

# Azioni integrate per la rivitalizzazione di aree rurali: un programma per i "casali" dell'agro reggino<sup>1</sup>

*Edoardo Mollica, Luisa Sturiale, Francesco Calabrò, Lucia Della Spina*

Università Mediterranea di Reggio Calabria

## 1. PREMESSA

La riforma della Politica Agricola Comune (PAC), avviata nel 2003, ha rafforzato la dimensione di "multifunzionalità" dell'agricoltura nell'ambito del sistema economico-sociale dei Paesi dell'Unione Europea, introducendo specifiche azioni a sostegno del settore attraverso un approccio territoriale e integrato. Tale strategia mira a rafforzare, da un lato, la competitività conferendo maggiore autonomia di sviluppo all'agricoltura (e al sistema agroalimentare più in generale) e, dall'altro, il ruolo strategico dello sviluppo rurale, per mantenere un adeguato tessuto demografico nelle aree rurali.

Al fine dello sviluppo dei sistemi rurali è necessario, quindi, un approccio che non sia limitato esclusivamente alla competitività del sistema produttivo ma anche alle altre risorse del territorio, creando apposite azioni di valorizzazione, da inserire in specifiche strategie di marketing territoriale, promuovendo la partecipazione delle comunità locali, secondo l'esperienza maturata nelle programmazioni precedenti con i LEADER, fondati sulla partecipazione delle parti interessate e sulle partnership.

Pertanto, le aree rurali europee dovranno cogliere l'opportunità di ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie disponibili nel corso della programmazione 2007-2013 per esprimere al meglio la loro competitività e attrattività potenziale, fondata proprio sulle risorse endogene, al fine di ridurre i gap occupazionali e di crescita economica.

Il presente contributo descrive una preliminare attività di supporto tecnico-scientifico svolta per l'elaborazione di un Programma integrato di tutela e valorizzazione di risorse (storiche, naturalistiche, agro-forestali ed enogastronomiche) presenti in un'area rurale calabrese, nel quadro delle linee programmatiche definite dalla regione Calabria, contenute nel Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013, di cui verrà fornita una lettura, cercando di evidenziare i principali punti di forza e di debolezza.

<sup>1</sup> Il lavoro è frutto di una piena collaborazione ed è, pertanto, di responsabilità comune degli autori. La materiale stesura della Premessa e del paragrafo 2 è da attribuire a Luisa Sturiale, quella del paragrafo 3 a Francesco Calabrò, quella del paragrafo 4 a Lucia Della Spina, le Conclusioni sono state elaborate da Edoardo Mollica.

La particolare conformazione orografica dell'estremità meridionale della penisola italiana e le vicende storiche legate soprattutto al periodo medievale hanno favorito la nascita e lo sviluppo di un sistema insediativo collinare, ormai pressoché abbandonato, che oggi si trova in prossimità di un'area fortemente urbanizzata, a valenza metropolitana, quale è la sponda calabrese dello Stretto di Messina e di una zona di eccezionale valore naturalistico cioè il Parco Nazionale d'Aspromonte.

L'attività valutativa, nel suo complesso, è stata sviluppata in due direzioni. Da un lato, attraverso il confronto e il dialogo con gli enti locali, è finalizzata all'elaborazione di un Programma Integrato e di una strategia condivisa per l'azione pubblica che, individuando l'insieme integrato e coordinato di interventi necessari, crei le precondizioni per la valorizzazione e il riuso delle risorse, a cominciare dal patrimonio edilizio storico inutilizzato. Dall'altro, l'attività valutativa dovrà individuare il sistema delle convenienze necessarie a garantire l'equilibrio finanziario per investimenti privati finalizzati alla realizzazione di un sistema di ospitalità diffusa sul territorio, a disposizione dei fruitori del Parco d'Aspromonte e, più in generale, la sostenibilità complessiva del Programma (Mollica 1995, 1997).

## 2. LA PROGRAMMAZIONE PER LO SVILUPPO RURALE IN CALABRIA (2007-2013)

La riforma della PAC, avviata nel 2003 con il Reg. CE n. 1782/2003 e promulgata con i diversi successivi regolamenti del Consiglio e della Commissione, apporta alcune novità con le quali gli operatori del settore dovranno confrontarsi, che possono essere riassunte nei seguenti punti:

- *disaccoppiamento*: viene previsto un pagamento unico per azienda agli agricoltori, indipendente dalla produzione, che sostituisce la maggior parte dei pagamenti diretti della PAC;
- *condizionalità ("cross-compliance")*: il pagamento sarà subordinato al rispetto delle norme in materia di salvaguardia ambientale, sicurezza alimentare, benessere degli animali e all'obbligo delle buone condizioni agronomiche e ecologiche;
- *modulazione*: è prevista una riduzione dei pagamenti diretti a favore della politica di sviluppo rurale;
- *disciplina finanziaria*: viene introdotto un meccanismo volto ad impedire il superamento del bilancio agricolo fissato fino al 2013;
- *revisione di alcune Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM)*: è prevista la revisione di alcune OCM (olio d'oliva, tabacco, ortofrutta, vino, bieticolo-saccarifero) fino alla proposta ultima della costituzione di una "OCM unica" (avanzata dalla Commissione europea il 18/02/2006)<sup>2</sup>;

2 Ad oggi, la politica dei mercati nell'ambito della PAC prevede ben 21 OCM, istituite nel corso della sua esistenza. La creazione di una "OCM unica" prevede che in essa confluiscono le 21 OCM esistenti, oltre all'abolizione di 35 regolamenti comunitari, e ciò per conseguire l'obiettivo di semplificazione tecnica, che accompagna quello della semplificazione politica, previsti dalla riforma della

- *rafforzamento della politica di sviluppo rurale*: vengono aumentate le risorse finanziarie destinate al “secondo pilastro” della PAC, orientate verso nuove misure a favore dell’ambiente, della qualità, delle condizioni di vita in aree rurali (De Castro 2004; ISMEA 2004).

È possibile, quindi, individuare le parole chiave dell’ultima riforma della PAC, che possono ricondursi alla “competitività”, che ha come obiettivo l’eliminazione graduale di tutte le forme di intervento; alla “semplificazione”, con l’obiettivo di ridurre gli oneri finanziari; alla “salvaguardia ambientale”, che ha determinato il potenziamento delle norme ambientali e soprattutto della politica di sviluppo rurale (Frascarelli 2007b).

Con riferimento proprio a quest’ultima, l’Unione Europea per il periodo 2007-13 (Reg. CE n. 1698/2005)<sup>3</sup>, conferma il ruolo strategico del “secondo pilastro della PAC” al fine di uno sviluppo equilibrato e sostenibile dello spazio rurale, oltre ad accentuare la complementarità col “primo pilastro”. Anche nel caso della politica di sviluppo rurale la riforma ha introdotto alcune innovazioni, fra cui si ricordano la costituzione di un unico fondo, il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), l’approccio strategico della programmazione<sup>4</sup>, nuovi Programmi di Sviluppo Rurale (P.S.R.)<sup>5</sup>, che possono svilupparsi su quattro Assi<sup>6</sup> (in cui confluisce anche l’iniziativa LEADER) e 38 misure (rispetto alle 22 del precedente periodo 2000-2006) (Frascarelli 2007a).

Fra le diverse misure predefinite per ciascun asse tematico, gli Stati membri hanno potuto scegliere quelle più idonee alle realtà locali, con una discreta flessibilità a livello regionale, al fine di trovare un equilibrio tra la dimensione *settoriale* (relativa alla struttura agricola) e quella *territoriale* (rivolta alla gestione del territorio ed allo sviluppo socio-economico delle zone rurali). Come già detto, viene rilanciato il ruolo della componente ambientale e sociale delle aree rurali, mentre con riferimento alle strategie da adottare domina l’approccio integrato, che dovrebbe favorire la *governance*

PAC (Frascarelli 2007a).

- 3 Essa si è sviluppata sulla base delle conclusioni della Conferenza di Salisburgo sullo sviluppo rurale (novembre 2003) e degli orientamenti strategici dei Consigli Europei di Lisbona e di Göteborg.
- 4 L’approccio strategico della programmazione si fonda sull’identificazione di un numero limitato di obiettivi strettamente connessi alle priorità politiche dell’U.E., riconducibili nei seguenti: sviluppo economico; crescita dell’occupazione e sostenibilità ambientale. L’approccio si sviluppa su tre livelli: a) comunitario, attraverso la definizione degli Orientamenti Strategici Comunitari (O.S.C.); b) nazionale, con l’elaborazione del Piano Strategico Nazionale (P.S.N.); c) regionale, mediante la predisposizione del Piano di Sviluppo Rurale (P.S.R.).
- 5 In Italia, nel periodo 2007-2013 verranno attuati 21 Piani di Sviluppo Rurale, uno per ogni regione italiana, con una decisiva semplificazione rispetto al periodo precedente (2000-2006) in cui erano presenti ben 77 programmi per la politica di sviluppo rurale.
- 6 Il Reg. CE n. 1698/2005 prevede i seguenti 4 Assi tematici:
  - Asse I: Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale;
  - Asse II: Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale;
  - Asse III: Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell’economia rurale;
  - Asse IV: Attuazione dell’approccio LEADER.

sulla base della sussidiarietà tra governo locale e regionale, insieme ad una maggiore integrazione fra politica di sviluppo rurale e politiche di coesione.

La regione Calabria (che rientra nell'obiettivo: "convergenza") ha elaborato il proprio Programma di Sviluppo Rurale (P.S.R.), approvato dall'U.E. il 20/11/2007, individuando per ciascun asse gli obiettivi strategici e diverse misure fra quelle previste dal regolamento, adattate alla realtà calabrese, oltre a prevedere dei Progetti Tematici Strategici<sup>7</sup>.

La strategia del P.S.R. è stata definita tenendo conto, oltre che degli O.S.C., del P.S.N., della politica di coesione, anche dei risultati conseguiti con i Programmi della precedente programmazione 2000-2006 (P.O.R., P.S.R. e LEADER+), della realtà agro-forestale, agroalimentare ed ambientale e delle caratteristiche delle aree rurali della Regione.

L'obiettivo prioritario del P.S.R. calabrese è quello di "creare un modello di sviluppo competitivo, sostenibile, autonomo, duraturo, multifunzionale e integrato del settore agricolo e agroindustriale e dei territori rurali" (P.S.R. Calabria 2007-2013). Il territorio rurale sottende, quindi, sistemi con struttura complessa, costituita da alcune componenti (risorse naturali, antropiche, paesaggistiche e storico-culturali) e dalle loro relazioni, dando origine a fenomeni economici che interessano tanto il settore primario quanto quelli secondario e terziario. Secondo alcuni autori (Iacoponi 1997), in tale contesto, l'agricoltura garantirebbe la multifunzionalità del territorio, se "non residuale", agendo da *principio ordinatore* nei processi di pianificazione.

Tale visione fa sì che il territorio diventi l'elemento catalizzante, capace di esaltare le risorse umane, materiali e immateriali locali in una prospettiva comune di sviluppo e valorizzazione delle specificità regionali (D'Amico e Sturiale L. 2001).

Gli obiettivi generali del P.S.R. sono riconducibili a quelli previsti dalla nuova politica di sviluppo rurale, a ciascuno dei quali corrisponde un asse, come di seguito riportato:

- accrescere la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura (Asse I);
- valorizzare l'ambiente e lo spazio rurale attraverso il sostegno alla gestione del territorio (Asse II);
- migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche (Asse III);
- migliorare la *governance* locale (Asse IV)<sup>8</sup>.

7 In particolare, sono previsti i seguenti Progetti: Agroenergie; Valorizzazione dei prodotti e dei territori; Tutela risorse idriche.

8 La riforma della politica di sviluppo rurale ha inserito l'iniziativa comunitaria LEADER nei programmi di sviluppo rurale, riunendo così lo sviluppo rurale in un unico quadro di finanziamento e di programmazione; quindi, abbandona il suo carattere sperimentale e pilota e si trasforma in un asse specifico, volto:

- a conseguire le priorità degli altri assi;
- a valorizzare le risorse endogene;
- al miglioramento della capacità del territorio a gestire lo sviluppo (processi di governance), alla creazione di posti di lavoro e alla riorganizzazione sociale ed economica dei territori rurali;
- a favorire la partecipazione dei soggetti locali alla definizione delle politiche;
- a rafforzare la capacità e la gestione di partenariati locali.

Il programma prevede una territorializzazione della diversificata realtà rurale calabrese, attraverso l'individuazione di macro aree omogenee. In particolare ne sono state identificate sei, di cui cinque rurali con caratteristiche distintive, adattando così alle caratteristiche locali la proposta di classificazione territoriale del P.S.N.<sup>9</sup>.

Da un punto di vista demografico, i comuni rurali calabresi (403, cioè il 98,0% del totale), più della metà dei quali caratterizzati da fenomeni di marginalità e di ritardo di sviluppo, occupano circa 14.000 km<sup>2</sup> (circa il 97,0% dell'intera Regione), con una popolazione residente pari a 1.600.000 abitanti (circa l'80,0% di quella regionale, mentre nei centri urbani, pari a 6, vivono circa 406.000 abitanti).

Dall'analisi del contesto socio-economico su cui si è sviluppato il P.S.R., si può evidenziare una relativa vivacità dell'economia calabrese negli ultimi decenni, interessata da un processo di progressiva crescita e trasformazione, che ha visto un graduale ridimensionamento del ruolo dell'agricoltura<sup>10</sup>.

Tuttavia, l'importanza del settore primario nell'economia regionale (dati ISTAT) continua a rimanere in Calabria molto più marcata rispetto a quella rivestita mediamente in Italia; il peso dell'agricoltura in termini di occupazione e di reddito prodotto è pari in Calabria a circa il doppio di quello medio nazionale. Al 2006, il valore aggiunto dell'agricoltura ammonta a 1,4 miliardi di euro con un peso su quello nazionale del 5,4%<sup>11</sup>, mentre, l'importanza del settore agricolo sull'economia regionale rispetto al resto del Paese mostra una tendenza a mantenersi costante intorno al 6,5%, dal 1980. Tale specificità è da far risalire in larga parte non tanto ad una presunta maggiore forza dell'agricoltura calabrese rispetto a quella media italiana, quanto alla marcata debolezza strutturale sia del settore industriale che del settore terziario.

Secondo il V Censimento Generale dell'Agricoltura (ISTAT 2000) il settore dell'agricoltura calabrese conta 196.484 aziende agricole, zootecniche e forestali che occupano una superficie totale di 914.448 ha, di cui il 61,0% rappresenta la superficie agricola utilizzata. Rispetto al Censimento del 1990, le aziende sono diminuite di 15.478 unità (-7,3% circa) e la loro superficie totale si è ridotta quasi del 20,0%, mentre quella agricola utilizzata del 16,0% circa.

Resta, pertanto, molto alta l'importanza che il settore agricolo riveste dal punto di vista sociale: un calabrese su sette è conduttore di un'azienda agricola; una famiglia su quattro trae parte del suo reddito da attività agricola (POR Calabria 2000-2006, revisione di medio termine).

L'azienda agricola rimane, quindi, l'elemento di riferimento della nuova politica di sviluppo rurale della Calabria, anche se la strategia complessiva del P.S.R. definisce

9 In particolare, oltre alle aree urbane, sono state individuate le seguenti aree rurali: aree rurali urbanizzate ad agricoltura intensiva e specializzata; aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata; aree rurali intermedie diversificate; aree rurali intermedie ad agricoltura estensiva; aree rurali in ritardo di sviluppo.

10 Secondo quanto riportato nel P.S.R., su elaborazioni di dati ISTAT, il peso del settore agricolo sulla ricchezza prodotta è passato dal 43,0% del 1951 al 7,9% del 2004, e corrispondentemente gli occupati si sono ridotti dal 65,0% al 16,0%.

11 L'incidenza del valore aggiunto dell'agricoltura calabrese sul totale nazionale sarebbe progressivamente aumentata, come evidenzia la dinamica di tale rapporto che nel decennio 1996-2006 sarebbe aumentato del 62,0% (P.S.R. Calabria, 2007-2013).

modelli di sviluppo integrati orientati al territorio e alle filiere produttive, individuando quale strumento fondamentale quello della *governance*, poiché la programmazione degli interventi dovrà privilegiare i progetti integrati (sia a livello di singola misura che di filiera e di area), capaci di coinvolgere una pluralità di soggetti, associativi, imprenditoriali ed istituzionali<sup>12</sup>.

Già nella precedente programmazione erano stati previsti come modalità di attuazione del P.O.R. (parte FEOGA)<sup>13</sup> i P.I.F. (Progetti Integrati di Filiera), considerati quale modello di azione originale nella programmazione per le aree rurali, che hanno costituito per la Calabria una notevole novità, anticipando, in parte, l'orientamento attuale verso una partecipazione della popolazione alle scelte strategiche per lo sviluppo del territorio e l'integrazione degli interventi. L'esperienza raccolta ha permesso di evidenziare alcuni punti di forza, quale la riduzione dell'isolamento di alcune strutture e istituzioni, la predisposizione locale all'interazione, la formazione del partenariato, ma anche punti di debolezza, riconducibili alla procedura articolata e al mancato rispetto della tempistica per la loro attuazione (Gaudio e Zumpano, 2007)<sup>14</sup>. Nonostante i punti di debolezza, la nuova programmazione 2007-2013 potrà raccogliere l'eredità dei P.I.F., ai quali si deve sicuramente l'avviamento di un nuovo modello di dialogo delle parti attive locali, al fine del raggiungimento di obiettivi comuni di sviluppo, ovvero il modello LEADER che già da anni è in corso nelle realtà rurali europee<sup>15</sup>.

12 L'orientamento all'approccio progettuale è contenuto nel P.S.N., che al cap. V "Coerenza e complementarità" recita:

"par. V.I. Coerenza interna

...Per assicurare la coerenza interna di ciascun Asse e, soprattutto tra gli Assi, vanno individuate delle modalità e degli strumenti che consentano di migliorare, rispetto alle esperienze fin qui realizzate, la programmazione e la gestione degli interventi promossi dalla programmazione 2007-13..." Vengono, quindi, indicati "... i principali approcci che dovranno consentire le sinergie e le complementarità tra i diversi interventi:

a) le priorità territoriali (paragrafo 2.3);...

b) le diverse tipologie di azioni integrate (paragrafo 2.4), vale a dire i progetti di filiera e i pacchetti tematici di misure per l'impresa e/o il territorio, che dovranno assicurare una convergenza di interventi diversi su fabbisogni comuni riguardanti le diverse filiere, territori specifici, o tematiche specifiche aziendali....

13 Nell'ambito del P.O.R. Calabria 2000-2006, il peso finanziario degli interventi FEOGA Orientamento era pari a quasi 853 milioni di Euro (il 21,22% delle risorse pubbliche complessive del programma), distribuiti fra 17 misure, di cui due previste nell'ambito dell'Asse I "Risorse Naturali" e 15 all'interno dell'Asse IV "Sistemi locali di sviluppo". Le misure previste nell'Asse I sono state quelle che hanno raggiunto gli obiettivi di spesa programmati, a differenza di quelle previste nell'Asse IV, per le quali la situazione è stata molto diversificata, con misure mai attivate, registrandosi un impegno medio del 53,7% e pagamenti per quasi il 43,0%.

14 Nel periodo 2000-2006, sono state avanzate 116 proposte di P.I.F., di cui solo 42 hanno superato positivamente l'intero iter procedurale previsto ed hanno avviato i progetti presentati, per un contributo complessivo pari a circa 346, 255 milioni di Euro, inerenti prevalentemente le misure relative ad investimenti strutturali (misura 4.5.), investimenti legati alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti (misura 4.6.), insediamento giovani agricoltori (misura 4.14) e, in modo ridotto, valorizzazione dei prodotti agricoli di qualità (misura 4.7) e avviamento di servizi (misura 4.8.).

15 L'altra forma di attuazione prevista, i Progetti Integrati per le Aree Rurali, non ha registrato risultati altrettanto interessanti, sia perché si è attivata in ritardo, con decreti di ammissibilità datati 2005, sia perché dall'esame delle richieste approvate (pari a 41) si sono evidenziati alcuni punti deboli, fra cui

In realtà, sono già individuati gli strumenti di integrazione nel programma calabrese, che prevede diverse tipologie di progetti integrati e per ciascuna di esse le misure attivabili; in particolare, sono indicati quelli territoriali, ai quali appartengono i P.I.A.R. (Progetti Integrati per le Aree Rurali) e i P.S.L. (Piano di Sviluppo Locale), e quelli settoriali, che comprendono i P.I.F. e i P.T.S. (Progetti Tematici Strategici), cui bisogna aggiungere i P.I.A. (Progetti Integrati Aziendali), cioè domande individuali inerenti una misura o un pacchetto integrato di misure.

La dotazione finanziaria prevista dal P.S.R. Calabria, per l'intero periodo, ammonta complessivamente a Euro 1.084 milioni circa, come finanziamento pubblico (di cui Euro 623,341 milioni quale contributo FEASR), mentre la ripartizione finanziaria percentuale per singolo asse è la seguente: 41,0% Asse I; 41,0% Asse II; 10,0% Asse III e 6,0% Asse IV, cui va aggiunto il 2,0% destinato all'assistenza tecnica. Interessante si rivela l'incidenza delle diverse misure per Asse, da cui è possibile costruire l'orientamento di sviluppo rurale previsto, in rapporto agli obiettivi strategici e ai fabbisogni individuati, sulla base di analisi SWOT elaborate allo scopo, forse in alcuni casi non del tutto complete e troppo generiche rispetto alla variegata realtà del sistema rurale calabrese. Rinviando al P.S.R. per ulteriori dettagli, non potendo in questa sede approfondire l'analisi, si evidenzia che nell'Asse I assumono peso rilevante le misure connesse all'ammodernamento delle aziende agricole e all'accrescimento del valore aggiunto dei prodotti, nonché al potenziamento delle infrastrutture, che corrispondono a quasi il 62,0% del totale dell'Asse; nell'Asse II il 66,7% viene assorbito dai pagamenti agroambientali e circa il 9,0% dalle indennità a zone svantaggiate<sup>16</sup>, mentre quasi l'8,0% è indirizzato alla produzione di biomassa a scopo energetico, misura che dovrà prevedere un'adeguata pianificazione per evitare l'insorgenza di conflitti con il paesaggio; nell'Asse III quasi il 55,0% è destinato alla misura sulla diversificazione di attività non agricole, intorno al 20,0% ai servizi per l'economia e la popolazione rurale e quasi il 14,0% alla tutela e riqualificazione del patrimonio rurale; nell'Asse IV circa l'80,0% è assegnato alla misura "strategie per lo sviluppo locale" e al suo interno alla submisura inerente il miglioramento della qualità della vita e la diversificazione<sup>17</sup>.

L'articolazione delle misure previste nel P.S.R. consentirebbe, se esse saranno attivate e integrate allo scopo di rispondere alle esigenze di sviluppo del territorio, di innescare processi di sviluppo locale secondo gli orientamenti previsti a livello comunitario per lo sviluppo delle aree rurali. Però, anche sulla scorta dell'esperienza acquisita con il periodo di programmazione precedente, sarà necessario risolvere alcuni punti di

l'esistenza di partenariati solo formali e di progetti che non rispecchiavano le specificità locali.

16 Nell'Asse II, vengono riproposte le misure attivate nel P.S.R. 2000-2006, relative alle indennità a zone svantaggiate e all'agroambiente, che prevedeva le azioni di agricoltura biologica e di protezione del paesaggio rurale (Sturiale L. 2006). Quindi, in parte, le risorse del periodo 2007-2013 verranno impiegate per far fronte agli impegni assunti nel periodo precedente, avviato in notevole ritardo, cioè nel 2004.

17 Sulla base di acquisizioni dirette, le prime misure che verranno attivate saranno quelle inerenti l'assistenza tecnica e alcune misure dell'Asse II (fra cui indennità compensative a zone svantaggiate, indennità Natura 2000, pagamenti agro-ambientali – per agricoltura biologica e integrata – e sostegno a investimenti finalizzati alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale).

criticità emersi nell'attuazione della programmazione integrata, in parte evidenziati in precedenza (e per certi versi riscontrabili anche in altre Regioni italiane), riconducibili sinteticamente ai seguenti:

- processo di individuazione e concentrazione delle azioni e delle misure spesso difficoltoso;
- processo di coinvolgimento degli attori pubblici e privati difficile e lento;
- insufficiente supporto tecnico-amministrativo a livello locale.

La riforma della PAC ha introdotto diverse novità e numerosi sono stati e sono tuttora in corso gli studi circa gli effetti della stessa sull'agricoltura del nostro Paese<sup>18</sup>. Sulla base dell'esperienza derivante dalla precedente programmazione, soprattutto nelle aree meridionali dell'Italia, quindi anche in Calabria, la nuova PAC e soprattutto la nuova politica di sviluppo rurale, nonostante l'esistenza di punti deboli, può essere considerata come una nuova opportunità per innescare un processo di revisione dell'intervento in agricoltura e nelle aree rurali, i cui risultati in termini di efficacia ed efficienza saranno strettamente legati alla capacità interpretativa e gestionale della *governance* locale. Decisiva, infatti, sarebbe, anche sulla scorta delle esperienze già sviluppate e ancora in atto in alcune aree, la forma di *governance* prescelta, che dovrà rendere le misure individuate più efficaci e proattive, per creare sinergie e adattare le strategie ai bisogni locali. Oltre alla diversificazione sarà importante il legame fra le imprese, il capitale umano e sociale, una sorta di alleanza locale per proiettarsi nel mondo globale, cioè una "soluzione globale". Secondo alcuni Autori, la nuova PAC potrebbe definirsi come "la grande occasione per *accompagnare al mercato* l'agricoltura italiana e meridionale" (De Filippis 2005), godendo della protezione e del sostegno che verrà assicurato ancora fino al 2013, e per poter far fronte alle trasformazioni cui andrà incontro certamente l'agricoltura, che saranno sia di origine endogena (legate alla ristrutturazione delle imprese agricole ed al ricambio generazionale, in primo luogo) che esogena (quale la globalizzazione).

### 3. IL TERRITORIO DI RIFERIMENTO

L'area gravitante intorno alla città di Reggio Calabria, con delimitazioni diverse, è da tempo oggetto di riflessione da parte delle istituzioni e delle parti sociali in relazione alla necessità della sua integrazione con la corrispondente area siciliana.

Il progetto di legge 142/90 della Regione Calabria prevede l'istituzione dell'Area metropolitana dello Stretto come passo preliminare all'integrazione con l'area metropolitana di Messina per istituzione della Città metropolitana dello Stretto; raggruppa i comuni litoranei compresi tra Bagnara Calabria e Melito Porto Salvo e i corrispondenti comuni nelle aree interne.

18 Fra i diversi studi sugli effetti della riforma della PAC, in questa sede, per brevità di trattazione, si citano i seguenti: Bellia F. (a cura di), 2003; Sturiale C. (a cura di) 2003; ISMEA 2004; Bellia e Spampinato 2005; Idda et al. 2006; Alampi et al. 2006.

Il progetto di legge del 2002 attribuisce all'Area metropolitana funzioni in materia di politiche di integrazione e sviluppo socio-economico tra i comuni dell'*area metropolitana* e tra questi ed il territorio della provincia di Messina, promozione e valorizzazione dei beni culturali, tutela, valorizzazione e promozione paesaggistica dello Stretto.

In direzione analoga, ma con una perimetrazione territoriale più ampia, si muove il Protocollo d'Intesa sottoscritto nel 2002 dalle Province di Reggio Calabria e Messina.

L'attività illustrata nel presente contributo si colloca all'interno delle iniziative che da tempo sono state promosse dagli altri attori locali, pubblici e privati, a seguito dell'impulso dato da queste prime iniziative istituzionali.

L'area oggetto di studio (Figura 1) si colloca nella provincia di Reggio Calabria, in una fascia che dai margini dell'area urbanizzata si spinge fino ai limiti meridionali del Parco d'Aspromonte. Trattasi di un'area rurale, a bassa densità demografica, la cui economia è prevalentemente legata all'agricoltura, caratterizzata dalla presenza di aziende in prevalenza di piccole dimensioni, le cui produzioni spesso tipiche di questi luoghi, incontrano crescenti difficoltà a essere collocate sui mercati di consumo.

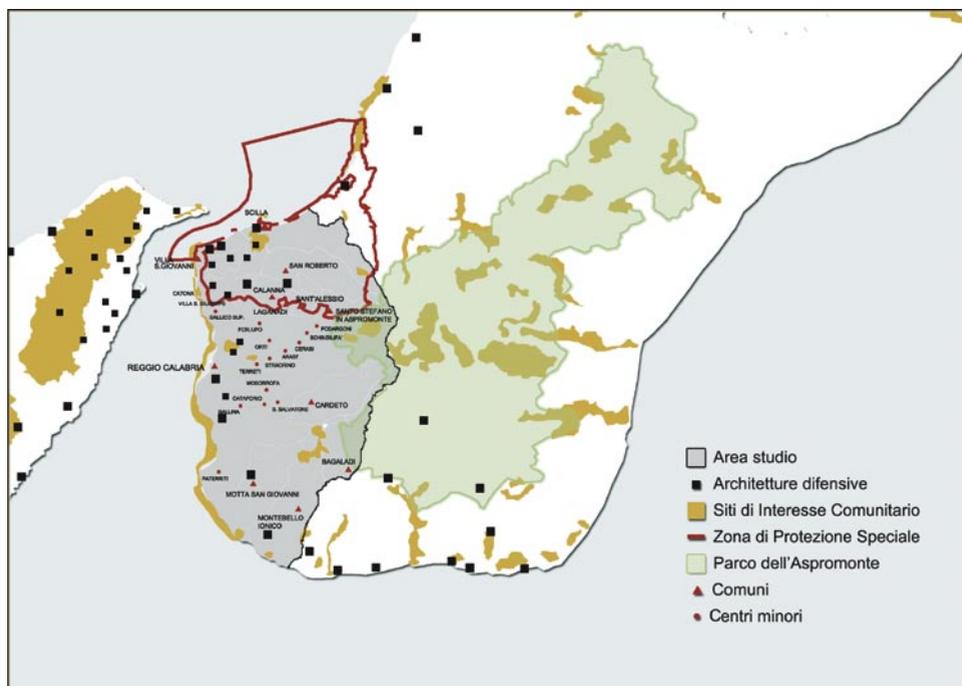


Figura 1. Area di Studio.

L'area oggetto di studio riguarda un nutrito insieme di comuni (Calanna, Campo Calabro, Cardeto, Fiumara, Laganadi, Montebello Ionico, Motta San Giovanni, Reggio Calabria, San Roberto, Sant'Alessio, Santo Stefano d'Aspromonte, Scilla, Villa San Giovanni) facenti parte della Comunità Montana "Versante dello Stretto". Il

territorio del comune di Reggio Calabria, poi, si distingue per la presenza di nuclei abitativi rurali, denominati “casali” dell’agro reggino, in parte abbandonati (Araši, Cataforio, Catona, Cerasi, Gallico Superiore, Gallina, Mosorrofa, Orti, Paterriti, Perlupo, Podargoni, San Salvatore, Schindilifà, Straorino, Terreti, Villa San Giuseppe); il patrimonio edilizio storico presente in quest’area e attualmente non utilizzato potrebbe costituire un sistema di ricettività diffusa rurale alle porte del Parco e il cui recupero avrebbe ricadute positive non solo in termini di occupazione e reddito per la popolazione locale, ma anche sul paesaggio rurale della zona interessata<sup>19</sup>.

È un’area nella quale sono presenti interessanti risorse paesaggistiche quali il Parco Nazionale dell’Aspromonte, nonché numerosi Siti d’Interesse Comunitario (SIC) e Zone a Protezione Speciale (ZPS). Accanto al patrimonio naturale e culturale è notevole anche la presenza di beni archeologici di pregio, allo stato attuale poco valorizzati se non per alcune eccezioni, e da beni culturali risalenti a varie epoche, come a esempio i resti dei sistemi di fortificazione di epoca medievale e di età umbertina.

I centri considerati sono situati a meno di un’ora di auto dalla città di Reggio Calabria, che è servita da tutti i principali sistemi di trasporto (aereo, navale, ferroviario oltre che, ovviamente, autostradale); il collegamento con la città avviene mediante strade di penetrazione verso l’interno, dal percorso un po’ tortuoso ma in condizioni generali accettabili, che spesso costeggiano il corso delle fiumare, attraversando luoghi di notevole interesse paesaggistico.

### *3.1 Analisi del sistema socio-economico del territorio*

L’analisi del contesto, dal punto di vista demografico (Tabella 1), mostra come il territorio viva un continuo processo di spopolamento e evidenzia un rilevante fenomeno di esodo rurale nel periodo intercensuario 1971-2001, particolarmente evidente nei comuni “montani” a favore di alcuni comuni “parzialmente montani” posti più a valle, quali Reggio Calabria, Villa San Giovanni e Campo Calabro dove la popolazione si è incrementata rispettivamente del 9%, 18% e 32%.

Per quanto riguarda invece il dato 2001 sulle abitazioni (Tabella 2), sul totale dei comuni presenti nell’area, si registra un’alta percentuale di abitazioni non occupate (quasi il 25%) sul totale complessivo.

Questo dato è importante soprattutto se visto in una visione strategica di rivitalizzazione di questi centri che, mediante interventi integrati che agiscano contemporaneamente sulle attività agricole e su forme di fruizione turistiche integrate, consentano a questi territori di migliorare la propria attrattività.

L’analisi dei dati relativi alla Superficie Agricola Utilizzata (SAU) (Grafico 1) evidenzia nell’area una generale riduzione in tutti i comuni nel periodo 1970-2000. Il

19 Ai sensi della Direttiva n. 268/75/CEE (aree montane e svantaggiate), nell’area di studio, i comuni di Cardeto, Santo Stefano in Aspromonte rientrano fra i “comuni montani”; i comuni di Calanna, Laganadi, Montebello Ionico, Motta San Giovanni, Reggio Calabria, San Roberto, Sant’Alessio, Scilla, Villa San Giovanni fanno parte dei “comuni parzialmente montani” mentre Campo Calabro e Fiumara sono “comuni svantaggiati”.

Tabella 1. Evoluzione della popolazione residente nell'area di studio distinta per comune dal 1971 al 2001.

Comune	Popolazione residente				Variazione 1971-2001 (%)
	1971	1981	1991	2001	
Calanna	1.998	1.770	1.446	1.183	-40,8
Campo Calabro	3.084	3.459	3.801	4.074	32,1
Cardeto	3.366	3.220	2.825	2.325	-30,9
Laganadi	920	762	617	498	-45,9
Montebello Ionico	7.674	7.567	7.521	6.922	-9,8
Motta San Giovanni	6.669	6.786	6.592	6.449	-3,3
Reggio Calabria	165.822	173.486	177.580	180.353	8,8
San Roberto	2.476	2.654	2.668	1.985	-19,8
Sant'Alessio	766	639	552	436	-43,1
Santo Stefano d'Aspromonte	2.020	1.878	1.472	1.470	-27,2
Scilla	6.161	5.746	5.555	5.176	-16,0
Villa San Giovanni	11.137	12.394	12.785	13.119	17,8
Totale	194.795	202.221	205.074	205.695	5,6

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT: Censimento Generale della Popolazione, 1971, 1981, 1991, 2001. Roma. Fascicolo provinciale di Reggio Calabria.

Tabella 2. Abitazioni occupate e non occupate presenti nell'area di studio distinte per comune (2001).

Comune	Abitazioni			Totale
	Occupate da		Non occupate e non utilizzate	
	residenti	non residenti		
Calanna	489	1	181	671
Campo Calabro	1.382	0	474	1.856
Cardeto	882	0	598	1.480
Laganadi	213	0	204	417
Montebello Ionico	2.006	11	1.607	4.218
Motta San Giovanni	2.355	2	2.047	4.404
Reggio Calabria	63.222	1.065	17.844	82.131
San Roberto	704	3	539	1.246
Sant'Alessio	196	0	102	298
Santo Stefano d'Aspromonte	611	0	692	2.547
Scilla	1.847	42	1.291	3.180
Villa San Giovanni	4.480	125	1.622	6.227

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT: Censimento Generale della Popolazione, 2001. Roma. Fascicolo provinciale di Reggio Calabria.

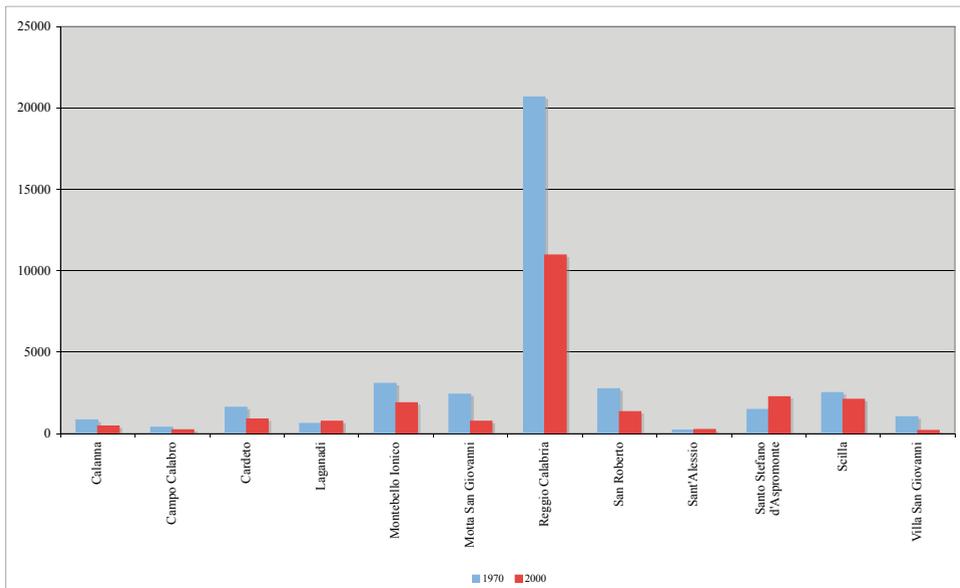


Grafico 1. Andamento della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) nell'area di studio per comune (ha) (1970-2000). Fonte: nostre elaborazioni su dati: ISTAT: II e IV Censimento Generale dell'Agricoltura, 1970 e 2000. Roma. Fascicoli provinciali di Reggio Calabria.

dato più evidente per il comune di Santo Stefano d'Aspromonte in cui si registra un incremento della SAU (pari al 35%) dovuto ai consistenti rimboschimenti.

Per quanto riguarda la dinamica dell'utilizzazione dei terreni nei comuni dell'area interessata, sempre dal 1970 al 2000, si evince dalla Tabella 3.

### 3.2 L'ANALISI SWOT DEL SISTEMA RURALE DELL'AREA DI STUDIO

L'elaborazione di un'analisi SWOT su dati direttamente acquisiti e sui dati del PSR Regione Calabria 2007-2013, mette in evidenza per le aree rurali in Calabria i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce con particolare riguardo all'area di studio.

#### PUNTI DI DEBOLEZZA

- Scarsa valorizzazione industriale locale delle produzioni regionali
- Presenza di piccoli comuni
- Forte incidenza di aree collinari e montane
- Ridotta dimensione delle aziende agricole
- Spopolamento
- Mancanza di collegamenti con l'esterno
- Scarsa offerta di servizi
- Processo di senilizzazione nelle aree interne e marginali
- Scarsa infrastrutturazione primaria e tecnologica
- Scarsa valorizzazione turistica delle aree rurali

Tabella 3. Andamento della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) nell'area di studio, per comune ed utilizzazione dei terreni (ha) (1970-2000).

Comune	Coltivazioni legnose				Prati permanenti e pascoli				Seminativi				Boschi				Altra superficie				Totale			
	1970	2000	Variaz. %	1970-2000	1970	2000	Variaz. %	1970-2000	1970	2000	Variaz. %	1970-2000	1970	2000	Variaz. %	1970-2000	1970	2000	Variaz. %	1970-2000	1970	2000	Variaz. %	1970-2000
Calanna	332,4	280,2	-15,7	144,5	59,6	-58,8	31,7	5,4	-82,9	222,9	50,2	-77,5	95,1	57,5	-39,6	826,6	452,8	-45,2						
Campo Calabro	176,3	142,7	-19,0	23,8	10,3	-56,8	61,5	21,3	-65,3	62,7	0,0	-100,0	54,3	38,3	-29,5	378,6	212,6	-43,8						
Cardeto	142,8	152,6	6,8	699,3	185,1	-73,5	426,0	302,1	-29,1	196,4	186,6	-5,0	142,9	56,0	-60,8	1.607,3	882,4	-45,1						
Laganadi	225,6	193,0	-14,4	10,1	6,4	-36,4	5,6	0,9	-83,5	271,8	529,9	94,9	85,1	18,7	-78,0	598,2	749,0	25,2						
Montebello Ionico	1.260,2	1.477,0	17,2	716,7	168,4	-76,5	668,3	97,3	-85,4	54,7	39,4	-27,8	359,2	94,5	-73,7	3.059,0	1.876,6	-38,7						
Morta San Giovanni	948,4	413,4	-56,4	707,9	182,3	-74,2	681,4	65,8	-90,3	30,5	2,9	-90,4	30,5	70,0	129,5	2.398,7	734,4	-69,4						
Reggio Calabria	5.477,9	3.936,8	-28,1	2.491,5	1.227,6	-50,7	2.755,3	1.065,1	-61,3	8.342,2	3.940,2	-52,8	1.604,8	782,8	-51,2	20.671,7	10.952,5	-47,0						
San Roberto	537,7	392,3	-27,0	756,4	294,7	-61,0	226,0	148,6	-34,3	892,5	485,5	-45,6	319,5	15,5	-95,1	2.732,2	1.336,6	-51,1						
San't Alessio	147,7	126,7	-14,2	1,1	6,5	514,3	3,8	9,8	156,3	36,8	32,6	-11,4	10,4	66,9	544,2	199,8	242,5	21,4						
Santo Stefano d'Aspromonte	126,1	123,0	-2,5	145,2	104,3	-28,1	103,2	137,8	33,5	741,2	1.761,9	137,7	342,3	112,1	-67,3	1.458,0	2.239,1	53,6						
Scilla	238,4	406,9	70,7	262,3	281,9	7,5	333,1	698,3	109,6	1.274,3	664,4	-47,9	399,2	45,2	-88,7	2.507,4	2.096,7	-16,4						
Villa San Giovanni	375,4	68,1	-81,9	188,1	10,5	-94,4	136,8	2,0	-98,5	170,6	26,4	-84,5	154,0	59,9	-61,1	1.024,9	166,9	-83,7						
Totale	9.988,9	7.712,8	-22,8	6.147,0	2.537,5	-58,7	5.432,9	2.554,5	-53,0	12.296,5	7.720,1	-37,2	3.597,1	1.417,3	-60,6	37.462,4	21.942,1	-41,4						

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT: Il Censimento Generale dell'Agricoltura, 1970 e V Censimento Generale dell'Agricoltura, 2000. Roma, fascicolo provinciale di Reggio Calabria.

#### MINACCE

- Abbandono dei comuni in declino e congestionamento dei comuni limitrofi
- Abbandono del patrimonio architettonico rurale
- Dissesto idrogeologico
- Invecchiamento della popolazione
- Tendenza all'aumento dei comuni rurali in ritardo di sviluppo
- Lavoro irregolare
- Stagionalizzazione del turismo
- Incapacità di cogliere le opportunità offerte dai nuovi strumenti della PAC

#### OPPORTUNITÀ

- Crescente valore delle tipicità agricole e artigianali locali
- Aumento della domanda di prodotti agroalimentari tipici e di qualità e dell'artigianato locale
- Crescente attenzione verso il turismo rurale e i percorsi enogastronomici
- Interventi di integrazione con altri fondi comunitari e nazionali
- Innovazione tecnologica
- Discreta esperienza nella programmazione negoziata ed integrata
- Integrazione tra attività agricole e quelle di altri settori
- Riforma della PAC e della politica di sviluppo rurale

#### PUNTI DI FORZA

- Diversificazione in attività extragricole
- Specificità sociali, economiche e storico-culturali delle aree rurali
- Presenza di aree di eccellenza dove esiste un buon equilibrio tra agricoltura e altre attività economiche
- Diffuso patrimonio paesaggistico, ambientale e naturalistico
- Presenza di centri storici di particolare valore culturale e paesaggistico
- Forte legame delle produzioni agricole con il territorio
- Progressiva diffusione di agriturismo e ricettività rurale
- Bassa pressione antropica (Dens.abit. reg. 133ab/km<sup>2</sup> - Dens.abit. naz. 189ab/km<sup>2</sup>)

### 3.3 ESPERIENZE LOCALI DI SVILUPPO RURALE

Negli anni scorsi diverse porzioni dell'area oggetto di studio sono state interessate da programmi di sviluppo locale (Leader, Programmi Integrati per lo Sviluppo Rurale – PIAR, Programmi di Sviluppo Urbano – PSU, ecc.) aventi ad oggetto la valorizzazione delle risorse endogene. Il programma in via di elaborazione partirà anche dai risultati ottenuti dai programmi già realizzati e dalle criticità emerse nei precedenti cicli programmatori.

Tra le esperienze di particolare rilievo si ricordano:

- iniziative private di salvaguardia del paesaggio e della viticoltura della Costa Viola, promosse dalla cooperativa “Enopolis Costa Viola”, supportate da finanziamenti pubblici, fra cui i premi previsti dal P.S.R. 2000-2006 relativi alla cura e al mantenimento del paesaggio rurale;
- azioni di promozione dello sviluppo locale promosse dal Laboratorio Territoriale per la Valorizzazione Integrata e Sostenibile (La.Te.V.I.S.) della Vallata del Gallico (RC);
- Piano di gestione dei Siti d'Interesse Comunitario – SIC redatto dalla Provincia di Reggio Calabria e in fase di approvazione da parte della Regione Calabria.

## 4. IL PROGRAMMA INTEGRATO

### 4.1 *Le politiche di sviluppo rurale*

È necessario che il PSR venga attuato anche ricorrendo a Programmi Integrati (PI), finalizzati ad affrontare un fabbisogno, che può riguardare determinate fasce di beneficiari, così come intere filiere produttive o specifici territori (Calabrò e Della Spina 2006).

Programmi Integrati dovranno essere attuati attraverso:

- **appropriate combinazioni di misure** (pacchetti)
- **il concorso di più aziende e attori** coinvolti in programmi comuni
- **un approccio territoriale** o di filiera
- **la complementarità tra strumenti di intervento.**

Nelle aree periurbane, soprattutto in quelle limitrofe la città di Reggio Calabria, si prevede l'attivazione di un Programma integrato finalizzato all'area urbana e alle limitrofe aree rurali in ritardo di sviluppo (così come identificata dal PSR 2007-2013) che, attingendo alle misure degli Assi I, II e III, componga un insieme di interventi volti a favorire la permanenza dell'attività agricola in un'ottica di riequilibrio territoriale, attraverso riconversioni produttive, diversificazione, riconoscimento dei servizi ambientali erogati.

Il progetto intende mettere a punto una metodologia innovativa per la gestione e la valorizzazione del territorio rurale la quale si inserisce nel quadro della futura politica di sviluppo rurale dell'U.E. e che viene sperimentata al caso studio concreto.

#### 4.2 Metodologia e finalità

L'obiettivo generale della proposta di programma è il perseguimento di uno sviluppo più equilibrato del territorio attraverso la definizione di modalità di intervento specifiche per la tutela e valorizzazione delle aree rurali periurbane.

Il programma intende inoltre sperimentare **forme innovative di cooperazione fra diversi livelli istituzionali** – Comunità montana, Provincia, Comuni – fra questi e i soggetti privati attivi alla scala locale nell'ottica di definire strategie condivise e possibili interventi da attuare.

Il Programma Integrato è quindi finalizzato alla predisposizione di:

- a) **realizzazione delle analisi** (analisi degli strumenti urbanistici generali e settoriali, delle progettualità locali, dei vincoli, degli agroecosistemi, del sistema dei beni storico-culturali paesaggistici ed ambientali e degli edifici rurali tradizionali, della qualità del paesaggio e dell'ambiente rurale, delle potenzialità di fruizione, del profilo agronomico, ecc.) e **analisi degli strumenti di programmazione e finanziari** utili alla realizzazione degli interventi di tutela e valorizzazione delle aree rurali;
- b) **individuazione della domanda e dei fabbisogni**, attraverso un percorso condiviso di partecipazione e confronto;
- c) **ricognizione delle esperienze maggiormente significative** sul tema delle aree rurali;
- d) **elaborazione di una proposta di Programma Integrato per la tutela e la valorizzazione delle aree rurali** che consenta di utilizzare i fondi del PSR Calabria 2007-

2013 e altri possibili strumenti finanziari. Un programma integrato e condiviso attraverso il confronto diretto con le Amministrazioni locali, gli operatori del settore e i soggetti locali interessati dal programma che individui con l'apporto di esperti con competenze multidisciplinari;

- Strategie
  - Obiettivi
  - Interventi possibili e strumenti finanziari utilizzabili
  - Soggetti coinvolti e coinvolgibili
- e) **un modello di governance** appropriato per la gestione del PI e la predisposizione di Linee guida per garantire la qualità degli interventi.

Il programma per essere efficace dovrà trovare anche riscontro normativo nella futura pianificazione, costituendo un punto di riferimento per la progettazione comunale e intercomunale.

In un siffatto programma le valutazioni assolvono almeno a due diversi scopi:

- migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica;
- creare il necessario consenso sociale attorno a tale azione.

Affinché vengano perseguiti tali scopi è necessario che il processo valutativo rispetti due principi fondamentali:

- la trasparenza del processo decisionale;
- la scientificità del processo intesa come sua falsificabilità.

L'attività valutativa assume, pertanto, l'ormai consueto aspetto di processo in tre fasi, *ex ante*, *in itinere*, *ex post*. Sotto il profilo metodologico si può dire che nelle tre fasi vanno predisposti quattro tipi di valutazione:

- di *Coerenza*
- di *Sostenibilità*
- di *Efficacia*
- di *Efficienza*

per ognuno dei quali va selezionato il più opportuno set di indicatori (di risultato, di impatto e di realizzazione).

La valutazione di *Coerenza* va effettuata nella fase *ex ante* e può essere di tipo interno o esterno. Per coerenza interna del programma si intende la rispondenza delle azioni/progetti previsti con gli obiettivi e la strategia, mentre la coerenza esterna è valutata in relazione agli piani/programmi con i quali interagisce il programma in costruzione.

La valutazione di *Efficacia* è un tipo di valutazione che appartiene a tutte e tre le fasi del programma: *ex ante* vengono effettuate le previsioni circa i risultati attesi dalle azioni/progetti selezionati, *in itinere* si misureranno i risultati parziali ed *ex post* quelli finali.

La valutazione di *Sostenibilità* significa muoversi nella cornice dello sviluppo sostenibile e quindi significa non solo mettere a punto programmi coerenti ed efficienti, ma anche in grado di produrre effetti economici, ambientali e sociali tali da migliorare le condizioni di vita dei cittadini senza pregiudicare le opportunità per le generazioni future.

La valutazione di *Efficienza* è essenzialmente una misura del grado e delle modalità di realizzazione del programma, e come tale ha ovviamente un carattere previsivo *ex ante*, mentre in itinere ed *ex post* accompagna la necessaria attività di monitoraggio.

#### 4.2.1 *Primi elementi per la costruzione del modello di valutazione*

Nella fase di valutazione *ex ante* innanzi tutto andrà costruita una strategia d'intervento attraverso la gerarchizzazione degli obiettivi individuati in maniera concertata dalle istituzioni e dalle parti sociali coinvolte (Roscelli 2005); successivamente andranno selezionate le azioni/progetti sulla base della loro capacità di concorrere al perseguimento degli obiettivi, misurata attraverso la valutazione della loro sostenibilità tridimensionale (Bentivegna 1995), individuando preliminarmente gli indicatori in grado di misurarla e, in generale, rispetto all'intero programma andranno quantificati i risultati attesi. Nelle fasi successive andrà verificata la distanza intercorrente tra le previsioni programmatiche e i gradi di attuazione via via raggiunti, individuando le cause degli eventuali ritardi, il mutare del sistema essenziale e quindi fornendo le indicazioni affinché il programma venga adeguato di conseguenza.

La strumentazione tecnica a disposizione del valutatore varia in relazione al problema valutativo e alla natura delle informazioni da trattare (Palumbo 2001; Moroni Patassini 2006): nel caso della selezione di azioni/progetti e della valutazione della loro sostenibilità multidimensionale sono necessarie tecniche di tipo multicriteriale in grado di trattare informazioni quantitative, soprattutto di carattere monetario, e qualitative.

#### 4.3 *Strategia e obiettivi di intervento*

Il superamento della mera logica settoriale e la tendenza ad affrontare i problemi di ritardo di sviluppo in una prospettiva di sviluppo integrato che valorizzi le risorse endogene sono i fili conduttori delle politiche che devono essere delineate per l'elaborazione di un Programma Integrato di tutela e valorizzazione orientato a uno sviluppo di tipo endogeno che valorizzi le potenzialità locali.

In questo contesto, assumono un ruolo preminente le tematiche della concertazione e della programmazione locale attraverso la promozione di azioni integrate elaborate e attuate nell'ambito di partenariati attivi (istituzioni, rappresentanze economiche, imprenditori che operano a livello locale, comunità coinvolte).

Tale obiettivo dovrà essere perseguito attraverso una stretta complementarità con i Programmi comunitari di maggiore importanza che si realizzeranno sul territorio regionale con il Piano di Sviluppo Rurale.

Il territorio oggetto di studio – inteso come una unità omogenea sotto il profilo economico, sociale e ambientale, e anche come luogo dove convivono una moltitudine di interessi di potenzialità latenti e di nodi di sviluppo da affrontare – si caratterizza per una ruralità diffusa, per un'offerta turistica in espansione, per la presenza di attività economiche di piccole dimensioni, ma anche per una forte carenza di infrastrutturazione soprattutto nelle comunicazioni.

Si tratterà quindi, di individuare in riferimento ad ogni zona omogenea, i temi specifici partendo dalle potenzialità inespresse e dalle carenze oggettive riscontrate.

Considerando la frammentazione delle attività sociali ed economiche e la polverizzazione degli insediamenti nelle aree rurali oggetto di studio, la strategia integrata di sviluppo dovrà essere caratterizzata da un ampio partenariato che sarà garanzia di successo nella realizzazione dei piani locali e guiderà la concentrazione delle risorse su un numero ristretto di iniziative, ma con un elevato valore strategico.

In questa ottica, è necessario orientare la progettazione su linee strategiche di respiro più ampio calate sugli obiettivi generali della programmazione regionale, che miri allo sviluppo delle risorse endogene (naturali, culturali e produttive) attraverso il recupero ed il sostegno delle peculiarità e del radicamento nella popolazione locale.

La strategia di intervento individua nella variabile strategica turistico-ambientale il motore di un processo di sviluppo che deve portare alla qualificazione della struttura produttiva intersettoriale delle zone rurali, con una conseguente valorizzazione delle produzioni sui mercati locali nazionali ed esteri.

Quando si parla di sviluppo rurale si fa riferimento non più ad una politica di sostegno settoriale ma ad una politica di sostegno territoriale, intendendo il territorio in tutte le sue manifestazioni sia di tipo produttivo, ambientale che culturale. La strategia di intervento che il presente programma intende attuare a livello territoriale consiste nel progettare ed attivare gli interventi in una logica di "sistema locale a rete". Abbandonata ormai da tempo la politica di sviluppo rurale concepita con una logica assistenziale e basata su misure di sostegno all'economia locale, è necessario pensare ad uno scenario in materia di sviluppo basato sulla ricerca di una nuova forma di competitività che si riferisca al complesso delle attività della zona.

La *competitività territoriale* rappresenta il nuovo elemento di fondo che deve caratterizzare la strategia di sviluppo locale. In questa logica si dovrà parlare di *territorio-progetto* e definire le iniziative partendo dal *capitale territoriale* inteso, quest'ultimo, come il complesso degli elementi (materiali e immateriali) a disposizione del territorio, i quali possono costituire punti di forza o veri e propri vincoli a seconda degli aspetti presi in considerazione.

Il sistema locale va quindi inteso come la capacità che deve possedere il partenariato locale di elaborare una strategia di azione unica dove le varie componenti del capitale territoriale (le risorse fisiche, umane e finanziarie; la cultura e l'identità; le attività, il *know-how* e le relazioni con l'esterno) concorrono al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo. La rete rappresenta il modo in cui gli interventi devono essere pensati, progettati e realizzati, per far sì che lo sviluppo locale possa coniugarsi con la tendenza alla globalizzazione dei sistemi economici.

## 5. CONCLUSIONI

Il processo programmatico è ancora alla fase iniziale, essendosi sostanzialmente delineato in maniera informale il partenariato; le considerazioni illustrate nel presente

lavoro costituiscono, comunque, il riferimento culturale e metodologico elaborato dal gruppo di supporto tecnico-scientifico e condiviso dal partenariato.

Stenta ancora a delinarsi, invece, la cornice territoriale costituita dalla Città metropolitana: è piuttosto intenso il dibattito, soprattutto sulla sponda calabrese, circa la necessità di realizzarla, manca però, a oggi, un percorso convincente per la sua costruzione.

La proposta elaborata dagli autori punta a valorizzare il carattere simbolico del prossimo anno: nel 2008, infatti, ricorre il centenario dell'ultimo terremoto che distrusse completamente le città di Reggio, Messina e Villa S. Giovanni. Questa ricorrenza può assumere un significato simbolico se nel corso di quest'anno le istituzioni, le parti sociali, la società organizzata e i cittadini, in coerenza con i dibattiti e le dichiarazioni di intenti che si sono susseguiti, metteranno a punto un Programma Operativo per la realizzazione della Città Metropolitana.

Il Programma Operativo potrebbe svilupparsi attraverso:

- l'analisi delle condizioni di partenza: criticità e risorse;
- la definizione degli obiettivi e il loro ordinamento;
- l'individuazione delle possibili azioni/interventi, dei soggetti attuatori, delle risorse e dei tempi necessari;
- la selezione delle azioni/interventi sulla base della valutazione della loro coerenza, sostenibilità (economica, sociale e ambientale) e efficacia.

Il Programma Operativo sarà costruito nel rispetto dei principi della concertazione e della partecipazione: i soggetti promotori per la costituzione di un partenariato, costituito inizialmente dai principali soggetti istituzionali (regioni, province, comuni, organizzazioni delle attività produttive, ecc.) potrebbe sottoscrivere un protocollo d'intesa col quale viene istituito un "Tavolo di concertazione per la realizzazione della Città metropolitana"; in tale protocollo si impegnano inoltre a promuovere l'allargamento del Tavolo ai soggetti attivi nelle tre città.

Viene inoltre attivato un forum aperto a tutti i cittadini, al fine di consentire la più ampia partecipazione all'elaborazione del Programma Operativo.

Entro il mese di marzo viene convocata una Conferenza programmatica con tutti i partecipanti al Tavolo di concertazione e viene dato avvio ai lavori per la costruzione del Programma Operativo con il supporto scientifico delle strutture universitarie opportunamente e inizialmente individuate: a tale scopo la Conferenza Programmatica individua i Tavoli settoriali attraverso i quali affrontare preliminarmente la complessità dei temi.

La Conferenza Programmatica fissa anche il cronoprogramma delle attività che consentano di valorizzare una data simbolo: il 28 dicembre 2008 i soggetti coinvolti, ognuno per le proprie competenze approvano il Programma Operativo che sancisce, di fatto, la nascita della nuova città *Reme* a un secolo esatto dal terremoto.

Quali che siano le evoluzioni della cornice territoriale, nel prosieguo del Programma integrato il partenariato svilupperà in via preliminare le attività di analisi previste; alla luce dei risultati di tali attività e delle necessarie valutazioni *ex ante*, procederà alla definizione della strategia, alla selezione degli obiettivi generali e specifici e degli interventi/azioni, quantificando inoltre le risorse finanziarie necessarie, i tempi di realizza-

zione, i risultati attesi e definendo, infine, i modi e i tempi delle attività di monitoraggio e valutazione che accompagneranno la fase di implementazione del Programma.

## BIBLIOGRAFIA

- Alampi Sottini V., Fagarazzi C. e Menghini S. (2006). La riforma della PAC e la multifunzionalità dell'agricoltura: il caso dell'OCM olivicola in Toscana. *Rivista di Economia Agraria* 2.
- Bellia C. e Spampinato D. (2005). Metodo e risultati delle valutazioni d'impatto della riforma MTR della PAC in Sicilia. *Rivista di Economia Agraria* 3.
- Bellia F. (a cura di) (2003). *Rapporto sulla valutazione dell'impatto delle misure di revisione intermedia della PAC sul sistema economico e sull'agricoltura della Sicilia*. Palermo, CO.Ri.S.S.I.A.
- Bentivegna V. (1995). Analisi multicriteri: applicazioni alternative. *Genio rurale* 1: 68-79.
- Calabrò F. e Della Spina L. (2006). *Interventi di valorizzazione del costruito nelle "aree sottoutilizzate": un programma integrato per il rafforzamento della competitività di aree sottoutilizzate della Calabria*, in Oppio A., Tartaglia A. (a cura di) *Governo del territorio e strategie di valorizzazione dei beni culturali*. Milano, Libreria Clup.
- D'Amico M. e Sturiale L. (2001). Strategie di sviluppo per la valorizzazione delle aree rurali (2000-2006): il caso della Regione Siciliana. *Tecnica Agricola* 1-2.
- De Castro P. (2004). *Verso una nuova politica agricola europea*. Roma, Agra editrice.
- De Filippis F. (2005). La nuova PAC dopo la riforma FISCHLER: opportunità e minacce per l'agricoltura meridionale. *Rassegna Economica* 2
- Frascarelli A. (2007a). Sviluppo rurale, 8 miliardi in 7 anni per la competitività e il turn over. *Terra e Vita* 1.
- Frascarelli A. (2007b). La PAC avrà un testo unico. *Terra e Vita* 11.
- Gaudio G. e Zumpano C. (2007). L'innovazione e le criticità nella progettazione integrata in Calabria. Le prime riflessioni di un'indagine in corso. *Bollettino dell'Osservatorio delle Politiche Strutturali, INEA* 25.
- Iacoponi L. (1997). *Analisi economica della ruralità*, in *Agricoltura e Ruralità. I Geografi*. Quaderni, VII, Firenze, Studio Editoriale Fiorentino.
- Idda L., Furesi R. e Pulina P. (2005). Mid Term Review e multifunzionalità. *Rivista di Economia Agraria* 2.
- ISMEA (2004). *L'impatto della riforma della PAC sulle imprese agricole e sull'economia italiana*. Milano, FrancoAngeli.
- ISTAT (2000). *V Censimento Generale dell'Agricoltura*. Roma. Fascicolo regionale della Calabria. Fascicolo provinciale di Reggio Calabria.
- ISTAT. *Censimenti Generali della Popolazione, 1971, 1981, 1990, 2001*. Roma. Fascicolo regionale della Calabria. Fascicolo provinciale di Reggio Calabria.
- Mollica E. (1995). *Principi e metodi di valutazione economica dei progetti di recupero*. Soveria Mannelli, Catanzaro, Rubbettino.
- Mollica E. (1997). *Le aree interne della Calabria*. Soveria Mannelli, Catanzaro, Rubbettino.

- Moroni S. e Patassini D. (a cura di) (2006). *Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente*. Milano, FrancoAngeli.
- Palumbo M. (2001). *Il processo di valutazione. Decidere programmare, valutare*. Milano, FrancoAngeli.
- REGIONE CALABRIA (2007). *Piano di Sviluppo Rurale 2007-2013*. versione definitiva 20/11/ 2007. Catanzaro.
- Roscelli R. (2005). *Misurare nell'incertezza. Valutazioni e trasformazioni territoriali*. Torino, Celid.
- Sturiale C. (a cura di) (2003). *Analisi dell'impatto della revisione di medio termine della PAC in Sicilia Caratteristiche e tendenze dell'agricoltura siciliana*. Palermo, CO.Ri. S.S.I.A..
- Sturiale L. (2006). *Le politiche agroambientali e paesaggistiche in Calabria*. in Marangon F. (a cura di), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche di sviluppo rurale*. Milano, FrancoAngeli.