

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**DISTRETTI RURALI ED AGRO-ALIMENTARI DI QUALITA':
IL MANIFESTO DI MATERA ALLA LUCE DELLE NUOVE
POLITICHE DI SVILUPPO RURALE**

Osservazioni e proposte

Assemblea

29 marzo 2007

INDICE

Iter del documento	pagina 1
osservazioni	pagina 2
proposte	pagina 6
allegato	pagina 11

I ter del documento

Il presente testo di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria è stata curata dal gruppo di lavoro sulla programmazione economica e sociale regionale, costituito nell'ambito della Commissione per il federalismo, per le politiche di sviluppo delle Regioni e per la concertazione (IV).

Lo schema è stato approvato all'unanimità dalla Commissione IV nella seduta del 20 febbraio 2007.

Il testo di Osservazioni e Proposte è stato definitivamente approvato all'unanimità dalla Assemblea, nella seduta del 29 marzo 2007.

Il percorso compiuto

Il CNEL nel corso della passata legislatura ha approfondito attraverso i lavori della IV Commissione le problematiche relative allo sviluppo locale dei piccoli Comuni. In due convegni a Melfi e a Firenze ha definito i lineamenti di un modello di sviluppo locale centrato sull'esaltazione della ruralità (nell'accezione multifunzionale, intersettoriale ed integrata), quale caratteristica di base da valorizzare.

Infatti con la Conferenza Nazionale, svoltasi a Matera il 10 e 11 Dicembre 2003, si è approvata la relazione di base sul governo del territorio e dell'economia per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Il lavoro è stato compiuto dal CNEL in collaborazione con le Associazioni nazionali degli enti locali (ANCI, AICCRE, Legautonomie, UNCEM, UPI), che hanno organizzato l'incontro e redatto il documento insieme alle Regioni Basilicata e Toscana e con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Successivamente il CNEL, nel corso dell'attuale consiliatura, ha ritenuto di dover proseguire il percorso intrapreso mediante l'organizzazione di un apposito seminario sul tema. Tale seminario si è svolto il 6 dicembre 2006 ed ha costituito un importante momento di confronto. IL documento allegato al testo di osservazioni e proposte in oggetto ha costituito un'utile base di discussione ed esso si rimanda per un approfondimento di alcune tematiche.

Osservazioni

1.1 I piccoli comuni rurali, motore di sviluppo

Lo sviluppo territorialmente equilibrato, già con il Manifesto di Matera, veniva considerato indispensabile per eliminare le esternalità negative connesse alla marginalizzazione dei piccoli Comuni.

Il CNEL, infatti, ha più volte ribadito come l'emarginazione dei piccoli comuni produca enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, la crescita speculativa dei valori immobiliari nei grandi centri, e così via. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che le risorse finanziarie che potrebbero essere dirottate a favore dello sviluppo rurale (nel senso sopra riportato) dei piccoli comuni potrebbero essere più che compensate dal risparmio nei costi a carico della pubblica amministrazione per sanare i danni provocati dalle esternalità negative sopra definite.

Per queste ragioni e per la attenzione che deve essere dedicata ai fenomeni migratori interni, si ritiene che l'intervento pubblico debba essere maggiormente indirizzato al nuovo sviluppo dei territori rurali.

1.2 Lo sviluppo rurale nella politica europea

La comunità europea ha prestato particolare attenzione al tema dei distretti rurali a partire da Agenda 2000.

Questa attenzione si poi è ulteriormente intensificata nell'ambito del periodo di programmazione di cui al QCS 2007-2013.

La UE si è infatti resa conto della necessità di spostare l'attenzione e le relative politiche dalla città alle zone rurali (anche attraverso una ripartizione più equilibrata delle risorse) e si sono conseguentemente predisposte politiche di sviluppo rurale non limitate esclusivamente ad alcune aree-obiettivo, ma estese all'intero territorio nazionale.

L'obiettivo della competitività, conseguente alla globalizzazione, è divenuto prioritario a livello europeo e ha quindi comportato, anche per ragioni di bilancio, da un lato, l'abbandono della politica di sostegno ai prezzi e, dall'altro, il pieno riconoscimento e valorizzazione del territorio rurale come risorsa, esaltandone tutte le potenzialità, non solo quelle agricole.

Indubbiamente questo cambiamento, questa inversione di tendenza, sono avvenute sulla base della "registrazione" del cambiamento stesso del mondo rurale.

Si è quindi collegata tale politica di sviluppo soprattutto a quella ambientale, a quella di salvaguardia della qualità della vita, di attenzione alla sicurezza alimentare, alla diversificazione multi-settoriale delle produzioni.

Più specificamente l'istituzione o, meglio, il riconoscimento dei distretti rurali ha rappresentato il completamento di un percorso che ha caratterizzato la riforma della PAC e che ha registrato, con la legge nazionale di orientamento, un passaggio fondamentale per la modernizzazione del settore agricolo, riconoscendo la multifunzionalità ed il carattere polisetoriale e diversificato dell'economia rurale.

La stessa valorizzazione dell'agricoltura ha infatti richiesto un approccio di tipo integrato (tra produzione agricola, fruizione di beni culturali, turistici ed ambientali e produzioni manifatturiere).

Per ruralità oggi si intende una ampia serie di attività: economiche (artigianato, turismo-agriturismo, fornitura di servizi ambientali-educativi e culturali, valorizzazione dei prodotti alimentari tipici) e di cura degli interessi collettivi (tutela e valorizzazione ambientale e paesaggistica, manutenzione del territorio e del paesaggio, difesa idrogeologica, servizi di manutenzione del verde pubblico, valorizzazione del patrimonio storico-culturale).

Il CNEL intende, ancora una volta, sottolineare la svolta rappresentata da questo nuovo approccio verso una ricollocazione dell'agricoltura in un contesto-obiettivo più generale, di valorizzazione di sottosistemi locali, dove il concetto di multifunzionalità riguarda contestualmente i settori produttivi e il territorio in un quadro di sostenibilità allargata (ambientale, sociale ed economica).

Senza dubbio il rafforzamento dell'integrazione agricolo -non agricolo ha spostato l'attenzione dal settore al territorio, modificando radicalmente le stesse finalità dell'intervento pubblico.

In tale contesto, i distretti rurali ed agroalimentari di qualità risultano essere strumenti di quella programmazione dal basso - che il CNEL ha da sempre promosso - idonei a favorire un processo di sviluppo più complessivo, che parte dal territorio di riferimento per avere effetti riflessi sul sistema economico generale.

A tale proposito, non si può, infatti, non ricordare che circa il 70% del territorio italiano è costituito da piccoli comuni, spesso a carattere rurale o montano.

2.1 I distretti rurali ed agro alimentari di qualità: una opportunità di sviluppo

Le trasformazioni dell'agricoltura e delle aree rurali hanno portato nel tempo alla formazione di una pluralità di sistemi locali di produzione che esprimono una domanda di nuovi strumenti di indirizzo e di governo del cambiamento, strumenti che siano adattabili e flessibili alle specifiche esigenze dei diversi territori.

Il settore agricolo – come sopra evidenziato - è diventato solo una delle molteplici componenti – per quanto essenziale – della vitalità socio-economica delle aree rurali e viene sollecitato a svolgere anche funzioni diverse, quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la salvaguardia della tradizione e della cultura rurale, l'erogazione di servizi (agriturismo, agricoltura sociale, fattorie didattiche, etc.), e per il supporto del quale è sempre più necessario un coinvolgimento diretto non solo dei livelli di governo territoriali, ma anche delle stesse collettività locali e delle Parti sociali.

Ciò richiede un cambiamento istituzionale nella formazione e nella gestione delle politiche e l'affermazione di processi di programmazione flessibili sul territorio e sempre più caratterizzati da meccanismi di *bottom-up*, che possano far leva sull'adozione di procedure amministrative e che favoriscano l'animazione, l'accelerazione della spesa e il monitoraggio degli interventi.

Secondo tale prospettiva gli attori locali (imprese, cittadini, istituzioni, sistema delle rappresentanze) sono chiamati ad elaborare strategie e percorsi di sviluppo che consentano di valorizzare le risorse locali in un quadro di maggiore competitività tra sistemi regionali e locali, per l'acquisizione e l'utilizzazione delle risorse.

Negli ultimi anni è dunque cresciuto l'interesse per la sperimentazione di nuovi strumenti di intervento nel settore agro-alimentare e nelle aree rurali, strumenti che fanno maggiormente leva sul coinvolgimento attivo degli operatori privati e pubblici su scala territoriale delimitata.

In questo contesto particolare attenzione è stata riservata, sia dal mondo scientifico che dagli operatori pubblici e privati, agli strumenti "distrettuali", sull'onda anche delle esperienze dei distretti industriali e dietro l'impulso della Legge di orientamento in agricoltura.

I distretti agricoli, o agro-alimentari, o agro-industriali sono sistemi produttivi caratterizzati dalla presenza di una produzione "tipica" e dalla pluralità delle imprese coinvolte nelle diverse fasi del processo produttivo. Il distretto rurale, invece, estende la portata del concetto fino ad abbracciare l'intera economia rurale sul territorio. Per il distretto rurale quindi la dimensione del prodotto diviene molto sfumata, e assume invece centralità la dimensione territoriale e di interrelazioni tra attori; ciò postula l'abbandono di una visione puramente settoriale e di filiera, per assumere come oggetto la rete di relazioni che si instaurano in un dato territorio tra le diverse componenti dell'agricoltura, l'ambiente nelle sue molteplici articolazioni, e le altre attività economiche ivi presenti, fortemente integrate le une con le altre.

Il Dlgs 18.5.2001 n.57, legge di orientamento, definisce i distretti rurali quali sistemi produttivi locali caratterizzati da una identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali;

sono invece qualificati come distretti agro alimentari di qualità quei sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

Le Regioni provvedono all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari, secondo quanto statuito dal comma 3 del citato D. Lgs.

Il distretto agroalimentare è inoltre qualificato come "di qualità" se viene individuato sulla base dell'orientamento verso una o più produzioni certificate e tutelate (Doc, Docc, Igt, Dop, Igp) o comunque verso produzioni tradizionali o tipiche.

La Legge di Orientamento si limita quindi a individuare le caratteristiche peculiari dei distretti, che dovrebbero rappresentare anche i principi su cui basare le relative normative regionali. Peraltro non si affronta l'aspetto relativo alla governance. Nulla cioè viene stabilito circa le funzioni che possono essere attribuite ai distretti né i criteri di delimitazione e di riconoscimento dei Distretti, né i relativi meccanismi di funzionamento. D'altra parte difficilmente avrebbe potuto essere altrimenti, tenuto conto che la competenza in materia agricola spetta alle Regioni e che ciascuna di esse dovrà provvedere ad integrare lo strumento del Distretto nella propria struttura istituzionale e di distribuzione delle competenze.

2.2 I distretti negli ordinamenti regionali

Il Dlgs 18.5.2001 n.57, demanda l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti rurali alle Regioni e alle Province autonome sulla base delle loro competenze in materia di agricoltura.

Già in occasione del 6 dicembre 2006, si è evidenziato come la traduzione operativa dei concetti contenuti nella legge di orientamento in agricoltura stia avvenendo con tempi e modalità differenziate nelle singole realtà regionali. Infatti non tutte le Regioni hanno al momento assunto una propria normativa in materia di distretti rurali e agroalimentari ; in alcuni casi sono state assunte soltanto deliberazioni "quadro" o sono stati messi a punto disegni di legge . Altre Regioni hanno proceduto al riconoscimento dei distretti rurali e agroalimentari "caso per caso", senza procedere ad un formale recepimento della legge di orientamento.

Le funzioni del distretto richiamate dalle normative regionali, comunque, pur con diversi livelli di esplicitazione e di dettaglio, convergono in larga misura su due principali assi strategici: quello del coordinamento delle politiche, degli strumenti di programmazione e pianificazione e degli strumenti di spesa che a vari livelli interessano il territorio identificato, e quello della proposizione di attività progettuali per il miglior funzionamento del modello organizzativo distrettuale (infrastrutture, strutture, servizi, promozione, formazione, networking).

IL CNEL ritiene che questa frammentazione a livello regionale debba essere risolta, attribuendo al distretto rurale il ruolo di strumento atto a favorire lo sviluppo regionale, oltre a quello del territorio rurale di riferimento.

Proposte

- IL CNEL considera con estremo favore i distretti rurali ed agro alimentari di qualità, quali strumenti di quello sviluppo dal basso da sempre promosso. Pertanto auspica che le Regioni che non hanno ancora adottato una normativa ad hoc, sulla base del dettato della Legge di orientamento agricola, operino quanto prima in tal senso.

Relativamente a questo aspetto, il CNEL ritiene indispensabile contribuire, nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali, alla diffusione delle buone pratiche individuabili a livello regionale-nazionale e comunitario.

- I nuovi strumenti distrettuali infatti, ad avviso del CNEL, possono offrire ai territori la possibilità di dotarsi di meccanismi di concertazione locale e di condivisione di progetti di sviluppo in grado di orientare le dinamiche socio-economiche locali relativamente ad un prodotto, al settore agricolo o all'intero territorio.

Il rafforzamento dei fattori endogeni di competitività richiede un rinnovato impegno da parte di tutti gli attori istituzionali e sociali coinvolti e delle forze economiche presenti nell'area.

Occorre, inoltre, operare tempestivamente affinché in maniera condivisa si definiscano le modalità con cui configurare la governance dei distretti, ovvero l'organizzazione degli interventi di programmazione e di gestione per lo sviluppo di questi sistemi produttivi territoriali, prevedendo anche l'attivazione di meccanismi di concertazione tra pubblico e privato.

Occorre, in altri termini, privilegiare i caratteri dello strumento di governance "settoriale-specifica" orientato al territorio, oppure quelli di strumento di governance dello sviluppo agricolo-rurale volto a favorire all'interno del settore agricolo processi di integrazione con le altre attività e risorse presenti sul territorio e stimolare processi di diversificazione delle attività delle aziende agricole o, infine, quelli di strumento di governance dello sviluppo locale *tout court*.

L'orientamento verso l'una o l'altra scelta richiede adeguati meccanismi di condivisione, affinché venga preferita quella scelta maggiormente in linea con la vocazione territoriale in questione o, viceversa, con un modello di sviluppo predefinito.

Allo stesso modo occorre prevedere meccanismi e sedi di condivisione delle scelte relative alla definizione delle funzioni del distretto, che possono essere più o meno ampie e che comunque devono far parte della programmazione regionale.

- Il CNEL prende atto, con favore, che le politiche in corso di definizione e approvazione sia a livello nazionale (con il Piano di sviluppo rurale nazionale) che a livello regionale (con i singoli piani regionali) appaiono essere fondate su un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità, endogenità e integrazione, con una attenzione alla multifunzionalità dell'agricoltura e alla qualità dei prodotti e del territorio.

A tale proposito si ritiene che debbano essere sollecitate occasioni di riflessione sul modello dello sviluppo rurale di qualità e sui percorsi da

intraprendere per lo sviluppo di vantaggi competitivi basati sulle risorse endogene.

Sottolinea, inoltre, la necessità di orientare l'agricoltura verso quelle strutture e quelle produzioni che rappresentano il perno attorno al quale ruota la compresenza delle diverse attività produttive e di indirizzare maggiori risorse al sostegno di quei settori/attività che caratterizzano il distretto rurale.

- Ulteriore area di approfondimento riguarda la relazione tra lo strumento distrettuale e gli altri strumenti di politica economica che insistono sul territorio (strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione dello sviluppo socio-economico locale).

A livello comunitario gli esempi più importanti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono forniti da:

- l'applicazione del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale attraverso l'implementazione a livello regionale (in Italia) dei Piani di sviluppo rurale e talvolta dei Piani Locali di sviluppo rurale (anche nel Piano Strategico Nazionale si prevede tra l'altro uno strumento, i Progetti integrati territoriali o di filiera, che possono rientrare nella logica del distretto rispettivamente rurale e agro-alimentare di qualità);

- l'attuazione della programmazione dei fondi strutturali (esistono numerose esperienze riconducibili alla logica del distretto come strumento di governance, quali i PISL, i PIT, i PIF, i Piar), dall'IC LEADER;

- a livello nazionale abbiamo avuto l'esperienza della programmazione negoziata (contratti di programma, patti territoriali, etc.);

- a livello locale si hanno i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, il Piano di Sviluppo Regionale e i PASL come strumento di integrazione con la pianificazione territoriale.

Si ricorda inoltre la L 80/05 che ha introdotto la figura dei contratti di distretto quali strumenti per rafforzare, attraverso specifici finanziamenti, la competitività delle imprese localizzate in distretti rurali e agroalimentari.

Sembrerebbe quindi necessario che i vari strumenti siano coordinati ed integrati in un progetto di sviluppo territoriale coerente; su questo punto si richiama l'attenzione di tutti i livelli istituzionali coinvolti.

- Ultimo punto da analizzare è quello relativo alla nuova impostazione di politica industriale, prevista dalla finanziaria 2007 (che riprende Industria 2015). Gli strumenti innovativi ivi previsti sono rappresentati dalla figura delle reti di impresa, da due nuovi fondi (fondo per la competitività e fondo per la finanza di impresa) e dai progetti di innovazione industriale.

In attesa che il governo definisca meglio gli ambiti di intervento, i rapporti tra le reti e i distretti nelle loro varie articolazioni, i contenuti dei progetti strategici, le condizioni strutturali per la identificazione delle reti e il ruolo del partenariato sociale appare doveroso valorizzare – anche relativamente a questo aspetto – il ruolo che deve essere dato al rurale nell'accezione multifunzionale ed integrata sopra esposta.

Risulta infatti di palese evidenza che è anche sulla ruralità che occorre investire per rafforzare i livelli di competitività del sistema Paese, intervenendo con efficacia nei processi di auto-organizzazione del sistema

produttivo. In altri termini si tratta di verificare la praticabilità di favorire – con riferimento ai territori rurali (organizzati o meno in forma distrettuale) - iniziative tese alla costituzione, da parte delle PMI ivi localizzate, di reti di imprese che siano in grado di presentare progetti finalizzati al miglioramento della competitività dei sistemi locali, anche relativamente al commercio estero delle produzioni di eccellenza e con particolare riguardo alle imprese turistiche, nell'ambito dello sviluppo del Mezzogiorno.

ALLEGATO

**IL MANIFESTO DI MATERA ALLA LUCE DELLE NUOVE POLITICHE DI
SVILUPPO RURALE NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE
COMUNITARIA 2007/2013.**

**IL RUOLO DEI DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI
QUALITA'**

Seminario

CNEL, 6 dicembre 2006

INDICE

1. IL MANIFESTO DI MATERA	3
1.1 IL MANIFESTO DI MATERA	5
1.2. IL MANIFESTO DI MATERA E IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI	8
2. IL RAFFORZAMENTO DELL'IMPOSTAZIONE DEL MANIFESTO DI MATERA NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA DELLO SVILUPPO RURALE	9
2.1 IL FONDO UNICO PER LO SVILUPPO RURALE	10
2.2 IL PARTENARIATO SOCIALE	11
3. I DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITA': OPPORTUNITA' PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI RURALI E PER LA COMPETITIVITA' DELLE FILIERE	13
3.1 LE TRASFORMAZIONI DELL'AGRICOLTURA E DELLE AREE RURALI	13
3.2 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE AGRICOLE E DI SVILUPPO RURALE	15
3.3 IL TEMA DELLA GOVERNANCE NELLE POLITICHE AGRICOLE E DI SVILUPPO RURALE	19
3.4 I DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI QUALITA' SECONDO LA LEGGE DI ORIENTAMENTO AGRICOLA	21
3.5 I DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI QUALITA' NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI	26
3.6 I DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI QUALITA' COME STRUMENTI DI GOVERNANCE: FUNZIONI E PROSPETTIVE	28

Il documento è stato redatto avvalendosi della collaborazione del Prof. Alessandro Pacciani, dell'Università degli Studi di Firenze e del Prof. Maurizio Tenenbaum, dell'Università "La Sapienza" di Roma.

1. IL MANIFESTO DI MATERA

Il CNEL nel corso della passata legislatura ha approfondito attraverso i lavori della IV Commissione le problematiche relative allo sviluppo locale dei piccoli Comuni. In due convegni a Melfi e a Firenze ha definito i lineamenti di un modello di sviluppo locale centrato sull'esaltazione della ruralità, quale caratteristica di base da esaltare per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo equilibrato di gran parte dei territori della UE. La ruralità viene assunta, in tale approccio, quale specificità della UE, da valorizzare e sostenere con interventi di politica economica.

Nel nostro Paese, infatti, nella stragrande maggioranza dei casi il mondo rurale coincide con i piccoli comuni che da soli rappresentano il 70% del territorio e il 40% della popolazione. Non tutti ovviamente i piccoli comuni possono essere considerati rurali, come pure diverse appaiono le problematiche relative ai piccoli comuni rurali siano essi montani oppure di pianura o pedemontani. Inoltre, non tutti i comuni di minore dimensione demografica possono essere considerati in ritardo di sviluppo, dipendendo quest'ultimo dal sistema di sviluppo locale nel quale sono inseriti

Purtuttavia, proprio per queste differenziazioni, è possibile, attraverso il concetto di sviluppo rurale, argomentare la necessità di operare con un modello di politica economica che vada al di là di quanto finora perseguito. Fino ad oggi, a parte qualche intervento virtuoso di cui parleremo successivamente, come chiaramente esplicitato nel documento di base sopra citato cui si rinvia, la politica comunitaria di sostegno strutturale allo sviluppo si è attuata attraverso l'identificazione delle aree territoriali in ritardo ad una scala che prevedeva anche, in alcuni casi, un dettaglio sub-urbano nelle aree metropolitane delle grandi città.

Il problema dei piccoli comuni quale soggetto cui finalizzare gli interventi di sostegno non veniva posto in relazione alla scala dimensionale degli stessi, ma al contrario, nel QCS 2000-2006 dell'Italia le misure che ponevano al centro la dimensione dei comuni erano relative *all'asse città*, in particolare, alle grandi città italiane. Le ragioni sono da rintracciare proprio nella crescita dei problemi infrastrutturali e di gestione dei servizi comunali in aree urbane fortemente congestionate, con enormi problemi di assetto del territorio e di degrado socio-ambientale. Problemi, peraltro, connessi proprio alla mancata attenzione nei decenni precedenti allo sviluppo di sistemi locali basati sulla ruralità quale organizzazione territoriale in grado di esaltare le potenzialità e le specificità di gran parte del territorio nazionale. Ruralità, che, come ampiamente argomentato nel citato documento del CNEL, non significa solo agricoltura e agroalimentare, ma multiattività e multisettorialità, in un contesto di sviluppo ecocompatibile che eviti congestioni socioeconomiche e degrado ambientale.

E' apparso, allora, necessario identificare i contenuti e le ragioni di un approccio di politica economica basato anche sulle dimensioni dei comuni (in termini di ammontare di popolazione residente e di estensione del territorio) e, in tale contesto, la definizione di alcune linee di azione indirizzate a

ridurre la situazione di emarginazione dei piccoli comuni, linee di azione che prefigurano un ruolo attivo delle Città e delle altre Istituzioni operanti nel territorio, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Province in primo luogo.

La conclusione del percorso sopra richiamato ha consentito nella Conferenza Nazionale, svolta a Matera il 10 e 11 Dicembre 2003, di approvare la relazione di base sul governo del territorio e dell'economia per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Il CNEL e le Associazioni nazionali degli enti locali (ANCI, AICCRE, Legautonomie, UNCEM, UPI), che hanno organizzato l'incontro e redatto il documento insieme alle Regioni Basilicata e Toscana, con la collaborazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, si impegnarono, in quella sede, a contribuire unitariamente alla più efficiente ed efficace attuazione di tutti gli strumenti della programmazione per lo sviluppo rurale e la crescita dei piccoli comuni.

Sulla base del Titolo V della Costituzione, dell'ordinamento delle autonomie locali, CNEL, ANCI, AICCRE, Legautonomie, UNCEM, UPI si mostrarono disponibili a contribuire ad organizzare un più incisivo intervento dei centri urbani a sostegno dello sviluppo rurale e della crescita dei piccoli comuni.

Per costruire i nuovi assetti territoriali ed economici finalizzati allo sviluppo rurale e alla crescita dei piccoli comuni, si ritenne necessario il rafforzamento organizzato ed istituzionalizzato della collaborazione e della cooperazione tra le Province e le Città capoluogo.

Gli stretti rapporti tra le Città capoluogo e le Province apparivano infatti necessari per la costruzione e il funzionamento del nuovo ordinamento regionale del Titolo V della Costituzione e per l'esercizio delle più impegnative funzioni che i soggetti dei sistemi regionali delle autonomie locali sono chiamati a svolgere per l'armonioso sviluppo di tutto il territorio nazionale che, per il 70%, interessa i piccoli comuni.

Lo sviluppo territorialmente equilibrato nel Manifesto di Matera veniva considerato indispensabile per eliminare le esternalità negative connesse alla marginalizzazione dei piccoli Comuni.

Le esternalità negative in politica economica, come ricordato nel Manifesto di Matera, sono tutto quell'insieme di costi connessi a qualsivoglia attività di produzione e o di servizi che il mercato non è in grado di quantificare in quanto non direttamente imputabile al soggetto che le produce. Non imputabile perché non esistono meccanismi di mercato in grado di attribuire l'onere a chi produce una esternalità negativa. Ne consegue che gli interventi per ridurre il livello di esternalità sono di competenza dell'intervento pubblico, unico soggetto in grado di operare per tale riduzione.

Appare evidente come l'emarginazione dei piccoli comuni produca enormi esternalità negative a carico della collettività, quali: il dissesto idrogeologico

connesso alla mancata cura del territorio per effetto dello spopolamento, la congestione nei grandi centri urbani e i connessi problemi di degrado ambientale, la perdita di identità culturale delle comunità locali, la perdita del valore patrimoniale locale, la crescita speculativa dei valori immobiliari nei grandi centri, e così via. Nel complesso, quindi, i costi connessi all'emarginazione dei piccoli comuni appaiono di consistenza rilevante.

Ne consegue che proporre misure in grado di rivitalizzare i piccoli comuni costituisce non solo una scelta politica economica, ma anche una opportunità in termini di uso razionale delle risorse per il fine ultimo della crescita del reddito e dell'occupazione, anche in un contesto di intervento pubblico orientato al mercato.

In altri termini le risorse finanziarie che potrebbero essere dirottate a favore dello sviluppo rurale dei piccoli comuni potrebbero essere più che compensate dal risparmio nei costi a carico della pubblica amministrazione per sanare i danni provocati dalle esternalità negative sopra definite.

1.1 IL MANIFESTO DI MATERA

Proprio per quest'ultima caratteristica del modello di politica economica europeo, la scelta di operare attraverso lo sviluppo rurale e, in particolare, attraverso i distretti rurali coniuga al contempo l'esigenza di realizzare le condizioni di efficienza delle economie di scala realizzabili nelle città (nella volgarizzazione del linguaggio comune il c.d. effetto città) con la riduzione delle esternalità negative connesse al mancato sviluppo dei piccoli comuni.

Il Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) era stato preceduto qualche anno prima dalla Conferenza organizzata a Cork (novembre 1996) dal Consiglio e dalla Commissione europea che ha adottato una Dichiarazione che definisce gli orientamenti della UE per favorire lo sviluppo delle zone rurali.

A partire da quella presa di posizione è divenuto centrale nel dibattito sulle politiche di sviluppo locale l'obiettivo di dare priorità allo sviluppo rurale e, conseguentemente, soprattutto per l'Italia, alla salvaguardia dei piccoli comuni.

Pur essendo ormai consolidato l'approccio al mondo rurale appare utile ricordare le considerazioni e le indicazioni della conferenza di Cork che ha influenzato molti dei programmi comunitari del QCS 2000/2006.

La prima considerazione riguarda il fatto che lo sviluppo rurale non può essere concentrato esclusivamente sull'agricoltura e la selvicoltura, ma deve interessare tutti i settori socio-economici delle zone rurali. Questo non significa, ovviamente, mettere in secondo piano il ruolo dell'agricoltura che deve comunque rimanere un tramite essenziale per un corretto rapporto tra l'ambiente e la popolazione nella convinzione che esso rappresenta l'unico modo di conservazione di gran parte delle risorse naturali.

La conservazione del patrimonio naturale, il potenziamento delle bio-diversità e dei paesaggi culturali rappresenta peraltro una ricchezza esclusiva dell'Europa rurale, la cui salvaguardia rappresenta un punto di forza per la qualità della vita di tutti i cittadini europei e una occasione per la produzione di reddito legata allo sviluppo individuale e al tempo libero.

In terzo luogo la modifica della PAC, e la conseguente riduzione dei pagamenti compensativi, il progressivo allargamento della UE e l'approfondimento dei processi di globalizzazione richiede una particolare attenzione al mondo rurale, al fine di arginare l'esodo della popolazione indotto anche dalla progressiva perdita di potere di acquisto delle popolazioni rurali rispetto a quelle residenti nelle Città.

Le considerazioni sopra sintetizzate della Conferenza di Cork sono state accompagnate da una serie di indicazioni che hanno determinato politiche economiche che in misura diversa sono state attuate dagli stati membri e nello specifico che a noi interessa dall'Italia.

In particolare il modello di sviluppo rurale della UE, che ricordiamo precede quello del modello sociale di Lisbona, indica chiaramente i lineamenti di un programma di sviluppo rurale.

Si tratta di perseguire una ripartizione più equilibrata delle risorse pubbliche per investimenti, infrastrutture e servizi tra città e zone rurali al fine di evidenziare con forza una preferenza rurale della Comunità.

In tale contesto lo sviluppo dell'agricoltura e la diversificazione produttiva va in primo luogo indirizzata verso un approccio integrato promovendo lo sviluppo di PMI in altri comparti contigui, con particolare riferimento ai servizi rurali, alla gestione delle risorse naturali, al potenziamento delle funzioni ambientali, alla promozione della cultura e della attività ricreative.

Oltre all'integrazione appare necessario procedere anche ad una diversificazione delle attività socioeconomiche delle aree rurali, proprio per la consapevolezza della crescente difficoltà a conservare i redditi delle popolazioni. Si tratta di operare per favorire iniziative pubbliche e private in tutti quei comparti in grado di favorire un interscambio tra le comunità locali, le piccole città e le aree urbane in quei comparti più facilmente localizzabili nelle aree rurali: assistenza tecnica alle imprese, istruzione, formazione, tecnologie dell'informazione e della promozione culturale.

In definitiva, un sistema locale di sviluppo rurale è basato su una articolazione territoriale dove i piccoli comuni seguono un comportamento cooperativo, pur nella loro autonomia istituzionale, contribuendo a delineare un ambiente sociale ed economico dove l'attività agricola non è quella dominante, come nei distretti e nelle filiere agroalimentari, ma risulta complementare con le altre produzioni nel territorio di riferimento.

Non tutti i sistemi locali rurali, d'altro canto, possono essere considerati sistemi di sviluppo locale, lo sviluppo locale viene ad essere raggiunto solo

quando il mercato del lavoro trova nell'area di riferimento le opportunità per potersi autocontenere, nel senso di produrre un quantità di posti di lavoro in grado di assorbire la qualità e la quantità di offerta di lavoro generata dalla dinamica della popolazione locale.

Alla base delle politiche di rilancio dei piccoli comuni, ha agito, dunque, l'idea forza di sviluppo locale, ispirata agli orientamenti comunitari e ancorata a due concetti fondamentali:

- l'assunzione del *territorio come risorsa essenziale per lo sviluppo* o, viceversa, come ostacolo per lo sviluppo. Entro quest'ottica interpretativa il territorio diventa sempre più centrale nelle dinamiche produttive perché è riconosciuto come l'ambiente nel quale nascono e si affermano i fattori della competizione ma anche quale fattore di attrazione di economie e imprese esterne;
- la diffusione della consapevolezza che non sia possibile ragionare di sviluppo economico senza affiancargli la *coesione sociale*, che si pone come il "prodotto" del rapporto di collaborazione tra gli attori locali: amministrazioni pubbliche periferiche, autonomie funzionali (camere di commercio, università, etc.), associazioni industriali e del lavoro, sindacati e altre forze del privato-sociale.

Ne consegue un approccio allo sviluppo rurale basato su tre elementi:

- *Lo sviluppo rurale, in linea con il modello sociale di Lisbona, deve fondare sulle potenzialità locali in termini di prodotti, professionalità e conoscenze.* Ruolo fondamentale dovrà essere esercitato dalle forze sociali e istituzionali locali nella individuazione di progetti e azioni di sviluppo locale. Solo con un approccio di tipo bottom-up sarà possibile per ogni sistema locale identificare il proprio percorso di sviluppo.
- Lo sviluppo rurale dovrà essere, per quanto detto in precedenza, di tipo integrato, non solo agricolo o agroalimentare, ma *multifunzionale e multiattività*. I piccoli comuni dovranno operare nel sistema locale in modo cooperativo e sinergico con le opportunità di sviluppo.
- Al fine di valorizzare il sistema rurale in termini di qualità della vita, e per tale via rafforzare la tendenza in atto, lo sviluppo da perseguire dovrà essere in grado di preservare la riproduzione dell'ambiente salvaguardando le risorse sia ambientali che culturali (*sviluppo sostenibile*). Questo ovviamente non esclude la realizzazione di investimenti industriali anche di dimensioni consistenti, ma implica una verifica attenta dell'impatto ambientale, non solo in termini fisico-biologici, ma anche in relazione agli equilibri sociali connessi con le nuove produzioni.

1.2 IL MANIFESTO DI MATERA E IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI.

Il Manifesto di Matera ribadisce con forza il ruolo del Partenariato istituzionale e sociale al fine di raggiungere gli obiettivi di Lisbona, come pure chiaro nell'impostazione data in quella sede è il ruolo giocato dalle forze sociali motore principale dello sviluppo dei sistemi locali di sviluppo.

Il partenariato sociale e la concertazione nell'impostazione del *Manifesto* rappresentano l'unica via per attuare quelle politiche economiche di sviluppo che sono note come bottom up, che altro non significa che trovare un equilibrio intermedio tra le proposte e le iniziative che provengono dai territori e le indicazioni che provengono dall'alto, nel nuovo ordinamento costituzionale dalla programmazione regionale.

Le possibilità sono molteplici e le esperienze in atto nelle varie regioni sono articolate e differenziate, come differenziati appaiono i modelli di sviluppo socioeconomico che hanno caratterizzato la dinamica delle singole regioni italiane.

La riforma costituzionale del 2001 ha modificato molto le tendenze in atto da parte di quelle regioni che da tempo avevano introdotto procedure e modalità operative, strutturate o meno, di partenariato sociale e/o di concertazione in senso stretto.

La soluzione che allo stato attuale sta dando i migliori risultati e che appare probabilmente la soluzione che sarà adottata in molte regioni e che meglio risponde, tra l'altro, alle esigenze di sviluppo dei sistemi locali rurali, e quindi dei piccoli comuni è quella dei c.d. patti per lo sviluppo e l'occupazione sia a livello regionale che provinciale.

Si tratta di veri e propri programmi di sviluppo economico di medio periodo dove le parti sottoscrittrici si impegnano a cooperare ciascuno per la propria parte e con le risorse disponibili e attivabili per lo scopo, con l'obiettivo finale di raggiungere traguardi prefissati di crescita e occupazione.

I patti per lo sviluppo e l'occupazione costituiscono un ambito che punta alla attuazione di comportamenti cooperativi tra le istituzioni e le forze sociali e produttive, generalmente con la partecipazione delle autonomie funzionali.

Le problematiche specifiche di ciascun territorio componente la regione, o la provincia se si tratta di patti a questa scala territoriale, vengono convogliate in specifici tavoli territoriali, come pure le tematiche settoriali vengono trattate in tavoli specializzati quando queste assumono una importanza strategica per l'economia della regione o della provincia.

I modelli più avanzati hanno realizzato un modello strutturato e proceduralizzato di partenariato e/o di concertazione con le forze sociali e, in alcuni casi con le Autonomie funzionali, identificando i contenuti, le procedure, le modalità operative, le sedi, la composizione delle

rappresentanze, le rispettive competenze, le materie, le tipologie dei pareri da esprimere, il livello territoriale del partenariato e/o della concertazione.

La sottoscrizione dei patti per lo sviluppo in alcuni casi ha prodotto una proceduralizzazione molto spinta che ha definito i vari livelli (tavoli) del dialogo sociale, come pure gli strumenti di monitoraggio e individuazione dei bisogni a livello territoriale, come pure sono stati identificati i momenti e le modalità attraverso le quali procedere alla valutazione critica dei risultati raggiunti.

Come pure strutturate appaiono le modalità attraverso le quali procedere alla modificazione degli obiettivi programmatici qualora la dinamica del sistema socioeconomico richieda un aggiustamento del percorso di sviluppo. In questi casi la programmazione regionale attuata attraverso il DPFER e le leggi finanziarie appare coerente con gli obiettivi programmatici inseriti nei patti per lo sviluppo.

Appare evidente che un approccio del genere appare funzionale all'obiettivo dello sviluppo rurale e dei piccoli comuni, nell'ipotesi che tale obiettivo rappresenti un traguardo importante e condiviso dall'ente regione che, per quanto detto in precedenza, rappresenta l'istituzione titolare della programmazione economica, oltre che, ricordiamo ancora una volta, *titolare* della funzione legislativa. Quest'ultima appare peraltro condizionata dalle competenze attribuite dalla nuova costituzione ai comuni in termini di amministrazione attiva e del principio di sussidiarietà verticale, che attribuisce, di fatto, alla provincia un ruolo strategico per lo sviluppo dei sistemi locali.

2. II RAFFORZAMENTO DELL'IMPOSTAZIONE DEL MANIFESTO DI MATERA NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA DELLO SVILUPPO RURALE.

La riforma della programmazione comunitaria sullo sviluppo rurale è stata definita nell'ambito della *Conferenza Europea sullo Sviluppo Rurale di Salisburgo* nel novembre del 2003 cui dopo una ampia discussione in tutte le sedi nazionali e comunitarie è seguita la emanazione nella seconda metà del 2005 del Regolamento CE 1698/2005.

Il nuovo approccio comunitario sullo sviluppo rurale parte dalla considerazione che le politiche di sviluppo rurale, *in perfetta linea con il Manifesto di Matera*, debbono essere orientate a favorire, in luogo di modifiche strutturali e di modernizzazione del settore agro-alimentare, uno sviluppo in cui la conservazione e la valorizzazione delle risorse ambientali e del paesaggio fossero al centro della strategia di intervento, ma al contempo favorissero la diversificazione economica del territorio rurale nella consapevolezza che la sopravvivenza di molte aree rurali non può più dipendere solo dagli aiuti agricoli, ma anche da un efficace stimolo alla creazione di altre attività economiche e dal sostegno del tessuto sociale.

2.1 IL FONDO UNICO PER LO SVILUPPO RURALE

In tale contesto, la nuova impostazione dello sviluppo rurale ha indotto la programmazione comunitaria a superare l'impostazione preesistente, che vedeva lo sviluppo rurale fare riferimento a finanziamenti provenienti da più fondi, a favore della costituzione di un unico Fondo Europeo Agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), impostazione che tra l'altro era già emersa dalle conclusioni della Conferenza di Cork, ma non era stata ancora recepita da Agenda 2000 (secondo il principio "one programme, one fund").

La creazione del FEASR si inserisce tra l'altro nel progetto più complessivo di riforma degli strumenti finanziari di intervento nell'agricoltura europea, che vede la creazione, accanto al FEASR, anche del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) destinato a finanziare esclusivamente le spese relative alla PAC.

Al nuovo FEASR verrebbero trasferite le risorse in precedenza gestite per lo sviluppo rurale sia dalla Sezione Garanzia sia a quella Orientamento (che attualmente finanzia i POR dell'Obiettivo 1 e il LEADER.). Il Fondo diviene allora l'unico strumento di finanziamento del nuovo Programma di sviluppo rurale di tutte le regioni, siano esse in ritardo o meno di sviluppo.

Un secondo aspetto innovativo della riforma riguarda il passaggio *da una programmazione per progetti ad una programmazione di tipo strategico*. La programmazione 2000-2006 è stata attuata, infatti, con programmi che si spingono ad un livello di dettaglio molto alto, certamente maggiore di quanto venga fatto con i programmi finanziati dai Fondi strutturali che operano per *programmi*. Questo nel corso della programmazione comunitaria 2000/2006 ha portato di fatto ad irrigidire non solo la programmazione ma anche e soprattutto la gestione e il necessario adattamento in itinere della progettazione in corso.

L'introduzione di un approccio basato su un maggiore contenuto strategico (programmi e non progetti), si è sostanziato in quattro componenti strategiche:

1. la prima è relativa alla predeterminazione di un *numero limitato di obiettivi prioritari*, che rappresentano gli assi portanti dell'intervento comunitario per lo sviluppo rurale: competitività del settore agricolo e forestale; gestione del territorio; **diversificazione dell'economia rurale** e qualità della vita nelle zone rurali;
2. la seconda è relativa alla definizione di un *sistema di programmazione* che prevede l'elaborazione di Orientamenti Strategici Comunitari (approvati dal Consiglio), di quelli nazionali, attraverso il Piano Strategico Nazionale (PSN) e, infine, di quelli regionali, attraverso il programma regionale di sviluppo rurale (PRS). L'innovazione introdotta è certamente quella del Piano Strategico Nazionale (PSN), che rappresenta lo strumento per garantire, da un lato, la coerenza tra gli orientamenti comunitari e i PSR nazionali e,

dall'altro, la coerenza tra i Piani nazionali e i PSR, specialmente in quei paesi a forte decentramento regionale.

3. la terza componente dell'approccio strategico è relativa ad *una più chiara distinzione di ruoli tra Commissione e Stati membri*, nel senso che la Commissione si riserva il ruolo di intervenire nella definizione della strategia generale, fissando i principali obiettivi strategici e operando un bilanciamento tra gli stessi attraverso la definizione di un set di indicatori idonei al monitoraggio e alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi stessi; gli Stati membri, d'altro canto, hanno una certa autonomia nel dosare l'importanza degli assi strategici, nel definire le strategie di intervento e le modalità con cui attuarle attraverso il PSN, ivi compresa la determinazione del peso finanziario delle misure all'interno degli assi prioritari;
4. La quarta componente è relativa al *rafforzamento degli strumenti di monitoraggio e valutazione* per verificare annualmente i progressi dei programmi di sviluppo rurale, attraverso la predisposizione di un rapporto annuale nazionale sull'esecuzione dei programmi sulla base di una procedura ben definita di valutazione annuale che viene ad essere definita come un'attività ordinaria da effettuarsi, indipendentemente dallo stadio di realizzazione in cui si trovano gli interventi.

2.2 IL PARTENARIATO SOCIALE

Sulla base dei buoni risultati raggiunti dalla valutazione ex-post del LEADER II si è sviluppata in Europa una intensa discussione su quali contenuti e forme dovesse assumere in futuro il processo di monitoraggio e valutazione della programmazione comunitaria. Le conclusioni della Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo sono al riguardo sufficientemente chiare, in quanto ribadiscono l'importanza, per le future politiche di sviluppo rurale, di mantenere un saldo ancoraggio ad un metodo partecipativo, basato sulla costruzione di partenariati locali e con un approccio intersettoriale.

Il regolamento del Consiglio sul nuovo Fondo per lo Sviluppo Rurale prevede, infatti, un maggior peso dell'approccio fin qui seguito per i programmi LEADER. In particolare:

- la definizione di una specifica sezione all'interno del futuro piano di sviluppo rurale che inserisca organicamente il metodo LEADER nella programmazione ordinaria dello sviluppo rurale;
- la definizione di una soglia minima di dotazione finanziaria per l'implementazione del metodo LEADER (7% dell'intera dotazione del piano di sviluppo rurale);
- il sostanziale mantenimento delle caratteristiche costitutive essenziali del metodo (piani locali, approccio ascendente, partenariato pubblico-privato, approccio multisettoriale e innovatore, cooperazione, reti tra gli attori locali)

e soprattutto della gestione decentrata delle risorse del piano locale, attraverso i GAL;

- la possibilità di utilizzare, all'interno del piano locale, l'intero menu delle misure ammesse a finanziamento dal regolamento comunitario, da quelle più tradizionalmente "agricole" a quelle di diversificazione economica. Al riguardo appare superata in qualche modo la identificazione del LEADER con interventi di carattere immateriale.

3. I DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITÀ: OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI RURALI E PER LA COMPETITIVITÀ DELLE FILIERE

I distretti agro-alimentari di qualità e i distretti rurali sono due nuovi strumenti di intervento sul settore agricolo e sulle aree rurali introdotti recentemente nell'ordinamento nazionale e non ancora pienamente recepiti dalle Regioni. Cosa sono e quali caratteristiche hanno i distretti rurali e agro-alimentari di qualità? Quali funzioni è possibile assegnare ai distretti? Qual è stata l'interpretazione delle Regioni? Quali sono i problemi da risolvere e quali sono invece le prospettive?

Per iniziare a rispondere almeno in parte a queste domande è necessario riflettere sui motivi che hanno portato ad introdurre questi due nuovi strumenti, e che vanno a nostro avviso ricercati nei cambiamenti avvenuti sia all'agricoltura e alle aree rurali che (di conseguenza?) nelle politiche di sostegno all'agricoltura e allo sviluppo rurale.

3.1 LE TRASFORMAZIONI DELL'AGRICOLTURA E DELLE AREE RURALI

Le trasformazioni dell'agricoltura e delle aree rurali hanno portato nel tempo alla formazione di una pluralità di sistemi locali di produzione diversificati in termini di caratteri dominanti, di dipendenza o autonomia, di arretratezza o di sviluppo, di caratteristiche delle produzioni, che esprimono una domanda di nuovi strumenti di indirizzo e di governo del cambiamento, strumenti che siano adattabili e flessibili alle specifiche esigenze dei diversi territori.

Questa maggiore attenzione alle specificità territoriali è il riflesso degli esiti di un processo di trasformazione economico e sociale che hanno vissuto le economie avanzate, e che ha portato in particolare le aree rurali a diventare da aree dominate da un settore agricolo la cui funzione assegnata dal modello di sviluppo economico era essenzialmente quella di produrre alimenti e per il quale era previsto un intervento di stimolo alla produttività dei fattori concepito e attuato dai livelli di governo centrali, ad un settore agricolo che è diventato solo una delle molteplici componenti – per quanto essenziale – della vitalità socio-economica delle aree rurali, che viene sollecitato a svolgere funzioni diverse e molteplici, quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la salvaguardia della tradizione e della cultura rurale, l'erogazione di servizi (agriturismo, agricoltura sociale, fattorie didattiche, etc.), e per il supporto del quale è sempre più necessario un coinvolgimento diretto non solo dei livelli di governo territoriali, ma anche delle stesse collettività locali.

Fino agli anni '60-'70 l'agricoltura era infatti il settore dominante delle aree rurali, mentre era nelle città che risiedevano le basi per la crescita e lo sviluppo del sistema economico e del sistema sociale, grazie alla concentrazione delle attività industriali e a quelle del settore terziario. Rurale e agricolo si presentavano dunque come sinonimi, contrapposti al binomio urbano-industriale. In questa fase e modello di sviluppo, il ruolo

dell'agricoltura e delle aree rurali era individuato soprattutto nella fornitura di alimenti a basso costo e nella cessione di forza lavoro e capitale ai settori che presentavano più elevati livelli di produttività. Coerentemente l'intervento pubblico in agricoltura (non di rurale si parlava) era concentrato sul sostegno dei prezzi e dei mercati, e – seppur con minore intensità - sulla risoluzione di specifici problemi di adattamento e di coerenza rispetto al modello di crescita industriale, attraverso politiche delle strutture. Venivano di conseguenza pensati e implementati interventi di natura soprattutto "settoriale" (agricola), che non richiedevano un particolare adattamento alle specificità territoriali assunte dalle attività agricole, né tanto meno una partecipazione delle collettività locali alla definizione degli interventi. Un intervento, si direbbe oggi, di tipo *top-down*, di natura discendente, concepito e realizzato dall'alto e portatore di un'unica chiave di sviluppo per tutto il territorio, poco flessibile dunque ad adattarsi a specificità locali se non attraverso la predisposizione di un bagaglio di strumenti di "correzione" di situazioni di particolare squilibrio, ma da utilizzare *ex-post* e comunque con risorse perlopiù limitate.

A partire dagli anni '70 si rompe in Italia la monoliticità degli assetti economici e sociali delle aree rurali, ed emergono nuove tipologie di sviluppo più o meno lontane dal modello di crescita industriale e di sviluppo sociale fino ad allora dominante. Il successo dei modelli di industrializzazione diffusa, e dei distretti industriali in particolare, indica in questi anni che esiste un'alternativa al modello della grande industria "urbana", sia dal punto di vista delle modalità di organizzazione delle produzioni, che in particolare da quello della localizzazione delle attività sul territorio. La (grande) città cessa di essere l'unico polo di attrazione delle attività manifatturiere, e le aree rurali si popolano di attività non agricole, dando origine a sistemi produttivi locali differenziati. Parallelamente si assiste anche - in alcuni territori - ad un'inversione di tendenza nei movimenti della popolazione, che per la prima volta tornano ad essere diretti dalle città verso le aree rurali.

L'economia rurale quindi si diversifica: permangono sì aree rurali escluse dalla crescita economica e dallo sviluppo, e ancora dominate da un'agricoltura in via di marginalizzazione, ma ad esse si affiancano aree a sviluppo agricolo intermedio integrate nel sistema economico locale, aree di "campagna urbanizzata" come luogo di residenza, e aree di industrializzazione diffusa. In altri termini, le aree rurali non sono più soltanto luoghi in cui si svolgono solo attività agricole, ma anche luoghi di insediamenti produttivi e di insediamenti abitativi, e infine luoghi di "consumo" del tempo libero.

Cambiano dunque gli assetti socio-economici delle aree rurali, e cambiano anche le funzioni assegnate dalla società all'agricoltura: tutela dell'ambiente (riduzione dell'inquinamento, salvaguardia della biodiversità, tutela idro-geologica, benessere degli animali), tutela dei sistemi socio-economici marginali, della cultura e delle tradizioni, della salute dei cittadini sono alcune delle espressioni più ricorrenti della *multifunzionalità* dell'agricoltura,

assunta a paradigma del nuovo modello di sviluppo agricolo e rurale anche dall'Unione Europea.

Questa nuova attenzione e rivalutazione delle funzioni sociali dell'agricoltura e delle aree rurali porta ad un parziale rovesciamento del giudizio di valore fino ad allora espresso sulle capacità endogene di sviluppo delle aree rurali, e soprattutto di quei territori in cui è stata preservata una specifica caratterizzazione del paesaggio e dell'ambiente in congiunzione con una vitalità sociale e con una attenzione per le vocazioni produttive più specifiche. Nelle situazioni in cui tali caratteri di specificità hanno potuto incontrarsi con le favorevoli evoluzioni degli stili di vita e di consumo, si sono create le condizioni per l'attivazione di dinamiche positive improntate allo sviluppo rurale "di qualità", caratterizzato cioè dalla creazione di una rete di relazioni tra qualità dei beni e dei servizi, dell'ambiente e del paesaggio, orientato al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni locali. La "ruralità di qualità", e al suo interno l'agricoltura di qualità che ne rappresenta una componente essenziale, viene dunque sempre più percepita dalle comunità locali, dalle amministrazioni e dalle imprese come una opportunità di sviluppo. E questo sposta i riflettori sulle risorse interne al territorio rurale, e segna il passaggio da un modello di sviluppo agricolo e rurale prevalentemente "esogeno", ovvero dettato e diretto da forze "esterne" inquadrato su schemi essenzialmente settoriali, ad un modello di tipo "endogeno", che prevede la sollecitazione delle risorse materiali e umane locali in una chiave improntata alla sostenibilità e alla partecipazione delle collettività locali non solo nella gestione delle politiche, ma nella definizione dei percorsi di sviluppo orientato all'integrazione tra le attività economiche sul territorio, alla valorizzazione delle risorse naturali e umane locali, nel rispetto del principio della sostenibilità ambientale e sociale.

3.2. L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE AGRICOLE E DI SVILUPPO RURALE

I cambiamenti intercorsi nelle aree rurali, e nel settore agricolo in modo specifico, consentono oggi l'emergere di una "ruralità di qualità", caratterizzata dal recupero di una valenza positiva e non solo residuale o di servizio delle aree rurali rispetto al modello di sviluppo in atto. Contemporaneamente le politiche pubbliche individuano il "rurale" come ambito proprio di intervento, assumendone lo sviluppo come un obiettivo portante e non più appiattito sulla sola dimensione agricola.

Per tenere conto dei cambiamenti delle aree rurali e per assecondarne gli esiti, le politiche comunitarie e nazionali hanno intrapreso nuove vie e sperimentato nuovi strumenti. Gli stessi interventi di politica agraria, almeno nelle dichiarazioni di intenti anche se non sempre nella traduzione concreta, hanno in parte teso a superare una logica puramente settoriale, per abbracciarne una più spiccatamente regionale e territoriale.

L'affermarsi di questi due elementi ha favorito il diffondersi in maniera crescente, all'interno delle aree rurali ma anche nelle istituzioni sovra-locali, della consapevolezza che il "rurale" possa diventare oggetto e soggetto di progresso sociale e di sviluppo economico, creando valore non solo per le popolazioni in esso residenti ma in generale per tutti i cittadini.

Anche l'Unione Europea ha progressivamente preso atto della necessità di provvedere alla identificazione di strumenti *ad hoc* per situazioni diversificate, sia in funzione dell'attenuazione degli squilibri territoriali (coesione economica e sociale) che, più in generale, per una maggiore e migliore valorizzazione delle risorse locali da realizzarsi mediante un crescente orientamento verso una diversificazione delle attività economiche e sociali, al fine di innalzare la qualità della vita della popolazione.

Il percorso che sta portando ad una crescente attenzione verso l'agricoltura multifunzionale e contemporaneamente al "non agricolo" nelle aree rurali, nonché al rafforzamento dell'integrazione agricolo-non agricolo, sposta l'attenzione *dal settore al territorio*, modificando radicalmente sia le finalità dell'intervento pubblico, sia i suoi protagonisti, sia conseguentemente i suoi meccanismi di funzionamento.

L'emergenza del territorio inteso non come confine geografico ma come risorsa specifica su cui far leva per intraprendere nuovi e differenziati percorsi di sviluppo è pienamente visibile nell'evoluzione delle politiche comunitarie, in particolare di quelle agricole e di sviluppo rurale, nonché quelle di coesione. Questa evoluzione ha schematicamente percorso un *duplice binario*:

- Rinnovamento della *politica settoriale* per l'agricoltura, finalizzata ad aumentarne la competitività su mercati sempre più aperti e internazionalizzati ma allo stesso tempo accentuandone il carattere multifunzionale (qualità delle produzioni, compatibilità ambientale, diversificazione delle attività agricole in ambito rurale). Fanno parte della nuova politica settoriale tutti i provvedimenti presi negli ultimi anni sulla politica dei prezzi e dei mercati, e che riguardano in particolare gli assetti delle Organizzazioni Comuni di Mercato, ma anche gran parte del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale (sostegno alle imprese agricole e agro-alimentari);
- un più deciso rafforzamento della *politica territoriale* verso lo sviluppo rurale e la coesione economica e sociale. Uno spostamento che può essere colto sia all'interno di provvedimenti la cui natura appare più o meno dichiaratamente settoriale, sia soprattutto nella politica di coesione (fondi strutturali) e nelle iniziative comunitarie, Leader in particolare.

In quest'ottica alcuni passaggi del dibattito degli anni '90 sul futuro delle politiche agricole e rurali appaiono particolarmente significativi, a partire dalla Conferenza di Cork del 1996, che ha dato origine al noto "decalogo"

per la promozione di “una Europa rurale viva” in cui vengono fissati i principi cui una “vera” politica di sviluppo rurale deve ispirarsi. In sintesi, il concetto di sviluppo rurale che emerge dal decalogo di Cork può essere sintetizzato con tre parole-chiave: endogeno, integrato e sostenibile.

Il concetto di *endogenità* fa riferimento al fatto che “lo sviluppo rurale deve svolgersi su base locale e deve essere condotto dalle collettività rurali, nell’ambito di un contesto europeo coerente”. Esso si riferisce innanzitutto alla partecipazione della comunità locale nella definizione e nella condivisione degli obiettivi (*bottom-up*), ma implica anche che lo sviluppo rurale dovrebbe basarsi principalmente sulle risorse locali (risorse e beni, capacità, conoscenze contestuali). La centralità degli attori locali di concepire e gestire le dinamiche di sviluppo può richiedere un rafforzamento delle loro abilità mediante apposite azioni di formazione del capitale umano e di animazione locale, che siano però in linea di continuità con la cultura e il sentire delle popolazioni locali.

Il concetto di *integrazione* sta ad indicare che “la politica di sviluppo rurale deve essere multidisciplinare nell’ideazione e multisetoriale nell’applicazione e possedere una spiccata dimensione territoriale”, e “deve basarsi su un approccio integrato, che comprenda nello stesso quadro giuridico l’adeguamento e lo sviluppo dell’agricoltura, la diversificazione economica - in particolare le piccole e medie imprese e i servizi rurali -, la gestione delle risorse naturali, il potenziamento delle funzioni ambientali e la promozione della cultura, del turismo e delle attività ricreative”. Di conseguenza lo sviluppo rurale non è più (solo) sviluppo agricolo, ma considera la multifunzionalità delle attività agricole e persegue la sua compenetrazione con tutte le attività economiche e sociali a livello locale (turismo, artigianato e produzione industriale, attività sociali, ecc.).

La *sostenibilità* richiede che lo sviluppo rurale “tuteli la qualità e l’amenità dei paesaggi rurali europei (risorse naturali, biodiversità e identità culturale) così che il loro sfruttamento da parte della generazione attuale non comprometta le prospettive delle generazioni future”. Ne deriva la necessità di una particolare attenzione alla riproduzione delle risorse impiegate nei processi produttivi (processo produttivo “completo”), con particolare riferimento alle risorse ambientali e culturali. Il rispetto dell’ambiente naturale e sociale assume un ruolo centrale nei processi di sviluppo rurale.

L’enfasi posta sui caratteri della endogenità, della integrazione e della sostenibilità fa sì che il concetto di sviluppo rurale assuma un valore particolare che non risiede solamente sull’esito del processo di sviluppo (*il quanto*), ma che trova la sua essenza nel come il processo di sviluppo si realizza, poiché è dal *come* che la qualità della vita delle popolazioni rurali può effettivamente conseguire un beneficio, ed è anche grazie al *come* che il beneficio ritraibile dalle risorse (umane e materiali) locali può essere ottimizzato.

In tale contesto, i percorsi di sviluppo rurale dovrebbero essere incentrati sull’impiego e la messa in rete delle risorse locali attraverso l’azione di agenti appartenenti alle aree rurali, grazie a processi di aggregazione di

interessi attorno ad una visione la più possibile condivisa e quindi collettiva delle prospettive di sviluppo dell'area rurale e dei concreti obiettivi dei soggetti che in essa operano, e sollecitare una differenziazione e integrazione delle componenti dell'economia rurale. Ciò in modo tale da consentire la remunerazione e dunque la riproduzione delle risorse impiegate, ivi compreso il capitale sociale, culturale e umano, e in particolare alle risorse specifiche della cosiddetta "componente non omologata" dell'agricoltura.

Le riflessioni condotte sulle politiche comunitarie proseguono negli anni '90 col documento "Trasformazione della PAC verso una politica rurale integrata" realizzato da parte del gruppo di esperti coordinati da Alan Buckwell; e, a livello di attuazione delle politiche, il varo del pacchetto di Agenda 2000 alla fine degli anni '90 che sul lato delle politiche di sviluppo rurale più "territoriali" porta alla approvazione del regolamento sul sostegno comunitario allo sviluppo rurale (reg. CE 1257/99), che consente di ricomprendere misure diverse e complementari tra loro in una logica di sviluppo rurale, e rappresenta un importante contributo alla semplificazione della normativa comunitaria.

In particolare, il reg.CE 1257/99 pone le basi d una politica di sviluppo ispirata al nuovo modello europeo di agricoltura, a complemento della politica di mercato, affinché la spesa agricola contribuisca, più che in passato, all'assetto del territorio e alla protezione della natura; lo sviluppo rurale diventa così, almeno nelle dichiarazioni di principio, il "secondo pilastro" della PAC. Questa svolta importante è sancita dal finanziamento comunitario di misure di sviluppo rurale in tutte le zone rurali dell'Unione e dal trasferimento, allo scopo di velocizzare la spesa, della maggior parte dei fondi stanziati per questo scopo dalla sezione "Orientamento" alla sezione "Garanzia" del FEAOG.

Inoltre la programmazione comunitaria 2000-2006 derivante da Agenda 2000, e i nuovi Fondi strutturali, entrati in vigore dal primo gennaio 2000, hanno consentito una accelerazione delle nuove politiche regionali europee, sempre più rivolte a perseguire uno sviluppo integrato di tutto il territorio sia urbano che rurale e a sostenere il processo di coesione economica e sociale nell'Unione, segnalando la crescente attenzione delle politiche UE anche verso settori di attività economica diversi da quello agricolo.

Gli anni recenti sono caratterizzati da un rafforzamento dell'orientamento verso la multifunzionalità dell'agricoltura e lo sviluppo rurale. Un passaggio di grande importanza è rappresentato dalla Revisione a medio termine della politica agricola comune (Mid Term Review, o Riforma Fischler), che è stata avviata nel luglio 2002 e si è conclusa con le decisioni del Consiglio dell'agricoltura del 26 giugno 2003.

La Revisione a medio termine, sia pure meno ambiziosa di quanto originariamente proposto dalla Commissione, ha comportato una profonda riforma delle politiche del primo pilastro della Pac nella direzione del disaccoppiamento totale degli aiuti al reddito. Essa interessa però in modo

rilevante anche il "secondo pilastro" sia perché sono aumentate le risorse complessivamente messe a disposizione degli interventi ricompresi in tale ambito, che a causa della introduzione nello stesso primo pilastro di alcune novità di rilievo nell'ambito delle tematiche della sicurezza alimentare, ambientale e della qualità delle produzioni per i consumatori finali. Da sottolineare anche il fatto che i fondi supplementari che saranno disponibili per lo sviluppo rurale verranno gestiti dagli Stati membri, e dalle Regioni, con una maggiore flessibilità rispetto al passato, in quanto essi potranno decidere se inserire le nuove misure di intervento nei propri piani di sviluppo rurale e, soprattutto, l'entità delle risorse da assegnare.

Per quanto concerne nello specifico le politiche di sviluppo rurale, la Conferenza europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo del novembre 2003 ha riconfermato le linee già stabilite nella Conferenza di Cork, anzi approfondendole sotto alcuni aspetti. Nel ribadire il fatto che la vitalità del territorio rurale è interesse non soltanto della società rurale ma di tutta la società e la centralità della salvaguardia della diversità del territorio rurale europeo e della promozione dei servizi forniti dall'agricoltura multifunzionale, la Conferenza sottolinea tre importanti principi:

1. la politica di sviluppo rurale deve essere attuata in collaborazione tra le organizzazioni pubbliche e private e la società civile, secondo il principio di sussidiarietà, lasciando spazio all'esplorazione di soluzioni innovative a livello locale;
2. l'attribuzione di maggiori responsabilità alle partnership di programma, al fine di formulare e attuare strategie globali basate su obiettivi e risultati chiaramente definiti;
3. la sostanziale semplificazione della politica comunitaria di sviluppo rurale, che deve basarsi su un sistema unico di programmazione, finanziamento e controllo, calibrato sulle esigenze dello sviluppo rurale.

Il nuovo Regolamento sullo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013 (Reg.CE 1698/2005) approfondisce l'approccio avviato con Agenda 2000, introducendo due importanti novità: la piena integrazione dell'approccio LEADER con gli altri strumenti già presenti nel Regolamento 1257/99, e una maggiore integrazione delle politiche (agro)ambientali realizzata integrando l'intervento nelle aree Natura 2000 nella programmazione territoriale.

3.3. IL TEMA DELLA GOVERNANCE NELLE POLITICHE AGRICOLE E DI SVILUPPO RURALE

L'ascesa, anche all'interno degli orientamenti comunitari, di una nuova concezione di sviluppo rurale nell'ambito della quale l'agricoltura trova nuovi spazi importanti di azione necessita, per il suo pieno compimento, il raggiungimento di una maggiore integrazione dell'agricoltura con le dinamiche economiche e sociali all'interno dei territori. Ciò richiede un

cambiamento istituzionale nella formazione e nella gestione delle politiche e l'affermazione di processi di programmazione flessibili sul territorio e sempre più caratterizzati da meccanismi di *bottom-up*, che possano far leva sull'adozione di procedure amministrative che favoriscono l'animazione, l'accelerazione della spesa ed il monitoraggio degli interventi.

Questo perché la differenziazione dei modelli di sviluppo a livello territoriale genera una parallela spinta alla differenziazione delle risposte e ad una maggior richiesta di partecipazione e di autonomia delle collettività locali unitamente ad una deresponsabilizzazione delle istituzioni centrali che si concentrano su funzioni ritenute prioritarie, e talvolta delegando a livelli istituzionali ancora superiori (UE, WTO).

In effetti, dal punto di vista delle metodologie di programmazione e di attuazione/gestione degli interventi si registra una consolidata tendenza alla ricerca di nuovi strumenti e di nuove modalità di governo delle politiche per l'agricoltura e lo sviluppo rurale. Appare infatti evidente come nel tempo il bagaglio degli strumenti di politica strutturale e rurale abbia sempre più chiamato in causa anche livelli nazionali e locali nella progettazione e (soprattutto) implementazione degli interventi, ma come questo processo di *devolution* sia ancora nella fase iniziale di "settaggio" e di sperimentazione, per quanto ormai si possa oggi contare su numerose esperienze utili e significative.

Il principio secondo cui si deve definire una nuova ripartizione dei compiti tra Bruxelles e gli Stati membri, e all'interno degli Stati membri tra i vari livelli di governo territoriale, apre comunque nuove prospettive per gli Stati membri, e tutto questo rende notevolmente più complessa la gestione delle politiche, perché sono entrati in gioco più livelli di decisione (internazionale, comunitario, nazionale, regionale, intermedio e locale), e nuovi strumenti e approcci, non basati sul mero trasferimento di un aiuto puntuale, ma condizionati a criteri di selezione più complessi e/o a programmi di sviluppo territoriale di portata più ampia (si pensi ad esempio all'applicazione del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale o all'attuazione dei Fondi Strutturali).

A ciò va aggiunto che la fine del predominio dell'agricoltura sulle aree rurali ha condotto, a partire dalla fine degli anni '80 con l'Atto Unico e la Riforma dei Fondi Strutturali del 1988, ad una estensione della portata delle politiche comunitarie oltre i confini settoriali dell'agricoltura, verso la creazione di una vera politica regionale (di coesione) sempre meno "agricola". Dunque entrano *nell'arena delle politiche* nuovi attori (non più solo l'amministrazione pubblica e le tradizionali rappresentanze del mondo agricolo): mentre in passato il "governo" delle aree rurali aveva a che fare in sostanza con gli agricoltori e le questioni agricole, oggi si è frammentato in una moltitudine di processi politici che riflettono le diverse istanze sugli spazi rurali lasciati liberi, per così dire, dal ritiro dell'agricoltura dalla propria posizione egemonica.

Secondo tale prospettiva gli attori locali (imprese, cittadini, istituzioni) sono chiamati ad elaborare strategie e percorsi di sviluppo che consentano di valorizzare le risorse locali in un quadro di maggiore competitività tra sistemi regionali e locali, per l'acquisizione delle risorse. Lo stesso termine *governance* invece che governo implica un passaggio di "regime" di regolazione. Governo richiama maggiormente una struttura formale di decisione, mentre il termine *governance* viene adottato per indicare un modello organizzativo e decisionale capace di mobilitare le risorse umane ed istituzionali presenti in un territorio dato, al fine di stimolare modalità partecipative nei processi di decisione che consentono l'accesso alle risorse locali e la rappresentazione di interessi molteplici.

Questo processo di *devolution* è tuttavia solo agli inizi: il decentramento degli interventi attuato sinora dall'Unione Europea, pur avendo mosso importanti passi in avanti, si ispira tuttavia più ad una *regionalizzazione* degli ambiti operativi e gestionali che non ad un *regionalismo*, non investendo ancora cioè - se non marginalmente anche se in misura crescente - le capacità di programmazione e di autodeterminazione degli obiettivi ai livelli territoriali più bassi.

Si tratta di un processo non privo di difficoltà e che probabilmente richiede la sperimentazione e l'affinamento sia di nuovi strumenti operativi di intervento, che di raccordo tanto a livello orizzontale che verticale tra livelli istituzionali differenti ispirati al principio di sussidiarietà.

3.4. I DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI QUALITÀ' SECONDO LA LEGGE DI ORIENTAMENTO AGRICOLA

Negli ultimi anni è dunque cresciuto l'interesse per la sperimentazione di nuovi strumenti di intervento nel settore agro-alimentare e nelle aree rurali, strumenti che fanno maggiormente leva sul coinvolgimento attivo degli operatori privati e pubblici su scala territoriale delimitata.

In questo contesto particolare attenzione è stata riservata, sia dal mondo scientifico che dagli operatori pubblici e privati, agli strumenti "distrettuali", sull'onda anche delle esperienze dei distretti industriali, e dietro l'impulso della Legge di orientamento in agricoltura. Alla radice di questo interesse crescente risiede l'esigenza di identificare, e di conseguenza di sostenere mediante apposite forme di intervento, nuovi fattori di competitività per un settore agricolo in difficoltà nel trovare efficaci forme di risposta alla marginalizzazione a livello territoriale che esso tende a subire, e alla perdita di competitività delle imprese e delle filiere di produzione di fronte alla crescente apertura dei mercati internazionali e alle nuove sfide poste dalla competizione sia interna all'Unione che da paesi terzi emergenti.

Il concetto di "distretto", così come emerge dalle riflessioni e analisi economiche che sono state condotte primariamente sui sistemi locali di imprese manifatturiere della cosiddetta Terza Italia, trova un suo punto centrale nell'individuare i fondamenti della capacità di innovazione e della

competitività non (soltanto) nelle risorse e nelle capacità delle singole imprese, ma (anche) in un insieme di risorse e di capacità di ordine collettivo e relazionale.

Nell'accezione manifatturiera queste risorse e capacità derivano non soltanto dalla presenza di economie di agglomerazione delle imprese e da un sistema di istituzioni locali pubbliche e private di supporto, ma anche dalla sedimentazione nel tempo di un insieme di elementi intangibili. Le risorse e capacità distrettuali derivano dalla compresenza di una molteplicità di imprese specializzate nella medesima filiera produttiva in ambiti territoriali ristretti e dunque dalla rete di relazioni di vario genere e natura che si vengono a instaurare non soltanto tra le imprese medesime, ma anche tra queste e le istituzioni e le popolazioni locali.

In sostanza l'interazione ripetuta nel tempo tra una comunità di imprese territorialmente contigue da' origine a un insieme di risorse, che divengono veri e propri fattori della produzione esterni alle singole imprese ma interni al sistema produttivo locale e che agiscono come "moltiplicatori di competitività"; si tratta di risorse cui le imprese del distretto possono attingere più o meno liberamente, ma che non sono invece accessibili a soggetti esterni al distretto stesso. Tra queste risorse vi sono ad esempio:

- la presenza di imprese specializzate in singole fasi del processo produttivo del prodotto "tipico" del distretto, il che rende possibile la scomponibilità del processo in fasi e l'ottenimento da parte delle imprese dei vantaggi della specializzazione;
- la disponibilità di servizi specifici (trasporti, consulenze, progettazione di macchinari e impiantistica, scuole professionali, associazioni di categoria, ecc.) e di infrastrutture dedicate;
- l'esistenza di reti di relazioni interpersonali e il clima di fiducia tra le imprese che semplifica l'organizzazione degli scambi tra le medesime e favorisce la specializzazione delle imprese;
- la facilità di circolazione delle informazioni che agevola i processi di apprendimento e la diffusione delle innovazioni;
- la disponibilità di capitale umano specializzato (ai vari livelli, dalle competenze più strettamente operative a quelle manageriali e imprenditoriali);
- la reputazione positiva all'esterno, relativa non soltanto al prodotto in quanto tale (il quale risulta quindi spesso identificabile sulla base del nome geografico) ma anche alla più generale "affidabilità" del sistema produttivo, che si riflette su quella dei singoli agenti che di esso fanno parte.

La progressiva presa di coscienza dei punti di forza dei sistemi distrettuali manifatturieri, ma anche la crescente consapevolezza dei loro elementi di

maggior fragilità a fronte delle grandi trasformazioni dei mercati, ha posto con forza la questione di come l'operatore pubblico potesse sostenere questi processi virtuosi di sviluppo locale attraverso un adeguato quadro di supporto, ma anche come potesse essere favorita la nascita di nuovi distretti.

La ricerca di vantaggi competitivi riconducibili ai legami con il territorio, alla creazione di interdipendenze positive tra imprese e tra queste e gli altri agenti operanti sul territorio, e alla costruzione di una reputazione costruita collettivamente da una molteplicità di imprese, si è ben presto estesa dai settori manifatturieri industriali a un insieme di attività economiche diversificate. Si è così iniziato a parlare e a studiare in maniera sempre più diffusa anche i distretti culturali e i distretti turistici, poi i distretti agroalimentari e, più recentemente, i distretti rurali.

Nel campo dell'agricoltura le riflessioni sui sistemi produttivi locali e sui distretti si sono sposate con una tradizione di studi economico-agrari molto attenta alla dimensione territoriale dell'organizzazione delle imprese e particolarmente sensibile al possibile vantaggio competitivo derivante dai forti legami del prodotto con il suo territorio di origine. Procedendo dalla caratterizzazione dei distretti industriali, gli studi economico-agrari hanno dapprima verificato l'estendibilità del concetto di distretto alle peculiarità dei processi produttivi agricoli e agro-alimentari, per poi suggerire, più di recente, alcune possibili "estensioni", dando origine ad alcune nuove qualificazioni dei distretti, che possono essere ricondotte a due tipologie.

La prima tipologia riguarda i distretti agricoli, o agro-alimentari, o agro-industriali. Questi sono sistemi produttivi che presentano caratteristiche simili ai distretti "industriali", a partire dalla presenza di una produzione "tipica" e dalla numerosità delle imprese coinvolte nelle diverse fasi del suo processo produttivo, anche se di norma viene a mancare, rispetto alla definizione "canonica" dei distretti industriali la specializzazione delle imprese dell'area in quella sola produzione così come la capacità del prodotto stesso di connotare l'attività economica dell'area di riferimento.

La seconda tipologia invece riguarda il distretto rurale, ed estende quindi la portata del concetto fino ad abbracciare l'intera economia rurale sul territorio. Per il distretto rurale quindi la dimensione del prodotto diviene molto sfumata, e assume invece centralità la dimensione territoriale e di interrelazioni tra attori; ciò postula di abbandonare una visione puramente settoriale e di filiera, per assumere come oggetto la rete di relazioni che si instaurano in un dato territorio tra le diverse componenti dell'agricoltura, l'ambiente nelle sue molteplici articolazioni, e le altre attività economiche ivi presenti.

La specificità del distretto rurale può quindi essere identificata nella capacità di offrire un insieme composito e integrato di beni e servizi che traggono la propria caratterizzazione dalla provenienza da un determinato contesto territoriale. In questa prospettiva risulta centrale il carattere relazionale dei beni e dei servizi offerti, in quanto il valore di un bene dipende dal livello

dell'offerta e dalla "qualità" degli altri beni e servizi offerti nell'ambito del medesimo territorio. Tra i caratteri peculiari di un Distretto Rurale vi sono quindi:

- struttura produttiva fortemente caratterizzata dalla presenza di un elevato numero di piccole e medie imprese;
- assenza di un settore economico e di una produzione dominante, in grado di catalizzare l'interesse degli operatori pubblici e privati (polisettorialità);
- forte caratterizzazione agricola dell'uso delle risorse locali e centralità dell'agricoltura negli assetti del territorio e nella gestione del paesaggio e dell'ambiente, sia pure a fronte di un contributo dell'agricoltura all'occupazione e alla formazione del reddito non necessariamente rilevante;
- integrazione e interdipendenza tra agricoltura e altre attività economiche presenti nel territorio (artigianato, turismo, ecc.);
- presenza di un paniere (più o meno ampio) di beni e servizi fortemente legati al territorio, paniere caratterizzato da una immagine positiva verso l'esterno (sulla percezione della qualità dei prodotti e dei servizi da parte dei consumatori) che deriva anche dalla percezione della "qualità" stessa del territorio ed è strettamente legata alla ruralità e al carattere multifunzionale dell'agricoltura;
- infine, ma di fondamentale importanza, forte senso di identità territoriale posseduto dalle imprese e dagli altri attori presenti nel territorio (ivi compresi i cittadini), il quale è alla base di una visione dello sviluppo locale fortemente dipendente dalla qualità dell'ambiente, del paesaggio, della cultura locale. Ciò evidentemente non significa assenza di diversi interessi in gioco e di contrastanti visioni sui percorsi di sviluppo e sulle scelte da intraprendere, ma può facilitare la composizione dei conflitti intorno a una visione condivisa, la quale deve essere promossa da parte dell'operatore pubblico nelle forme e con gli strumenti che discuteremo nei paragrafi successivi.

La chiave unificante del distretto rurale non è dunque la presenza dominante o caratterizzante di una particolare produzione o categoria di attività produttive, come nel caso dei distretti agro-alimentari, bensì il forte radicamento al territorio (nella sua qualificazione ambientale e storica) di una molteplicità di attività economiche diversificate ma allo stesso tempo fortemente integrate e interdipendenti tra di loro, sia sul mercato dei fattori, che sui mercati di fase, che sul mercato dei prodotti. Tali attività economiche sono accomunate dal fatto di trarre beneficio dalla "qualità" complessiva dell'ambiente locale e dalla presenza di un insieme di risorse, molte delle quali hanno un'origine collettiva e collettivamente sono mantenute e riprodotte (come ad esempio il paesaggio, la qualità dell'ambiente naturale, le tradizioni culturali, la gastronomia tipica). Da un

punto di vista economico queste risorse presentano le caratteristiche dei beni pubblici locali, sono cioè accessibili (più o meno liberamente) alle imprese che operano nel territorio. La ricerca di una coerenza tra le attività economiche praticate nell'ambito del distretto e le tradizioni e vocazioni naturali e territoriali in esso presenti diviene dunque la chiave di volta del distretto orientato allo sviluppo rurale di qualità.

In ambito agricolo e rurale le riflessioni sull'economia distrettuale sono sfociate nelle definizioni del Dlgs 18.5.2001 n.57, che riprende le due tipologie di distretti, anche a segnalare la diversa valenza che tale concetto può assumere nell'ambito del disegno delle politiche su scala territoriale.

I Distretti secondo la Legge di Orientamento (D.Lvo.228/2001, art.13)	
Comma 1 Si definiscono Distretti rurali	Comma 2 Si definiscono Distretti agroalimentari di qualità
i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni,	i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale,
caratterizzati	caratterizzati
da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali,	da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari,
nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali	nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche
Comma 3	
3. Le Regioni provvedono all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari	

Secondo la normativa nazionale i *distretti agroalimentari di qualità* sono definiti come sistemi produttivi che presentano caratteristiche simili ai distretti "industriali", a partire dalla presenza di una produzione caratteristica dell'area e dalla numerosità delle imprese coinvolte nelle diverse fasi del suo processo produttivo. Il distretto agroalimentare è qualificato come "di qualità": esso infatti viene individuato sulla base dell'orientamento verso una o più produzioni certificate e tutelate (Doc, Docg, Igt, Dop, Igp) o comunque verso produzioni tradizionali o tipiche. Il distretto agroalimentare di qualità rappresenta dunque un'applicazione al settore agricolo e alle filiere agro-alimentari del già sperimentato modelli dei distretti industriali, sia sotto il profilo delle caratteristiche distintive del sistema locale di produzione, che da quello delle funzioni attribuibili per la governance del sistema stesso.

La seconda tipologia invece riguarda il *distretto rurale*, ed estende quindi la portata del concetto fino ad abbracciare l'intera economia rurale sul territorio. La chiave unificante del distretto rurale non è infatti la presenza dominante o caratterizzante di una particolare produzione, bensì il forte radicamento al territorio (nella sua qualificazione ambientale e storica) di una molteplicità di attività economiche diversificate ma allo stesso tempo fortemente integrate e interdipendenti, accomunate dal fatto di trarre beneficio dalla "qualità" complessiva dell'ambiente locale e dalla presenza di un insieme di risorse, molte delle quali hanno un'origine collettiva e collettivamente mantenute e riprodotte (come ad esempio il paesaggio, la qualità dell'ambiente naturale, le tradizioni culturali, la gastronomia tipica).

La definizione del distretto rurale, ponendo al centro il territorio e non il prodotto, si ispira maggiormente al concetto di multifunzionalità dell'agricoltura, concetto che proprio nella "coerenza" tra attività antropiche e vocazioni naturali e territoriali vede l'origine della produzione di molte delle "funzioni congiunte" svolte dall'agricoltura. L'agricoltura non è vista soltanto come settore rilevante di per sé, bensì come elemento di integrazione con altre attività locali, il che ribadisce il carattere polisettoriale dell'economia rurale.

La Legge di Orientamento tuttavia si limita a individuare le caratteristiche peculiari dei distretti, che dovrebbero rappresentare anche i principi su cui basare le relative normative regionali. L'accento è posto dunque, nella definizione nazionale, sulla caratterizzazione dei sistemi socio-economici, ma viene taciuta completamente la dimensione della governance. Nulla cioè viene stabilito circa le funzioni che possono essere attribuite ai distretti né i criteri di delimitazione e di riconoscimento dei Distretti, né i relativi meccanismi di funzionamento. D'altra parte difficilmente avrebbe potuto essere altrimenti, tenuto conto che la competenza in materia agricola spetta alle Regioni e che ciascuna di esse dovrà provvedere ad integrare lo strumento del Distretto nella propria struttura istituzionale e di distribuzione delle competenze.

3.5. I DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITÀ' NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

Il Dlgs 18.5.2001 n.57, demanda l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti rurali alle Regioni e alle Province autonome sulla base delle loro competenze in materia di agricoltura.

I margini di azione disponibili per le Regioni in sede di implementazione dello strumento dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità sono dunque molto ampi. Le funzioni dei Distretti possono spaziare dalla semplice realizzazione di iniziative "puntuali" di supporto ai territori e ai sistemi produttivi in essi presenti, alla calibrazione di interventi di regolazione e sostegno già elaborati e gestiti a livelli superiori (Regioni, Stato, Unione Europea) alle specificità dei territori di competenza, fino a divenire essi stessi un nuovo livello (relativamente) autonomo di elaborazione e/o gestione e coordinamento delle politiche.

Proprio con questa di difficoltà può essere spiegata la situazione di relativa "impasse" di numerose regioni, che, nonostante il grande interesse e le forti aspettative suscitate dalla Legge di orientamento, a oggi solo in pochi casi hanno riempito di contenuto tali strumenti e allo stesso tempo hanno elaborato una normativa operativa.

In effetti la traduzione operativa dei concetti contenuti nella legge di orientamento in agricoltura sta avvenendo con tempi e modalità differenziate nelle singole realtà regionali. Non sono molte le Regioni che hanno al momento assunto una propria normativa in materia di distretti rurali e agroalimentari (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Piemonte, Toscana, Lazio); in altri casi sono state assunte soltanto deliberazioni "quadro" (Veneto), o sono stati messi a punto disegni di legge (Umbria). Altre Regioni hanno proceduto al riconoscimento dei distretti rurali e agroalimentari "caso per caso", senza procedere ad un formale recepimento della legge di orientamento. Infine vi sono iniziative "spontanee" di costituzione di distretti rurali (ad esempio il distretto rurale del Colli Esini, del Polesine, dei Nebrodi, del Chianti e della Lunigiana), caratterizzate da livelli di elaborazione differenziati.

Mentre appare più agevole immaginare quali possono essere i compiti attribuibili al distretto agro-alimentare di qualità, considerando anche l'esperienza dei distretti industriali, più complessa appare la questione relativamente ai distretti rurali.

L'insieme delle normative e delle singole esperienze in atto mostra tuttavia come, nonostante alcune differenziazioni di interpretazione circa i maggiori o minori connotati di "agrarietà" del distretto rurale e (e in parte conseguente) circa il livello di coinvolgimento delle diverse categorie di operatori che legittimamente possono aspirare a partecipare al progetto di distretto rurale, vi siano alcuni tratti comuni nell'interpretazione del distretto rurale, e in particolare l'idea del distretto rurale come progetto di sviluppo rurale locale che scaturisce dall'adozione di meccanismi concertativi e di negoziazione pubblico-privato di tipo bottom-up. E' significativo ricordare a riguardo come il primo Distretto rurale sperimentato sul territorio nazionale, quello della Maremma (recentemente riconosciuto anche in base alla normativa della Regione Toscana), sia nato come *"iniziale provocazione stimolata dall'esigenza di individuare un'idea forte per il rilancio dell'economia grossetana e intorno ad essa ricercare convergenze e condivisione, che poi è successivamente sfociata nella accettazione non solo di un modello di sviluppo peculiare rispetto alla specificità delle risorse del territorio, ma altresì di un metodo di governo dell'economia locale, capace di assecondarne le sollecitazioni e le aspettative della collettività locale"* (Pacciani, 2003).

Anche le funzioni del distretto richiamate dalle normative regionali, pur con diversi livelli di esplicitazione e di dettaglio, convergono in larga misura su due principali assi strategici: quello del coordinamento delle politiche, degli strumenti di programmazione e pianificazione e degli strumenti di spesa che a vari livelli interessano il territorio identificato, e quello della proposizione

di attività progettuali per il miglior funzionamento del modello organizzativo distrettuale (infrastrutture, strutture, servizi, promozione, formazione, networking).

I distretti, qualora a questi siano attribuite funzioni di *governance* a livello locale ed essi siano in grado di poterle gestire, possono in questo modo rappresentare per alcune materie un livello di governo e di intervento più vicino ai territori, soprattutto in quelle realtà regionali dove le competenze in materia sono centralizzate a livello regionale, anche se ciò può porre problemi di relazione tra i diversi livelli di governo. Anche dalla modulazione in chiave territoriale delle politiche già esistenti, e dal loro coordinamento, le imprese potranno ottenere significativi benefici, posto che si eviti il rischio, come talvolta accaduto nell'esperienza dei distretti industriali, di concentrare le energie nella costruzione della infrastruttura burocratico-amministrativa, bloccando in questo modo l'iniziativa dei soggetti che nelle filiere e nei territori rurali operano.

3.6. I DISTRETTI RURALI E AGRO-ALIMENTARI DI QUALITÀ' COME STRUMENTI DI GOVERNANCE: FUNZIONI E PROSPETTIVE

Al momento sono ancora pochissimi i distretti agro-alimentari e i distretti rurali che hanno ottenuto il riconoscimento sulla base delle normative regionali di recepimento del dettato della Legge di orientamento agricola (tre distretti rurali, tutti in Toscana, e cinque distretti agro-alimentari di qualità), ed è dunque prematura un'analisi circa gli effetti e le concrete modalità operative dei distretti.

Tuttavia, alla luce delle questioni poste dalla evoluzione delle politiche comunitarie, risulta opportuna una riflessione sul ruolo che i Distretti possono svolgere nella applicazione delle politiche.

Resta cioè tuttora da scoprire la seconda faccia della medaglia dei distretti, quella relativa alla *governance*. Se infatti è abbastanza chiara la prima faccia della medaglia, che consiste nella definizione del distretto come sistema produttivo territoriale dotato di particolari connotati di organizzazione delle relazioni tra imprese, e che è stata delineata anche dalle definizioni sopra richiamate fornite dagli articoli della Legge di orientamento, ancora poco chiaro è ad oggi il modo con cui concretamente dovrà essere configurata la *governance* dei distretti, ovvero l'organizzazione degli interventi di programmazione e di gestione per lo sviluppo di questi sistemi produttivi territoriali.

In questa prospettiva sia il distretto agro-alimentare di qualità che il distretto rurale si candidano come strumenti in grado di garantire la transizione da una logica settoriale e di tipo *top-down*, prevalente durante il predominio delle logiche della modernizzazione in agricoltura, ad una logica territoriale e di tipo *bottom-up*, che invece caratterizza le attuali tendenze. Anche i distretti agro-alimentari di qualità e i distretti rurali dovranno prevedere l'attivazione di meccanismi di concertazione tra pubblico e privato, tali da rendere possibile una partecipazione reale e operativa alle imprese e alle loro organizzazioni di rappresentanza, ai cittadini e alle associazioni che operano sui territori.

E' dunque possibile, sulla base di queste due distinte accezioni, interpretare il distretto sia come strumento di governance "settoriale-specifica" orientato al territorio, sia come strumento di governance dello sviluppo agricolo-rurale volto a favorire all'interno del settore agricolo processi di integrazione con le altre attività e risorse presenti sul territorio e stimolare processi di diversificazione delle attività delle aziende agricole, sia infine come strumento di governance dello sviluppo locale *tout court*.

In particolare, mentre il distretto agro-alimentare di qualità si inserisce nella componente della competitività di mercato propria in parte della nuova politica agricola "settoriale" dell'UE prima richiamata, segnatamente quella più tradizionale delle politiche agricole comunitarie che ha dato origine alle Organizzazioni Comuni di Mercato, pur nel nuovo spirito della qualità delle produzioni e dell'organizzazione dei rapporti tra imprese all'interno del sistema agro-alimentare, il distretto rurale, a seconda delle interpretazioni, è maggiormente orientato a favorire i caratteri multifunzionali dell'attività agricola e i processi di integrazione con le altre attività del territorio e di diversificazione delle attività aziendali (nella sua accezione agricolo-rurale), fino a poter essere ascrivibile ad una logica di sviluppo locale *tout court* orientato ai principi dello sviluppo rurale di qualità, e dunque si inserisce nella logica della nuova politica di sviluppo rurale e di coesione dell'UE, orientata a far assumere allo sviluppo locale, laddove i sistemi socio-economici locali ne presentino i requisiti, particolari caratteristiche e strategie di sviluppo.

Ma attraverso questi strumenti i territori rurali potranno non solo adattare le politiche centrali alle specificità locali, ma anche dotarsi di autonome capacità di programmazione e di indirizzo dell'economia locale, sia in una logica maggiormente settoriale e "tradizionale" coi distretti agroalimentare di qualità, sia potenzialmente in una logica più orientata al territorio e allo sviluppo dell'intera economia rurale coi distretti rurali?

Senza dubbio particolare attenzione deve essere accordata ai distretti rurali, uno strumento potenzialmente più innovativo rispetto a "cugini settoriali", che già possono contare sull'esperienza dei distretti industriali (in positivo e in negativo).

Il fatto di riconoscere il distretto rurale come modalità di organizzazione dell'economia (agricola e rurale) fondata su un modello di sviluppo improntato alla sostenibilità, endogenità e integrazione, e l'attribuire in parallelo un ruolo centrale alla multifunzionalità dell'agricoltura e alla qualità dei prodotti e del territorio, non può che avere forti implicazioni sia in termini di principi per la gestione e l'elaborazione delle politiche rurali, sia di contenuti operativi e di obiettivi generali da perseguire tramite la loro applicazione.

Innanzitutto il distretto rurale come luogo di elaborazione delle politiche rurali esiste nella misura in cui esiste una modalità di organizzazione dell'economia locale improntata allo sviluppo rurale di qualità, il che evidentemente a sua volta postula la condivisione da parte delle imprese e degli altri soggetti locali di un insieme di principi e delle strategie che ne

derivano. In sostanza ciò equivale a dire che i soggetti principali del distretto rurale sono le imprese e gli individui, e che le istituzioni pubbliche locali possono svolgere una azione (spesso di grande o addirittura fondamentale importanza) di animazione, di mediazione dei conflitti, di incentivazione, di accompagnamento e di supporto, ma non si possono sostituire al "privato". Questi può essere spesso il vero "starter" del processo di sviluppo rurale di qualità e, in alcune situazioni, può svolgere una azione che prescinde da quella delle istituzioni pubbliche locali.

Inoltre l'accezione di politica di sviluppo rurale impiegata in questa sede è quella di una politica che, pur registrando una connotazione agricola e avendo tuttora spesso il proprio interlocutore primario nell'agricoltura, tende – anche in virtù del ruolo multifunzionale sempre più riconosciuto al settore agricolo nonché della pluriattività delle famiglie agricole e rurali – a coinvolgere altri settori dell'economia rurale in un disegno di portata più complessiva, che può anche giungere a caratterizzare in senso forte l'intero sistema economico locale.

In considerazione di quanto discusso fino a questo momento, il governo dell'economia rurale non può che cercare di sostenere i processi di sviluppo in atto facendo leva sugli elementi di forza individuati, e deve dunque avere le seguenti caratteristiche:

- definire un progetto unificante per un determinato territorio in quanto è soltanto con il concorso di tutte le componenti della società e del tessuto produttivo che è possibile avviare un processo di sviluppo autosostenuto. È cioè necessario definire un obiettivo che porti vantaggi e miglioramenti alla parte più vasta di popolazione e che si integri con le scelte produttive del sistema locale delle imprese;
- promuovere e sostenere la partecipazione delle imprese private, creando occasioni di riflessione sul modello dello sviluppo rurale di qualità e sui percorsi da intraprendere in risposta alle crescenti pressioni che derivano dall'evoluzione dei mercati e delle politiche, sostenendo la crescita delle competenze e la costruzione di vantaggi competitivi basati sulle risorse endogene;
- sollecitare la differenziazione produttiva in modo da mantenere e rafforzare le interconnessioni fra le diverse imprese e i diversi settori;
- indirizzare l'agricoltura verso quelle strutture e quelle produzioni che rappresentano il perno attorno al quale ruota la compresenza delle diverse attività produttive. La prospettiva di un'agricoltura che opera in prevalenza su sollecitazione dell'incentivo pubblico (e in particolare di quello comunitario) deve essere sostituita da una prospettiva di progetto locale integrato e orientato al mercato per la produzione sia di prodotti da collocare presso le imprese di trasformazione (anche all'esterno dell'area), sia di prodotti che per le caratteristiche qualitative siano considerati come tipici dell'area;

- sostenere la multifunzionalità dell'agricoltura, in modo tale da aumentare la coerenza complessiva con la domanda sociale e da consentire la creazione di sinergie tra tutela e promozione delle funzioni sociali e dinamiche di sviluppo rurale;
- concorrere alla definizione del sistema di pianificazione territoriale. Il distretto rurale è infatti punto di riferimento per la definizione degli strumenti di pianificazione urbanistica nelle aree rurali, in quanto concorre alla definizione di obiettivi compatibili con la crescita di un sistema produttivo differenziato e al coordinamento dei diversi livelli di gestione del territorio.

Questa interpretazione delle funzioni distrettuali è senza dubbio tra le più "estreme", dal momento che la concreta traduzione operativa comporta anche l'adozione di soluzioni più "soft" riguardo le funzioni dei distretti.

Sia i legislatori regionali che gli operatori che vorranno poi usufruire degli strumenti distrettuali dovranno infatti rispondere preliminarmente ad una serie di domande tuttora aperte, le cui risposte complessive contribuiranno a formare la vera anima del distretto.

Una delle questioni centrali consiste nel definire le funzioni del distretto. A questo proposito le ipotesi sono molte, e spaziano da una semplice funzione di animazione e promozione (marketing) territoriale fino alla predisposizione di un vero e proprio strumento di governo dello sviluppo economico del territorio, passando da funzioni di adattamento sul territorio di politiche settoriali e rurali concepite da livelli istituzionali superiori (Regione, Stato, UE).

Una seconda area problema consiste nell'interrogarsi su quale ulteriore valore aggiunto può dare la presenza di un distretto rispetto alle istituzioni e alle modalità organizzative già presenti sul territorio. E' cioè il distretto un nuovo soggetto istituzionale o rappresenta un tavolo di concertazione più aperto di quelli cui siamo soliti confrontarci? Come si configurano i rapporti tra il distretto e le altre istituzioni sul territorio e a livello istituzionale più alto e più basso? In altri termini, quale dovrà essere l'organizzazione dei rapporti istituzionali? La presenza del distretto complica o agevola la governance?

Un terzo ambito di riflessione riguarda lo spazio di azione che deve ricoprire il distretto. In particolare, il distretto rurale deve mantenere, coerentemente con la terminologia comunitaria, uno spazio di azione su di una ruralità ancora molto "agricola" o ispirarsi ai cambiamenti delle aree rurali ed abbracciare dunque l'intero ventaglio delle attività economiche e sociali su un dato territorio? Quali conflitti di competenze possono innescarsi? Quali soluzioni? Di quale organizzazione interna deve dotarsi il distretto? Quali categorie devono dunque essere rappresentate nel distretto?

Altro problema ancora riguarda le modalità di definizione dell'area geografica entro la quale deve esercitarsi l'azione del Distretto. In che modo

cioè delimitare i confini geografici di azione dei distretti? Come stabilire i criteri di inclusione e di esclusione? Come conciliare le eventuali divergenze tra confini amministrativi degli Enti coinvolti e confini "reali" del distretto?

Una quinta area di approfondimento riguarda la relazione tra lo strumento distrettuale e gli altri strumenti di policy che insistono sul territorio dato. Come si raccorda il funzionamento del distretto agro-alimentare di qualità e, ancora una volta soprattutto, del distretto rurale con gli altri strumenti di pianificazione territoriale e di programmazione dello sviluppo socio-economico locale? Quali sono gli strumenti di programmazione e di spesa che possono essere ricondotti in una logica unitaria di "agroalimentare di qualità" e/o di "sviluppo rurale"? Se è infatti vero che la costituzione dei distretti può aiutare a finalizzare gli interventi che dai vari livelli istituzionali insistono sul territorio, trovando anzi nel distretto un momento importante di coordinamento e di riduzione delle sovrapposizioni e contraddizioni, resta da capire quali possono essere gli strumenti raccordabili e la posizione più o meno gerarchica o subordinata in cui il distretto si colloca rispetto agli altri strumenti. Sono numerosi infatti oggi, come abbiamo brevemente visto in precedenza, gli strumenti di politica agricola, di sviluppo rurale, e di sviluppo economico *tout court* che interessano i territori e che richiedono un livello di coinvolgimento più o meno intenso delle Istituzioni pubbliche territoriali e degli altri attori (imprese, cittadini, organizzazioni, etc.).

A livello comunitario gli esempi più importanti per l'agricoltura e lo sviluppo rurale sono forniti dall'applicazione del regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale attraverso l'implementazione a livello regionale (in Italia) dei Piani di sviluppo rurale e talvolta dei Piani Locali di sviluppo rurale (anche nel Piano Strategico Nazionale si prevede tra l'altro uno strumento, i Progetti integrati territoriali o di filiera, che possono rientrare nella logica del distretto rispettivamente rurale e agro-alimentare di qualità), dall'attuazione della programmazione dei fondi strutturali (esistono numerose esperienze riconducibili alla logica del distretto come strumento di governance, quali i PISL, i PIT, i PIF, i Piar), dall'IC LEADER; a livello nazionale abbiamo avuto l'esperienza della programmazione negoziata (contratti di programma, patti territoriali, etc.); a livello locale si hanno i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, il Piano di Sviluppo Regionale e i PASL come strumento di integrazione con la pianificazione territoriale. E potremmo continuare, ad esempio ricordando la L 80/05 che introduce la figura dei contratti di distretto quali strumenti per rafforzare, attraverso specifici finanziamenti, la competitività delle imprese localizzate in distretti rurali e agroalimentari. Come fare in modo che questi strumenti siano coordinati e integrati nell'ambito di un progetto di sviluppo territoriale unificante? E' il distretto rurale il mezzo per raggiungere queste finalità?

In conclusione, i nuovi strumenti distrettuali possono offrire ai territori la possibilità dotarsi di meccanismi di concertazione locale e di condividere progetti di sviluppo suscettibili di orientare le dinamiche socio-economiche locali vuoi relativamente ad un prodotto, vuoi al settore agricolo, vuoi all'intero territorio attraverso il rafforzamento dei fattori endogeni di competitività, con particolare riferimento alle azioni di consolidamento dei

rapporti tra imprese e attività sul territorio, e tra il mondo delle imprese e quello delle istituzioni che a vario titolo concorrono all'indirizzo e al supporto del sistema produttivo locale.

I distretti, qualora a questi siano attribuite funzioni di *governance* a livello locale, possono rappresentare per alcune materie un livello di governo e di intervento più vicino ai territori, soprattutto in quelle realtà regionali dove le competenze sono maggiormente centralizzate. Soprattutto nell'attuale fase di evoluzione delle politiche i distretti agro-alimentari di qualità e in particolare i distretti rurali possono quindi, se adeguatamente interpretati e applicati, rappresentare un fondamentale strumento con cui i territori possono non solo adattare le politiche centrali alle specificità locali, ma anche dotarsi di autonome capacità di programmazione e di indirizzo dell'economia locale, facendosi promotori di uno sviluppo sostenibile da un punto di vista economico, sociale e ambientale e permettendo una rivitalizzazione delle aree rurali.

La centralità assunta dalla ruralità (nelle sue varie accezioni) consente allo strumento distrettuale di poter fornire un contributo importante ad uno sviluppo delle aree rurali sempre più integrato e bilanciato con quello delle aree urbane, e supportare il processo di integrazione economica e sociale delle aree marginali e deboli, in linea con i principi enunciati nei documenti di Melfi e di Firenze, e ripresi in particolare nel documento di Matera. In queste occasioni infatti è emerso come la ruralità sia un elemento caratterizzante da esaltare per il raggiungimento di uno sviluppo economico sostenibile anche dal punto di vista sociale e ambientale, pur nelle accentuate differenziazioni esistenti tra comuni, per grado di sviluppo, per livello qualitativo delle risorse economiche, ambientali, culturali e sociali.

L'esaltazione della ruralità quale motore di sviluppo dei territori porta ad enfatizzare il ruolo dei piccoli comuni in questo percorso virtuoso. I distretti possono offrire un luogo dove si può realizzare un rapporto equilibrato tra città e campagna, e contribuire al rafforzamento di reti di piccoli comuni, *"tessuto connettivo della ruralità"*.