

LA DIVERSIFICAZIONE DELL'ECONOMIA RURALE NELLA STRATEGIA DEL PSR BASILICATA 2007-2013. UNA PRIMA VALUTAZIONE DELLE RICADUTE A LIVELLO TERRITORIALE

Francesco LICCIARDO¹, Carmela DE VIVO²

SOMMARIO

Il presente lavoro delinea il quadro evolutivo delle politiche di intervento dell'Unione europea nelle aree rurali con riferimento alle novità introdotte dalla programmazione 2007-2013 e, in particolare, rispetto all'asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Partendo dall'assunto che lo sviluppo rurale fa perno sull'elemento territoriale, inteso quale spazio di interazione tra elementi economici, sociali e culturali su cui si deve agire per assicurare un aumento del reddito accompagnato da un innalzamento del livello di qualità della vita, viene affrontata, tramite la metodologia dell'*interlocking logframes*, la ricostruzione della logica di intervento dell'asse 3 nel PSR Basilicata 2007-2013. La lettura congiunta dei dati sull'avanzamento della spesa pubblica, l'insieme delle fonti statistiche disponibili e le risultanze delle indagini dirette presso i beneficiari degli interventi sostenuti dal Programma fornisce, inoltre, un quadro d'insieme degli effetti preliminari prodotti, a livello regionale, dalle misure volte al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e alla diversificazione delle attività economiche che, in un'ottica di *lesson learned*, può rappresentare uno strumento conoscitivo per la promozione di adeguati strumenti di *governance* per lo sviluppo delle aree rurali lucane anche alla luce della programmazione 2014-2020.

¹ Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA) - Centro di Politiche e Bioeconomia, c/o Dipartimento Politiche Agricole e Forestali, via V. Verrastro, 10 - 85100 Potenza; e-mail: francesco.licciardo@crea.gov.it (corresponding author).

² Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA) - Centro di Politiche e Bioeconomia, c/o Dipartimento Politiche Agricole e Forestali, via V. Verrastro, 10 - 85100 Potenza; e-mail: carmela.devivo@crea.gov.it.

1. Introduzione

Per una prima definizione del concetto di ruralità – da intendersi come qualcosa di più ampio della semplice agricoltura – bisogna risalire alla Comunicazione della Commissione europea “Il futuro del mondo rurale” del 1988 (COM (88) 501 def.) in cui viene sollevata, in ambito comunitario, la questione dello sviluppo rurale nelle politiche europee. A partire da tale documento, come evidenziato da Berti (2010), si è avviato un processo di decostruzione del concetto di “rurale”, da sempre legato alla visione secondo cui rurale=sottosviluppo e rurale=agricoltura, e di ridefinizione in un’ottica di sviluppo rurale. Il riconoscimento della tipicità del rurale rispetto all’agricolo e la necessità di intervenire nelle aree rurali con misure specifiche hanno rappresentato l’inizio di quel lungo percorso che ha portato alla nascita della politica di sviluppo rurale europea.

Dal Trattato di Roma ad oggi, la Politica Agricola Comune (PAC) dell’Unione europea (Ue) è andata sempre più integrando al suo interno linee strategiche di sostenibilità ambientale, sociale, economica e territoriale passando, nel tempo, dalla soddisfazione delle necessità di breve periodo (autosufficienza alimentare) ad una visione sempre più di lungo periodo delle proprie azioni e dei propri impatti (Andreopoulou et al., 2012), con una apposita linea di intervento dedicata allo sviluppo rurale. Questa evoluzione è stata guidata dalla necessità di adeguare la PAC alle richieste dei negoziati internazionali ma, soprattutto, dalla maggiore attenzione dell’opinione pubblica verso le problematiche ambientali, nonché dall’aumento della richiesta di beni e servizi legati ad un’attività agricola compatibile con le risorse naturali (salvaguardia del paesaggio e del patrimonio culturale) e dai cambiamenti della domanda alimentare, sempre più orientata verso prodotti connotati da qualità e salubrità (Borrelli, 2010).

Con il periodo di programmazione 2007-2013, la strategia di sviluppo rurale ha promosso, in maniera coerente con le linee programmatiche comunitarie e nazionali, una serie di azioni che indirizzano l’agricoltura e, in particolare, le aree rurali verso percorsi di maggiore sostenibilità che travalicano le semplici dinamiche del mercato e ne giustificano i finanziamenti destinati al superamento delle sfide di carattere economico, sociale, ambientale e territoriale. Le misure previste nei PSR sono articolate in quattro assi di intervento volti, rispettivamente, al miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale (asse 1), al miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale (asse 2), alla qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale (asse 3) e, infine, all’approccio Leader (asse 4).

Il sistema di programmazione 2007-2013 si è contraddistinto, inoltre, per una forte territorializzazione degli interventi. Ai fini dell’individuazione delle priorità della politica territoriale dell’Ue (Lucatelli, Carlucci, 2013; Storti, 2013), l’intero Paese è stato oggetto di una mappatura e di una classificazione³ in base alle peculiarità distintive mostrate (MIPAAF, 2007), che ha portato alla identificazione di quattro tipologie di aree: a) aree urbane e periurbane; b) aree rurali ad agricoltura intensiva; c) aree rurali intermedie; d) aree rurali con problemi di sviluppo, cui hanno corrisposto strategie di sviluppo mirate.

L’Italia si caratterizza per una predominanza delle aree rurali intermedie e con problemi di sviluppo, il cui peso percentuale è pari ad oltre il 75%⁴ dell’intero territorio; in Basilicata tale percentuale sale a circa il 92%. Il PSR Basilicata 2007-2013, nel far propria la territorializzazione proposta a livello nazionale ha ulteriormente differenziato l’area D in D1 “aree ad agricoltura con modelli organizzativi più avanzati” e D2 “aree interne di collina e di montagna”, sulla base di un’analisi ex-ante che, pur nella comune accezione di aree con problemi di sviluppo, ha evidenziato caratteristiche ed esigenze differenziate tra territori con maggiore capacità organizzative e gestionale (D1) e altri, il cui livello aggregativo era ancora allo stato embrionale (D2). Queste aree si caratterizzano anche per la scarsa densità abitativa che, rispetto al già modesto dato regionale (56,9 ab/kmq), si attesta 54,1 ab/kmq⁵. Anche l’indice di vecchiaia in tale area è superiore di oltre 5,5 punti percentuali rispetto al dato medio dell’intero territorio regionale, già molto

³ La base di partenza è costituita dalla densità della popolazione (OECD), opportunamente integrata da dati altimetrici, applicata a livello comunale.

⁴ Fonte: ISTAT, 2012

⁵ Fonte: ISTAT, 2016

elevato (175,7), a conferma di una situazione demografica critica, nella quale l'esiguo tasso di natalità non è compensato dai flussi migratori.

A queste due aree sono state prioritariamente indirizzate le misure dell'asse 3 del PSR, i cui obiettivi strategici sono il miglioramento della qualità della vita e la promozione della diversificazione delle attività economiche, con interventi territorialmente definiti che tengono conto della varietà e complessità delle aree rurali lucane. In termini di risorse finanziarie, l'asse intercetta il 10% della dotazione complessiva del Programma e le misure previste sono attivabili anche attraverso i Piani di Sviluppo Locale gestiti dai GAL (asse 4), quale riconoscimento del loro ruolo di agenti di sviluppo locale. Un aspetto non secondario dell'asse è l'identificazione della funzione sociale dell'agricoltura, in accordo con la definizione di agricoltura multifunzionale introdotta dalle modifiche della PAC, che ha trovato riscontro negli interventi ammessi a finanziamento.

Il presente lavoro vuole contribuire ad una riflessione su come gli interventi promossi sono stati percepiti dal territorio e sulle dinamiche che gli stessi hanno innescato in termini di nuovi servizi alle comunità locali, nuova occupazione, maggiore fruibilità dei territori, miglioramento paesaggistico, sensibilizzazione ambientale e, più in generale, qualità della vita nelle aree rurali. Atteso che la programmazione del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) 2014-2020 ha individuato "l'adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali" tra le sei priorità da perseguire, riconoscendo così l'intimo legame tra politiche economiche e politiche sociali, l'analisi del pregresso, in termini di perseguimento degli obiettivi previsti e di risultati raggiunti, può fornire utili indicazioni sia sui punti di forza e di debolezza registrati nell'attuazione delle misure dell'asse 3, sia sulle buone prassi da eventualmente riproporre e consolidare nell'attuale periodo di programmazione.

2. Approccio metodologico

Il processo di analisi delle politiche di sviluppo rurale deve essere sostenuto da un'adeguata base informativa, capace di fornire elementi di conoscenza sia sulle caratteristiche e gli effetti potenziali degli interventi finanziati, sia sul contesto territoriale di riferimento. In tal senso, nel presente lavoro, che intende delineare un quadro quanto più completo possibile dei risultati degli interventi finanziati a valere su alcune misure dell'asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" del PSR Basilicata 2007-2013, si è fatto riferimento ai dati di spesa pubblica forniti dal sistema di monitoraggio regionale e relativi al periodo 1 gennaio 2008 - 31 dicembre 2015. I dati sulle singole operazioni finanziate, in particolare, sono risultati indispensabili per esaminare in che misura l'impianto programmatico abbia tenuto conto dei fabbisogni del territorio ed approntato, di conseguenza, strategie di risposta adeguate.

Per poter correttamente registrare i cambiamenti sul tessuto economico e sociale occorsi durante il periodo di attuazione del PSR, di fianco alla spesa pubblica effettivamente sostenuta, è stato considerato altresì l'insieme delle fonti statistiche disponibili a livello nazionale e regionale (statistiche ISTAT, in particolare) e, più in generale, la letteratura scientifica su tematismi connessi alla programmazione sullo sviluppo rurale.

In funzione delle esigenze del progetto di ricerca ci si è avvalsi, infine, di dati provenienti da fonti di natura primaria, ossia di informazioni raccolte direttamente mediante la somministrazione di questionari ai soggetti beneficiari. I dati e le informazioni raccolte attraverso tale strumento di indagine hanno permesso, in primis, di definire in maniera più puntuale le caratteristiche dei soggetti beneficiari e, secondariamente, di declinare le tipologie di intervento poste in essere consentendo, tra l'altro, di apprezzare il grado di perseguimento degli obiettivi prefissati dal Programma. Questa fase del lavoro si è articolata nei seguenti *step* consecutivi:

1. Definizione dei soggetti da intervistare

La selezione dei beneficiari da intervistare è stata effettuata mediante analisi *desk*. La ricognizione si è concentrata sui beneficiari delle misure 313 "Incentivazione di attività turistiche", 321 "Servizi essenziali per

l'economia e la popolazione rurale" e 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale", selezionati sulla base dello stato di avanzamento⁶ del progetto e considerando la volontà e disponibilità a partecipare.

2. Definizione del questionario

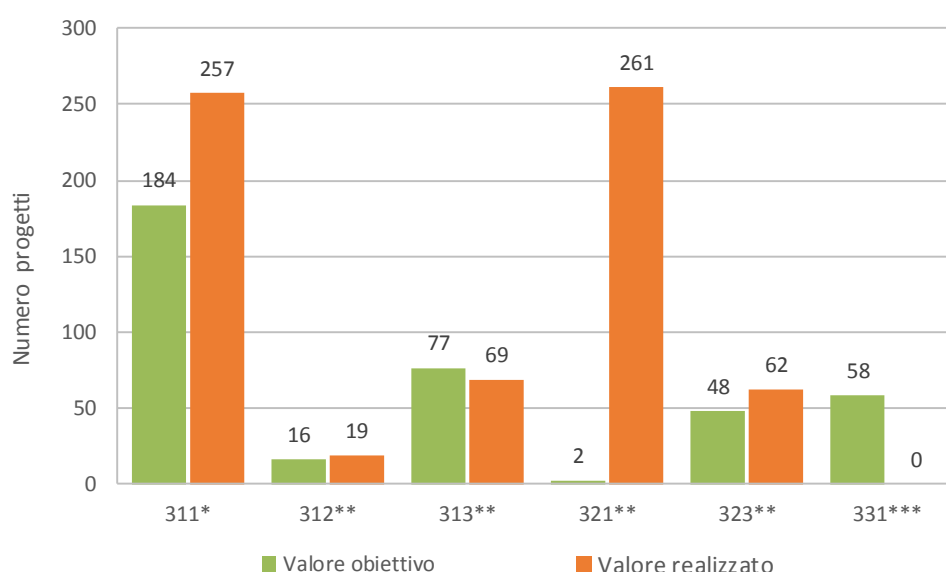
I questionari di indagine, differenziati per le tre misure ma con alcune domande in comune, sono stati di tipo semi-strutturato e con prevalenza di risposte chiuse (alternative fisse e predefinite), tendenti a facilitare il soggetto intervistato. Per tutte le misure sono stati indagati gli aspetti relativi all'anagrafica del beneficiario e ai dati di progetto (nominativo, riferimenti, presentazione di domande di aiuto su più misure, ecc.), oltre al contributo della misura in termini di miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali. Aspetti più specifici sono stati, poi, affrontati in relazione a ciascuna misura: per la misura 313, ad esempio, sono stati considerati gli aspetti legati alla promozione del turismo sul territorio; con riferimento alla misura 321 è stato posto un maggiore interesse al tema dello sviluppo dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale; relativamente alla 323, infine, sono stati attenzionati gli effetti della misura in termini di tutela e riqualificazione del patrimonio rurale.

3. Somministrazione

Per la somministrazione del questionario si è fatto ricorso, dopo l'iniziale contatto telefonico volto ad anticipare gli elementi fondamentali dell'indagine ed illustrare la modalità di compilazione, ad interviste telefoniche e/o all'invio telematico del questionario.

Preme fare osservare che data la bassa numerosità della popolazione interessata (cfr. fig. seguente), la finalità esplorativa dell'indagine e la struttura del questionario, si è ritenuto non necessario applicare tecniche di campionamento statistico.

Figura 1 - Numero di progetti finanziati sulle misure dell'asse 3 e valore obiettivo previsto (2008-2015, dati cumulati in valore assoluto)



Legenda: (*) numero di beneficiari; (**) numero di operazioni sovvenzionate; (***) numero di soggetti formati.

Fonte: nostre elaborazioni su dati del sistema regionale di monitoraggio

⁶ Si assume che un soggetto che abbia ricevuto un sostegno agli investimenti da più tempo sia in grado di fornire una valutazione più approfondita riguardo agli effetti del contributo pubblico e sulle ricadute delle attività a livello territoriale rispetto a chi, invece, ne ha ricevuto solo una parte a titolo di anticipo, non avendo completato l'investimento previsto.

3. Gli interventi a favore delle aree rurali nei Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013

3.1. *La dimensione territoriale dello sviluppo rurale: presupposti teorici*

In questi ultimi anni le tematiche dello sviluppo territoriale hanno conosciuto un'estesa diffusione, in gran parte alimentata dalla lezione del distretto industriale, quale modello interpretativo dello sviluppo economico italiano. Prova ne è il gran numero di economisti agrari che hanno contribuito all'affermazione dei filoni di ricerca sulle questioni della localizzazione. In tal senso, si pensi ai diversi studiosi, sia di economia agraria, sia di economia regionale, che si sono cimentati nel non facile compito di trasferire il modello distrettuale anche al mondo agricolo ed agroalimentare, ritrovando, proprio nel mondo rurale, uno degli esempi più significativi della sua applicabilità (Pacciani, 2003; Belletti, Marescotti, 2004; Bencardino et al., 2005; Belletti et al. 2006; Gulisano, Marcianò, 2008; Cisilino et al. 2010; Pacciani, 2010; Garofoli, 2011a; Garofoli 2011b; Toccaceli, 2012). In generale, si avanza, soprattutto, la possibilità di applicare il modello distrettuale per l'analisi di fenomeni di sviluppo nei luoghi che, pur entro contesti ambientali di opportunità e vincoli, sono basati su fattori locali. Come riportato da Garofoli (2006), «[...] Il distretto industriale, analizzato nei suoi meccanismi dinamici, evidenzia alcune caratteristiche e alcuni percorsi evolutivi che si ritrovano sistematicamente nei casi di successo dello sviluppo endogeno o "sviluppo del basso" (Garofoli, 1992)». Tra l'altro, i processi di sviluppo endogeno (Garofoli 1991; Garofoli 1992; Vázquez-Barquero, 2007), se fondati su risorse e capacità locali, gestione autonoma degli attori locali, capacità innovativa e apertura all'esterno, rappresentano delle strategie particolarmente adeguate per i territori marginali (come le aree rurali dei PSR).

La centralità assunta dal territorio quale fattore determinante ai fini della competitività delle imprese ivi operanti, pone, quindi, l'attenzione sull'importanza delle risorse locali (materiali e immateriali) e sul ruolo degli strumenti di supporto predisposti dalle politiche di sviluppo. Il territorio diventa, pertanto, un vero e proprio soggetto economico che opera in un ambiente altamente competitivo e deve imparare a confrontarsi sul mercato e con gli strumenti in esso operanti. In tale ottica, lo sviluppo rurale è il risultato di un processo integrato di fattori esogeni ed endogeni, riferiti ad un preciso contesto ambientale e socio-economico. Infatti, il PSR dovrebbe rappresentare lo strumento principe per lo sviluppo locale delle aree rurali, volto ad incrementare il valore del capitale sociale di un territorio e la qualità della sua *governance*, e che, come tale, riesca ad inserire la politica agricola in un quadro più ampio in grado di dare piena centralità «al rapporto tra agricoltura, bisogni della società e dimensione rurale» (Nazzaro, 2008).

Con il ciclo di programmazione 2007-2013 la dimensione territoriale ha assunto un ruolo centrale nella definizione del Piano Strategico Nazionale (PSN)⁷ elaborato dal MIPAAF: in primis perché il territorio, inteso in senso non solo fisico-geografico ma soprattutto relazionale, costituisce il capitale da cui prendono origine i processi di sviluppo; secondariamente, perché il territorio è il luogo in cui convergono le dimensioni economica, sociale, infrastrutturale, ambientale e paesaggistica, che trovano una loro sintesi nel concetto di sostenibilità. «Lo sviluppo rurale è qualcosa di più e di diverso dal semplice sviluppo agricolo, in quanto ingloba uno spazio, quello rurale appunto, dove l'agricoltura è spesso, ma non sempre, al centro del sistema socio-economico, ma sul quale insistono attività differenti, con funzioni e obiettivi diversificati, tutti da integrare e coordinare in un'ottica di sviluppo coerente e sostenibile» (De Filippis, Fugaro, 2004). Questo comporta una revisione del paradigma teorico di riferimento (Gaudio et al., 2008): il concetto di sviluppo rurale fa emergere, dal punto di vista economico, quello delle economie di scopo, di rete, di agglomerazione – piuttosto che quello delle economie di scala – e fa emergere concetti quali quello di sapere locale, risorse sociali e beni di relazione, tanto che oggi la politica di sviluppo rurale definisce un processo di crescita dei sistemi socio-economici locali di tipo endogeno. Lo sviluppo endogeno prevede l'interazione dinamica fra tutte le sfere del vivere (economia, società, istituzioni, cultura, ambiente naturale) richiedendo, al contempo, la messa in rete di conoscenze e competenze diverse che, tuttavia, pongono in luce un duplice problema di *governance* (Garofoli, 2003): quello del coordinamento sia tra gli attori locali che tra diversi livelli di intervento (dal locale al globale). Si tratta di un'impostazione radicalmente diversa rispetto a quella dei più

⁷ Si tratta dello strumento nazionale che definisce le linee di programmazione della politica di sviluppo rurale 2007-2013, per come previste dal Regolamento (CE) n. 1698/2005.

tradizionali modelli di crescita esogena, giacché – per essere applicata con successo – richiede capacità progettuali e operative tali da trasformare l'identità e la cultura delle aree rurali in fattori strategici di sviluppo (Bruzzo, 2012).

Come evidenziato da Lucatelli e Salez (2012), i fattori determinanti lo sviluppo economico dei territori rurali in Europa sono la diversificazione dell'economia e la valorizzazione dell'agricoltura; l'accessibilità ai servizi di base per la popolazione che vi risiede; la produzione di amenità collegate alla valorizzazione dell'ambiente e il miglior funzionamento possibile dei legami funzionali esistenti tra le città e la campagna. In tali contesti, l'agricoltura resta un fattore cruciale per il suo contributo al mantenimento del paesaggio ed alla caratterizzazione socio-economica delle aree rurali, quale elemento rilevante per lo sviluppo di altri settori economici come, ad esempio, il turismo. Ne deriva che al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle aree rurali, è fondamentale concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti la competitività dei settori agricolo e forestale, la gestione sostenibile del territorio e dell'ambiente, nonché la qualità della vita e la diversificazione delle attività agricole in tali aree, caratterizzate da condizioni molto differenti tra loro: si passa, infatti, dalle aree rurali remote, colpite da spopolamento e declino, a quelle periurbane, che subiscono la pressione crescente degli agglomerati cittadini. Da una parte, quindi, l'Ue si pone l'obiettivo del mantenimento della componente settoriale al fine di perseguire lo sviluppo e la ristrutturazione del settore agricolo-forestale e, dall'altra, arricchisce la componente territoriale dello sviluppo rurale – rispondendo così alle sfide sociali, ambientali ed economiche delle aree rurali – mediante l'integrazione dell'agricoltura nell'economia locale, e accentuandone il ruolo nel processo di crescita socio-economica delle zone interessate.

Nel complesso, ne deriva la configurazione di un nuovo modello di sviluppo agroalimentare europeo, più proiettato verso i mercati globali, i cui tratti caratteristici sono ravvisabili nel radicamento territoriale, nell'organizzazione sinergica di filiera e intersettoriale, e nel concreto e definito orientamento alla sostenibilità e all'occupazione.

3.2. Il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali: caratteristiche principali delle misure previste nei PSR italiani

Come si legge negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC)⁸ per lo sviluppo rurale 2007-2013, le aree rurali rappresentano il 92% del territorio dell'Ue e vi risiede il 56% della sua popolazione. Inoltre, tali aree sono riconosciute come delle vere e proprie riserve di valori storici e culturali connessi, prevalentemente, a quelle che sono le forme predominanti di utilizzo del suolo: l'agricoltura e la silvicoltura.

Nonostante nell'ultimo decennio molti dei sistemi rurali europei abbiano conosciuto forti cambiamenti strutturali, passando da economie basate prevalentemente sull'agricoltura a sistemi economici integrati, è ancora evidente la necessità di migliorare l'attrattività per le imprese e la popolazione, così come la creazione di opportunità occupazionali attraverso la promozione di azioni integrate di diversificazione, la creazione di imprese, gli investimenti nel patrimonio culturale ed infrastrutturale per i servizi locali. Da considerare, inoltre, che molte aree rurali affrontano da tempo sfide significative: il reddito medio pro capite è generalmente più basso nelle regioni rurali se paragonato a quello delle città; la consistenza delle professionalità locali è sensibilmente più limitata e il settore terziario è meno sviluppato (Cagliero et al., 2011). In aggiunta, per quanto riguarda l'agricoltura, il principale problema riscontrato nelle aree rurali risiede nella loro insufficiente capacità di competere sui mercati: contribuire a risolvere questo deficit di competitività è compito primario delle politiche di sviluppo rurale.

La definizione comunemente utilizzata di area rurale (Mantino, 2008) fa riferimento ad aree maggiormente bisognose di sostegno pubblico per il superamento delle fragilità, economiche e sociali, che le caratterizzano: spopolamento, tendenza alla specializzazione produttiva (principalmente agricola) e, più in generale, difficoltà nell'implementazione di politiche in grado di generare uno sviluppo economico durevole.

⁸ Gli OSC stabiliscono i principi e le priorità della politica di coesione, rappresentando il quadro di riferimento che punta ad armonizzare gli obiettivi della politica di coesione con quelli dei singoli Fondi strutturali, nonché della Strategia di Göteborg per i temi ambientali e della Strategia di Lisbona per quelli di competitività e occupazionali.

D'altro canto, le aree rurali si ritrovano a condividere e a dover fronteggiare problemi comuni alle aree urbanizzate e industriali, quali la scarsità delle risorse naturali e il degrado ambientale. Tuttavia, in questi sistemi economici è presente, più che in altri, la capacità di assicurare uno sviluppo economico sostenibile dal punto di vista ambientale e, anzi, è sempre più riconosciuto il loro contributo al mantenimento ed al miglioramento della qualità ambientale del territorio di cui fanno parte (Carillo, Maietta, 2012). Da tutti questi elementi, emerge come l'idea della marginalità, spesso associata al concetto di ruralità, sia oggi affiancata anche da altre caratteristiche, di segno positivo, relative alle aree di riferimento. In particolare, in funzione del mutato contesto socioeconomico e culturale che ha caratterizzato anche l'agricoltura a partire dagli anni Novanta, il modello di ruralità che si è andato affermando è stato denominato di "ruralità post-industriale" (Esposti, Sotte, 1999): il termine ruralità assume, dunque, un'accezione positiva ed implica un progetto di sviluppo rurale di qualità basato su un'agricoltura sostenibile. Alle aree rurali viene richiesto di svolgere un duplice ruolo: quello di attore della conservazione, tutela dell'ambiente e difesa dei beni collettivi da un lato, e quello di garanti della sicurezza e qualità alimentare, oltre che della qualità della vita, dall'altro.

Il Regolamento (CE) n. 1698/2005 ha posto le basi per il passaggio da una politica agricola settoriale ad una politica maggiormente consapevole delle problematiche delle aree rurali dell'Ue, puntando alla realizzazione di un contesto coerente e durevole, che ne garantisca il futuro sviluppo e favorisca la creazione e il mantenimento di posti di lavoro. Per il perseguimento di tali finalità, il Regolamento ha introdotto una serie di misure finalizzate alla promozione dell'economia rurale e al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni rurali e, al contempo, ha previsto l'integrazione degli interventi – che rappresenta una delle questioni centrali per uno sviluppo integrato territoriale (Garofoli, 2003) – con l'obiettivo precipuo di accrescere la qualità della vita nel contesto dell'economia rurale, frenando i fenomeni di spopolamento attraverso la creazione di servizi sia per l'economia che per la popolazione. Le misure, raggruppate nell'ambito dell'asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale", comprendono sia incentivi per le tipologie di imprese diverse da quelle agricole inserite nel contesto dell'economia rurale (agriturismo, artigianato, ecc.), sia interventi di contesto (servizi alla popolazione, tutela e riqualificazione del patrimonio rurale).

Le finalità indicate dagli OSC per l'asse 3 (creazione di opportunità di lavoro e di condizioni per la crescita) sono state recepite nel PSN, che le ha indirizzate verso due obiettivi prioritari (cfr. fig. 2):

- Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali;
- Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione.

Figura 2 - Orientamenti comunitari e obiettivi del PSN per l'asse 3



Fonte: Storti e Zumpano, 2010

Per quanto riguarda l'obiettivo "Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito in aree rurali", gli interventi attivabili sono rivolti soprattutto a favorire la diversificazione dell'economia

rurale, incentivando gli investimenti in attività economiche esistenti o da creare. A tal fine è prevista l'attivazione delle seguenti misure: 311 "Diversificazione verso attività non agricole"; 312 "Sostegno alla creazione e allo sviluppo di microimprese"; 313 "Incentivazione di attività turistiche". Il secondo obiettivo, "Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione", favorisce gli interventi di sviluppo del contesto sociale, economico e ambientale in cui operano e vivono le popolazioni locali mirando ad incidere, soprattutto, sulla creazione di una rete di servizi (economici e sociali) alla popolazione che contribuisca, da un lato, alla nascita di microimprese nei diversi settori produttivi locali (turismo, artigianato), e dall'altro alla fornitura di servizi essenziali quali la cura a domicilio delle persone e i trasporti collettivi. Le misure attivabili sono la 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale", la 322 "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi" e la 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale". Le misure, raggruppate nell'ambito dell'asse 3 "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale", comprendono sia incentivi per le tipologie di imprese diverse da quelle agricole inserite nel contesto dell'economia rurale (agriturismo, artigianato, ecc.), sia interventi di contesto (servizi alla popolazione, tutela e riqualificazione del patrimonio rurale). Entrambi gli obiettivi sono accompagnati da una apposita misura per la formazione e l'informazione degli operatori beneficiari (331), e da una misura dedicata all'acquisizione delle competenze e all'animazione per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale (341).

Nella tabella 1 si riporta una descrizione sintetica degli interventi ammessi a finanziamento per le misure dell'asse 3.

Tabella 1 - Quadro sinottico degli interventi finanziabili dalle misure dell'asse 3 nei PSR italiani

Misura	Descrizione	Tipologie di intervento
311	L'obiettivo è quello di contribuire alla creazione di fonti integrative di reddito e di occupazione per l'imprenditore agricolo e/o per la sua famiglia	<ul style="list-style-type: none"> • agriturismo, con l'obiettivo di rinnovare l'offerta in termini di ampliamento dei servizi (attività ricreative, sportive, culturali, ecc.) • altre attività di diversificazione connesse all'agricoltura (artigianato, vendita diretta, turismo rurale, ecc.) • agricoltura sociale (attività didattiche, culturali, inclusione sociale, ecc.) • produzione di energia da fonti rinnovabili
312	La misura sostiene la creazione e sviluppo di microimprese nei settori dell'artigianato, del manifatturiero e della valorizzazione del patrimonio storico-culturale locale	<ul style="list-style-type: none"> • sostegno alla creazione di PMI • sostegno allo sviluppo di PMI già esistenti
313	La misura è incentrata sugli interventi di mantenimento e sviluppo del turismo rurale	<ul style="list-style-type: none"> • infrastrutturazione su piccola scala (centri informativi, segnaletica turistica, ecc.) • infrastrutturazione ricreativa e sportiva (percorsi naturalistici, tematici, enogastronomici, accesso aree naturali e paesaggistiche) • piccola ricettività (ostelli, rifugi, aree sosta per camper) • creazione di reti pubbliche e private a supporto dell'offerta turistica locale
321	L'obiettivo prioritario è quello di rafforzare la rete dei servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale, in quelle aree dove la carenza è più avvertita e dove maggiore è il rischio di spopolamento	<ul style="list-style-type: none"> • infrastrutture di tipo economico: interventi di tipo materiale che possono essere ricondotti direttamente alle attività produttive (viabilità, acquedotti ed elettrodotti, sistemi fognari, ecc.) • infrastrutture di tipo sociale: interventi a finalità pubblica finalizzati ad accrescere il benessere sociale e, indirettamente, la produttività economica (servizi in campo socio-assistenziale, interventi per la mobilità, ecc.) • infrastrutture telematiche: adozione di nuove tecnologie di informazione e comunicazione telematica (piccole reti a banda larga o wireless) da concentrare soprattutto nelle aree non servite da reti cablate

Misura	Descrizione	Tipologie di intervento
322	La misura è finalizzata a conservare e riqualificare i centri storici dei piccoli comuni	<ul style="list-style-type: none"> • interventi di recupero e riutilizzo di immobili rurali di pregio storico e architettonico • interventi di recupero di elementi di arredo urbano comuni (corti, fontane, pozzi, lavatoi, ecc.) • interventi di miglioramento delle condizioni di accesso ai borghi e delle opere di urbanizzazione primaria (rete fognaria, idrica, illuminazione, ecc.)
323	Gli interventi previsti si prefiggono di creare delle strette sinergie fra paesaggio, ambiente e identità locale	<ul style="list-style-type: none"> • interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio naturale • interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale come la realizzazione di interventi di conservazione e restauro dei manufatti tipici del patrimonio rurale • interventi formativi, con la finalità di sviluppare e sostenere nuove competenze professionali collegate ai settori produttivi presenti nell'asse 3 (turismo, artigianato, PMI, ecc.)
331	La misura finanzia attività formative volte a operatori economici impegnati nei settori extra-agricoli	<ul style="list-style-type: none"> • interventi informativi, al fine di favorire la realizzazione di piani di comunicazione, l'acquisizione, catalogazione e trasmissione di informazioni a favore degli operatori economici, la diffusione delle buone pratiche
341	La finalità della misura è quella di stimolare sinergie tra le misure rivolte all'economia rurale	<ul style="list-style-type: none"> • supporto alla creazione di partenariati extra LEADER • supporto alla formazione dei partenariati LEADER • supporto alla creazione di partenariati pubblico-privati, compresi i GAL

Fonte: nostre elaborazioni su Storti e Zumpano, 2010

L'analisi, seppur sommaria, delle tipologie di intervento predisposte dalle singole regioni consente una prima valutazione, di natura qualitativa, circa la valenza attribuita alle linee di intervento previste dall'asse 3. I contenuti specifici delle azioni finanziate, ad esempio, sono spesso chiaramente riconducibili a obiettivi di competitività del sistema territoriale, essendo diretti alla realizzazione di investimenti al fine di incrementare l'attrattività delle aree rurali e stimolare la nascita di nuove attività.

Una lettura trasversale dei PSR si evidenzia come, rispetto alle otto misure previste dal Regolamento (CE) n. 1698/2005, la maggiore attenzione sia stata destinata alle misure 311 e 321, presenti in tutti i PSR italiani, e alla misura 313, attivata – con la sola eccezione del Molise – da venti PSR; viceversa, la misura meno attivata dai PSR italiani è la 341, assente da ben tredici Programmi. Le altre misure non attivate sono riconducibili principalmente a settori e ambiti facilmente sovrapponibili a quelli cofinanziati da altri Fondi.

La tabella 2 riporta le misure dell'asse 3 attivate dai PSR italiani, oltre al peso finanziario attribuito dai Programmi regionali alle singole misure. Dalla tabella si evince, in particolare, la netta concentrazione delle risorse (circa il 41%) sulla misura 311 che, per alcune tipologie di interventi, rientra ormai, a pieno titolo, nella consuetudine degli investimenti in agricoltura.

Tabella 2 – Incidenza percentuale delle misure dell'asse 3 nei PSR italiani sul totale nazionale

Regioni	Misure							
	311	312	313	321	322	323	331	341
Piemonte	2,6	0,0	13,4	0,3	15,2	1,4	*	2,9
Valle d'Aosta	0,5	*	3,5	*	2,4	*	*	**
Lombardia	9,2	2,7	4,9	2,6	**	7,5	4,8	**
P.A. Bolzano	1,2	**	2,5	8,2	*	0,9	**	**
P.A. Trento	0,7	**	1,3	3,3	*	10,7	**	**
Veneto	3,7	3,4	3,2	3,3	**	5,0	6,0	2,0
Friuli V. G.	2,0	1,4	0,4	3,9	**	1,2	**	6,3
Liguria	1,4	2,8	*	1,2	*	0,5	2,1	**
Emilia Romagna	6,3	**	3,5	14,8	8,1	2,4	13,9	11,5
Toscana	15,3	*	*	*	*	*	**	**
Umbria	5,0	10,9	7,6	2,5	4,8	3,3	*	*

Regioni	Misure							
	311	312	313	321	322	323	331	341
Marche	5,3	*	2,0	3,0	*	1,3	*	**
Lazio	5,3	2,7	2,1	3,0	5,1	9,7	9,0	15,8
Abruzzo	2,6	5,6	4,3	3,4	3,5	1,9	**	**
Molise	1,7	4,1	**	2,7	2,2	2,4	**	**
Campania	5,9	37,2	28,2	16,2	49,0	25,1	17,3	**
Puglia	3,8	*	2,5	2,4	**	4,4	9,0	**
Basilicata	6,3	3,6	4,9	5,6	**	4,1	3,8	**
Calabria	8,2	5,5	5,0	15,8	**	9,4	6,0	**
Sicilia	11,4	20,4	10,1	7,2	9,7	5,0	30,0	51,6
Sardegna	1,7	*	*	*	*	3,7	**	10,3
Italia	40,9	6,4	8,4	14,8	14,7	11,2	2,4	1,4

Legenda: (*) misura attivata esclusivamente con il LEADER⁹; (**) misura non attivata.

Fonte: nostre elaborazioni su Storti e Zumpano, 2010

Infine, come le altre misure del PSR, anche quelle dell'asse 3 possono essere attivate attraverso differenti modalità attuative e, in particolare per questo asse, la Ue consiglia di utilizzare l'approccio integrato, in considerazione della complessità delle problematiche che attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura.

4. La diversificazione dell'economia rurale nella strategia del PSR Basilicata

4.1. Elementi metodologici per l'analisi del quadro logico degli interventi dei PSR

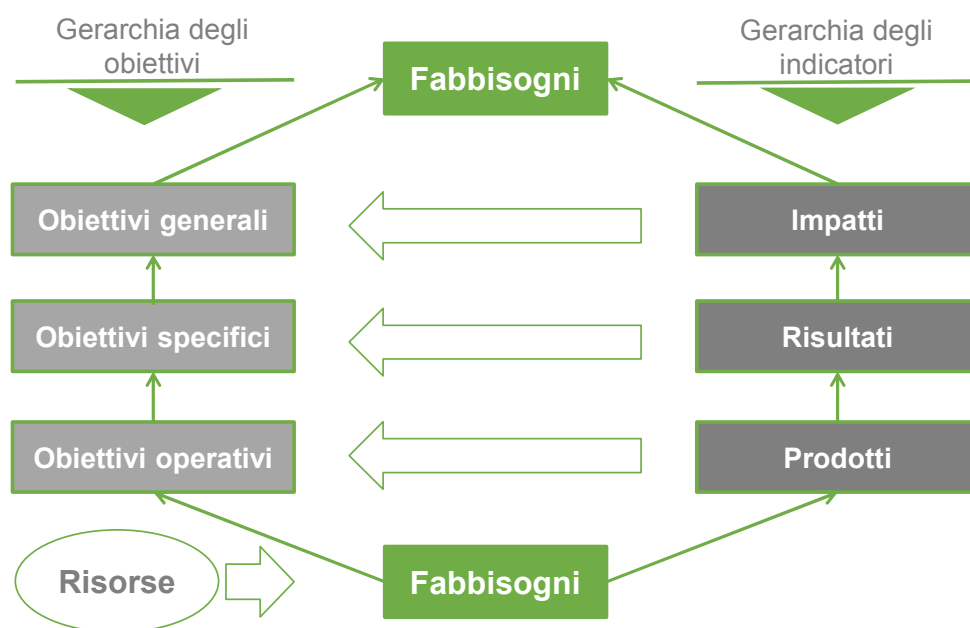
Il *Logical Framework Approach* (European Commission, 2004), modello teorico di riferimento assunto dal QCMV, stabilisce «la concatenazione causale tra le risorse finanziarie messe a disposizione, passando per il prodotto e i risultati delle misure, per arrivare ai loro impatti» (CE, 2006a). Secondo tale approccio, il processo di valutazione ripercorre in forma inversa la logica del Programma e ne analizza gli effetti con l'ausilio di opportuni indicatori. In altri termini, a differenza della programmazione – che partendo dai fabbisogni individua gli obiettivi e l'allocazione di risorse per soddisfarli – la valutazione parte dall'attuazione per analizzare il grado di conseguimento degli obiettivi, ovvero l'efficienza e la pertinenza, e verificare la portata dei risultati e degli impatti rispetto ai fabbisogni individuati. Ai fini della valutazione, quindi, alla gerarchia degli obiettivi fa da contraltare una gerarchia degli indicatori (D'Angelillo, 2013). Questa prende le mosse dalle risorse finanziarie (input) che danno origine ai prodotti delle attività supportate (output) perseguendo gli obiettivi operativi: i risultati che ne conseguono sono gli effetti immediati degli interventi che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi specifici, mentre gli impatti contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi generali del Programma (fig. 2).

Seguendo tale schema teorico, l'esame dell'asse 3 “Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale” del PSR Basilicata è stato indirizzato a verificare se, e in che maniera, l'impianto programmatico ha tenuto conto dei fabbisogni del territorio ed approntato, di conseguenza, strategie di risposta adeguate.

In termini strettamente operativi, la ricostruzione della logica di intervento è stata realizzata seguendo un approccio *bottom-up*, al fine di mettere in luce i nessi di causa-effetto tra fabbisogni del contesto, obiettivi, azioni ed effetti attesi. Più nel dettaglio, partendo dai fabbisogni, ossia dalle problematiche socio-economiche e ambientali alle quali il Programma dovrebbe rispondere, sono stati esaminati gli obiettivi generali tematici e la loro declinazione nelle linee di *policy* regionali, mentre a livello di misura è stata “quantificata” la capacità di attuazione delle strategie elaborate attraverso gli indicatori previsti dal PSR.

⁹ L'utilizzo di una quota delle risorse finanziarie dell'asse 3 da parte del LEADER non permette di quantificare con esattezza la ripartizione delle risorse per singola misura, in quanto per la misura LEADER 413, che raggruppa le tipologie di investimento previste dalle misure dell'asse 3, è disponibile soltanto l'importo complessivo.

Figura 3 - Logica di intervento dei Programmi di Sviluppo Rurale



Fonte: nostre elaborazioni su Nota di orientamento B - Linee guida per la valutazione, 2006

L'esame di dettaglio è stato effettuato prendendo in considerazione i due obiettivi prioritari del PSN riferiti all'asse 3, a cui fanno riferimento tre linee di policy del Programma regionale partendo dalle seguenti questioni centrali:

- opportunità di diversificazione del reddito: l'aspetto che assume maggiore importanza nell'evoluzione del contesto delle dinamiche afferenti allo sviluppo delle aree rurali, al netto degli effetti della crisi economica globale, è senza dubbio la necessità di arrestare la disoccupazione e lo spopolamento che ne consegue;
- dinamicità economica e servizi alla popolazione: tali temi appaiono strettamente collegati alla scelta che il Programmatore ha perseguito relativamente all'attuazione dell'asse 3, che si sostanzia, pur non in via esclusiva, nell'utilizzazione del metodo LEADER al fine di garantire la maggior ricaduta possibile in termini di effetti generati nelle zone rurali;
- tutela e valorizzazione delle risorse naturali: gli interventi previsti sembrano internalizzare le esigenze emerse anche a seguito dell'analisi delle criticità ambientali rilevate e volte, nel lungo termine, all'attivazione di una gestione sostenibile dei territori rurali.

La verifica della rispondenza tra linee di *policy* e strategie attuative è stata realizzata non solo in termini qualitativi, ma anche, per quanto possibile, in termini quantitativi, ovvero indagando l'adeguatezza della risposta – per quanto riguarda le risorse finanziarie disponibili – in funzione dell'importanza dei bisogni affrontati. In tal senso i termini utilizzati vanno considerati nella seguente maniera:

- **Diretto/Indiretto**= interventi che hanno un rapporto di causa-effetto immediato (ad esempio, il mantenimento delle attività agricole in aree montane ha un effetto diretto sulla tenuta idrogeologica delle zone declivi e indiretto sulla biodiversità). Per quanto concerne le misure dell'asse, la relazione di rispondenza diretto/indiretto con gli obiettivi del PSN e le linee di *policy* è scaturita dalla lettura congiunta dell'analisi di contesto e delle singole schede di misura;
- **Specifico e Non Specifico**= la misura viene considerata specifica quando la dotazione finanziaria disponibile può avere un effetto positivo sull'obiettivo considerato (ad esempio, la misura 321 è considerata specifica per il miglioramento dell'attrattività delle aree rurali). Anche in questo caso viene fornita una valutazione sintetica del valore attribuito (A= alta; M= media; B= bassa) nella colonna "Finalizzazione del *budget* rispetto all'obiettivo specifico/azione chiave" nelle tabelle sintetiche riportate per ogni obiettivo prioritario.

La valutazione sintetica delle due dimensioni di approfondimento viene fornita nella colonna “Rapporto tra l’obiettivo PSN e le linee di *policy*”, nella tabella riportata al § 3.1.1 dove con D si intende diretto e con IN indiretto. Gli elementi scaturiti dalle valutazioni realizzate, uniti alla considerazione del tipo di legame esistente tra la misura e l’obiettivo (diretto o indiretto, specifico o non specifico), portano, infine, alla formulazione di un giudizio sintetico (++ = forte rispondenza, + = media rispondenza, +/- = bassa rispondenza) circa la capacità della misura di contribuire in maniera più o meno rilevante al raggiungimento dei diversi obiettivi del PSR.

4.1.1 Le principali problematiche delle aree rurali regionali

La Basilicata è una regione scarsamente abitata con una densità di 57,4 abitanti per Kmq e con un costante trend negativo della popolazione. Dal censimento della popolazione del 2011, infatti, si rileva un ulteriore decremento rispetto al 2001 di 19.732 residenti¹⁰. Tale fenomeno, in controtendenza rispetto al resto d’Italia, è preoccupante se si considera che, dei 25.000 abitanti in meno registrati negli ultimi 40 anni, il 49% circa si concentra nell’ultimo decennio (tab. 3).

Da porre all’attenzione per le implicazioni di carattere sociale ed economico, è anche la presenza di molti piccoli comuni, con meno di 2.000 residenti, che incidono per il 48% sulla numerosità totale e per il 19% circa sulla popolazione. Dalla tabella 4, che mostra la numerosità dei municipi per provincia e classe di residenti, si evince come tale fenomeno sia particolarmente rilevante in provincia di Potenza, con 20 comuni con meno di 1.000 abitanti e nel cui territorio è presente il municipio più piccolo, San Paolo Albanese, con soli 306 residenti.

Tabella 3 - Popolazione residente in Basilicata (1971-2011, valori assoluti e variazioni in %)

<i>Area geografica</i>	<i>1971</i>	<i>1981</i>	<i>1991</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>Var. % 2011/1971</i>	<i>Var. % 2011/2001</i>
Basilicata	603.064	610.186	610.528	597.768	578.036	-4,2	-3,3
Mezzogiorno	18.874.266	20.053.334	20.524.770	20.515.736	20.619.697	9,2	0,5
Centro	10.298.269	10.802.691	10.898.409	10.906.626	11.600.675	12,6	6,4
Nord	24.964.016	25.700.886	25.320.940	25.573.382	27.213.372	9,0	6,4
Italia	54.136.551	56.556.911	56.744.119	56.995.744	59.433.744	9,8	4,3

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Lo spopolamento rappresenta uno dei fenomeni più preoccupanti che, tuttavia, necessita di un’interpretazione differenziata a livello territoriale essendo il risultato di dinamiche demografiche contrapposte. A livello territoriale, infatti, si possono individuare delle aree forti, che nell’arco degli ultimi trenta anni hanno fatto registrare consistenti incrementi di popolazione e che sono situate nell’hinterland dei capoluoghi di provincia o di altri centri attrattori della regione quali, ad esempio, il Vulture per la presenza di un polo industriale, Matera e la pianura metapontina per lo sviluppo di un’agricoltura intensiva e per la maggiore attrattività turistica. A tali aree si contrappone il resto del territorio regionale nel quale, come evidenziato, si sono verificati elevati tassi di spopolamento.

¹⁰ Il trend negativo che ha caratterizzato il periodo intercensuario viene confermato dagli ultimi dati disponibili: al 1° gennaio 2015, la popolazione lucana ammonta, infatti, a 576.619 rappresentando appena l’1% della popolazione residente sul territorio italiano nel suo complesso.

Tabella 4 - Classificazione dei comuni per provincia e numero di residenti (2011, valori assoluti)

< 1000 residenti			> 1000 e < 2000 residenti			
Comuni (n.ro)	Residenti (% sul tot.)	Densità (ab/kmq)	Comuni (n.ro)	Residenti (% sul tot.)	Densità (ab/kmq)	
Potenza	20	3,8	24,1	31	12,2	26,0
Matera	4	1,2	14,1	8	5,6	24,0
Basilicata	24	2,9	19,7	39	9,9	25,6
> 2000 e < 5000 residenti			> 5000 residenti			
Comuni (n.ro)	Residenti (% sul tot.)	Densità (ab/kmq)	Comuni (n.ro)	Residenti (% sul tot.)	Densità (ab/kmq)	
Potenza	30	25,7	49,0	19	58,2	105,0
Matera	6	9,7	28,0	13	83,4	79,0
Basilicata	36	20,0	44,0	32	67,0	92,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Un altro fattore caratterizzante le dinamiche sociali è il generale invecchiamento della popolazione, il cui indice si attesta al 20,5% della popolazione e che trova riscontro anche nel tasso di ricambio generazionale: ogni 100 anziani, si contano solo 65 giovani con età inferiore ai 14 anni nel 2011, 23 in meno rispetto al 2001. A fronte della riduzione complessiva registratasi, l'analisi della popolazione per fasce di età mostra andamenti diversificati. Analogamente a quanto è avvenuto nel resto del Paese, anche in Basilicata si è registrato un trend negativo per la popolazione fino a 44 anni (<15 anni -13,2%), ma con variazioni più elevate rispetto alla media nazionale. In un decennio sono diminuite di oltre 50.000 unità le persone con meno di 44 anni di età (-8,6% del totale).

Il carattere fortemente rurale della regione si evidenzia anche analizzando i dati relativi all'occupazione: la percentuale degli occupati nel settore agricoltura (8,4%) risulta elevata ed al di sopra del dato medio sia del Mezzogiorno che dell'Italia nel suo complesso, anche se l'evoluzione temporale (2000-2010) mostra un calo dell'occupazione nel settore primario pari al -14,4%, in linea con il dato nazionale. Da sottolineare l'accresciuto peso degli occupati nel settore del turismo pari al 4,3%¹¹ nel 2012, ad indicare il possibile connubio tra turismo e agricoltura, come testimoniato dalla maggiore importanza assunta dalle attività extra-agricole, spesso coincidenti con la gestione di agriturismi e di fattorie didattiche. Di altra intensità è, invece, l'incidenza che assumono l'industria (25,5%) e il terziario (65,5%) sul totale degli occupati. La disoccupazione, che nel 2012 ha raggiunto il 49,5% fra i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, permane e si rafforza quale emergenza sociale.

4.1.2 Il quadro logico degli interventi per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali

In aderenza con quanto stabilito a livello comunitario e nazionale, l'asse 3 del PSR Basilicata persegue l'obiettivo strategico di migliorare la qualità della vita e promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali, attraverso l'attivazione di interventi territorialmente definiti che tengano conto della varietà e complessità delle aree rurali lucane. Un aspetto non secondario dell'asse è, poi, il riconoscimento della funzione sociale dell'agricoltura, in accordo con la definizione di agricoltura multifunzionale introdotta dalle modifiche della PAC. All'asse è stato destinato il 10% della dotazione finanziaria prevista per il 2007-2013.

Preme evidenziare come, nonostante le peculiarità delle diverse misure, la natura attuativa dell'asse ruota attorno al principio dello sviluppo integrato territoriale facendo perno, in un'ottica di continuità con il passato, sul potenziamento delle reti di relazione tra soggetti locali – privati e pubblici – e sulla condivisione di obiettivi comuni. La strategia si basa sul riconoscimento dell'indissolubilità del legame fra l'agricoltura e le altre attività economiche insistenti sul territorio rurale al fine, non solo di valutare meglio le criticità locali e le risorse per farvi fronte, ma anche di favorire un effetto moltiplicatore tipico degli interventi integrati (Garofoli, 2003; Garofoli, 2006).

¹¹ Fonte: EUROSTAT.

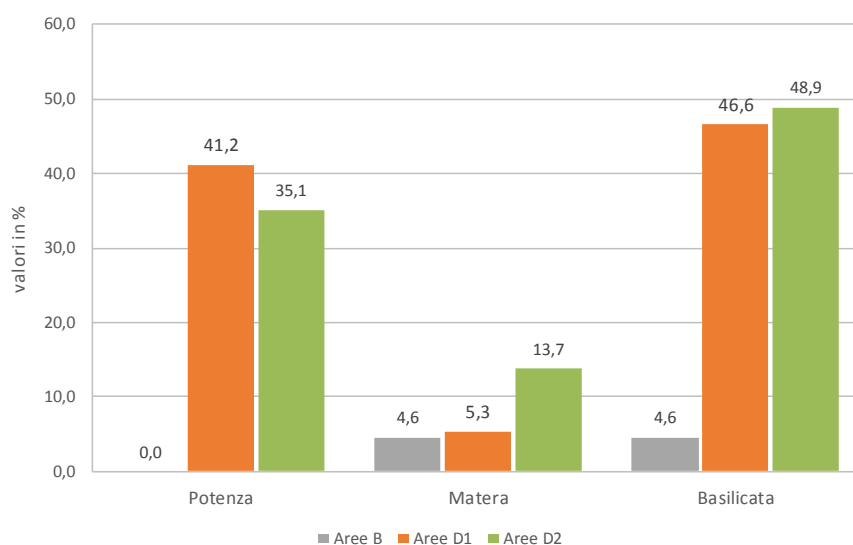
Tabella 5 - Misure previste dall'asse 3 del PSR Basilicata 2007-2013 e dotazione finanziaria (valori in euro)

<i>Diversificazione dell'economia rurale</i>	<i>Spesa pubblica</i>	<i>di cui FEASR</i>	<i>Spesa privata</i>	<i>Totale</i>
311 - Diversificazione in attività non agricole	20.391.472	12.218.264	20.391.472	40.782.944
312 - Sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese	489.287	297.753	489.287	978.574
313 - Incentivazione di attività turistiche	5.976.448	3.697.373	5.976.448	11.952.896
321 - Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	18.510.765	11.190.341	2.765.976	21.276.741
323 - Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	14.707.173	9.031.672	2.561.335	17.268.508
331 - Formazione ed informazione	511.575	317.177	56.842	568.417
Totale	60.586.720	36.752.580	32.241.360	92.828.080

Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Basilicata 2007-2013 versione 11

Tenuto conto dell'importo globale delle risorse dell'asse 3 – la cui limitatezza, tra l'altro, renderebbe impossibile fronteggiare tutte le richieste – i criteri di selezione degli interventi considerano la rilevanza degli aspetti relativi alla loro stessa localizzazione, riconoscendo dei meccanismi di premialità agli investimenti realizzati nei comuni dove, dalla lettura dell'analisi territoriale, emergono maggiori problematiche. Va evidenziato che le peculiarità del territorio lucano, classificato completamente rurale (PSN, 2007)¹², sono tali da non creare situazioni di esclusività per gli interventi, ma piuttosto da delineare priorità di azione, in termini di territorio, di beneficiari di interventi (Regione Basilicata, 2008). Ciò premesso, gli interventi previsti dall'asse sono rivolti, prioritariamente, al superamento degli svantaggi socioeconomici dei comuni appartenenti alle “aree ad agricoltura con modelli organizzativi più avanzati” (D1) ed alle “aree interne di collina e di montagna” (D2) che rappresentano, rispettivamente, il 46,6% e il 48,9% dei comuni locali (fig. 4) Tali aree risentono maggiormente di problemi complessivi di sviluppo e richiedono, in coerenza con le indicazioni del PSN, interventi per il miglioramento della qualità della vita, per lo sviluppo di nuove forme di occupazione e l'innalzamento del reddito. Nella macro area B gli interventi saranno residuali e riservati esclusivamente alle aziende agricole che presentano svantaggi strutturali, che ne limitano la competitività rispetto all'attività agricola.

Figura 4 - Distribuzione provinciale delle aree prioritarie di intervento per l'asse 3 (valori in %)

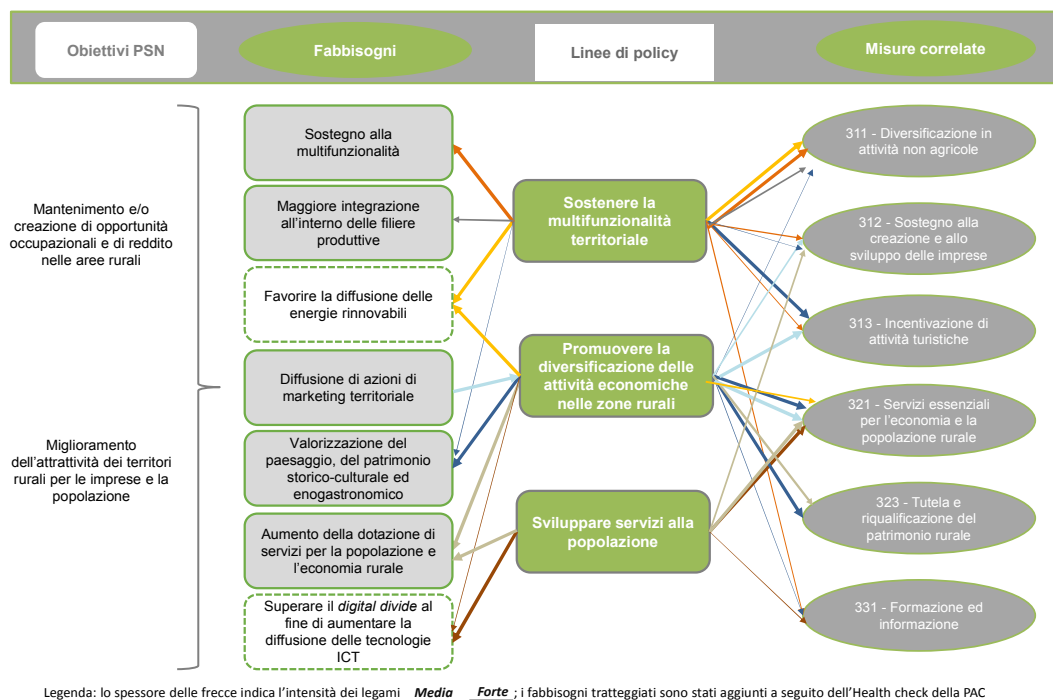


Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Basilicata 2007-2013

¹² Il PSN ha previsto la suddivisione di tutto il territorio nazionale in quattro macro tipologie di aree rurali: a) poli urbani, b) aree ad agricoltura intensiva e specializzata, c) aree rurali intermedie e d) aree con problemi complessivi di sviluppo. La base di partenza è costituita dalla densità della popolazione (metodologia proposta dall'OECD), opportunamente integrata da dati altimetrici, applicata a livello comunale.

Come mostrato nella figura 5, gli obiettivi prioritari del PSN “Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali” e “Miglioramento dell’attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione” sono stati declinati nel Programma regionale in tre linee di policy: 1) sostenere la multifunzionalità territoriale; 2) promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali; 3) sviluppare servizi alla popolazione.

Figura 5 - Logica di intervento dell’asse 3 “Qualità della vita e diversificazione dell’economia rurale”



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Basilicata 2007-2013

Le misure (311, 312, 313, 331), programmate al fine di ottenere un effetto diretto sull’obiettivo prioritario “Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali”, dispongono di una copertura finanziaria pari a 27,4 M€ (spesa pubblica), corrispondente a quasi i $\frac{3}{4}$ (74%) delle risorse finanziarie dell’asse ed al 4% dell’intera dotazione finanziaria del Programma. In prima analisi, quindi, è possibile affermare che gli interventi previsti – di natura quasi prettamente materiale, escludendo la 331 – rispondono pienamente ai fabbisogni rilevati ed alle esigenze di raggiungimento dell’obiettivo prioritario del PSN. La linea di *policy* “Sostenere la multifunzionalità territoriale” risulta funzionale a soddisfare i fabbisogni delle aree rurali manifestando, al contempo, un significativo grado di efficacia potenziale rispetto allo scenario di progressiva marginalizzazione di tali aree. Particolarmente significativo, rispetto alla logica di intervento, è il ruolo rivestito dalla misura 311 che, nell’ottica di evitare la dipendenza delle aziende dalla sola attività agricola e di rendere i territori delle aree rurali maggiormente attrattivi, fa leva sulla diversificazione delle aziende agricole e, più in generale, del tessuto economico. In considerazione di ciò, a tale misura è stata destinata la dotazione più consistente dell’asse (28,4 M€). In termini di completamento della strategia generale, inoltre, è da considerare il contributo della 312, che mira a rivitalizzare il sistema economico delle aree rurali anche attraverso la nascita e lo sviluppo di microimprese, e della 313, che fa leva sul miglioramento della qualità dell’offerta di turismo rurale e sul potenziamento delle infrastrutture e dei servizi (congiuntamente, le due misure intercettano l’11% delle risorse finanziarie dell’asse).

L’obiettivo del “Miglioramento dell’attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione” punta a creare economie esterne, che favoriscano l’insediamento di nuove attività, e a promuovere interventi per il mantenimento di standard minimi per la qualità della vita delle popolazioni, come la creazione di servizi, il mantenimento e/o ripristino di piccole infrastrutture, il potenziamento della diffusione dei servizi *on-line*, il recupero, la tutela e la valorizzazione del paesaggio e del patrimonio immobiliare e storico-culturale

esistente. Contribuiscono al raggiungimento dell'obiettivo prioritario sia la misura 321 "Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale", sia la 323 "Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale". Entrambe, infatti, sono destinate a produrre effetti diretti attraverso le linee di *policy* "Promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali" e "Sviluppare servizi alla popolazione". L'assegnazione finanziaria per gli interventi previsti dalle due misure è complessivamente di 33,3 M€ (il 56% circa a valere sulla misura 321), cifra equivalente al 5,3% della dotazione finanziaria totale del PSR Basilicata che appare mediamente sufficiente alla realizzazione degli interventi programmati.

Nella tabella 6 sono riportati, in un quadro di sintesi, gli elementi distintivi della relazione che intercorre tra gli obiettivi prioritari del PSN, le linee di *policy* e le misure, determinando in tal modo il giudizio sintetico circa la rispondenza con le finalità indicate dal PSR Basilicata.

Tabella 6 - Analisi della logica di intervento dell'asse 3

<i>Obiettivi PSN</i>	<i>Linee di policy PSR</i>	<i>Misure</i>	<i>Peso finanziario rispetto alle linee di policy (a)</i>	<i>Rapporto tra Obiettivi PSN e linee di policy (b)</i>	<i>Giudizio sintetico (c)</i>
Mantenimento e/o creazione di opportunità occupazionali e di reddito nelle aree rurali	Sostenere la multifunzionalità territoriale	311	A	D	++
		312	B	D	+/-
		313	M	D	+
		321	A	IN	+/-
		331	B	D	+/-
Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione	Promuovere la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali	311	A	D	++
		312	B	IN	+/-
		321	A	D	++
		323	M	D	+
		313	M	IN	+
	Sviluppare servizi alla popolazione	331	B	IN	+/-
		321	A	D	++
		323	M	D	+/-
		312	B	IN	+/-
		313	M	IN	+/-
		331	B	IN	+/-

Legenda: (a) A= alta, M= media, B= bassa; (b) D= Diretto, IN= Indiretto; (c) ++ = forte rispondenza, + = media rispondenza, +/- = bassa rispondenza.

Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Basilicata 2007-2013

L'analisi di contesto evidenzia come molte risorse territoriali (si pensi, ad esempio, alle aree parco o ai siti archeologici a vocazione turistica) stentino ad essere valorizzate a causa della mancanza di adeguate attività economiche e di infrastrutture di supporto. I tre obiettivi specifici del PSR Basilicata appaiono, in base alla logica di intervento, in grado di valorizzare i fattori endogeni delle aree rurali, promuovendo iniziative *bottom-up* intraprese congiuntamente da istituzioni pubbliche, economiche ed associative, e volte a trovare le soluzioni migliori per rendere maggiormente attrattivi e fruibili i territori su cui insistono. Nel complesso, il perseguimento dell'obiettivo del PSN risulta essere opportunamente sostenuto dal punto di vista programmatico, mentre la copertura finanziaria non risulta pienamente soddisfacente rispetto agli interventi materiali ed immateriali da promuovere.

5. I risultati dell'indagine diretta

Nella presente sezione, al fine di esaminare le trasformazioni in atto a livello locale, si fornisce un quadro di insieme degli effetti delle misure dell'asse 3 del PSR Basilicata rivolte a soggetti non agricoli (privati e pubblici). Si cerca, quindi, di superare la valutazione del contributo pubblico legata esclusivamente alle aziende agricole per considerare, in maniera compiuta, i potenziali e molteplici apporti ai processi di crescita economica e sociale con riferimento allo sviluppo endogeno delle aree rurali del territorio lucano.

È opportuno premettere che le analisi sviluppate di seguito si basano, oltre che su informazioni provenienti dal sistema regionale di monitoraggio, sui dati raccolti mediante questionario ai soggetti beneficiari delle misure 313 "Incentivazione di attività turistiche", 321 "Servizi essenziali per l'economia e

la popolazione rurale” e 323 “Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale”, i cui interventi appaiono, rispetto alle iniziative promosse dall’asse 3, potenzialmente in grado di ridurre il *gap* di sviluppo tipico delle aree più interne, agendo sulle principali criticità (strutturali e sociali) e innescando progettualità il cui fine è il miglioramento della qualità della vita in tali aree.

5. 1. Principali evidenze sugli interventi per lo sviluppo locale nelle aree rurali della Basilicata

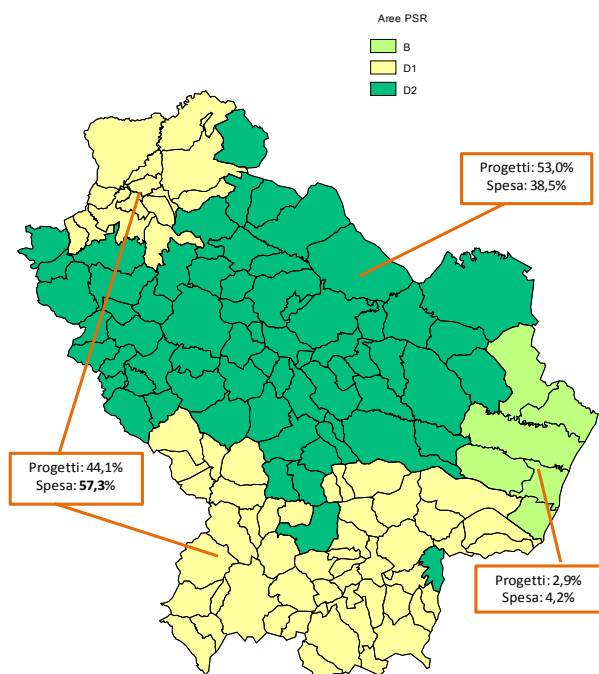
A fine 2015, il PSR della Regione Basilicata ha consentito una spesa di 612,6 M€, pari quasi al 98% delle risorse disponibili, scontando sia il ritardo generatosi nella fase di avvio che le conseguenze post-crisi economica. Considerando i quattro assi del PSR, soltanto gli assi 1 e 2 presentano un assorbimento di risorse prossimo al 100% della spesa prevista per il settennio 2007-2013.

Concentrando il focus dell’analisi sulle misure volte al miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali e alla diversificazione delle attività economiche, la particolare tipologia di interventi previsti, con iniziative rivolte alle singole aziende ed iniziative dirette ad enti territoriali (beneficiari pubblici e associati), ha determinato delle *performance* attuative piuttosto disomogenee. Le sei misure considerate, infatti, attuate anche attraverso l’approccio LEADER, hanno generato complessivamente 942 domande di aiuto, delle quali il 68% sono risultate finanziabili. Alle 644 domande di aiuto corrispondono all’incirca 55 M€ di contributi erogati, ovvero il 91% del budget disponibile per l’asse 3. Ciononostante, come rinvenibile dall’esame cartografico, il PSR – mediante un’adeguata articolazione dei criteri di selezione per i progetti presentati – ha saputo indirizzare le risorse dell’asse verso le realtà rurali e montane (zone D1 e D2), che contraddistinguono la prevalenza dei 131 comuni regionali. Solo in casi residuali, si registra la presenza di investimenti anche nelle aree rurali ad agricoltura intensiva (B). A prescindere dal livello di territorializzazione preso in considerazione, l’analisi cartografica mostra la presenza di areali in cui gli interventi sono maggiormente concentrati (zone D2): tale situazione, in parte influenzata dal più contenuto parco progetti finanziato sulle misure 313 e 323 (130 contro i 255 della misura 321), potrebbe essere sintomatica di competenze progettuali disomogenee all’interno dei vari Enti locali, unita ad una carente “capacità” di sapere cogliere le possibilità offerte dallo sviluppo rurale.

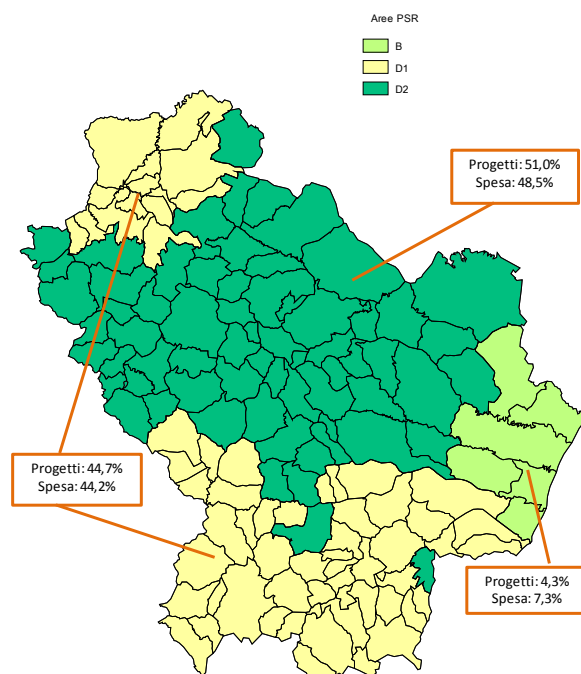
Allo stato dell’arte, anche grazie all’attivazione delle altre misure dell’asse (311 e 312), si ritiene che sia stato possibile avvicinare la politica di sviluppo rurale regionale agli obiettivi previsti dal Programma per l’asse 3: recuperare il patrimonio rurale per migliorare l’attrattività turistica; migliorare l’offerta di servizi; diffondere l’ICT; diversificare l’economia rurale; creare nuove opportunità occupazionali.

Figura 6 - Distribuzione territoriale dei beneficiari delle misure 313, 321 e 323 (incidenza % dei progetti finanziati e della spesa pubblica)

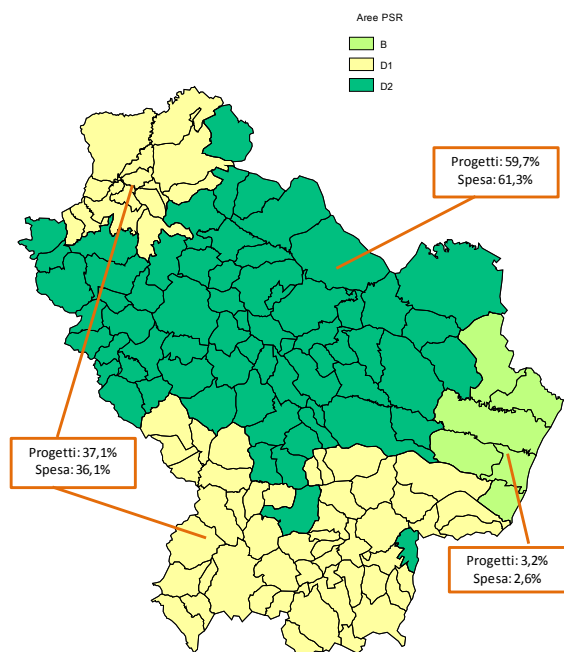
Misura 313: incidenza percentuale dei progetti e della spesa per Area PSR



Misura 321: incidenza percentuale dei progetti e della spesa per Area PSR



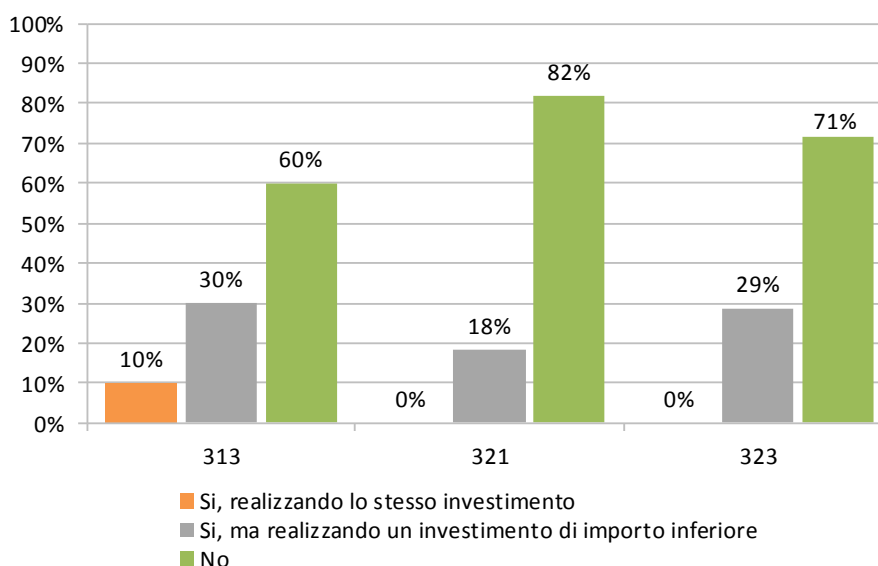
Misura 323: incidenza percentuale dei progetti e della spesa per Area PSR



Fonte: nostre elaborazioni su dati PSR Basilicata 2007-2013

In prima istanza, considerando l'effetto inerziale sembrerebbe che i soggetti destinatari degli interventi interpretino il contributo del PSR non come una semplice dazione di pagamento, ma come un aiuto concreto della politica di sviluppo rurale dell'Ue nella promozione di alternative di crescita. Come riportato nella figura seguente, solo una percentuale esigua di beneficiari, infatti, avrebbe comunque realizzato gli investimenti in assenza del contributo pubblico, sebbene per un importo minore (313: 30%; 321: 18%; 323: 29%). Con un effetto inerziale così limitato, è indubbio che il finanziamento è stato indirizzato verso le realtà maggiormente bisognose della regione e con una "disponibilità" di risorse naturali e culturali in grado di favorire, in primis, la qualificazione di tali aree per la popolazione che vi risiede e, secondariamente, di veicolare l'attrattività anche all'esterno. Viene, pertanto, riconosciuto il ruolo del PSR come fattore leva al fine di affrontare i fabbisogni delle aree rurali più periferiche. Esso, infatti, interviene (in maniera diretta e indiretta) sulla maggior parte degli indicatori della qualità della vita e sulle dimensioni dello sviluppo giudicate particolarmente critiche, contribuendo ad attenuare le minacce di emarginazione e abbandono di cui soffrono maggiormente le aree rurali rispetto al resto del territorio regionale.

Figura 7 - Effetto inerziale del contributo pubblico sulle scelte di investimento (misure 313, 321, 323)



Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Nel complesso, le maggiori evidenze riguardano il miglioramento dell'attrattività dei territori più marginali e, in generale, della qualità della vita della popolazione che vi risiede. La quasi totalità dei soggetti intervistati (82%) ritiene, infatti, che gli investimenti abbiano contribuito al miglioramento della qualità della vita, favorendo l'attrattività del territorio, così come il mantenimento dell'occupazione.

Gli investimenti promossi generano, pertanto, sia effetti immediati e tangibili, come il mantenimento occupazionale, sia effetti moltiplicativi – ad impatto territoriale – di lungo periodo, che superano le singole iniziative realizzate. In tale ottica, il potenziamento delle attività turistiche (misura 313), permette di incrementare le presenze sul territorio offrendo servizi aggiuntivi capaci di stimolare il prolungamento del soggiorno. Come mostrato nella tabella seguente, nel 22,5% dei casi gli investimenti promossi sulla misura 313 hanno determinato una maggiore diversificazione dei servizi offerti (ad es. l'introduzione di nuovi percorsi turistici). Un potenziamento dell'offerta turistica si è registrato anche grazie alla riqualificazione delle infrastrutture a servizio del turista (una variazione superiore al 50% è stata dichiarata dal 7,5% dei rispondenti), con tassi di variazione che raggiungono il 100%, ovvero la realizzazione di servizi completamente nuovi, nel 7,5% dei casi, così come in riferimento all'integrazione del turismo rurale con l'offerta turistica tradizionale (ad es. attivazione di reti, potenziata di oltre il 50% per il 2,5% dei beneficiari) ed all'incremento delle presenze turistiche, con una variazione tra il 30% e il 50% nel 5% dei casi.

Tabella 7 - Potenziamento dell'offerta turistica nelle aree rurali lucane (misura 313, valori in %)

<i>Ambiti</i>	<i>Entità della variazione</i>				
	<i>Nessun effetto</i>	<i>Entro il 30%</i>	<i>Tra il 30% e il 50%</i>	<i>Oltre il 50%</i>	<i>100%*</i>
Nella maggiore diversificazione dei servizi offerti (es. introduzione di nuovi percorsi turistici)	0,0%	10,0%	12,5%	0,0%	0,0%
Nella qualità delle infrastrutture a servizio del turista (es. centri di informazione)	0,0%	10,0%	2,5%	7,5%	7,5%
Nella integrazione del turismo rurale con l'offerta turistica tradizionale (es. attivazione di reti)	7,5%	7,5%	5,0%	2,5%	2,5%
Nell'incremento delle presenze turistiche	2,5%	12,5%	5,0%	0,0%	0,0%

Note: domanda a risposta multipla, il totale può essere superiore a 100; (*) una variazione del 100% implica la realizzazione di servizi completamente nuovi per l'area di intervento.

Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Al fine di determinare la capacità del PSR di favorire la realizzazione di azioni strutturate e con aspetti di complementarità, è stata verificata la propensione dei beneficiari ad attuare interventi in maniera innovativa combinando più misure di sostegno. Dall'esame dei dati si evince che il 78% dei rispondenti ha attuato almeno un'altra misura aumentandone, potenzialmente, l'efficacia a favore delle comunità che insistono sul territorio. Il PSR, quindi, ha puntato sullo sviluppo integrato del turismo rurale proponendo soluzioni più complesse e articolate per affrontare problematiche settoriali e territoriali e promuovendo la concentrazione delle risorse sugli obiettivi specifici individuati dal Programma (ad esempio la competitività dei sistemi locali, le infrastrutture, ecc.).

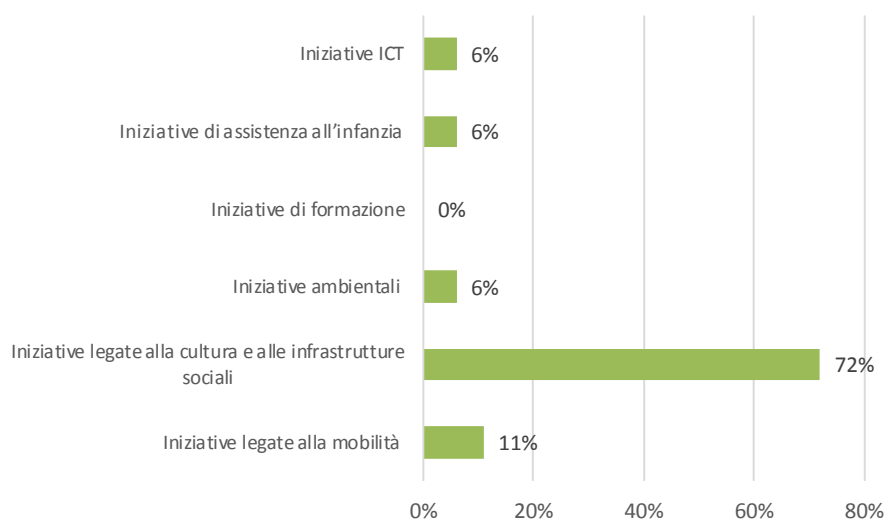
Il potenziamento dell'offerta turistica sta determinando altresì un incremento nel numero di arrivi e presenze turistiche. Nello specifico, a seguito degli investimenti, per il 30% dei soggetti è stato registrato un aumento moderato degli arrivi e delle presenze (dal 5 al 15%), mentre il 10% ritiene che i flussi turistici si siano incrementati notevolmente (oltre il 15%); il restante 60% ne ha indicato la sostanziale stabilità (+/- 5%). I soggetti intervistati, quindi, hanno registrato delle ricadute positive sulle attività turistiche e sui flussi di visitatori che, in prospettiva, potranno generare degli effetti sinergici per le aziende del territorio, non soltanto quelle più intimamente connesse al settore turistico.

Il contributo positivo del Programma regionale emerge anche in merito alle nuove attività che i beneficiari possono offrire alla popolazione residente. Nell'attuale scenario macroeconomico, caratterizzato da ingenti limitazioni alla spesa pubblica e dal ridotto accesso al credito, il PSR si è dimostrato uno strumento di sostegno ai servizi essenziali per le popolazioni locali, in particolare verso giovani ed anziani, sopperendo al venir meno di altri canali finanziari normalmente garantiti dallo Stato o dalle Regioni. I fattori determinanti lo sviluppo economico dei territori rurali, infatti, riguardano anche l'accessibilità ai servizi di base di qualità adeguata per la popolazione residente e la garanzia di collegamenti funzionali tra città e campagna (Lucatelli, Salez, 2012). A tal riguardo, la misura 321 offre l'opportunità di finanziare interventi che esulano dal settore agricolo e che mirano essenzialmente a favorire l'avvio e il consolidamento di servizi volti a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni rurali, attraverso la concertazione programmatica tra enti pubblici e locali insistenti sul territorio.

Con riferimento ai dati dell'indagine diretta, le azioni finanziate dalla 321 hanno riguardato (fig. 8), per una quota del 72%, operazioni legate alla cultura e alle infrastrutture sociali (realizzazione di centri polifunzionali adibiti a strutture di accoglienza e aggregazione sociale, impianti sportivi); per l'11% si è trattato di iniziative legate alla mobilità (acquisto di mezzi di trasporto pubblici e adeguamento delle infrastrutture di servizio) e, in maniera residuale (6%), di iniziative a valenza ambientale, iniziative di assistenza all'infanzia (ristrutturazione di edifici) e iniziative ICT (centri multimediali, musei virtuali, internet point, reti wi-fi, ecc.). In aggiunta, contribuendo al miglioramento dei servizi essenziali per l'intera popolazione rurale, la misura si inserisce come deterrente per allentare/impedire le minacce di emarginazione e abbandono che investono le aree più marginali. A tal proposito va rilevato come l'offerta di nuovi servizi abbia riguardato, in maniera prevalente, i Comuni tra i 500 e i 1.000 abitanti (36%), mentre l'impatto è stato

meno significativo nei Comuni con meno di 500 abitanti (27%), tra i 1.000 e i 2.000 (27%), oltre 2.000 abitanti (9%).

Figura 8 - Principali attività finanziate (misura 321)



Note: domanda a risposta multipla, il totale può essere superiore a 100

Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Nell'ottica della valorizzazione delle risorse endogene, sono stati osservati anche gli interventi di tutela e riqualificazione del patrimonio rurale (misura 323) promossi, a seconda della titolarità del bene oggetto di intervento, sia da persone fisiche che da enti di diritto pubblico, nella consapevolezza che l'architettura rurale rappresenta un potenziale da valorizzare sia a fini turistici, che per lo sviluppo di attività agricole multifunzionali. Emerge, di conseguenza, la capacità di cogliere le nuove opportunità offerte dal mercato facendo leva sui caratteri endogeni del processo di sviluppo, fortemente radicati nell'identità, nel patrimonio e nella cultura locale (Garofoli, 2011a).

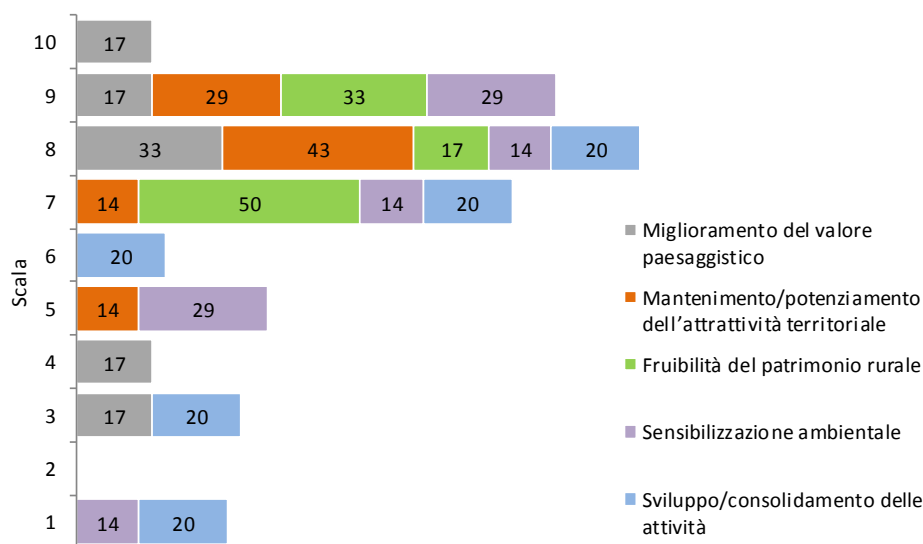
Per il risanamento conservativo e il recupero funzionale di tipologie storiche di architettura rurale e di elementi architettonici e ambientali tradizionali¹³, la finalità principale degli investimenti, così come indicata dai soggetti intervistati, risulta essere il miglioramento dell'attrattività delle zone interessate (50%), cui fa seguito la valorizzazione delle risorse del territorio (20%) e la creazione di nuovi posti di lavoro (20%); meno impattante l'obiettivo di riqualificazione del paesaggio (10%). In eguale misura (50%), i progetti finanziati hanno riguardato sia iniziative di sensibilizzazione ambientale e investimenti relativi alla manutenzione, al restauro e alla riqualificazione del patrimonio culturale, sia la realizzazione di studi propedeutici a tali attività. I manufatti in corso di riqualificazione saranno, poi, adibiti a musei tematici (transumanza, cultura contadina, ecc.) e centri di informazione a finalità didattiche e/o dimostrative, ma il parco progetti comprende anche il risanamento e il recupero funzionale di tipologie storiche di architettura rurale (vecchi mulini, opifici e cantine).

Al fine di indagare la potenzialità degli investimenti rispetto alle linee di *policy* del PSR, è stato chiesto ai beneficiari di esprimere un parere – attraverso una scala compresa tra 1 (valore minimo) e 10 (valore massimo) – sul contributo delle iniziative promosse rispetto alle dimensioni che contribuiscono a determinare l'attrattività del territorio. Dall'esame della figura 9 si evince, in generale, una certa positività dei giudizi espressi rispetto alle cinque dimensioni indagate: i tassi di risposta, infatti, si collocano, in prevalenza, nella sezione alta della scala dei valori. Al di là delle singole frequenze registrate, quello che preme fare osservare è come dai beneficiari sia stata percepita la capacità del sostegno di favorire il mantenimento dell'attrattività delle zone rurali incidendo, in maniera positiva, sulle dimensioni della competitività territoriale e contribuendo, al contempo, al miglioramento del valore paesaggistico e

¹³ Le attività intraprese perseguono la finalità di preservare ed affermare l'identità del territorio e le diverse espressioni del capitale storico, culturale e sociale che lo costituiscono.

ambientale del territorio (valore massimo nel 17% dei casi), al mantenimento/potenziamento dell'attrattività del territorio (valore massimo nel 29%), alla fruibilità del patrimonio rurale da parte della popolazione residente e dei turisti (valore massimo nel 33%), alla sensibilizzazione ambientale da parte della popolazione rurale (valore massimo nel 29%) ed allo sviluppo/consolidamento delle attività presenti sul territorio (valore massimo nel 20%).

Figura 9 - Effetti dell'investimento sulla competitività territoriale (misura 323, valori in %)



Note: domanda a risposta multipla, il totale può essere superiore a 100; 1= valore minimo, 10=valore massimo

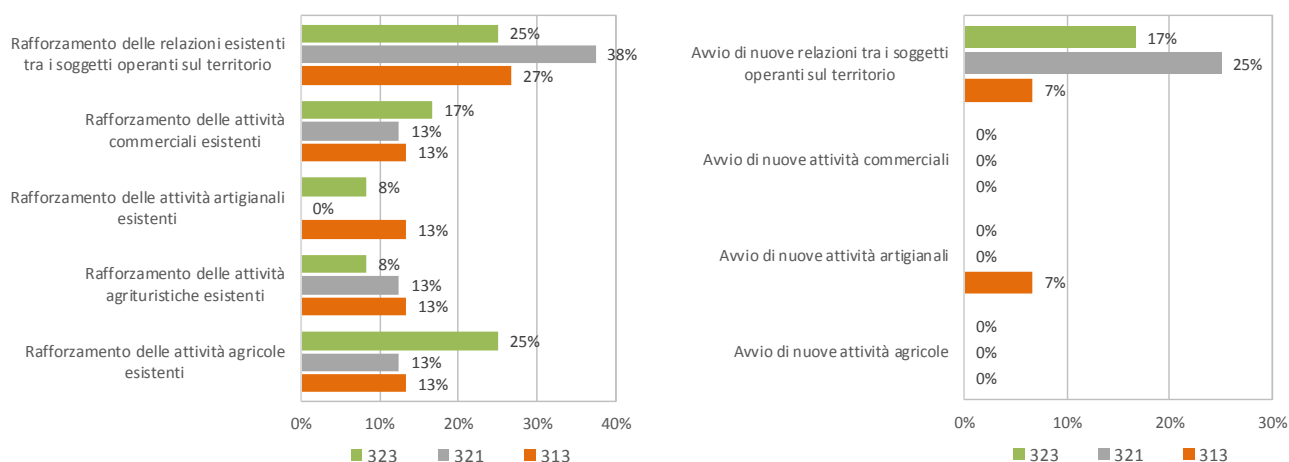
Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Considerando che le politiche di sviluppo locale prevedono il passaggio da una logica di tipo settoriale ad una di tipo integrato, in cui gli interventi (nel nostro caso, nelle aree rurali) risultino trasversali ai diversi settori economici, è stato chiesto ai beneficiari di specificare se le ricadute positive degli investimenti fossero da leggere in termini di rafforzamento e/o di avvio di attività. In tal senso, dall'esame dei dati riportati nella figura 10 si ricava un generalizzato rafforzamento delle attività preesistenti (soprattutto nel caso delle misure 313 e 323); viceversa, l'effetto moltiplicatore degli investimenti sull'avvio di nuove attività appare complessivamente nullo e limitato ad un modesto 7% per l'avvio di attività artigianali nel caso della 313. In altri termini, gli interventi finanziati vengono concepiti con la consapevolezza che le attività turistiche possono costituire un'importante occasione per invertire il trend di declino socioeconomico e lo spopolamento che investe i territori rurali, suggerendo che la maggior parte delle entrate generate dalle nuove attività rimane sul territorio ed è fonte di ulteriore reddito per le comunità locali.

I beneficiari del Programma riconoscono gli effetti positivi degli investimenti, soprattutto in termini di rafforzamento delle relazioni esistenti tra i soggetti operanti sul territorio secondo un'ottica multi-livello e multi-attore, che implica il raccordo tra i diversi settori economici, nonché tra individui, operatori, progetti, azioni e risorse. In tal senso, l'avvio di nuove relazioni è stato indicato nel 38% dei casi dai beneficiari della misura 321, nel 27% per quelli della 313 e nel 25% per la 323.

In conclusione, quindi, nonostante il numero non elevatissimo di progetti attivati, è possibile affermare, in termini prospettici, che gli interventi promossi potranno svolgere un ruolo di incentivo diretto per le imprese extra-agricole inserite nelle aree rurali della Basilicata (è il caso della misura 313), oltre ad una funzione di incentivo indiretta, mediante interventi di contesto volti al miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali (misure 321 e 323). In generale, come riportato da Garofoli (2011a) in un lavoro sulla *governance* dello sviluppo locale, a livello territoriale sono rinvenibili processi di allargamento della "catena del valore" e commistioni intra-settoriali (agricoltura, turismo, terziario) tanto da potervi identificare gli elementi di un sistema agropolitano (Friedmann, Weaver, 1979).

Figura 10 - Potenziali effetti dell'investimento sull'economia locale (misure 313, 321, 323)



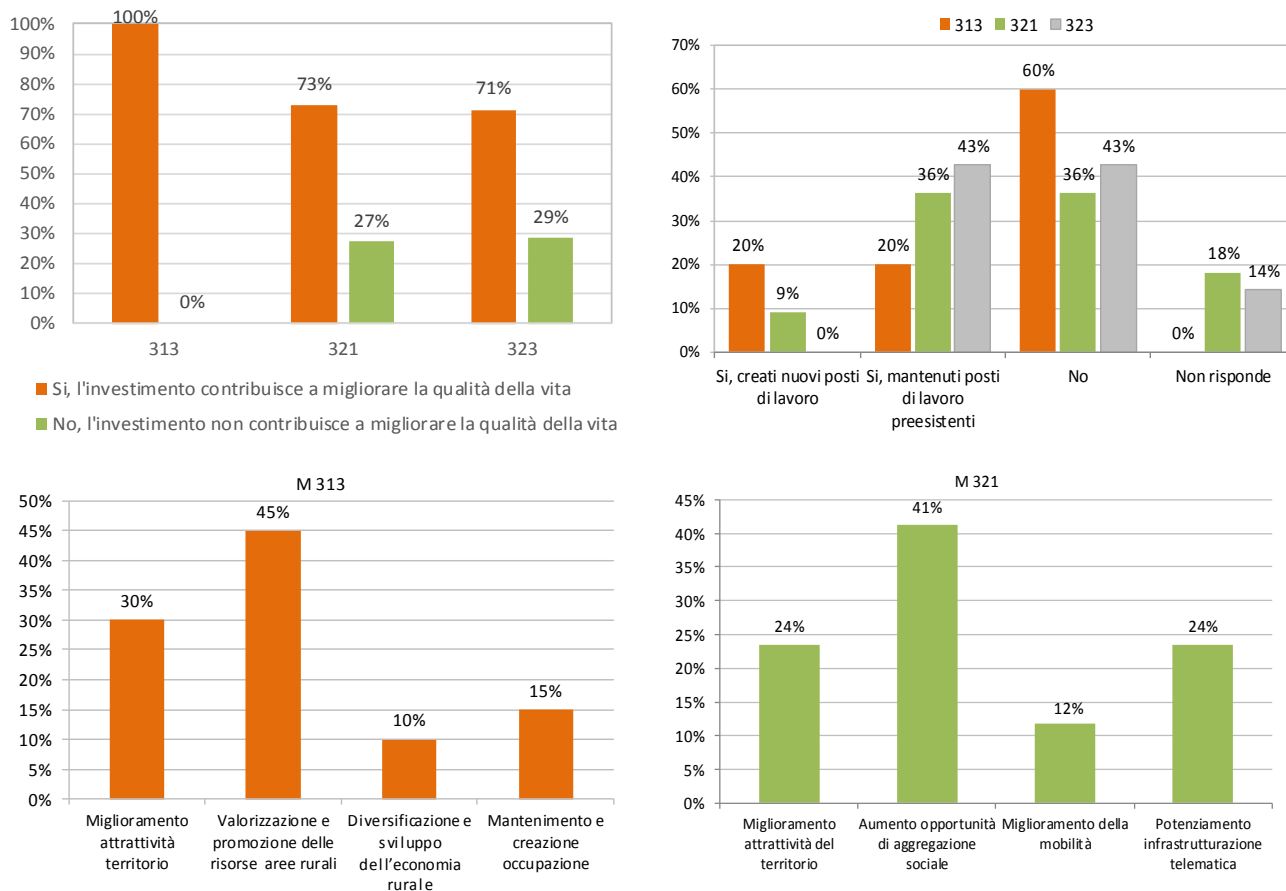
Note: domanda a risposta multipla, il totale può essere superiore a 100

Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Uno dei temi oggetto di analisi è quello della diversificazione verso attività extra-agricole – elemento cardine per uno sviluppo sostenibile e duraturo delle aree rurali – inteso sia come “diversificazione dei redditi”, con riferimento al processo di ampliamento delle attività aziendali, sia come “differenziazione della produzione agricola”, nel senso della segmentazione della produzione. Entrambi gli aspetti hanno come obiettivo quello della stabilizzazione e della crescita dei redditi agricoli, per contrastare il declino tendenziale dell’economia nelle aree rurali interne. La maggiore diversificazione verso attività extra-agricole, ossia i servizi e le attività economiche connesse all’agricoltura, implica, di riflesso, una maggiore capacità di attrazione delle aree rurali che, potenzialmente, può stimolare la domanda turistica innescando un circolo virtuoso per lo sviluppo dei sistemi locali a vocazione rurale. Tra gli effetti diretti e stimabili in base ai risultati dell’indagine, si può pensare al rafforzamento delle attività che insistono nelle aree oggetto di intervento; gli effetti indiretti, invece, riguardano più in generale il sistema territoriale e la qualità della vita nelle aree rurali. Gli effetti moltiplicativi degli investimenti sulla qualità della vita nelle aree rurali sono stati giudicati positivi dalla maggior parte dei soggetti intervistati (misura 313: 100%; misura 321: 73%; misura 323: 71%). In generale, dall’indagine è emersa un’elevata percezione delle externalità positive determinate dalle scelte individuali dei singoli soggetti. Più in particolare, si rilevano segnali incoraggianti soprattutto in termini di valorizzazione e promozione delle risorse culturali, paesaggistiche e naturali delle aree rurali (misura 313: 45%), attrattività del territorio (misura 313: 30%; misura 321: 24%), aumento delle opportunità di aggregazione sociale (misura 321: 41%), potenziamento delle infrastrutture telematiche (24%), e mantenimento e creazione di nuove opportunità occupazionali, specie per le fasce più deboli della popolazione: giovani, donne, disoccupati e inoccupati (misura 313: 40%; misura 321: 45%; misura 323: 43%).

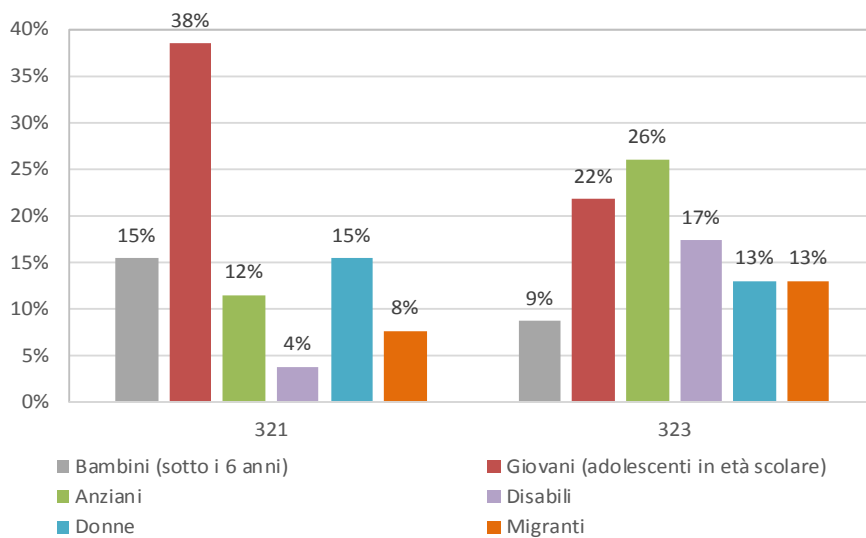
Al fine di esprimere un giudizio sul potenziale indiretto degli investimenti, è stato chiesto ai soggetti attuatori delle misure 321 e 323 di indicare quale parte della popolazione benefici maggiormente degli investimenti. Come riportato nella figura 12, i progetti di investimento manifestano delle ricadute sulla popolazione che superano quella direttamente interessata dal servizio: nel 38% (misura 321) e nel 22% (misura 323), infatti, sono stati finanziati servizi destinati, tra l’altro, a soddisfare le esigenze dei giovani (adolescenti in età scolare) e quelle degli anziani (26% e 12%, rispettivamente per la misura 323 e 321). Usufruiscono del miglioramento dei servizi anche altre fasce della popolazione, in particolare: le donne (misura 321: 15%; misura 323: 13%), le persone con disabilità (misura 321: 4%; misura 323: 17%), i bambini sotto i 6 anni (misura 321: 15%; misura 323: 9%) e i migranti (misura 321: 8%; misura 323: 13%).

Figura 11 - Percezione dei soggetti sul contributo degli investimenti alla qualità della vita (misure 313, 321, 323)



Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

Figura 12 - Popolazione destinataria degli interventi (misure 321, 323)



Fonte: nostre elaborazioni su dati da indagine diretta

6. Elementi di discussione: quali opportunità per il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali?

La sostenibilità dello sviluppo delle aree rurali appare un tema piuttosto complesso e che, pertanto, necessita di strumenti di *governance* adeguati. A tal riguardo, i progetti da implementare per migliorare l'attrattività dei territori più marginali devono essere dotati di un giusto equilibrio tra le diverse componenti (infrastrutture, conoscenze e informazioni) e la loro azione sui sistemi aziendali e locali. Inoltre, nell'ipotesi di progetti multi-livello e multi-attore, è auspicabile il perseguimento del requisito della sostenibilità. Il progetto da realizzare deve, quindi, essere in grado di far convergere le imprese e i sistemi locali verso una traiettoria comune di sviluppo competitivo e sostenibile. Ne deriva che l'incremento dell'attrattività dei territori rurali, favorito dalle scelte di singole aziende (soggetti beneficiari delle misure destinate ai singoli imprenditori), avrebbe dovuto trovare, nell'attuazione delle altre misure dell'asse 3, degli interventi complementari, a regia pubblica, apportatori dei servizi necessari per favorire un idoneo sviluppo dell'intera comunità locale.

Sicuramente la contingente situazione economica nazionale non ha aiutato la propensione agli investimenti, soprattutto nei primi anni di attuazione del PSR. Con riferimento agli interventi attuati da enti territoriali, ad esempio, il patto di stabilità¹⁴ ha fortemente condizionato la partecipazione di molte istituzioni locali, come riportato da varie pubblicazioni della Rete Rurale Nazionale (2011, 2013a, 2013b), riducendo di fatto le potenzialità offerte dalle misure dell'asse 3. Al di là di queste situazioni contingenti, tuttavia, le ragioni del ritardo accumulato vanno ricercate anche altrove e, in particolare, nelle procedure di attuazione e gestione dei bandi. Sulla lentezza attuativa incide negativamente, per mancanza di una adeguata *capability*, anche l'attivazione di interventi volti a favorire l'integrazione delle misure su specifici obiettivi aziendali, di filiera e territoriali. Quest'ultimo aspetto, come ricordato da Pacciani (2010), presuppone peraltro una progettualità aziendale, interaziendale, intersettoriale e territoriale che chiama in causa il concorso di dinamismo imprenditoriale, di condivisione di strategie comuni tra i soggetti delle filiere e di scelte qualificanti da parte delle Amministrazioni Pubbliche.

Nel complesso, nonostante le analisi valutative offrano un quadro generale degli effetti prodotti a livello territoriale, si riportano, di seguito, alcuni elementi di riflessione sulle iniziative attivate che potrebbero essere oggetto di futuri approfondimenti:

- l'erogazione dei servizi essenziali alla popolazione deve tenere in considerazione l'assetto del territorio e le interconnessioni sociali e culturali tra le varie realtà locali. La partecipazione della comunità locale e il radicamento territoriale, infatti, aumentano le probabilità di dar vita a un dinamismo economico sostenibile (Garofoli, 2003). In tal senso, nonostante alcune difficoltà di attivazione, l'esperienza nazionale in tema di progettazione integrata appare in grado di rafforzare il riferimento territoriale. Potrebbe essere maggiormente proficuo, nello specifico, favorire la realizzazione di interventi pubblici coordinati tra un numero congruo di Enti locali ma caratterizzati da una forte identità ed una elevata capacità di *governance*. Al fine di poter migliorare l'attrattività dei territori più marginali e innescare una trasformazione economica, produttiva e sociale delle aree rurali, sarebbe auspicabile, quindi, l'attuazione di progetti multi-livello e multi-attore, in grado di favorire le sinergie tra interventi e di attivare, di conseguenza, una maggiore massa critica in termini di investimenti;
- da un punto di vista procedurale, le misure oggetto di indagine diretta sono state attuate mediante bandi regionali, mentre minore è stata l'attuazione degli interventi attraverso l'approccio LEADER (60% nel caso della sola misura 313). Tenendo in considerazione le indicazioni dell'Ue circa la necessità di favorire un approccio bottom-up stante la complessità delle problematiche che attengono alla multifunzionalità dell'agricoltura, sarebbe opportuno incentivare la predisposizione di strategie integrate di sviluppo locale, al fine di cogliere il potenziale valore aggiunto del metodo LEADER;

¹⁴ Le limitazioni derivano dal Patto di stabilità e crescita, un accordo, stipulato nel 1997 dai paesi membri dell'Ue, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio pubbliche, al fine di mantenere fermi i requisiti di adesione. Il Patto di stabilità ha posto limiti anche all'operato degli Enti locali, creando un rallentamento nella spesa, in particolare sui bandi che necessitano di un cofinanziamento.

- il mantenimento, nelle aree rurali, del tessuto agricolo e artigiano è il primo presupposto per sviluppare politiche innovative che possano guardare al futuro: le prime risultanze espresse dagli investimenti realizzati a valere sull'asse 3 pongono una solida base di partenza. In tale ottica, risulta indispensabile, per una piena valorizzazione dei prodotti locali e del territorio stesso, il sostegno alla creazione di reti e/o forme di *governance* tra imprese agricole e artigiane in grado di attivare investimenti complementari;
- le azioni d'incentivazione dei servizi al turismo dovrebbero essere svolte in maniera continuativa favorendo un pieno coordinamento con tutte le attività pregresse. Sarebbero, quindi, da incoraggiare, mediante una valutazione *ex ante* delle progettualità, quegli interventi che, attraverso un idoneo marketing territoriale, possano favorire externalità positive per le realtà locali.

Ringraziamenti

Gli autori desiderano ringraziare Salvatore Caricati ed Anna Lucia Romaniello del CREA - Centro di Politiche e Bioeconomia di Potenza per la collaborazione prestata nella fornitura dei dati di monitoraggio e nella realizzazione delle interviste.

7. Bibliografia

- Andreopoulou Z., Cesaretti G.P., Misso R. (a cura di) (2012), *Sostenibilità dello sviluppo e dimensione territoriale. Il ruolo dei sistemi regionali a vocazione rurale*, FrancoAngeli, Milano.
- Belletti G., Berti G., Brunori G., Marescotti A., Rossi A. (2006), *Le metodologie di animazione per lo sviluppo rurale. L'esperienza del distretto rurale della Maremma*, Laboratorio di ricerche economiche "Dinamiche del sistema agroindustriale e del mondo rurale della Maremma, Quaderno LAIRM n. 1.
- Bencardino F., Falessi A., Marotta G. (2005), *I sistemi territoriali agroalimentari e rurali. Metodologie di analisi e assetti organizzativi in Campania*, FrancoAngeli, Milano.
- Berti G. (2010), *Orientamenti e strumenti della politica agricola e di sviluppo rurale dell'Unione europea*, in Pacciani A., Toccacelli D. (a cura di), *Le nuove frontiere dello sviluppo rurale. L'agricoltura grossetana tra filiere e territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Borrelli I. P. (2010), *Il modello di agricoltura multifunzionale e la dimensione territoriale dello sviluppo*, in Cesaretti G.P., Scarpato D. (a cura di), *Politiche integrate per uno sviluppo competitivo sostenibile dell'agricoltura*, FrancoAngeli, Milano.
- Bruzzo A. (2012), *Lo sviluppo rurale delle regioni europee tra settorialità e complementarità*, *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 29.
- Cagliero R., Cristiano S., Pierangeli F. (2011), *La valutazione della qualità della vita nelle aree rurali*, *Agriregionieuropa*, anno 7, n. 26.
- Carillo F., Maietta O.W. (2012), *The relationship between economic growth and environmental quality: the contributions of economic structure and agricultural policies*, paper prepared for the 126th EAAE Seminar, Capri, 27-29 giugno 2012.
- Cisilino F., Marangon F., Troiano S. (2010), *La progettazione integrata in Friuli Venezia Giulia: una prima valutazione dei finanziamenti del Programma di Sviluppo Rurale*, Atti del XL incontro di studio del Ce.S.E.T., 25-26 novembre, Napoli.
- Commissione Europea (2006a), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento*. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, Bruxelles.
- Commissione Europea (2006b), *Manuale del Quadro Comune per il Monitoraggio e la Valutazione - Documento di orientamento B - Linee guida per la valutazione*. Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale, Bruxelles.

- D'Angelillo Enrico, La valutazione della politica di sviluppo rurale e dello sviluppo rurale integrato. In: Marciano C. (a cura di), Governance rurali in Calabria, Centro stampa di Ateneo, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.
- De Filippis F., Fugaro A. (2004), La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro, Quaderni del Forum Internazionale dell'Agricoltura e dell'Alimentazione, Edizioni Tellus, Roma.
- Esposti R., Sotte F. (a cura di) (1999), Sviluppo rurale e occupazione, FrancoAngeli, Milano.
- European Commission (2004), Aid Delivery Methods. Volume 1, Project Cycle Management Guidelines, Development DG, Brussels.
- Friedmann J., Weaver C. (1979), Territory and functions: the evolution of regional planning, University of California Press, Berkley.
- Garofoli G. (1991), Modelli locali di sviluppo, FrancoAngeli, Milano.
- Garofoli G. (a cura di) (1992), Endogenous Development and Southern Europe, Avebury, Aldershot.
- Garofoli G. (2003), Sviluppo locale e governance, in AA.VV., Governance e sviluppo territoriale, Quaderni del Formez, n. 11, Roma.
- Garofoli G. (2006), Strategie di sviluppo e politiche per l'innovazione nei distretti industriali, in Quintieri B. (a cura di), I distretti industriali dal locale al globale, Rubbettino Editore.
- Garofoli G. (2011a), Sistema integrato territoriale e "governance" dello sviluppo nelle Langhe, in AA.VV., Politiche, istituzioni e sviluppo rurale: i processi di "governance", INEA - Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Garofoli G. (2011b), Le politiche di sviluppo locale a Manzano e nei Colli Friulani Orientali, in AA.VV., Politiche, istituzioni e sviluppo rurale: i processi di "governance", INEA - Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Gaudio G., Angelisi S., Coscarello M. (2008), L'agricoltura contadina tra competitività e innovazione, Atti del XLV Convegno di Studi della Società Italiana di Economia Agraria, Portici, 25-27 settembre.
- Gulisano G., Marcianò C. (a cura di) (2008), I distretti rurali in Calabria. Aspetti teorici, metodologici e applicativi, Editrice Kalit, Reggio Calabria.
- Lucatelli S., Salez P. (2012), La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione, Agriregionieuropa, anno 8, n. 31.
- Lucatelli S., Carlucci C. (2013), Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese, Agriregionieuropa, anno 9, n. 34.
- Mantino F. (2008), Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi, Edagricole, Milano.
- MIPAAF (2007), Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale, settembre 2007, Roma.
- Nazzaro C. (2008), Sviluppo rurale, multifunzionalità e diversificazione in agricoltura. Nuovi percorsi di creazione di valore per le aziende agricole delle aree interne del Mezzogiorno d'Italia, FrancoAngeli, Milano.
- Pacciani A. (2003), La Maremma distretto rurale. Un nuovo modello di sviluppo nella consapevolezza della propria identità, Edizioni Il mio amico, Grosseto.
- Pacciani A. (2010), Governance dello sviluppo rurale a livello locale: quali prospettive dall'esperienza distrettuale, Agriregionieuropa, anno 6, n. 20.
- Regione Basilicata (2008), Programma di Sviluppo Rurale della Regione Basilicata per il periodo 2007-2013 (versione 11/2015), Potenza.
- Rete Rurale Nazionale (2011), Pianeta PSR, n. 3/2011, Roma.
- Rete Rurale Nazionale (2013a), Pianeta PSR, n. 21/2013, Roma.
- Rete Rurale Nazionale (2013b), Pianeta PSR, n. 25/2013, Roma.
- Storti D., Zumpano C., (a cura di) (2010), Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi in Italia, Rapporto 2008-2009, INEA, Roma.

- Storti D. (2013). Le aree rurali nella nuova programmazione. *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 35.
- Toccaceli D. (2012), Dai distretti alle reti? I distretti nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020, INEA - Rete Rurale Nazionale, Roma.
- Vázquez-Barquero A. (2007), Endogenous development. Analytical and political issues, in Scott A. J. e G. Garofoli (a cura di) (2007), *Development on the Ground. Clusters, Networks and Regions in Emerging Economies*, Routledge, London and New York.

ABSTRACT

Starting from the 90s, the debate on the development policies and tools of the agri-food sector and rural areas has been enriched with numerous papers, which all agree both on the necessity of interpreting socio-economic development processes through a local perspective, as well as on the opportunity to tailor the supply of intervention measures on specific needs emerging from the local framework.

In a perspective of *lesson learned*, the present work outlines the development framework for the intervention policies of the European Union on the rural areas, with a specific reference to the innovations introduced by the 2007-2013 programming period and, in particular, for Axis 3 “The quality of life in rural areas and diversification of the rural economy” of the RDP.

This work originates from the assumption that rural development pivots on the territory, considered as an interactive space between economic and socio-cultural elements to be enhanced in order to ensure an increase in income and improvement in the quality of life. This last aspect has been analysed in the 2007-2013 RDP of the Basilicata Region through the methodology known as *interlocking logframes* (European Commission, 2004). In particular, Axis 3 pursues the key goals of improving the quality of life and encouraging the diversification of economic activities in rural areas through locally-tailored interventions, which take the variety and complexity of the territory into consideration.

In order to register the changes occurred during the implementation period of the Basilicata Region's RDP, an array of sources has been taken into account: i) public expenditure; ii) statistical sources both at national and regional level (particularly, ISTAT); iii) scientific literature on the themes related to rural development. In order to analyse the features of beneficiaries and the interventions realised on the measures of Axis 3, it turned out to be useful to collect information directly, i.e. through questionnaire to the beneficiaries.

In view of the socio-economic reality of the Basilicata Region, which had showed negative signs over the last decade from a demographic point of view and in terms of employment, the results of the survey highlight that most of the public expenditure has been diverted towards those areas within the region which are more in need and at the same time particularly rich in natural and cultural heritage.

In general, a positive perception of the effects determined by the choices of beneficiaries emerges from the survey, especially in terms of improvement of the quality of life and enhancement of tourist opportunities, thanks to the requalification of infrastructures and the creation of new job opportunities. The ability of the territory to seize new market opportunities is therefore evident in its ability of taking advantage of endogenous factors in the development process.

In conclusion, the interventions realised can play the significant role of both direct and indirect incentive for the non-agricultural holdings and, more in general, for the rural areas in the Basilicata Region.