del territorio, maggiore capacità di individuazione di specificità, di opportunità di integrazione. I partenariati calabresi sono diversi tra loro sotto diversi aspetti, quali la natura e il numero di partner, il gruppo o gli individui promotori, gli obiettivi, il contesto

socio-economico. Tuttavia, è possibile raggruppare i diversi partenariati leader in relazione sia al gruppo promotore che al tipo di programma presentato.

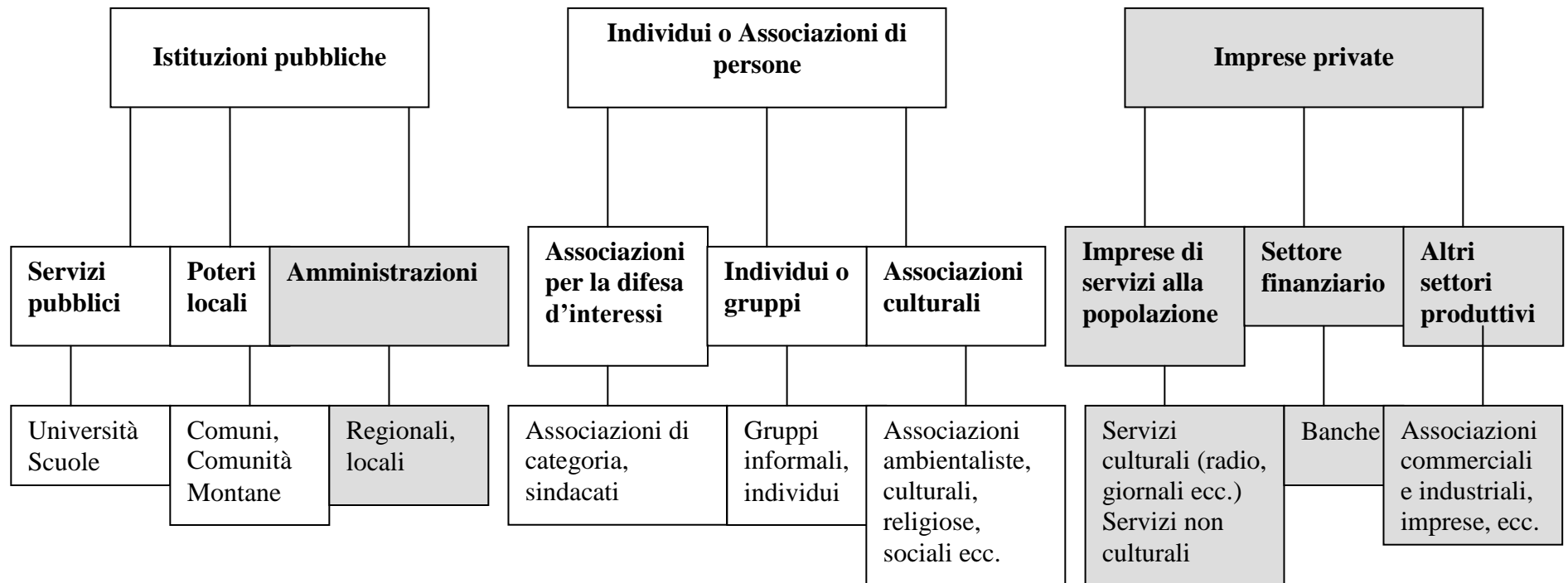
Sono stati individuati così tre tipi di partenariato:

1) **Partenariato politico**: si tratta dei partenariati creati su iniziativa dei comuni e delle comunità montane. A questo tipo di partenariato leader è associato un programma misto in cui, cioè, non c'è una misura che prevale sulle altre. Possiamo affermare che il partenariato leader di questo tipo non ha operato una scelta ma ha preferito distribuire le risorse in modo uniforme tra le varie misure.

2) **Partenariato delle persone-chiave**: a questo tipo di partenariato leader è associato un programma semi specializzato in cui, cioè, si è operata una scelta anche se non esclusiva: in particolare, questo tipo di partenariato leader ha dato preferenza all'offerta di servizi e agli investimenti alle imprese;

3) **Partenariato di organizzazioni**: questo tipo di partenariato leader ha presentato programmi specializzati in favore dell'offerta di servizi. Si tratta dei partenariati leader promossi dalle organizzazioni di categoria e dall'Università. I programmi di sviluppo del leader II riflettono, pertanto, le funzioni e il ruolo svolto dal gruppo promotore nella società.

Grafico 1
I partenariati Leader Plus



Che si tratti di un'iniziativa di persone-chiave, di associazioni oppure di istituzioni pubbliche, la motivazione che ha spinto i gruppi promotori a costituire il partenariato leader è stata la possibilità di accedere a dei finanziamenti. Il partenariato del leader II, pertanto, è un cosiddetto partenariato di gestione il cui oggetto è strettamente connesso con l'assegnazione, la ripartizione e l'utilizzazione di uno strumento finanziario. Questo tipo di partenariato segue una logica di progetto ed è destinata a durare il tempo del progetto.

Il grafico 1 mostra che nei gruppi promotori dei partenariati calabresi è completamente assente il settore delle imprese private (banche, casse rurali, associazioni commerciali e industriali, imprese, imprese di servizi alla popolazione ecc.). Inoltre, nell'ambito del partenariato d'individui o associazioni non esistono gruppi promotori in cui siano presenti le associazioni culturali, mentre nell'ambito del partenariato pubblico mancano programmi promossi da enti che forniscono servizi sociali o sanitari, le associazioni dei comuni e, in generale le istituzioni locali.

Le istituzioni al livello locale, sebbene coinvolte nel partenariato, non hanno tuttavia avuto un ruolo di promotori ma di semplici operatori, senza alcun apporto nella fase di programmazione e gestione. A prova di questo ruolo è il fatto che le istituzioni locali addirittura promuovono altri partenariati sullo stesso territorio.

Questi risultati sono stati raggiunti grazie all'animazione territoriale con la quale sono stati coinvolti i soggetti e le zone più deboli fornendo loro la necessaria assistenza tecnica, aiutando a superare le situazioni di conflittualità, consentendo la realizzazione di nuove idee. Questo processo, sedimentatosi nel tempo, ha portato così a PSL non più mera espressione delle competenze presenti nei gruppi promotori ma più orientati a valorizzare le specificità territoriali, a operare delle scelte e a concentrare le risorse. Trova riscontro la teoria di Coleman secondo cui *il capitale sociale si valorizza man mano che viene usato; egli aggiunge anche che si rafforza se gli attori sono dipendenti gli uni dagli altri; viceversa, il capitale sociale perde valore se non è usato e se gli individui hanno meno bisogno gli uni degli altri* (Coleman, 1988).

3.4.3 Conclusioni

Si tratta di individuare in primo luogo modalità di attuazione dell'approccio Leader che ne garantiscano le specificità, assicurino una adeguata massa critica, la definizione di partnership adeguate agli obiettivi e prevedano azioni di animazione, accompagnamento e assistenza tecnica in grado di supportare la progettualità locale e favorire la complementarità dei programmi a livello locale.

A questo riguardo si pone sicuramente l'esigenza di regolamentare la proliferazione di soggetti e agenzie al livello locale valorizzando le esperienze passate e il ruolo dei

soggetti già operanti sul territorio. Concretamente per sviluppare la complementarità a livello locale, occorre puntare anche su azioni di animazione territoriale, di assistenza tecnica alla progettazione degli enti locali. Tali processi a livello regionale possono essere favoriti dalla definizione di aree prioritarie su cui concentrare gli interventi e includendo gli enti gestori che hanno operato in passato come potenziali promotori della programmazione integrata. Infatti, ci vuole tempo per riuscire a formare e sviluppare l'esperienza di un buon partenariato e di una buona squadra locale: in contesti in cui è necessario il miglioramento della propria capacità amministrativa i partenariati rappresentano un patrimonio fondamentale.

Non tutti i territori sono stati coinvolti dall'iniziativa in quanto i programmi presentati non hanno superato la fase di selezione. Occorre pertanto coinvolgere anche questi territori soprattutto nella fase di animazione e acquisizione di competenze.

Pertanto, l'iniziativa va ulteriormente consolidata e diffusa in modo che il capitale sociale nei territori che hanno conosciuto l'iniziativa si rafforzi e possa costituire la leva per innescare lo *sviluppo endogeno* di quelle aree.

Si evince dall'esperienza che favorire l'interazione tra diversi soggetti, incentivare un aumento del capitale sociale, favorire forme di reciprocità sono condizioni necessarie, ma non sufficienti per costruire sistemi forti e capacità di governance. Determinante appare la capacità di risposta e di adattamento del contesto istituzionale rispetto ai nuovi strumenti. Da questo punto di vista, va ulteriormente rafforzata la cooperazione orizzontale e verticale: a tal fine l'approccio Leader rappresenta il metodo attraverso il quale diffondere comportamenti virtuosi nella pubblica amministrazione.

Capitolo 4 - L'impatto dei giovani al primo insediamento

4.1 Introduzione

In questo capitolo del rapporto si analizzeranno gli effetti della misura sull'insediamento dei giovani agricoltori.

Nella programmazione 2000-2006, così come era avvenuto negli anni precedenti, il tema dei giovani e del ricambio generazionale in agricoltura è stato molto presente.

Nel POR Calabria infatti sono stati previsti una serie di obiettivi e finalità specifici al fine di aiutare l'insediamento dei giovani in agricoltura.

La figura "giovane" è stato inserito nel asse IV (sistemi locali di sviluppo, settore agricoltura e pesca). La misura era la 4.14 (Insediamento di giovani agricoltori, fondo FEAOG).

L'obiettivo globale dell'asse IV era quello di creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente. Gli obiettivi specifici che si era prefisso il settore agricoltura e pesca erano quelli di:

- Migliorare la competitività dei sistemi agricoli e agroindustriali in un contesto di filiera;
- Sostenere lo sviluppo dei territori rurali e valorizzare le risorse agricole, forestali, ambientali e storico culturali.

Nell'asse IV è stato inserito, oltre al settore dell'agricoltura anche il settore della formazione, ovvero la misura 4.15, poiché la misura in oggetto (ricambio generazionale) aveva come strategia d'intervento la formazione iniziale e continua. Gli interventi ammissibili nella misura erano finalizzati ad accompagnare e sostenere la realizzazione sia dei piani di filiera e/o di distretto che dei programmi integrati per lo sviluppo delle aree rurali (PIAR). Gli interventi di formazione erano definiti sulla base di specifiche

analisi dei fabbisogni di competenze dei singoli e delle aziende realizzate anche in funzione degli obiettivi più ampi del programma in cui era inserito il percorso formativo. Gli interventi formativi previsti dovevano essere modulari e di breve durata, con modalità di erogazione che garantissero la partecipazione di tutti gli agricoltori e in generale dei lavoratori del settore. All'interno dei percorsi formativi erano previsti stage in azienda o presso centri di ricerca e innovazione. Gli interventi di formazione inoltre, dovevano risultare coordinati e integrati con quelli previsti dalle misure dell'Asse III – Risorse Umane del POR Calabria.

I soggetti beneficiari degli interventi erano: agricoltori singoli ed associati e altre persone partecipanti ad attività agricole con priorità per i giovani agricoltori e per gli agricoltori che dovevano dimostrare il requisito della professionalità.

4.2 L'attenzione ai giovani nelle politiche regionali

Nella Regione Calabria, già dai primi anni '80 esistono strumenti finanziari le cui finalità sono quelle di promuovere ed incrementare la cooperazione giovanile in agricoltura. In particolare, in quegli anni, due sono le leggi di riferimento: la prima è di carattere nazionale (L. n. 285/77) e la seconda è una legge autonoma della Regione (L.R. 8/81).

La Legge n. 285/77 favoriva, sulla base della predisposizione di progetti finalizzati, l'occupazione giovanile anche in agricoltura. Fra le opportunità offerte ha avuto maggiore interesse quella che ha consentito ai giovani di usufruire di un posto di lavoro all'interno dei vari enti pubblici (Comuni, Comunità Montane, Province, ASL, ecc.).

In riferimento alla Legge n. 285/77, la Regione Calabria emana una normativa (L.R. n. 8/81) a favore dei giovani. Con questa legge venivano concessi contributi in conto capitale² alle cooperative formate da giovani. Gli interventi previsti variavano dalla messa a coltura di terre incolte, alla conservazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, alla gestione dei servizi tecnici per l'agricoltura e all'allevamento del bestiame.

Nella seconda metà degli anni '80 sia mediante l'intervento straordinario (Legge n. 64/86 e Legge n. 44/86) che sulla base della normativa comunitaria (Regg. CEE n. 797/85 e n. 2328/91) si avvia una fase di promozione dell'occupazione dei giovani in

agricoltura, da un lato, favorendo il ricambio generazionale e, dall'altro, incentivando l'imprenditorialità giovanile e quindi il lavoro autonomo.

La Regione Calabria emana una legge regionale (L.R. n. 2/88) che, riprendendo la Legge n. 44/86, incentiva l'imprenditorialità giovanile anche nel settore agricolo. Questa legge è rimasta in vigore per tutti gli anni '90, ma non ha concretamente realizzato quanto ci si aspettava. Nel 2000, la legge viene abrogata e sostituita dalla legge regionale n. 14/2000 che sostanzialmente finanzia la stessa tipologia di progetti.

I regolamenti comunitari che a partire dal 1985 finanziano gli insediamenti in agricoltura di giovani vengono recepiti in Calabria con la Legge regionale n. 23/88 (Reg. CEE n. 797/85) e con la Legge regionale n. 5/96 (Reg. CEE n. 2328/91). I recepimenti sostanzialmente accolgono per intero il dettato dei regolamenti. Infatti, sono concessi incentivi ai giovani con meno di 40 anni che si insediano in una azienda che occupa almeno un ULA.

La Regione Calabria, nel 1997, ha anche previsto, insieme alla Cassa per la formazione della proprietà contadina, un bando concorso volto alla promozione di un Progetto Pilota per la costituzione di nuove ed efficienti imprese agricole da parte di giovani agricoltori aventi figura professionale agricola.

Nella programmazione 2000-2006 la misura di insediamento dei Giovani Agricoltori è stata tra le misure di maggior successo dal punto di vista della spesa, anche se all'efficienza finanziaria, purtroppo, spesso non ha fatto seguito una pari efficacia.

Nonostante questi aspetti negativi, la misura ha mantenuto intatta la sua importanza nell'avvio di nuove attività imprenditoriali in agricoltura.

4.3 I giovani in agricoltura: un'analisi SWOT

Ogni politica tesa a favorire il ricambio generazionale non può prescindere dal quadro dello sviluppo rurale locale, perché ne è allo stesso tempo parte e condizione.

Lo sviluppo locale ha effetti contrastanti sul ricambio generazionale. Da una parte, le possibilità di occupazione a livello locale può consentire di alleggerire la presenza di manodopera familiare eccessiva in azienda: qualcuno se ne va a lavorare altrove, e questo consente di alzare il reddito medio di quelli che restano, favorendo le prospettive di continuazione. Senza contare poi che la pluriattività è un fenomeno diffuso, e può avere effetti benefici sulla sopravvivenza aziendale. D'altra parte, però, occasioni di

occupazione esterne all'agricoltura possono sottrarre giovani all'agricoltura, e quindi influire negativamente sul ricambio generazionale. Diventa quindi importante la "qualità" dello sviluppo rurale, cioè la capacità di attivare processi di valorizzazione reciproca fra attività agricole ed extra-agricole.

I mercati locali hanno infatti un ruolo importante nello stimolare la domanda per i prodotti e servizi innovativi. L'agricoltura innovativa dipende dalla domanda locale molto più di quello che si pensi. Un territorio rurale segnato dallo sviluppo stimola, attraverso la sua stessa fruizione, l'offerta di prodotti e servizi della propria agricoltura. Peraltro ben maggiore è la forza di attrazione sulla domanda proveniente dall'esterno, se l'offerta agricola si coniuga con la capacità complessiva di un territorio di rendersi riconoscibile curando la propria identità e valorizzando le proprie unicità. E' su questa che può avere successo una iniziativa di marketing territoriale: il contributo dell'agricoltura tipica e multifunzionale è basilare, ma è molto meglio se questo si incardina in una complessiva valorizzazione (turistica ad esempio) dell'intero territorio e dei suoi prodotti e servizi. C'è anche un'altra ragione per considerare la dimensione territoriale dello sviluppo quando si fa riferimento al ringiovanimento nelle campagne. L'agricoltura, come tutte le altre iniziative ha bisogno di attrarre investimenti privati e spesa pubblica. Ma, di fronte alle decisioni di investimento private, così come alle decisioni pubbliche di localizzazione delle proprie iniziative, i sistemi territoriali sono in concorrenza tra loro; e la capacità di essere selezionati dipende decisamente dall'organicità dei programmi di sviluppo territoriale e dalla propria capacità di renderli effettivi e riconoscibili. In sostanza, sempre più difficilmente la competizione interterritoriale può essere condotta dal lato degli interessi settoriali. L'appeal di un territorio dipende dalla sua capacità di mettere a frutto i contributi di tutte le sue peculiarità. Un secondo elemento per il quale è importante la interrelazione fra agricoltura e sviluppo locale riguarda l'andamento congiunturale dell'economia e la capacità delle aree rurali, in relazione ad essa, di travasare risorse da un settore all'altro. Generalmente l'industria beneficia più dell'agricoltura della congiuntura economica favorevole, mentre l'agricoltura mostra migliore resistenza quando il ciclo volge al rosso. Ne consegue che lo sviluppo delle aree rurali, proprio per la compresenza nei territori rurali di tutti i settori, primario, secondario e terziario, beneficia notevolmente

della possibilità di riallocare tempestivamente le risorse, a seconda delle opportunità di mercato connesse alla fase ciclica dell'economia.

Un ulteriore elemento può giocare a favore o a sfavore del ricambio generazionale è la formazione del capitale umano in agricoltura. Anche se la situazione è molto migliorata rispetto a 30 anni fa, il livello di scolarizzazione degli addetti in agricoltura rimane molto basso. L'ingresso di giovani è quindi anche un'occasione importante per il miglioramento del suo livello nel settore. In genere, in agricoltura come negli altri settori, i genitori hanno investito nella formazione dei figli, convinti che questa avrebbe loro consentito un avanzamento sociale. Per quanto riguarda i figli di agricoltori, la letteratura mostra che un innalzamento della scolarità aumenta la produttività del lavoro: da questo punto di vista, la maggiore scolarizzazione ha un effetto positivo sulle prospettive di successione, in quanto rende l'impresa agricola più redditizia, grazie alla maggiore conoscenza tecnica e scientifica, e quindi rende più attraente la continuazione dell'attività. Tuttavia il maggior livello di istruzione rende possibile ai figli di agricoltori l'accesso a lavori con maggiore retribuzione fuori dell'azienda, ed in questo senso può agire in direzione contraria al ricambio generazionale. Questo effetto vale di meno quando l'istruzione è nel campo agricolo (Istituti Tecnici Agrari, Facoltà di Agraria), ma non scompare neppure per i diplomati e laureati in queste discipline. Quale dei due effetti prevalga dipende da molti fattori, fra i quali quelli prima elencati riguardo alla qualità del lavoro, alla qualità di vita nelle aree rurali, al prestigio della professione. Ma le strutture di educazione e formazione professionale possono fare molto: in particolare allargando la formazione ai nuovi e affascinanti aspetti del lavoro in agricoltura, legati alla sua multifunzionalità.

Si è detto che il credito costituisce uno degli ostacoli maggiori all'accesso dei giovani. Certo, il premio di insediamento può costituire un'agevolazione in questa direzione, soprattutto se unito alla gestione degli incentivi agli investimenti in un quadro coerente, che premi effettivamente il progetto imprenditoriale del giovane e non semplicemente il suo status anagrafico. Nell'agricoltura di oggi e in quella che si può immaginare per il futuro, il compito precipuo dell'imprenditore consiste prima di tutto nella identificazione e nella cura progettuale del progetto imprenditoriale (la "business-idea") in un contesto in evoluzione, che richiede continui aggiustamenti, mentre le qualità richieste per la sua implementazione risiedono soprattutto nella sua capacità

commerciale, organizzativa e gestionale. Il problema non riguarda solo l'operatore pubblico, ma anche il sistema creditizio. Sotto questo profilo, l'introduzione di nuovi strumenti finanziari e di garanzia, specificamente mirati al sostegno delle esigenze di finanziamento delle nuove imprese, è cruciale. Forme analoghe al prestito d'onore previsto per il finanziamento degli studi universitari potrebbero essere cercate (con gli opportuni adattamenti) anche per l'agricoltura, mentre specifiche forme di assicurazione andrebbero introdotte a supporto tanto del rischio dell'imprenditore nelle fasi di start-up, che del suo finanziatore.

L'accesso alla terra è il problema principale per i giovani che non ereditano un'azienda dai genitori. Evidentemente, una maggiore diffusione dell'affitto diminuirebbe l'ostacolo della disponibilità iniziale del capitale necessario all'acquisto. Si potrebbero ipotizzare alcuni strumenti di tipo contrattuale: a titolo di esempio, contratti che prevedano la cessione a termine dell'azienda, lasciandone per il momento la gestione all'attuale conduttore, magari affiancato dal futuro proprietario come tirocinante, in modo da distribuire nel tempo l'onere dell'acquisto da parte di questo ultimo e al contempo dargli una sicurezza sulla possibilità dell'acquisto. Analogamente, si possono studiare forme contrattuali che riguardino la gestione cooperativa di più fondi che, pur lasciando agli attuali proprietari non più interessati alla gestione la garanzia di poter rientrare in possesso della loro terra, ne consenta la conduzione da parte di giovani. In generale, occorre facilitare la messa in contatto della domanda con l'offerta fondiaria. Potrebbe allora essere utile creare banche dati delle aziende con conduttori anziani, privi di successori e disposti a cedere l'azienda, per facilitare la ricerca di eventuali subentranti. Al riguardo può essere indicativo l'esempio della Francia (CNASEA, 2001), nella quale un'agenzia governativa svolge non solo la funzione di raccolta e messa a disposizione delle offerte e domande di aziende, ma anche quella di consulenza per gli aspiranti acquirenti o cedenti.

Una politica coerente di facilitazione del ricambio generazionale dovrebbe anche riflettersi sulla politica di formazione. Accanto alla formazione tecnica, che conserva la sua importanza, dovrebbe però essere dato maggiore spazio alle conoscenze connesse al nuovo ruolo multifunzionale dell'agricoltura: da quelle ambientali a quelle relative alla valorizzazione delle risorse locali e della tipicità dei prodotti, comprese nozioni di marketing e l'uso degli strumenti informatici e di Internet. La maggiore apertura dei

giovani verso questo tipo di tematiche potrebbe già essere una garanzia della loro maggiore partecipazione: ma si potrebbe prevedere l'obbligo di partecipazione ai giovani che accedono ai benefici per il primo insediamento.

Qui di seguito si evidenzia l'analisi SWOT del settore agricolo che evidenzia la necessità di favorire il ricambio generazionale per rendere l'agricoltura moderna, competitiva e innovativa.

PUNTI DI DEBOLEZZA	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ridotte dimensioni delle imprese (in termini assoluti e relativi)</i> • <i>Forte incidenza delle aree collinari e montane</i> • <i>Elevati costi di produzione</i> • <i>Eccesso di disponibilità di lavoro familiare</i> • <i>Basso valore aggiunto per occupato</i> • <i>Bassa capacità di valorizzazione industriale locale delle produzioni regionali</i> • <i>Scarso livello di internazionalizzazione delle imprese agroalimentari</i> • <i>Significativa quota della produzione agricola regionale qualitativamente inadeguata alla domanda</i> • <i>Filiere strategiche caratterizzate da un grado di integrazione orizzontale e verticale non ancora adeguato</i> • <i>Senilizzazione e basso livello di istruzione dei conduttori agricoli</i> • <i>Inadeguatezza organizzativa e funzionale della pubblica amministrazione rispetto ai compiti da assolvere</i> • <i>Manca di supporti allo sviluppo</i> • <i>Isolamento delle imprese e non adeguato utilizzo delle opportunità derivanti dalle economie di agglomerazione e di filiera</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competitività relativa decrescente</i> • <i>Riduzione delle attuali quote di mercato in presenza di una riduzione della protezione del mercato dell'UE dalle importazioni</i> • <i>Riduzione del sostegno per le produzioni mediterranee" derivante dalla Politica Agricola Comune</i> • <i>Incapacità di trarre vantaggio dalle nuove opportunità legate ai nuovi strumenti introdotti nella Politica Agricola Comune</i> • <i>Basso potere contrattuale, sia nei confronti degli attori a monte che di quelli a valle</i> • <i>Peggioramento dell'immagine e della reputazione complessiva del "sistema Calabria"</i> • <i>Delocalizzazione delle produzioni agricole</i> • <i>Pericolo di abbandono delle attività agricole nei settori più esposti di mercato</i>

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Basso livello di imprenditorialità</i> • <i>Scarsa adozione di innovazioni</i> • <i>Scarsa infrastrutturazione</i> • <i>Bassa capitalizzazione delle imprese</i> • <i>Basso potere contrattuale, sia nei confronti degli attori a monte che di quelli a valle</i> • <i>Ritardi nell'applicazione delle innovazioni tecnologiche nelle fasi di organizzazione, produzione e commercializzazione, compresi i sistemi logistici</i> 	
<p>PUNTI DI FORZA</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Specificità sociali, economiche e-culturali delle aree rurali</i> • <i>Forte legame delle produzioni agricole con il territorio.</i> • <i>Dinamismo e capacità competitiva delle imprese più forti (trainanti per lo sviluppo del territorio)</i> • <i>Dinamismo e capacità competitiva di alcune aree territoriali</i> • <i>Vasta superficie agricola a bassa intensività della produzione (basso grado di inquinamento)</i> • <i>Importanza della produzione regionale su quella nazionale per alcuni prodotti(olive, agrumi, ortive)</i> • <i>Ampi margini di miglioramento della produttività</i> • <i>Ruolo ambientale e ricreativo che costituisce un importante fattore di reddito</i> • <i>Ampio paniere di produzioni tipiche</i> • <i>Presenza di aree protette</i> • <i>Diffusa presenza sul territorio di servizi di sviluppo agricolo</i> 	<p>OPPORTUNITA'</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Aumento della domanda di prodotti agro-alimentari tipici e di qualità</i> • <i>Differenziazione dei prodotti attraverso il riconoscimento da parte dei consumatori di caratteristiche qualitative specifiche</i> • <i>Certificazione di qualità del prodotto</i> • <i>Miglioramento dell'immagine e della reputazione complessiva del "sistema Calabria"</i> • <i>Innovazione tecnologica</i> • <i>Promozione congiunta delle produzioni tipiche di qualità e del territorio cui queste sono legate</i> • <i>Valorizzazione industriale/commerciale locale delle produzioni agricole di pregio</i> • <i>Regolarizzazione manodopera extracomunitaria</i> • <i>Possibilità di modulazione locale/regionale derivante dalla Politica Agricola Comune</i> • <i>Consistente superficie boschiva</i>

4.4 Il monitoraggio delle aziende finanziate con la misura 4.14

Con la misura 4.14 del POR Calabria 2000 – 2006, sono state finanziate 1.488 domande di giovani imprenditori al primo insediamento su 1.802 domande presentate (82,6%).

La sede regionale per la Calabria dell'INEA, su commissione del Dipartimento Agricoltura della Regione e in collaborazione con L'ARSSA ha condotto un'indagine sul campo con lo scopo di acquisire informazioni sullo stato delle imprese avviate con i fondi UE finalizzati appunto all'imprenditoria giovanile. L'indagine di cui di seguito analizzeremo i principali risultati è stata inserita nell'ambito del progetto interregionale relativo alla costituzione di un Osservatorio per l'imprenditoria giovanile e femminile. Lo strumento principale utilizzato per raccogliere le informazioni relative alle aziende che avevano beneficiato della misura è stato un questionario elaborato dall'INEA e diretto a tutti i giovani imprenditori della Regione che avevano inoltrato istanza di finanziamento; in particolare sono state monitorate 1004 aziende su un totale di circa 1800 che avevano fatto la richiesta del premio, suddivise per Provincia nel seguente modo:

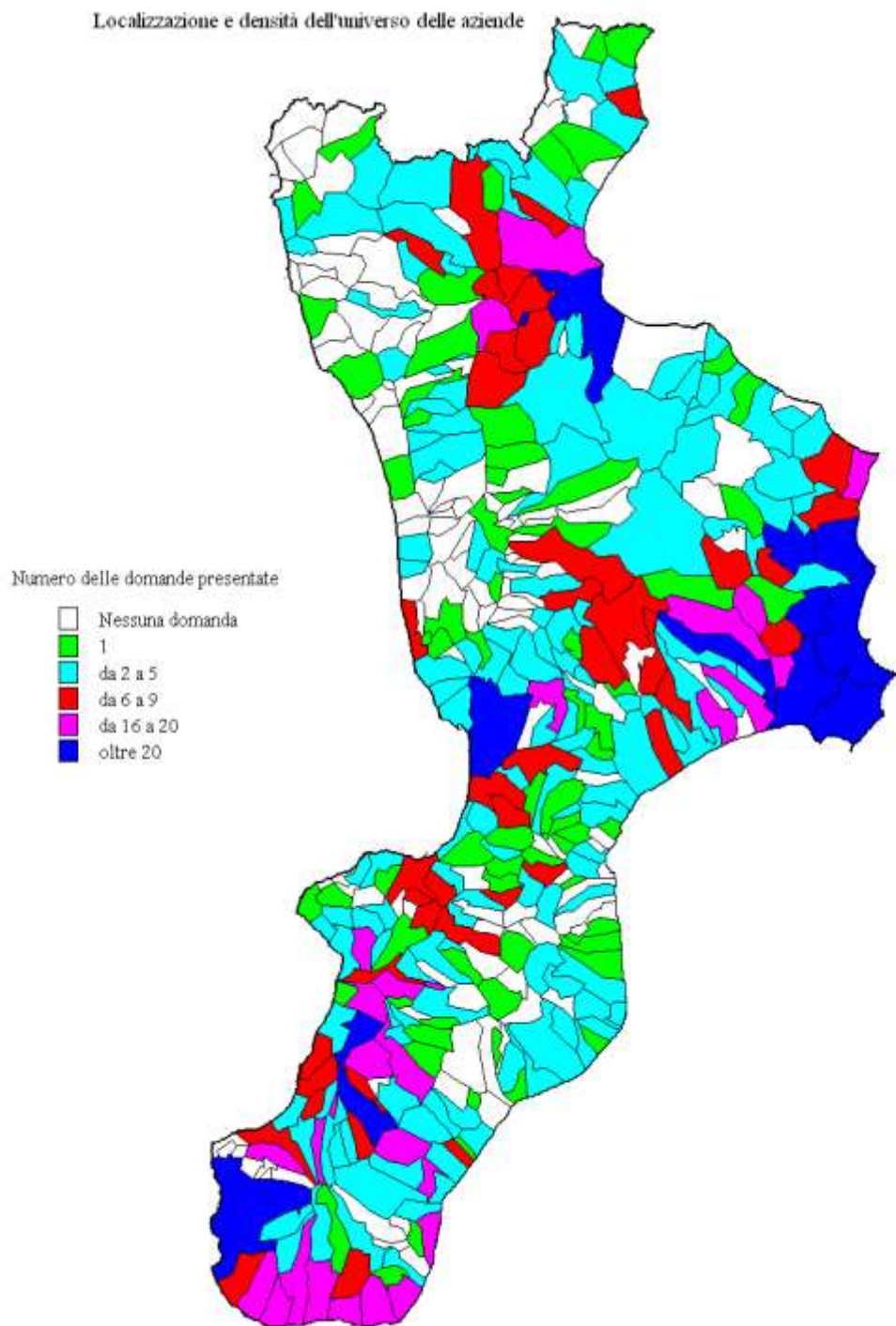
Numero aziende monitorate				
Cosenza	Catanzaro	Vibo V.	Crotone	Reggio Calabria
323	216	46	215	205

Nella realizzazione della fase di indagine sono state comunque riscontrate varie difficoltà dovute sia alla diffidenza di molti imprenditori che si sono rifiutati di compilare il questionario e sia alla difficoltà di reperimento degli stessi per vari motivi (trasferimenti in altre Regioni, mancanza di recapiti, cessata attività, ecc.); pertanto, le aziende che non è stato possibile monitorare sono state 762. Il campione comunque rappresentativo di aziende che hanno partecipato all'indagine ci permette di trarre alcune conclusioni sull'impatto che la misura ha avuto su di esse.

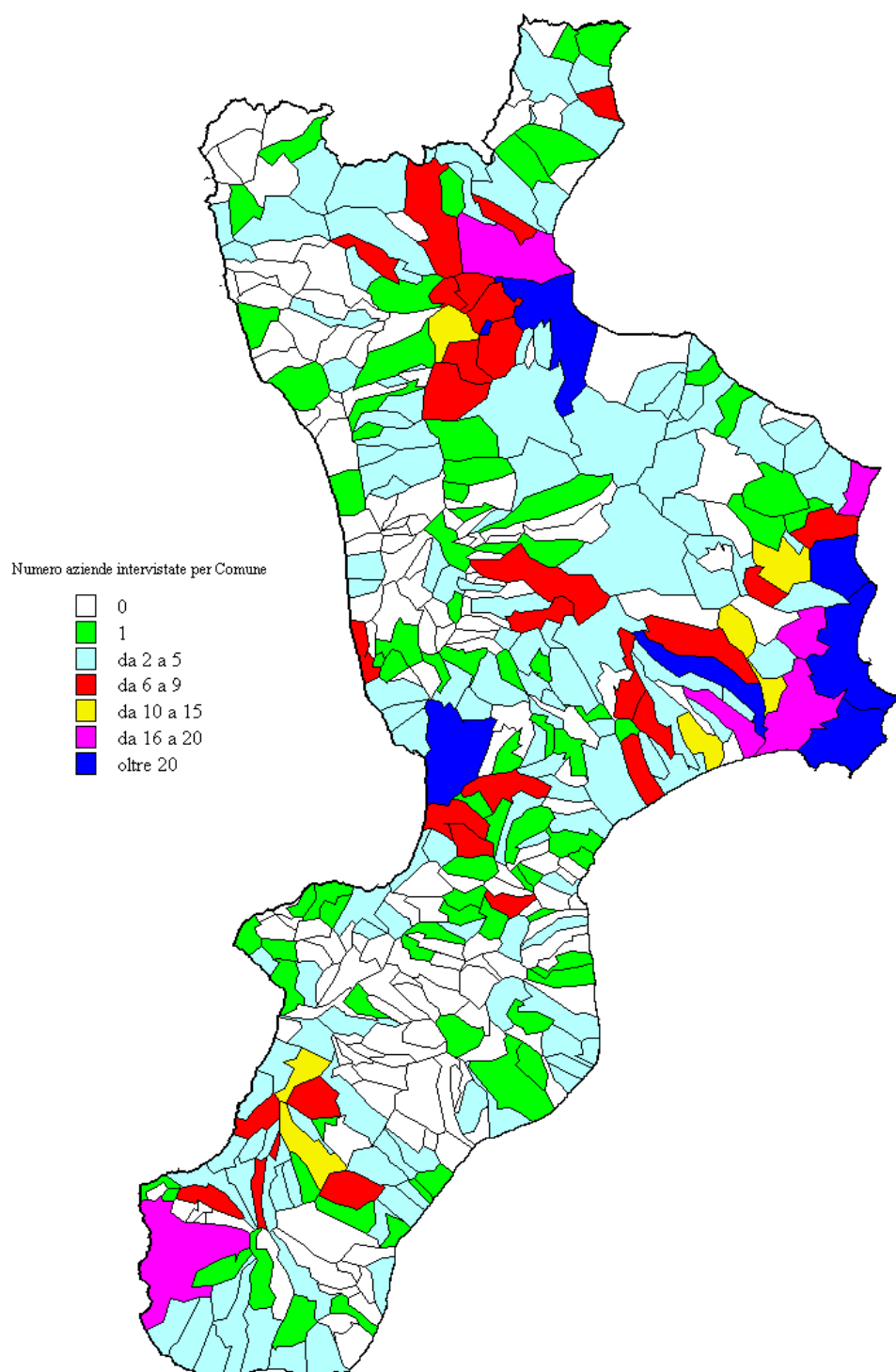
4.4.1 La localizzazione

Qui di seguito è visualizzata la localizzazione e la densità delle aziende riferite all'universo, pari a 1802 (prima figura), e alle aziende intervistate, pari a 1004 (seconda figura). Dal confronto tra le figure sembra emergere una maggiore propensione dei

giovani ad insediarsi nelle aree ad agricoltura specializzata. Tale dato è molto importante in quanto evidenzia un limite dell'attuazione delle politiche rivolte ai giovani in Calabria; esse, infatti, dovrebbero incentivare soprattutto le aree svantaggiate al fine di evitarne lo spopolamento e valorizzarne quindi le potenzialità intrinseche.



Localizzazione e densità delle aziende intervistate



Sempre riguardo la localizzazione delle aziende la seguente tabella (Tab. 1) mostra dove sono situate le aziende che è stato possibile monitorare:

Tabella 1 – Localizzazione aziende

	Numero Aziende	%
Montagna	130	12,95
Collina	423	42,13
Pianura	191	19,02
Mista	219	21,81
Non risposto	41	4,08

Si evince che la maggior parte delle aziende sono situate in collina, infatti sono 423 e rappresentano il 42,13% del totale delle aziende. Discreta presenza delle aziende sia in pianura che nelle zone miste. Bassa presenza di aziende agricole si verifica nelle zone di montagna, infatti sono presenti solamente 130 aziende che rappresentano il 12,95%.

Il contesto produttivo, nel quale le aziende si sono inserite (tab.2) , nella maggior parte dei casi, è caratterizzato da una forte specializzazione agricola (44,62% dei casi). Seguono gli insediamenti in aree caratterizzate da potenziali filiere produttive (13% circa). Solo il 2% si insedia in aree a specializzazione produttiva extragricola.

Tabella 2 – Contesto Produttivo

	Numero aziende	%
Filiera	131	13,05
Specializzazione Produttiva agricola	448	44,62
Specializzazione produttiva extragricola	21	2,09
Marginalità	214	21,31
Altro	105	10,46
Non risposto	85	8,47

Dai dati emersi, quindi, si può affermare che il contesto socio-economico è sostanzialmente rappresentato dalla “specializzazione produttiva agricola”. Quindi, i

giovani nella maggior parte dei casi, preferiscono insediarsi in quelle aree, che favoriscono l'attività agricola avendo maggiori possibilità per quanto concerne i ricavi.

Tabella 3- Localizzazione rispetto allo svantaggio

	Numero aziende	%
In area svantaggiata	780	77,69
Non in area svantaggiata	184	18,33
Non risposto	40	3,98

Dalla tabella 3 si evince che la maggior parte della aziende condotte da giovani si trova in aree svantaggiate (77,69%). Ciò era prevedibile visto che la gran parte della superficie regionale rientra in questa tipologia territoriale. 184 aziende comunque si trovano in aree non svantaggiate.

4.4.2 Le caratteristiche strutturali delle aziende

Attraverso una divisione in 5 classi, nella tabella 4 vengono indicate le varie dimensioni, in termini di superficie totale, delle 1004 aziende prese in considerazione.

Tabella 4 – Tipologia di superficie

Tipo azienda	Superficie azienda	Numero aziende	%
piccola	< 2 Ha	24	2,39
medio-piccola	tra 2 e 5 Ha	178	17,73
media	tra 5 e 10 Ha	343	34,16
madio-grande	tra 10 e 20 Ha	252	25,10
grande	> 20 Ha	207	20,62

La media della superficie delle aziende che hanno risposto al questionario è compresa fra 5 e 10 ettari (34%), e tra 10 e 20 ettari (25%). È evidente che le aziende coinvolte hanno dimensioni superiori rispetto sia a quelle delle aziende calabresi, pari a 2,8 ettari, che alla media italiana dove risulta essere dai 5 ai 6,5 ettari,

Da questi dati, quindi, si può affermare che i giovani agricoltori, non hanno la tendenza ad insediarsi nelle piccole aziende, e questo risulta essere un aspetto negativo in ottica futura.

Anche per quanto riguarda la superficie agricola utilizzata (SAU), la distribuzione delle aziende vede la maggior parte di esse comprese nella classe media (tra 5 e 10 Ha) e nella classe medio grande (tra 10 e 20 ha).

Tabella 5 – Tipologia di SAU

SAU	Numero aziende	%
< 2 Ha	89	8,86
tra 2 e 5 Ha	203	20,22
tra 5 e 10 Ha	345	34,36
tra 10 e 20 Ha	220	21,91
> 20 Ha	147	14,64

La maggior parte delle aziende, inoltre (tab. 6), non presenta l'allevamento (57,97%). Tra quelle che invece lo praticano, gli allevamenti maggiormente praticati sono quelli bovini e quelli ovini, che hanno percentuale poco superiore al 10%. Vi sono inoltre presenti, anche se in percentuale molto bassa, allevamenti di caprini, suini, api e altri tipi. Quindi, i giovani, almeno inizialmente, preferiscono non allevare animali, e probabilmente coloro che allevano animali, lo fanno perché la zootecnia era già presente tra le attività dell'azienda rilevata (per lo più azienda già di famiglia).

Tabella 6 - Zootecnia

Allevamenti	Totale Aziende	%
Bovini	138	13,75
Ovini	106	10,56
Caprini	67	6,67
Api	23	2,29
Suini	67	6,67
Altro	21	2,09
Non presenti	582	57,97

4.4.3 Chi sono i giovani agricoltori

Dalla rilevazione dei dati emerge che il 57% di beneficiari risulta essere maschio, analogamente alla situazione italiana, anche se la presenza femminile è in continua crescita. Oltre la metà dei giovani imprenditori calabresi, inoltre, è coniugato (52%).

La stragrande maggioranza dei richiedenti dichiara di esercitare la professione di agricoltore (tab. 7), pochissimi sono tecnici specializzati e un numero altrettanto limitato si è dichiarato imprenditore.

Tabella 7 – Professione beneficiario

Professione	Numero aziende	%
Agricoltore	921	91,73
Impiegato	10	1,00
Operaio	4	0,40
Tecnico specializzato	6	0,60
Dirigente	1	0,10
Professionista	17	1,69
Casalinga	3	0,30
Disoccupato/a	3	0,30
Pensionato/a	0	0,00
Studente/scolaro	13	1,29
Altro	9	0,90
Non risposto	17	1,69

Ciò a conferma del fatto che ad insediarsi in agricoltura, sono persone che sono già inserite nel mondo agricolo, e che in rarissimi casi si insediano persone che svolgevano attività non attinenti al settore.

Tabella 8 – Titolarità dell'azienda

Titolo dell'imprenditore	Numero aziende	%
Persona fisica	973	96,91
Persona giuridica	2	0,20

Società	7	0,70
Cooperativa	1	0,10
Altro	3	0,30
Non risposto	18	1,79

Per quanto riguarda la titolarità dell'azienda (tab. 8) notiamo che l'imprenditore, come persona fisica, è presente nel 96,91% dei casi; per quanto riguarda gli altri titoli (società, cooperative, ecc.) si verificano solo bassissime percentuali. Quindi, dai dati emersi, si può affermare che l'imprenditore agricolo risulta essere fisicamente presente nella propria azienda nella stragrande maggioranza dei casi.

La forma di conduzione (tab. 9) maggiormente diffusa tra le aziende è quella diretta, che risulta essere presente nel 40% dei casi. Altra forma di conduzione molto presente, è quella diretta con manodopera familiare, la quale è presente nel 36,95% dei casi. Discretamente esistente tra le aziende è la conduzione diretta con manodopera extrafamiliare, presente nel 16,53% dei casi. La forma di conduzione poco presente è quella con i soli salariati, rappresentati dal 4,28% dei casi.

Tabella 9 – Forma di conduzione

Forma di conduzione	Numero aziende	%
Diretta	409	40,74
Diretta manodopera familiare	371	36,95
Diretta manodopera extrafamiliare	166	16,53
Con salariati	43	4,28
Non risposto	14	1,39

Molto significativo, è il fatto che un numero elevato di giovani agricoltori (75%) è risultato essere coadiuvante nella conduzione dell'azienda nella quale si è insediato e soprattutto, anche in questo caso una percentuale elevata (72%), ha dichiarato di non aver svolto attività in un'altra azienda prima di condurre la propria.

Gli imprenditori residenti in azienda (Tab. 10) risultano essere 332, solo 1/3 del totale; mentre i non residenti in azienda sono rappresentati da un imponente 66,24%, ben 2/3 del totale degli imprenditori.

Tabella 10 - Residenza

	Numero aziende	%
Residente in azienda	332	33,07
Non residente in azienda	665	66,24
Non risposto	7	0,70

Dai seguenti dati, si può affermare, quindi, che il 33% degli imprenditori è sempre a disposizione di qualsiasi evenienza in azienda. Coloro che prestano anche attività presso altre aziende sono 257, e cioè 1/4 circa del totale degli intervistati; mentre coloro che non prestano alcuna attività presso altre aziende sono il 72,61% del totale. Il fatto che i non residenti in azienda siano in maggioranza rispetto ai residenti, è sicuramente un fattore negativo anche ai fini della buona conduzione aziendale.

Tabella 11 – Beneficiari che prestano attività presso altre aziende

	Numero aziende	%
Si	257	25,60
No	729	72,61
Non risposto	18	1,79

Il titolo di studio maggiormente conseguito dai giovani agricoltori calabresi è il diploma, posseduto nel 48% dei casi; mentre a livello nazionale il titolo di studio maggiormente conseguito dai giovani è la licenza media.

Tabella 12 – Titolo di Studio

Titolo di studio	Numero aziende	%
Nessuno	6	0,60
Licenza Elementare	51	5,08
Licenza Media	367	36,55
Diploma	482	48,01
Laurea	82	8,17
Non risposto	16	1,59

Da questa analisi, si può notare inoltre, un fattore molto importante, e cioè, che i giovani calabresi laureati che si insediano nell'agricoltura risultano essere, in percentuale, il doppio rispetto ai laureati a livello nazionale, con un importante 8,17%. Per quanto riguarda i giovani insediati calabresi, è notevole la presenza di coloro che hanno conseguito la licenza media, il 36,55%. Circa il 5% ha conseguito la licenza elementare e solo lo 0,6% non possiede alcun titolo di studio. A livello nazionale, invece, si evince come sia nutrita la presenza di diplomati e come le percentuali di coloro che hanno conseguito licenza elementare e coloro privi di titolo di studio siano più o meno simili alle percentuali calabresi. Dal confronto dei dati delle due realtà (regionale e nazionale) si può affermare che in Calabria, nella maggior parte dei casi, si sono insediati giovani con buona "cultura scolastica", e ciò fa ben sperare per il futuro dell'agricoltura calabrese.

La nota dolente sia a livello calabrese che a livello nazionale, è la presenza, seppur bassa, di giovani agricoltori privi di titolo di studio, anche se la tendenza è l'aumento dei giovani che conseguono un titolo.

Nelle aziende intervistate condotte da giovani agricoltori, emerge che oltre il 40% di essi ha un'età compresa tra i 20 e 30 anni (Tab. 13); mentre quelli che hanno un'età compresa tra i 31 e i 40 anni, risultano essere presenti nel 38,74% dei casi.

Tabella 13 – Età del conduttore

	Numero aziende	%
da 20 a 30	428	42,63
da 31 a 40	389	38,75
oltre 40	159	15,84
Non risposto	28	2,79

4.4.4 Cosa si aspettano

Il 78,45% degli intervistati, è disposto a diversificare la propria attività (tab. 14), mentre il 21,3% non sarebbe disposto a farlo. Il fatto che la maggior parte degli agricoltori ha la "voglia" a diversificare è da considerare un fatto positivo, in quanto c'è la voglia dei giovani di diventare più "imprenditori" rispetto al passato, cioè c'è la voglia di crescere e di adeguarsi al mercato.

Tabella 14 – Disponibilità a diversificare

	Numero Aziende	%
Si	626	78,45
No	170	21,30
Non risposto	2	0,25

Nella tabella seguente si evidenziano le diverse attività verso le quali si è più orientati nella diversificazione aziendale.

Tabella 15 - Diversificazione

Attività	Numero Aziende	%
Agriturismo	224	35,78
Trasformazione	231	36,90
Vendita	96	15,34
Servizi ricreativi e culturali	7	1,12
Turismo Rurale	39	6,23
Altro	18	2,88
Non risposto	11	1,76

Le attività nella quale si sarebbe maggiormente propensi a diversificare sono: agriturismo e trasformazione dei prodotti, che rappresentano rispettivamente il 35,78% e il 36,90% dei casi. Rilevante è la percentuale di coloro chi intraprenderebbero l'attività di vendita, oltre il 15%. Vi è presente inoltre un 6% che intraprenderebbe attività di turismo rurale. Basse percentuali sono rappresentate da coloro che avvierebbero servizi ricreativi e culturali e altre attività varie. Da questi dati notiamo che i giovani agricoltori hanno la propensione ad inserire nelle aziende attività diversificate facendo emergere uno spirito imprenditoriale più moderno ed innovativo, pronto a recepire le opportunità offerte.

Solamente 1/3 degli agricoltori intervistati è soddisfatto del proprio reddito (Tab. 16); mentre la maggior parte degli agricoltori non risulta essere soddisfatto, il 64% circa.

Tabella 16 – Reddito

Reddito soddisfacente	Numero Aziende	%
Si	363	36,16
No	641	63,84

Questa “insoddisfazione” può dipendere da fattori esterni come il mercato, oppure può dipendere dagli alti costi da sostenere. Tutto ciò potrebbe essere risolto attraverso ulteriori premi ai giovani oppure attraverso l’introduzioni di nuove politiche di mercato che tutelino i giovani.

La tabella che segue ci mostra come la maggior parte degli agricoltori intervistati fossero a conoscenza delle politiche riguardanti la loro categoria. Oltre 2/3 degli agricoltori, quindi, è informato sulle politiche agricole, e ciò dimostra come gli agricoltori non si interessano solo a ciò che riguarda l’agricoltura in sé, ma che si interessano anche di tutto ciò che circonda il loro settore.

Tabella 17 – Conoscenza delle politiche

	Numero Aziende	%
Si	702	69,92
No	302	30,08

In futuro, probabilmente, con l’insediamento di ulteriori giovani nell’agricoltura, la percentuale della categoria, che sarà a conoscenza delle varie politiche, sarà molto più alta rispetto a quella attuale, in quanto il fatto di essere a conoscenza delle politiche è condizionato, oltre che dal titolo di studio che l’agricoltore possiede, anche dalla capacità di aumentare la densità delle relazioni.

I corsi di formazione sono visti in maniera molto “scettica” dagli agricoltori intervistati (Tab. 18); ciò è dimostrato dall’imponente 79% , cioè 796 agricoltori su 1004, che non hanno seguito i corsi di formazione.

Tabella 18 – Beneficiari che hanno seguito corsi di formazione

	Numero Aziende	%
Si	206	20,52
No	796	79,28
Non risposto	2	0,20

È da notare, invece, che dei 206 agricoltori che hanno usufruito dei corsi di formazione, il 94% è rimasto soddisfatto da essi. Quindi in ottica futura è importante far sì che per i giovani agricoltori si dia maggior enfasi ai corsi di formazione o altre forme di stages.

Tabella 19 – Utilità dei corsi di formazione

Sono serviti/soddisfacenti	Numero Aziende	%
Si	194	94,17
No	11	5,34
Non risposto	1	0,49

Solo il 17,43% dei giovani agricoltori sarebbe disposto ad entrare a far parte di cooperative.

Tabella 20 – Beneficiari soci di cooperative

Socio Cooperative	Numero Aziende	%
Si	175	17,43
No	823	81,97
Non risposto	6	0,60

Questa percentuale così bassa, è dovuta soprattutto dalla mancanza di benefici e anche dalla mancanza di fiducia. Il fatto che si è poco propensi a far parte di cooperative, risulta essere un fattore negativo, in quanto cooperando si potrebbe godere di benefici legati al mercato.

Inoltre, il 41% dei giovani è iscritto ad organizzazioni di produttori, mentre 56% non è iscritto ad organizzazioni. Le motivazioni della mancata iscrizione sono dovute alla

mancanza di benefici e alla presenza di sfiducia. Lo stesso discorso vale anche per l'iscrizione ad organizzazioni professionali agricole, e la mancata iscrizione è dovuta anche in questo caso alla mancanza di benefici e della fiducia. Questa scarsa propensione ad associarsi riscontrata nei giovani agricoltori che hanno risposto all'indagine rappresenta sicuramente un limite. Da ciò identificare gli strumenti capaci di invertire la tendenza e favorire forme di associazionismo e cooperazione.

Tabella 21 – Beneficiari iscritti ad organizzazioni di produttori

	Numero Aziende	%
Si	412	41,04
No	565	56,27
Non risposto	27	2,69

Tabella 22 – beneficiari iscritti ad organizzazioni Professionali agricole

	Numero Aziende	%
Si	580	57,77
No	420	41,83
Non risposto	4	0,40

4.5 Conclusioni

Diversi studi evidenziano che la senilizzazione dell'agricoltura calabrese, assieme al basso livello di istruzione dei conduttori (circa un quinto dei conduttori sono privi di titoli di studio), potrebbe rappresentare un freno all'adozione e alla diffusione di innovazioni tecnologiche e organizzative.

A fronte di questa scarsa propensione dei giovani ad intraprendere l'attività agricola esiste, in Calabria, un tasso di disoccupazione del 26 %, che arriva al 42 % se si considera la sola componente femminile dei giovani in cerca di lavoro.

Tale situazione ha imposto, come abbiamo visto all'inizio di questo capitolo, l'applicazione di politiche atte a favorire l'insediamento dei giovani in agricoltura.

Analizzando l'evoluzione delle normative poste in atto in questa direzione a partire dagli anni ottanta, emerge che il problema, pur avvertito dagli amministratori regionali,

è stato affrontato con poca incisività, quasi sempre sulla base di input provenienti dall'esterno (leggi nazionali e regolamenti comunitari) che non integravano le normative emanate localmente ma vi si sovrapponevano, spesso entrando in competizione con esse. Competizione che vedeva la regione perdente sia in termini di risorse disponibili che di efficienza nell'attuazione.

C'è da aggiungere, inoltre, che la normativa locale sull'imprenditoria giovanile (L.R. 2/88 sostituita dalla L.R. n. 14/2000) non sembra particolarmente attenta al settore agricolo, atteso che viene inserito in quelli non prioritari.

L'intervento più specifico per l'insediamento dei giovani in agricoltura è rappresentato dalla misura 1.4.2 del P.O.M. Agricoltura 1994-1999 e, appunto, dalla Misura 4.14 del P.O.R. Calabria 2000-2006.

Dette Misure, che prevedevano un contributo forfettario all'insediamento pari a euro 15.000,00, elevato a euro 25.000,00 nel P.O.R. 2000-2006, hanno finanziato in dieci anni, circa 2200 imprese giovanili.

Non esistono, ad oggi, dati, ad eccezione di quelli localizzativi delle aziende, sull'impatto di tali misure sulla concreta realizzazione di imprese produttive da parte dei beneficiari.

L'impressione è che tali benefici vengano finalizzati al solo ricambio generazionale dei conduttori delle aziende interessate, trascurando, di fatto, l'aspetto relativo alla crescita e al consolidamento produttivo dell'impresa.

In sintesi, il giovane insediato rimane per lungo tempo "aspirante imprenditore" in balia di consulenti più o meno affidabili e, conseguentemente, l'azienda agricola stenta a diventare "Impresa agricola".

Per quanto attiene le norme per lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile, si può affermare che non esistono leggi esclusivamente orientate a favore di questa, se si pensa che anche la 215/92, specificatamente destinata all'imprenditorialità femminile, ammette alle agevolazioni anche gli uomini, sebbene soltanto in minoranza.

Si registra, però, all'interno delle norme di agevolazioni per i giovani, l'introduzione di criteri di priorità prevalentemente legata all'eliminazione di vincoli (procedurali, soggettivi, di settore, ecc.), quali ad esempio l'elevazione del contributo a fondo perduto, la priorità nell'esame e nell'accoglimento delle domande, ecc.

Si può concludere che le norme attuali manchino di attenzione verso la complessità che caratterizza la vita delle donne, l'interconnessione tra ambiti familiari e professionali, così come alla maggiore difficoltà da parte delle donne ad accedere alle informazioni, all'assistenza alla progettazione.

Il modello agricolo europeo sta vivendo una forte evoluzione: dal modello d'agricoltura familiare ad un modello d'impresa dove innovazione e nuove idee imprenditoriali sono la chiave del successo. Questo intenso processo di innovazione è caratterizzato da nuovi metodi di produzione e nuovi tipi di collaborazione, oltre che nuovi prodotti e servizi da offrire a tutta la collettività. L'agricoltore di oggi non persegue l'obiettivo di ridurre le spese, ma anche di analizzare la possibilità di differenziare la sua attività, con l'obiettivo di ottenere una maggior competitività territoriale.

I giovani agricoltori europei hanno dimostrato, nonostante le difficoltà congiunturali e strutturali del settore nell'ultimo decennio, di avere le capacità e le potenzialità per contribuire alla costruzione di un modello agricolo europeo diversificato, competitivo, innovativo, multifunzionale e sostenibile. Un modello che ha il territorio rurale e la comunità rurale al suo centro, dove l'agricoltura ne rappresenti la spina dorsale e non il fardello insostenibile, dove l'integrazione intersettoriale in termini di risposta alle esigenze della società sotto il profilo economico, ambientale e sociale, si svolga su un piano paritario, ma rispettoso delle funzioni proprie di ciascun settore.

E' sempre più evidente quindi l'esigenza di trovare e mettere in campo tutti gli strumenti che possano favorire l'insediarsi nel nostro settore di persone e di nuove professionalità che possano agevolare lo sviluppo e l'innovazione di un'agricoltura estremamente necessaria nei territori rurali europei. Un'agricoltura capace di essere componente essenziale e fonte di ricchezza del territorio in cui opera. Un'agricoltura capace di essere multifunzionale e in grado di offrire al territorio rurale beni e servizi che derivano dalle sue funzioni economiche, sociali ed ambientali. Un'agricoltura vincente e pienamente coerente con gli indirizzi della nuova PAC, riformata nel 2003. In questi anni, stiamo assistendo ad una forte globalizzazione dei mercati e ad una forte evoluzione della domanda dei consumatori a cui dovremo sempre più essere capaci di rispondere con l'introduzione di nuovi prodotti e con una maggior qualità e sicurezza delle nostre produzioni.

Questa strategia cerca di affrontare il bisogno urgente dell'UE di rilanciare la crescita economica, creare posti di lavoro e aumentare la nostra competitività. Questa è una delle maggiori priorità politiche dell'UE ed è necessario integrare questi obiettivi nel settore agricolo europeo. Inoltre, la strategia di Göteborg ha specificato che tutti i settori, incluso il settore agricolo, devono essere sostenibili a livello economico, ambientale e sociale.

Per migliorare la competitività della nostra agricoltura non servono solo imprese adeguatamente strutturate, ma imprenditori capaci di organizzarle e di gestirle.

Lo sforzo che la PA dovrebbe affrontare nei prossimi anni è quindi quello di spostare progressivamente l'attenzione dalle strutture produttive ai soggetti economici e dallo status di impresa ai risultati conseguiti dalle attività imprenditoriali.

In questo modo non solo si riaffermerebbe la centralità dell'imprenditore agricolo in quanto perno sul quale ruota lo sviluppo agricolo, ma il fattore umano assumerebbe un valore economico esplicito da incrementare e capitalizzare grazie anche alle risorse pubbliche.

La valutazione delle sole caratteristiche aziendali nella fase di accoglimento delle domande, è approssimativa e rischia di premiare quelle situazioni che meno hanno la necessità di accedere alle risorse pubbliche. La valutazione del fattore umano ed imprenditoriale diventa quindi cruciale per un razionale utilizzo delle risorse pubbliche in ambito di politica economica. Queste dovrebbero favorire la crescita imprenditoriale dei soggetti che mostrino di possedere un approccio razionale allo sviluppo aziendale.

Le dotazioni aziendali sono importanti, ma lo è ancora di più il fattore umano in un contesto di sviluppo socio-economico che richiede spiccate capacità di adattamento.

Una politica coerente di facilitazione del ricambio generazionale dovrebbe anche riflettersi sulla politica di formazione. Accanto alla formazione tecnica, che conserva la sua importanza, dovrebbe però essere dato maggiore spazio alle conoscenze connesse al nuovo ruolo multifunzionale dell'agricoltura: da quelle ambientali a quelle relative alla valorizzazione delle risorse locali e della tipicità dei prodotti, comprese nozioni di marketing e l'uso degli strumenti informatici e di Internet.

Si tratta di evidenziare l'importanza di un'agricoltura capace di essere realmente multifunzionale, in grado cioè di offrire al territorio rurale, oltre che prodotti agricoli e

derrate alimentari, anche beni e servizi derivanti dalle molteplici funzioni economiche, ambientali e sociali che essa svolge.

Un approccio che facilita l'insediamento delle imprese giovani, è quello dell'integrazione, intesa sotto diversi punti di vista. Integrazione degli strumenti comunitari, e in particolare della politica di sviluppo rurale e della politica di coesione. Ma anche integrazione interna alla politica di sviluppo rurale, a livello di assi, di pacchetti di misure e di singole misure, per creare un contesto di riferimento, un territorio vitale che permetta al giovane agricoltore di avere opportunità di reddito e di mettere in atto il proprio progetto di impresa.

Si avverte anche il bisogno di creare un pacchetto di misure per i giovani agricoltori. Dal punto di vista operativo, il Pacchetto di azione va costruito intorno al business plan, necessario per accedere alla misura di insediamento dei giovani agricoltori, attraverso il quale il giovane imprenditore agricolo è chiamato a rendere esplicito il proprio progetto aziendale e l'impegno alla sua realizzazione.

Certo, il premio di insediamento può costituire un'agevolazione in questa direzione, soprattutto se unito alla gestione degli incentivi agli investimenti in un quadro coerente, che premi effettivamente il progetto imprenditoriale del giovane e non semplicemente il suo status anagrafico. Nell'agricoltura di oggi e in quella che si può immaginare per il futuro, il compito precipuo dell'imprenditore consiste prima di tutto nella identificazione e nella cura progettuale del progetto imprenditoriale (la "business-idea") in un contesto in evoluzione, che richiede continui aggiustamenti, mentre le qualità richieste per la sua implementazione risiedono soprattutto nella sua capacità commerciale, organizzativa e gestionale.

Capitolo 5 - I piccoli comuni: popolazione, struttura produttiva e politiche

5.1 Introduzione

L'obiettivo di questo paragrafo è tentare di ricostruire le relazioni tra istituzioni, politica ed economia con riferimento ai piccoli comuni calabresi. A tal fine, gli studi di alcuni autori che leggono lo sviluppo come risultato di fattori non solo economici hanno rappresentato la base teorica per leggere e interpretare i dati quantitativi e qualitativi raccolti sulle caratteristiche socio-economiche dei piccoli comuni calabresi²⁴. Lo scopo è individuare le cause specifiche che hanno determinato la situazione di ritardo di sviluppo dei piccoli comuni calabresi al fine di proporre qualche elemento di riflessione sulle loro condizioni dello sviluppo alla luce delle politiche e dei modelli di *governance* che essi hanno conosciuto dal dopoguerra ad oggi. In Calabria, infatti, sono state sperimentate sia politiche esogene (incentivazioni finanziarie e interventi infrastrutturali) sia politiche endogene derivanti da un cambiamento della politica pubblica che ha sostituito al paradigma dello sviluppo dall'alto quello dello sviluppo locale dal basso, negoziato e concertato.

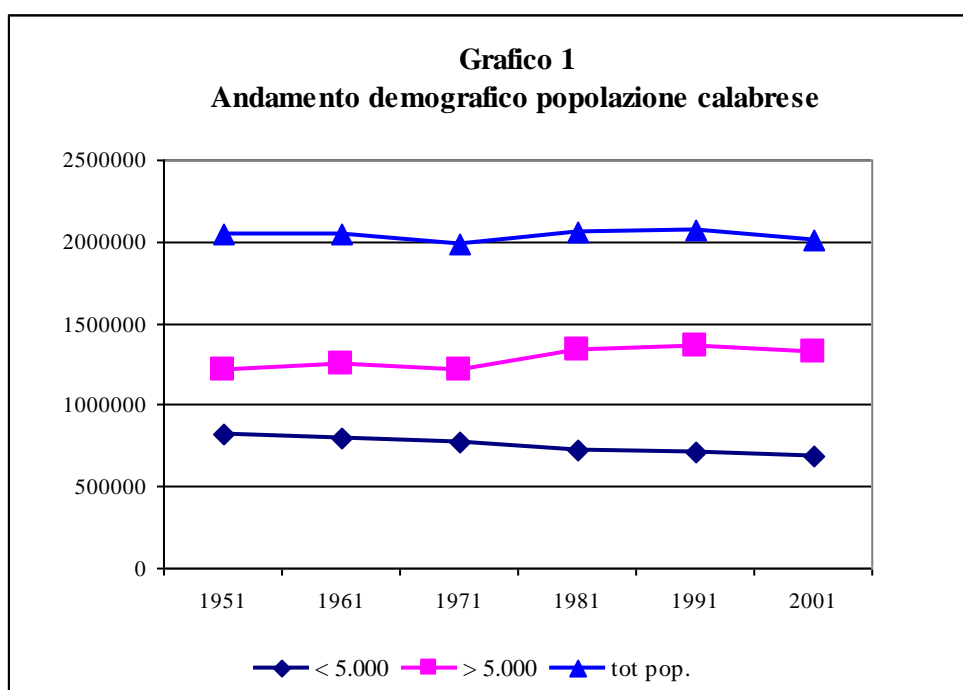
5.2 La struttura della popolazione

5.2.1 Popolazione e spopolamento

Il dato più evidente dell'andamento demografico dei piccoli comuni calabresi è il loro progressivo spopolamento che inizia nell'immediato dopoguerra. Infatti, se la popolazione regionale rimane stabile in cinquant'anni intorno ai 2 milioni di abitanti, cambia nel corso degli anni la sua distribuzione tra grandi e piccoli comuni e sul territorio. Per quanto riguarda il primo aspetto, mentre i grandi comuni acquistano popolazione per mantenerla poi negli anni successivi, i piccoli continuano il loro lento declino. Tuttavia, l'aumento della popolazione nei comuni più grandi è un aumento della densità della popolazione perchè il loro numero diminuisce: nel 1950 si contavano 100 comuni con più di 5000 contro gli 83 del 2001. Al contrario è aumentato il numero di piccoli comuni ed è diminuita la loro dimensione media. Se nel 1950 il numero

²⁴ I dati quantitativi utilizzati sono gli indicatori socio-economici illustrati nel capitolo 1 mentre i dati qualitativi derivano dalle interviste realizzate sul territorio dal gruppo di lavoro.

medio di abitanti di un piccolo comune era pari a 2700 nel 2001 questo numero è sceso a poco più di 2000. Nel 1950 i piccoli comuni erano 306 nel 2001 sono 326. Il comportamento è diverso all'interno dei piccoli comuni. I comuni piccolissimi perdono abitanti mentre i comuni intermedi mantengono costante il loro numero medio di abitanti nel corso degli ultimi 50 anni. Il numero di comuni piccolissimi aumenta mentre diminuisce drasticamente quello dei comuni intermedi. In questo arco temporale si registrano nuovi processi di addensamento (tra Cosenza, Rende e Castrolibero, lungo le direttrici di sviluppo Catanzaro-Lamezia, nuove aree urbane tra Locri e Siderno, Corigliano e Rossano ecc.).

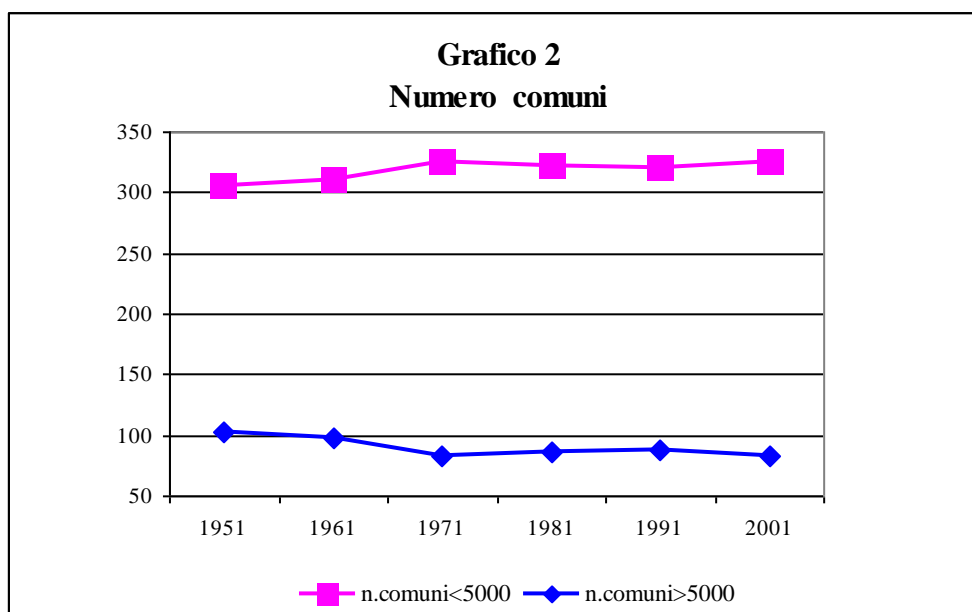


I dati sullo spopolamento indicano che è molto facile diventare piccoli ed è difficile diventare grandi. Infatti, se si guarda agli ultimi 30 anni il 77% dei piccoli comuni è in regresso, perde popolazione cioè, il 20% è dinamico (acquista popolazione) mentre il 3% è stabile. I comuni dinamici hanno un tasso di spopolamento inferiore alla media regionale (possiamo chiamarli avanzati) mentre i comuni in regresso si spopolano ad un tasso superiore alla media regionale. Il dato sullo spopolamento accomuna i piccoli ai grandi, eccezion fatta per i capoluoghi di provincia.

Se si guarda al lungo periodo (dal 1950 ad oggi) la difficoltà di diventare grandi è ancora più evidente: solo l'1% dei comuni acquista popolazione mentre il 53% è in regresso e il restante 46% è stabile.

Si assiste, quindi, da un lato ad un polverizzazione dei centri abitati e dall'altro, ad un addensamento della popolazione in e intorno ai pochi centri urbani.

La crisi dei piccoli comuni inizia negli anni cinquanta come la cosiddetta crisi dei presepi (F. Compagna, 1980), dei centri di montagna, “vicini ma inaccessibili” (G. Soriero, 1980, pag. 724). A partire da quegli anni, tale crisi diventa la nota dominante della regione. Essa si riversa a valle, con l'utilizzo intensivo delle pianure e dei litorali: quei centri isolati adesso si toccano, ma si tratta di una contiguità solo edilizia perchè continuano ad essere piccoli e separati dal punto di vista economico e socio-culturale²⁵. Questo squilibrio territoriale, nato in quegli anni e che caratterizza la regione è il risultato delle politiche macroeconomiche che si sono susseguite a partire dagli anni cinquanta che ne hanno accentuato i caratteri.



²⁵ “La crescita edilizia senza regole può essere interpretata come una proiezione del tradizionale isolamento degli spazi; l'isolamento porta alla ricerca di soluzioni individuali, alla dispersione dell'interesse collettivo. L'altra faccia della medaglia dell'edificazione indiscriminata è l'assenza di pianificazione, di governo del territorio e di politiche di sviluppo territoriali dei poteri pubblici. Il settore edilizio riassume ciò che è stato definito la distorsione strutturale del modello di sviluppo dipendente che si è affermato in Calabria. In assenza di solidi orizzonti produttivi, l'occupazione di pezzi del territorio diventa l'unico sbocco dell'economia” (G. Soriero, 1980, pag. 725).

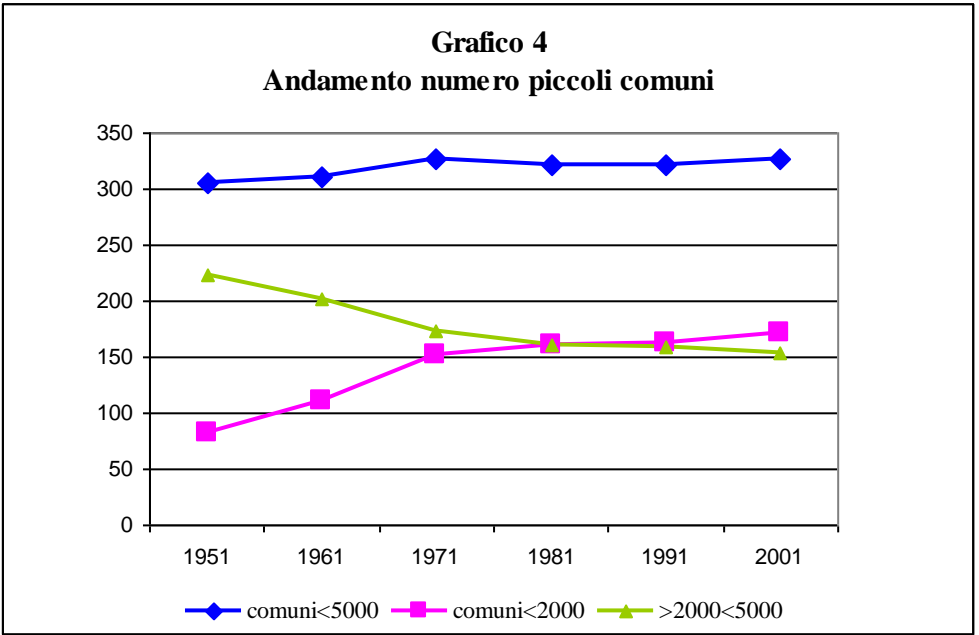
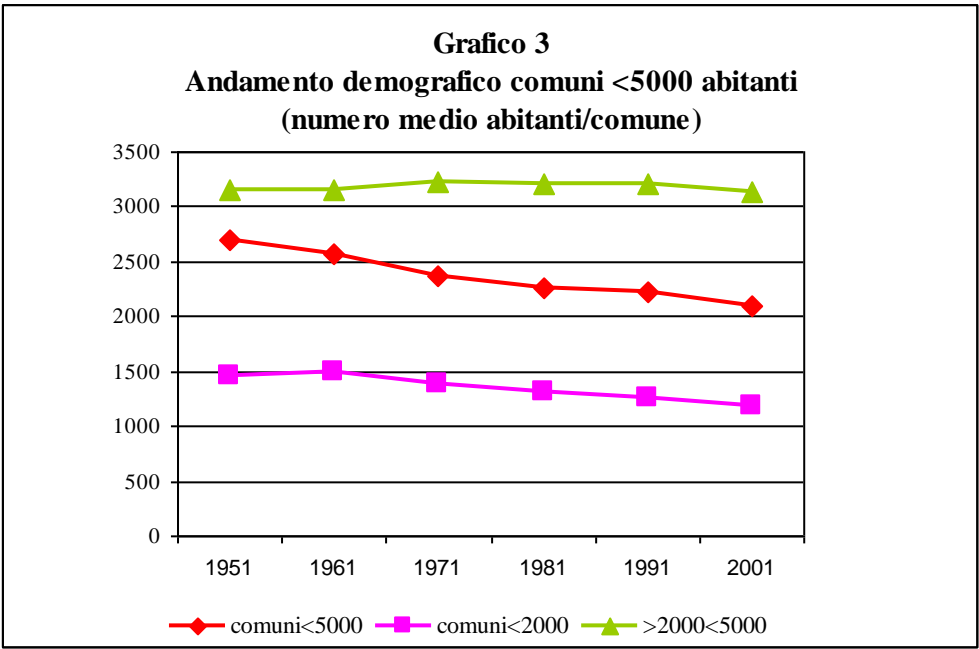
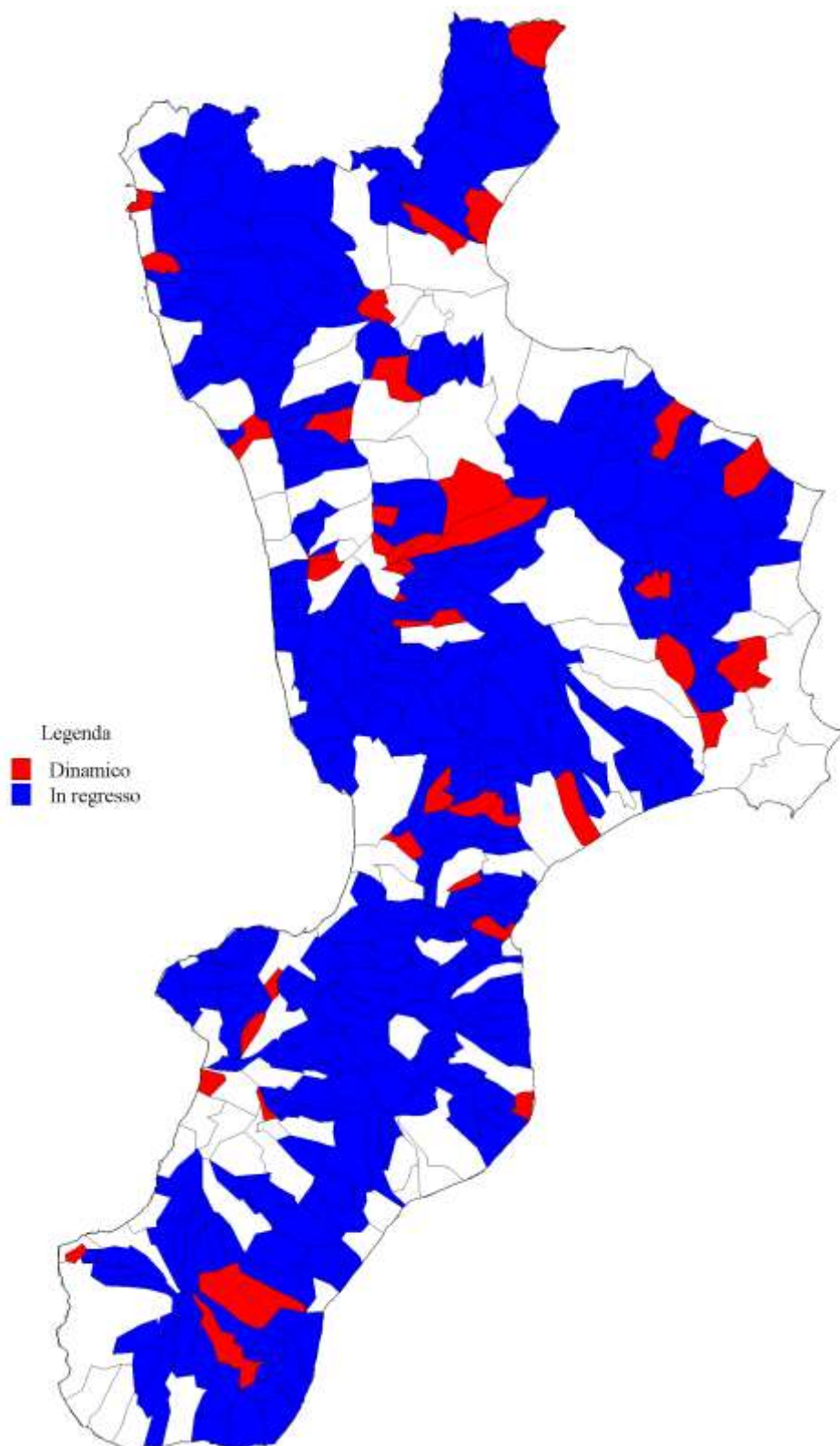


Figura 1 – Spopolamento piccoli comuni



5.2.2 L'età dei piccoli comuni

La distribuzione della popolazione per fasce di età nei piccoli comuni si differenzia dalla distribuzione media regionale e da quella dei comuni più grandi. Nei piccoli comuni, la distribuzione per fascia di età evidenzia una maggiore incidenza di giovani nei decenni precedenti (da 2,50 nel 1971 a 1,24 nel 1991 contro rispettivamente i 2,93 e 1,57 della regione e i 3,27 e 1,80 dei comuni più grandi). Nel corso degli ultimi decenni, si registra, in Calabria, un costante e considerevole invecchiamento della popolazione, con ripercussioni di rilievo sull'indice di ricambio generazionale che passa da circa 3 giovani ogni anziano, nel 1971, a poco meno di circa 1 giovane ogni anziano, nel 2001. Il problema dell'invecchiamento della popolazione è più sentito nei piccolissimi centri (<2000 abitanti) in cui la quota della popolazione anziana è maggiore rispetto agli altri piccoli comuni. Nei piccolissimi comuni della provincia di Crotona per ogni giovane ci sono due anziani e nelle altre province i dati si discostano poco da questa proporzione. I piccoli comuni della provincia di Vibo sono invece quelli in cui ancora i giovani riescono a controbilanciare gli anziani in un rapporto che si avvicina all'unità. I valori nei piccoli comuni si mantengono comunque a livelli più bassi di quelli medi regionali e di quelli medi dei comuni più grandi.

Tabella - 5.1 Ricambio Generazionale (2001)

Province	Pop. < 14/ Pop > 65				TOTALE
	> 2.000		< 2.000		
	< 5.000	< 2.000	< 5.000	> 5.000	
Cosenza	0,75	0,66	0,87	1,04	0,92
Catanzaro	0,79	0,62	0,92	1,11	0,96
Crotone	0,79	0,53	0,97	1,45	1,24
Vibo Valentia	0,94	0,88	0,97	1,11	1,01
Reggio Calabria	0,85	0,62	0,88	1,04	0,98
Regione	0,81	0,67	0,79	1,09	0,98

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Osservando l'indicatore sintetico della struttura per classi di età (0-14 anni/>65 anni) per provincia, il valore conferma in tutte le province la tendenza all'invecchiamento. Si assiste ad una diminuzione della popolazione giovanile a discapito di quella anziana con un rapporto che si approssima all'unità (1 giovane per ogni anziano). Ci troviamo di fronte ad un dato che evidenzia un fenomeno particolarmente importante ed ambiguo.

Per chi guarda alle prospettive di sviluppo del territorio una buona presenza di giovani in aree rurali può apparire come un segno confortante. Ma se si guarda al mercato del lavoro più in generale il fenomeno mostra una situazione non certo facile. In altri termini, esso ci rivela che la società locale si troverà in futuro a far fronte a domande di assistenza socio-sanitaria, di istruzione e formazione, di servizi culturali e di lavoro il cui volume è prevedibilmente rilevante. Assumendo l'indicatore demografico come indirettamente significativo delle possibili tendenze di ricambio rispetto al mercato del lavoro ci troviamo di fronte ad una eccedenza che probabilmente supera le possibilità attuali di crescita e sviluppo. Se per certi versi la marcata presenza di giovani potrebbe indicare una certa vitalità delle aree, per molti altri aspetti – soprattutto in considerazione degli alti indici di disoccupazione – tale presenza è fortemente preoccupante. Può indicarci situazioni destinate a subire notevoli tensioni se il trend nelle aree non invertirà il cammino.

5.2.3 L'istruzione dei piccoli comuni

La diffusione della scolarizzazione ha determinato nei piccoli comuni, come d'altronde in tutto il contesto regionale, una progressiva crescita del livello medio di istruzione (diplomati + laureati sul totale residenti), che passa nel periodo intercensuario 1971/2001 dall'8% circa al 30% circa. Pur tuttavia, dai dati sul grado di istruzione della popolazione emerge una situazione abbastanza critica. Benché la media regionale si situi ad un livello marginale (40% circa), quella media dei piccoli comuni è di circa 10 punti percentuali più bassa.

Con riferimento al Censimento del 2001, nei piccoli comuni i diplomati e laureati rappresentano il 32% della popolazione residente con più di 25 anni di età, a fronte del 44% della Regione e del 51% circa dei comuni più grandi. Seppur in presenza di uno sbalzo consistente, dal 1971 al 1991, allarmante rimane la situazione nei piccoli comuni dove i valori sono di 20 punti percentuali più bassi dei comuni più grandi.

Il grado di istruzione della popolazione può influenzare la trasformazione della realtà economico-produttiva, nel senso che la presenza di capitale umano può favorire un maggior dinamismo verso l'innovazione e innescare processi di sviluppo.

Tabella - 5.2 Istruzione (2001)

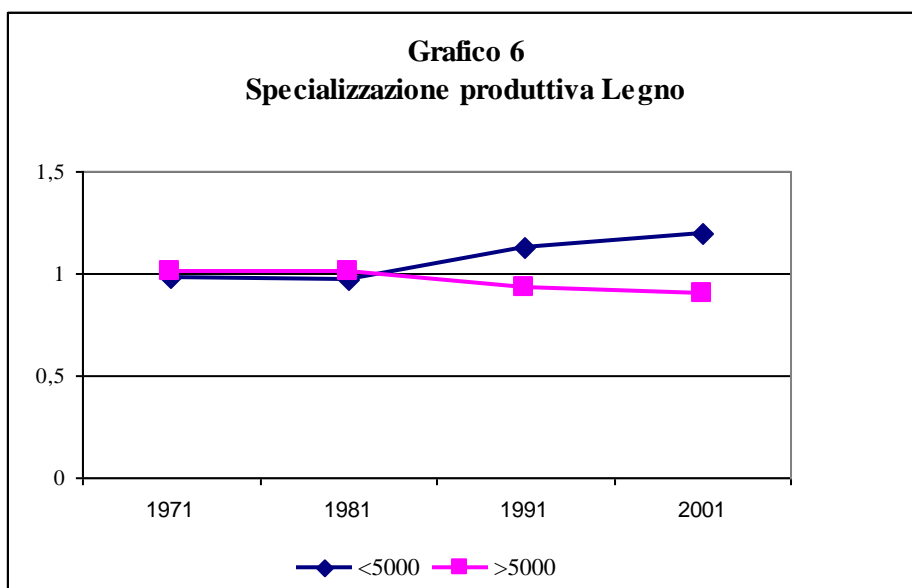
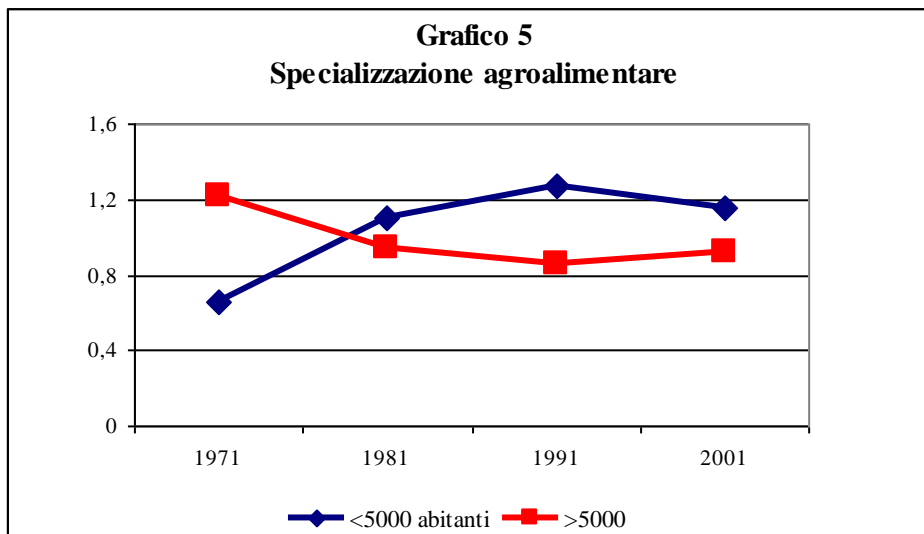
Province	% Pop. con Diplom. Sup. + Laurea/Pop. >25 anni					Totale
	< 5000	< 1000	> 1000 < 2000	> 2000 < 5000	> 5000 ab.	
Cosenza	34,2	26,8	30,2	36,7	52,0	45,1
Catanzaro	32,9	25,5	29,0	34,9	52,0	43,9
Crotone	34,1	28,6	33,9	34,7	41,0	39,3
Vibo Valentia	30,3	33,8	30,4	30,1	51,9	39,3
Reggio Calabria	31,3	24,8	27,9	33,8	51,2	45,8
Regione	32,8	26,5	29,8	34,6	50,7	44,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

5.3 La struttura produttiva dei piccoli comuni

I grafici 5,6,7 e 8 mostrano l'andamento degli indici relativi alla specializzazione nel settore agroalimentare, legno, alta tecnologia delle imprese dei comuni calabresi dagli anni settanta ad oggi; mentre, il grafico 8 mostra i dati relativi alla concentrazione produttiva²⁶. I dati sulla specializzazione agroalimentare e nel settore del legno mostrano che la debolezza strutturale del settore manifatturiero calabrese è scaricata sui piccoli comuni; si tratta di settori con forti vincoli localizzativi, sostanzialmente protetti dalla concorrenza extraregionale che difficilmente possono generare uno sviluppo autopropulsivo. A partire dagli anni settanta i piccoli comuni si specializzano in questi settori rispetto ai grandi. Tuttavia, la crescente specializzazione nel settore agroalimentare dei piccoli comuni può nascondere aspetti positivi se si considera che il 30% di essi ha un prodotti tipico, percentuale che è sicuramente superiore se si considerano tutti i prodotti tradizionali espressione del saper fare locale. Lo stesso vale per la specializzazione produttiva nel settore del legno.

²⁶ Gli indicatori utilizzati sono illustrati nel capitolo 1 al quale si rimanda.



Ma se caratteristica del sistema economico calabrese è la scarsa specializzazione nelle attività produttive “moderne” libere da vincoli localizzativi, i piccoli comuni sembrano invece differenziarsi rispetto a questa debolezza strutturale: infatti, i piccoli comuni sono anche high tech, diventano cioè specializzati nell’alta tecnologia anche se in questo caso non superano i grandi. Tuttavia, il trend di crescita è evidente. Anche in questo caso essere piccolissimi non è un ostacolo. Per esempio, i piccolissimi comuni

della provincia di Cosenza nel 2001 registrano un tasso di specializzazione nell'alta tecnologia superiore alla media regionale.

Altro elemento positivo riguarda la concentrazione produttiva; sebbene l'indice rimanga inferiore a quello dei comuni maggiori, esso aumenta nel corso degli ultimi trent'anni; anche in questo caso i piccolissimi comuni non mostrano debolezze. In particolare, la metà dei piccoli comuni calabresi in questo arco temporale ha visto aumentare la concentrazione produttiva nel proprio territorio. Possiamo definire questi comuni dinamici. Tra questi comuni dinamici il 20% registra valori superiori alla media regionale. Tuttavia c'è molta strada da fare perché i comuni dinamici sono ancora incapaci di attrarre lavoro dall'esterno perché solo il 6% è attrattivo. E poi la restante metà dei comuni è in regresso e anche in notevole ritardo rispetto alla media regionale. I comuni che registrano una certa vivacità imprenditoriale acquistano anche popolazione e riescono così ad invertire la tendenza allo spopolamento che caratterizza i piccoli comuni. Ma la dinamicità economica interessa, salvo eccezioni, i comuni che si trovano nelle zone di pianura e nelle valli, lungo importanti vie di comunicazione stradale oppure i comuni limitrofi ai capoluoghi di provincia.

Figura 2 – Specializzazione agroalimentare

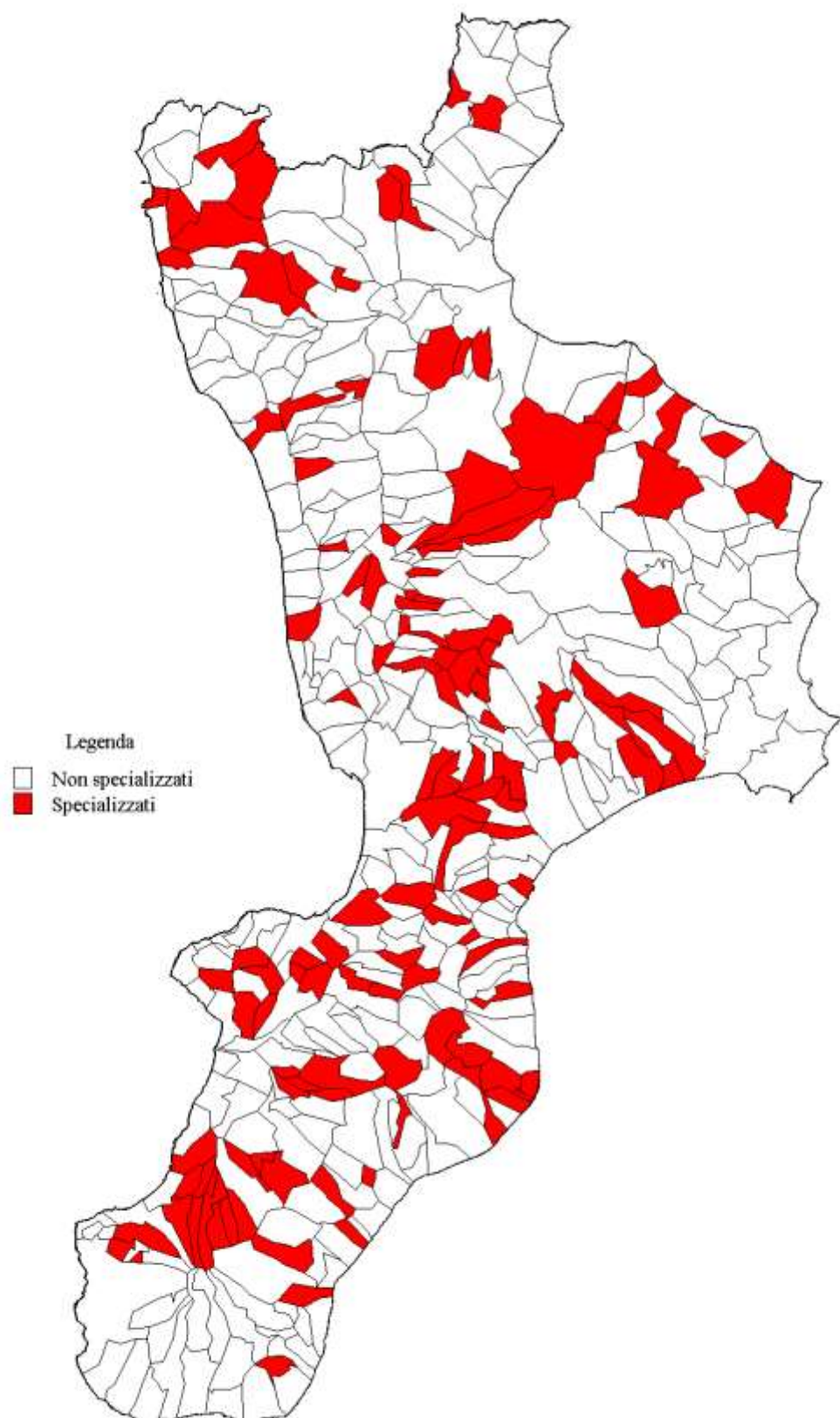


Grafico 7
Specializzazione Alta Tecnologia

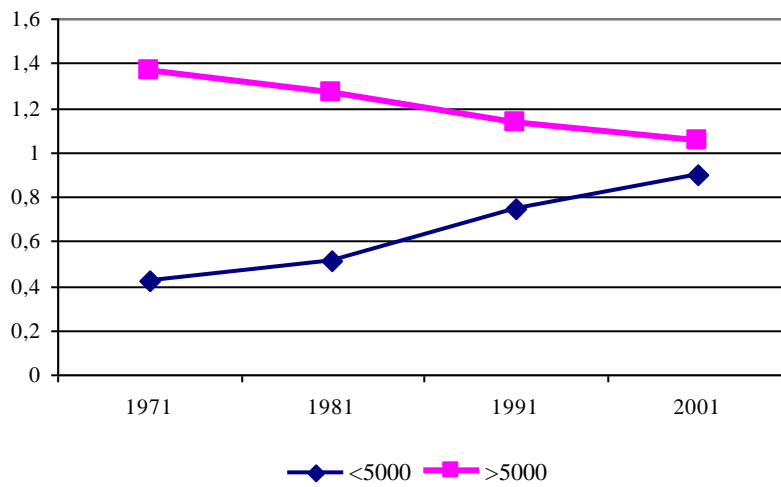
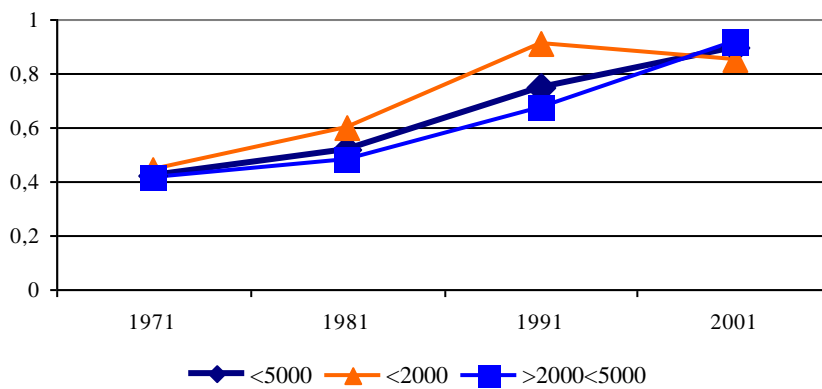
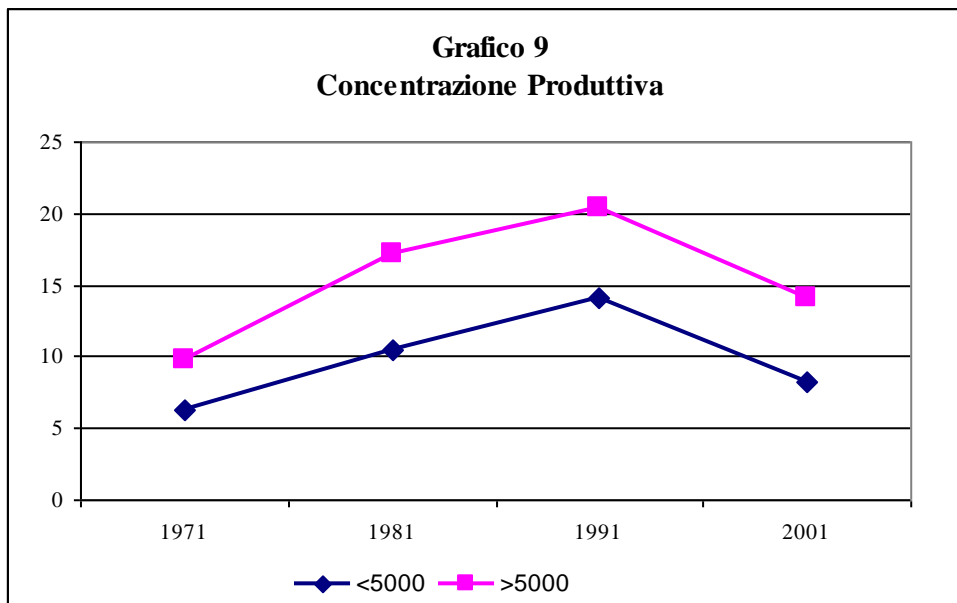
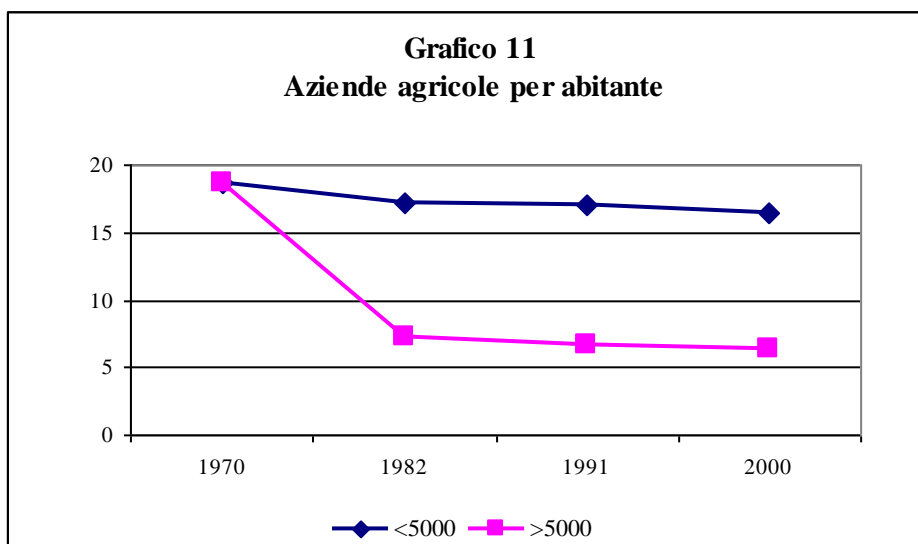


Grafico 8
Specializzazione Alta Tecnologia Piccoli Comuni





I comuni di montagna sono sostanzialmente estranei a questo processo. Le eccezioni però ci dicono che l'isolamento fisico non necessariamente condanna alla marginalizzazione economica. I dati, infatti, mostrano esperienze puntiformi di dinamicità economica anche nei comuni isolati dal punto di vista geografico che acquistano anche popolazione.



L'agricoltura riveste invece ancora un peso preponderante nei piccoli comuni rispetto a quelli di grandi dimensioni. Un cittadino di un piccolo comune ha a disposizione più del doppio di aziende agricole rispetto ad un residente di un comune superiore ai 5000 abitanti. Tale indice nel corso degli ultimi trent'anni è diminuito di poco al contrario di quanto è successo nei comuni più grandi. Esso ci dice della scarsa complessità del sistema economico dei piccoli comuni. A questo dato bisogna aggiungere che il 25% dei piccoli comuni calabresi si trova in aree Parco.

Tuttavia, se si guarda invece alla ruralità²⁷ dei piccoli comuni in Calabria esistono diversi comuni rurali e al loro interno situazioni molto diversificate dove il ruolo dell'agricoltura è abbastanza marginale.

Aree	Tasso di incidenza Comuni con spopolamento	Tasso di incidenza Comuni con < 5000 abitanti	Tasso di incidenza Comuni con < 1000 abitanti
Aree urbane	50,0	0,0	0,0
Aree rurali urbanizzate ad agricoltura intensiva e specializzata	69,0	61,9	9,5
Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata	80,0	60,0	6,7
Aree rurali intermedie diversificate	68,8	78,1	12,5
Aree rurali intermedie ad agricoltura estensiva	64,9	87,7	5,3
Aree rurali in ritardo di sviluppo	80,9	86,2	20,4
Totale	75,1	80,4	15,2

Fonte: PSR 2007-2013 Regione Calabria

Infatti, in una situazione di ruralità diffusa è evidente che alcune di queste aree presentano gradi di sviluppo (Anania, Cersosimo e Costanzo, 2001) superiori a quelli medi regionali: è il caso della Piana di Sibari, della Valle del Crati, dell'asse Lamezia-Catanzaro, della Piana di Gioia Tauro. D'altra parte se esiste una correlazione positiva tra tasso di occupazione in agricoltura e spopolamento, si evince anche che in alcune aree dove esiste una robustezza economica dell'assetto produttivo agricolo esistono dei comuni che acquistano popolazione. E' il caso di alcune aree di pianura prima

²⁷ Il concetto di ruralità continua ad essere un oggetto abbastanza misterioso. A tutt'oggi non è stato ancora prodotto un set di indicatori capace di soddisfare tutti (Saraceno, 1993). Quelli più comunemente usati fanno riferimento alla densità della popolazione, alla presenza di attività agricole che si contrappongono alle realtà urbane più densamente popolate e con attività industriali e terziarie.

evidenziate. Sono purtroppo esempi isolati come ad esempio nella Piana di Sibari dove esistono segni di distrettualizzazione agroindustriale. Ma importanti appaiono altri centri di vera e propria eccellenza, come il porto di Gioia Tauro, oppure come i poli turistici di Tropea-Capo Vaticano, del Soveratese e di Isola Capo Rizzuto.

Un primo problema da sfatare è, quindi, quello di associare automaticamente la ruralità all'arretratezza e all'agricoltura (AA.VV., 1992; De Benedictis, 1990). Quello che manca è il rapporto tra i punti di eccellenza e tra le imprese dinamiche. In altre parole "la strutturazione di sistemi economico-territoriali coesi, integrati" che non riescono ad espandersi e a dare vita ad effetti moltiplicativi e di diffusione sul territorio.

5.4 Alcune considerazioni di sintesi

Prima di entrare nel merito delle indicazioni emerse, può essere utile sviluppare alcune considerazioni di sintesi, evidenziando gli elementi che, in positivo o in negativo, sembrano caratterizzare i piccoli comuni

In primo luogo, appare evidente come il patrimonio naturalistico, ambientale e storico-culturale venga concepito come una risorsa fondamentale su cui innescare un progetto di sviluppo, incentrato sul turismo e sulle risorse endogene. Molti testimoni privilegiati hanno sottolineato che questa ampia dotazione costituisce una risorsa in gran parte inespresa se non sotto e mal utilizzata. Le cause principali vanno ricercate, da un lato, nel degrado che caratterizza lo stato di conservazione del patrimonio culturale ed ambientale, dall'altro, nell'incapacità di elaborare interventi integrati ed innovativi, in grado di coniugare la tutela con la valorizzazione.

In secondo luogo, molti intervistati hanno indicato nel capitale umano disponibile, pur stigmatizzando i ritardi che caratterizzano il grado di istruzione dell'area, un'altra importante risorsa su cui far leva ai fini dello sviluppo endogeno.

In terzo luogo, è stata segnalata l'esistenza di alcuni specifici vantaggi di tipo localizzativi che dovrebbero essere adeguatamente valorizzati nell'ambito di un progetto integrato finalizzato ad accelerare le dinamiche di sviluppo locale.

Infine, si è fatto esplicito riferimento all'esistenza di un tessuto produttivo a carattere prevalentemente endogeno, incentrato sull'agricoltura, che nel corso degli anni ha evidenziato una discreta capacità di sviluppo.

Per ciò che riguarda i punti di debolezza, quelli richiamati con maggior forza riguardano:

- le inefficienze della Pubblica Amministrazione regionale e locale, indicate, da una buona parte degli intervistati, come uno dei principali ostacoli all'ammodernamento e allo sviluppo. Le cause principali vanno ricercate sia nello scarso livello qualitativo della classe politica e della classe dirigenziale, incapace di svolgere un ruolo di programmazione e indirizzo, ma preoccupata ad esercitare il proprio potere di intermediazione, che nella bassa qualificazione media del personale tecnico ed amministrativo e, più in generale, nelle evidenti inefficienze implicite nell'attuale modello organizzativo proprio della Pubblica Amministrazione (scarso coordinamento tra Enti, ecc.).

- le carenze più o meno diffuse riscontrabili nelle infrastrutture delle aree interne, a causa della scarsa integrazione fra i sistemi viari esistenti, che diventa un nodo rilevante per superare non solo il gap tra le aree costiere e di pianura e quelle montane ed interne, ma anche la marginalità geografica in cui versa gran parte del territorio interessato.

Dalle interviste effettuate si è potuto riscontrare una forte convergenza di opinioni, seppur con intensità diverse, sui principali fattori che possono considerarsi come rilevanti punti di forza del territorio. I principali risultano essere i seguenti:

- la presenza di un patrimonio naturalistico ed ambientale di grande pregio che costituisce una potenzialità di grandissimo rilievo. Molti intervistati ricordano come la Calabria rappresenti la terza Regione italiana per porzione di territorio protetto [Rif. Bibliografia]. Alcuni di loro sottolineano tuttavia l'effettiva difficoltà a percepire il patrimonio ambientale locale come una reale opportunità di sviluppo a causa di una scarsa attitudine a conciliare la tutela e conservazione dell'ambiente e del paesaggio con le azioni di valorizzazione a fini turistici e di promozione dello sviluppo a causa di un forte ed accentuato campanilismo che vincola qualsiasi azione di sviluppo.

- la presenza di poche imprese di eccellenza in grado però di agire da modello per l'imprenditoria locale. Oggi la presenza di un'agricoltura forte e moderna, accanto a stabilimenti industriali, costituisce un importantissimo stimolo alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo locale, sia per la domanda di subfornitura indotta e sia perché queste aziende, molto spesso, sono in grado di agire da modello per l'imprenditoria locale e da formazione sul campo.

- la presenza di un'economia diversificata sviluppatasi in armonia con l'ambiente e le risorse del territorio.

Sul versante opposto, i fattori percepiti come ostacolo alla crescita e allo sviluppo locale, sono così sintetizzabili:

- la debolezza strutturale delle PMI e lo scarso sviluppo dei servizi alle imprese. La struttura delle PMI appare negativamente contrassegnata da alcuni fattori di inadeguatezza, quali la bassa propensione all'innovazione sia di prodotto che di processo, i vincoli di natura finanziaria alla crescita delle dimensioni delle imprese, l'insufficiente livello di capitalizzazione che pone, tra gli altri, vincoli spesso insormontabili all'accesso al credito, un assetto organizzativo tradizionale, incentrato sulla figura dell'imprenditore, la bassa dimensione delle imprese e la scarsa collaborazione fra le stesse. I problemi connessi alla piccola dimensione potrebbero essere in parte superati se ci fosse nell'imprenditoria locale un atteggiamento di minor chiusura nei confronti della collaborazione interaziendale. La debolezza strutturale ha anche condizionato l'azione di supporto alle attività produttive. L'offerta di servizi alle imprese risulta carente soprattutto per la scarsa tendenza da parte delle PMI locali a domandare servizi avanzati che esulino dalle consulenze di carattere più ordinario. Pesa, inoltre, l'assenza di reti (di servizi, di tecnologie, di commercializzazione) che possano supportare lo sviluppo delle imprese e favorire processi di integrazione.

- l'assenza di capitale sociale, valori culturali e attitudini favorevoli allo sviluppo. Alcuni testimoni privilegiati hanno collocato tra i principali vincoli allo sviluppo l'assenza di capitale sociale, cioè la mancanza di forme organizzative e di aggregazione che favoriscono l'affermazione di una cultura dello sviluppo. Una spia della presenza di atteggiamenti favorevoli allo sviluppo è rappresentata dall'accentuata

propensione alla progettazione integrata che caratterizza un'ampia porzione del territorio.

5.5 Metodi e strumenti per un futuro da grandi

Secondo la letteratura sull'andamento demografico dei comuni italiani, nei prossimi anni vi sarà una interruzione della tendenza demografica storica, in quanto i piccoli comuni diventeranno luoghi appetibili. Si assisterà ad un esodo dalle città a favore dei piccoli centri che gravitano in un raggio di chilometri che consentirà il pendolarismo. Vi sarà un saldo positivo della mobilità verso i piccoli centri. La popolazione aumenterà nelle zone economicamente più dinamiche e diminuirà nei territorio più periferici. I prossimi anni saranno caratterizzati dalla decadenza dei comuni montani e dei comuni poco connessi ai grandi e medi centri e lontani dalle grande direttrici su cui continueranno a viaggiare cose, persone, informazioni.

Un fattore decisivo per le tendenze demografiche dei piccoli comuni sarà dunque la mobilità e quindi l'evoluzione delle reti stradali e ferroviarie e telematiche.

Cosa occorre fare per cogliere i punti di forza, trasformarli in opportunità e quindi invertire la tendenza alla marginalizzazione economica e sociale dei piccoli comuni?

Da dati emerge che i piccoli comuni hanno le risorse sia in termini di beni che di capitale umano necessarie per avviare circuiti di sviluppo. Tuttavia questo non avviene. Siamo ancora molto lontani da un vero e proprio approccio in termini di sviluppo locale, perché l'ente – sia per la scarsità di risorse a disposizione, che soprattutto per limiti culturali e tecnici, svolge questo ruolo in maniera assai spesso meramente difensiva, puntando cioè a tamponare in modo precario e parziale particolari emergenze. I limiti tecnici riguardano la capacità di predisporre progetti che abbiano un respiro temporale, che integrino le diverse risorse esistenti, valorizzino il territorio in questione e creino occupazione.

Gli studi sulle politiche di sviluppo in contesti economici deboli, le esperienze di successo, la politica europea per lo sviluppo rurale e locale indicano i metodi e gli strumenti adatti.

L'efficacia della programmazione nelle aree rurali richieda nella sua impostazione, alcuni presupposti essenziali:

- uno *sviluppo endogeno* e finalizzato, attento ai bisogni e alle istanze della comunità locale che è vista come il principale attore del proprio sviluppo;

- la necessità di una visione globale e territoriale in opposizione agli approcci tradizionali prevalentemente settoriali; L'individuazione e l'implementazione di azioni integrate e multi-settoriali, ovvero, che sviluppano un approccio di sviluppo locale globale, organizzando una coalizione di attori rurali.

- aumentare la partecipazione: un allargamento delle categorie dei soggetti chiamati a partecipare ai processi di definizione della politica; bisogna aumentare o creare la governance cioè accrescere e/o costruire le capacità organizzative delle comunità locali. Bisogna cioè organizzare una coalizione di attori locali, organizzazioni pubbliche, private, civili operanti sul territorio, per perseguire insieme obiettivi comuni. Gli attori locali interessati allo sviluppo del territorio devono essere pertanto sin dall'inizio coinvolti nella costruzione della strategia di sviluppo.

- una adeguata cooperazione tra il pubblico ed il privato: la crescente rarefazione nei piccoli comuni dei servizi al cittadino rende necessario trovare soluzioni che coinvolgano anche i privati nella fornitura dei servizi.

Riferimenti Bibliografici

ANANIA G. - CERSOSIMO D. - COSTANZO G. D. (2001): Le Calabrie contemporanee. Un'analisi delle caratteristiche dei sistemi economico-produttivi sub-regionali, in Anania G. (a cura di), *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.

CASTELLOTTI T. E GAUDIO F. (2006): I Gal in Calabria tra tradizione e innovazione: learning by doping, in Cavazzani A., Gaudio G. e Sivini S. (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

CATANZARO R. - PISELLI F. - RAMELLA F. E TRIGILIA C. (2002), Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali, Bologna, Il Mulino.

CERSOSIMO D. (2000): Sulle tracce dei distretti, in Cersosimo D. - Donzelli C. (a cura di), *Mezzo Giorno*, Roma, Donzelli editore.

CERSOSIMO D. - WOLLEB G. (2001): Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, in *Stato e Mercato*, n. 63.

CERSOSIMO D. (2006): La programmazione negoziata tra vincoli istituzionali e sviluppo partecipativo, Cavazzani A. – Gaudio G. – Sivini S. (a cura di), *Politiche, Governance e Innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1988): *Il Futuro del mondo rurale*, Bruxelles.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (1996): *Il libro verde sul commercio*, Bruxelles.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001): *La governance europea*, Bruxelles.

COMPAGNA F. (1980): Sibari rivisitata, in Placanica A. e Bevilacqua P. (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, Torino, Einaudi.

GAUDIO G. - ZUMPARO C. (2006): L'iniziativa comunitaria Leader in Italia: fattori di successo e criticità, Cavazzani A. – Gaudio G. – Sivini S. (a cura di), *Politiche, Governance e Innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

GAUDIO G. – ZUMPANO C. (2006): Coalizioni istituzionali e sviluppo locale in contesti rurali. Apprendimenti da un caso di studio nel Mezzogiorno, Cavazzani A. – GAUDIO G. – SIVINI S. (a cura di), *Politiche, Governance e Innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

GRAZIANI A. (1979): (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino.

LEGAMBIENTE, CONFCOMMERCIO (2000), L'Italia del disagio insediativi. Investire sul belpaese: servizi territoriali diffusi per la competizione globale, Indagine serico-Gruppo Cresme, Roma, 27 settembre.

LEGAMBIENTE, COLDIRETTI (2005), L'indagine delle qualità agro-territoriali. Primo rapporto sulle qualità agro-territoriali delle regioni ed il contributo dei piccoli comuni, Roma, 24 febbraio.

LUCATELLI S. – MONTELEONE A. (2005): Gli esiti del seminario “Valutazione e sviluppo delle aree rurali”, Lucatelli S. – Monteleone A. (a cura di), *Valutazione e sviluppo delle aree rurali: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo*, Materiali UVAL, n. 7.

MANTINO F. (2001): La complementarità tra il Leader e le altre politiche per le aree rurali italiane: opportunità e vincoli, *Rivista reteLeader*, n.7.

MARINI M. (2001): Valori culturali e crescita economica: un'analisi esplorativa dei dati regionali italiani, in Anania G. (a cura di), *Scelte pubbliche, strategie private e sviluppo economico in Calabria*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore.

MIRABELLI M. (2001): *L'istituzionalismo amorale*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore.

SARACENO E. (1993): Dall'analisi territoriale dell'agricoltura allo sviluppo rurale, in *La Questione Agraria*, n. 52.

SEN A. (2002): *Globalizzazione e Libertà*, Milano, Mondatori.

SERAVALLI G. - WOLLEB G. (2002): *Economia dello sviluppo locale*, dattiloscritto.

SODA G. (2004): Territori di progetto, progetti di territorio: luci ed ombre della progettazione integrata in Calabria, *Meridiana*, nn.50-51.

SORIERO G. (1980): Le Trasformazioni recenti del territorio, in Placanica A. e BEVILACQUA P. (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, Torino, Einaudi.

STORTI D. (2005): L'approccio integrato, Monteleone A. (a cura di), *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità*, Quaderno n.1, Roma, INEA.

TINO P. (1980): L'industrializzazione sperata, in Placanica A. e Bevilacqua P. (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Calabria*, Torino, Einaudi.

TRIGILIA C. (1988): Le condizioni “non economiche” dello sviluppo: problemi di ricerca sul mezzogiorno d'oggi, in *Meridiana*, n. 2, gennaio.

TRIGILIA C. (1995): (a cura di), *Cultura e sviluppo. L'associazionismo nel mezzogiorno*, Catanzaro, Meridiana Libri.

VIESTI G. (2003): *Abolire il mezzogiorno*, Bari, Editori Laterza.

Capitolo 6 - La spesa agricola in Calabria

6.1 Introduzione

Il presente lavoro²⁸ è frutto di una attività di ricerca che vede impegnata la Sede regionale per la Calabria dell'INEA nell'ambito del monitoraggio della spesa agricola a livello nazionale e locale.

L'obiettivo delle riflessioni è quello di:

- monitorare la spesa agricola erogata dalla (e nella) regione;
- individuare una metodologia volta ad un efficiente ed efficace controllo della spesa agricola che transita per il bilancio regionale e che proviene da altre fonti (MiPAAF, AGEA, Ministero attività produttive, Ministero del Tesoro, ecc.);
- sorvegliare i programmi di politica agricola ai diversi livelli (comunitario, nazionale e regionale);
- rendere più efficienti ed efficaci le future scelte di politica agricola;
- adeguare il bilancio regionale ad una più efficiente valutazione dell'insieme delle politiche comunitarie, nazionali e regionali.

Tali obiettivi vengono inquadrati in una serie di attività che possono essere riassunte nelle seguenti:

- definizione degli interventi di politica agricola;
- riclassificazione dei capitoli del bilancio regionale²⁹.

Queste attività sono state precedute dalla definizione di una metodologia per il monitoraggio della spesa agricola in Calabria che ha riguardato la raccolta delle informazioni relative alla spesa erogata dalla Regione, la raccolta delle informazioni relative alla spesa erogata da altri Enti e la verifica, raccordo ed adeguamento del sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali e, infine; l'informatizzazione delle informazioni raccolte. Questa attività ha portato alla

²⁸ Il lavoro riprende, ampliandoli e aggiornandoli, temi e analisi già trattati lungo tutto il periodo di attività di ricerca sul monitoraggio della spesa pubblica a livello nazionale e locale. A tal proposito si veda GAUDIO (1991; 1996, 2000, 2008).

²⁹ Vedasi al riguardo Sotte (2000).

progettazione e implementazione di una banca dati sulla spesa agricola in Calabria dal 1972 al 2008³⁰

Si parte dalla considerazione che decenni di programmazione comunitaria, nazionale e regionale non hanno sortito gli effetti (se c'erano) sperati per cui è importante programmare (o meglio iniziare a programmare) tenendo conto dei punti di debolezza e dei vincoli presenti nella realtà calabrese.

Si parte, cioè, dalla considerazione che è utile una riflessione su tutta quella che è stata la spesa in agricoltura e non solo quella comunitaria e regionale.

In una Regione con gravi problemi strutturali e di ritardo di sviluppo, solo sommando le risorse e utilizzandole verso una unica direzione potrà indicarsi una strada possibile di sviluppo.

Scopo del presente documento è quello di contribuire alla discussione che dovrà essere oggetto del tavolo agricolo di concertazione per una nuova stagione di programmazione della spesa.

Il presente documento è diviso in più parti.

La prima parte affronta il contesto rurale e agricolo regionale attraverso l'analisi di alcuni indicatori che evidenziano i punti di forza e debolezza del sistema primario calabrese. Ad essa segue l'analisi dell'organizzazione burocratico-amministrativa del dipartimento e l'assetto politico-istituzionale.

Nella seconda parte, sono stati analizzati i dati sulla spesa in agricoltura, anche in relazione ad altre regioni italiane.

L'ultima parte si concentrerà su alcune riflessioni conclusive che prevedono la proposta di costituire un centro unico regionale per il monitoraggio della spesa in agricoltura al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia della stessa spesa, ma anche le analisi e le valutazioni.

6.2 Contesto agricolo e rurale regionale

La Calabria si presenta con un grado di ruralità diffuso ed eterogeneo che non sempre collega automaticamente la ruralità all'arretratezza e all'agricoltura³¹.

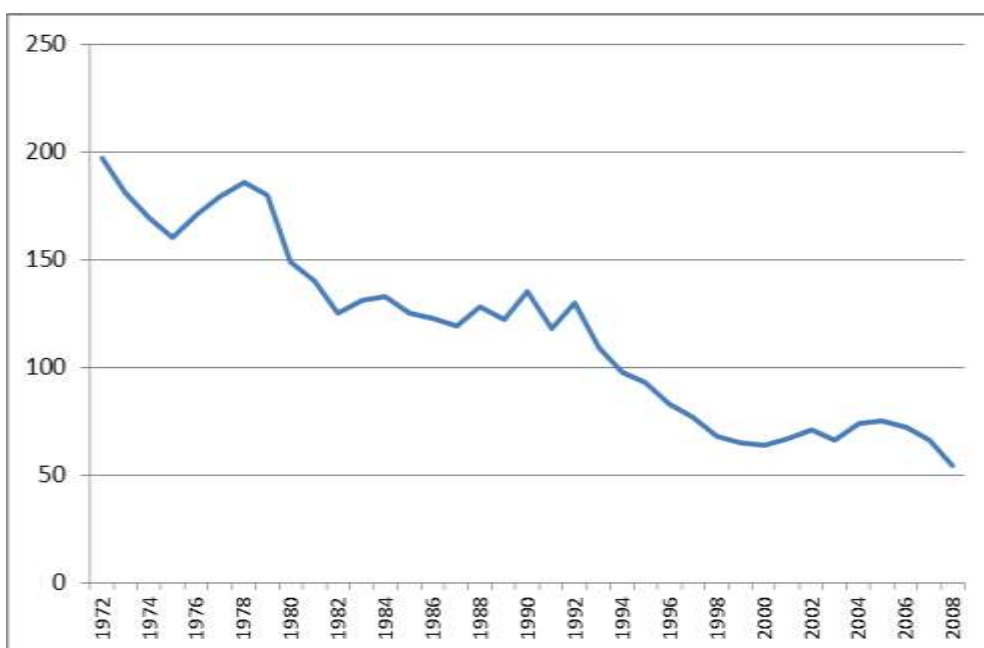
³⁰ Banca dati SPAC (Spesa Pubblica in Agricoltura in Calabria).

³¹ (INEA., 1992; De Benedictis, 1990). Ci si riferisce alla Piana di Sibari (specializzata in agricoltura), alla Valle del Crati (area diversificata), all'asse Lamezia-Catanzaro (dove convivono aree specializzate in

Accanto a molte aree che presentano gravi gradi d'emergenza fisica, ambientale e socio-economica ne esistono altre dove *“imprese di successo, microsistemi economici territoriali e abbozzi di filiere produttive sono emersi negli ultimi anni e cominciano timidamente a differenziare la geografia regionale”*³².

Lo sviluppo generale della Regione, può essere misurato dal peso sempre più decrescente degli occupati in agricoltura che passano dai circa 200 mila del 1972 ai 70 mila del 2008.

Figura 1 – Calabria. Distribuzione degli occupati in agricoltura.



Fonte: INEA, vari anni

L'agricoltura, in maniera più vistosa, ma anche gli altri settori in Calabria sono stati investiti da un processo di crescita e di trasformazione profonda. Al settore agricolo è associato il 5,61% del reddito regionale complessivo e 12 calabresi su cento sono occupati in attività agricole (in entrambi i casi pari al doppio di quello italiano). La mancanza di attività industriali, pone al centro dell'attenzione il settore

agricoltura e aree diversificate), alla Piana di Gioia Tauro (specializzata in agricoltura con all'interno uno dei punti di eccellenza dell'intera regione che è il porto).

³² (PSR Calabria).

primario che nell'economia regionale resta molto più importante rispetto al ruolo che riveste per l'Italia, ma, comunque, non in grado da solo a risolvere i problemi calabresi sia in termini di occupazione che di reddito. Il PIL pro-capite calabrese dal 2000 al 2007 non si discosta dal 60% di quello italiano e da poco più del 50% da quello del nord-ovest.

Figura 2 – Incidenza del PIL pro-capite in Calabria e per circoscrizioni (Italia=100).

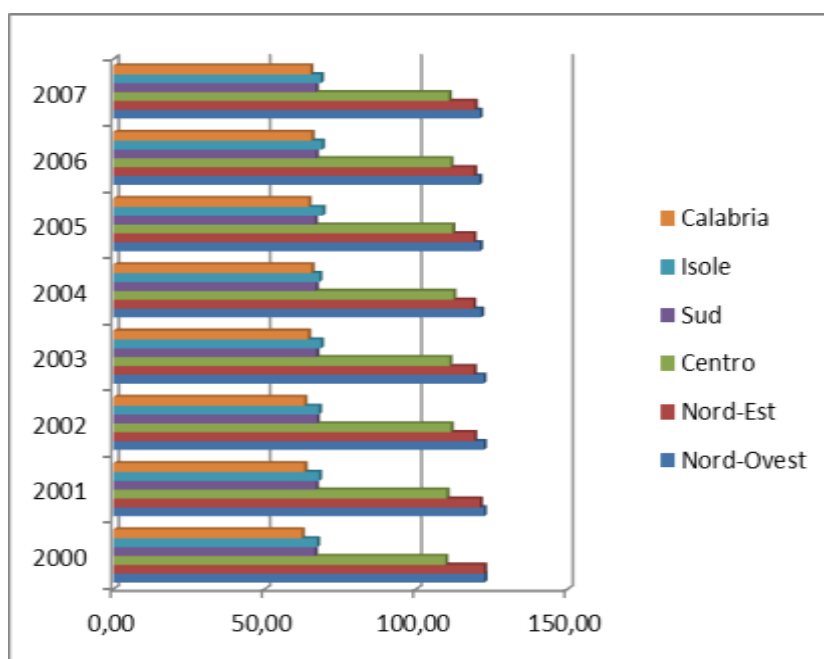
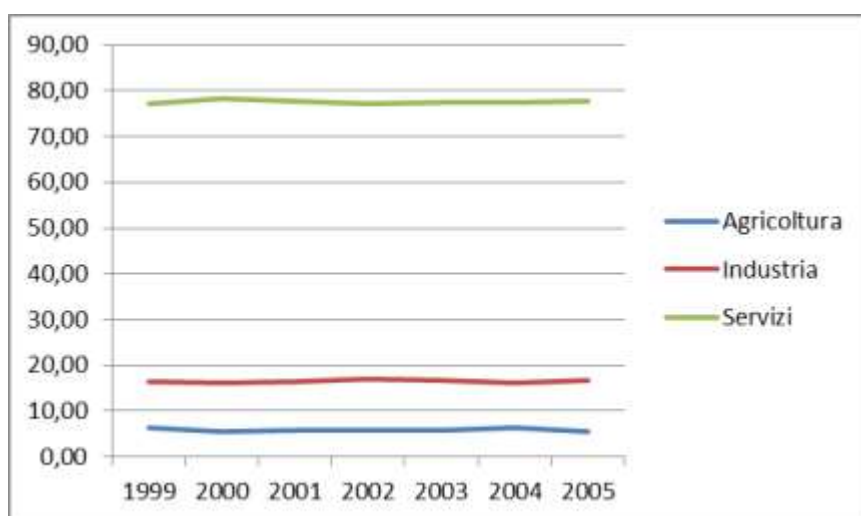


Figura 3 – Incidenza del valore aggiunto per settori.

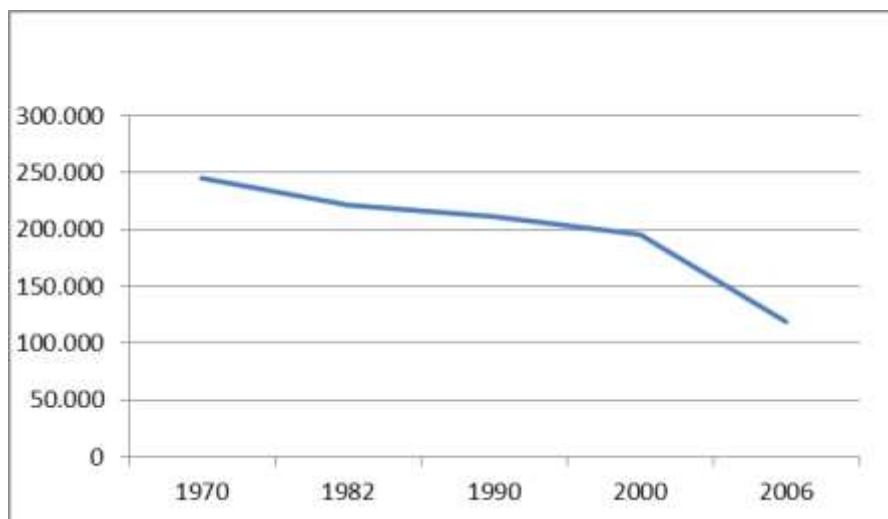


Fonte: Istat, 2006

Il settore agricolo calabrese risulta differenziato al suo interno per dotazione e qualità delle risorse, ma anche per dimensioni fisiche³³, localizzazione altimetrica³⁴, capacità professionali, grado di istruzione e età del conduttore.

A fronte di una diminuzione delle aziende agricole che passano da circa 250 mila nel 1970 alle attuali 116 mila e delle relative diminuzioni della superficie totale e SAU, non si riscontra un aumento delle dimensioni medie aziendali che restano uguali per tutti gli anni settanta, ottanta e novanta e solo nel corso degli anni duemila si riscontra un leggero aumento delle loro dimensioni.

Figura 4 – Andamento delle aziende calabresi nel corso degli anni.



Fonte: Istat, vari anni.

Ad un continuo aumento della produzione vendibile e del valore aggiunto agricolo fino a metà degli anni 2000³⁵, si riscontra nella seconda metà di questo decennio una forte flessione.

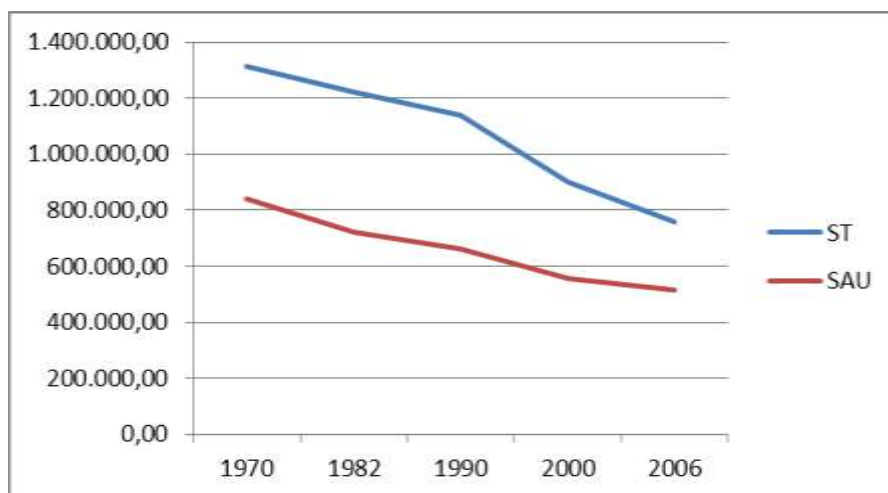
³³ Il 55% delle aziende ha una dimensione sotto l'ettaro e il 91% ha una dimensione sotto i 5 ettari.

³⁴ Il 90% del territorio calabrese è collinare o montano.

³⁵ L'andamento positivo della produzione e del valore aggiunto dell'agricoltura di questi anni è da far risalire esclusivamente ad un aumento delle quantità prodotte in alcuni comparti (olio soprattutto) e non ad un miglioramento delle tecniche e della qualità dei prodotti che restano ad un livello medio-basso.

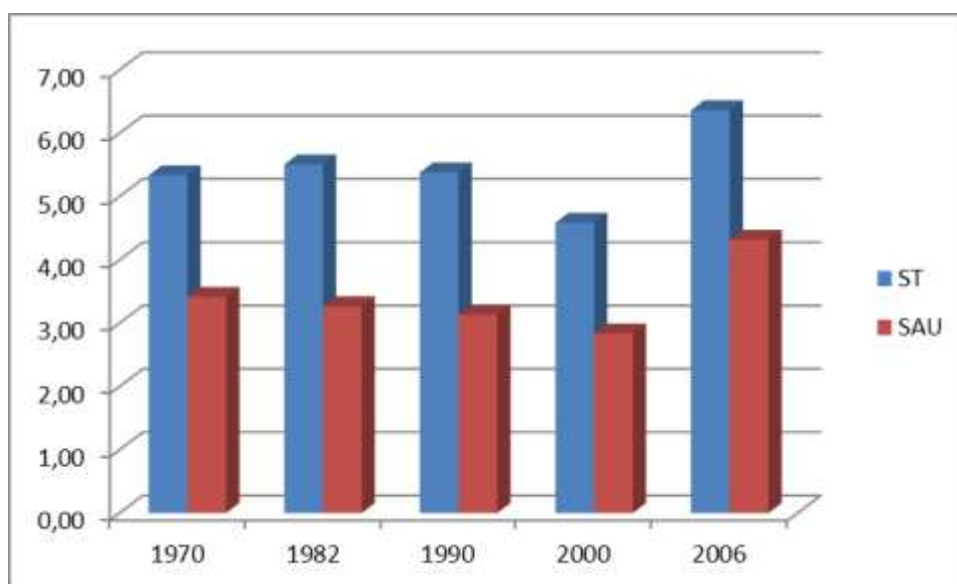
Ancora vanno sottolineati i problemi relativi alla scarsa valorizzazione industriale delle produzioni regionali e alla fase della commercializzazione dispersa tra innumerevoli piccole imprese³⁶.

Figura 5 – Andamento della superficie totale e della SAU nel corso degli anni.



Fonte: Istat, vari anni.

Figura 6 – Dimensione media delle aziende calabresi in termini di superficie totale e SAU nel corso degli anni.

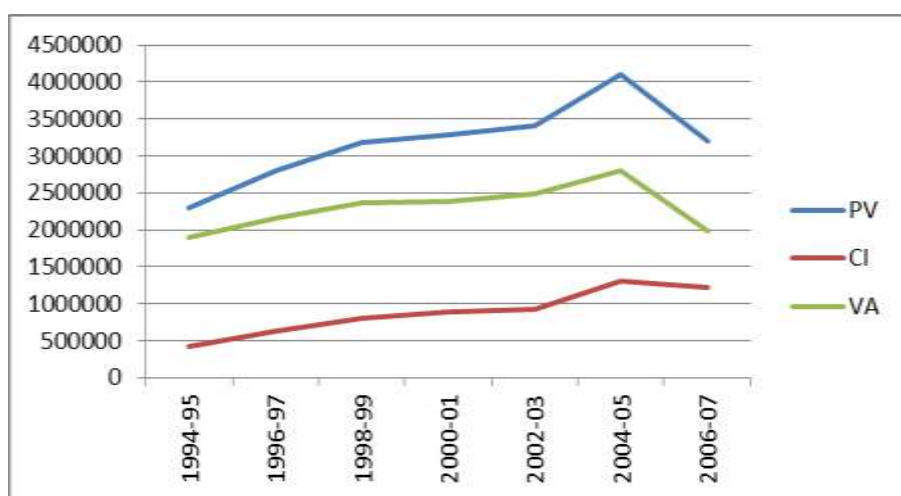


Fonte: Istat, vari anni.

³⁶ L'associazionismo, che in Calabria potrebbe portare alla concentrazione dell'offerta dei prodotti più importanti, salvo rare eccezioni, non riesce a diventare una strategia vincente.

Alcune note positive provengono dal peso del settore primario nelle esportazioni calabresi. Il peso del settore primario relativamente alle esportazioni italiane è dello 0,1% e quello dell'industria alimentare dello 0,36% (Inea, 2008), ma in Calabria il suo peso è superiore al 40% e risulta essere quello più elevato tra le regioni italiane. I primi quattro prodotti più importanti sono oli essenziali, succhi di frutta, pesche, olio di oliva vergine ed extravergine. I principali paesi importatori sono la Germania (29,3%) e gli Stati Uniti (10,8%).

Figura 7 – Andamento della Produzione vendibile (PV), dei Consumi intermedi (CI) e del valore aggiunto (VA) nell'agricoltura calabrese (prezzi correnti).



Fonte: INEA, vari anni

Buoni risultati provengono dall'agricoltura biologica, che vede la Calabria tra i primi posti in Italia in termini di superficie investita ad agricoltura biologica³⁷. Le aziende biologiche presentano una superficie media aziendale pari almeno al doppio di quella media delle aziende calabresi nel loro complesso.

La presenza in alcuni comparti di prodotti biologici non trova la giusta valorizzazione che merita, e spesso ai maggiori costi di produzione supportati dalle

³⁷ Al 31/12/2007, secondo il II rapporto aiab sull'agricoltura calabrese risultano operanti in Calabria, 6.508 aziende e 148 aziende di trasformazione. La SAU complessiva è stimata in circa 57.500 ettari. Da una indagine di Legambiente nel 1989 i produttori biologici in Calabria erano 20 per 180 ettari di sau.

aziende corrisponde lo stesso prezzo del prodotto convenzionale. Manca in Calabria una efficace valorizzazione e promozione della qualità di alcune produzioni. Tale promozione risente dell'immagine complessiva della regione che non riesce a far parlare di sé in termini positivi.

6.3 Il contesto amministrativo, politico-istituzionale

La struttura burocratica regionale del Dipartimento agricoltura³⁸ conta su 314 unità³⁹. Il dipartimento è diviso in 5 settori che a loro volta sono divisi in 12 servizi. I servizi sono suddivisi in unità organizzative (pari a 56 unità) e alcuni di essi (nonostante la delega alle province anche di compiti relativi all'istruttoria tecnico-amministrativa) sono dislocati sul territorio⁴⁰.

Tabella 1 - Distribuzione del personale del Dipartimento Agricoltura per settore.

Settore	Dirigenti	Personale categoria D	Personale altre categorie	Lavoratori atipici	Totale
1 – Affari generali, risorse umane, servizi territoriali, enti strumentali	1	68	105	-	174
2 – Valorizzazione e promozione produzioni agricole e filiere produttive	3	5	8	-	16
3 – Sviluppo rurale, zootecnia, credito, riordino fondiario	3	24	7	39 (divulgatori arssa)	73
4 – Servizi di sviluppo agricolo, fitosanitario, e valorizzazione	1	13	9	-	23

³⁸ Dopo il trasferimento delle deleghe (eccetto la programmazione e gestione comunitaria) e del personale alle province. Le norme che stabiliscono tale trasferimento sono: L.R. n. 9/1998; modificata dalla L.R. n. 34/2002 e rimodificata dalla L.R. n. 1/2006. Inoltre, la L.R. n. 9/2007 sopprime l'azienda forestale regionale (AFOR) e l'agenzia regionale per i servizi di sviluppo in agricoltura (ARSSA). La quantificazione del personale e dell'organizzazione della struttura dipartimentale è fissata dal Decreto del Dirigente Generale n. 15438 del 12/10/2007 che sostituisce i decreti precedenti (DGR n. 5761 del 4/11/1998 e DPR n. 71 del 2/5/2005) fissati sulla base della L.R. n. 7/1996.

³⁹ Precedentemente erano circa 1.400. A questi vanno aggiunti i 9.600 operai forestali che necessitano di 283 milioni di euro annui di stipendi.

⁴⁰ Aree territoriale meridionale, settentrionale e centrale con sedi rispettivamente a Reggio Calabria, Cosenza e Catanzaro.

patrimonio ittico e faunistico					
5 – Foreste e forestazione, politiche della montagna, difesa del suolo e bonifica	2	12	13	-	27
Totale	10	122	142	39	314

Fonte: Regione Calabria, Deliberazione Giunta Regionale n. 193 del 3 marzo 2010.

La maggior parte di questi dipendenti è a tempo indeterminato, mentre il 16% dei lavoratori presso il dipartimento è precario⁴¹.

Allo stato attuale la Regione ha delegato alle province (trasferendo anche il personale) tutte le funzioni ordinarie e ha mantenuto la sola fase di gestione dei programmi comunitari⁴².

Il costo stimato per mantenere il personale della struttura burocratica è pari a circa 12 milioni di euro⁴³.

Durante le 8 legislature, la durata media delle giunte è stata di 14,7 mesi pur in presenza di nessun cambiamento del quadro politico.

Figura 8 - Durata delle Giunte in Calabria nelle otto legislature.

⁴¹ Rientrano tra questi gli LSU (2), LPU (30), a tempo determinato (8) e why not (9).

⁴² La fase gestionale è stata delegata alle province con la L.R. n. 9/1998. La Regione, comunque, ha mantenuto la gestione dei programmi comunitari (L.R. n. 1/2006). Questo comporta una fase di stallo in quanto la maggior parte della spesa fa riferimento a programmi comunitari per cui le province pur avendo deleghe di fatto non operano. Sono in corso riunioni di concertazione tra Regione e Province per risolvere questa situazione.

⁴³ Se a questi si aggiungono i dipendenti degli enti sub regionali, quali l'ARSSA e l'AFOR il costo passa a circa 25 milioni di euro.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria

Mediamente ogni legislatura ha visto l'avvicinarsi di quattro giunte; solo la prima legislatura ha concluso il suo iter con una sola giunta.

Nelle prime tre legislature ha governato il pentapartito; la quarta legislatura ha visto il formarsi di giunte di sinistra che si sono ripetute alla fine della sesta legislatura. La penultima legislatura ha visto governare una giunta di centro-destra e all'ultima ha prevalso il centro-sinistra⁴⁴.

Nella maggior parte dei casi, l'assessore all'agricoltura rimane lo stesso anche se viene nominata una nuova giunta. E' chiaro, però, che in una situazione di questo genere per qualsiasi assessore programmare a lungo termine diventa difficile.

La produzione legislativa degli ultimi anni (2007-2010) in campo agricolo ha riguardato 14 leggi. Complessivamente in Calabria le leggi afferenti al settore agricolo non abrogate sono 97 e di queste la metà (50) sono state emanate prima degli anni 2000.

Tabella 2 – Numero di leggi operanti nel settore agricolo.

Anni	Agricole	Caccia e pesca	Ambiente/ territorio	Totale
1973-79	7		2	9
1980-89	23		4	27
1990-99	14	3	7	24
2000	1			1
2001	2	1	2	5
2002	2			2
2003	4	1	1	6
2004	6	1	1	8
2005				0
2006	1			1
2007	1			1
2008	5		1	6
2009	4	2	1	7
2010				0
Totale	70	8	19	97

Fonte: Regione Calabria, sito ufficiale.

⁴⁴ Nell'ultima tornata elettorale del marzo 2010 si è affermata una coalizione di centro-destra.

Basti pensare che dal 2000 ad oggi sono state emanate solo 16 leggi di spesa in agricoltura⁴⁵ e di queste 7 fanno riferimento alle disposizioni per il bilancio e alla legge finanziaria⁴⁶.

Le leggi regionali di spesa in agricoltura presenti nel bilancio sono 47⁴⁷. Molte di queste leggi nel 2002 sono state sostituite dalla L.R. n. 24/2002⁴⁸ perché in contrasto con il regolamento (CEE) n. 1257/99, soprattutto per quanto attiene ai tassi di cofinanziamento.

Nel corso del biennio 2007-2008 in Calabria sono state approvate 7 leggi relative al settore agricolo (1 nel 2007 e 6 nel 2008). Ad eccezione di una che riguarda l'orientamento e il sostegno dei prodotti agricoli regionali; le altre fanno riferimento agli usi civici, al riordino delle comunità montane, al recepimento di una direttiva comunitaria, alla trasformazione del rapporto di lavoro degli operai dell'ARSSA.

Infine, una legge relativa alle fonti energetiche rinnovabili che può indirettamente interessare il settore primario.

Anche le due leggi finanziarie (2007-2008), tra i diversi articoli, presentano qualche normativa di interesse per il settore agricolo.

Le leggi regionali prodotte nel 2009 per il settore agricolo sono 7.

Due di esse (LL. RR. 15/2009 e 56/2009) fanno riferimento alle norme per l'attività di pescaturismo e ittiturismo e nel secondo caso si tratta di una integrazione/modifica alla legge precedente.

La legge regionale n. 6/2009 riguarda integrazioni e modifiche di una legge precedente del 2004 (L.R. n. 21/2004) che istituiva i distretti agroalimentari di qualità e i distretti rurali.

⁴⁵ Quelle più dirette alle aziende agricole sono: L.R. n. 9/2007 relativa alla soppressione dell'AFOR (art. 4) e dell'ARSSA (art. 5); L.R. n. 23/2004 sulla salvaguardia del cedro in Calabria; L.R. n. 21/2004 relativa all'istituzione dei distretti agroalimentari e rurali; L.R. n. 10/2004 relativa a interventi a sostegno degli agricoltori calabresi; L.R. n. 3/2003 relativa a misure a favore dei consorzi di garanzia collettiva fidi in agricoltura; L.R. n. 41/2002 relativa alla salvaguardia della coltura del bergamotto; L.R. n. 24/2002 relativa a intenti a favore del settore agricolo e agroalimentare; L.R. n. 15/2001 relativa all'anagrafe delle aziende agricole.

⁴⁶ E' utile ricordare che spesso negli articoli della legge finanziaria sono presenti importanti provvedimenti per il settore agricolo. Basti ricordare che la soppressione dell'ARSSA e dell'AFOR (enti strumentali della Regione nel settore agricolo e forestale) è avvenuta con legge finanziaria. Sempre in un articolo della legge finanziaria riscontriamo il mantenimento da parte della Regione della gestione dei programmi comunitari.

⁴⁷ Delle 47 leggi regionali, 16 fanno riferimento agli anni 2000; 12 agli anni novanta; 14 agli anni ottanta e 5 addirittura agli anni settanta.

⁴⁸ L. R. n. 24 del 8 luglio 2002 relativa a "Interventi a favore del settore agricolo e agroalimentare". (Disegno di legge collegato alla legge finanziaria regionale 2002).

Con la legge n. 12/2004 il consiglio delega alla Giunta la redazione di testi unici che riordinano e coordinano l'intera disciplina legislativa regionale in materia di agricoltura. Nell'allegato A vengono riportate tutte le leggi in materia agricola emanate dal 1973 al 2010 che non sono state abrogate.

La legge n. 14/2009 disciplina l'attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole. La legge definisce le attività agrituristiche, didattiche e sociali e individua l'operatore agrituristico. Inoltre, pone dei vincoli per l'attività agrituristica e definisce le materie oggetto della fattoria didattica e dell'agricoltura sociale. Infine, istituisce l'Osservatorio regionale dell'agriturismo al fine di monitorare il fenomeno in tutto il territorio regionale.

La legge n. 47/2009 è relativa alla tutela e valorizzazione degli alberi monumentali e della flora spontanee autoctona in Calabria. Essa definisce l'albero monumentale e la flora di alto pregio e definisce le funzioni amministrative tra la Regione e le Province.

La legge n. 19/2009 è il collegato alla manovra finanziaria 2009. Alcuni degli articoli in essa contenuti hanno rilevanza per l'agricoltura⁴⁹.

Altre considerazioni importanti da fare per capire le performance della Regione sono quelle relative all'approvazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi.

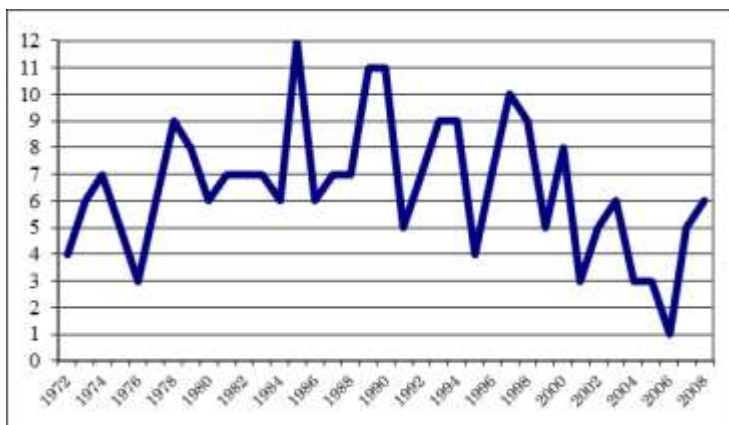
⁴⁹ In particolare essi sono:

l'articolo 5 che prevede interventi a sostegno del sistema cooperativo agricolo attraverso un piano di sostegno per garantire migliori condizioni di accesso al credito. Gli aiuti sono rivolti alle cooperative agricole ed agroalimentari che raccolgono, trasformano e/o commercializzano le produzioni dei propri soci per una quota non inferiore al 75 per cento. Gli interventi non possono superare l'importo previsto dalla normativa comunitaria per il regime «*de minimis*»;

l'articolo 11 relativo al finanziamento del Programma Operativo FEP 2007-2013;

l'articolo 19 che riguarda la ricomposizione fondiaria e la vendita del patrimonio dell'ARSSA. La Regione, al fine di rendere più efficiente e competitiva l'agricoltura regionale, intende agevolare la ristrutturazione e l'ampliamento della dimensione media aziendale, attraverso l'erogazione di contributi in conto interesse per l'acquisto terreni del patrimonio fondiario dell'ARSSA e da soggetti privati.

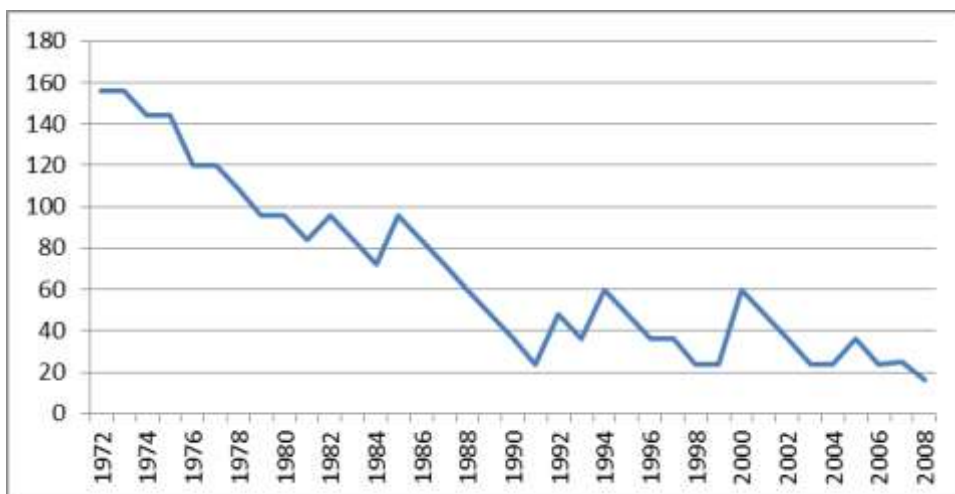
Figura 9 – Tempi di approvazione dei bilanci di previsione (in mesi).



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria.

Mediamente nei 37 anni presi in considerazione (1972-2008), i tempi di approvazione del bilancio di previsione sono pari a 6,3 mesi. Quindi, l'approvazione avviene nel secondo semestre e ogni anno si inizia con l'esercizio provvisorio. I conti consuntivi, invece, presentano tempi di approvazione molto più lunghi⁵⁰. Mediamente i tempi di approvazione sono pari a 70 mesi (quasi 6 anni), anche se negli ultimi anni l'approvazione avviene in tempi di gran lunga più rapidi, ma sempre oltre i 20 mesi.

Figura 10 – Tempi di approvazione dei rendiconti generali (in mesi).



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Calabria.

⁵⁰ E' il caso di ricordare che il conto consuntivo andrebbe approvato entro aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce.

6.4 Analisi della spesa pubblica in agricoltura

I dati che verranno analizzati in questo lavoro sono rilevati dal livello più basso che è il capitolo dei conti consuntivi regionali riclassificandoli secondo la metodologia utilizzata nell'ambito del gruppo di ricerca sul monitoraggio della spesa pubblica in agricoltura⁵¹. In particolare la riclassificazione ha riguardato i seguenti aspetti:

- Classificazione economico funzionale,
- Tipologia di sostegno,
- Tipologia di beneficiari finali,
- Tipologia di gestione delle spese,
- Tipologia di delega,
- Tipologia dei mezzi finanziari,
- Tipologia di settore produttivo,
- Intervento di difesa ambientale,
- Intervento di calamità naturale.

Lo schema seguente evidenzia i codici attribuiti alle diverse categorie prese in considerazione come nel corso del tempo si è andato perfezionando.

<i>Voce</i>	<i>Codice</i>	<i>Descrizione</i>
<i>Economico -funzionale</i> individua la destinazione tipica dei finanziamenti di politica agraria	AT	Assistenza tecnica, spese rivolte in genere ai servizi alla produzione
	RS	Ricerca e sperimentazione, spese rivolte alle attività di studio, ricerca e sperimentazione in campo agricolo
	AR (AG)	Aiuti al reddito
	IA	Investimenti aziendali, spese destinate ad aziende direttamente impegnate nella produzione agricola per l'acquisizione di fattori fissi
	PM	Promozione e marketing, spese rivolte a favorire la penetrazione sul mercato dei prodotti agricoli comprese le spese per i marchi e la valorizzazione della qualità dei prodotti
	IN	Infrastrutture, spese rivolte ad investimenti esterni alle singole aziende e di cui esse beneficiano attraverso le economie esterne presenti nel contesto in cui sono collocate
	ST	Strutture di trasformazione e commercializzazione, spese rivolte al finanziamento di aziende di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli
	AF	Attività forestali, spese per la conservazione ed il miglioramento del patrimonio forestale e dei prodotti connessi
	AL	Altro, spese per interventi identificabili ma non rientranti in nessuna delle categorie sopra menzionate
	OA	Contributi concessi ad organismi associativi
	DI	Contributi concessi per la difesa idrogeologica
	NC	Non classificabile, spese per interventi assolutamente non identificabili (voce residuale)

<i>Spese di sostegno</i> individua le tipologie di sostegno al	AT	Assistenza tecnica, spese rivolte in genere ai servizi alla produzione
	SV	Premi e sovvenzioni, contributi a fondo perduto svincolati da piani di sviluppo, di miglioramento o simili ma collegati al solo possesso di particolari requisiti
	CC	Contributi in conto capitale, finanziamenti a fondo perduto concessi nell'ambito di piani di sviluppo, di miglioramento e similari

⁵¹ Per maggiori approfondimenti si rimanda a Sotte F. (2000).

	CI	Contributi in conto interessi, finanziamenti tendenti a coprire, in misura variabile, il costo degli interessi su mutui poliennali contratti da operatori economici (credito agevolato)
	AL	Altre spese di sostegno, contributi identificabili come tali ma non rientranti in nessuna delle categorie sopra menzionate
	NC	Non classificate come spese di sostegno, spese per interventi non identificabili come contributi (voce residuale)

<i>Beneficiari finali</i> individua i beneficiari finali siano essi operatori economici o istituzionali	S	Singoli, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo ad imprese individuali o a società in genere, escluse le cooperative e le associazioni dei produttori
	C	Cooperative ed associazioni dei produttori, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo esclusivamente a cooperative e/o ad associazioni di produttori
	B	Consorzi di bonifica, comprende i contributi concessi a qualsiasi titolo ai consorzi di bonifica
	R	Funzionamento della regione, comprende tutte le spese destinate al funzionamento degli organi regionali
	F	Funzionamento delle altre istituzioni, comprende tutte le spese destinate al funzionamento di enti e/o organismi pubblici e privati di supporto all'attività regionale in campo agricolo
	A	Contributi concessi ad altri beneficiari. Enti locali (regioni, province, comuni) (A1), Enti di aggiornamento e formazione (Fondazioni, Università, Enti di ricerca, scuole, Istat) (A2) Enti strumentali (istituto zooprofilattico....) (A3)
	N	Non classificabili, comprende tutte le spese per le quali non è identificabile un beneficiario (voce residuale)

<i>Gestione della spesa</i> individua le modalità di erogazione dei fondi	DI	Gestione diretta, quando l'erogazione della spesa al beneficiario finale è effettuata direttamente dalla regione
	IE	Gestione indiretta tramite enti strumentali, (agenzia di sviluppo e/o forestale), l'erogazione è destinata ad un ente strumentale competente e per suo tramite al beneficiario finale
	IL	Gestione indiretta tramite Enti locali sub-regionali: Province (IL1), Comuni (IL2), Comunità montane (IL3), Associazioni di Comuni (IL4) l'erogazione è destinata ad un ente sub-regionale e per suo tramite al beneficiario finale, Consorzi di bonifica (IL5), Altri enti (IL6)
	IA	Gestione indiretta tramite altri enti/ Soggetti pubblico e/o privati , l'erogazione è destinata ad un ente non compreso nelle codifiche precedenti e per suo tramite al beneficiario finale;
	NC	Non classificabili, comprende tutte le spese per le quali non siano determinabili le modalità di gestione (voce residuale)

<i>Funzione decisionale</i> individua il livello di delega rispetto	D	Funzione delegata
	N	Funzione non delegata
	A	Non classificabile, comprende tutte le spese per le quali non siano determinabili le modalità di gestione

<i>Mezzi finanziari</i> individua l'origine delle risorse con le quali è finanziata la spesa	D	Mezzi finanziari statali impiegati per lo svolgimento di funzioni amministrative regionali per il settore agricolo (DPCM 11/05/2001)
	FIL	Mezzi finanziari statali per finanziamento delle Spese residue e dei FAS
	K	Mezzi finanziari statali "Quota parte nazionale" (con esclusione della parte a carico della regione) compartecipazione a programmi comunitari
	C	Mezzi finanziari di origine comunitaria
	P	Mezzi finanziari regionali derivanti da regolamenti comunitari - "Quota parte regionale"- se finanziata con ricorso al mercato finanziario (PI)
	R	Mezzi propri della regione- se finanziati mediante il ricorso al mercato finanziario (RI)
A	Altri mezzi finanziari per i quali non è determinabile la provenienza dei mezzi finanziari utilizzati (voce residuale)	

Settori produttivi individua il settore produttivo al quale l'intervento è esclusivamente o prevalentemente rivolto	AE	Agevolazione effettiva
	AV	Agevolazione virtuale
	Z	Zootecnia
	T	Ortofrutta
	Y	Apicoltura
	V	Vitivinicoltura
	P	Floricoltura e vivaismo
	O	Olivicoltura
	C	Cerealicoltura
	F	Foreste
	B	Barbabietola da zucchero e colture industriali
	A	Acquacoltura e pesca
	M	Agrumicoltura
	S	Agriturismo
	G	Interventi plurisettoriali o diversi, raccoglie tutti gli interventi a carattere generale e plurisettoriale
	R	Ambiente e Paesaggio
N	Non attribuibile, comprende tutte le spese per le quali non sia determinabile un settore beneficiario (voce residuale)	

Tutela dell'ambiente individua la finalità ambientale	C	Conservazione del suolo
	P	Parchi e foreste, Aree SIC e ZPS
	A	Agricoltura
	F	Attività di prevenzione incendi boschivi
	I	Introduzione di tecnologie a basso impatto ambientale e agricoltura integrata
	B	Altri interventi di tutela ambientale non altrimenti specificati
	N	Interventi che non hanno finalità di tutela ambientale

Calamità naturali individua il carattere naturalistico dell'intervento	S	Comprende tutti gli interventi per i quali sia possibile accertare con certezza la finalità di compensazione dei danni derivanti da calamità naturali
	N	Comprende tutti gli interventi per i quali non sia possibile accertare con certezza la finalità di compensazione dei danni derivanti da calamità naturali

I dati fanno riferimento alle classiche voci presenti in un conto consuntivo:

- Stanziamenti definitivi di competenza,
- Impegni,
- Pagamenti di competenza,
- Residui anni precedenti,
- Pagamenti in conto residui,
- Residui confermati,
- Stanziamenti definitivi di cassa.

A questi si aggiungono altre tre voci relative al bilancio di previsione:

- Residui previsti,
- Stanziamenti di competenza previsti,
- Stanziamenti di cassa previsti.

I capitoli presi in considerazione non sono solo quelli afferenti alle unità previsionali di base agricole, ma anche afferenti ad altre unità previsionali che hanno attinenza con il settore agricolo⁵².

Spesso in Calabria ci si dimentica delle risorse presenti nella programmazione ordinaria che rappresentano mediamente i due terzi degli stanziamenti complessivi agricoli, presi dall'incubo di spendere i soldi comunitari senza incorrere nel disimpegno automatico⁵³.

Le figure seguenti evidenziano il decrescente peso che il settore agricolo ha sul totale degli stanziamenti di competenza presenti in bilancio: esso passa dal 50% nei primi anni settanta agli attuali 5%.

Negli anni ottanta continuano ad incidere per il 20%, ma dal 1988 si assiste ad una incidenza sempre minore. C'è da sottolineare che nella metodologia utilizzata fanno

⁵² A questi potrebbero aggiungersi i programmi relativi alle APQ che presentano una vasta gamma di interventi che se realizzati cambiano il grado di infrastrutturazione della Regione. Sono previsti interventi (APQ Infrastrutturazione di supporto) nelle aree già attualmente meglio predisposte ad accogliere insediamenti produttivi (Agglomerati di sviluppo industriale):

- l'agglomerato industriale di Gioia Tauro;
- l'agglomerato industriale di Lamezia Terme;
- l'agglomerato industriale di Crotona;
- l'agglomerato industriale di Schiavonea (Corigliano, Cosenza);
- l'agglomerato industriale di Porto Salvo (Vivo Valentia);
- l'agglomerato industriale di Bisignano;
- l'area Valle del Mesima relativamente ad uno studio di fattibilità per la nascita di un nuova area di sviluppo industriale.

L'accordo di programma relativo allo **sviluppo locale** "intende attuare interventi finalizzati alla razionalizzazione e al coordinamento delle politiche a sostegno dello sviluppo locale", prevedendo i seguenti interventi per insediamenti produttivi:

- Consorzio mediterraneo del legno per un importo di 47.994.000 euro;
- Società biomasse Italia spa per un importo di 130.695.000 euro;
- Consorzio Eurosviluppo scarl per un importo di 133.978.000 euro;
- Società nuova biozenit spa per un importo di 45.634.800 euro;
- Consorzio Procal imprese per un importo di 68.930.300 euro.

L'accordo di programma sulle **infrastrutture di trasporto** persegue le finalità di migliorare l'accessibilità al territorio regionale e l'avvicinamento dei centri di montagna ai poli costieri. Gli interventi sono riconducibili alle seguenti direttrici:

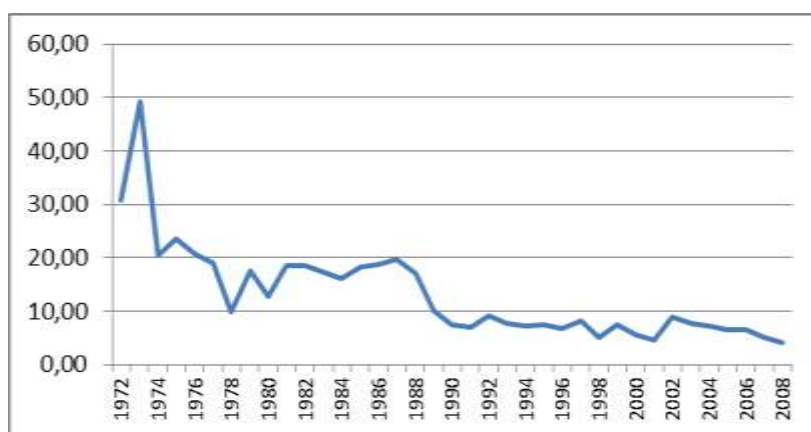
- sistema stradale con adeguamenti di strade esistenti e costruzione di nuove trasversali (34 interventi per un totale di 999 milioni di euro);
- sistema portuale commerciale e turistico (42 interventi per un totale di 517,505 milioni di euro);
- sistema aeroportuale nella regione (16 interventi per un totale di 104,883 milioni di euro);
- sistema ferroviario nelle aree metropolitane di Lamezia-Catanzaro e Villa S: Giovanni-Reggio Calabria e riqualificazioni diffuse (5 interventi per un totale complessivo di 300,198 milioni di euro).

Tutti questi APQ, ad eccezione di quello relativo al porto di Gioia Tauro (50% di capacità di spesa), presentano una capacità di spesa al di sotto del 10% nel periodo tra il 2000 e il 2006.

⁵³ Rappresenta la regola secondo la quale i fondi comunitari stanziati e quindi impegnati vanno spesi entro due anni.

riferimento al settore primario anche i fondi che finanziano le attività forestali che incidono molto sugli stanziamenti agricoli complessivi. Essi sono pari mediamente nel corso degli anni al 40% degli stanziamenti. La crescita maggiore si è avuta dalla seconda metà degli anni ottanta quando l'incidenza è passata dal 20% al 40% e si è attenuata nel periodo intorno alla metà degli anni novanta per continuare a crescere successivamente tanto da raggiungere la quota del 50% negli anni 2007 e 2008 che, comunque non rappresenta la quota più alta avendo nel 1986 toccato il 60% degli stanziamenti.

Figura 11 - Incidenza percentuale degli stanziamenti agricoli sugli stanziamenti totali (1972-2008)



Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

Figura 12 - Incidenza percentuale degli stanziamenti relativi alle attività forestali sugli stanziamenti di competenza agricoli totali (1972-2008)

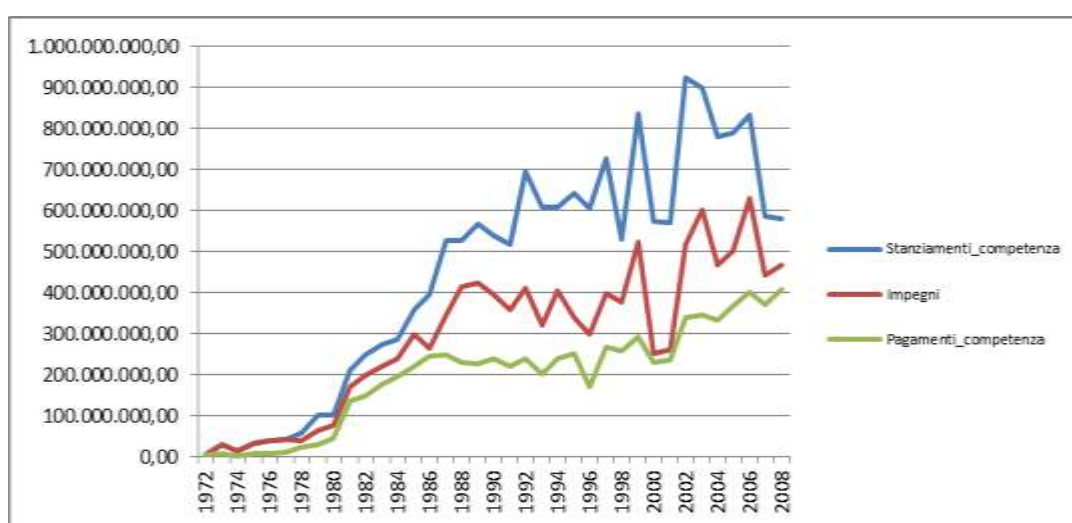


Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

Complessivamente dal 1972 al 2008 (gli anni presi in considerazione nel presente lavoro) sono stati spesi in Calabria per il settore agricolo 9,7 miliardi di euro (quasi 19 mila miliardi di lire) pari al 50% di quello che era previsto spendere sulla base degli stanziamenti presenti in bilancio.

Come è facile vedere dalla figura seguente, la Regione Calabria evidenzia una incapacità strutturale a spendere oltre una soglia che oscilla tra i 200 e i 400 milioni di euro l'anno a fronte anche di aumenti degli stanziamenti e degli impegni.

Figura 13 – Andamento degli stanziamenti di competenza, degli impegni e dei pagamenti di competenza (in euro).



Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

La figura seguente evidenzia l'andamento nel corso degli anni della capacità di spesa della regione Calabria che negli ultimi anni supera la soglia del 50% dopo 23 anni.

Figura 14 – Capacità di spesa della Regione Calabria nel settore agricolo.

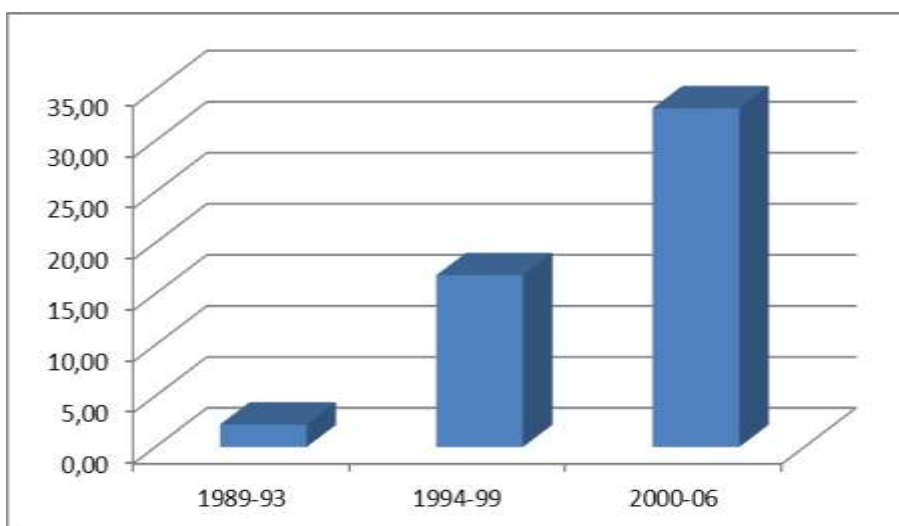


Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

E' solo durante il primo decennio che la capacità di spesa della Regione Calabria cresce fino a superare il 60%, ma dalla seconda metà degli anni ottanta comincia un declino fino agli anni novanta quando si assesta tra il 30% e il 40%. E' negli anni duemila che il trend si inverte e la capacità di spesa cresce anno dopo anno.

L'incidenza delle risorse comunitarie sulle risorse complessive agricole è pari al 33% nell'ultima programmazione 2000-2006⁵⁴.

Figura 15 – Incidenza delle risorse dei programmi comunitari su quelle ordinarie agricole.



⁵⁴ Anche nella nuova programmazione tale incidenza presenta gli stessi valori incidendo annualmente mediamente con 170 milioni di euro. Complessivamente il costo complessivo del PSR è pari a 1,1 miliardi di euro.

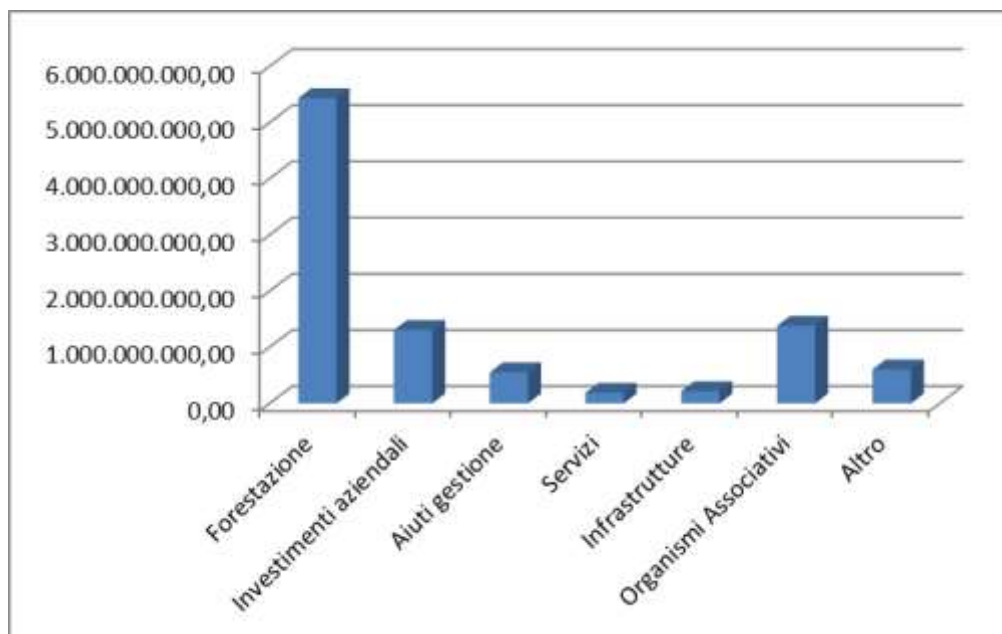
Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

La capacità di spesa dei fondi comunitari è più bassa rispetto a quella ordinaria. Infatti, a fronte di un valore per i primi che non supera mai il 10,7%, si riscontra un valore che nella gestione dei fondi ordinari pari mediamente al 40%.

I 9,7 miliardi di euro di pagamenti effettuati nel corso del periodo compreso tra il 1972 e il 2008, hanno visto come beneficiari soprattutto le attività forestali, il finanziamento di organismi associativi e infine le strutture agricole sia aziendali che di trasformazione e gli aiuti alla gestione aziendale (Figura 11).

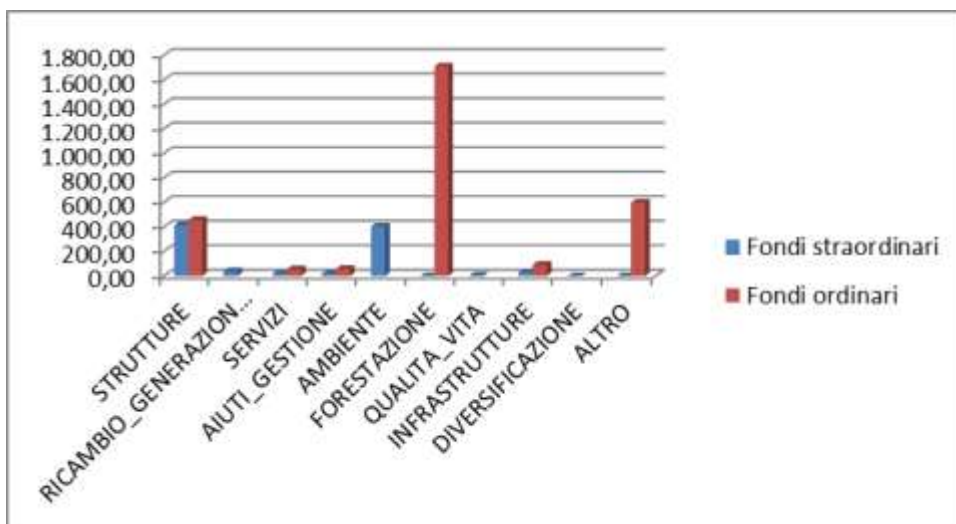
Nell'ultimo periodo 2000-2006 abbiamo una netta differenza tra il finanziamento delle diverse attività con i fondi ordinari o comunitari. I fondi comunitari finanziano soprattutto attività attinenti agli investimenti aziendali e all'ambiente, mentre quelli ordinari le attività di forestazione e integrano i fondi relativi agli investimenti strutturali (Figura 12). Diversa è l'incidenza percentuale tra le diverse tipologie di spesa (Figura 13).

Figura 16 – Distribuzione dei pagamenti complessivi (anni 1972-2008) per tipologia di spesa.



Fonte: PRIN 2007, vari anni.

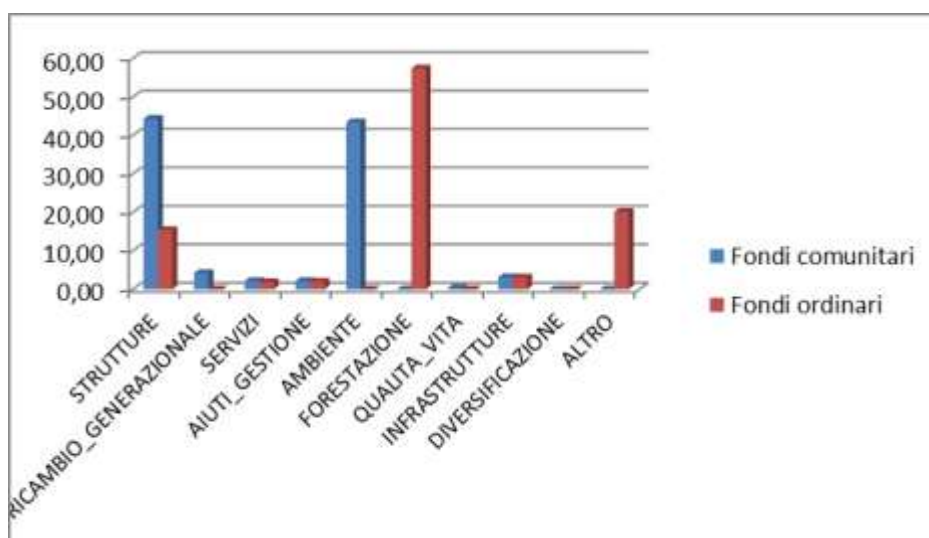
Figura 17 – Distribuzione dei pagamenti complessivi (anni 2000-2006) per tipologia di spesa e fonte di provenienza.



Fonte: PRIN 2007, vari anni.

In termini percentuali la differenza tra la spesa per le diverse attività è più netta (Figura 18). Con i fondi comunitari si finanziano gli investimenti strutturali e la tutela dell'ambiente, mentre quelli ordinari vanno a finanziare le attività forestali e altri interventi non compresi tra quelli previsti in figura.

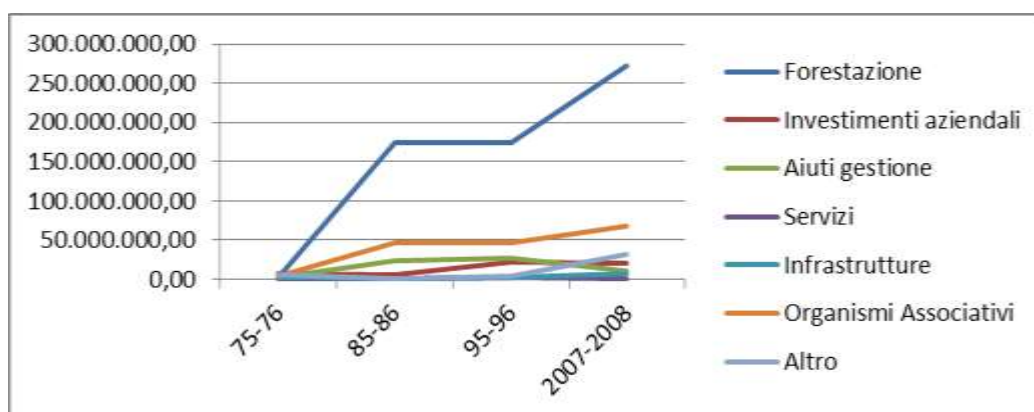
Figura 18 – Distribuzione percentuale dei pagamenti complessivi (anni 2000-2006) per tipologia di spesa e fonte di provenienza.



Fonte: PRIN 2007, vari anni.

L'80% dei pagamenti (sia in conto competenza che in conto residui) annuali fanno riferimento a poche attività: attività di forestazione soprattutto, e poi al finanziamento di enti preposti per attività agricole. Cifre irrisorie finanziano le altre attività, tra le quali gli investimenti aziendali che dovrebbero essere una priorità dato i deficit strutturali di cui soffre il settore agricolo in Calabria.

Figura 19 – Distribuzione dei pagamenti complessivi per tipologia di spesa.



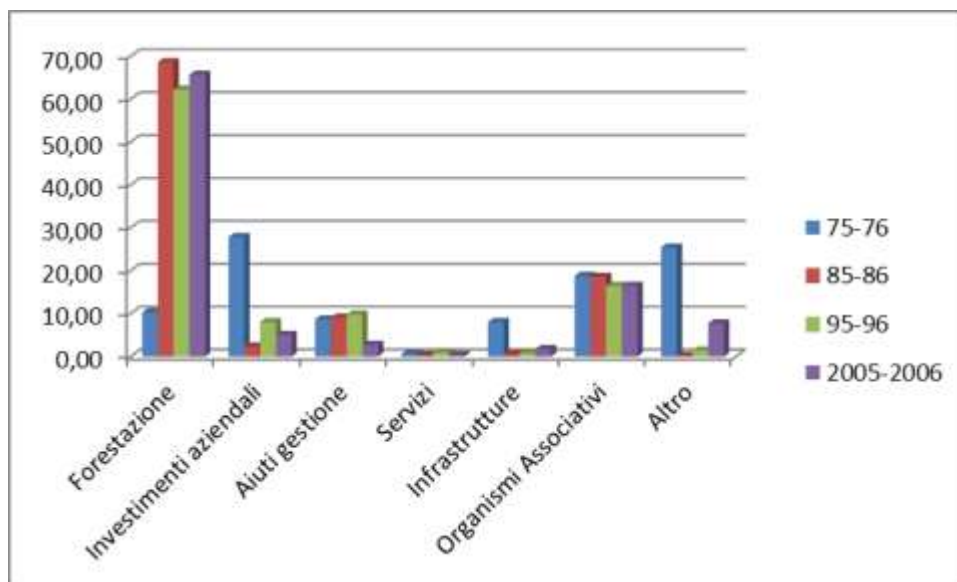
Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

Ma quello che vale la pena sottolineare è come questa attività di spesa sia uguale nel tempo.

Ad eccezione del primo decennio dove l'attività di forestazione non presentava l'importanza che riveste oggi, dalla metà degli anni ottanta si riscontra nel periodo preso in esame (bienni a metà decennio) che l'incidenza dei pagamenti per tipologia di spesa non presenta alcuna differenza avendo nei bienni valori percentuali simili⁵⁵.

⁵⁵ La tipologia di spesa che presentava gli stessi valori veniva già evidenziata in Gaudio (1991), (1996) e (2000).

Figura 20 – Incidenza percentuale dei pagamenti complessivi per tipologia di spesa e periodo di riferimento.



Fonte: Regione Calabria, Conti consuntivi, vari anni.

Il consolidato

La cifra che ogni anno in Calabria viene spesa dal I pilastro è pari a 300 milioni di euro⁵⁶.

Il peso degli aiuti PAC è in Calabria minore rispetto a quello di altre regioni. Bisogna evidenziare che però raggiunge il 70%⁵⁷ delle aziende calabresi a differenza degli aiuti del POR di cui beneficiano soltanto il 3-4% delle aziende.

Le aziende che beneficiano maggiormente degli aiuti sono quelle olivicole (63%), seguite a lunga distanza dalle ortofrutticole e infine da quelle a seminativi e da quelle con allevamenti zootecnici.

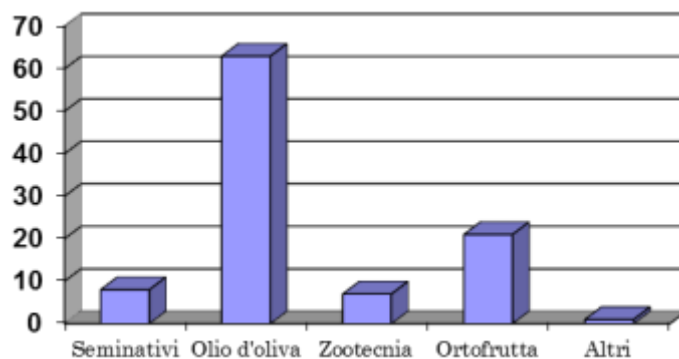
Le aziende mediamente ricevono 2.080 euro. Le aziende con allevamenti bovini ricevono 2.215 euro, quelle con allevamenti ovicaprini 1.012 euro, quelle a seminativi 1.542 e quelle olivicole 1.489 euro.

⁵⁶ Banca dati VISPA (Valutazione dell'impatto della Spesa Pubblica in Agricoltura).

⁵⁷ Le aziende che beneficiano degli aiuti diretti sono nel 2006 in Calabria 133 mila le olivicole; 4 mila quelle a seminativi e 2.500 quelle zootecniche.

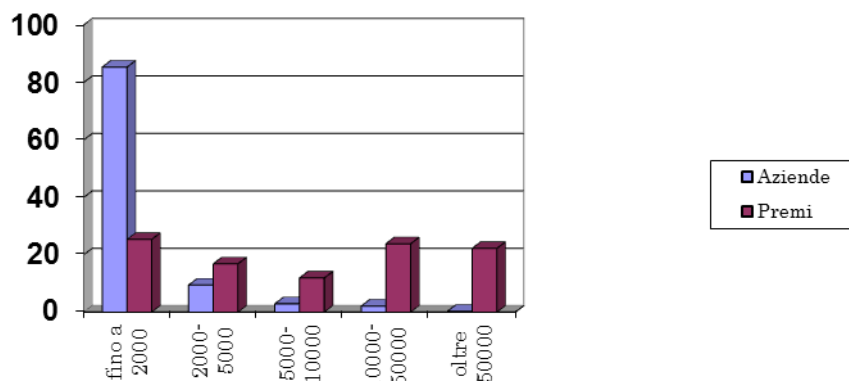
La maggior parte delle aziende (80%) riceve meno di 2 mila euro di premi, mentre all'opposto solo l'0,3% di esse riceve il 22% degli aiuti complessivi⁵⁸.

Figura 21 – Distribuzione percentuale degli aiuti erogati per comparto.



Fonte: AGEA, 2004-2005.

Figura 22 – Distribuzione percentuale delle aziende e dei premi per classi di aiuto.



Fonte: Inea, Le politiche agricole dell'UE, Rapporto 2002-2003.

A queste risorse vanno aggiunte quelle del PSR 2000-2006 che in Calabria nel periodo di attuazione sono state pari a 223,81 meuro, ma di fatto hanno riguardato pagamenti per un importo superiore pari a 235,27 meuro⁵⁹. Quindi complessivamente in Calabria vengono erogati contributi per circa 900 milioni di

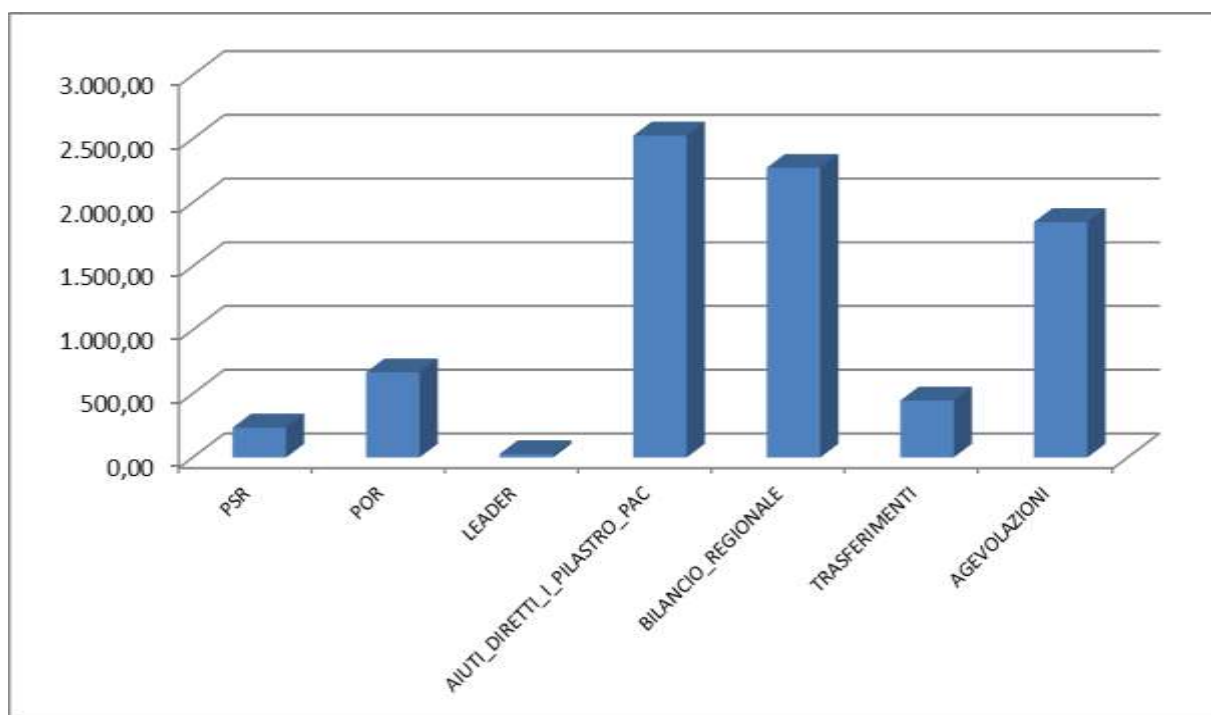
⁵⁸ Attualmente vige il pagamento unico disaccoppiato basato sulla media degli aiuti ottenuti nel periodo 2000-2002. La superficie oggetto di premio rappresenta i titoli posseduti. Ogni titolo corrisponde ad 1 ettaro.

⁵⁹ Gli interventi hanno riguardato solo 4 misure e cioè il prepensionamento, le indennità compensative, l'agroambiente (biologico) e gli imboschimenti.

euro all'anno che vanno ad aggiungersi a quelli erogati tramite il bilancio di previsione.

A questi vanno aggiunti i trasferimenti dai Ministeri e le agevolazioni.

Figura 23 – Distribuzione dei pagamenti complessivi per fonte di finanziamento (anni 2000-2006).

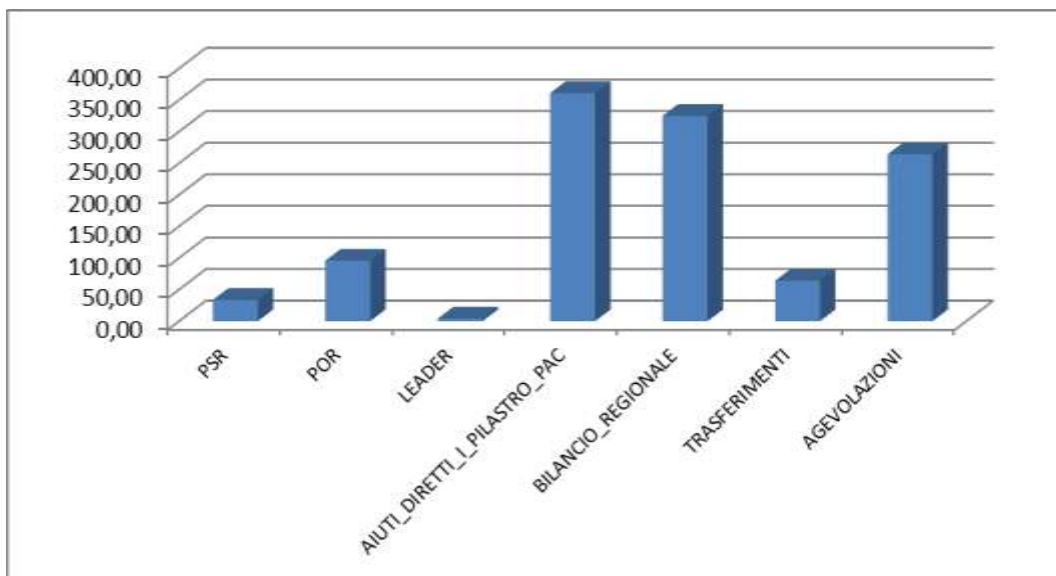


Fonte: Banca dati VISPA, vari anni.

Come si può vedere le fonti di finanziamento consistenti che possono incidere sul sistema agricolo in Calabria sono quelli relativi agli aiuti diretti del I pilastro, al bilancio ordinario e alle agevolazioni. Invece, tutta l'attenzione della politica agricola, ma anche degli agricoltori e dei loro rappresentanti sembra concentrarsi solo sui programmi comunitari anche se rappresentano il 14-15% delle risorse complessive che annualmente vengono spese nel settore agricolo. Va, comunque, evidenziato che le politiche relative al secondo pilastro (sviluppo rurale) avrà negli anni a venire una maggiore importanza rispetto a quelle del I pilastro tanto che tra pochi anni potrebbero vedere ridotto l'attuale differenza nelle dotazioni. Non va nemmeno dimenticato che attualmente sia all'interno del I che del II pilastro sono

presenti tipologie di interventi simili che provocano non pochi problemi nella gestione dei fondi comunitari.

Figura 24 – Distribuzione dei pagamenti complessivi (media annuale) per fonte di finanziamento (anni 2000-2006).

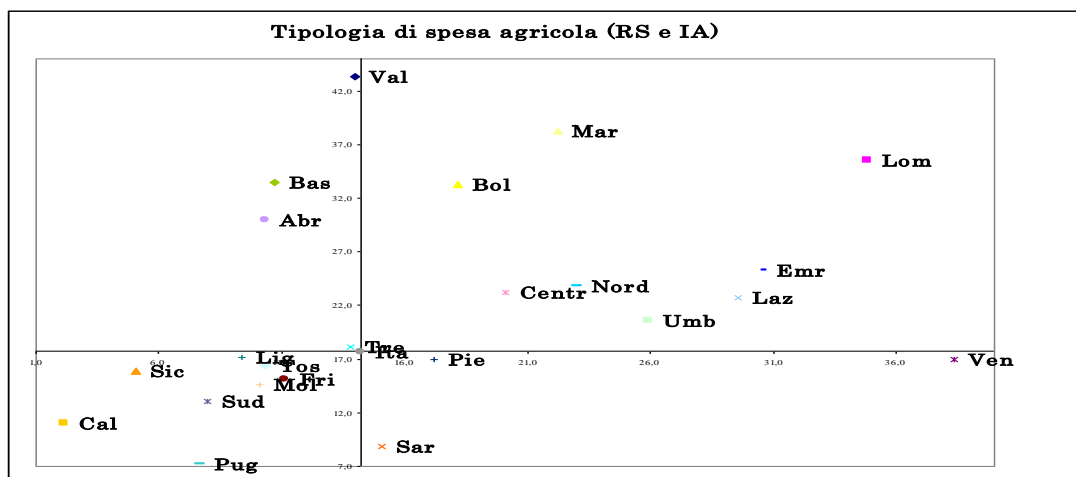


Fonte: PRIN 2007, vari anni.

La figura seguente evidenzia la collocazione delle regioni italiane per tipologia di spesa. E' stato verificato il loro grado di spesa per interventi nella classificazione economico funzionale: in investimenti aziendali e in interventi immateriali (servizi, promozione, ecc.).

Nel primo quadrante (in basso a sinistra) sono posizionate le regioni che presentano interventi materiali e immateriali al di sotto della media italiana. Nel secondo quadrante (in alto a sinistra) sono posizionate le regioni che presentano interventi materiali al di sopra della media italiana e interventi immateriali al di sotto. Nel terzo quadrante (in alto a destra) sono posizionate le regioni che presentano interventi materiali e interventi immateriali al di sopra della media italiana. Nel quarto quadrante (in basso a destra) sono posizionate le regioni che presentano interventi materiali al di sotto della media italiana e interventi immateriali al di sopra.

Figura 25 – Posizionamento delle regioni italiane per tipologia di spesa agricola (dati 2002-2006)



Fonte: Inea, vari anni.

La migliore performance è data dalla Lombardia che spende più della media italiana sia in interventi materiali che immateriali. All'opposto si colloca la regione Calabria la cui spesa in investimenti aziendali e in interventi relativi ai servizi è di molto al di sotto della media italiana, solo la Puglia presenta valori più negativi.

Mediamente le regioni del centro e del nord si posizionano nel quadrante con un livello di interventi strutturali nelle aziende e nei servizi al di sopra di quello medio italiano. Dall'altra parte il sud che si comporta esattamente all'opposto. All'interno delle regioni meridionali solo l'Abruzzo e la Basilicata si discostano dalle altre privilegiando gli interventi materiali a quelli relativi ai servizi.

6.5 Considerazioni conclusive

Un primo nodo da sciogliere è quello di aumentare la capacità di spesa e cambiare la tipologia della stessa per avere un impatto più positivo sul settore. La spesa agricola in Calabria è indirizzata soprattutto al settore forestale, agli enti strumentali e alle Organizzazioni Professionali. Pochi contributi vengono erogati per le aziende o per quegli interventi che maggiormente possono incidere sullo sviluppo del settore.

Mantenere una struttura importante in termini di risorse umane coinvolte (il cui costo annuale è quasi pari alle risorse erogate per investimenti materiali) per avere questi risultati, dà ragione a tutti i critici dell'intervento pubblico in agricoltura. Questo porta all'insostenibilità dell'aiuto al settore. L'incidenza degli stanziamenti previsti sul Valore Aggiunto è pari nel 2007 a poco più del 49%, ma ha raggiunto il 65% nel 2006.

Bisogna ripensare a tutta quella che è stata la spesa in agricoltura e non solo quella comunitaria che sembra essere la sola ad interessare il dibattito tra addetti ai lavori.

Decenni di programmazione comunitaria, nazionale e regionale non hanno sortito gli effetti sperati per cui è importante programmare tenendo conto dei punti di debolezza e dei vincoli presenti nella realtà calabrese.

In una Regione come quella calabrese con gravi problemi strutturali e di ritardo di sviluppo, solo programmando unitariamente (fondi comunitari e ordinari), sommando, cioè, le risorse e indirizzandole verso una unica direzione potrà indicarsi una strada possibile di sviluppo.

E' indispensabile il ricorso ad un piano di sviluppo regionale complessivo all'interno del quale deve trovare posto a pieno titolo il settore agricolo. Il solo settore agricolo non presenta al suo interno i presupposti necessari per poter da solo trainare l'economia regionale. Ma insieme agli altri settori (turismo, ambiente) può significativamente dare il suo importante contributo. Non bisogna dimenticare che gli unici prodotti esportati fanno riferimento al settore agro-alimentare.

E', altresì, utile ricordare che le aree calabresi presentano forti caratteristiche di ruralità, e in alcune di esse anche gravi problemi sociali (spopolamento, alti indici di vecchiaia, ecc.). Di fronte a questa realtà la programmazione dovrà essere pensata in una direzione non solo settoriale ma anche territoriale, per cui diventa obbligatorio e utile un'integrazione delle risorse dello sviluppo rurale con quelle extragricole (FESR e FSE), ma più, in generale, con quelle ordinarie (regionali, provinciali e locali).

Una nuova programmazione che va in questa direzione non potrà che migliorare anche la capacità di spesa regionale.

Il problema da affrontare è quello di predisporre al più presto una piano strategico di sviluppo della Calabria all'interno del quale trovano spazio sia la programmazione comunitaria che quella ordinaria. D'altra parte la procedura di implementazione di un

programma comunitario con i positivi aspetti procedurali in termini di controllo, gestione e valutazione andrebbe riportata anche sulle attività ordinarie. Da questo punto di vista la programmazione comunitaria insegna (ma avrebbe dovuto già farlo) molto sugli aspetti di governo dei processi di sviluppo.

Va perseguito con forza il decentramento delle funzioni e della gestione della spesa. E' evidente che la struttura regionale non riesce a far fronte con celerità alle nuove esigenze. E' impensabile che l'attuazione di un programma possa venire dopo 2 o tre anni dall'avvio. La Regione deve programmare e controllare, mentre ad altri soggetti deve essere data la responsabilità di gestire⁶⁰.

La semplificazione amministrativa, una profonda ristrutturazione della macchina burocratica-amministrativa e il decentramento sono le pre-condizioni per raggiungere gli obiettivi di migliorare la qualità della spesa, velocizzarla, implementare la programmazione, avere effetti positivi sull'agricoltura e il territorio rurale calabrese.

Un aspetto da non sottovalutare è il cambiamento della politica comunitaria, attraverso le continue riforme, che avrà anche ripercussioni sulle politiche regionali.

I punti qualificanti sono quelli di mettere insieme facendoli convivere la competitività, ricerca e innovazione (strategia di Lisbona) e lo sviluppo sostenibile (strategia di Goteborg). Inoltre, si va verso un riequilibrio dei due pilastri della PAC. PAC che deve essere vista più come opportunità che una minaccia, per regioni come la Calabria.

A questo punto bisogna sfruttare l'occasione del sostegno assicurato per altri anni per una riqualificazione delle politiche con maggiori selezioni nei riguardi di quegli agricoltori orientati al mercato, finalizzando i premi a comportamenti virtuosi degli agricoltori anche in tema ambientale, sviluppando la politica di sviluppo rurale con un approccio più territoriale.

In Calabria sono individuabili realtà territoriali estremamente differenziate dal punto di vista della dotazione delle risorse, delle caratteristiche strutturali ed economiche dell'agricoltura, del grado di integrazione tra le componenti del sistema agroalimentare e del loro collegamento con il contesto socioeconomico circostante, della vicinanza con le

⁶⁰ Non bisogna dimenticare che all'approvazione del distretto agroalimentare di Sibari del 2004, altri distretti rurali hanno visto la luce. Molte aree si stanno attivando per vedere istituito al proprio interno altri distretti siano essi rurali o agro-alimentari di qualità. E' ormai tempo che si dia piena attuazione alla legge, non solo istituendo i distretti ma mettendoli nelle condizioni di operare per raggiungere i fini per cui sono nati.

principali vie di comunicazione e i mercati di sbocco, della qualità del tessuto istituzionale locale, del grado di sviluppo del sistema extragricolo. A tal fine, è opportuno delimitare ambiti territoriali, fortemente condivisi sul piano istituzionale e del partenariato economico-sociale⁶¹ capaci di fare sistema, che consentano di:

- individuare le vocazioni prevalenti e più significative per lo sviluppo rurale, gli ostacoli da rimuovere e le strategie particolari da adottare;
- coordinare e vigilare l'insieme degli interventi;
- mirare gli interventi sulla base delle specificità locali.

Le competenze per una governance efficace della programmazione agricola⁶² è distribuita in diversi settori, servizi e uffici. Questa organizzazione del dipartimento risulta, come si è visto, più funzionale alla gestione delle risorse e non alla programmazione.

Tenuto conto che si è avviato il decentramento delle funzioni amministrative e che sul territorio sono nati (e altri ne nasceranno in futuro) i distretti rurali e agroalimentari, sarebbe giunta l'ora di abbandonare la fase della gestione e di dedicarsi a quella della programmazione.

Accanto a questo è opportuno un buon sistema di monitoraggio, controllo e valutazione degli interventi. Interventi che, a prescindere dalla fonte di finanziamento (sia essa locale, nazionale o comunitaria) dovranno essere monitorati attraverso una riclassificazione funzionale alle attività di valutazione. Ogni programma dovrà essere incasellato all'interno di poche e chiare linee strategiche di intervento prioritarie, capaci di incidere sui punti di debolezza del sistema agricolo regionale.

Le criticità emerse da questa analisi della spesa agricola e sulle quali bisogna intervenire possono essere sintetizzate nelle seguenti:

⁶¹ A questo riguardo l'istituzione dei distretti sembra andare nella stessa direzione.

⁶² Gli strumenti di intervento in campo agricolo e rurale sono caratterizzati dalla gestione di diversi programmi:

- i fondi strutturali (POR, PSR, Leader+);
- il Piano Nazionale nel settore agricolo;
- alcuni programmi interregionali (nei settori dei servizi di sviluppo agricolo e rurale, dell'agricoltura di qualità e dell'innovazione);
- alcuni programmi regionali;
- patti territoriali agricoli;
- gli accordi di filiera.

- l
entezza nella spesa;
- s
struttura amministrativa non adeguata a gestire al di fuori dell'ordinario e delle
spese correnti;
- d
iscontinuità di gestione della spesa;
- c
ompetenze molto frammentate e poco chiare sia all'interno dell'assessorato che
nei rapporti con gli enti delegati;
- s
carso coordinamento procedurale ed attuativo tra uffici;
- a
sanza di comunicazione;
- a
sanza di un piano regionale di settore;
- a
sanza di un sistema di controllo, monitoraggio e valutazione che permetta di
evitare gli stessi errori nel corso del tempo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANANIA G. (a cura di) (1996), Spesa pubblica e politiche per l'agricoltura in Calabria, Vincenzo Ursini Editore, Catanzaro.

DE BENEDICTIS M. (1990) (a cura di), Trasformazioni agrarie in Europa e la Pluriattività. I primi risultati del gruppo di ricerca italiano, Arkleton, INEA.

GAUDIO F. (2008), *Focus sulla Calabria – La spesa agricola della Regione Calabria*, INEA, dattiloscritto.

GAUDIO F. (2000), La spesa agricola in Calabria, in Sotte F. (a cura di), La spesa agricola delle Regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa, Collana Studi e Ricerche, Inea, Roma.

GAUDIO F.(2000), Contributi per un aggiornamento del sistema di riclassificazione: il caso dei programmi comunitari, in Sotte F. (a cura di), La spesa agricola delle Regioni. Quadro evolutivo e analisi quantitativa, Collana Studi e Ricerche, Inea, Roma.

GAUDIO F.(1996), La spesa agricola regionale in Calabria, in Anania G. (a cura di), Spesa pubblica e politiche per l'agricoltura in Calabria, Vincenzo Ursini Editore, Catanzaro.

GAUDIO F. (1991), Una valutazione della politica agraria in Calabria attraverso l'analisi della legislazione vigente e della spesa pubblica. Analisi di Contesto III, INEA, dattiloscritto.

INEA (1992), Strategie familiari, pluriattività e politiche agrarie. Risultati del gruppo di ricerca italiano, Arkleton, INEA.

REGIONE CALABRIA, Conti consuntivi, vari anni, Catanzaro.

INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, vari anni, Roma.

INEA (2005), Le politiche agricole dell'UE, Rapporto 2002-2003, Roma.

INEA (2007), Il commercio con l'estero dei prodotti agroalimentari, ESI, Roma.

INEA (2010), Banca Dati SPAC, Rende (CS).

INEA (2010), Banca Dati VISPA, Rende (CS).

REGIONE CALABRIA (2001), POR 2000-2006, Catanzaro.

REGIONE CALABRIA, Conti consuntivi, vari anni, Catanzaro.

SOTTE F. (a cura di) (2000), La spesa agricola delle regioni, Collana Studi e Ricerche, INEA.

Capitolo 7 - Impatto per l'agricoltura e le aree rurali calabresi delle possibili modifiche delle politiche post-2013

7.1 L'Impatto della regionalizzazione in Calabria

7.1.1 La regionalizzazione nell'attuale PAC

La riforma Fischler del 2003 ha rappresentato un punto di svolta nella concezione del “primo pilastro” della PAC (Politica agricola comune), approfondendo il processo di disaccoppiamento del sostegno dalla produzione avviato dalla riforma Mac Sharry del 1992. Con l'introduzione del *regime di pagamento unico* (RPU), infatti, l'aiuto ricevuto dai produttori è ora sganciato da *cosa e quanto* essi producono e legato al possesso della terra e all'esercizio dell'attività produttiva nel rispetto della condizionalità.

Agli Stati membri è stata data ampia flessibilità su come applicare il RPU (Regolamento (Ce) n. 1782/2003). Alcuni paesi, tra i quali l'Italia, hanno scelto di adottare il *modello storico* che prevede che ciascuna azienda riceva un pagamento pari al sostegno che essa ha ricevuto mediamente in un periodo storico di riferimento (generalmente fissato nel triennio 2000-2002)⁶³. Nei paesi che hanno scelto di applicare tale modalità di erogazione si è avuto, di conseguenza, un congelamento della distribuzione del sostegno sugli stessi livelli di quelli che presentavano nel periodo storico di riferimento. La seconda modalità prevede un criterio di distribuzione *regionalizzato*, in base al quale *tutti* gli agricoltori ricevono un aiuto forfetario ad ettaro di uguale valore unitario nell'ambito di ciascuna delle “regioni” individuate, indipendentemente dal fatto che nel passato abbiano goduto o meno di pagamenti diretti della PAC ed, eventualmente, dall'ammontare di questi. In Inghilterra, Germania e Finlandia tale modello andrà progressivamente a regime nel giro di qualche anno. I restanti paesi dell'UE-15⁶⁴ hanno scelto modelli *ibridi* che contengono elementi di attribuzione sia storica che forfetaria. I 12 nuovi Stati membri, infine, hanno la possibilità di applicare fino al 2010 (per Romania e Bulgaria fino al 2011) un regime semplificato, al termine del quale dovranno obbligatoriamente passare al regime di pagamento unico regionalizzato.

Il “controllo sullo stato di salute della PAC” (il cosiddetto *Health Check*) recentemente⁶⁵ approvato prevede consistenti aggiustamenti alla riforma Fischler, con l'obiettivo di allentare ulteriormente il legame tra sostegno ricevuto e ciò che si è fatto nel passato, e procedere verso un aiuto più uniforme. Agli Stati membri viene lasciata la possibilità di uniformare, del tutto o solo in parte, il valore dei titoli. Per fare ciò sono previsti due strumenti: la *regionalizzazione* e il *ravvicinamento*.

La *regionalizzazione* consente ai paesi che, sulla base delle decisioni prese all'epoca della riforma Fischler, adottano il RPU secondo il modello storico di passare al modello regionalizzato dal 2010 o anche successivamente a tale anno, con una decisione da prendere entro l'anno precedente, ma non più tardi del 2011. A differenza di quanto previsto dalla riforma Fischler, l'Health Check consente solo una forma parziale di regionalizzazione, in quanto può essere assoggettato a redistribuzione non più del 50%

⁶³ Oltre all'Italia tale modello è stato scelto da Belgio, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Olanda, Austria, Portogallo, Scozia e Galles.

⁶⁴ Danimarca, Lussemburgo, Svezia e Irlanda del Nord.

⁶⁵ I relativi regolamenti comunitari sono il 72/2009 e 73/2009, per quel che riguarda il primo pilastro della PAC, il 74/2009 e la decisione 2009/61, per quel che riguarda lo sviluppo rurale.

del massimale regionale. Di conseguenza, nei paesi che hanno optato o opteranno per tale possibilità, parte degli aiuti (al massimo il 50% del massimale regionale) sarà distribuita sotto forma di aiuto forfetario ad ettaro tra tutti gli agricoltori le cui aziende ricadono nella regione interessata, indipendentemente dal fatto che essi siano o meno destinatari di aiuti diretti o possessori di titoli di pagamento unico; la restante parte sarà attribuita ai soli agricoltori che già detengono diritti d'aiuto, in funzione del valore dei titoli posseduti.

Il *ravvicinamento* consente una redistribuzione degli aiuti, e quindi un loro livellamento, solo tra chi già possiede diritti di pagamento unico, con un effetto redistributivo, nell'ambito della regione di riferimento, meno incisivo di quello derivante dalla regionalizzazione.

7.1.2 Perché la regionalizzazione?

Già nella Comunicazione del 20 novembre 2007 (Commissione delle Comunità europee, 2007), con la quale si faceva riferimento alla necessità di procedere ad una valutazione dello stato di salute della PAC, la Commissione Europea poneva il problema della "giustificazione" del sostegno elargito attraverso il regime di pagamento unico. In questo documento, infatti, si affermava che, pur rispondendo all'obiettivo del riorientamento al mercato, tanto nel modello storico quanto nel modello regionalizzato *"l'entità del sostegno individuale rimane legata, anche se in misura diversa, ai livelli di produzione del passato e, con l'andare del tempo, sarà sempre più difficile giustificare le differenze di sostegno, soprattutto nel modello storico"* (Commissione delle Comunità Europee, 2007, pag. 4).

L'Italia, in applicazione della riforma Fischler, ha optato per il modello distributivo storico, teso a preservare i diritti acquisiti dai beneficiari "storici" del primo pilastro della PAC. Se tale modello ha permesso, nel breve periodo, di far accettare il principio del totale disaccoppiamento degli aiuti, esso, però, soprattutto alla luce del completamento della riforma Fischler che comporterà il totale sganciamento del sostegno da *cosa e quanto* si produce per tutte le Organizzazioni comuni di mercato (OCM), appare non sostenibile nel più lungo periodo. Diventerà, infatti, sempre più difficile giustificare il fatto che aziende che presentano oggi lo stesso orientamento produttivo, la medesima organizzazione aziendale e che usano le stesse tecniche di produzione, ricevano un sostegno differente a causa degli aiuti che ciascuna di esse ha ricevuto (o *non* ricevuto) nel passato. Pur non volendo qui discutere della giustificazione del sostegno elargito attraverso il RPU⁶⁶, è sempre più evidente che oggi, e ancor più in futuro, sarà opportuno rivedere il modello di elargizione degli aiuti tra aziende e territori per indirizzarsi verso un modello redistributivo più equo.

Il modello regionalizzato appare, a questo proposito, sicuramente più equo del modello basato sugli aiuti storici. Nell'ambito della "regione" di riferimento, esso determina una riduzione della disomogeneità dell'aiuto ricevuto dalle aziende e, di conseguenza, una più o meno marcata (a seconda della percentuale di regionalizzazione) redistribuzione degli aiuti tra gli agricoltori. La regionalizzazione, tuttavia, non risolve il problema della iniqua distribuzione dell'aiuto tra le "regioni" e tra gli Stati membri, determinata, ancora una volta, dal sostegno da ciascuno di essi ricevuto nel periodo storico di riferimento (Anania, 2008). Il criterio compensativo introdotto dalla riforma Mac Sharry del 1992, e portato avanti, con alcuni correttivi, nelle riforme successive, ha

⁶⁶ Per chi fosse interessato si rimanda a Sotte, 2005.

infatti determinato una sorta di “peccato originale” (De Filippis, Henke, 2009), per cui gli aiuti sono ancora oggi determinati, nella loro entità e nella loro distribuzione, dal sostegno accordato in passato ai diversi ordinamenti colturali. In altre parole, l’approccio compensativo, proprio per le modalità di calcolo ha prodotto una rigida distribuzione della spesa tra comparti, che si è tradotta in un’altrettanto rigida distribuzione della spesa tra paesi. La regionalizzazione, in questo senso, per come è stata concepita nella riforma Fischler, affronta la questione della distribuzione degli aiuti tra comparti e territori all’interno di un paese, ma non quella della distribuzione del sostegno tra paesi, che rimane cristallizzata sui livelli “storici” presi a riferimento.

Un secondo effetto della logica compensativa che ancora oggi condiziona l’erogazione degli aiuti diretti è l’assenza, o la difficoltà, ad individuare gli obiettivi che ora, e per il futuro, essi intendono perseguire, tranne una – non meglio specificata – funzione di sostegno dei redditi. La regionalizzazione non può, per forza di cose, affrontare il problema della giustificazione del sostegno. Un aiuto regionalizzato, infatti, è più equo ma, paradossalmente, non è più giustificabile di un aiuto erogato su base storica. Quest’ultimo, infatti, trova giustificazione nel non danneggiare aziende che, in virtù della politica in quel momento esistente, hanno effettuato determinate scelte aziendali che hanno comportato investimenti finanziari in alcuni casi consistenti. Nel caso di un aiuto regionalizzato, invece, sarebbe ancora più necessario giustificare perché si distribuisce l’aiuto, perché di quella entità, perché differenziato tra “regioni” o Stati membri, perché uguale nell’ambito della stessa “regione” (come potrebbe essere giustificato un aiuto di eguale entità tra un ettaro di agricoltura intensiva della Pianura Padana e un ettaro di pascolo nelle montagne della Valle d’Aosta, se queste due aree dovessero ricadere nella medesima “regione” di riferimento?). Non è, dunque, il criterio di distribuzione – storico o regionalizzato che sia – a rendere un aiuto più o meno giustificabile, ma le finalità a cui esso risponde (Pupo D’Andrea, 2008).

Inoltre, la regionalizzazione di per sé non è neutrale, in quanto è influenzata da come vengono “costruite” le regioni, da quale fattore viene preso in considerazione per rendere la distribuzione degli aiuti più omogenea e, di conseguenza, da quali sono gli effetti redistributivi che si vogliono ottenere. In Germania, ad esempio, in applicazione della riforma Fischler, che poggia la redistribuzione degli aiuti sulla base del numero di ettari posseduti da ciascun agricoltore, è stato adottato un modello redistributivo che risponde alla volontà del governo federale di introdurre un criterio di solidarietà tra le Regioni amministrative (i Länder). All’interno di ciascuna regione, a regime, l’aiuto ad ettaro sarà uguale per tutti e sarà basato su un criterio di equità territoriale. In Inghilterra, al contrario, è stato adottato un modello poco redistributivo, in quanto si è deciso di tenere separate le aree più produttive da quelle meno produttive (aree molto svantaggiate e aree svantaggiate) definendo le regioni sulla base del potenziale agricolo (Kroll, 2008).

7.1.3 Il dibattito sul futuro della PAC.

Il dibattito sul futuro della PAC è ormai avviato. Numerosi sono i documenti prodotti dalle istituzioni comunitarie, dal mondo accademico, dai portatori di interessi. Anche alcuni paesi hanno espresso la propria posizione riguardo alla forma che la PAC dovrà assumere dopo il 2013. Accanto a tale questione sta crescendo anche il dibattito sulle future priorità di spesa del bilancio dell’UE (la cosiddetta *Budget Review*), che vede le risorse finanziarie attualmente dedicate alla politica agricola sottoposte a forti pressioni per una loro, più o meno drastica, riduzione. Con l’emergere di nuove priorità politiche

(ricerca&innovazione, ambiente, cambiamenti climatici, ecc.) e nell'attuale contesto storico, in cui i paesi si trovano ad affrontare una grave crisi economica e finanziaria, chiedendo ai cittadini dolorosi sacrifici per risanare i bilanci nazionali, il rischio di riduzione delle complessive risorse per il bilancio comunitario, e di quelle dedicate alla PAC in particolare, non è tanto remoto. E tale rischio sembra essere tanto maggiore quanto più i pagamenti diretti manterranno la loro attuale forma di aiuti legati a "riferimenti" storici – ormai troppo remoti – e quanto meno evidente sarà la loro giustificazione agli occhi di contribuenti ed opinione pubblica.

Proprio per questi motivi, tutti i contributi finora presentati affrontano la questione del ruolo e dell'entità dei pagamenti diretti nell'architettura della PAC dopo il 2013. Dal dibattito in corso emerge un tratto comune che è quello di assimilare i pagamenti diretti a una forma di compensazione per la fornitura di "beni e servizi pubblici" da parte degli agricoltori. L'idea è che l'agricoltore produca, congiuntamente o meno all'attività agricola, beni e servizi per i quali i cittadini europei sono disposti a pagare ma per i quali non esiste un mercato. I pagamenti diretti rappresenterebbero, quindi, la remunerazione per comportamenti socialmente desiderabili. Senza entrare nel merito delle proposte fin qui presentate, vale la pena sottolineare l'esistenza di una forte eterogeneità nella definizione dei "beni e servizi pubblici" presente nei diversi contributi. Una posizione estremamente "radicale" è quella espressa da un gruppo di economisti agrari (Aa.Vv., 2009) che giustifica l'intervento dell'UE attraverso la PAC solo nel caso dell'ottenimento di alcuni beni pubblici europei, soprattutto ambientali (lotta al cambiamento climatico, protezione della biodiversità, gestione delle risorse idriche, compresa la conservazione della qualità delle acque), trattandosi di beni pubblici i cui effetti travalicano i confini dei singoli Stati membri assumendo rilevanza sovranazionale. Sempre come remunerazione per l'ottenimento di beni pubblici ambientali (aziende delle aree ad "alto valore naturalistico", misure agroambientali, Natura 2000, protezione acque, habitat, ecc.), ma meno rigorosi riguardo alla dimensione nazionale/transnazionale di tali beni, è la posizione delle organizzazioni ambientaliste, piuttosto attive nel dibattito sul futuro della PAC. Proposte più aperte sono invece quelle manifestate, ad esempio, dal Copa-Cogeca (Copa-Cogeca, 2010), che giustifica i pagamenti diretti come remunerazione di un ventaglio piuttosto ampio di beni pubblici (sicurezza alimentare, stabilità del mercato, produzione sostenibile, occupazione e solidità economica delle aree rurali, gestione della superficie agricola).

Parallelamente alla questione dei beni pubblici, numerosi contributi fanno riferimento alla necessità di sganciare il sostegno dai riferimenti storici, per garantire una distribuzione più equa dei pagamenti diretti. In più occasioni il commissario all'agricoltura Dacian Cioloş ha sostenuto l'opportunità di muoversi verso una ripartizione equilibrata degli aiuti tra Stati membri, regioni e tipi di agricoltura, una ripartizione equa, ma non uguale per tutti, trasparente, che preveda un aggiustamento progressivo nel tempo. Per fare ciò, secondo il commissario, occorrerebbe trovare un criterio pertinente, giustificabile nel lungo periodo, chiaramente identificabile dai cittadini europei (Cioloş, 2010a, 2010b, 2010c). Dello stesso avviso ha mostrato essere il commissario all'ambiente Janez Potočnik (Potočnik, 2010), il quale ha proposto di continuare a sostenere le aziende agricole vitali con un pagamento forfetario ad ettaro di base, differenziato per regioni, uso della terra e specificità territoriali. Sulle stesse posizioni sono i paesi dell'Europa centro-orientale, notoriamente svantaggiati dall'attuale distribuzione delle risorse del primo pilastro, che hanno chiesto di sganciare

il sostegno dai criteri storici e pervenire ad un aiuto applicato in modo uniforme nell'UE (Aa.Vv., 2010).

Se, dunque, fino al 2013 il passaggio verso un aiuto più uniforme, che riduca le differenze tra i livelli di sostegno ricevuto dalle aziende nell'ambito di una stessa "regione", sembra destinato ad essere affidato alla volontà degli Stati membri, dopo tale data i paesi potrebbero essere obbligati a modificare il criterio di determinazione degli aiuti muovendosi verso un aiuto forfetario.

È quindi opportuno individuare i possibili criteri di regionalizzazione dei quali si sta discutendo e provare a valutare i loro effetti per la Calabria, ove possibile, o per l'Italia.

7.1.4 Una valutazione dei possibili effetti della regionalizzazione in Calabria

Come detto precedentemente, la regionalizzazione ha effetti redistributivi differenti a seconda del criterio di ripartizione applicato e della logica utilizzata per individuare le "regioni" nel cui ambito effettuare la redistribuzione.

Il criterio di ripartizione usato nell'attuale PAC è la superficie agricola. L'aiuto forfetario ad ettaro può essere definito su base regionale nell'ambito dello stesso Stato membro (sarà pertanto calcolato un valore dell'aiuto per ciascuna delle "regioni" in cui verrebbe ad essere suddiviso lo Stato membro), oppure su base nazionale (pervenendo ad aiuto forfetario uniforme su tutto il territorio dello Stato membro). Una possibilità non contemplata nell'attuale PAC, ma avanzata dai paesi dell'Europa centro-orientale (Aa. Vv., 2010) nel dibattito sul futuro della politica agricola dopo il 2013, è quella di un aiuto forfetario ad ettaro uniforme per tutta l'UE (il cui impatto era stato valutato dalla Commissione europea nel documento di accompagnamento dell'Health Check (European Commission, 2008)).

Tra le proposte alternative, alcune delle quali emerse nel dibattito attualmente in corso sul futuro della PAC, si segnalano quelle relative ad un aiuto forfetario ad ettaro corretto in funzione del potere d'acquisto dei paesi (Agra Europe, 2010a, 2010b).

Altre ipotesi relative ad un aiuto commisurato alla produttività agricola o al numero di occupati non sembrano appropriate. Nel primo caso perché l'aiuto tenderebbe a contraddire il principio alla base del regime di pagamento unico, che è quello del disaccoppiamento dalla produzione. Inoltre, tale aiuto tenderebbe ad essere più alto nei paesi con una produttività più elevata, quindi, in quelli dove gli agricoltori avrebbero minori difficoltà a vivere senza aiuto (Zahrnt, 2009). Nel secondo caso sorgerebbero problemi di misura, stante la differente legislazione in materia. Tuttavia alcuni contributi (Group PAC 2013, 2009; Bureau, Witzke, 2010) hanno proposto un aiuto forfetario ad ettaro entro un tetto massimo basato sul numero delle unità di lavoro.

Nel dibattito in corso, come detto più sopra, un argomento portato a giustificazione dei pagamenti diretti è l'erogazione di beni pubblici, soprattutto ambientali. I pagamenti potrebbero essere, quindi, corrisposti in funzione delle aree svantaggiate, delle aree Natura 2000, delle aree a biologico, della superficie forestale, ognuno dei quali corrisponde alla fornitura di specifici "beni pubblici", contribuendo ad aumentare il grado di "confusione" tra misure del primo e del secondo pilastro della PAC.

Le ipotesi di seguito analizzate fanno riferimento ad un ammontare di risorse per gli aiuti diretti della PAC invariato rispetto ad oggi. Non si tiene conto, cioè, degli esiti della "revisione di bilancio" che potrebbe condurre ad una più o meno drastica riduzione delle risorse finanziarie a disposizione della politica agricola. Le proposte presentate, tuttavia, conducono ad una diversa distribuzione degli aiuti all'interno di

ciascun paese e, nella maggior parte dei casi, anche ad una differente distribuzione tra paesi.

7.1.4.1 Aiuto forfetario ad ettaro

L'obiettivo di questo paragrafo è di quantificare gli effetti redistributivi a livello spaziale e aziendale di ipotesi alternative di regionalizzazione, basate su un aiuto forfetario ad ettaro.

Gli effetti quantitativi saranno valutati rispetto ad una completa regionalizzazione (100%).

Le ipotesi alternative di "regioni" sono state costruite tenendo conto della struttura amministrativa dell'Italia. Le regioni individuate sono:

- a) le 20 Regioni amministrative;
- b) le 4 circoscrizioni territoriali (Italia Settentrionale, Italia Centrale, Italia Meridionale, Italia Insulare);
- c) Italia come "regione" unica (aiuto forfetario nazionale)⁶⁷.

Effetti spaziali di un aiuto forfetario ad ettaro

L'analisi è stata realizzata ipotizzando che la regionalizzazione avvenga nel 2006, *ceteris paribus*. Di conseguenza, i dati di partenza non rilevano le modifiche apportate alla struttura degli aiuti aziendali dalle riforme delle OCM vino e ortofrutta, della messa a regime della riforma dell'OCM zucchero, del trasferimento allo sviluppo rurale del 50% dei fondi dell'OCM tabacco, con conseguenti problemi di distorsione degli effetti redistributivi tra aziende con diversi ordinamenti colturali.

Per ciascuna "regione" è stato calcolato un aiuto forfetario ad ettaro, dividendo il massimale regionale⁶⁸ per la SAU della "regione" presa in considerazione⁶⁹. In ciascuna delle ipotesi, e per ciascuna Provincia entro le "regioni", è quindi possibile determinare la differenza ("perdita" o "guadagno") in termini assoluti e percentuali del nuovo ammontare di risorse derivanti dall'ipotesi di regionalizzazione rispetto allo *status quo*. Inoltre, per ciascuna Regione amministrativa è stato possibile calcolare l'ammontare di risorse redistribuito al suo interno (l'ammontare degli aiuti che viene trasferito da coloro che ci perdono a coloro che ci guadagnano) e l'ammontare di risorse che la Regione amministrativa perde o guadagna all'aumentare dell'ampiezza della "regione" considerata.

Il primo scenario considerato è quello in cui la "regione" è definita come Regione amministrativa. In questa prima simulazione, il saldo netto per la Regione amministrativa è nullo, in quanto la redistribuzione può avvenire solo all'interno della Regione stessa, e non tra le Regioni. Si assiste però ad una significativa redistribuzione tra i territori (in questo caso, le Province) all'interno della Regione (fig. 1). In questo scenario, l'aiuto forfetario varia dai 51 €/ha della Valle d'Aosta ai 523 €/ha della Calabria (tab. 1). In termini assoluti, in Calabria si registra un trasferimento di risorse

⁶⁷ Una valutazione degli effetti territoriali della regionalizzazione a partire da "regioni" costruite tenendo conto delle zone altimetriche è contenuta in Anania, Tenuta, 2008.

⁶⁸ Per maggiori dettagli sulla metodologia utilizzata per distribuire il massimale nazionale tra le "regioni" si veda INEA, 2010.

⁶⁹ A seguito delle recenti riforme delle OCM dei prodotti ortofruttili e vitivinicoli la superficie ammissibile corrisponde alla SAU.

finanziarie, da alcune Province della Regione verso altre Province della stessa Regione, pari a poco più di 40 milioni di euro, il 16% delle risorse storiche (tab. 2). In particolare, le Province che guadagnano sono Cosenza (41 milioni di euro) e, in misura minore, Crotone e Vibo Valentia; la perdita maggiore si registra nella Provincia di Reggio Calabria (-35 milioni di euro) (tab. 3).

Tab. 1 - Aiuto forfetario per ettaro (€/ha) derivante dalla regionalizzazione al 100% nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

	Regione amministrativa	Circoscrizione	Italia
Piemonte	279		
Valle d'Aosta	51		
Lombardia	473		
Trentino A.A.	58		
Veneto	453		
Friuli V.G.	311		
Liguria	147		
Emilia Romagna	243		
Toscana	184		
Umbria	248		
Marche	271		
Lazio	242		
Abruzzo	164		
Molise	239		
Campania	298		
Puglia	433		
Basilicata	202		
Calabria	523		
Sicilia	221		
Sardegna	150		
Italia Settentrionale		321	
Italia Centrale		219	
Italia Meridionale		370	
Italia Insulare		187	
Italia "regione" unica			287

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

Tab. 2 – Ammontare dell'aiuto redistribuito tra le Province all'interno di ciascuna Regione amministrativa in valore assoluto e in percentuale - nell'ipotesi di "regione" data dalla Regione amministrativa, sulla base di una regionalizzazione al 100% - 2006

Ammontare redistribuito

	€	%
Piemonte	33.229.454	11,4
Lombardia	69.629.873	14,7
Trentino A.A.	597.377	2,5
Veneto	41.726.299	11
Friuli V.G.	2.169.130	3,1
Liguria	1.016.945	12,8
Emilia Romagna	21.494.486	8,4
Toscana	8.057.617	5,3
Umbria	6.750.841	7,8
Marche	5.078.036	3,9
Lazio	30.166.942	18,6
Abruzzo	16.403.622	25,8
Molise	3.417.657	7,2
Campania	23.342.773	14,3
Puglia	86.173.865	17,3
Basilicata	876.505	0,9
Calabria	42.396.095	16,1
Sicilia	17.111.127	6,9
Sardegna	15.029.700	9,8

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

Tab. 3 - Differenza in valore assoluto (€) e percentuale tra ammontare complessivo dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione - nell'ipotesi di "regione" data dalla Regione amministrativa, sulla base di una regionalizzazione al 100% - e ammontare complessivo dell'aiuto storico 2006 per Provincia

Prov.	Differenza		Prov.	Differenza		Regione	Prov.	Differenza	
	€	%		€	%			€	%
AL	6.343.177	16,2	BO	3.254.717	8,1		AV	5.345.178	15,9
AT	4.515.586	29,4	FC	10.393.636	85,7		BN	-11.586.754	-26,9
BI	1.837.289	32,4	FE	-7.514.292	-14,8		CE	-11.487.531	-28,4
CN	4.058.870	4,8	MO	-3.966.423	-11,3		NA	-268.488	-2,9
NO	-11.622.362	-40,5	PC	482.014	1,7		SA	17.997.595	48,3
TO	7.270.767	10,8	PR	-4.078.982	-12,4	Campania		0	0,0
VB	9.203.764	1.044,5	RA	6.849.952	33,0		BA	-21.520.556	-14,3

VC	-21.607.092	-44,2	RE	-5.934.789	-20,1	BR	-20.472.495	-30,8
Piemonte	0	0,0	RN	514.167	8,2	FG	70.835.216	51,0
AO	0	0,0	E. Romagna	0	0,0	LE	-44.180.814	-42,1
Valle d'Aosta	0	0,0	AR	-325.047	-1,7	TA	15.338.649	42,9
BG	12.690.287	45,0	FI	3.105.064	17,2	Puglia	0	0,0
BS	-17.672.049	-18,0	GR	-1.495.886	-3,9	MT	-876.505	-2,1
CO	3.151.240	36,6	LI	-530.056	-7,3	PZ	876.505	1,5
CR	-20.549.597	-24,6	LU	671.664	16,3	Basilicata	0	0,0
LC	2.626.678	103,3	MS	2.533.306	351,8	CS	41.087.563	59,8
LO	-5.006.556	-16,2	PI	-2.651.990	-12,0	CZ	-7.318.754	-15,1
MI	-14.356.237	-27,7	PO	305.560	18,4	KR	764.270	2,0
MN	-12.045.435	-13,4	PT	1.442.022	46,5	RC	-35.077.341	-40,4
PV	10.479.409	14,2	SI	-3.054.637	-8,5	VV	544.262	2,5
SO	38.812.307	1.039,1	Toscana	0	0,0	Calabria	0	0,0
VA	1.869.953	46,9	PG	-6.750.841	-9,3	AG	2.479.286	8,3
Lombardia	0	0,0	TR	6.750.841	48,0	CL	-1.626.876	-7,3
BZ	597.377	4,0	Umbria	0	0,0	CT	-6.628.254	-19,3
TN	-597.377	-6,6	AN	-5.009.679	-13,8	EN	-3.078.256	-9,7
Trentino A.A.	0	0,0	AP	5.028.821	23,6	ME	-1.823.756	-5,9
BL	19.426.522	491,8	MC	49.214	0,1	PA	-3.953.986	-7,8
PD	-28.008.628	-31,7	PU	-68.357	-0,2	RG	814.349	4,5
RO	2.485.881	5,2	Marche	0	0,0	SR	7.013.529	57,3
TV	-1.243.685	-2,0	FR	13.755.075	100,8	TP	6.803.964	35,1
VE	11.971.865	28,8	LT	2.214.751	12,0	Sicilia	0	0,0
VI	7.842.030	18,4	RI	13.914.780	129,2	CA	-3.357.554	-14,3
VR	-12.473.985	-13,6	RM	-30.166.942	-42,7	CI	-370.602	-5,2
Veneto	0	0,0	VT	282.336	0,6	NU	5.929.097	19,6
GO	671.193	19,9	Lazio	0	0,0	OG	3.052.313	56,0
PN	469.675	2,0	AQ	16.403.622	182,3	OR	-7.737.863	-27,2
TS	-2.169.130	-78,8	CH	-6.415.436	-27,5	OT	4.326.255	48,4
UD	1.028.261	2,5	PE	-4.801.071	-35,0	SS	1.722.035	5,0
Friuli V.G.	0	0,0	TE	-5.187.116	-29,4	VS	-3.563.681	-24,0
GE	-865.430	-35,9	Abruzzo	0	0,0	Sardegna	0	0,0
IM	-151.515	-5,0	CB	-3.417.657	-8,2			
SP	429.193	50,2	IS	3.417.657	62,2			
SV	587.752	36,5	Molise	0	0,0			
Liguria	0	0,0						

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

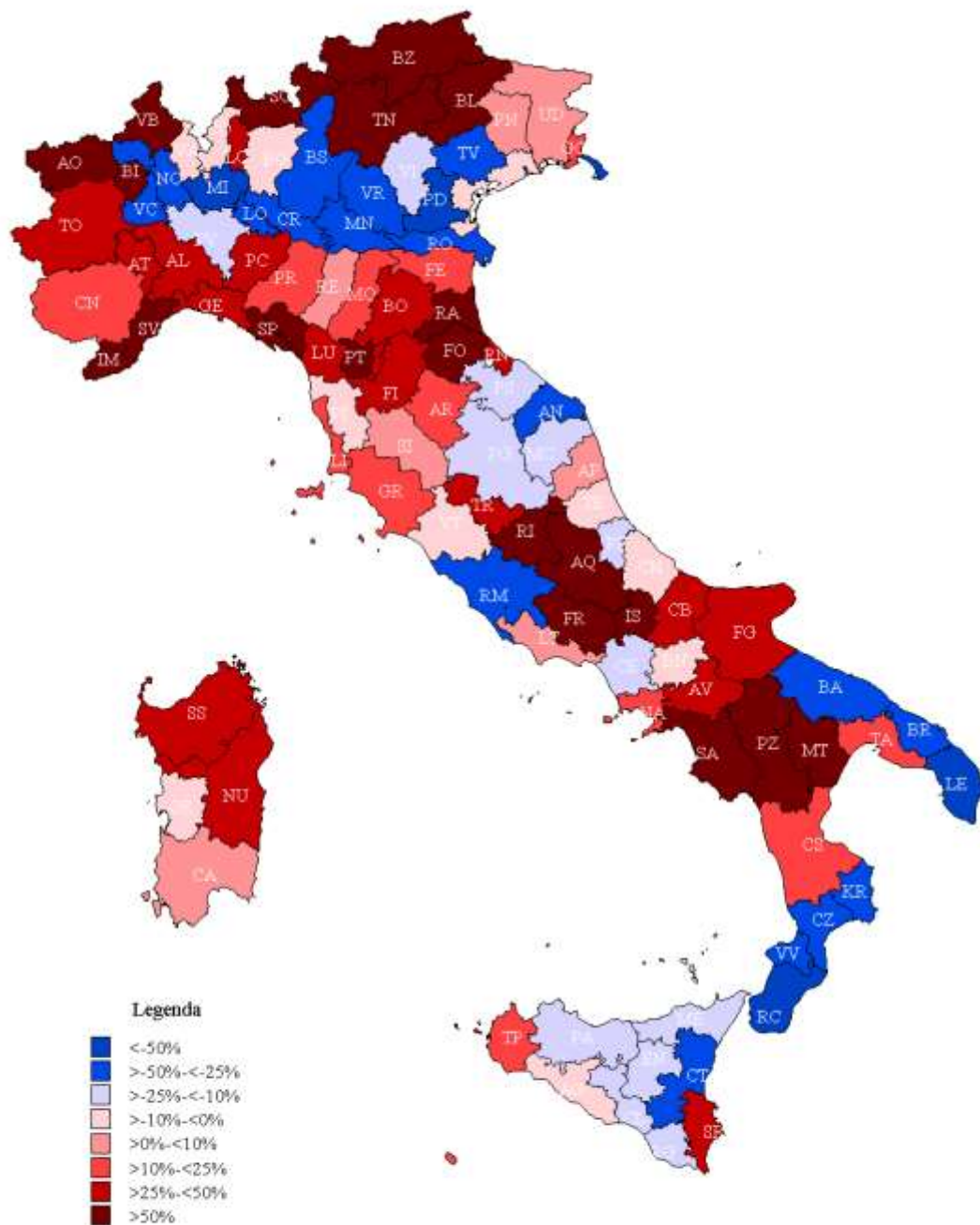
Il secondo scenario è quello di “regione” definita come circoscrizione⁷⁰. In questo caso si assiste ad una redistribuzione sia tra le Regioni amministrative che tra le Province all’interno di ciascuna circoscrizione (fig. 2; tab. 4). Il valore dell’aiuto forfetario ad ettaro varia dai 370 € dell’Italia Meridionale ai 187 € dell’Italia Insulare. Facendo riferimento alla circoscrizione dell’Italia Meridionale, si nota come Calabria e Puglia risultano penalizzate dalla regionalizzazione, subiscono, cioè, una riduzione netta di aiuti rispetto all’ammontare storico, mentre Campania, Molise e, soprattutto, Basilicata guadagnano risorse nette. In particolare, tutte le Province della Calabria, ad esclusione di quella di Cosenza, subiscono delle perdite, con una maggiore concentrazione nella Provincia di Reggio Calabria (-50 milioni di euro). In questa ipotesi la Calabria perde complessivamente oltre 77 milioni di euro, il 29% del suo aiuto

⁷⁰ In questa analisi l’Abruzzo ricade nell’Italia Centrale e non in quella Meridionale.

storico. Vale la pena ricordare che il dato per Regione amministrativa e quello per Provincia nascondono andamenti al loro interno che possono essere molto diversi. Ci saranno aree e aziende che guadagneranno, o perderanno di più o di meno della media e aree e aziende che perderanno, o guadagneranno di più o di meno della media.

Se guardiamo al valore assoluto dell'ammontare di risorse trasferite con la regionalizzazione emerge come un consistente trasferimento di risorse tra Province avviene nella circoscrizione dell'Italia Meridionale, nella quale vengono trasferiti poco più di 200 milioni di euro (20% del valore storico della "regione" stessa). Un trasferimento ancora più importante avviene nella circoscrizione dell'Italia Settentrionale (330 milioni di euro).

Figura 2 - Italia. Regionalizzazione al 100%. Ipotesi di “regione” data dalla Circoscrizione.
 Guadagni/perdite rispetto all'ammontare complessivo dell'aiuto storico 2006 per Provincia (%).



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

Nel caso di “regione” data dall’Italia nel suo insieme si assiste ad una maggiore ampiezza della redistribuzione delle risorse (fig. 3; tab. 6). L’insieme delle Regioni dell’Italia Meridionale e dell’Italia Settentrionale subisce gli effetti negativi della regionalizzazione: le prime perdono complessivamente poco meno di 240 milioni di euro, le seconde circa 160 milioni di euro. La Calabria è tra le Regioni amministrative più penalizzate (-118 milioni di euro, il 45% del suo aiuto storico). In questo caso, tutte le Province della Regione subiscono delle perdite in un *range* compreso tra -12% di Cosenza e -67% di Reggio Calabria.

In complesso, la regionalizzazione al 100% nel caso di un aiuto forfetario nazionale comporta una redistribuzione di risorse di oltre 700 milioni di euro, vale a dire il 20% degli aiuti complessivi (cfr. tab. 5).

Tab. 4 - Differenza in valore assoluto (€) e percentuale tra ammontare complessivo dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione - nell'ipotesi di "regione" data dalla Circostrizione, sulla base di una regionalizzazione al 100% - e ammontare complessivo dell'aiuto storico 2006 per Provincia

Differenza				Differenza				Differenza			
Regione	Prov.	€	%	Regione	Prov.	€	%	Regione	Prov.	€	%
	AL	13.261.641	33,9		BO	17.200.808	42,7		AV	14.824.127	44,1
	AT	7.542.836	49,1		FC	17.613.393	145,2		BN	-3.924.225	-9,1
	BI	2.980.803	52,6		FE	6.324.329	12,5		CE	-4.431.516	-10,9
	CN	17.607.515	20,7		MO	6.044.501	17,2		NA	1.896.565	20,7
	NO	-9.016.749	-31,4		PC	9.855.455	34,3		SA	31.425.051	84,4
	TO	18.635.237	27,7		PR	5.200.415	15,7	Campania	39.790.003	24,3	
			1,218								
	VB	10.740.203	,9		RA	15.707.384	75,6		BA	-40.208.155	-26,6
	VC	-17.443.908	-35,6		RE	1.624.730	5,5		BR	-27.108.877	-40,8
Piemonte		44.307.579	15,2		RN	2.694.944	42,9		FG	40.572.978	29,2

	AO	16.245.123	536,2	E. Romagna	82.265.959	32,1		LE	-52.954.636	-50,5	
Valle d'Aosta		16.245.123	536,2	<i>Italia Settentr.le</i>	0	0,0		TA	7.965.091	22,3	
	BG	-421.167	-1,5		AR	3.342.708	17,2	Puglia	-71.733.600	-14,4	
	BS	-43.555.335	-44,2		FI	7.173.723	39,7		MT	33.812.934	79,5
	CO	-621.036	-7,2		GR	5.610.798	14,6		PZ	49.391.568	86,1
	CR	-40.769.298	-48,7		LI	759.796	10,5	Basilicata	83.204.502	83,3	
	LC	969.933	38,1		LU	1.591.427	38,7		CS	9.024.541	13,1
	LO	-13.289.600	-43,1		MS	3.158.639	438,6		CZ	-19.373.755	-39,9
	MI	-26.339.060	-50,9		PI	1.079.093	4,9		KR	-10.718.162	-27,8
	MN	-36.971.187	-41,2		PO	684.169	41,1		RC	-50.178.082	-57,8
	PV	-16.475.959	-22,4		PT	2.315.748	74,6		VV	-5.869.620	-27,4
	SO	25.175.896	674,0		SI	3.261.688	9,1	Calabria	-77.115.077	-29,2	
	VA	-7.123	-0,2	Toscana	28.977.790	19,2	<i>Italia Merid.le</i>	0	0,0		
Lombardia		-152.303.937	-32,0		PG	-14.343.480	-19,7		AG	-2.433.233	-8,2
	BZ	70.236.968	475,2		TR	4.358.984	31,0		CL	-4.767.692	-21,4
	TN	37.659.838	416,4	Umbria	-9.984.496	-11,5		CT	-10.858.566	-31,6	
Trentino A.A.		107.896.806	452,9		AN	-11.015.310	-30,2		EN	-7.457.032	-23,4
	BL	12.630.671	319,8		AP	-13.943	-0,1		ME	-6.268.840	-20,2
	PD	-45.516.452	-51,6		MC	-7.214.220	-19,0		PA	-11.076.320	-21,9
	RO	-12.118.861	-25,4		PU	-6.828.401	-19,3		RG	-2.057.515	-11,4
	TV	-19.174.870	-30,5	Marche	-25.071.875	-19,1		SR	4.079.016	33,3	
	VE	-3.612.714	-8,7		FR	11.171.957	81,8		TP	2.815.104	14,5
	VI	-6.800.643	-16,0		LT	263.709	1,4	Sicilia	-38.025.077	-15,2	
	VR	-35.599.032	-38,7		RI	11.588.473	107,6		CA	1.649.532	7,0
Veneto		-110.191.901	-29,1		RM	-33.980.044	-48,1		CI	1.324.085	18,4
	GO	803.988	23,9		VT	-4.326.755	-8,9		NU	14.940.230	49,3
	PN	1.250.108	5,4	Lazio	-15.282.661	-9,4		OG	5.166.441	94,8	
	TS	-2.149.906	-78,1		AQ	24.925.195	277,0		OR	-2.601.049	-9,2
	UD	2.430.507	5,8		CH	-746.832	-3,2		OT	7.625.367	85,3
Friuli V.G.		2.334.697	3,3		PE	-1.811.589	-13,2		SS	10.676.840	31,1
	GE	976.255	40,5		TE	-1.005.532	-5,7		VS	-756.369	-5,1
	IM	3.308.836	108,2	Abruzzo	21.361.242	33,5	Sardegna³	38.025.077	24,9		
	SP	1.958.355	228,9	<i>Italia Centrale</i>	0	0,0	<i>Italia Insulare</i>	0	0,0		
	SV	3.202.227	199,0		CB	17.561.845	42,0				
Liguria		9.445.673	119,0		IS	8.292.327	150,9				
				Molise	25.854.172	54,7					

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

Tab. 5 - Ammontare dell'aiuto redistribuito tra le Province all'interno di ciascuna Regione amministrativa in valore assoluto e in percentuale - nell'ipotesi di "regione" data dalla Circostrizione e di Italia "regione unica", sulla base di una regionalizzazione al 100% - 2006

	Ammontare redistribuito	
	€	%
Italia Settentrionale	329.882.901	21,9
Italia Centrale	81.286.107	13,7
Italia Meridionale	214.767.028	20,0
Italia Insulare	48.276.615	12,0
Italia "regione unica"	736.242.412	20,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

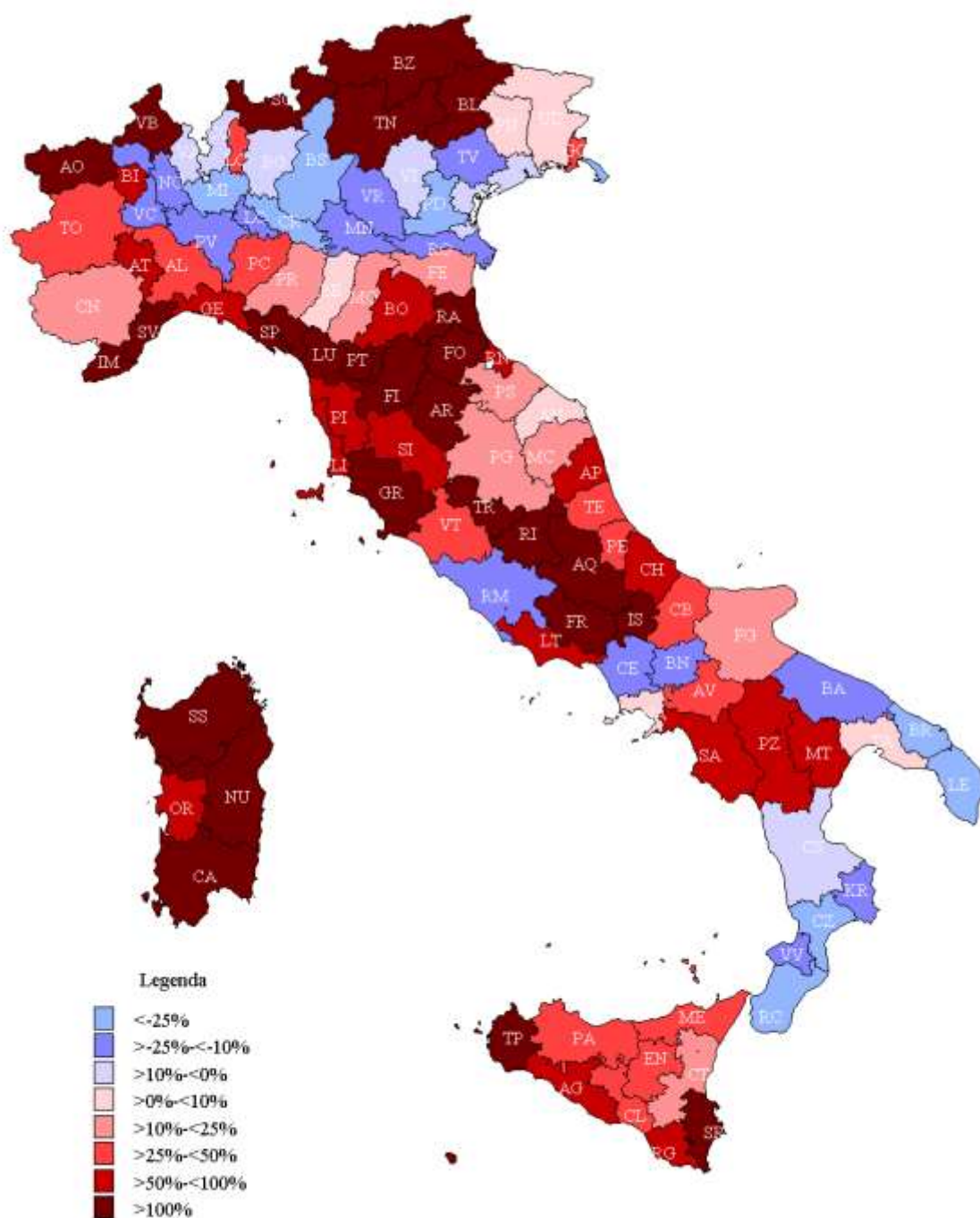
Tab. 6 - Differenza in valore assoluto (€) e percentuale tra ammontare complessivo dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione - nell'ipotesi di Italia "regione" unica, sulla base una regionalizzazione al 100% - e ammontare complessivo dell'aiuto storico 2006 per Provincia

Regione	Prov.	Differenza		Regione	Prov.	Differenza		Regione	Prov.	Differenza	
		€	%			€	%			€	%
	AL	7.694.663	19,7		BO	11.089.282	27,6		AV	3.972.850	11,8
	AT	5.106.944	33,3		FC	14.449.515	119,1		BN	-12.696.108	-29,5
	BI	2.060.669	36,4		FE	259.899	0,5		CE	-12.509.075	-30,9
	CN	6.705.527	7,9		MO	1.657.464	4,7		NA	-581.937	-6,3
	NO	-11.113.369	-38,7		PC	5.747.779	20,0		SA	16.053.616	43,1
	TO	9.490.757	14,1		PR	1.133.951	3,4	Campania		-5.760.654	-3,5
	VB	9.503.899	1.078,6		RA	11.825.835	56,9		BA	-65.007.788	-43,1
	VC	-20.793.835	-42,5		RE	-1.688.040	-5,7		BR	-35.915.777	-54,1
Piemonte		8.655.255	3,0		RN	1.739.273	27,7		FG	413.062	0,3
	AO	14.194.609	468,5	E. Romagna		46.214.958	18,0		LE	-64.598.057	-61,5
Valle d'Aosta		14.194.609	468,5	Italia Settentr.le		-160.365.290	-10,6		TA	-1.820.089	-5,1
	BG	-3.378.402	-12,0		AR	10.414.755	53,7	Puglia		-166.928.649	-33,6
	BS	-49.393.205	-50,2		FI	15.018.780	83,1		MT	16.723.359	39,3
	CO	-1.471.857	-17,1		GR	19.313.677	50,2		PZ	25.490.869	44,4
	CR	-45.329.770	-54,2		LI	3.246.849	44,8	Basilicata		42.214.228	42,3
	LC	596.261	23,5		LU	3.364.884	81,8		CS	-8.381.298	-12,2
	LO	-15.157.807	-49,1		MS	4.364.386	606,1		CZ	-25.917.973	-53,3
	MI	-29.041.737	-56,1		PI	8.273.248	37,5		KR	-16.951.553	-44,0
	MN	-42.593.090	-47,4		PO	1.414.190	85,0		RC	-58.375.721	-67,3
	PV	-22.555.633	-30,6		PT	4.000.436	128,9		VV	-9.351.482	-43,7
	SO	22.100.258	591,7		SI	15.440.621	43,0	Calabria		-118.978.026	-45,0
	VA	-430.490	-10,8	Toscana		84.851.827	56,3	Italia Merid.le		-239.971.351	-22,4
Lombardia		-186.655.473	-39,3		PG	3.843.282	5,3		AG	12.195.196	41,0
	BZ	61.192.743	414,0		TR	10.088.234	71,7		CL	4.584.986	20,6

	TN	32.691.301	361,4	Umbria		13.931.517	16,0		CT	1.738.398	5,1
Trentino A.A.		93.884.044	394,1		AN	-3.116.119	-8,6		EN	5.582.026	17,6
	BL	10.866.792	275,1		AP	6.618.791	31,0		ME	6.967.670	22,5
	PD	-50.060.649	-56,7		MC	2.339.356	6,2		PA	10.132.466	20,0
	RO	-15.909.556	-33,3		PU	2.063.067	5,8		RG	6.494.281	36,0
	TV	-23.828.952	-37,9	Marche		7.905.095	6,0		SR	12.817.367	104,7
	VE	-7.657.729	-18,4		FR	18.888.124	138,4		TP	14.693.074	75,9
	VI	-10.601.183	-24,9		LT	6.091.770	33,0	Sicilia		75.205.463	30,1
	VR	-41.601.192	-45,2		RI	18.537.507	172,2		CA	15.115.689	64,3
Veneto		-138.792.469	-36,6		RM	-22.589.726	-32,0		CI	5.881.813	81,8
	GO	360.478	10,7		VT	9.441.300	19,4		NU	39.174.956	129,2
	PN	-1.356.385	-5,8	Lazio		30.368.975	18,7		OG	10.852.221	199,1
	TS	-2.214.108	-80,4		AQ	35.471.050	394,1		OR	11.214.001	39,5
	UD	-2.252.720	-5,4		CH	6.268.337	26,9		OT	16.498.066	184,5
Friuli V.G.		-5.462.735	-7,7		PE	1.888.038	13,8		SS	34.760.077	101,4
	GE	615.714	25,5		TE	4.169.378	23,6		VS	6.793.676	45,7
	IM	2.631.413	86,0	Abruzzo		47.796.804	75,1	Sardegna		140.290.500	91,7
	SP	1.658.996	193,9	Italia Centrale		184.854.217	31,1	Italia Insulare		215.495.963	53,6
	SV	2.690.399	167,2		CB	4.276.359	10,2				
Liguria		7.596.521	95,7		IS	5.205.392	94,7				
				Molise		9.481.751	20,1				

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

Figura 3 - Italia. Regionalizzazione al 100%. Ipotesi di “regione” data da “Italia regione unica”. Guadagni/perdite rispetto all'ammontare complessivo dell'aiuto storico 2006 per Provincia (%).



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e AGEA

All'aumentare dell'ampiezza della "regione" di riferimento, dunque, aumenta l'ammontare di risorse trasferite tra i territori, come è ben evidenziato muovendoci dalla figura 1, alla 2, alla 3. Nel caso di "regione" data dalla Regione amministrativa, l'ammontare di risorse che passano di mano tra le Province è pari a poco meno di 425

milioni di euro; nel caso di “regione” uguale a circoscrizione, le risorse trasferite diventano 674 milioni di euro; nel caso di “regione” uguale a Italia le risorse che si spostano tra le Provincie sono, come già detto, 736 milioni di euro.

Per quel che riguarda la Calabria si osserva che essa è penalizzata sia che la regionalizzazione avvenga sulla base della “regione” definita come Italia Meridionale e sia che si faccia riferimento all’Italia come “regione” unica e, in quest’ultimo caso più del primo. Questo avviene perché l’aiuto forfetario medio nelle due ipotesi di regionalizzazione è inferiore all’aiuto medio ad ettaro maturato nel periodo storico di riferimento, determinato in prevalenza dagli elevati aiuti unitari percepiti per l’olio d’oliva⁷¹. All’aumentare dell’ampiezza della “regione”, dunque, gli ordinamenti produttivi che hanno dato vita all’aiuto storico diventano più eterogenei e presentano valori unitari medi più bassi di quelli maturati dall’olio d’oliva.

Effetti a livello aziendale di un aiuto forfetario ad ettaro

L’analisi a livello aziendale è stata condotta su 14.100 aziende presenti nel campione Rica-Italia nel 2006⁷².

Facendo sempre riferimento all’ipotesi di regionalizzazione al 100% e alle “regioni” individuate nel paragrafo precedente, la figura 4 mette in evidenza come all’aumentare dell’ampiezza della “regione” di riferimento (passando da Regione amministrativa, a Circoscrizione, a Italia “regione” unica) diminuisce il numero delle aziende che dalla regionalizzazione guadagna⁷³. In particolare, quando la “regione” è data dalla Regione amministrativa, il 72% delle aziende del campione sta meglio rispetto alla distribuzione storica. Tale percentuale, però si riduce al 66% nel caso di “regione” data dalla Circoscrizione, per arrivare al 57% nel caso di Italia “regione unica”.

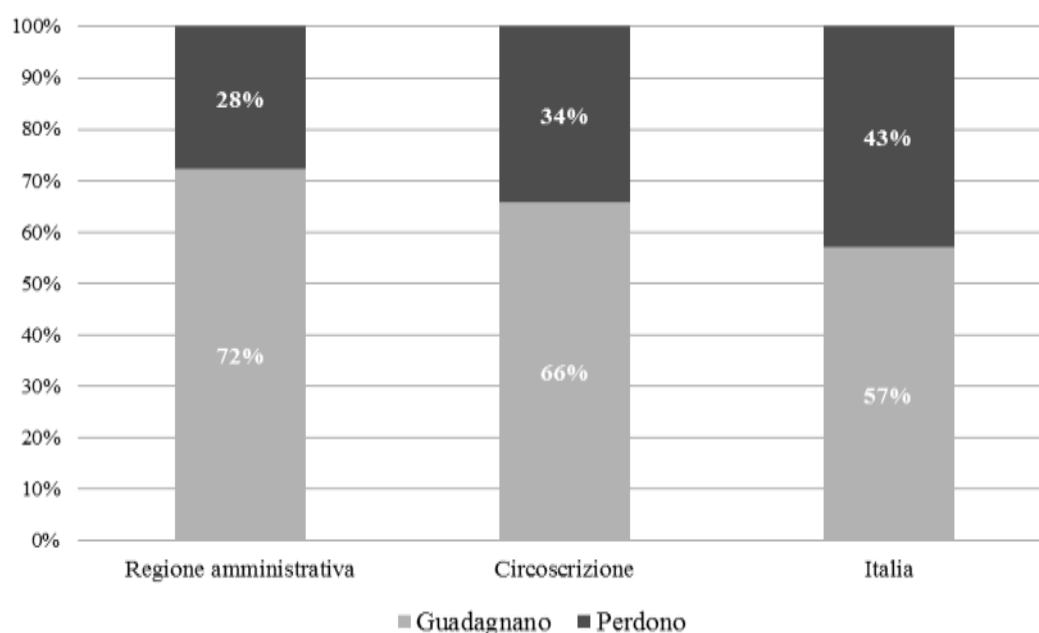
Di conseguenza, mentre le perdite medie ad azienda sono rilevanti, in quanto sostenute da un ridotto numero di aziende (28% nel caso di “regione” uguale a Regione amministrativa), i guadagni medi sono più contenuti, a causa del fatto che il trasferimento avviene in favore di un maggior numero di aziende.

Fig. 4 - Calabria. Regionalizzazione al 100%. Aziende (%) che guadagnano/perdono nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

⁷¹ Nel caso di Regione amministrativa l’aiuto forfetario per ettaro per la Calabria è pari a 523 €. Nel caso di circoscrizione Italia meridionale l’aiuto è pari a 370 €/ha, che scende a 287 €/ha nel caso di Italia “regione” unica.

⁷² I risultati dell’analisi risentono del fatto che sono basati su un campione di aziende (quelle appartenenti alla Rica) che esclude le aziende di dimensioni economiche più piccole (quelle inferiori a 4 Unità di dimensione economica – Ude – pari a circa 4.800 € di Reddito Lordo Standard). Nella misura in cui gli ordinamenti culturali delle aziende più piccole nel periodo storico di riferimento sono diversi da quelli delle aziende più grandi, questo determina una distorsione degli effetti della redistribuzione calcolati in questo lavoro.

⁷³ Vale la pena sottolineare che considerando gli effetti complessivi (relativi alla somma delle singole Regioni amministrative) accade esattamente il contrario. All’aumentare dell’ampiezza della “regione” considerata, infatti, aumenta la percentuale delle aziende del campione che guadagnano rispetto all’aiuto storico; questa percentuale è comunque ampiamente superiore al 60% in tutti i casi considerati,



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

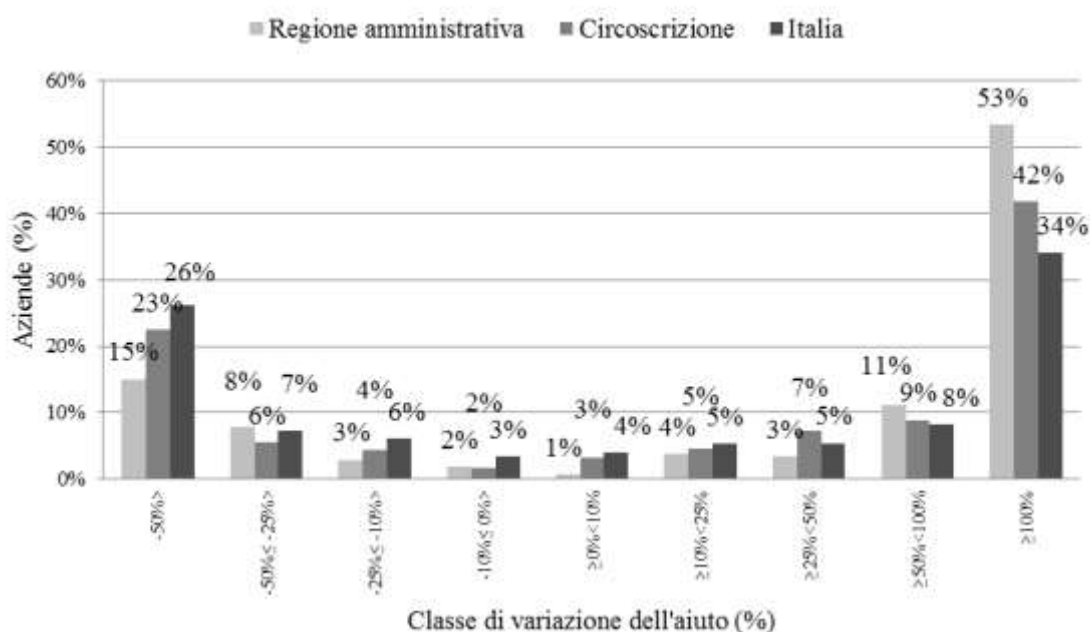
Nel dettaglio, all'aumentare dell'ampiezza della regione di riferimento, aumenta il numero di aziende del campione che vedono diminuire il proprio aiuto storico del 50% e oltre (passano dal 15% nel caso di "regione" uguale a Regione amministrativa, al 23% nel caso di "regione" uguale alla Circoscrizione meridionale, al 26% nel caso di Italia "regione" unica) e diminuisce il numero delle aziende che guadagnano il 50% e oltre (passano dal 64% nel caso di "regione" uguale a Regione amministrativa, al 51% nel caso di "regione" uguale alla Circoscrizione meridionale, al 42% nel caso di Italia "regione" unica) (tab. 7; fig. 5).

Tab. 7 - Calabria. Guadagni/perdite complessivi delle aziende (€) e aziende (n.) per classe di variazione % dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

	Regione amministrativa		Circoscrizione		Italia	
	perdite/guadagni (€)	aziende (n.)	perdite/guadagni (€)	aziende (n.)	perdite/guadagni (€)	aziende (n.)
-50%>	-2.801.497	125	-3.564.034	187	-3.920.150	218
-50%≤-25%>	-346.173	66	-122.675	46	-141.240	60
-25%≤-10%>	-33.023	24	-38.743	36	-48.487	51
-10%≤0%>	-3.238	15	-4.236	14	-6.652	28
≥0%<10%	1.363	6	10.417	27	10.191	33
≥10%<25%	31.482	31	2.887.613	38	36.070	44
≥25%<50%	77.943	28	149.621	61	71.301	45
≥50%<100%	402.190	92	202.283	74	148.231	68
≥100%	4.318.889	443	2.497.713	347	1.696.051	283
Totale	1.647.936	830	2.017.959	830	-2.154.684	830

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

Fig. 5 - Calabria. Regionalizzazione al 100%. Aziende (%) per classe di variazione % dell'aiuto nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

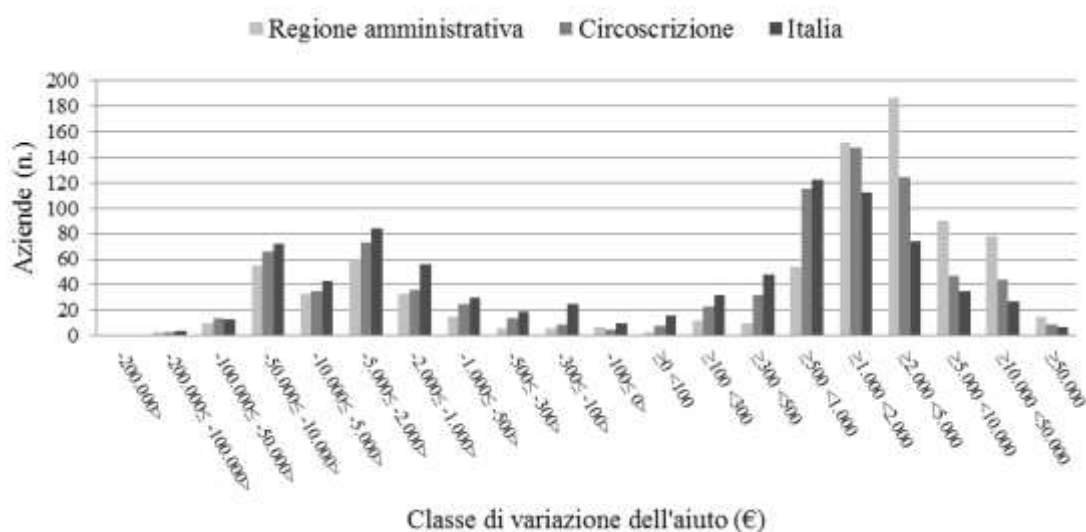


Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

In termini monetari, vale la pena notare come le aziende che perdono il 50% e oltre del proprio aiuto storico subiscono una riduzione media dell'aiuto che varia dai 18.000 € ai 22.000 € ad azienda. Quelle il cui aiuto aumenta tra il 50% ed il 100% guadagnano mediamente tra i 2.000 e i 4.000 €, mentre quelle che più che raddoppiano il proprio aiuto, guadagnano mediamente, tra 6.000 e poco meno di 10.000 €. La perdita media, nella classe estrema di perdita, è molto più elevata, in valore assoluto, del guadagno medio chi dalla regionalizzazione risulta maggiormente beneficiato.

Guardiamo ora all'impatto in termini assoluti della regionalizzazione, e cioè alla collocazione delle aziende nelle classi di variazione (in valore assoluto) tra aiuto regionalizzato e aiuto storico (tab. 8). In tutte e tre le ipotesi di "regione", risulta che le aziende che sono danneggiate sono distribuite in due classi di perdita, quella comprese tra 2.000 € e 5.000 € di perdita, e quella compresa tra 10.000 € e 50.000 € di perdita. All'estremo opposto, i guadagni sono più equamente distribuiti nelle classi tra 500 € e 5.000 €, con un picco nella classe compresa tra 2.000 € e 5.000 € (fig. 6; tab. 8).

Figura 6 - Calabria. Regionalizzazione al 100%. Guadagni/perdite complessivi delle aziende (€) e aziende (n.) per classe di variazione (€) dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione nelle tre ipotesi di "regione" - 2006



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

Tab. 8 - Calabria. Regionalizzazione al 100%. Guadagni/perdite complessivi delle aziende (€) e aziende (n.) per classe di variazione (€) dell'aiuto derivante dalla regionalizzazione nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

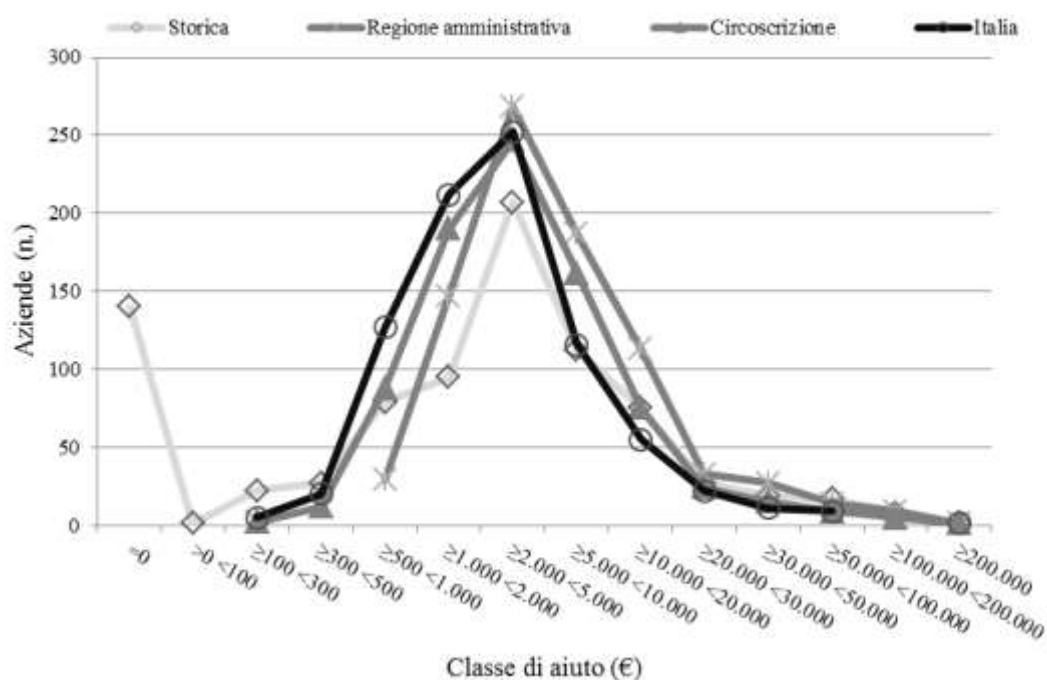
	Regione amministrativa		Circoscrizione		Italia	
	perdite/ guadagni (€)	aziende (n.)	perdite/ guadagni (€)	aziende (n.)	perdite/ guadagni (€)	aziende (n.)
<-200.000>	-349.750	1	-381.808	1	-399.211	1
-200.000≤-100.000>	-379.191	3	-404.750	3	-519.499	4
-100.000≤-50.000>	-679.846	10	-980.586	14	-942.859	13
-50.000≤-10.000>	-1.273.490	55	-1.398.205	66	-1.565.658	72
-10.000≤-5.000>	-247.820	33	-241.749	35	-293.795	43
-5.000≤-2.000>	-188.321	60	-244.364	73	-278.549	84
-2.000≤-1.000>	-50.714	33	-52.380	36	-80.404	56
-1.000≤-500>	-10.877	15	-17.786	25	-22.908	30
-500≤-300>	-2.339	6	-5.728	14	-7.698	19
-300≤-100>	-1.190	6	-2.027	9	-5.383	25
-100≤0>	-399	7	-328	5	-566	10
≥0 <100	124	3	391	8	1.181	16
≥100 <300	2.350	12	5.063	23	6.751	32
≥300 <500	4.023	10	12.825	32	19.401	48
≥500 <1.000	40.755	54	86.586	115	85.122	122
≥1.000 <2.000	215.695	152	210.467	147	157.406	112
≥2.000 <5.000	595.871	187	392.541	124	231.510	74
≥5.000 <10.000	619.278	90	329.265	47	249.154	35
≥10.000 <50.000	1.510.045	78	846.718	44	511.543	27
≥50.000	1.843.731	15	1.029.139	9	699.777	7
Totale	1.647.936	830	-816.715	830	-2.154.684	830

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

Un altro aspetto interessante da rilevare è che la regionalizzazione comporta uno schiacciamento verso il centro della curva di distribuzione del numero delle aziende per classe di aiuto rispetto alla distribuzione storica. Soffermandoci sulle tre ipotesi di "regione" considerate (fig. 7), il maggior numero di aziende del campione, anche dopo la regionalizzazione, si concentra nelle classi centrali di aiuto, in particolare nella classe compresa tra 2.000 e 5.000 €, nella quale il numero delle aziende passa dal 25% del totale a poco meno di 1/3. Nella classe compresa tra 1.000 e 2.000 € si concentra il maggiore aumento del numero di aziende del campione. Prima della regionalizzazione in tale classe ricadeva poco più dell'11% delle aziende totali; dopo la regionalizzazione in tale classe ricade tra poco meno del 18% e poco più del 25% delle aziende del campione, a seconda dell'ipotesi considerata. Le perdite maggiori nella numerosità delle aziende si rileva nelle classi estreme e, in particolare, in quelle con aiuto più basso. In sintesi, si assiste, da un lato, ad un effetto di avanzamento delle aziende più "piccole", in termini di aiuto ricevuto, verso le classi di aiuto superiore e, dall'altro, ad un effetto di arretramento delle aziende maggiori (oltre 100.000 € di aiuto) verso le classi di aiuto inferiori. Questo dato è confermato dal fatto che le aziende che prima della regionalizzazione non percepivano aiuto (circa il 17% del totale), dopo la regionalizzazione guadagnano tra i 4.500 e gli 8.000 € di aiuto (tab. 9), così da passare direttamente nelle classi di aiuto comprese tra 2.000 e 10.000 €. Al contrario, le aziende che ricadono nelle ultime due classi di aiuto (oltre 100.000 €) subiscono una riduzione media dell'aiuto tale da spingerle verso le classi immediatamente precedenti.

La tabella mette in evidenza, inoltre, come le perdite si concentrano nelle aziende che prima della regionalizzazione ricevevano più di 20.000 €, qualunque sia la "regione" prescelta (nel caso di Italia "regione unica" perdono anche le aziende che prima della regionalizzazione ricevevano tra 5.000 e 10.000 € di aiuti).

Fig. 7 - Calabria. Regionalizzazione al 100%. Distribuzione delle aziende (n.) per classi di aiuto (€) prima della regionalizzazione (storica) e nelle tre ipotesi di "regione" - 2006



Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

Tab. 9 - Calabria. Guadagno/perdita medio (€) per azienda derivanti dalla regionalizzazione nelle tre ipotesi di "regione" secondo una regionalizzazione al 100% per classe di aiuto (€) prima della regionalizzazione (storico) - 2006

	Aiuto storico		Aiuto regionalizzato		
	aziende (n.)	aiuto totale (€)	Regione amministrativa	Circoscrizione	Italia
			guadagno/perdita medio per azienda (€)	guadagno/perdita medio per azienda (€)	guadagno/perdita medio per azienda (€)
0	140	0	8.269	5.855	4.544
>0 <100	1	96	1.211	830	622
≥100 <300	22	4.760	2.520	1.721	1.287
≥300 <500	27	10.925	2.286	1.501	1.074
≥500 <1.000	79	60.443	2.726	1.707	1.153
≥1.000 <2.000	95	139.620	4.788	2.961	1.969
≥2.000 <5.000	207	707.970	3.209	1.273	223
≥5.000 <10.000	112	801.023	4.234	909	-895
≥10.000 <20.000	75	1.028.219	10.218	3.231	-561
≥20.000 <30.000	27	635.719	-2.828	-8.877	-12.161
≥30.000 <50.000	19	743.071	-20.943	-26.247	-29.127
≥50.000 <100.000	17	1.184.219	-36.602	-46.254	-51.494
≥100.000 <200.000	8	1.017.539	-94.599	-104.116	-109.282
≥200.000	1	459.543	-349.750	-381.808	-399.211
Totale	830	6.793.145			

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

Se invece si guarda alle aziende a seconda dell'indirizzo produttivo (OTE) (tab. 10), l'analisi mette in evidenza che le aziende ortofloricole (OTE 20), quelle viticole (OTE 31) e quelle con poliallevamento ad orientamento granivori (OTE 72), cioè quelle aziende che hanno un ordinamento produttivo che in passato non ha goduto di aiuti diretti, con la regionalizzazione guadagnano sempre (tutte le aziende del campione "stanno meglio" di prima), qualunque sia la "regione" prescelta. Tutte le aziende del campione specializzate in caprini (OTE 4430) e tutte quelle del campione specializzate in bovini da carne (OTE 42) guadagnano nel caso di "regione" uguale a Regione amministrativa o Circonscrizione. La percentuale scende al 70-80% nel caso di Italia "regione unica". Le aziende del campione specializzate con altri seminativi (diversi da cereali, oleaginose, proteaginose e riso) (OTE 14) guadagnano in oltre il 90% dei casi nei primi due scenari e in oltre il 70% nell'ultimo scenario. La maggior parte delle aziende olivicole del campione (OTE 33) è penalizzata dalla regionalizzazione degli aiuti, qualunque sia la regione prescelta (tra il 56% e il 64% delle aziende perde aiuti); così come risulta penalizzata la maggior parte delle aziende specializzate con bovini da latte nelle ipotesi di "regione" data dalle Circonscrizione e dall'Italia (la percentuale delle aziende che perde aiuto varia tra il 57% e l'86%). In complesso, il maggiore effetto redistributivo si ha nell'ipotesi di Italia "regione unica".

Riguardo alle aziende agrumicole (OTE 32) la regionalizzazione comporta un aumento dell'aiuto in oltre l'80% dei casi. Il dato storico rispetto al quale sono valutati gli effetti della regionalizzazione, tuttavia, non comprende l'aiuto diretto concesso agli agrumicoltori nell'ambito del RPU come conseguenza della riforma dell'OCM ortofrutta. Questo dovrebbe indurre una sopravvalutazione degli effetti redistributivi positivi della "regionalizzazione" per gli agrumicoltori "storici" (giacché l'aiuto storico rispetto al quale sono valutati gli effetti della regionalizzazione è più elevato di quello ipotizzato) e i territori più "specializzati" in queste produzioni, e degli effetti negativi per gli altri produttori (e territori) (che beneficerebbero di un aumento delle risorse da redistribuire attraverso la regionalizzazione, come risultato dell'introduzione degli aiuti relativi all'ortofrutta)⁷⁴

⁷⁴ La stessa cosa può dirsi per il vino nei casi in cui i produttori hanno possibilità di accedere al RPU.

Tab. 10 - Calabria. Aziende (%) che guadagnano dalla regionalizzazione distinte per OTE nelle tre ipotesi di "regione" - 2006

OTE	Regione amministrativa	Circoscrizione	Italia
13 - Cereali specializzati, Oleaginose, Proteaginose	98	96	64
di cui 1310 - Seminativi COP (riso escluso)	98	96	64
14 - Altri seminativi, Seminativi misti	98	93	74
di cui 1410 - Piante sarchiate	100	100	91
di cui 1420 - Cereali e Piante sarchiate	100	100	20
di cui 1430 - Ortaggi in pieno campo	95	94	85
di cui 1443 - Seminativi diversi combinati	98	90	58
20 - Ortofloricoltura	100	100	100
31 - Viticoltura	100	100	100
32 - Frutticolo e/o Agrumicolo	96	92	88
di cui 3220 - Agrumicolo	96	92	88
33 - Olivicoltura	44	39	36
34 - Coltivazioni permanenti diverse	64	53	50
41 - Bovini da latte	86	43	14
42 - Bovini da carne	100	100	78
43 - Bovino misto	100	60	50
44 - Ovini-caprini e altri erbivori	90	76	55
di cui 4410 - Ovini	82	55	36
4430 - Caprini	100	100	67
60 - Policolture con coltivazioni diverse	91	83	71
71 - Poliallevamento ad orientamento erbivori	67	56	56
72 - Poliallevamento ad orientamento granivori	100	100	100
81 - Seminativi ed erbivori	93	90	86
82 - Diverse combinazioni coltivazioni-allevamento	83	83	65

Fonte: elaborazioni su dati Banca Dati RICA, ISTAT e AGEA.

7.1.4.2 Aiuto forfetario ad ettaro omogeneo per l'UE

Gli effetti di un aiuto forfetario ad ettaro omogeneo per l'intera area comunitaria possono essere valutati facendo riferimento alla valutazione d'impatto dell'Health Check effettuata dalla Commissione europea (European Commission, 2008). In tale documento sono stati valutati gli effetti di ipotesi alternative di regionalizzazione tra le quali un aiuto ad ettaro fissato in modo omogeneo per tutta l'UE. Il calcolo è stato effettuato tenendo conto di un aiuto forfetario fissato per l'UE-27 pari a 305 €/ha⁷⁵. In tale scenario si stima una riduzione netta dell'aiuto per l'Italia, a favore degli altri paesi comunitari. Più in dettaglio, la redistribuzione avverrebbe prevalentemente a scapito di Veneto, Lombardia, Puglia, Calabria, che cedrebbero risorse alle Regioni italiane che si posizionano al di sotto della media comunitaria e ad altri paesi comunitari⁷⁶.

⁷⁵ Tale aiuto è stato stimato a partire da un modello della Dg Agri basato sulla struttura del Fagn (*Farm Accountancy Data Network*) 2004, aggiornato al 2009. Esso tiene conto della modulazione obbligatoria, dell'applicazione della riforma dell'OCM ortofrutta, ma non di quella vitivinicola. Per maggior dettagli si veda (European Commission, 2008, Annex C e Annex F).

⁷⁶ Nello studio della Commissione le sole Regioni italiane a guadagnarci sarebbero Valle D'Aosta, Trentino Alto Adige, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Sicilia e Sardegna. Rimarrebbero più o

Pur tenendo conto della non perfetta confrontabilità dei dati, un aiuto di siffatto importo determinerebbe degli effetti assimilabili a quelli ottenuti nello scenario di Italia “regione unica” delle simulazioni svolte nel paragrafo precedente: le aziende del campione Calabria che sarebbero beneficiarie dal nuovo aiuto sarebbero il 60% del totale, a scapito del restante 40%.

7.1.4.3 Aiuto forfetario ad ettaro omogeneo per l’UE corretto in funzione del potere d’acquisto dei paesi

L’idea di un aiuto forfetario ad ettaro uniforme per l’UE corretto da un coefficiente del potere d’acquisto di ciascun paese è stata espressa dal *rapporteur* George Lyon della commissione agricoltura del Parlamento europeo. Nel progetto di relazione dell’europarlamentare Lyon (Parlamento europeo, 2010) si propone di affiancare all’aiuto ad ettaro un criterio oggettivo per giungere ad una distribuzione equilibrata complessiva. Negli emendamenti al progetto, tuttavia, si propone di eliminare il riferimento allo specifico criterio del potere d’acquisto per dare mandato alla Commissione di individuare un criterio oggettivo che bilanci la distribuzione complessiva delle risorse, tenuto conto della diversità delle agricolture europee.

Le simulazioni effettuate da Agra Europe (2010b) relativamente ad un aiuto forfetario omogeneo per l’UE aggiustato in funzione del potere d’acquisto indicano che per l’Italia si avrebbe una riduzione dell’aiuto del 17%, che si attesterebbe su 269 €/ha (tab. 11). Inoltre, tale simulazione ha messo in evidenza come tale criterio avrebbe un effetto perverso sui paesi, riducendo in misura consistente gli aiuti negli Stati membri con PIL pro capite inferiore alla media comunitaria (ad esempio Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Grecia, Ungheria, Malta), ma evidentemente con un elevato potere d’acquisto, e di aumentare il valore degli aiuti nei paesi con PIL pro capite superiore alla media UE (ad esempio, Austria, Lussemburgo, Regno unito, Svezia).

Le simulazione per la Calabria, facendo riferimento al campione Rica usato precedentemente, evidenziano come il 45% delle aziende del campione sarebbe penalizzato da un tale aiuto.

Tab. 11 – Pagamento aziendale medio per ettaro, basato su un aiuto forfetario ad ettaro uniforme per l’UE, aggiustato per il coefficiente del potere d’acquisto (*Purchasing Power Parities - PPP*)

	Aiuto medio attuale €/ha	Aiuto medio aggiustato per il PPP €/ha	Guadagno/perdita (%)
Media UE	260	260	0
Austria	225	319	42
Belgio	430	301	-30
Bulgaria	300	98	-67
Cipro	325	143	-25
Repubblica ceca	250	208	-17
Danimarca	400	315	-21
Estonia	115	179	56
Finlandia	245	307	25
Francia	305	282	-8
Germania	330	301	-9
Grecia	550	245	-55

meno sugli stessi valori di aiuto storico Basilicata e Toscana. Tutte le altre perderebbero risorse (si veda European Commission, 2008, Annex F, Single Payment Scheme, pag. 18).

Ungheria	310	163	-47
Irlanda	320	385	20
Italia	325	269	-17
Lettonia	90	145	61
Lituania	125	154	23
Lussemburgo	290	716	147
Malta	500	199	-60
Olanda	430	344	-20
Polonia	205	141	-31
Portogallo	165	197	19
Romania	120	108	-10
Slovacchia	205	176	-14
Slovenia	300	230	-23
Spagna	190	273	44
Svezia	235	319	36
Regno Unito	245	303	24

Fonte: Agra Facts, 2010b.

7.1.4.4 Ipotesi alternative di allocazione delle risorse finanziarie secondo diversi criteri potenziali

Come detto più volte, il dibattito sul futuro della PAC è molto ricco e in pieno svolgimento. Numerosi sono i contributi che propongono un'allocazione delle risorse che tenga conto dei "beni e servizi pubblici", soprattutto ambientali, forniti dall'agricoltura. Molti di questi contributi propongono l'introduzione di un aiuto base, uguale per tutti (un aiuto forfetario ad ettaro fissato a livello di Stato membro o a livello UE, di importo più basso dei valori individuati nei paragrafi precedenti) su cui innestare uno o più aiuti legati all'ottenimento di questi "beni pubblici". L'aiuto regionalizzato, di conseguenza, rappresenterebbe solo una parte del sostegno ricevuto dagli agricoltori, per pagare il cosiddetto "valore di esistenza" o "valore d'opzione" dell'agricoltura, mentre l'altra parte sarebbe commisurata ai "beni pubblici" individuati, come ad esempio la superficie a biologico, o quella ricadenti nelle aree Natura 2000, o quella nelle zone svantaggiate, o la superficie forestale, attraverso programmi ai quali gli agricoltori aderiscono volontariamente impegnandosi per un determinato numero di anni.

Senza entrare nel merito delle singole proposte, vale la pena sottolineare le difficoltà connesse alla determinazione del valore monetario di un "bene pubblico". Ciò a causa delle differenti tecniche di misurazione, della divergente disponibilità a pagare da parte degli individui e della scarsità di parametri standardizzati e di dati fisici disponibili (e comparabili) nei paesi dell'UE (e delle aree al loro interno). Questo rende l'idea della complessità del tradurre in pratica una politica basata sulla remunerazione degli agricoltori per la fornitura dei beni pubblici associati alla loro attività agricola. Per non parlare della necessità di mettere in piedi un sistema di monitoraggio e controllo che, a seconda del tipo di pagamento previsto (differente azienda per azienda o uniforme per area) dovrà essere più o meno capillare, con un conseguente aggravamento dei costi amministrativi a carico di imprese e istituzioni.

Pur con queste riserve è senza dubbio utile andare a considerare qual è la posizione relativa dell'Italia e della Calabria in alcuni dei possibili scenari di allocazione delle risorse. Nella tabella 12, pertanto, è riportato il peso dell'Italia nell'allocazione delle risorse finanziarie tra Stati membri sulla base di criteri legati alla SAU complessiva, alla SAU ricadente nelle zone svantaggiate, alla superficie forestale, alle aree Natura 2000, alla superficie a biologico alle ULA. Nella tabella 13, la stessa distribuzione viene

riproposta a livello regionale, supponendo che a livello nazionale venga utilizzato lo stesso fattore di distribuzione tra Regioni amministrative usato a livello comunitario. Ciò al fine di individuare quei criteri che potrebbero potenzialmente danneggiare o beneficiare la Calabria in una prossima diversa distribuzione delle risorse che tenga conto di fattori diversi dall'aiuto storico attualmente usato. Si tenga presente che difficilmente ciascuno dei criteri presentati potrebbe essere usato in modo "puro", cioè come criterio unico di distribuzione, ma è invece più probabile l'utilizzo congiunto di due o più criteri o l'uso di alcuni di essi come fattore di correzione (ad esempio, il PIL pro capite o il fattore lavoro).

Dall'esame delle tabelle 12 e 13 emerge come l'Italia, rispetto all'attuale distribuzione dei pagamenti diretti, risulterebbe svantaggiata in tutti i criteri di ripartizione, tranne quelli basati sulla superficie a biologico o sulle Ula. L'Italia risulterebbe particolarmente penalizzata nel caso in cui il criterio prevalente fosse quello della superficie forestale o delle zone svantaggiate. In quest'ultimo caso si fa riferimento alla SAU ricadente nelle zone svantaggiate, montane e non montane, secondo i parametri oggi vigenti. Si ricorda, a questo proposito, che la Commissione europea sta attualmente lavorando per proporre una nuova classificazione delle zone svantaggiate, con particolare riferimento alle zone svantaggiate intermedie, che poggia su criteri oggettivi basati su otto fattori pedoclimatici (si veda più avanti il paragrafo 7.2). Tenuto conto delle simulazioni effettuate, i nuovi criteri dovrebbe condurre ad un ridimensionamento delle superfici ricadenti nelle zone svantaggiate (perché si riduce il numero dei Comuni ivi ricadenti) e in una maggiore concentrazione geografica di tali superfici e, quindi, degli aiuti.

A livello regionale risulta che la superficie a biologico è il criterio che determinerebbe un miglioramento della posizione relativa della nostra regione, così come le ULA. Il criterio legato alla superficie forestale e quello legato alle zone svantaggiate potrebbero essere considerati più o meno neutrali rispetto all'attuale distribuzione, ma dovrebbero, tuttavia, condurre ad una perdita netta di risorse visto che, con questi criteri, l'Italia sarebbe sfavorita nella distribuzione degli aiuti tra Stati membri. In altre parole, migliorerebbe o resterebbe immutata la posizione relativa della Calabria a fronte di un peggioramento della posizione relativa dell'Italia che si traduce in minori risorse finanziarie da dividere tra le Regioni.

Occorre tenere conto, infine, che al di là dell'ammontare di risorse finanziarie che complessivamente giungerebbero alla Calabria, ciascuno dei criteri ipotizzati comporterebbe una diversa distribuzione dell'aiuto tra i beneficiari, rispetto alla distribuzione storica. Con una conseguente maggiore concentrazione territoriale delle risorse rispetto a quanto accade oggi. Solo il criterio di ripartizione legato alla SAU avrebbe il pregio di "spalmare" gli aiuti su tutto il territorio regionale. Questo criterio, inoltre, è quello che, allo stato attuale, potrebbe essere meglio "governato", magari corretto sulla base delle unità di lavoro impiegato. In tutti gli altri casi, infatti, si correrebbe il rischio di aumentare i costi e la complessità del sistema senza un contestuale percettibile miglioramento nella trasparenza della distribuzione dei fondi e nella corretta individuazione dei beneficiari, a causa delle citate difficoltà di misurazione e monetizzazione dei "beni pubblici" e del controllo del livello della loro fornitura.

Tab. 12 - UE. Quota percentuale degli Stati membri nell'allocazione delle risorse finanziarie secondo diversi criteri potenziali.

	Pagamenti diretti (2016)	SAU	Zone svantaggiate	Superficie forestale	Area Natura 2000	Superficie a biologico	ULA (2008)
Austria	1,6	1,8	2,2	2,3	1,8	5,1	1,3
Belgio	1,3	0,8	0,3	0,4	0,6	0,5	0,6
Danimarca	2,3	1,5	0,0	0,3	0,5	2,0	0,5
Finlandia	1,2	1,3	2,3	13,2	6,6	2,0	0,8
Francia	18,6	15,9	13,0	9,8	8,7	7,7	7,6
Germania	12,8	9,8	9,4	6,3	7,6	12,0	4,7
Grecia	4,8	2,4	3,4	3,7	3,6	4,2	5,0
Irlanda	2,9	2,4	3,4	0,4	0,9	0,6	1,3
Italia	9,5	7,4	6,9	6,2	8,1	13,3	10,3
Lussemburgo	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Olanda	2,0	1,1	0,2	0,2	0,8	0,7	1,6
Portogallo	1,3	2,0	3,4	2,2	2,5	3,0	3,1
Spagna	11,2	14,4	21,6	15,9	20,8	15,0	8,2
Svezia	1,7	1,8	1,6	17,5	8,0	4,5	0,6
Regno Unito	8,7	9,4	9,1	1,6	3,1	9,8	2,5
UE-15	80,2	72,2	77,0	80,0	73,6	80,4	49,1
Bulgaria	1,8	1,8	0,8	2,1	5,3	0,2	3,8
Cipro	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,0	0,2
Rep. ceca	2,0	2,0	1,8	1,5	1,6	4,5	1,2
Estonia	0,2	0,5	0,4	1,4	1,3	1,1	0,3
Ungheria	2,9	2,5	0,9	1,1	2,6	1,6	3,8
Lettonia	0,3	1,0	1,4	1,8	1,3	2,1	0,8
Lituania	0,8	1,5	1,6	1,2	1,1	1,6	1,3
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	6,6	9,0	10,3	5,2	7,1	4,2	20,0
Romania	3,9	8,0	3,5	3,7	3,0	1,9	18,7
Slovacchia	0,8	1,1	1,9	1,1	1,7	1,9	0,8
Slovenia	0,3	0,3	0,3	0,7	1,1	0,4	0,7
UE-12	19,8	27,8	23,1	20,0	26,4	19,6	50,9

ULA = unità di lavoro annuo

Fonte: Bureau, Witzke, 2010; Pagamenti diretti: Allegato VIII regolamento (CE) n. 73/2009; ULA: Eurostat aggiornato.

Tab. 13 - Italia. Quota percentuale delle Regioni e Provincie Autonome nell'allocazione delle risorse finanziarie secondo diversi criteri potenziali.

	Pagamenti diretti (2007)	SAU	Zone svantaggiate	Superficie forestale	Area Natura 2000	Superficie a biologico	ULA (2008)
Piemonte	9,1	8,2	5,6	9,0	6,4	2,8	7,1
Valle d'Aosta	0,1	0,5	1,0	1,0	1,6	0,2	0,2
Liguria	0,2	0,4	0,8	3,6	2,4	0,4	1,7
Lombardia	13,4	7,8	3,4	6,4	6,0	1,7	9,4
P.A. Bolzano	0,4	2,0	3,9	3,6	2,4	0,8	1,7
P.A. Trento	0,2	1,1	2,2	3,9	2,8		1,1
Veneto	10,9	6,4	2,2	4,3	6,7	1,5	7,8
Friuli-V. Giulia	1,9	1,8	0,9	3,4	2,4	0,4	2,0
Emilia-Romagna	6,9	8,3	4,8	5,8	4,1	6,2	8,7
Marche	3,6	3,9	3,3	2,9	2,4	6,7	2,6
Toscana	4,0	6,3	7,0	11,0	5,9	8,9	4,6

Umbria	3,5	2,7	4,6	3,7	1,9	3,2	1,3
Lazio	4,4	5,3	5,0	5,8	7,1	6,9	5,0
Abruzzo	1,7	3,4	4,0	4,2	6,2	2,1	3,1
Molise	1,3	1,6	2,0	1,4	1,9	0,2	1,1
Campania	6,1	4,4	5,9	4,3	6,4	1,7	7,6
Puglia	12,6	9,4	5,0	1,7	7,7	9,5	9,6
Basilicata	2,6	4,3	7,2	3,4	2,7	10,7	1,8
Calabria	6,3	4,0	6,4	5,9	5,2	8,3	6,8
Sicilia	6,8	9,8	11,3	3,2	9,2	21,8	9,9
Sardegna	4,1	8,4	13,5	11,6	8,6	6,0	4,0
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

ULA = unità di lavoro annuo

Fonte: Pagamenti diretti: AGEA; Foreste: INFC 2005; Natura 2000: Ministero dell'ambiente; ULA: ISTAT; Biologico: SINAB; Zone svantaggiate: MiPAAF; tutto il resto: Eurostat.

7.2 L'impatto dei nuovi criteri per l'individuazione delle aree svantaggiate

7.2.1 Un quadro d'insieme

Circa il 31% della superficie agricola dell'UE rientra nella categoria delle zone svantaggiate (ZS) sulla scorta di un'ampia gamma di criteri, la cui varietà sul territorio dell'UE è stata additata dalla Corte dei Conti come potenziale fonte di discriminazione. Il regolamento 1698/2005 ha rivisto la logica dell'intervento del regime ZS per dare maggior rilievo agli obiettivi di gestione del territorio rispetto agli obiettivi socioeconomici. Infatti, il suddetto regolamento reca una nuova definizione delle ZS: "zone caratterizzate da svantaggi naturali considerevoli, segnatamente scarsa produttività del suolo o condizioni climatiche avverse, e nelle quali il mantenimento dell'agricoltura estensiva è importatne per la gestione del territorio". Tuttavia, a livello comunitario non è stato raggiunto un accordo in sede di Consiglio su un'uniforme classificazione di queste zone, che corrispondesse alla nuova definizione e ai nuovi obiettivi politici. Si è pertanto deciso di mantenere in vigore ancora per un certo tempo il sistema preesistente, invitando la Commissione a intraprendere una revisione del regime delle ZS allo scopo di proporre nuove criteri per l'individuazione delle aree e delle indennità.

7.2.1.1 L'attuale classificazione delle ZS vs i nuovi indicatori

L'attuale classificazione delle ZS si basa su tre parametri (art. 19 DEL Reg.(CE) n.1257/1999): 1. scarsa produttività della terra; 2. risultati economici dell'agricoltura notevolmente inferiori alla media; scarsa densità o tendenza alla regressione demografica della popolazione dipendente dall'attività agricola.

Sulla base di questa classificazione, gli Stati Membri hanno adottato diverse classificazioni di ZS e diversi criteri di determinazione del premio il cui importo medio varia considerevolmente (da un minimo di 16 euro/ha in Spagna ad un massimo di 215 euro/ha in Belgio). Inoltre, in queste zone, solo una minima parte della aziende agricole (pari al 7% del totale delle aziende agricole dell'UE) beneficia di un'indennità ZS.

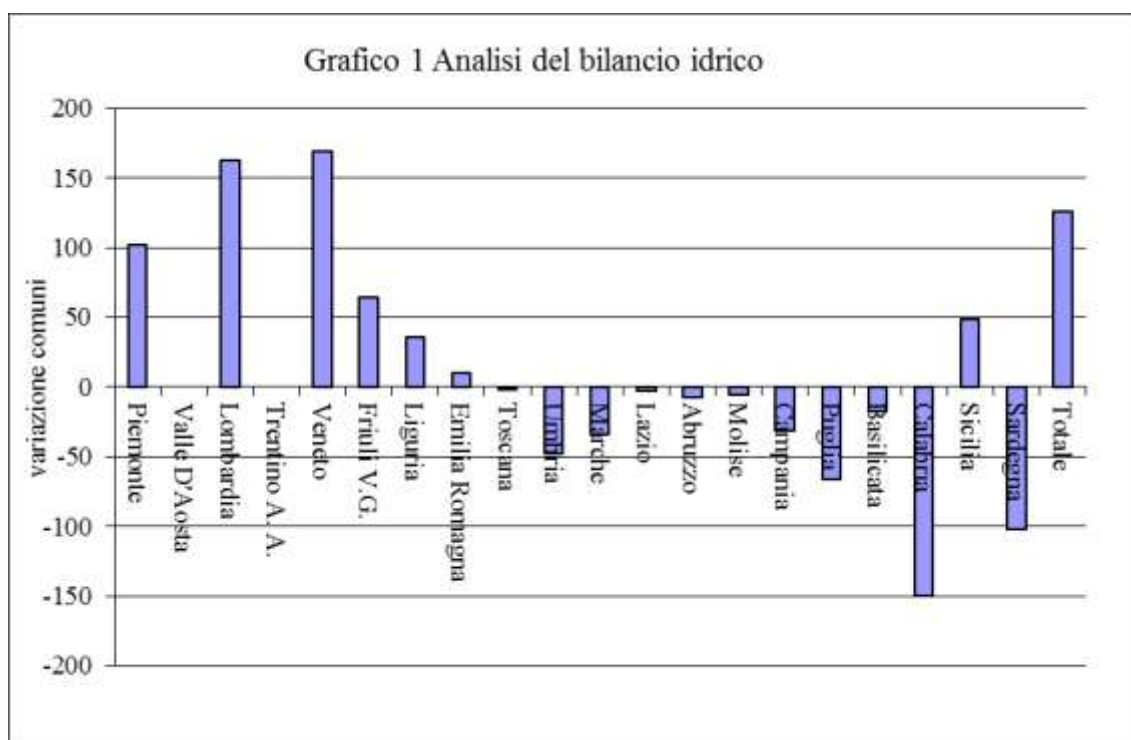
I servizi della Commissione hanno incaricato il Centro Comune di Ricerca (CCR) di ricavare una serie di indici pedoclimatici comuni a convalida di una nuova delimitazione delle ZS. Il *panel* di esperti ha individuato otto fattori pedoclimatici che indicano, ad un determinato valore limite, l'esistenza di pesanti vincoli all'agricoltura

europea. Si considera caratterizzata da svantaggi naturali considerevoli una zona di cui gran parte della SAU (non meno del 66%) presenta almeno un valore limite relativo agli indicatori pedoclimatici.

Gli Stati Membri stanno procedendo alle valutazioni dell'impatto dell'applicazione dei nuovi criteri sull'attuale classificazione delle aree svantaggiate.

7.2.3 Gli effetti dell'applicazione dei nuovi criteri sulla distribuzione delle risorse alle aree svantaggiate calabresi

Secondo recenti studi sulla valutazione dell'impatto dei nuovi criteri sulle regioni italiane commissionati dal ministero delle politiche agricole, solo 20 comuni calabresi risultano svantaggiati. Il grafico 7.2.1 presenta i risultati a livello regionale dell'applicazione del criterio relativo al parametro bio-fisico rappresentato dal bilancio idrico. La regione maggiormente penalizzata in termini di comuni esclusi è la regione Calabria. L'obiettivo di questo paragrafo è di fornire elementi di valutazione alla discussione sui nuovi criteri, qualora i dati fossero attendibili⁷⁷.



Il PSR 2007-2013 della Regione Calabria ha previsto un importo totale per le aree svantaggiate di 20 milioni di euro e premi che variano da 150 euro/ha a 30 euro/ha a seconda dell'ampiezza della SAU (tabella 7.2.1 e tabella 7.2.2). Le aziende che ricadono in zone svantaggiate sono 44.819 (tabella 7.2.3). L'ampiezza media della superficie totale delle aziende agricole calabresi in aree svantaggiate è di 4 ettari (tabella 7.2.3); pertanto un'azienda calabrese in area svantaggiata percepisce un premio annuale di 600 euro. Le domande pervenute sono 2156 pari al 5% delle aziende in zone svantaggiate e le domande ammissibili sono 1020 pari al 2,30% delle aziende in zone

⁷⁷ Il dott. Aramini, dirigente del Dipartimento Agricoltura della Regione Calabria, ha presentato uno studio in cui si contestano i dati ministeriali. In particolare, utilizzando i medesimi indicatori si arriva ad un numero di comuni svantaggiati tra 92 e 141, a seconda dei criteri adottati.

svantaggiate. Le aziende agricole calabresi delle aree svantaggiate non fanno dunque richiesta del premio: ne deriva che la misura è scarsamente efficace a risolverne i problemi strutturali. Si pone pertanto il problema di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa, attraverso criteri che ne migliorino la concentrazione. Da questo punto di vista, i nuovi criteri, riducendo il numero di comuni beneficiari ma non l'importo finanziario complessivo destinato alla Regione per la misura portano sicuramente ad una diminuzione delle aziende ammissibili al premio e ad un aumento del premio per ettaro.

Tabella 7.2.1 - PSR 2007-2013: misura 212

Premio (euro)	ettari
150	2-5
120	>5<12
80	>12<30
30	>30<100

Tabella 7.2.2 - PSR 2007-2013:bando misura 212

Importo misura 212 (euro)	20000000
Importo bando (euro)	2300000
Domande pervenute (numero)	2156
Domande ammissibili (numero)	1020

Tabella 7.2.3 - Comuni, aziende, superficie totale e SAU delle aree svantaggiate art.19

Province	Aziende	Superficie totale	SAU
CS	15.521	72.306	55.682
CZ	10110	36.374	23.081
RC	3643	7.990	6.563
KR	2338	15.989	13450
VV	23207	43.725	33693
Totale	44819	176.385	132469

Tuttavia, i riflessi della nuova classificazione si riflettono sulle altre misure del PSR che prevedono tassi di cofinanziamento più elevati oppure meccanismi di premialità per le aziende in aree svantaggiate. E' in questo ambito che avviene la distribuzione delle risorse. Pertanto la riduzione dei comuni classificabili come svantaggiati, se applicata a tutte le misure del PSR, porta ad una riduzione delle risorse finanziarie per il cofinanziamento di quelle misure destinate alla ristrutturazione del capitale fisico e alla diversificazione delle economie rurali che maggiormente possono aiutare ad aumentare la competitività di quelle aree. Dietro la logica della classificazione delle aree svantaggiate c'è dunque probabilmente la volontà di riallocare le risorse finanziarie del II pilastro della PAC secondo obiettivi di maggiore efficacia della spesa.

Riferimenti bibliografici

- AGRA EUROPE (2010a), Commission mulling flat-rate aids with purchasing power adjustment, 2407, 9 April.
- AGRA EUROPE (2010b), The CAP's taboo question: What are aid payments actually there for?, 2409, 23 April.
- ANANIA G. (2008), Il futuro dei pagamenti diretti nell'Health Check della PAC: regionalizzazione, condizionalità e disaccoppiamento, in F. De Filippis (a cura di), *L'Health Check della PAC. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, Quaderni Gruppo 2013, Coldiretti, Edizioni Tellus, Roma.
- AA.VV. (2009), *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists* (<http://www.reformthecap.eu/posts/declaration-on-cap-reform>).
- AA.VV. (2010), *Declaration on the future of Common Agricultural Policy beyond 2013*, Warsaw, 3rd February 2010.
- ANANIA G., TENUTA A. (2008), *Effetti della regionalizzazione degli aiuti nel Regime di pagamento unico sulla loro distribuzione spaziale in Italia*, Working paper n. 9, Gruppo 2013, Coldiretti.
- BUREAU J.C., WITZKE H.P. (2010), *The single payment scheme after 2013: new approach – new targets*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.
- CIOLOŞ D. (2010a), *Quale agricoltura per l'Europa di domani? Invito a un dibattito pubblico*, Discorso dinanzi alla commissione agricoltura del Parlamento europeo, Bruxelles, 12 aprile.
- CIOLOS D. (2010b), *Une agriculture dynamique, ce sont des territoires dynamiques*, Session Plénière du Comité des Régions de l'Union Européenne, Bruxelles, 14 avril.
- CIOLOS D. (2010c), *Libérons le potentiel de croissance de nos agricultures*, Conférence sur la Politique agricole commune après 2013, Copenhague, 26 avril.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2007), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *In preparazione alla "valutazione dello stato di salute" della PAC riformata*, COM(2007) 722 definitivo, Bruxelles 20.11.1007.
- COPA-COGECA (2010), *Il futuro della PAC dopo il 2013*, 4 maggio.
- DE FILIPPIS F. – HENKE R. (2009), *La Pac verso il futuro*, Working paper n. 13, Gruppo 2013, Coldiretti.
- EUROPEAN COMMISSION (2008), *The Health Check of the CAP reform. Impact Assessment of alternative Policy Options*, D(2008), Brussels.
- GROUP PAC 2013, (2009) *Priorités des organisations du groupe PAC 2013 sur les choix de mise en oeuvre nationale du bilan de santé de la PAC*, 19 janvier 2009.
- INEA (2010), *La revisione della PAC a seguito dell'Health Check*, Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione europea 2009, Osservatorio sulle Politiche agricole

dell'UE, INEA, Roma (http://www.inea.it/public/pdf_articoli/1034.pdf) (scaricato il 9 giugno 2010).

KROLL J.C. (2008), *The implementation of Single Payment Schemes in European Union Countries*, relazione presentata al 109^{mo} Seminario degli Economisti Agrari Europei (EAAE Seminar), Viterbo, 20-21 novembre 2008.

PARLAMENTO EUROPEO (2010), *Projet de rapport sur l'avenir de la politique agricole commune apres 2013*, (2009/2236(INI)), Commission de l'agriculture et du developpement rural, Rapporteur: G. Lyon.

POTOČNIK J. (2010), *Can the CAP bring considerable benefits to our environment?*, 3rd Forum for the Future of Agriculture – The Economics and Politics of Food Security vs. Climate Change, Brussels, 16 March.

PUPO D'ANDREA M.R. (2008), La regionalizzazione nell'Health Check della Pac, in De Filippis F. (a cura di), *Il futuro della Pac dopo l'Health Check*, Quaderni del Gruppo 2013, Tellus, Roma.

SOTTE F. (2005), La natura economica del PUA, *AGRIREGIONIEUROPA*, n. 3, anno 1 (http://agrireregionieuropa.univpm.it/riviste/agrireregionieuropa_n3.pdf).

ZAHRNT V. (2009), *The budgetary aspects of the new cap payments*, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Brussels.