



*Governance multi-livello e sviluppo rurale:
il ruolo delle province italiane – Provincia di Benevento*

RAPPORTO SUL CASO DI STUDIO: PROVINCIA DI BENEVENTO

Daniela Storti

INDICE

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO	3
2. LE FUNZIONI	8
2.1 Funzioni conferite dalla Regione	8
2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata	12
3. LE RISORSE	15
3.1 Le risorse di bilancio	15
3.2 Le risorse aggiuntive	19
4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI	21
4.1 La Regione	21
4.2 Gli attori locali	22
4.3 I partenariati di progetto	22
5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI SVILUPPO RURALE PREVISTE DAL POR CAMPANIA 2000-2006	24
5.1 Le soluzioni organizzative adottate	24
5.2 Il quadro degli interventi finanziati e i principali risultati ottenuti	25
ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	28
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	29

Al Focus Group con la Provincia di Benevento hanno partecipato l'Assessore provinciale all'Agricoltura, i dirigenti dei Attività Produttive, Relazioni Istituzionali, Cultura, Infrastrutture e Viabilità e rappresentanti della società Sannio Europa, che fornisce supporto tecnico alla provincia di Benevento sui temi dello sviluppo sostenibile.

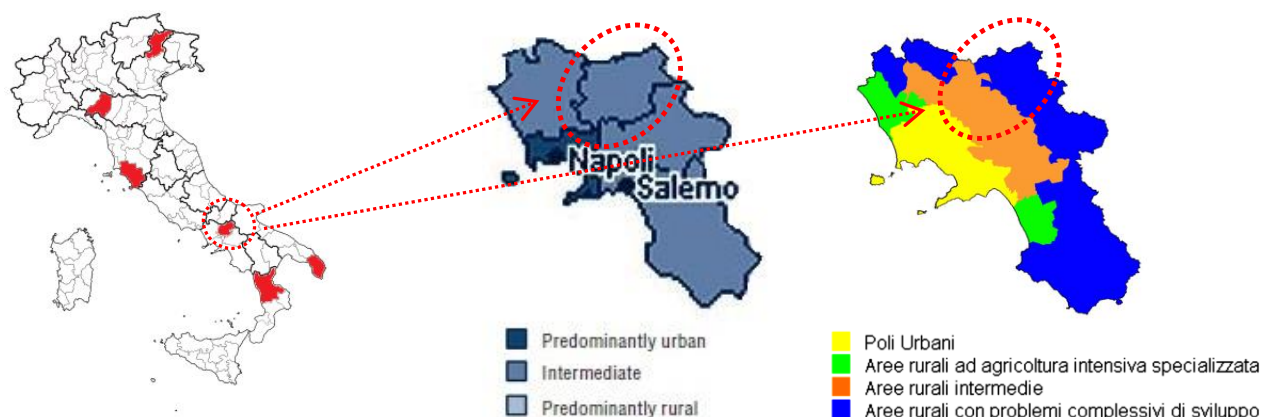
Al Focus Group con gli attori locali hanno partecipato rappresentanti di Confagricoltura, Coldiretti, dell'Università del Sannio, delle Comunità Montane Fortore, Terno Tammaro e Taburno.

Al Focus Group su l'intervento della provincia nella gestione delle misure di sviluppo rurale previste dal POR Campania 2000-2006 hanno partecipato i funzionari e la dirigente del Settore Attività Produttive, e la dirigente del settore Gestione Economica.

1. BREVE INQUADRAMENTO DEL TERRITORIO

La Provincia di Benevento, classificata come area significativamente rurale dall'OCSE, in base alla zonizzazione adottata dal Piano di sviluppo rurale risulta suddivisa al suo interno in una fascia montana comprendente aree rurali con problemi complessivi di sviluppo e in una fascia collinare con aree rurali intermedie.

Figura 1 – Classificazione OCSE (centro) e Piano Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013 (destra) del territorio della Provincia di Benevento



Fonte: Nostre elaborazioni su mappe OCSE e PSN

È composta da 78 Comuni, di cui circa il 45% montani e la restante parte collinare. Ospita sui suoi 2071 kmq una popolazione al 2011 di quasi 284.900 residenti, con una densità abitativa (138 abitanti per kmq) molto inferiore a quella regionale e nazionale (rispettivamente 424 e 197) e una struttura insediativa concentrata in collina (63%).

Il territorio provinciale sconta problemi di rarefazione dei servizi alla popolazione e alle imprese e di progressivo abbandono, da cui risulta un indice di vecchiaia (154) superiore ai livelli sia regionali che nazionali (rispettivamente 102 e 149) e un indice di dipendenza strutturale (53) in linea con quello nazionale ma superiore a quello regionale (48).

La popolazione attiva rappresenta il 50% della popolazione in età lavorativa. Il tasso di occupazione nella classe di età 15-64 (45%), superiore a quello regionale, è decisamente inferiore a quello nazionale (57%). Il tasso di disoccupazione (11%) è inferiore a quello regionale (15%) ma superiore alla media nazionale (8%).

Se si considera l'occupazione per settore, emerge una vocazione agricola della provincia. Infatti, il tasso è in linea rispetto a quello regionale e di poco inferiore al nazionale (28%) nell'industria ma superiore in agricoltura (9% contro il 4% della media regionale e nazionale). Per le altre attività è molto vicino a quello nazionale ma inferiore a quello regionale.

Tabella 1 – Caratteristiche territoriali e socio-economiche

	Provincia di Benevento	Regione Campania	Italia
Superficie (kmq 2011)	2.071	13.590,24	301.336,00
Numero di Comuni (v.a. al 31/12/2011)	78	551	8.092
Popolazione anagrafica (v.a. al 09/10/2011)	284.900	5.766.810	59.433.744
Densità abitativa (ab. Per kmq al 09/10/2011)	137,59	424,33	197,23
Indice di vecchiaia (indicatore, 31/12/2009)	154,05	101,88	148,75
Indice di dipendenza strutturale (indicatore, elaborazione, 09/10/2011)	52,77	48,47	53,49
Popolazione 15-64 anni (v.a. al 2011)*	186.486	3.884.283	38.722.733
Occupati, di cui	85.219	1.567.239	22.967.243
– <i>agricoltura</i>	8,82%	3,92%	3,70%
– <i>industria</i>	22,35%	22,59%	28,47%
– <i>altre attività</i>	68,83%	73,49%	67,83%
Tasso di attività 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	50,14	46,72	62,25
Tasso di occupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	44,75	39,40	56,94
Tasso di disoccupazione totale 15-64 anni (indicatore Istat, 2011)	10,62	15,52	8,41

* *Nostre elaborazioni*

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

In provincia di Benevento al dicembre 2011 risultano registrate 35.093 imprese, di cui quelle in agricoltura, silvicoltura e pesca rappresentano il 37% del totale.

L'agricoltura riveste un ruolo di primo piano nell'economia sannita; infatti contribuisce al valore aggiunto per il 5,23%, circa 2,5 punti percentuali in più rispetto alla media regionale (2,65%) e più di 3 punti percentuali rispetto a quella nazionale (1,91%). La produzione totale agricola provinciale ai prezzi base ammonta per il 2010 a 300Meuro, di cui il 72% afferente alle coltivazioni erbacee (36%) e ai servizi (36%).

Sull'importanza dell'agricoltura a livello provinciale incide il settore del tabacco, per la cui coltivazione la provincia, nonostante il forte processo di riconversione produttiva che ha interessato il settore nell'ultimo decennio, si colloca tra le principali aree di produzione a livello nazionale.

L'apporto dell'industria (17,54%), di gran lunga inferiore a quello dei servizi, risulta in media con il livello regionale (17,13%) e di ben otto punti percentuali sotto a quello nazionale (25%).

Nel periodo 2000-2011, il valore aggiunto provinciale aumenta in media con quanto registrato in Campania e in Italia (+32% contro, rispettivamente, +30% e +32%) La quota ascrivibile al settore primario si riduce in provincia (-7%). Si evidenzia inoltre nel settore nell'ultimo biennio un'inversione di tendenza a livello provinciale (+5% tra il 2008 e il 2010, contro -11% tra il 2000 e il 2008).

Tabella 2 – Caratteristiche strutturali dell'economia

	Provincia di Benevento		Regione Campania		Italia	
Totale imprese registrate, numero (Infocamere, 31/12/2011), di cui:	35.093		557.207		6.110.074	
– Agricoltura, silvicoltura, pesca	12.916	36,81%	70.589	12,67%	837.624	13,71%
– Attività manifatturiere	2.476	7,06%	48.942	8,78%	617.768	10,11%
– Costruzioni	3.466	9,88%	68.823	12,35%	906.496	14,84%
– Commercio all'ingrosso e al dettaglio	7.018	20,00%	193.633	34,75%	1.550.863	25,38%
– Attività dei servizi alloggio e ristorazione	1.680	4,79%	33.872	6,08%	392.337	6,42%
Valore aggiunto totale, Meuro, 2010, di cui:	4.387		85.877		1.395.219	
– Agricoltura	229	5,23%	2.273	2,65%	26.698	1,91%
– Totale industria	770	17,54%	14.713	17,13%	347.094	24,88%
– Servizi	3.388	77,23%	68.891	80,22%	1.021.426	73,21%
Reddito disp. totale, Meuro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	302.538		3.284.624		45.942.616	
Reddito disp. procapite, euro (elab. Ist. Tagliacarne, 2010)	108.606	35,90%	1.630.229	49,63%	14.687.486	31,97%
Produzione totale agricola ai prezzi base, migliaia di euro (2010), di cui:	62.171		657.186		10.439.470	
– Coltivazioni erbacee	91.998	30,41%	648.489	19,74%	14.889.559	32,41%
– Coltivazioni legnose	2.584	0,85%	38.802	1,18%	476.690	1,04%
– Prodotti zootecnici	37.179	35,90%	309.917	49,63%	5.449.412	11,86%

Fonte: Nostra elaborazione su dati Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere.

Negli anni a cavallo della crisi, il valore aggiunto provinciale ascrivibile all'industria, invece, diminuisce a tassi maggiori di quelli regionali e nazionali. Nello stesso periodo, in provincia di Benevento, viene meno anche la crescita dei servizi (-6% contro +26% del decennio 2000-2011) in maniera anche più accentuata rispetto a quanto avviene sia in Campania che in Italia (+2%).

Nella Provincia di Benevento, la base produttiva agricola è costituita da 24.259 aziende agricole (pari al 18% del totale regionale) che occupano una superficie totale di 129.486 ettari. La SAU è pari a 108.420 ettari. Il settore primario provinciale presenta tra gli ultimi due censimenti una dinamica evolutiva meno marcata rispetto al livello regionale e nazionale, sia in termini di riduzione delle aziende che della superficie totale.

Tabella 3 – Valore aggiunto totale ai prezzi base per categoria (prezzi correnti, euro)

		Agricoltura, silvicoltura e pesca (a)	(a/d)	Industria (b)	(b/d)	Servizi (c)	(c/d)	Totale (d)
Provincia di Benevento	2000	246	7,39%	628	18,85%	2.455	73,76%	3.329
	2008	218	4,97%	890	20,25%	3.287	74,78%	4.395
	2011	230	2,69%	700	8,18%	3.084	36,00%	8.565
	Δ 2008/2000	-11%		42%		34%		32%
	Δ 2011/2000	-7%		12%		26%		157%
	Δ 2011/2008	5%		-21%		-6%		95%
Regione Campania	2000	2.133	3,21%	13.470	20,29%	50.784	76,50%	66.387
	2008	2.190	2,53%	16.729	19,35%	67.556	78,12%	86.475
	2011	2.341	2,79%	13.475	16,07%	68.030	81,14%	83.847
	Δ 2008/2000	3%		24%		33%		30%
	Δ 2011/2000	10%		0%		34%		26%
	Δ 2011/2008	7%		-19%		1%		-3%
Italia	2000	30.036	2,80%	297.109	27,74%	743.745	69,45%	1.070.891
	2008	28.851	2,04%	378.722	26,72%	1.009.927	71,25%	1.417.500
	2011	28.150	1,99%	351.495	24,84%	1.035.563	73,17%	1.415.207
	Δ 2008/2000	-4%		27%		36%		32%
	Δ 2011/2000	-6%		18%		39%		32%
	Δ 2011/2008	-2%		-7%		3%		-0,2%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Unioncamere e Istituto Tagliacarne

I seminativi, rappresentati principalmente dai cereali e dalle foraggere avvicendate, occupano circa il 69% della SAU. Le coltivazioni permanenti occupano circa il 23% della SAU provinciale, con una diffusione prevalente nelle aree collinari e montane del Taburno e del Titerno. Le coltivazioni arboree più diffuse sono la vite e l'olivo (21% della SAU).

Tabella 4 – Caratteristiche strutturali del settore primario

	Provincia di Benevento			Regione Campania			Italia		
	2000	2010	Δ 10/00	2000	2010	Δ 10/00	2000	2010	Δ 10/00
Numero aziende agricole, di cui									
– con allevamenti bovini	31.410	24.259	-22,77	234.335	136.872	-41,59	2.396.274	1.620.884	-32,36
– con tabacco	4028	2479	-38,46	15350	9333	-39,20	171994	124210	-27,78
Numero di capi bovini	4712	1461	-68,99	11005	3768	-65,76	16459	5104	-68,99
Superficie agricola totale (ettari)	54322	48453	-10,80	212267	182630	-13,96	6049252	5592700	-7,55
Superficie agricola utilizzata (SAU) (ettari)	137.765	129.486	-6,01	837.810	722.687	-13,74	18.766.895	17.081.099	-8,98
– Sau a tabacco	111.887	108.420	-3,10	585.997	549.532	-6,22	13.181.859	12.856.048	-2,47
– SAU a prati permanenti e pascoli	6387,7	3436,44	-46,20	12611,41	8800,27	-30,22	35370,63	27100,19	-23,38
	11148,72	12729,5	-11,06	113333,16	120434,11	-4,65	3414591,64	3434073,04	0,57

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, Censimenti dell'agricoltura 2000 e 2010.

Particolare rilievo assume, nelle aree del Fortore, dell'Alto Tammaro e delle Colline Beneventane, la tabacchicoltura che rappresenta oltre il 40% della SAU a tabacco regionale e il 12% di quella Nazionale. Il numero di aziende con tabacco si è ridotto tra gli ultimi due censimenti (-69%) in maniera drastica, così come la superficie agricola destinata alla coltivazione di tabacco (-46%), ponendo un importante problema di riconversione produttiva.

La Provincia di Benevento nel 2010 ha registrato una propensione all'export e un tasso di apertura di molto inferiore rispetto a quella nazionale e regionale.

Le esportazioni aumentano tra il 2000 e il 2011, ma meno di quanto avviene per la regione o per l'Italia nel suo complesso.

Tabella 5 – Apertura dei mercati (Meuro, %)

	Provincia di Benevento			Regione Campania			Italia		
	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ	2010	2011	Δ
Importazioni	214	240	+12%	11.686	12.695	+9%	343.220	400.184	+17%
Esportazioni	121	125	+3%	8.938	9.426	+5%	333.329	371.153	+11%
Propensione all'export (2010)	2,76%			10,41%			23,89%		
Tasso di apertura (2010)	7,65%			24,02%			48,49%		

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere

Benevento ha un territorio tutto montano e collinare caratterizzato da comuni di piccole dimensioni demografiche, con una presenza significativa di anziani e una tendenza nelle aree più marginali allo spopolamento.

La provincia manifesta un problema di infrastrutture, sia economiche che sociali, con livelli poco maggiori della metà di quelli nazionali, a differenza della Regione Campania nel suo complesso che risulta invece dotata di infrastrutture al di sopra della media italiana.

Tabella 6 – Indici di infrastrutturazione (Italia=100)

	Provincia di Benevento		Regione Campania	
	2001	2011	2001	2011
Infrastrutture economiche*	64,06	54,12	84,00	104,86
Infrastrutture sociali**	71,62	74,65	112,18	114,66
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	66,33	60,28	92,45	107,80

*Infrastrutture economiche: rete stradale, rete ferroviaria, porti, aeroporti, impianti e reti energetico-ambientali, strutture e reti per la telefonia e la telematica, reti bancarie e servizi vari.

**Infrastrutture sociali: strutture culturali e ricreative, strutture per l'istruzione, strutture sanitarie.

Fonte: Atlante della competitività delle province e delle regioni, Istituto Tagliacarne – Unioncamere

2. LE FUNZIONI

2.1 Funzioni conferite dalla Regione

Nella Regione Campania, il riordino più significativo delle funzioni delegate è derivato dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che non è stato attuato tuttavia con una legge regionale unitaria, ma con successivi provvedimenti regionali che hanno disciplinato il conferimento delle funzioni in specifici ambiti materiali. In alcune materie le funzioni erano già state delegate alla provincia in anni precedenti al D.lgs. 112. Questo è il caso, ad esempio, degli interventi di forestazione per i quali la provincia ha la delega già dal 1989. Le principali funzioni della provincia possono essere raggruppate in quattro macro aree:

1. *Sviluppo economico e attività produttive* (agricoltura, caccia e pesca, energia, turismo);
2. *Territorio, ambiente e infrastrutture* (opere pubbliche, viabilità, governo del territorio, difesa del suolo, trasporto, protezione civile);
3. *Servizi alla persona e alla comunità* (istruzione e formazione professionale, beni culturali, servizi sociali)
4. *Polizia amministrativa* (polizia locale e sicurezza urbana).

In ciascuna di esse le funzioni conferite dalla Regione sono riconducibili, a seconda della portata della delega, a cinque tipologie di attività (tabella 7): pianificazione/progettazione, regolazione, erogazione di aiuti finanziari agli operatori, realizzazione di servizi e attività generali di controllo, monitoraggio e valutazione.

Le attività di programmazione e pianificazione si concentrano principalmente nella macro-area territorio, ambiente e infrastrutture, dove quella più rilevante appare senz'altro la pianificazione urbanistica (con il PTCP). L'attività di regolazione (definizione di norme specifiche, regimi autorizzativi, criteri di ammissibilità, ecc.), riguarda varie materie, sia nel campo dello sviluppo che del territorio e dell'ambiente ed è principalmente finalizzata all'applicazione a livello provinciale di norme regionali. L'attività di erogazione finanziaria agli operatori privati e pubblici, è riconducibile principalmente alla programmazione comunitaria (POR e PSR) o nazionale (Patti territoriali). Tale attività ricorre anche al di fuori di questo ambito, ma risulta finanziariamente molto limitata, in quanto dotata di risorse residuali rispetto al volume di spesa dell'ente Regione. La limitata portata finanziaria non necessariamente implica l'assenza di interventi ad alto valore aggiunto o innovativi, come vedremo più avanti nel caso degli interventi anticrisi (cfr. paragrafo 2.2).

Tabella 7–Funzioni conferite alle Province dalla Regione Campania

Macro area	Materia	Pianificazione e progettazione	Regolazione	Aiuti finanziari agli operatori	Realizzazione di servizi	Controllo, monitoraggio, valutazione
Sviluppo economico e attività produttive	Agricoltura		X	X		X
	Caccia, pesca, acquacoltura	X	X			X
	Artigianato			X		
	Industria e aiuti alle imprese		X	X		X
	Turismo		X		X	X
	Energia (rinnovabile e risparmio energetico)	X	X			X
	Miniere e risorse geotermiche		X			X
Territorio, ambiente e infrastrutture	Urbanistica	X	X			X
	Beni ambientali		X			X
	Protezione e tutela della natura e dell'ambiente				X	X
	Risorse idriche e difesa del suolo	X	X		X	X
	Lavori pubblici	X	X		X	
	Viabilità	X			X	X
	Trasporti	X	X		X	X
Protezione civile	X			X	X	
Servizi alla persona e alla comunità	Servizi sociali e integrazione socio-sanitaria					X
	Formazione professionale					X
	Istruzione scolastica	X				X
	Mercato del lavoro				X	X
	Beni e attività culturali			X		X
	Spettacolo			X		
	Sport			X		
Polizia amministrativa					X	X

Fonte: Nostre elaborazioni.

L'attività di realizzazione di opere/servizi è di fatto concentrata nella materia territorio, ambiente e infrastrutture e riguarda in particolare i più tradizionali campi di intervento della provincia: strade, trasporti, lavori pubblici e protezione civile. Infine, pur non impegnando ingenti risorse finanziarie, le attività di controllo, monitoraggio e valutazione assorbono una parte delle risorse umane della struttura provinciale. Sono attività diffuse in tutte le materie, in quanto riguardano non solo competenze proprie o conferite, ma anche gli ambiti in cui la provincia supporta con un ruolo operativo il livello regionale/nazionale come nel caso dell'attuazione di programmi comunitari o nazionali.

Il principale documento di programmazione della provincia, come già sottolineato, è costituito dal PTCP. Tale documento individua le azioni da intraprendere prioritariamente. In particolare sono individuabili tre ambiti principali di intervento:

- Natura ed energia alternativa, cui afferiscono diverse azioni prioritarie riguardanti in particolare:
 - la diga di Campolattaro con un progetto per la potabilizzazione delle acque e la creazione di energia idroelettrica;

- interventi per le aree naturali provinciali (Area Naturale Strategica “Calore”; Area Naturale Strategica “Ambito della Leonessa”; Area Naturale Strategica “Sabato-Bosco dei Ceppaloni”);
- la rete dei Campi Fotovoltaici;
- il polo di Eccellenza delle energie alternative – Tempio del Sole;
- la realizzazione di impianti di piccola e media potenza distribuiti in rete sul territorio in alternativa alle coltivazioni di tabacco;
- l’incentivazione e promozione del “Mini Eolico” e del “Micro Eolico”;
- l’efficientamento degli edifici pubblici;
- Infrastrutture Ferroviarie, che riguarda in particolare:
 - il potenziamento della linea trasversale, asse ovest-est, della linea che collega Roma-Caserta con la Puglia;
 - l’ammodernamento tecnologico e l’ammodernamento della linea ferroviaria lungo la Valle Caudina, da Benevento a Napoli;
 - il potenziamento delle stazioni principali di Benevento e Pietrelcina;
 - la realizzazione dei “Nodi di interscambio gomma-ferro” di Apice, Pesco Sannita, Campolattaro e Telesse Terme;
- Infrastrutture e Servizi, con una serie di progetti su tematiche rilevanti per il territorio provinciale:
 - la diffusione della Banda Larga (rete di Wireless);
 - la realizzazione di una scuola internazionale di diagnostica ambientale, telerilevamento e alta formazione di educazione ambientale;
 - il completamento del Meta Distretto ICT (Centro Multifunzionale di Eccellenza);
 - la creazione di un’Aviosuperficie con annesso eliporto, da realizzarsi sul territorio dei Comuni di Pesco Sannita e Pietrelcina per l’aviazione generale;
 - la realizzazione di un progetto scientifico del “Mediterranean Institute of Biotechnology” (M.I.B.).

Si tratta di una serie di azioni funzionali per lo sviluppo del territorio Beneventano e rispetto alle quali la provincia ha inteso assumere un ruolo propulsivo nell’ambito dell’esercizio delle proprie funzioni.

Per lo svolgimento delle funzioni, proprie e conferite, la Provincia di Benevento dispone di una struttura amministrativa gestita da una Direzione generale e organizzata in sette settori articolati in trenta servizi:

- 1) *Relazioni istituzionali, Presidenza ed Affari Generali, Sistemi Informativi* che cura le relazioni presidenziali, la ricerca scientifica e la comunicazione e la gestione dei sistemi informativi;
- 2) *Avvocatura, Organizzazione del personale e Politiche del Lavoro* che si occupa di politiche giovanili, gestisce i servizi per l’impiego, l’orientamento e la formazione professionale e in cui sono incardinati la Programmazione delle risorse umane, il Servizio Gestione Legale e quello di Avvocatura;
- 3) *Gestione Economica Finanziaria* che è dedicato alla programmazione finanziaria, di bilancio e al controllo di gestione;

- 4) *Edilizia, Patrimonio, Energia e Protezione Civile* che si occupa di edilizia pubblica ed edilizia scolastica, della gestione tecnico amministrativa del patrimonio e del demanio provinciale, degli espropri, della gestione energetica, della protezione civile e della motorizzazione civile;
- 5) *Pianificazione territoriale, Attività produttive, Politiche Agricole-Forestali* che si occupa di programmazione strategica, di pianificazione urbanistica e della stesura del Piano territoriale di coordinamento provinciale e gestisce il servizio Agricoltura e attività produttive e quello Forestazione, caccia e pesca;
- 6) *Infrastrutture, Viabilità e trasporti, Risorse idriche, Ambiente e rifiuti* che gestisce gli appalti pubblici in materia di infrastrutture e viabilità e si occupa di valorizzazione e gestione delle risorse ambientali (gestione risorse idriche, rischio idrogeologico, ciclo integrato dei rifiuti);
- 7) *Cultura, Turismo, Sport e Pubblica Istruzione* cui fanno capo i servizi cultura, turismo e sport e quelli per le politiche sociali, la pubblica istruzione e le pari opportunità;

Il coordinamento delle attività di competenza realizzate dai dirigenti di settore avviene attraverso l'organizzazione da parte del Direttore Generale di riunioni mensili e l'emanazione di indirizzi sulla gestione da parte del Presidente.

Nell'ambito della struttura provinciale opera anche un Nucleo di Valutazione, con funzione di verifica dei risultati ottenuti dalle attività svolte dai dirigenti dell'Ente rispetto a quanto programmato.

La provincia si avvale, per lo svolgimento delle sue funzioni, del supporto della società consortile SannioEuropa che fornisce supporto tecnico-operativo nei processi di pianificazione territoriale ed ambientale, nella gestione e promozione dei programmi integrati territoriali, oltre che nelle attività di informazione e promozione di programmi e progetti comunitari.

La società della Provincia Sante – Sannio Ambiente e Territorio gestisce l'Impianto Stir di Casalduni, stabilimento di tritovagliatura ed imballaggio dei rifiuti Campani e realizza inoltre iniziative e progetti su temi ambientali.

Inoltre, alla provincia fa capo un centro studi, focalizzato su temi agroforestali, ambientali ed economici, creato in collaborazione con l'Università del Sannio. La Provincia mette a disposizione la sede e delle borse di studio dedicate; l'Università fornisce un cofinanziamento in termini di risorse umane (ricercatori) ed assicura il coordinamento scientifico delle attività previste. La finalità è quella di realizzare analisi e studi sul territorio provinciale (sistemi produttivi territoriali, condizioni di vita nelle aree rurali) a supporto della formulazione di orientamenti e indirizzi. Ad esempio tra i temi affrontati segnaliamo l'analisi delle possibili strategie per la riconversione delle superfici coltivate a tabacco. Tra le altre attività del centro studi, la progettazione dei PIF afferenti alla provincia e il supporto, in termini di ricerca scientifica, alle attività di sperimentazione agricola poste in essere nell'azienda Casaldianni, gestita dalla Provincia di Benevento (cfr. paragrafo 2.2).

2.2 Funzioni svolte con progettualità cofinanziata

Per quello che concerne la progettualità cofinanziata, la Provincia di Benevento si avvale dell'Agazia Sannio Europa, che con il Servizio Programmi e Progetti Europei fornisce all'Ente provinciale un supporto specifico per l'attivazione di tutti gli strumenti necessari ad intercettare le opportunità di finanziamento offerte dalla UE. Nello specifico l'Agazia opera in supporto all'Ufficio Europa della Provincia, attivato presso il Settore Relazioni Istituzionali, Presidenza e Affari Generali dell'Ente, garantendo:

- il monitoraggio costante delle opportunità offerte dai Programmi Europei a cui l'Ente Provincia può candidarsi e la ricognizione delle progettualità attivabili;
- la divulgazione delle informazioni inerenti i bandi aperti, unitamente ad altre notizie di interesse, ai diversi settori della Provincia;
- l'attivazione di tutte le procedure e progettualità necessarie per la presentazione delle candidature, inclusi i rapporti con i potenziali partner di progetto e con le Autorità di Gestione competenti;
- la verifica dell'iter di approvazione delle proposte;
- l'assistenza tecnica in tutte le fasi di svolgimento delle progettualità approvate.

Tale soluzione organizzativa rappresenta una risposta al ridursi dei contributi e trasferimenti da Stato e Regione e del ricorso all'indebitamento che hanno favorito la spinta a reperire risorse finanziarie aggiuntive con procedure competitive locali, regionali, nazionali ed europee.

A fronte della costante riduzione di risorse, infatti, la Provincia ha cercato di utilizzare la progettualità finanziata con fondi europei per realizzare le attività necessarie a portare a compimento il disegno della sua programmazione strategica.

Nel decennio considerato la provincia di Benevento risulta coinvolta principalmente nei programmi operativi dei fondi europei a gestione regionale – Fondo di sviluppo regionale (FESR), Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo sociale Europeo (FSE) – e, soprattutto nel periodo 2007-2013, di alcuni fondi a gestione diretta (Interreg, Life, Urban etc.).

Nel periodo 2000-2006 hanno avuto una valenza strategica anche i progetti nazionali e in particolare i patti territoriali. L'amministrazione provinciale è tra i sottoscrittori di un patto generalista e di un patto agricolo che hanno interessato il territorio Beneventano. In questa fase, inoltre, la provincia ha gestito risorse ingenti dei POR non solo come beneficiaria ma anche con delega dalla Regione, nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, cofinanziate dal fondo Agricolo, e, in quota minoritaria, delle politiche della pesca (FEP).

La programmazione 2000-2006 si caratterizza anche per la partecipazione della Provincia a diversi progetti integrati, finanziati dal FESR e dal FSE, su temi di rilevanza per lo sviluppo dei territori rurali quali l'integrazione di filiera e territoriale, la valorizzazione turistica in chiave storica ed enogastronomica. Nel caso del PIT Regio Tratturo e di quello Protofiliera la Provincia ha assunto il ruolo di proponente e capofila del tavolo di concertazione territoriale.

L'esperienza nella progettazione integrata prosegue nell'attuale programmazione con la partecipazione a due progetti integrati di filiera (PIF) finanziati dal PSR Campania - uno nel

settore vitivinicolo (Vitivinicoltura integrata per il territorio e l'innovazione nel Sannio) l'altro nel settore zootecnico (PIF Pascolo, per la creazione di un centro di innovazione e trasferimento tecnologico in zootecnia) – e a tre progetti integrati rurali per le aree protette (PIRAP) (parco Regionale del Partenio; Parco Regionale Taburno Camposauro; Parco Regionale del Matese) sui Fondi FEASR del PSR.

La Provincia ha fatto ricorso, in entrambi i sotto-periodi considerati, anche al programma Interreg, finanziato con il FESR, partecipando a quattro progetti sui temi dello sviluppo territoriale, della gestione sostenibile delle risorse naturali, del turismo e assumendo in due casi il ruolo di soggetto capofila.

Su Interreg ad oggi sono già stati conclusi tre progetti, tutti sul programma Interreg III B Archimed : *Hadriamed*, rivolto allo sviluppo delle aree rurali e insulari e in cui la Provincia era capofila; *Eureka*, volto allo sviluppo di sistemi informativi per la gestione sostenibile delle risorse naturali, *I-Trace*, per cui Benevento era l'ente capofila si incentrava sullo sviluppo turistico delle aree rurali attraverso la valorizzazione culturale e ambientale.

Tra le esperienze recenti è particolarmente interessante, per le modalità di raccordo con istanze locali, il finanziamento da parte della provincia di pacchetti anticrisi per attività produttive. In questo ambito infatti è prevista l'attivazione di tavoli di confronto inter-istituzionale per la ricerca di soluzioni operative a problematiche per territori specifici. Hanno beneficiato delle misure anticrisi nelle diverse specificazioni, circa 70 aziende, la gran parte delle quali ha ottenuto contributi in conto interessi attraverso i consorzi di Garanzia. Le misure anticrisi sono state volute dall'Amministrazione dell'Ente e messe a disposizione delle imprese mediante bando pubblico in risposta alla situazione di crisi che ha portato alla chiusura o al ridimensionamento di molte aziende anche tra quelle più innovative. La misura ha consentito di aiutare nella fase di "start-up" diverse imprese sannite che operano nel settore delle tecnologie ad alto valore aggiunto di innovazione.

Si segnala inoltre la sperimentazione di modalità innovative di interazione pubblico privato nella realizzazione di alcuni progetti. Si tratta della fondazione della agenzia di telerilevamento MARSec da parte della provincia, che attualmente è a partecipazione privata per il 49%, e della gestione dell'azienda Casaldianni, azienda agricola sperimentale nella cui gestione, attraverso specifiche convenzioni, sono coinvolti l'Università del Sannio, che cura un progetto di ricerca per la sperimentazione di nuove varietà colturali, soggetti privati, che intendono investire nella ricerca per migliorare le possibilità di produzione, e Slow Food che supporta la realizzazione di attività volte alla tutela della biodiversità (quali la messa a coltura di ecotipi vegetali in via di estinzione).

In entrambi i casi le attività realizzate producono un ritorno economico per la provincia. Nel caso dell'azienda agricola sperimentale sopra citata, si tratta principalmente dei proventi della commercializzazione dei prodotti ottenuti. Tali proventi consentono un parziale auto-cofinanziamento e l'erogazione di borse di studio finalizzate alle attività di sperimentazione condotte in azienda. Ulteriori risorse potrebbero provenire in prospettiva (circa 60.000 euro) dalla partecipazione dell'azienda ai programmi agro-ambientali.

Nel caso della Marsec, fondata nel 2006 dalla provincia, i proventi provengono dall'erogazione di attività di servizio ad istituzioni pubbliche nel campo del monitoraggio ambientale e del controllo del territorio.

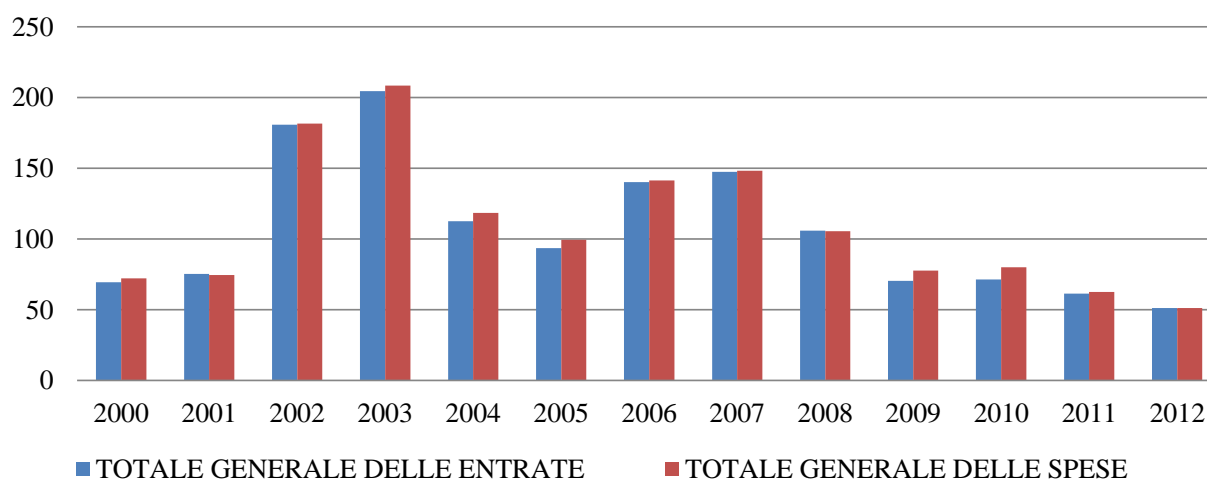
Con le risorse così acquisite non solo si finanziano le funzioni proprie e conferite della provincia ma è possibile sviluppare anche funzioni nuove (ad esempio le attività del centro studi), oltre che quelle di progettazione e costruzione di partenariati, e prevedere misure ad hoc (pacchetto anticrisi).

3. LE RISORSE

3.1 Le risorse di bilancio

Nella Provincia di Benevento nel periodo 2000-2012, il bilancio si attesta su una media di 109 milioni di euro, con picchi in aumento per le entrate e per le spese nei bienni 2002-2003 e 2006-2007, dovuti soprattutto all'aumento delle entrate in conto capitale per trasferimenti di capitali dalla Regione e alla corrispondente spesa in conto capitale per funzioni delegate nel campo dello sviluppo rurale.

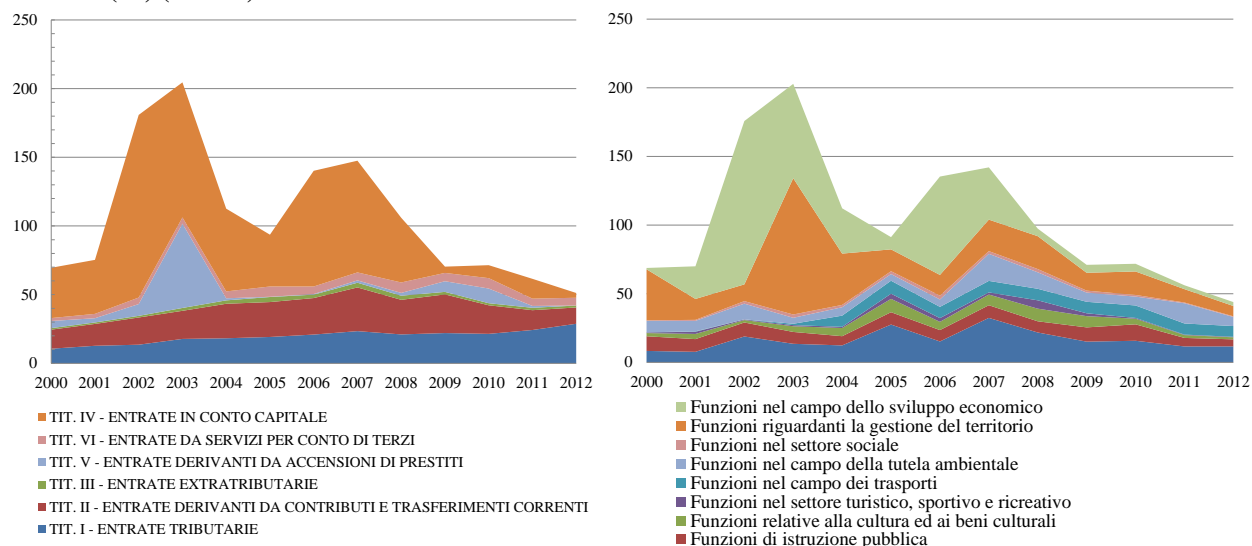
Figura 2 – Andamento delle entrate (accertamenti) e delle spese (impegni) di bilancio, 2000-2012 (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In generale, per le spese i maggiori volumi sono riferiti alle funzioni nel campo dello sviluppo economico seguite da quelle per la gestione del territorio (viabilità, programmazione territoriale e urbanistica), dalle spese generali per amministrazione, gestione e controllo e dalle spese per istruzione pubblica e tutela ambientale. Prendendo in esame ciascuna funzione nel tempo, si evidenzia che nel campo dello sviluppo economico sono le spese per l'agricoltura ad esibire la più vivace dinamica evolutiva (aumentando di oltre il 400% tra il 2001 e 2002 per poi ridursi del 100% tra il 2002 e il 2012) Tali andamento è connesso al processo di delega dalla Regione alla provincia sull'attuazione delle misure del POR agricoltura 2000-2006.

Figura 3 – Entrate (impegni) per titolo (sin) e spese correnti e in conto capitale (accertamenti) per tipologia di funzione (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

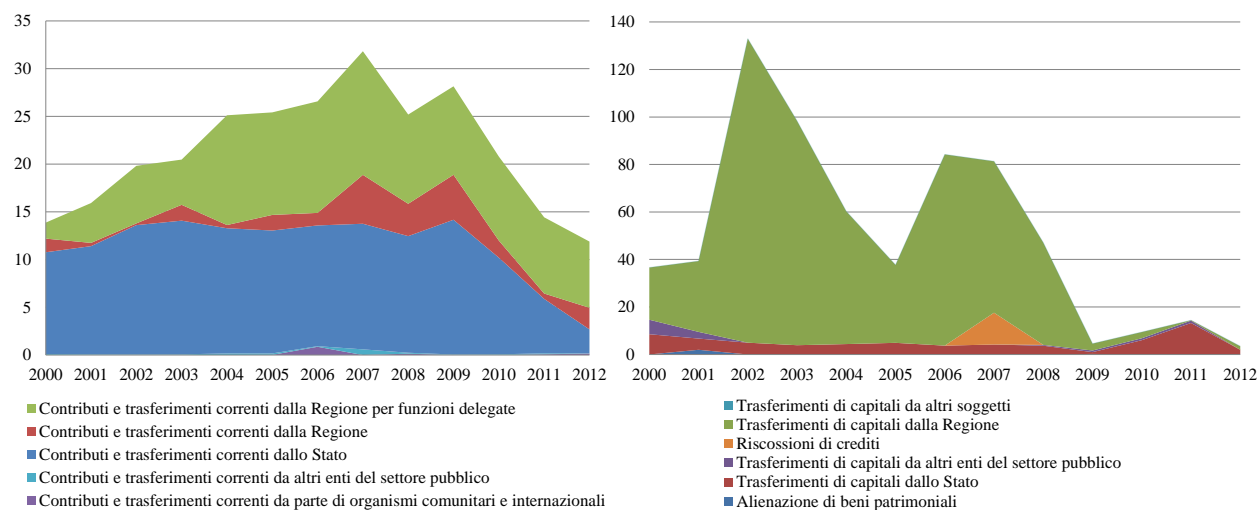
Parallelamente nel 2008 si registra un crollo (-93%) nei contributi e trasferimenti in conto capitale da parte della Regione, mentre nel corso del periodo considerato si registra un aumento di oltre il 50% (+55%) di quelli provenienti dallo Stato.

Nel periodo 2000-2012 sono state accertate in media risorse provenienti da contributi e trasferimenti correnti dallo Stato e dalla Regione pari, complessivamente, a 21Meuro, ossia il 50% della media delle entrate correnti (43Meuro), quasi equamente ripartite tra i due livelli di governo (12Meuro dallo Stato e 10Meuro dalla Regione). Tali importi sono stati sufficienti a coprire le spese correnti.

Tra il 2010 ed il 2012 si riducono del 42,8% le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti (da 20,8 a 11,8Meuro), si riducono del 63% le entrate in conto capitale (da 9,4 a 3,5Meuro), e del 43% i trasferimenti di capitale dalla Regione (da 2,6Meuro a 1,5Meuro) e si azzerano le entrate derivanti da accensioni di prestiti (da 10,7 del 2010).

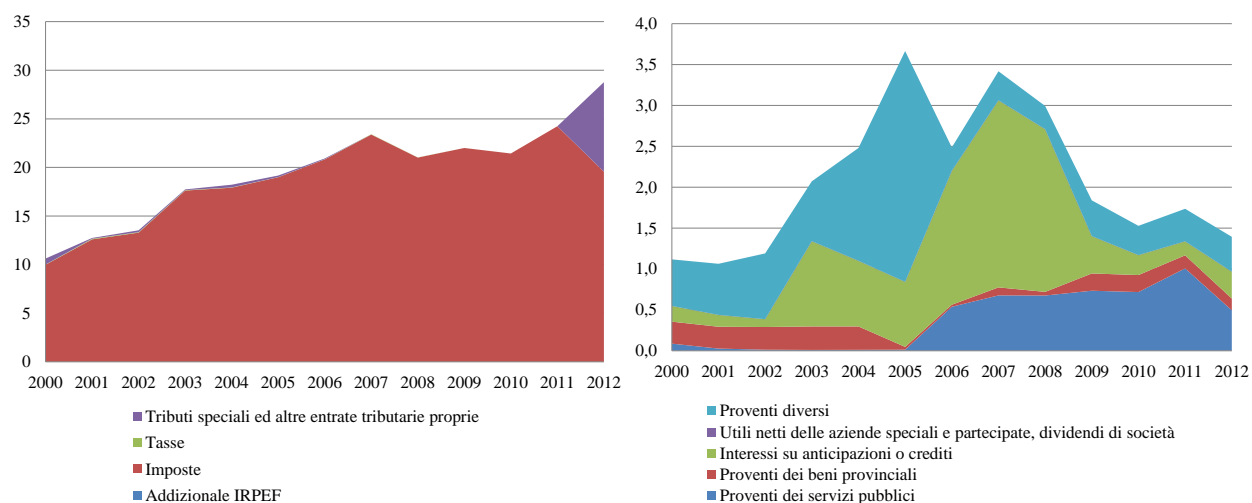
Nel consuntivo di bilancio per il 2012 si riducono rispetto al 2011 i contributi e trasferimenti correnti accertati nel complesso di 2,5Meuro. Inoltre, a fronte di una riduzione del 4% delle entrate in conto corrente rispetto all'anno precedente, si registra una riduzione delle entrate in conto capitale del 75%, a fronte di un bilancio di previsione che prevedeva invece un aumento di questa voce di 39Meuro. Tale circostanza è riconducibile allo slittamento nell'acquisizione dell'ulteriore 51% della compagnia Marsec da parte dell'attuale partner privato, previsto per il 2012 e avvenuto invece solo a fine 2013.

Figura 4 – Entrate (impegni) derivanti da contributi e trasferimenti correnti (sin) e da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Figura 5 – Entrate (impegni) tributarie (sin) e extra-tributarie (dx) (Meuro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

Considerando i volumi del 2000 e del 2012 le entrate tributarie aumentano del 171% (con un incremento delle imposte¹ del 96%) e quelle extra-tributarie aumentano del 25%, grazie ai maggiori proventi dei servizi pubblici (che aumentano da 86mila € a circa 1milione di € nel 2011)

¹ Alle province è attribuito il gettito di due tributi: l'imposta provinciale di trascrizione degli autoveicoli al Pubblico Registro Automobilistico (PRA) e l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli.

per poi ridursi a 0,5Meuro nel 2012) mentre i proventi da beni provinciali² si riducono del 47%. A fronte di questi andamenti le spese correnti aumentano del 54% nell'arco del periodo considerato.

Tra il 2000 ed il 2012 quindi, si registra una crescita delle entrate proprie (+156%), dovuta più all'incremento delle entrate tributarie (+171%) che delle entrate extra-tributarie (+25%).

Così, se consideriamo gli indici di bilancio calcolati sui valori medi nei trienni 2000-2006 e 2007-2012 (tabella 8), si evidenzia da un lato un aumento di autonomia impositiva (22%), e dall'altro un incremento nell'autonomia di finanziare la propria spesa (+19%). Ma mentre si riduce la dipendenza dalle entrate provenienti da contributi e trasferimenti (dipendenza finanziaria), soprattutto da quelli correnti dallo Stato (dipendenza erariale), i trasferimenti correnti regionali sul totale delle entrate correnti continuano ad avere un peso non trascurabile, anzi crescente (+27%), come pure avviene, in generale, per l'incidenza delle spese correnti sul totale delle spese (+76%).

Gli indicatori di bilancio per i trienni 2000-2006 e 2007-2012 evidenziano una sensibile diminuzione del peso delle spese in conto capitale sia sul totale delle spese (-43%) sia, soprattutto, sulla spesa corrente (-70%). In particolare, si riducono del 71% le spese per funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese mentre aumenta l'incidenza di quelle per funzioni generali di amministrazione (64%).

Tabella 8 – Indicatori di bilancio

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Δ%
Autonomia finanziaria (<i>Entrate proprie/Entrate correnti</i>)	0,46	0,55	19%
Autonomia tributaria (o impositiva) (<i>Entrate tributarie/Entrate correnti</i>)	0,41	0,50	22%
Dipendenza finanziaria (<i>Entrate da contributi e trasferimenti/Entrate correnti</i>)	0,54	0,45	-16%
Dipendenza erariale (<i>Entrate da trasferimenti correnti dello Stato/Entrate correnti</i>)	0,33	0,20	-41%
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul totale delle entrate correnti	0,20	0,25	27%
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	0,31	0,54	76%
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	0,64	0,37	-43%
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	2,53	0,76	-70%
Spesa funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 1 / Spese correnti</i>)	0,27	0,26	-1%
Peso relativo delle funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale spesa corrente (<i>Spesa Tit. I, funzione 9 / Spese correnti</i>)	0,11	0,09	-18%
Spesa per funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale generale delle spese (<i>Spesa Tit. I e Tit. II funzione 1 / Totale generale delle spese</i>)	0,12	0,20	64%
Spesa per funzioni nel campo dello sviluppo economico sul totale generale delle spese (<i>Spesa Tit. I e Tit. II funzione 9 / Totale generale delle spese</i>)	0,31	0,09	-71%
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie (<i>Entrate proprie/Spese correnti</i>)	0,51	0,60	18%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del Ministero dell'Interno

In sintesi, ciò che si nota nella gestione del bilancio provinciale è, quindi:

- un incremento nel tempo delle spese di amministrazione e di gestione;

² I proventi dei beni provinciali riguardano principalmente i redditi provenienti dal patrimonio dell'ente, come ad esempio i canoni locativi, le entrate gli interessi attivi sulle giacenze di cassa, gli utili derivanti da partecipazioni azionarie possedute dalla Provincia e gli utili che derivano dal ricorso.

- una riduzione sostanziosa del rapporto tra spese in conto capitale e spesa corrente;
- una maggiore capacità di finanziare le spese correnti con entrate proprie, di parte sia tributaria che extra-tributaria.

3.2 Le risorse aggiuntive

La Provincia di Benevento è riuscita nei due periodi di riferimento qui considerati (2000-2006 e 2007-2013) a maturare una notevole esperienza di progettazione, gestendo risorse aggiuntive rispetto a quelle di bilancio, anche in partnership con altri soggetti, non solo locali, sia nell'ambito di programmi nazionali (patti territoriali) che comunitari (Interreg, Life, Urban) (cfr. Tab. 10).

L'esperienza più significativa, sia per l'importanza delle risorse finanziarie gestite che per i risultati ottenuti in termini di realizzazioni, riguarda, tuttavia, il primo tra i due periodi considerati e si sostanzia principalmente in 3 filoni di attività:

- l'attuazione su delega della Regione degli interventi finanziati dal fondo agricolo nell'ambito del POR Regionale, che ha riguardato circa 321Meuro;
- la gestione dei progetti integrati previsti dal POR Fesr per un ammontare complessivo di 166Meuro sul FESR e 8,6Meuro sul FSE;
- i patti territoriali nazionali, per un ammontare complessivo di 119Meuro;

Per l'analisi dell'esperienza di attuazione degli interventi Por agricoli si rimanda al paragrafo 5. Nell'attuale programmazione l'ammontare delle risorse gestite direttamente dalla provincia si riduce in maniera drastica, soprattutto per il venire meno della delega Regionale per le misure di sviluppo rurale. La provincia recupera un ruolo sugli interventi per le aree rurali nell'ambito dei PIRAP (progetti integrati rurali per le aree protette) e dei PIF (progetti integrati di filiera), entrambi previsti dal PSR regionale. Nell'ambito del POR FESR, inoltre, l'amministrazione provinciale implementa una serie dei progetti (Art Sannio Campania) sui temi della valorizzazione storico culturale e della sicurezza del territorio (ripristino sedi stradali, regimazione delle acque, opere di presidio e consolidamento). Con fondi FAS vengono invece realizzati, su delega della Regione, interventi finalizzati al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e all'implementazione della raccolta differenziata.

La partecipazione ai progetti Interreg (quattro in totale per un totale di circa 4.5Meuro), assume una valenza strategica nell'intero periodo considerato non tanto in termini di risorse gestite, quanto perché consente alla provincia di confrontarsi con partner di altri paesi. In due casi la provincia ha assunto inoltre il ruolo di soggetto capofila.

Va evidenziato che le risorse aggiuntive gestite dalla provincia, passano tra i due periodi di programmazione dal 71% al 18% delle entrate/spese di bilancio e dal 102% al 40% delle spese in conto capitale per l'intero periodo 2000-2012, se rapportate alle spese in conto capitale per funzioni di sviluppo locale (beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico).

Tabella 9–Risorse finanziarie direttamente gestite dalla Provincia di Benevento

Categorie di programmi	Delega regionale o bando competitivo	Risorse finanziarie pubbliche 2000-2006 (migliaia €)*	Risorse finanziarie pubbliche 2007-2013 (migliaia €)**
1. Misure dei Piani di sviluppo rurale	Delega	320.893,81	55.000,00
2. Misure del Programma Operativo FSE	Delega	8.590,50	–
3. Misure del Programma Operativo FESR	Bando competitivo	166.500,00	12.261,00
4. Misure del Programma Fondo Pesca	Delega*	2.500,00	3.000
5. Patti territoriali generalisti	Bando competitivo	94.000,00	–
6. Patti territoriali agricoli	Bando competitivo	25.260,00	–
7. Contratti di programma	–	–	–
8. Altri programmi integrati di sviluppo locale (regionali)	Bando competitivo	–	6.100
9. Programmi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate)	Delega	–	3.165
10. Progetti INTERREG	Bando competitivo	3.100,00	1.317,00
11. Progetti LIFE	Bando competitivo	–	1.340,00
12. Progetti URBAN	Bando competitivo	100,00	–
13. Altri programmi:			
- Equal			
- Interact			
- South-East Europe (SEE)	–	–	–
14. Altri finanziamenti:			
- Pacchetti anticrisi per attività produttive	–		840,00
TOTALE		620.944,31	83.023,00
% sul totale generale delle entrate/spese di bilancio		71%	18%
% su totale delle spese in conto capitale		102%	40%
% sulle spese in conto capitale per sviluppo locale***		180%	97%

* Nel 2000-2006 la Delega sulle misure di sviluppo rurale ha riguardato il POR per 313 milioni di euro e il PSR per 8 milioni di euro.

** Per il periodo 2007-2013 non è stata attribuita alla provincia una delega, ma un avalimento.

*** spesa in conto capitale per funzioni in materia di beni culturali, turismo, tutela ambientale, politiche sociali e sviluppo economico.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Provincia di Belluno e Ministero dell'Interno

4. RELAZIONI TRA PROVINCIA E ATTORI LOCALI

4.1 La Regione

La Regione Campania non ha avuto un approccio organico al decentramento provinciale, limitandosi tendenzialmente a dare attuazione agli indirizzi nazionali laddove richiesto. Inoltre, nel periodo di riferimento considerato, a parità di materie delegate ha modificato le politiche di bilancio e ridotto i trasferimenti. Per quel che riguarda l'attuazione dei programmi comunitari, infine, nel passaggio tra le due programmazioni (2000-2006 e 2007-2013), si è ridotta sostanzialmente la portata delle risorse gestite dalla provincia. Ciò ha comportato un'evidente perdita di autorevolezza e legittimazione della Provincia nei confronti del territorio di competenza, una riduzione delle risorse potenziali in entrata. Inoltre, gli uffici ad hoc che erano stati creati per la gestione delle misure POR 2000-2006 sono stati chiusi.

Dal 2010 in poi, inoltre, si ha un mutamento nel quadro politico a livello regionale: Benevento ha un'amministrazione di centro sinistra e al governo della Campania c'è una coalizione di centro-destra. Mentre rimangono sostanzialmente invariate le deleghe, cambiano le strategie della Regione per le politiche di bilancio, con particolare riferimento al trasferimento delle risorse verso il Bilancio provinciale. Si riducono le risorse e si registra una maggiore lentezza nel loro trasferimento. Tale situazione acuisce i disagi nella gestione delle attività da parte della provincia che fatica a trovare liquidità con conseguenti difficoltà anche nel far fronte al pagamento dei fornitori. Dal 2001 al 2010 la situazione è stata stabile, periodo che coincide con la giunta del presidente Bassolino. Dopo il 2010 i trasferimenti si riducono: ad esempio nel settore dei trasporti è stato applicato un taglio lineare del 9,1%, pari a 3 milioni di euro annui, successivamente ritenuto illegittimo dal tribunale amministrativo. Questo ha comunque creato problemi: ad esempio non si è potuto fare un bando per il gestore unico perché l'importo disponibile non era sufficiente.

Nel settore della forestazione, delegato dalla regione dal 1989, i fondi per gli stipendi dei 48 operai forestali e del piano antincendio boschivo venivano stanziati e trasferiti dalla regione, che li finanziava con mutui regionali accesi attraverso la cassa depositi e prestiti. Dal 2010 in poi questa prassi viene meno e, il governo regionale, dal momento che non ha fondi da destinare a questa materia in bilancio, con apposita Legge regionale del 2010, indica agli enti delegati di finanziare questa materia reperendo economie su altre materie agricole o utilizzando i fondi FAS.

Le economie utilizzabili dalla provincia e destinabili a tale materia ammontano a un milione e 100mila € che però non possono essere impegnati e spesi per l'esigenza di rispettare il patto di stabilità, esigenza che rende di fatto impossibile pagare gli operai forestali.

Il patto di stabilità individua i livelli di riferimento da non superare nei pagamenti come percentuale rispetto alle previsioni di bilancio. Ad esempio i capitoli di bilancio: "rappresentanza, comunicazione e spese istituzionali" non possono superare il 20% del 2009. Anche in presenza di risorse disponibili, le somme impegnate non possono essere spese. Si tenga presente che non rispettare il patto di stabilità porta a una multa pari allo sfioramento del patto stesso. L'amministrazione viene a trovarsi, così, in una situazione di stallo causata dall'irrigidirsi delle regole di bilancio e che rischia di ripercuotersi sul regolare esercizio delle funzioni ordinarie dell'Ente.

4.2 Gli attori locali

In materia di rapporti tra la Provincia e gli attori locali l'esperienza pregressa è molto positiva e trova due principali momenti di sintesi nel corso del decennio considerato. Il primo lo si individua nell'azione di governance e ascolto del territorio posta in essere in occasione dell'attuazione delle misure rurali del POR 2000-2006 (cfr. paragrafo 5), che verrà analizzato nel caso studio presentato nel paragrafo 5. Il secondo si sostanzia nel Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato definitivamente dalla Regione Campania nell'ottobre del 2012.

Nel primo caso la visione strategica della Provincia ha consentito di ottimizzare i risultati e coordinare l'azione degli altri enti coinvolti (organizzazioni di categoria, Comunità Montane, Comuni) verso il raggiungimento di un obiettivo condiviso di sviluppo delle aree rurali. Gli attori locali riconoscono il ruolo chiave sul piano politico e finanziario svolto dalla Provincia nel periodo 2000-2006 e ne lamentano l'indebolimento come conseguenza del ridimensionamento del processo di delega nella programmazione attuale.

Il PTCP nel suo iter di formulazione ha previsto diversi momenti di ascolto del territorio, atti a garantire la partecipazione degli attori locali. In particolare sono stati organizzati 5 seminari di confronto con rappresentanti, politici ed istituzionali, degli enti, degli ordini e collegi professionali e delle associazioni di categoria. Inoltre, sono state attivate le conferenze di copianificazione con lo scopo di garantire il dialogo con il territorio, attraverso il coinvolgimento delle istituzioni locali e di tutti i soggetti interessati.

Le comunità montane nel beneventano attualmente sono quattro, ma è in corso di discussione una legge regionale di riordino. I rapporti tra Provincia e comunità montane nel periodo di riferimento hanno riguardato principalmente il dissesto idrogeologico e la prevenzione degli incendi boschivi. Su queste materie si sono realizzate sinergie tra gli Enti in questione, sulla base di accordi e convenzioni. Sul fronte dei rapporti con i comuni, è stata recentemente creata anche una Conferenza dei Sindaci che funziona come organismo di ascolto.

Su problematiche di interesse per territori specifici (ad es. sulla crisi del polo tessile di Airola) o per l'intera provincia (ad esempio sul riordino delle province) vengono attivati tavoli di confronto inter-istituzionale, presieduti dal Presidente della Provincia, coinvolgendo a seconda dei temi trattati, i comuni, la camera di commercio, i sindacati, le organizzazioni professionali e i rappresentanti parlamentari del territorio (deputati e senatori nazionali e comunitari e consiglieri regionali). Obiettivo di questi tavoli è la ricerca di soluzioni operative per risolvere una situazione di crisi, anche attraverso il trasferimento di istanze e la proposizione di idee e progetti a livello nazionale o regionale.

4.3 I partenariati di progetto

La Provincia di Benevento è stata ed è partner in numerosi progetti europei (Interreg, Life, Urban) e Nazionali (Patti territoriali, PIT, PIF, PIRAP), ed ha acquisito una grande competenza nella progettazione e gestione che ha fatto sì che in molti casi la provincia assumesse il ruolo di soggetto proponente e capofila.

L'Agencia Sannio-Europa, fornisce alla provincia supporto tecnico-organizzativo nelle attività di informazione e promozione di programmi e progetti comunitari e/o finanziati tramite i fondi comunitari, al fine di innalzare la quota di acquisizione dei finanziamenti europei a favore della Provincia di Benevento e degli altri enti locali e territoriali. L'agenzia cura anche la progettualità e i rapporti con i potenziali partner e l'assistenza tecnica nelle fasi attuative. Questa modalità garantisce una maggiore dinamicità dell'azione dell'Ente.

La scelta dei partner dipende soprattutto dalla tematica: per il filone di valorizzazione turistica basata su risorse naturalistico-ambientali ricorrono come partner diversi parchi regionali e nazionali campani (nei PIRAP i parchi regionali del Taburno e del Matese, per Interreg il Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano). Sui temi di sviluppo locale le organizzazioni di categoria sono partner ricorrenti, così come sulla valorizzazione enogastronomica sono sempre presenti le comunità montane. Nei progetti integrati nazionali sono sempre presenti come partner i comuni. Per svariati progetti su cultura, turismo e enogastronomia sono state allacciate relazioni con partner di altre Province Campane. Nell'ambito di Interreg i partner provengono dall'area del mediterraneo (quasi sempre la Grecia, ma anche Malta e Cipro). Le tematiche maggiormente sviluppate sono la promozione turistica, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'enogastronomia e le filiere locali.

In alcuni casi il valore aggiunto delle esperienze progettuali va ricercato nella sperimentazione di nuove modalità di scambio tra i soggetti coinvolti. Ad esempio, l'esperienza del patto territoriale di Benevento si caratterizza per la creazione di un meccanismo permanente di concertazione tra i soggetti locali dello sviluppo, che ha tra l'altro consentito di introdurre criteri di flessibilità del mercato del lavoro. Il giudizio sul patto è estremamente positivo e il CNEL lo ha considerato un modello di concertazione tra gli attori dello sviluppo locale.

5. L'INTERVENTO DELLA PROVINCIA NELLA GESTIONE DELLE MISURE DI SVILUPPO RURALE PREVISTE DAL POR CAMPANIA 2000-2006

Questa parte del rapporto di analisi focalizza l'attenzione sul ruolo svolto dalla Provincia nell'attuazione delle misure di sviluppo rurale del programma operativo regionale 2000-2006, al fine di esaminare la funzione svolta nell'animazione a livello locale, nella capacità di catalizzare la domanda e i fabbisogni del territorio, gli strumenti di policy utilizzati e gli effetti generati dall'intervento provinciale.

Il caso di Benevento ha rappresentato un esempio di buona prassi nell'attuazione delle politiche rurali in Campania nella scorsa programmazione, sia per gli elevati livelli di spesa che per la capacità di realizzare investimenti nella diversificazione dell'economia rurale, in ambiti territoriali tra i più marginali a livello regionale.

In particolare, sarà preso in esame il modello organizzativo creato a livello provinciale per l'attuazione degli interventi, le iniziative di promozione e animazione messe in campo dalla provincia, l'impianto della politica in questione e i principali risultati ottenuti in termini di interventi realizzati.

5.1 Le soluzioni organizzative adottate

La Provincia di Benevento è stata coinvolta dalla Regione già nella fase di programmazione degli interventi del fondo agricolo del POR. Essa ha contribuito con uno studio finalizzato a individuare le necessità del settore e del territorio provinciale e a fornire elementi utili, nella fase di impostazione dei bandi, a calibrare gli interventi nelle aree rurali rispetto ai fabbisogni territoriali. L'azione della provincia si è fondata su una visione di sviluppo basata principalmente sul rafforzamento dei servizi essenziali, la diversificazione economica dei territori e la valorizzazione dei borghi rurali.

Per la gestione delle misure del POR 2000-2006 l'amministrazione provinciale ha adottato un modello di governance basato sulla ricerca di interazioni e sinergie con gli altri enti operanti sul territorio. Ad esempio per quel che concerne gli interventi volti al finanziamento di servizi essenziali per la popolazione rurale, la Provincia ha sottoscritto con largo anticipo rispetto all'emanazione dei bandi un protocollo di intesa con le Aziende Sanitarie Locali (ASL), volto ad individuare le zone in cui realizzare determinati interventi (installazione di defibrillatori e creazione di centri per il telesoccorso), in relazione al deficit di servizi esistente.

La scelta di decentramento fatta dalla Regione per l'attuazione del POR agricoltura ha permesso di operare con la massima efficienza. Al raggiungimento di questo risultato ha sicuramente contribuito il potenziamento della struttura interna provinciale (in particolare dell'Ufficio Agricoltura) con l'inserimento di personale preparato proveniente da altre istituzioni e la creazione di uffici ad hoc per gestire l'attuazione delle misure di intervento delegate dalla Regione.

L'opera di informazione sul nuovo strumento di accesso ai fondi comunitari per lo sviluppo rurale è stata capillare sul territorio ed è iniziata con grande anticipo rispetto alla pubblicazione dei bandi. Oltre agli incontri aperti al pubblico, tenuti in tutti i comprensori della provincia, di

fondamentale importanza è stata l'azione di formazione degli attori coinvolti nell'attuazione svolta dal Formez, che ha loro permesso di operare con competenza, capacità e tempestività. La mole di domande di aiuto pervenute e finanziate è stata tale da fare del caso di Benevento un esempio di buona prassi nell'attuazione delle politiche rurali.

I risultati ottenuti sono riconducibili da un lato al forte fabbisogno di intervento dei territori rurali beneventani dall'altro alla azione organizzativa dell'amministrazione provinciale promossa su vari fronti: il potenziamento dell'organico afferente all'ufficio Agricoltura, la capacità di ascolto dei fabbisogni degli attori locali, il capillare lavoro di formazione svolto in anticipo rispetto all'avvio dell'attuazione degli interventi, il coordinamento e l'interazione con le altre istituzioni presenti sul territorio. Un aspetto ulteriore va cercato nella visione degli amministratori sulle potenzialità evolutive delle aree rurali.

Il bilancio dell'esperienza è senz'altro positivo e avrebbe suggerito un percorso di ulteriore delega delle funzioni. Tuttavia, nella programmazione 2007-2013 si è ridotta sostanzialmente la portata delle risorse gestite dalla provincia, con una sostanziale perdita della capacità di incidere sull'evoluzione del territorio di competenza e, con la chiusura degli uffici creati ad hoc, una perdita del know-how acquisito in passato.

5.2 Il quadro degli interventi finanziati e i principali risultati ottenuti

Le misure per l'agricoltura e lo sviluppo rurale gestite dalla provincia di Benevento nell'ambito dell'attuazione del POR Campania sono riconducibili a cinque macro-tipologie di intervento:

- Ammodernamento delle strutture di produzione agricole e di trasformazione e commercializzazione. Si tratta di misure a forte connotazione settoriale e che rappresentano gli interventi più tradizionali ormai attuati da decenni in tutte le regioni;
- Salvaguardia ambiente che racchiude due misure: sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali e interventi nelle aziende silvicole a scopo produttivo;
- Diversificazione dell'attività economica a livello aziendale e di area. Si tratta di misure che perseguono l'obiettivo di sviluppare fonti alternative o integrative di reddito nelle aree rurali.

Infrastrutture e servizi che comprendono tutti gli interventi volti ad accrescere la dotazione infrastrutturale e di servizi delle aree rurali per le attività produttive (agricole e non) e per la popolazione rurale.

Tabella 10 – Le risorse gestite dalla Provincia di Benevento per tipologia di intervento

codMisura	Misura	AMBIENTE SETTORE TERRITORIO	Macro-tipologia di intervento	Risorse pubbliche erogate (migliaia €)	% su totale risorse regionali erogate dalle Province
4.8	Ammodernamento strutturale delle aziende agricole	*	Ammodernamento	68.424	34,6
4.10	Ricomposizione fondiaria	*	Ammodernamento	3.224	33,4
4.15	Primo insediamento dei giovani agricoltori	*	Ammodernamento	22.075	32,6
	TOTALE AMMODERNAMENTO			93.723	34,1
1.3	Sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali	*	Salvaguardia ambiente	45.394	24,7
4.17	Interventi nelle aziende silvicole a scopo produttivo	*	Salvaguardia ambiente	5.438	24,8
	TOTALE AMBIENTE			50.832	24,7
4.12	Interventi per il miglioramento dei villaggi rurali e per la protezione e la tutela del patrimonio rurale	*	Diversificazione	69.508	55,0
4.13	Interventi per favorire la diversificazione delle attività agricole e lo sviluppo di quelle affini allo scopo di implementare fonti alternative di reddito	*	Diversificazione	3.885	29,0
4.14	Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	*	Diversificazione	9.667	23,3
	TOTALE DIVERSIFICAZIONE			83.060	45,9
4.20	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	*	Infrastrutture	59.876	47,3
4.22	Interventi a sostegno dell'acquacoltura, maricoltura e piccola pesca costiera e adeguamento delle strutture portuali (Fondo SFOP)	*	Infrastrutture	2.327	4,4
4.11	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	*	Servizi	13.954	45,2
	TOTALE INFRASTRUTTURE E SERVIZI			76.157	36,1
	TOTALE GENERALE			303.772	34,8

Fonte : Elaborazioni Inea su dati attuazione POR 2000-2006

Gli interventi realizzati assumono in molti casi una valenza settoriale ma non mancano investimenti e aiuti orientati al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale e di uno sviluppo basato sulle risorse e sugli attori locali, attento alla qualità della vita delle popolazioni rurali. La tabella 5.1 riporta le risorse gestite dalla provincia di Benevento per misura e grado di orientamento verso obiettivi settoriali, territoriali e ambientali.

Appare evidente la notevole utilizzazione delle risorse finanziarie messe a disposizione dal POR Campania (il 35% delle risorse complessivamente delegate alle province) con una concentrazione di interventi ancora maggiore (tra il 45% e il 55%) nelle principali misure volte

alla riqualificazione dei piccoli borghi e al miglioramento della dotazione infrastrutturale e di servizi nelle aree rurali (4.11; 4.12; 4.20).

Un ulteriore dato da considerare è la capacità dimostrata di convogliare risorse verso i sistemi territoriali più deboli, caratterizzati da rarefazione della popolazione (misurata da bassa densità abitativa) e marcati processi di invecchiamento della popolazione. Infatti, dalla valutazione del QCS 2000-2006 con riferimento allo sviluppo rurale è emersa, attraverso l'analisi di studi di caso, la forte capacità di attrarre risorse da parte delle aree interne e montane più deboli della provincia, ricadenti nell'ambito delle comunità montane del Fortore e dell'Alto Tammaro (Falessi, Galiotta, Marotta, 2007).

La valutazione ha messo in luce come tali risultati siano stati raggiunti grazie anche all'azione di *governance* per l'attuazione delle misure posta in essere dalla provincia di Benevento. Infatti l'Ente provincia ha risposto in modo consono alle richieste di qualificazione del personale ed alla gestione degli interventi. In particolare si è creata una filiera di conoscenze all'interno dell'istituzione provinciale, capace di interfacciarsi con il livello regionale e di dialogare con il territorio. In questo modo si è dato vita ad un circolo virtuoso che ha consentito un'ottima pubblicizzazione a livello locale sugli interventi finanziati e, grazie alla buona azione amministrativa svolta dalla provincia e al forte interesse sulle azioni comunitarie da parte dei tecnici e della popolazione, ha reso possibile il finanziamento di un intervento massiccio anche nelle aree più deboli.

La principale criticità da superare per lo sviluppo di queste aree rimane la scarsa integrazione tra gli interventi aggiuntivi afferenti a fondi diversi. La via da seguire sta nella creazione di una progettualità comune, che colleghi l'intervento per lo sviluppo rurale in queste aree, da solo insufficiente a frenarne lo spopolamento, con quello degli altri fondi e con l'azione ordinaria sui servizi essenziali e le politiche a favore del lavoro.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso dell'ultimo decennio, la Provincia di Benevento ha svolto, oltre alle funzioni storiche legate alla viabilità e all'edilizia scolastica, alla forestazione anche funzioni concernenti la pianificazione territoriale, l'ambiente, il lavoro, il turismo, la difesa del suolo, la protezione civile e la realizzazione di interventi per lo sviluppo rurale.

La Provincia nell'esercizio delle sue funzioni (deleghe per l'attuazione di programmi regionali, formulazione PTCP, tavoli anticrisi) si è dimostrata in grado di gestire processi di governance multilivello mettendo intorno ad un tavolo tutti i soggetti locali rilevanti e coordinando progetti e attività sul territorio in una logica di sistema. Si tenga presente che nel territorio provinciale non risultano al momento unioni formali di comuni che tra l'altro sono disegnate per la gestione dei servizi associati ma non per coordinare attività, creare sinergie e ideare percorsi di sviluppo di lungo periodo, su scala provinciale.

Dalle evoluzioni recenti emergono, tuttavia, alcune contraddizioni. A fronte di un progressivo e sempre più rilevante trasferimento di funzioni si è verificata una riduzione delle risorse per espletarle, derivante da un irrigidimento delle regole di bilancio, con conseguenti problemi di gestione anche delle spese ordinarie (es. pagamento stipendi operai forestali). Inoltre, la Provincia di Benevento deve interfacciarsi con una Regione che anche se non centralistica, non ha espresso un disegno unitario nel processo di decentramento agli enti territoriali, comprese le province. Indipendentemente dal processo di riforma complessivo, tuttavia, la Regione nel corso della passata programmazione ha consentito alla Provincia di assumere un ruolo importante nell'ascolto di fabbisogni territoriali e nella gestione degli interventi per lo sviluppo rurale. Negli ultimi anni il quadro si complica: il processo di delega subisce una battuta di arresto e l'attuazione delle politiche di sviluppo rurale ritorna nelle mani della regione.

Tutto ciò ha sostanzialmente ridotto la possibilità da parte della provincia di incidere sui processi di consumo delle politiche rurali a livello provinciale e di orientare il flusso delle risorse finanziarie sui territori più bisognosi.

Il ruolo della Provincia in un territorio debole quale il beneventano, come evidenziato nel paragrafo 5.2, è risultato fondamentale nel corso della passata programmazione nel dare una risposta ai fabbisogni di intervento delle aree più interne e marginali. Il venire meno della possibilità per la Provincia di agire come catalizzatore sul territorio, grazie alla leva rappresentata dalla delega di risorse finanziarie, lascia un vuoto non colmabile al momento da altri soggetti. Da quanto emerso nel corso dei focus group, è risultato evidente che gli attori locali hanno vissuto questo passaggio come una perdita, perché implica una minore possibilità di incidere sulle traiettorie di sviluppo dei loro territori.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Falessi A, Galietta M., Marotta G. (a cura di) (2007), Consumo di Politiche e prospettive delle aree rurali nel Mezzogiorno d'Italia: Lo sviluppo rurale in Campania dal 1994 al 2006, Franco Angeli.

OECD (2009), Rural Policy Reviews: Italy, OECD Publishing.

Ministero Economia (2006), Valutazione indipendente intermedia Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, Vision & Value – London School of Economics and Political Science.