

I GEORGOFILI

Quaderni
2013-II



PERCORSI DI GOVERNANCE PER LA VALORIZZAZIONE DELLE AREE RURALI NELLA PROSPETTIVA DI RIFORMA DELLE POLITICHE EUROPEE

a cura di Alessandro Pacciani e Daniela Toccaceli

Firenze, 11 gennaio 2013

Società  Editrice Fiorentina

Il volume è stato stampato grazie al contributo di



La presente ricerca è stata finanziata da:
Regione Toscana, Rete Rurale Nazionale, INEA,
Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Agriventure, Provincia di Grosseto,
Consorzio Agrario di Grosseto

Copyright © 2014
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2013 - Serie VIII - Vol. 10 (189° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Società Editrice Fiorentina
via Aretina, 298 - 50136 Firenze
tel. 055 5532924
info@sefeditrice.it
www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-294-4

INDICE

ALESSANDRO PACCIANI, DANIELA TOCCACELI <i>Presentazione</i>	9
PRIMA SESSIONE ESPERIENZE, METODOLOGIE E STRUMENTI A CONFRONTO IN ITALIA E IN EUROPA	
FRANCO SCARAMUZZI <i>Saluto</i>	13
ALESSANDRO PACCIANI <i>Introduzione ai lavori della Giornata di studio</i>	15
DANIELA TOCCACELI <i>Percorsi di governance e di valorizzazione economica delle aree rurali: un confronto tra l'esperienza del distretto rurale della Maremma e altre esperienze italiane ed europee</i>	19
MICHELE PASCA RAYMONDO <i>Introduzione alla Tavola Rotonda</i>	25
FRANCISCO JOSÉ GALLEG0 MORENO <i>La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: Caso de estudio en Cuenca, España</i>	29
MARIE-PIERRE ROUGER <i>Pays de Fougères ECOBATYS : De l'observatoire à la démarche prospective</i>	51
PATRICE COLLIGNON <i>Le Syndicat intercommunal pour la promotion du canton de Clervaux « SICLER » au service du développement global d'un territoire rural</i>	61

DUILIO TURRINI <i>Il progetto del Distretto agricolo del Garda Trentino</i>	67
LEONARDO MARRAS <i>Le prospettive di un distretto maturo: il Distretto rurale della Maremma</i>	77
FRANCESCO CONTÒ, PIERMICHELE LA SALA <i>I distretti della Basilicata: una concreta testimonianza</i>	83
FELICE ADINOLFI <i>Approccio multifondo e community-led local development nelle politiche strutturali dopo il 2013</i>	109
ALESSANDRO MONTELEONE <i>La governance delle politiche di sviluppo rurale dopo il 2013</i>	113
SABRINA LUCATELLI, CARLA CARLUCCI <i>Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo economico</i>	119
ALESSANDRO PACCIANI <i>Conclusione dei lavori della mattina</i>	129
SECONDA SESSIONE	
DAI DISTRETTI ALLE RETI? I DISTRETTI IN AGRICOLTURA NELL'INTERPRETAZIONE DELLE REGIONI E LE PROSPETTIVE VERSO IL 2020	
ALESSANDRO PACCIANI <i>La ricerca sui distretti in agricoltura</i>	133
GRAZIELLA ROMITO <i>I distretti in agricoltura e le prospettive di riforma della PAC</i>	135
DANIELA TOCCACELI <i>I distretti in agricoltura: un'analisi comparata dell'approccio delle regioni italiane nella prospettiva della riforma delle politiche europee</i>	139
FERDINANDO ALBISINNI <i>Una ricerca che fa chiarezza sulla distrettualità in agricoltura</i>	165

*Discussione con interventi di Aniello Pietro Torino, Arturo Semerari,
Maurizio Marson, Alessandro Monteleone, Gérard Peltre,
Gianni Salvadori coordinata da Alessandro Pacciani* 173

PAOLO DE CASTRO
Conclusioni: a che punto è la riforma della PAC? 199

Presentazione

La Giornata di studio si è svolta all'inizio dell'anno decisivo per la riforma della politica agricola e delle altre politiche strutturali europee per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

È stato un momento importante che ha dato voce alle aspettative di un'agricoltura che punta ad affermare la propria competitività sui mercati e il suo ruolo centrale nello sviluppo rurale.

La governance a livello locale nelle aree rurali è il tema centrale della Giornata che ha posto in correlazione due filoni di ricerca. Il primo, promosso dall'Accademia dei Georgofili, ha messo a confronto l'esperienza maturata sul tema in quattro Regioni europee e in alcune Regioni italiane con quella del Distretto rurale della Maremma. Il secondo filone di ricerca, promosso dalla Rete Rurale Nazionale, ha consentito di ricostruire in modo approfondito e originale la risposta delle Regioni italiane alla interpretazione e alla diffusione della distrettualità in agricoltura.

Le due ricerche, a prescindere dalla diversità dei casi studiati, in territori distanti e molto differenti per storia, condizioni socio-economiche, istituzionali e strutturali hanno dimostrato l'esistenza di una metodologia di governance che si basa su elementi comuni riscontrati in tutti i casi studio. E questo è il risultato che da solo giustifica le due ricerche e che apre scenari interessanti e innovativi nella prospettiva del dopo 2014.

Nel presentare gli atti della Giornata di studio con piacere esprimiamo gratitudine a tutte le Persone, Enti e Istituzioni che ci hanno accompagnato

* *Università di Firenze, Presidente del Laboratorio GALA - Accademia dei Georgofili*

** *Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa*

nel corso di un biennio di attività, e che ci hanno accolto in Bretagna (FR), Alta Mancha Coquense (ES), Comunità Germanofona del Belgio (BE) e Il Sindacato intercomunale SICLER, Cantone di Clervaux (LUX). Altrettanta gratitudine alle Associazioni internazionali R.E.D. (Ruralité-Environnement-Developpement) e Sol et Civilisation, attraverso le quali sono stati selezionati i casi di studio e organizzate le visite, coinvolgendo fattivamente gli Attori dei territori studiati e che hanno portato con entusiasmo le loro testimonianze nella sede dell'Accademia. Un particolare ringraziamento alla Regione Toscana per il supporto alla ricerca nelle Regioni europee, così come alla Rete Rurale Nazionale per aver promosso la ricerca sulla distrettualità in agricoltura in Italia e all'INEA per la propositiva collaborazione nello svolgimento della stessa.

Prima sessione

Esperienze, metodologie e strumenti a confronto
in Italia e in Europa

Saluto

Ho il grande onore di dare il benvenuto nella sede centrale dell'Accademia dei Georgofili a tutti gli intervenuti alla nostra odierna Adunanza Pubblica, dedicata allo studio dei "Percorsi di *governance* per la valorizzazione delle aree rurali nella prospettiva di riforma delle politiche europee". Vedo la presenza di tanti Accademici e tanti altri autorevoli rappresentanti del mondo agricolo nazionale ed europeo. Saluto tutti con grande piacere.

Questa è la prima Giornata di studio realizzata per iniziativa di "GAIA", nuova struttura organizzativa prevista dallo Statuto della nostra Accademia. In base a un accordo di collaborazione fra i Georgofili e l'Amministrazione Provinciale di Grosseto, sottoscritto nel luglio 2011, è stato infatti costituito un "Laboratorio di Studi economici sullo sviluppo rurale e locale sostenibile" (acronimo "GAIA"), con un regolamento approvato dal Consiglio e dal Corpo Accademico nel dicembre dello stesso 2011.

L'Accademia ha designato come Presidente delegato del Laboratorio il prof. Alessandro Pacciani e ha nominato come componenti del Consiglio Scientifico i proff. Dario Casati, Ferdinando Albisinni, Vincenzo Pilo, Luigi Omodei Zorini. Il Laboratorio ha ottenuto il sostegno finanziario della Fondazione del Monte dei Paschi di Siena e della Regione Toscana, oltre che della Provincia di Grosseto.

Nella odierna Giornata di studio saranno presentati i primi risultati di due ricerche condotte in Italia e in Europa, promosse dalla Rete Rurale Nazionale e dall'INEA. Riguardano le scelte operate dalle Regioni nella diffusione dei Distretti agricoli, ampliate da un confronto con modelli adottati in altri territori europei. Sarà presentata anche una seconda ricerca avviata dal Dipar-

* *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

timento di Scienze Economiche dell'Università di Firenze, con il sostegno del MIPAAF e proseguita dal Laboratorio GAIA, in collaborazione con la Regione Toscana e Associazioni internazionali.

La Giornata di studio si propone di contribuire anche all'approfondimento delle innovazioni organizzative delle aree rurali, con l'elaborazione di nuovi e più efficaci modelli di *governance*.

Il ruolo di un'antica Accademia, come questa, non è solo quello di diffondere conoscenze e formare coscienze. Raccogliendo e discutendo le nuove acquisizioni e ogni nuova idea, hanno la possibilità di consentire sintesi utili a riflettere e a formulare ragionevoli ipotesi, anche sul futuro. Siamo convinti che, nel pieno rispetto di ogni libertà di pensiero e di civile espressione, si possa e si debba soprattutto contare proprio sulla forza della ragione e delle idee, ascoltando tutte le opinioni non chiuse nei limiti dell'oggi, ma che siano pragmatiche e lungimiranti al tempo stesso, per stimolare azioni costruttive atte a migliorare ciò che è nell'interesse generale, così come espresso dalle tre parole che sono scolpite nel nostro antico logo: "*prosperitati publicae augenda*".

Vi ringrazio, auguro a tutti un proficuo lavoro e prego il prof. Pacciani di assumere la guida dei lavori programmati.

Introduzione ai lavori della Giornata di studio

Buongiorno e grazie a tutti per essere intervenuti oggi a questa giornata di studio, in particolare ai nostri partner che hanno consentito lo svolgimento del confronto con altre realtà ed esperienze europee e che oggi sono venuti a darne testimonianza.

C'è una domanda attorno alla quale si spendono le energie di molti ricercatori e policy makers in tutta Europa:

Come rendere efficace l'applicazione delle politiche per lo sviluppo rurale?

Una domanda semplice, ma alla quale è davvero difficile dare una risposta risolutiva.

Se si dovesse segmentare in tre passaggi la questione, si potrebbe dire che anzitutto, occorre individuare le risorse da mettere in campo e questa è la questione più spinosa, ancora da risolvere nelle riforme di imminente attuazione per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Un secondo passaggio riguarda la capacità dei destinatari di utilizzare le risorse, finalizzandole a precisi progetti. Il fatto è tutt'altro che scontato, come dimostra il faticoso andamento della spesa da parte di diverse Regioni e come rileva in modo propositivo il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020" presentato dal Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca (d'intesa coi ministri del Lavoro e delle politiche sociali, e delle Politiche agricole, alimentari e forestali) il 27 dicembre scorso, con l'intento di proporre percorsi concreti per migliorare l'efficienza della spesa.

Il terzo passaggio riguarda il buon uso delle risorse: è notorio che non basta spendere per ridare ai territori rurali la capacità di ricollocarsi su una dinamica di sviluppo dal quale avevano deviato.

* *Università di Firenze, Presidente del Laboratorio GAIA - Accademia dei Georgofili*

È proprio su quest'ultimo aspetto che si collocano gli studi che abbiamo condotto negli ultimi due anni con la dottoressa Toccaceli, e di cui oggi presentiamo i primi risultati.

È noto e comunemente accettato, che per innescare percorsi virtuosi di crescita e sviluppo dei territori rurali, occorre il coinvolgimento di un insieme eterogeneo di soggetti: istituzioni locali, imprese, soggetti della società civile. Un insieme armonico e motivato di soggetti che hanno la capacità di rappresentare un territorio e di elaborare nuove idee per il futuro ha un grande potenziale di crescita.

La governance a livello locale nelle aree rurali pone al centro il ruolo chiave dell'agricoltura multifunzionale in tutte le forme che si vanno manifestando, con forti stimoli per una imprenditoria innovativa che si sta affermando, in risposta anche alle sfide che Europa 2020 pone alla base della riforma delle politiche strutturali in corso (energia, acqua, biodiversità, paesaggio, qualità della vita, oltretutto, innanzitutto, la competitività del sistema produttivo). In questo senso, dunque, la governance dei territori rurali ha un ruolo chiave nell'implementazione delle politiche, come ci confermano d'altra parte i nuovi orientamenti che assumeranno le politiche comunitarie, di cui ci daranno un bello spaccato gli interventi programmati di Felice Adinolfi, Alessandro Monteleone e Sabrina Lucatelli.

Ma quali sono, in effetti, i fattori di successo dei percorsi più virtuosi intrapresi dai territori?

Anche la risposta a questa domanda non è né semplice, né ovvia.

Un punto solido al quale poter agganciare un percorso di ricerca è certamente quello metodologico. E il pensiero va subito a LEADER, che in Europa ha avuto una diffusione così capillare da poter essere considerato ormai la "madre di tutte le metodologie" di programmazione dal basso. Accanto a questa però si sono sviluppati anche altri percorsi.

Abbiamo osservato percorsi diversi, in territori distanti e molto differenti per storia, condizioni socio-economiche e strutturali che pure hanno pensato, adattato e attuato percorsi di governance finalizzati a un medesimo obiettivo: deviare da un sentiero di crisi e di marginalità, per recuperare i valori su cui fondare un nuovo percorso di crescita e sviluppo, anticipando i cambiamenti più negativi.

Il percorso di ricerca che abbiamo intrapreso con Daniela Toccaceli è partito dall'esperienza del Distretto rurale della Maremma, di cui avevamo, per note ragioni, una conoscenza approfondita e diretta.

Qui i filoni di ricerca si biforcano.

Uno va nella direzione dello studio sistematico dello sviluppo che ha avuto la distrettualità in agricoltura in Italia. Questo robusto studio, condotto di-

rettamente da Daniela Toccaceli, è stato reso possibile dall'interesse della Rete Rurale Nazionale, attraverso la task force progettazione integrata, alla quale va il mio e nostro ringraziamento, e sarà oggetto della sessione pomeridiana.

L'altro filone di ricerca, nato dalla necessità di "ragionare europeo" anche nel fare ricerca, ha svolto i primi interessanti confronti con le esperienze di successo realizzate in altre aree rurali europee, in particolare in Spagna, Francia, Belgio e Lussemburgo, che oggi saranno presentate da Paco Gallego (Spagna), M.me Rouger per la Regione Bretagna, Pays de Fougères, Patrice Collignon che presenterà il caso lussemburghese di Clervaux.

Tali esperienze saranno oggi messe a confronto nella tavola rotonda con l'attualità e il futuro del Distretto rurale della Maremma, di cui parlerà il presidente della provincia di Grosseto Leonardo Marras e con due casi di distretti in agricoltura: i distretti agroindustriali della Basilicata di pluriennale esperienza e il nascente distretto agricolo dell'Alto Garda trentino, che ha preso avvio dall'iniziativa popolare che ha raccolto ben 9 mila firme per promuovere la costituzione del distretto di cui ci parlerà il signor Duilio Turrini, primo firmatario dell'iniziativa.

Mi preme ricordare che il tema e la metodologia di ricerca di cui parliamo oggi può quasi essere considerata una ricerca "di nicchia", interessante e con pochi validissimi estimatori, per ragioni che trovo anche molto comprensibili.

Si tratta infatti di temi sui quali entrano in gioco variabili complesse, fortemente intrecciate e legate a quell'ineffabile carattere che è il "fattore umano": non si prestano dunque all'applicazione di metodi quantitativi previsionali e gli studi sin qui condotti non consentono ai policy makers facili punti di appoggio.

Ma la politica di razza, che guarda ancora alla polis e al popolo che le dà un senso, non ha smesso di dare attenzione a questo tema e auspico che possa continuare in questa direzione assicurando futuri sviluppi alla ricerca scientifica.

Anzitutto darò la parola alla dottoressa Daniela Toccaceli per la presentazione dei risultati e degli sviluppi della ricerca condotta attraverso casi di studio europei su esperienze, metodologie e strumenti di governance a confronto.

Successivamente introdurrà la ricca Tavola rotonda Michele Pasca Raymond, che ringrazio per la sua presenza che riveste molteplici significati.

Anzitutto è uno di casa in Accademia per il suo ruolo di presidente della Sezione Internazionale di Bruxelles.

Poi per la sua lunga e importante esperienza a Bruxelles che l'ha visto impegnato nelle DG chiave delle politiche territoriali europee: ambiente, agricoltura-sviluppo rurale e sviluppo regionale.

Terza ragione, perché lo considero padrino e sostenitore del Distretto rurale della Maremma, in quanto presente all'iniziativa da cui prese avvio la formalizzazione del progetto stesso nell'ormai lontano 2002.

Infine, perché conosco bene, al di là della sua competenza, la sua passione per questi temi e la costante attenzione che ha dimostrato all'approccio territoriale delle politiche.

A lui il compito di coordinare la tavola rotonda che si svolgerà in due parti con interlocutori portatori di esperienze e di tematiche che si intersecano.

DANIELA TOCCACELI*

Percorsi di governance e di valorizzazione economica delle aree rurali: un confronto tra l'esperienza del distretto rurale della Maremma e altre esperienze italiane ed europee

IL CONTESTO IN CUI È NATA LA RICERCA

La ricerca che abbiamo condotto si è posta l'obiettivo di comparare i percorsi di governance sperimentati in differenti aree rurali europee al fine di una loro valorizzazione. Si tratta di un campo d'indagine davvero ampio e ancora poco esplorato che abbiamo sviluppato nel corso del biennio 2011-2012 e di cui oggi rendiamo conto.

La ricerca è nata nel momento più vivo del dibattito sulla riforma della PAC e dei Fondi strutturali e si è raccordata subito con alcuni assi specifici di quella riflessione:

- il contributo dell'agricoltura e dei territori rurali al perseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020;
- rispetto alla PAC e alla politica di sviluppo rurale, il rafforzamento del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e il riconoscimento che l'agricoltura ha la capacità di produrre beni pubblici;
- rispetto alla politica di coesione economica, sociale e territoriale – era allora da poco uscito il Rapporto Barca – l'orientamento verso una complessiva revisione del modello di governance europeo, ma al tempo stesso il riconoscimento di un ruolo importante alle comunità locali per definire e realizzare una propria strategia locale in attuazione degli obiettivi delle politiche europee.

LE SFIDE

Al tempo stesso, per i territori rurali si ponevano come sfida alcune questioni chiave:

* *Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa*

- il riconoscimento del ruolo delle aree rurali come *poli di sviluppo*;
- il riconoscimento che la loro crescita di fonda anche sulla definizione di forme di *innovazione sociale e organizzativa*;
- il rafforzamento dell'approccio territoriale per aumentare la partecipazione dei cittadini europei all'attuazione delle politiche.

OBIETTIVI DELLA RICERCA

Un po' in tutta Europa, in parallelo e talvolta in pieno intreccio con modelli di derivazione comunitaria come LEADER, per iniziativa degli stati nazionali, delle Regioni, delle comunità locali, sono state elaborate risposte diverse alla medesima questione di come realizzare e attivare partenariati locali per valorizzare territori rurali e rendere più efficace l'implementazione delle politiche e l'utilizzo delle risorse – spesso multifondo – messe a disposizione di tali percorsi.

Il primo obiettivo della ricerca è stato dunque quello di

- individuare dei percorsi innovativi di governance a livello locale;
- basati su un approccio ascendente
- e integrato, che prevedano l'utilizzo coordinato e integrato delle politiche comunitarie.

La ricerca si è dunque concentrata su percorsi di innovazione e, in particolare, sui casi di più lunga applicazione e che avessero conseguito dei risultati positivi, così da

- aiutarci a comprendere meglio le chiavi del successo e la loro eventuale trasferibilità;
- giungere a definire dei modelli innovativi.

La pietra di paragone è stata quello che a suo tempo è stato considerato uno dei modelli innovativi più noti e originali, il Distretto rurale della Maremma.

In un secondo momento, tuttavia, si è realizzata una contaminazione più forte con i risultati della ricerca condotta a livello nazionale sui distretti in agricoltura, che ci ha portato a spostare la nostra attenzione sugli aspetti metodologici, quale piano di analisi ideale per effettuare comparazioni, potendo prescindere dalle inevitabili specificità dei casi per poter approdare a un piano più facile di analisi.

L'INTRECCIO CON LA RICERCA SUI DISTRETTI IN AGRICOLTURA ITALIANI

I distretti in agricoltura, a differenza dei primi distretti industriali, non sono un fenomeno di spontanea aggregazione di imprese localizzate, ma derivano

dall'applicazione di leggi nazionali e regionali, che trovano anche nella legislazione comunitaria i loro punti di riferimento.

Perciò, la ricerca sui distretti in agricoltura italiani ha trovato la sua base scientifica nell'analisi delle basi giuridiche e, in particolare, del complesso quadro legislativo che si è formato a livello nazionale nell'arco di un ventennio.

Ho condotto l'analisi delle diverse basi giuridiche percependo chiaramente l'alternarsi negli anni di orientamenti governativi ben diversi. Tuttavia, l'osservazione del permanere di elementi metodologici costanti ha consentito di formulare l'ipotesi che il distretto possa essere considerato anzitutto come modello metodologico di cui il legislatore stesso, in un processo per così dire evolutivo, ha tracciato i connotati.

Il quadro giuridico è stato ricostruito e analizzato anche in rapporto all'evolvere delle politiche comunitarie, in particolare la politica di sviluppo rurale e l'approccio LEADER, che nel confronto con i distretti offre costanti spunti di riflessione. Inoltre, ho analizzato anche la metodologia dei Contrats de Pays francesi.

Su queste basi così ampie sono stati ricostruiti i caratteri di un modello metodologico distrettuale omogeneo, tale da poter essere utilizzato per lo studio comparato delle leggi regionali e da offrire spunti affidabili anche per la prosecuzione della ricerca a livello europeo.

LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

Con questa forte contaminazione, la ricerca già avviata ha trovato un'importante conferma e un più preciso indirizzo che mira a realizzare un confronto a livello europeo tra modelli innovativi, su precise basi metodologiche, attraverso la verifica dell'applicazione di alcuni elementi costanti, salvo individuarne di innovativi e caratterizzanti percorsi specifici, di cui analizzare l'applicazione e valutare la trasferibilità:

- le modalità di formazione e di funzionamento del partenariato tra gli attori locali e le caratteristiche della governance istituzionale;
- la formazione di un Progetto strategico locale (a un determinato livello territoriale dato da fattori evidentemente esogeni), basato sul principio di partecipazione;
- i meccanismi di regolazione dei processi di governance;
- la strumentazione di supporto per la formazione delle competenze;
- l'ingegneria finanziaria a supporto delle iniziative e le possibilità e modali-

tà di concentrazione e coordinazione delle risorse finanziarie, in rapporto, in particolare, all'implementazione della politica di sviluppo rurale;

- la cooperazione tra territori rurali o tra aree rurali e urbane.

Per l'individuazione delle aree "di successo" su cui svolgere la nostra indagine, ci siamo avvalsi dei fondamentali contributi di soggetti che sono divenuti partners e amici ai quali desidero esprimere oggi una particolare gratitudine:

- l'Associazione internazionale Ruralité Environnement Development (RED);
- l'Associazione Sol et Civilisation;
- l'Istituto di Desarrollo Comunitario.

I CASI DI STUDIO INDAGATI: PECULIARITÀ E PUNTI DI CONTATTO

Nel 2011 sono stati individuati e selezionati tre casi sui quali realizzare specifici approfondimenti attraverso delle visite di studio:

- ADESIMAN, Federación para el Desarrollo rural de la Sierra y Mancha Coquense, Cuenca, Spagna;
- SICLER, Syndicat Intercommunal pour la promotion du Canton de Clervaux, Lussemburgo;
- Communauté Germanophone, Belgio.

Nel 2012 sono stati selezionati i casi di studio in Francia. Non è stato semplice perché la Francia ha un'organizzazione delle Collettività territoriali e una strumentazione assai ricca, articolata e in evoluzione.

Oltre ai già noti Pays, il nostro interesse è stato catturato da un nuovo dispositivo sviluppato dall'Associazione «Sol et civilisation», in collaborazione con il Ministero del Lavoro il GTEC (Gestion Territorial des Emplois et des Compétences) che esplicitamente è costruito a priori sulla metodologia in tutto fedele ai principi che noi abbiamo selezionato, ma il dato nuovo e rilevante è l'enfasi posta sull'aspetto delle competenze come elemento strategico che si materializza anzi tutto nell'accompagnamento che gli "esperti di governance" dell'Associazione offrono ai territori che intraprendo questo nuovo percorso.

Abbiamo dunque selezionato due casi di studio, entrambi nella Regione Bretagna:

- Communauté de Communes du Mené;
- Pays de Fougères.

I casi individuati sono certo esemplari per diversità di contesti storici, geografici e socio-economici – come si comprenderà bene nella tavola rotonda

che segue – dunque ben si prestano a verificare quegli aspetti metodologici che abbiamo posto al centro della nostra analisi, come pure la prima applicazione dell'elemento strategico delle competenze che il Pays di Fougères ha messo in campo.

Oggi non hanno potuto essere qui per testimoniare la loro esperienza i rappresentanti della Communauté Germanophone del Belgio e la Communauté de Communes du Mené, sui quali vorrei spendere ancora qualche parola.

Il caso della Communauté de Communes du Mené ha una lunga storia di avvio di un processo partecipativo, in cui il fattore umano ha giocato un ruolo determinante. Dati i tempi mi limito a rinviare per il momento a una sintesi dell'esemplare esperienza della GEOTEXIA riportata sull'ultimo numero di Rete Rurale Magazine. Si tratta infatti di un caso di successo di governance grazie al quale si è avviato un ambizioso progetto imprenditoriale che coniuga zootecnia, salvaguardia dell'ambiente e produzione di energia verde.

Il caso della Communauté Germanophone del Belgio è particolarmente condizionato dalla peculiare impostazione costituzionale belga, che prevede il riconoscimento sia di Regioni che di Comunità: quella germanofona non ha quindi le ampie competenze di una Regione, ma ha comunque impostato una particolare architettura di governance orizzontale e verticale per riuscire a stimolare l'economia dell'area rurale di cui si compone il suo territorio.

LE PROSPETTIVE DELLA RICERCA ALLA LUCE DELLA RIFORMA

A questo punto non ho tracciato che un abbozzo dei casi di studio e il quadro metodologico in cui collocare i percorsi di governance di cui sono venuti oggi a dare una testimonianza diretta i nostri partner di ricerca stranieri.

Accanto a loro troviamo i testimoni di peculiari percorsi di distretti italiani:

- il Distretto rurale della Maremma;
- il distretto agricolo dell'alto Garda trentino che rappresenta un caso unico di legge sui distretti nata per iniziativa popolare;
- i distretti industriali agroalimentari della Basilicata che hanno una storia ormai lunga e sono collocati in una Regione che instancabilmente ha proseguito la sua elaborazione normativa, integrando nella propria legislazione anche le reti d'impresa.

Quali sono le prospettive per i territori e i distretti che hanno intrapreso questi percorsi?

Gli interventi programmati daranno un'approfondita risposta a questa fondamentale domanda, posto che probabilmente ciascuno Stato Membro, nell'ambito del proprio contratto di partenariato, darà una diversa intensità alle molte innovazioni introdotte dalla Commissione.

Assume un grande rilievo la riaffermazione di LEADER e l'estensione della sua metodologia anche agli altri Fondi. La possibilità di impostare una strategia locale multifondo, potrebbe consentire di condurre programmi effettivamente più integrati che in passato, sebbene concretizzare l'attuazione di questo nuovo strumento ponga evidenti difficoltà anche da un punto di vista amministrativo. Per i distretti, le nuove misure concernenti le reti e i cluster aprono nuove prospettive.

Di tutto questo ci diranno molto il prof. Felice Adinolfi, il dott. Alessandro Monteleone e la dott.ssa Sabrina Lucatelli, cui sono affidati specifici approfondimenti.

Le prospettive e i futuri sviluppi della ricerca sono evidentemente legati alle concrete possibilità di cui i territori rurali e le aree interne potranno avvalersi in futuro.

In seguito questa ricerca potrebbe svilupparsi in un intreccio virtuoso tra osservazione e studio sul campo, da un lato, e supporto scientifico ai percorsi di quegli stessi territori, dall'altro.

Infine, nel corso della ricerca, abbiamo colto un'aspirazione e, dal nostro punto di vista, un'opportunità che potrebbe avere in futuro un nuovo sviluppo: mettere in connessione e creare una rete tra i territori rurali, i distretti, e permettere la loro cooperazione territoriale a livello nazionale e internazionale per dare un'immediata ricaduta applicativa e consentire la formazione di autentici percorsi di conoscenza condivisa sui quali poggiare processi di innovazione sociale e organizzativa.

Introduzione alla Tavola Rotonda

Grazie delle belle parole, Sandro e per l'accoglienza. Tu dici gioco in casa, però sono sempre uno straniero, tra virgolette, rispetto alla tradizione e alla secolarità di questa Accademia.

La prima parte di questa tavola rotonda prevede una serie di interventi di testimonianza di altrettante esperienze realizzate in Europa e in Italia.

La prima esperienza, che io conosco come forse la più lunga, è presentata da Francisco José Gallego Moreno, che è il direttore di ADESIMAN. Si tratta infatti di un'esperienza che è cominciata all'epoca del LEADER I nella piccola cittadina di Cuenca, piccola, insomma, tutto è relativo perché ci troviamo a parlare di una città in un territorio estremamente vasto e che con il tempo si è sviluppata sempre più e adesso unisce le associazioni territoriali della Sierra Media Coquense, la Comarca della Mancha Alta Conquense e l'Istituto del Desarrollo Comunitario di Cuenca. È un'esperienza che conosco e che ho visitato nei primi anni 2000 ed è molto significativa perché si è avvalsa dalla prima esperienza del LEADER I di strumenti veramente diversificati nel tempo.

La seconda esperienza è quella del Pays de Fougères, che è illustrata da madame Marie Pierre Rougers, vicepresidente del Consiglio Regionale della Bretagna. Anche questa è un'esperienza che ho avuto occasione di conoscere, ma che si è dibattuta in una situazione amministrativa e istituzionale molto particolare ed è estremamente importante ascoltare, in particolare, il ruolo giocato dalla pubblica amministrazione in questo caso di sviluppo locale. In tale esperienza la formazione del consenso si è dimostrata particolarmente importante. L'iniziativa, infatti, non parte dalla popolazione, bensì dalle Autorità locali che, malgrado una grandissima importanza del settore primario

* *Presidente della Sezione Internazionale di Bruxelles dell'Accademia dei Georgofili*

agricolo, hanno ritenuto di sviluppare un sistema di ricerca e innovazione compatibile con la ruralità del territorio, ma che si appoggi su una forma di sviluppo che anticipa talune regolamentazioni, che ormai diventeranno obbligatorie a livello europeo.

La terza esperienza, ancora un caso europeo, è presentata da Patrice Collignon, che è direttore dell'Associazione internazionale RED (Ruralité-Environnement-Développement), che è stato un mio complice a livello di comitati consultivi europei per molto tempo e ci conosciamo molto bene. Il caso, relativo al Lussemburgo, è interessante perché mette al centro dello sviluppo territoriale l'impresa e la possibilità di aprire un certo numero di facilitazioni per le imprese che agiscono sul territorio, soprattutto le piccole medie imprese. Inoltre questa esperienza ci mostra una strategia per superare la frammentazione che si ha in certi territori rurali, mettendosi insieme e sviluppando sinergie. È un approccio leggermente diverso dai precedenti, che si è sviluppato in una zona fortemente rurale caratterizzata da numerosi piccoli centri lontani dalle vie di comunicazione principali ed è riuscito a offrire un livello di servizi e di assistenza che possa mantenere la popolazione rurale. Questo caso indica che anche nel piccolo Lussemburgo è importante realizzare un equilibrio territoriale e non avere tutta la popolazione poi concentrata nella "metropoli" – fatte tutte le dovute proporzioni – che è la città di Lussemburgo.

A questi già vari e interessanti casi europei, si aggiungono altre tre esperienze italiane di distretti che arricchiscono la riflessione per profili differenti.

La prima di tali esperienze è presentata da Duilio Turrini, promotore dell'iniziativa popolare per il riconoscimento del Distretto agricolo del Garda Trentino. A tale iniziativa è seguita una legge della Provincia Autonoma di Trento e nell'intervento ci saranno descritti tutti i passaggi relativi alla creazione del distretto, evidenziando che possono essere un aspetto di rilievo anche per le esperienze di altre iniziative del genere. In particolare ci saranno illustrati anche alcuni problemi di governance che sono stati incontrati per giungere alla piena operatività.

Da questa esperienza che è al debutto, si passerà al "padre" di tutti i distretti agricoli, il Distretto Rurale della Maremma, che sarà presentato dal presidente della Provincia di Grosseto Leonardo Marras. Sulla formazione di tale distretto esistono numerose pubblicazioni, ma Marras ci parlerà invece di come lui vede l'avvenire di un distretto maturo soprattutto anche alla luce dell'evoluzione delle normative e di quali sono oggi le esigenze di questo territorio.

Concluderemo, infine, con il professor Francesco Contò dell'Università di Foggia, che è un grande conoscitore dei sistemi della normativa distrettuale

della Basilicata, che ha delle alternanze nella sua messa poi in opera.

La seconda parte di questa Tavola Rotonda sposta la nostra attenzione dalle esperienze dei territori alle prospettive aperte dalle nuove politiche.

Il primo oratore è il professor Felice Adinolfi dell'Università di Bologna, con un intervento sulla Community-Led local development e da tale prospettiva locale ci potrà dare alcuni spunti di riflessione anche sulla questione del passaggio dai programmi mono-fondo a quelli pluri-fondo. Una mia riflessione, culturale beninteso, è che sia stata una falsa semplificazione "ritornare sui nostri passi" reintroducendo la flessibilità. La questione è stata posta anzitutto per le aree urbane: per la soluzione dei problemi di tali aree è più funzionale l'uso integrato dei Fondi. È innegabile che il peso politico di tali territori non abbia paragone con quello delle aree rurali e, infatti, la riforma ha risposto a questa esigenza. Il settore agricolo si è agganciato a tale percorso. Questa è la mia analisi: la marcia indietro forse non è merito delle osservazioni svolte con riferimento all'ambito rurale, ma l'accoglimento di una situazione di fatto.

I tempi di attuazione della riforma ormai dipendono dalle decisioni sul bilancio globale dell'Unione: quindi, c'è un tempo tecnico tra la decisione sul bilancio dell'Unione e l'approvazione della nuova programmazione 2014-2020. La questione dell'integrazione si pone non solo a livello nazionale, ma dovrebbe esservi un maggiore coordinamento anche a livello regionale. Infatti, se non si fa una programmazione integrata a livello regionale salta quella possibilità – che è aperta dalla nuova regolamentazione – di fare dei progetti territoriali integrati, che in ambiente rurale rappresenterebbero un elemento di forza per il loro sviluppo. Per questo ci dovrebbe essere uno sforzo, difficile perché a volte potrebbe implicare anche una cessione di sovranità per quanto riguarda la gestione.

Su questi temi, da una prospettiva nazionale interverrà anche il dottor Alessandro Monteleone. Su questo vorrei proporre due brevi riflessioni. Il nuovo quadro contiene una complessità che credo sia riconducibile a un dualismo che, alla fine, dipende dal territorio. Nella prima parte delle presentazioni dei casi si è evidenziato che è molto importante la creazione del consenso a livello territoriale. Questo elemento, infatti, consente di creare una coerenza, nel tempo, riguardo alle priorità e ai programmi: è impensabile che si possano raggiungere risultati concreti se questi dovessero variare a ogni cambio di amministrazione. La seconda riflessione riguarda la capacità di scelta tra una molteplicità di strumenti di intervento sullo stesso territorio. Scegliere è necessario, ma significa anche dire molti no e se ci sono molti no, non ci sono poi tante priorità da mettere in opera.

Il terzo intervento è proposto dalla dottoressa Sabrina Lucatelli del Ministero della Coesione territoriale, ma che vanta anche una importante espe-

rienza alla DG Regio della Commissione UE. Il ministero ha compiuto lo sforzo di trasferire a livello nazionale gli orientamenti comunitari in tema di politiche regionali e di coesione. La dottoressa Lucatelli ci illustra le ultime riflessioni che il nuovo Ministero ha introdotto con lungimiranza in questo campo, con riguardo alle “aree interne” e spero che nella prossima programmazione se ne tenga conto.

La estructuración y dinamización social para una mejor gobernanza de las comunidades rurales: Caso de estudio en Cuenca, España

MARCO TEÓRICO

La dinamización del tejido asociativo exige la existencia de grupos de individuos organizados que actúen de manera conjunta (Sanderson & Polson, 1939), siendo el papel de los agentes externos el de colaborar con la comunidad en este proceso (Pettit, 1925).

Este protagonismo necesario de la comunidad hace imprescindible la existencia de grupos funcionales de ciudadanos, en los que se fomenten mecanismos de participación y acción, y que sean capaces de ser los agentes activos y responsables de su progreso (Ware, 1949). Por ello la dinamización del tejido asociativo del territorio es un elemento imprescindible, y que debe estar siempre presente en el proceso de desarrollo comunitario. Con ello se pretende abrir cauces de participación mediante los que la población identifique y priorice sus necesidades, y que impulsen el diseño de medidas que les den respuesta, favoreciendo el desarrollo de la comunidad (Porzecanski, 1983; Klsnerman, 1986).

Sin embargo, el hecho de dinamizar el tejido asociativo para favorecer la participación no asegura que se lleve a cabo un verdadero proceso de desarrollo comunitario (Jessop, 1999).

Existen numerosas investigaciones que muestran como motivo de fracaso del proceso la no inclusión de ciertos grupos de la población en el proceso de dinamización (Kovach, 2000; Shucksmith, 2000; Yarwood, 2002; Considine, 2003; Williams, 2003; Lowndes & Sullivan, 2004), siendo los más vulnerables los grupos tradicionalmente excluidos en el territorio, como jubilados o desempleados.

* *Direttore di ADESIMAN-Cuenca (Spagna)*

Del mismo modo, es fundamental para el éxito de este proceso, que la comunidad cuente con el apoyo técnico oportuno (Armstrong, 1993), así como con el apoyo de las instituciones públicas (Ware, 1954; Armstrong, 1993; Edwards et al., 2001), tanto en el proceso de identificación y jerarquización de necesidades como en el diseño de medidas y análisis de la disponibilidad de los recursos.

A finales de los años noventa, en el marco de las Iniciativas LEADER, ha habido un gran número de investigaciones sobre la evolución del papel de las instituciones públicas en relación con los procesos de desarrollo del medio rural (Goodwin, 1998; Murdoch & Abram, 1998; Ward & McNicholas, 1998; Woods, 1998; Storey, 1999; Jones & Little, 2000). La progresiva democratización de la mayor parte de los países desarrollados ha permitido un cambio en la concepción del desarrollo, desde los enfoques descendentes clásicos (asistencialistas) a enfoques ascendentes que se basan en la utilización directa de los recursos del territorio (Westholm, 1999; Ray, 2005; Furmankiewicz et al., 2010). Este cambio es fundamental para la viabilidad de los procesos de estructuración social y de desarrollo comunitario (MacKinnon, 2002).

De un modo similar, el cambio en los modelos de gobierno de las sociedades liberales hacia sistemas más descentralizados ha permitido que las organizaciones no pertenecientes al Estado – con gran potencial para movilizar el potencial endógeno del territorio (Furmankiewicz et al., 2010) – asuman un papel muy destacado como colaboradores de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este papel es especialmente importante en la organización de la sociedad (Rhodes, 1996; Hudson, 2002; Grochowski & Regulska, 2000) y más aun en el contexto de territorios con baja densidad de población, en los que aparecen fenómenos intensos de aislamiento y éxodo rural (Schejtman & Berdegú, 2004). La labor de estas asociaciones es fundamental para lograr un enfoque más inclusivo y participativo del desarrollo (Shucksmith, 2000; Kovacs Katona et al., 2006), aunque para ello es imprescindible la confianza de las instituciones públicas en que los actores locales lleven a cabo una gestión correcta del proceso de desarrollo (MacKinnon, 2002).

En este documento se pretende condensar la experiencia acumulada por la Asociación Instituto de Desarrollo comunitario de Cuenca (en adelante IDC de Cuenca) durante 25 años en el ámbito de la dinamización social de zonas rurales con baja densidad de población. Aborda un proceso basado en la inclusión y el fomento de la participación de todos los sectores de la población a través de la animación, la atención primordial a las necesidades más sentidas por ella, y la innovación para adaptarse a estas necesidades. Dicho proceso se ha mostrado como una experiencia con numerosos e importantes aportes al

proceso de desarrollo del territorio. Además, el papel del IDC como intermediario, aporta respuestas a la problemática sobre las relaciones y la confianza entre las instituciones públicas y las asociaciones locales. Otro valor añadido de esta experiencia es el de poder analizar el papel de las asociaciones en el proceso de desarrollo. Esta cuestión – poco analizada, y en especial desde el largo plazo – es fundamental para conocer la eficacia de los programas de desarrollo, y es de interés tanto para la población como para las asociaciones de cooperación y los responsables políticos (Armstrong, 1993; Borek et al., 2006).

Durante los años 2010 y 2011 se realizó un análisis documental de las actividades de dinamización social llevadas a cabo por el IDC de Cuenca, sus resultados y sus correspondientes estudios previos. También se realizaron más de 30 entrevistas a personal y directivos del IDC, agentes de desarrollo rural y participantes en estas actividades de dinamización social.

CONTEXTO DE ACTUACIÓN

El IDC de Cuenca es – a diferencia de los Grupos de Acción Local, que son partenariados público-privados – una entidad privada, que ha sido declarada de utilidad pública y sin ánimo de lucro. La asociación surge en 1984 con la voluntad de sus fundadores de trabajar en el desarrollo endógeno y en el aumento de la gobernanza – desde la concepción del desarrollo comunitario y participativo – de las zonas rurales deprimidas de Cuenca. El contexto de entonces era el de un entorno rural necesitado de profundos procesos de desarrollo endógeno tras el fin reciente de una dictadura militar en España, en la que el desarrollo se concebía de manera exógena y planificada y en la que la gobernanza era inexistente.

La labor desarrollada en estos más de 25 años tiene como centro la promoción de la persona, como ser individual y como parte de su comunidad. De este modo, las acciones se enmarcan en la consecución de tres grandes objetivos. En primer lugar, la revalorización de los recursos humanos y la estructuración de la sociedad para favorecer la gobernanza y el desarrollo protagonizado por la población en un marco de igualdad, que mejore su calidad de vida y evite el progresivo despoblamiento de los núcleos rurales. En segundo lugar, la preservación y potenciación de las señas de identidad, la cultura rural y los recursos naturales. Y, por último, apostar por la innovación y la calidad en el sector agrario y en la actividad empresarial impulsando la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías.

Estos objetivos se llevan a cabo mediante una metodología de trabajo que se fundamenta en garantizar el acceso a la información, mejorar la capacitación y favorecer la creación de un tejido asociativo dinámico. El IDC impulsa estos procesos mediante estrategias de animación social, el conocimiento profundo de la realidad del territorio y el establecimiento de vínculos con la población. Después de 25 años, esta metodología se ha demostrado capaz de dar respuesta tanto a las necesidades percibidas por la población como a aquellas más específicas y urgentes del desarrollo, y de conciliar ambas con la situación de partida de cada comunidad. De este modo, el IDC se ha consolidado como una asociación para el desarrollo de gran calado en el territorio y que, como se verá a continuación, ha favorecido numerosos procesos de desarrollo, así como un gran avance en la mejora de la gobernanza de la provincia de Cuenca.

Además del Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca, existen otros Institutos de Desarrollo Comunitario en España. Todos ellos son asociaciones autónomas con personalidad jurídica propia. Estas asociaciones se unen en la Federación Nacional de Institutos de Desarrollo Comunitario, en la que comparten objetivos, metodologías y diversos proyectos.

MARCO TERRITORIAL: LA PROVINCIA DE CUENCA

La provincia de Cuenca se encuentra en el centro-este de la Península Ibérica, dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en España. La extensión de la provincia es de 17.141 km² (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2008a) y cuenta con 217.716 habitantes (INE, 2010). La densidad de población de la provincia es de 12,70 habitantes por km² (INE, 2010), muy por debajo de la media nacional, que se encuentra en 90,6 habitantes por km² (INE, 2010) y de la Unión Europea, con 113,5 habitantes por km² (INE, 2010). De los 238 municipios que conforman la provincia, casi el 80% (186 municipios) presentan una densidad de población inferior a 10 habitantes por km², y 111 municipios presentan menos a 4 habitantes por km² (INE, 2008b). Históricamente la provincia ha sufrido un fenómeno de despoblamiento y se concreta en una pérdida de 34.208 habitantes (un 13%) desde 1970 (INE, 1970) y en la clasificación como zona desfavorecida y con riesgo de despoblamiento según el Libro Blanco de Agricultura en España (Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación [MAPA], 2003).

El territorio presenta una marcada tendencia hacia el predominio de la actividad agraria, la escasez de ofertas formativas y de servicios, la deficien-

cia en las comunicaciones – referente en un principio a las infraestructuras viarias y vinculadas en la actualidad a las tecnologías de la información y las comunicaciones –, y la desestructuración social. Tendencias que el IDC de Cuenca intenta frenar con su labor, pero que continúan, en algunos casos, favoreciendo el abandono del territorio.

Estas tendencias tienen su reflejo en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de España para el periodo 2010-2014 (regulado por la Ley 45/2007 de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural), en el que tres de las cinco comarcas de Cuenca – Serranía de Cuenca, Alcarria Conquense y Sierra y Mancha Conquense – se encuentran definidas como zonas rurales a revitalizar debido a su baja densidad de población, el predominio de la actividad agraria, los bajos niveles de renta, su importante aislamiento geográfico y las dificultades de vertebración territorial. Las dos comarcas restantes se clasifican como zonas rurales intermedias; que son aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado, bajos o medios niveles de renta y distantes de los grandes núcleos urbanos (Ministerio de Medio Ambiente Rural y Marino [MARM], 2010).

METODOLOGÍA DEL PROCESO

El IDC de Cuenca ha impulsado, durante estos 25 años, un proceso de desarrollo comunitario en los territorios rurales más despoblados de Cuenca empleando gran parte de sus esfuerzos en la dinamización del tejido asociativo y en la creación de partenariados. Esto se ha llevado a cabo localizando y consiguiendo la colaboración de organismos y entidades públicas y privadas, para favorecer el desarrollo a través de las sinergias entre el potencial endógeno y exógeno del territorio. El proceso de dinamización que el IDC ha impulsado presenta una serie de características y herramientas distintivas, que son precisamente, las que han determinado que este proceso continúe hoy después de 25 años.

Dentro de estas características se encuentra la concepción de la dinamización social como un proceso (Roseland, 2000; Clark et al., 2007), que comienza y que supone un conjunto de fases sucesivas y coherentes entre sí. Otra característica importante es el comienzo por el refuerzo de la identidad propia (Preston & Arthur, 1997; Andolina et al., 2005), de este modo se pretende unir a la población bajo el aprecio por su territorio para reforzar así su implicación en el proceso de desarrollo que comienza. La tercera característica metodológica es el establecimiento de vínculos entre la asociación y la pobla-

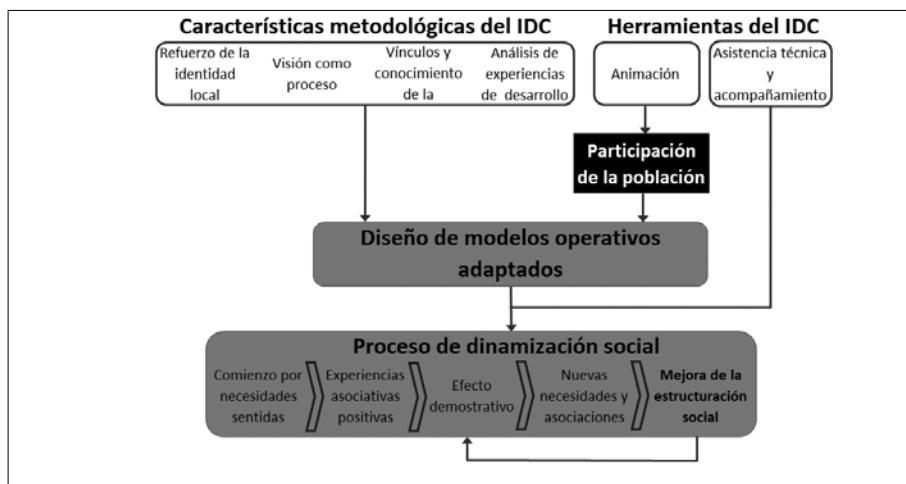


Fig. 1 Metodología del proceso de dinamización social

ción, gracias a los cuales se comienza a conocer cuál es la situación de partida, las potencialidades y las necesidades más sentidas por la población. Por último, destaca el análisis de experiencias de dinamización social y desarrollo comunitario de otros territorios, que servirán como base para el diseño de los modelos operativos para la creación de asociaciones.

Además de estas características, la labor de dinamización social del IDC cuenta con dos herramientas fundamentales. La primera de ellas es la animación, a través de la cual se favorece la participación de las personas, y por tanto, su transformación en protagonistas del desarrollo de su territorio (Caride, 2005). La segunda es el acompañamiento de este proceso y la asistencia técnica para solventar todas aquellas necesidades existentes a través de la formación, la orientación hacia metodologías y herramientas adecuadas y la asunción de responsabilidades en la ejecución, seguimiento y evaluación de las iniciativas.

Mediante las características metodológicas anteriores y la participación de la población – impulsada a través de la animación –, se diseñan una serie de modelos operativos para orientar la estructura y funcionamiento de las asociaciones. Estos modelos deben ser flexibles para adaptarse al contexto y a las necesidades detectadas por la población.

El proceso de dinamización social comienza canalizando las necesidades sentidas por la población a través de los modelos operativos adaptados. Estas primeras experiencias serán exitosas si consiguen dar respuesta a las necesidades planteadas por la población. Para ello el IDC pone a disposición de las

asociaciones su acompañamiento y asistencia técnica. Las experiencias positivas se convierten en estímulo demostrativo para otros colectivos no sumidos aun en el proceso de estructuración social, lo cual favorece que la población continúe ahondando y dando respuesta a sus necesidades a través del trabajo asociativo. Esto resulta en una mejora de la estructuración social, que, también estimula la dinamización de otros colectivos.

RESULTADOS

En este apartado se abordan – a través del estudio de los hitos más relevantes y sus contextos –, los resultados del proceso de estructuración social llevado a cabo por el IDC de Cuenca a lo largo de estos 25 años. En este proceso se observa la evolución de las necesidades que van dando lugar a las distintas experiencias asociativas. Las primeras experiencias estaban motivadas por el logro de las necesidades prioritarias percibidas por la población, como centros de reunión para los vecinos o la recepción de la señal de televisión en algunos municipios. A medida que se da respuesta a estas necesidades, surgen otras nuevas de carácter sectorial, sobre todo agrario. Tras esto, llega una última etapa en la que el tejido asociativo, ya consolidado y con cierto bagaje, se hace responsable de los procesos de desarrollo del territorio con el apoyo del IDC.

Entrada al territorio: La Caravana Cultural

En el año 1984 se acordó como primera iniciativa para el desarrollo de las zonas rurales de Cuenca la llamada caravana cultural, fruto del convenio entre la Diputación Provincial y el IDC. Esta iniciativa se concretó en un conjunto de actividades culturales itinerantes como talleres de teatro; juegos y deportes tradicionales; talleres y exposiciones de artesanía local; exposiciones bibliográficas; visionado de vídeos y documentales sobre geografía, patrimonio, vida económica y cultural de la provincia; sesiones musicales; fiestas populares con pasacalles; grupos folclóricos y orquestas para concluir la caravana en cada pueblo. Los objetivos de las caravanas culturales fueron reforzar la identidad cultural de las comunidades y conseguir la participación de agentes e instituciones tanto en las actividades como en su diseño.

A pesar de no estar enmarcada en el ámbito estricto de la dinamización social, sus logros en el fomento de la cultura como elemento aglutinador de

la sociedad, hicieron que se llevara a cabo durante cuatro años (1984-1987), llegando a 93.000 personas de 92 pueblos. Además de las tareas propias de animación y dirección de las caravanas culturales, el IDC desarrolló un importante trabajo en la realización de diagnósticos de cada pueblo, basados en datos de demografía, situación económica, cultural, educativa, profesional y existencia y tipos de asociaciones. Con ello, el IDC comenzó el inventario de las actividades prioritarias y la sensibilización de agentes locales que pudieran generar estructuras de participación. Además del conocimiento del territorio, el IDC buscó el establecimiento de vínculos con la población durante la estancia de la caravana y a través de las visitas que realizaron los técnicos del IDC a cada pueblo durante todo el año. La caravana cultural y los vínculos con la población favorecieron que el IDC se diera a conocer entre la población de un modo cercano y en la línea de trabajo del desarrollo comunitario.

El éxito alcanzado por las caravanas culturales no se debió únicamente a la calidad de las actividades. Un factor metodológico clave, que el IDC aplicó en la preparación y en el desarrollo de las actividades, fue contar con la población, haciéndola partícipe del proyecto y ayudándola a plantear iniciativas. El IDC procuró que la población asumiera también tareas en la ejecución de las actividades, lo que reforzó la motivación y confianza en sus capacidades para asumir responsabilidades, situación que no se había dado hasta entonces.

Puede afirmarse que esta actividad reforzó el sentimiento de identidad y pertenencia de la población. Fruto de esta cohesión, la población comenzó a tomar conciencia de su situación y de las posibles perspectivas de futuro de sus territorios; pero sobre todo, de la importancia de su participación en cualquier proceso de desarrollo que pudiera iniciarse. Del mismo modo, la caravana cultural favoreció que el IDC, tras su llegada al territorio, fuera valorado de modo positivo. Por tanto se observa cómo, las caravanas culturales constituyeron el punto de inicio de un proceso de desarrollo endógeno que, acompañado por el IDC, continúa hoy en día y que se aborda a continuación.

Comienzo de la creación del tejido asociativo. Del yo al nosotros

Dentro de este apartado se analizan cuatro experiencias asociativas correspondientes al inicio del proceso de estructuración social, y comprendidas entre los años 1985 y 1990.

Primera Experiencia Asociativa

Gracias a la progresiva cohesión social generada tras las caravanas culturales, surgió el contexto adecuado para comenzar a aplicar los principios y herramientas del desarrollo comunitario y para suscitar nuevos intereses y perspectivas en la población. De este modo, apareció, en determinados grupos, la inquietud por intervenir en favor de la mejora de sus condiciones de vida.

Esta voluntad colectiva fue conducida por el IDC a través de un modelo asociativo de marcado carácter innovador: los Centros de Animación Rural (CEAR). Los CEAR fueron asociaciones locales de familias en las que estaban representados todos los grupos de edad de la población, y por tanto, la práctica totalidad de los intereses del territorio. Estos grupos consiguieron plantear por primera vez las cuestiones que afectaban a los colectivos sociales del territorio, así como algunas propuestas de intervención para el desarrollo de la vida local. Por ello los CEAR se convirtieron en una estructura de participación y representación social de gran valor e importancia en el territorio, que por otra parte, presentaba como valor añadido la integración de colectivos tradicionalmente desplazados, como jubilados o desempleados. De este modo, los CEAR favorecían que estos colectivos fueran agentes protagonistas del desarrollo de su territorio. Por todo ello, este tipo de asociación contribuyó de manera decisiva a iniciar procesos de desarrollo en los municipios en los que se constituyeron.

La labor desarrollada por los CEAR se centró en plantear actividades de formación para la promoción del empleo y el fomento del asociacionismo empresarial. Por su parte, el IDC acompañó este proceso de dinamización proporcionando asesoramiento técnico y formación a los responsables de los CEAR con el fin de dotarles de capacidades y herramientas que les permitieran hacer progresar a estas estructuras asociativas.

El alcance del CEAR fue importante a escala local; pero también lo fue a nivel nacional, ya que los 32 CEAR de Cuenca se integraron en la Unión Nacional de Centros de Animación Rural; federación compuesta por más de 200 CEAR de todo el país, que perseguía el fomento de la reflexión sobre el desarrollo de las zonas rurales. Además, el esquema metodológico aplicado en los CEAR también se extendió al ámbito urbano con la constitución de un centro de animación local en uno de los barrios de reciente creación en la ciudad de Cuenca. Este grupo alcanzó un protagonismo muy notable en la consolidación de la vida social y cultural de un barrio en el que eran necesarios espacios y actividades que favorecieran la cohesión y la búsqueda de intereses comunes.

Esta experiencia asociativa favoreció también el aumento de la confianza de la población en sí misma y en el IDC. Sin embargo, y a pesar de la gran contribución de los CEAR al desarrollo del territorio, precisamente su carácter innovador precipitó la desaparición de estas asociaciones. El contexto administrativo de 1985 – momento de la creación de los CEAR – restringía únicamente a las asociaciones sectoriales el acceso a cualquier tipo de subvención. Este hecho dificultó el mantenimiento financiero de los CEAR – debido a su carácter plural –, a pesar de que su existencia estuviera recogida en la legislación vigente. La falta de financiación precipitó la desaparición de estos grupos; si bien algunos de ellos fueron capaces de perdurar transformándose en asociaciones de diversos tipos.

De esta experiencia cabe destacar la importancia de la capacidad de adaptación e innovación para generar respuestas que, como los CEAR, se ajusten a las necesidades de la población. Pero también es destacable la importancia de la adecuación de estas respuestas innovadoras a su contexto, ya que dicho contexto es fundamental para que las asociaciones puedan desarrollarse y perdurar. En este caso se observa como la desvinculación entre el contexto administrativo y los principios de un tipo de asociación, fuerza su desaparición a pesar de tratarse de un agente con un papel fundamental en el desarrollo del territorio.

La inclusión de Todos

Como se ha referido anteriormente, existen numerosas investigaciones que relacionan el fracaso del proceso de dinamización social con la no inclusión de ciertos grupos sociales en dicho proceso (Kovach, 2000; Yarwood, 2002; Considine, 2003; Lowndes & Sullivan, 2004). Por ello es importante destacar que el proceso de dinamización social llevado a cabo por el IDC (aún teniendo un comienzo muy anterior a estos estudios) no tenía como objetivo único aquellos colectivos con un claro potencial para liderar procesos de desarrollo, sino que trataban de dar respuesta a las necesidades del territorio. Un ejemplo de este importante aspecto se encuentra en los CEAR (ya analizados) y en las campañas y en los clubes de la tercera edad.

Las campañas de la tercera edad fueron jornadas culturales dedicadas a los mayores de cada pueblo, propuestas por el IDC y apoyadas por la Diputación provincial, en respuesta al envejecimiento que experimentaba la población del territorio. En su realización, el IDC mantuvo numerosas reuniones con personas mayores, para conocer sus costumbres a fin de diseñar actividades

capaces de suscitar la participación de estas personas, y también para fomentar su implicación en el desarrollo de dichas actividades. Pero además, siguiendo los principios del desarrollo comunitario, el IDC animó al resto de los sectores de la población a implicarse en el desarrollo de estas actividades, logrando así, un clima de relación e intercambio multi-generacional.

La confianza adquirida en sus propias capacidades llevó a un número amplio de personas de edad avanzada a querer seguir contribuyendo a la dinamización de sus localidades. Así, el IDC de Cuenca impulsó la creación de una estructura asociativa de un marcado carácter innovador: los Clubes de la Tercera Edad. Esta estructura asociativa supuso un nuevo espacio de participación y representación para un colectivo que, tradicionalmente había sido considerado como un agente pasivo de la vida de la comunidad. De este modo, las personas de edad avanzada se convirtieron en agentes activos y valiosos del desarrollo. Un ejemplo lo encontramos en el papel preponderante que estas personas tomaron en el diseño de las políticas de asistencia a la tercera edad, de las que antes eran meros destinatarios. Esto apoya las conclusiones de investigaciones recientes sobre el papel de las personas mayores en los procesos de desarrollo, que indican la existencia de una contribución sustancial de este grupo al bienestar de la comunidad (Walshk & O'Shea, 2008).

Aparición de las Necesidades Sectoriales

Fruto del trabajo realizado por el IDC y la población en el ámbito de los CEAR, se continuó profundizando en las necesidades del territorio. Apareció una nueva preocupación, común también a otros territorios: la situación de la actividad agrícola, que empleaba a un amplio porcentaje de trabajadores y cuyo peso, sin embargo, iba reduciéndose progresivamente a pesar de las ayudas recibidas.

En este contexto, el IDC impulsó la constitución de una estructura asociativa compuesta por agricultores y sus familias, desde la que abordar tanto la problemática concreta que afectaba a sus explotaciones, como las principales vías de solución. Esta estructura recibió la denominación de Grupos de Iniciativas de Desarrollo Agrario (GIDA).

La estructura operativa de los GIDA se caracterizaba por un reducido número de participantes en cada grupo (entre 15 y 20), la autonomía del grupo para conducirse dentro de un plan de trabajo definido, la atribución de responsabilidades fijas y eventuales entre sus miembros y la delimitación de un esquema de trabajo para las sesiones del grupo.

Desde los GIDA se acometió una honda modernización de las estructuras agrarias, a través del impulso a la utilización de nuevas técnicas de cultivo (cultivos sin suelo, cultivos alternativos, agricultura ecológica, etc.) y de la mejora de la formación de los agricultores, tanto en el ámbito de las técnicas de cultivo como en el de las competencias para la puesta en marcha de proyectos. Esta estructura permitió que los propios agricultores asumieran, por primera vez, su papel como agentes de desarrollo, tomando conciencia de su situación y, sobre todo, de las posibilidades que existían para modernizar el sector primario bajo los planteamientos del trabajo asociativo y el desarrollo comunitario.

El apoyo técnico y la labor de animación prestados por el IDC, se vio traducido en la consolidación de tres GIDA, compuestos por casi 60 profesionales. Los ejes principales de esta labor fueron los siguientes: (a) impulsar la participación activa de los agricultores en los trabajos de discusión y reflexión; (b) acercar a los agricultores casos prácticos sobre experiencias exitosas desarrolladas en otras regiones rurales de la Unión Europea con el fin de aportar nuevas ideas y motivar a los participantes; (c) detectar, junto con los agricultores, las principales necesidades formativas, así como articular los programas y metodologías adecuadas para satisfacerlas; (d) organizar visitas con los agricultores a experiencias exitosas y con capacidad de adaptación al territorio; (e) prestar la asistencia técnica adecuada a los agricultores para la definición y puesta en marcha de proyectos; y (f) colaborar con los agricultores en la búsqueda y localización de fuentes complementarias de ayuda.

De la experiencia de los GIDA se observa como el impulso del movimiento asociativo llevado a cabo por el IDC a través de la animación, el diseño de un modelo asociativo adaptado al contexto, el acompañamiento y la asistencia técnica prestada a la asociación, contribuyó a que los propios agricultores fueran los protagonistas del desarrollo del sector agrario y de su territorio.

Grupos Funcionales de Ciudadanos Protagonistas de su Propio Desarrollo

Los trabajos realizados en el ámbito de los GIDA fomentaron la confianza de sus componentes en las propias capacidades. Esta experiencia sirvió como ejemplo para otros sectores de la población en los que el IDC impulsó – gracias a este estímulo – su compromiso con el desarrollo comunitario a través de una estructura operativa y unas actividades similares a las de los GIDA: las Comisiones Locales de Desarrollo (CLD).

Estas asociaciones constituían una estructura local abierta a aquellas personas interesadas en el desarrollo comunitario del territorio. Su modelo operativo, apoyado por el IDC, se basaba en la participación y la educación permanente (al igual que los GIDA). Los objetivos asumidos por las CLD eran estudiar y analizar la realidad local, valorar y jerarquizar las necesidades, fijar las aspiraciones más sentidas por la población y determinar, en último término, las posibles acciones o iniciativas a acometer. Por ello, las CLD fueron un punto de partida eficaz para dotar a los pueblos de una estructura de desarrollo sólida que liderara el proceso de desarrollo comunitario del territorio.

En este contexto, el IDC impulsó la constitución de 12 CLD a las que prestó asistencia técnica para la definición de pequeños proyectos así como para la localización de vías de apoyo y financiación para su ejecución. Como ejemplo de estos proyectos encontramos el estudio para la instalación de una guardería infantil que facilitaría la incorporación de la mujer al mundo laboral, o la organización en cooperativa de varios agricultores para dotar a su municipio de una bascula de remolques para mejorar la rentabilidad de sus explotaciones. Este último es un ejemplo destacado de la importancia prioritaria de las necesidades más sentidas por la población en este proceso, ya que este proyecto se llevó a cabo a pesar de la carencia de infraestructuras básicas de este municipio.

De este modo, las CLD, se convirtieron en verdaderos actores del desarrollo en el ámbito local, y como tal asumieron responsabilidades en el liderazgo de nuevos procesos de promoción y mejora de las condiciones de vida de sus territorios.

Más allá de lo local y la confirmación del programa LEADER

Sin embargo, las CLD tenían un marcado carácter local que limitaba la entidad territorial de las iniciativas que se podían asumir y que por tanto, dificultaba el avance del proceso de desarrollo. Por ello, el IDC, impulsó el establecimiento de contactos y colaboraciones entre las CLD y otros grupos de zonas próximas a efectos de intercambiar experiencias e inquietudes, pero también para explorar las posibilidades de constituir una nueva estructura asociativa capaz de continuar el proceso de desarrollo más allá del ámbito local. El IDC también llevó a cabo un proceso en el que reforzó la concienciación de los agentes sobre la importancia de cada uno de ellos en el éxito de los nuevos procesos de desarrollo y en el que reforzó también el desarrollo del territorio como prioridad fundamental y nexo de unión entre ellos.

Fue así como en 1991, surgió la Asociación para el Desarrollo Integral de La Alcarria Conquense (ADINAC) como una estructura de participación y acción con entidad territorial suficiente como para asumir el avance del proceso de desarrollo. Entre sus 104 socios se encontraban representados las instituciones públicas y los agentes privados del territorio así como personas físicas y jurídicas, lo cual dotaba a la asociación de una gran representatividad del territorio.

Paralelamente a este proceso, en el año 1990, la Comisión Europea comenzó a diseñar una nueva estrategia de desarrollo de zonas rurales basada en la promoción del potencial endógeno: el programa LEADER. El IDC realizaba un seguimiento continuo de todo lo relativo a dicho programa a través de los Documentos Informativos de la Comisión, y trasladó esta información a ADINAC para analizar las posibilidades de participación de la asociación en esta nueva Iniciativa Comunitaria. Para ello, el IDC prestó asistencia técnica a la asociación en las labores de análisis de necesidades y potencialidades así como en las tareas de análisis y propuesta de líneas estratégicas de intervención.

Así, el 1 de julio de 1991 se aprobó el Programa LEADER promovido por ADINAC. Éste fue un momento de especial relevancia en el proceso que se analiza, ya que, se había conseguido que una asociación nacida del territorio se convirtiera en protagonista de un nuevo proceso de desarrollo comunitario. Este proceso presentaba una entidad territorial muy superior a la de experiencias anteriores – afectaba a 8.751 habitantes de 1.180 km² – y consiguió dinamizar la economía y la sociedad con la aparición de nuevas actividades como el turismo rural, la creación de 93 nuevos puestos de trabajo y la apertura de nuevos cauces para la incorporación de las mujeres y los jóvenes al mundo laboral. Por otro lado, esta aprobación vino a corroborar todos los esfuerzos y la labor llevada a cabo por el IDC para la dinamización social y el desarrollo comunitario del territorio en el proceso comenzado siete años antes.

A partir de este momento, la actuación del IDC se adaptó a las necesidades de ADINAC en la gestión del Programa LEADER. En particular, el IDC se centró en reforzar la capacidad organizativa del grupo, satisfacer sus necesidades formativas tanto en aspectos relacionados con la gestión de la Iniciativa como con temas sectoriales, apoyar la difusión del programa para motivar la participación de la población y satisfacer las necesidades concretas de los agentes en relación al programa, como por ejemplo información sobre nuevos sectores de inversión, formación específica y apoyo a la planificación de sus proyectos.

Consolidación del proceso y la extensión a otros territorios

Coincidiendo con el cierre del programa LEADER, en el año 1995, la Comisión Europea, lanzó la segunda convocatoria de la Iniciativa Comunitaria: LEADER II. Los buenos resultados obtenidos con la aplicación de la Iniciativa LEADER en el territorio y la consolidación de ADINAC, favorecieron que las previsiones de cara a la siguiente convocatoria fueran optimistas. El proceso de desarrollo, que acababa de comenzar, necesitaba continuidad para poder consolidarse.

Continuidad del proceso en peligro

En este contexto, el IDC continuó prestando asistencia técnica a ADINAC. Destacan dos modificaciones sustanciales introducidas para adaptarse a las recomendaciones de la Iniciativa LEADER II y que brindaban una oportunidad de mejora y consolidación del proceso de desarrollo. En primer lugar, se amplió y reestructuró el territorio de actuación, pasando de 25 a 34 municipios; de este modo se obtenía una masa crítica como para plantear proyectos con mayores perspectivas de futuro y también se posibilitaba la extensión de los potenciales efectos positivos del programa a un mayor número de habitantes. Por otro lado, ADINAC evolucionó hacia una estructura asociativa nueva, basada únicamente en la incorporación de personas jurídicas, lo cual aumentó el poder de representación de la asociación. De este modo, en abril de 1994, se constituyó la nueva Asociación Centro de Desarrollo Rural de La Alcarria Conquense (CEDER), entre cuyos socios se encontraba ADINAC.

Tras este proceso de evolución asistido por el IDC, la candidatura presentada por CEDER a la convocatoria LEADER II fue desestimada, lo que abrió un período de desconcierto y preocupación en el grupo y en el territorio por la imposibilidad de continuar el proceso de desarrollo. En este contexto, y durante el año que duró esta situación, la labor del IDC fue muy importante para mantener viva la motivación y la cohesión de la asociación y del conjunto de la población. El IDC también trabajó en la búsqueda de nuevas alternativas que permitieran obtener recursos para mantener vigentes los procesos de desarrollo iniciados en el territorio. Fue así como tuvo conocimiento de una nueva convocatoria – publicada esta vez por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España – dirigida a aquellas asociaciones configuradas en el marco de la Iniciativa LEADER, que no habían podido acceder a su segunda convocatoria. Era el Programa Operativo de Diversificación

Económica de las Zonas Rurales (PRODER), que conservaba los aspectos esenciales del desarrollo participativo y endógeno promovido por la Iniciativa Comunitaria LEADER.

Consolidación del proceso

Una vez que el IDC informó al CEDER sobre los principios de la nueva convocatoria, comenzó un trabajo de asistencia técnica para adaptar el programa de desarrollo de la convocatoria LEADER II a la nueva convocatoria (PRODER). Una modificación importante fue aprovechar esta oportunidad para la ampliación del territorio – que pasó a contar con 42 municipios – lo que hizo que se dispusiera de una base social y territorial aun mayor que posibilitaba nuevos procesos de desarrollo. Así, en el segundo semestre del año 1997, la asociación recibió la aprobación de su propuesta.

En el desarrollo de este nuevo programa, el IDC asumió la asistencia técnica de la asociación, centrándose fundamentalmente en un programa de apoyo a la ejecución y gestión de los proyectos y a la concepción, diseño y ejecución de programas de formación dirigidos tanto a la población como a los miembros de la Junta Directiva de la asociación.

Estas dinámicas de trabajo establecidas en el año 1997 siguen vigentes en la actualidad. La labor del CEDER junto con la asistencia técnica del IDC (en las distintas facetas que se han observado) ha conseguido continuar el proceso de desarrollo iniciado con la Iniciativa Comunitaria LEADER – y puesto en peligro con la negativa de la Iniciativa LEADER II – además de extenderlo a un territorio mayor, con 42 municipios y un total de 2030 km² y 10.313 habitantes.

Extensión a otros territorios

La labor de asistencia técnica que el IDC prestó al CEDER se extendió también a otras asociaciones cuyas candidaturas – al igual que en el caso del CEDER – no habían sido aceptadas en la convocatoria LEADER II. Este fue el caso de dos asociaciones de otros territorios de la provincia de Cuenca (ADIMMAC y SEDECUCE).

Así, el IDC de Cuenca apoyó un proceso de reflexión y trabajo conjunto entre ambas asociaciones, para analizar las posibilidades de participar conjuntamente en el programa PRODER y cuyo resultado fue la unión de ambas

asociaciones (y de sus territorios objetivo) bajo una única: la Asociación para el Desarrollo de la Sierra Media y Mancha Alta Conquense (ADESIMAN), que contaba con más de 700 socios. Uno de ellos fue el propio IDC de Cuenca, que asumió la gestión de un programa de asistencia técnica basado en la motivación y cohesión de los socios del grupo y en las labores de concepción y diseño del nuevo programa de desarrollo, que fue aprobado en la convocatoria PRODER.

De este modo, el IDC de Cuenca, a través de la asistencia técnica, contribuyó a dinamizar dos importantes asociaciones del territorio que se encontraban en un momento crítico tras la negativa de la convocatoria LEADER II. Además, fruto de esta dinamización, se configuró una nueva asociación en el territorio que dio continuidad al proceso de desarrollo iniciado con la primera convocatoria del programa LEADER. Algunos ejemplos de como este proceso de desarrollo continúa hoy los encontramos en las asociaciones que se van configurando en el territorio; destacan por ejemplo asociaciones de productores agroalimentarios y de iniciativas turísticas.

CONCLUSIONES

La dinamización social representa una de las garantías firmes para la progresión de cualquier programa de desarrollo (Unión Nacional de Centros de Animación Rural [UNCEAR], 1991) y es especialmente importante en los territorios con baja densidad de población. No se puede conocer qué parte del progreso en materia de estructuración social de la provincia de Cuenca se debe a la labor del IDC; sin embargo, este proceso presenta, en su conjunto, un éxito avalado por las experiencias analizadas de estos 25 años.

Uno de los aspectos decisivos ha sido el comienzo del proceso a partir de un elemento que estimule a la población – en este caso la cultura endógena – y que fomente la unión de las personas bajo el aprecio por su territorio y en favor de la mejora de sus condiciones de vida. Este factor metodológico – protagonista de la caravana cultural –, ha posibilitado también la entrada de la asociación en el territorio de un modo cercano a la población, gracias al protagonismo en la actividad de un elemento dinamizador apreciado por la población – la cultura – y al trabajo cooperativo con dicha población. De este modo se establecen vínculos y un conocimiento recíproco entre la asociación y la población, que sitúan a la asociación como un agente valorado positivamente y como colaborador de la población en el proceso de desarrollo comunitario.

Los elementos que actúan como estímulo son, normalmente, externos a la comunidad. Además de la cultura existen otros elementos como la amenaza

percibida sobre sus intereses (Armstrong, 1993), el estímulo positivo de un agente externo (Pettit, 1925) o el efecto demostrativo, muy arraigado en el medio rural, y que es fundamental en este proceso en el que un colectivo organizado y sumido en el proceso de desarrollo se convierte en estímulo para otros colectivos del territorio.

Otro aspecto metodológico importante es contar con una filosofía de trabajo definida junto con la capacidad de adaptarla a las distintas iniciativas que se lleven a cabo. Esto se aprecia en toda la labor del IDC, si bien la caravana cultural es un ejemplo destacado por no haber sido una actividad propuesta directamente por el IDC de Cuenca, sino por la Diputación provincial en el marco del convenio con el IDC. A pesar de ello, el IDC, supo aplicar sus principios a la actividad para obtener los resultados antes mostrados.

Sin embargo, la comunidad debe tener un sentido pleno de propiedad sobre el proceso de desarrollo (Armstrong, 1993). Por ello es necesario que la comunidad se involucre para abordar, en primer lugar, aquellas necesidades más sentidas por ella, y no aquellas que, bajo la óptica del agente externo parecen más urgentes. Abordar las necesidades sentidas por la población une a los individuos en el logro de estas metas, mientras que las acciones destinadas a solventar necesidades no consensuadas generan división entre aquellos que están de acuerdo y aquellos que no lo están. Para que las experiencias asociativas se adapten a necesidades prioritarias de la población, deben basarse en modelos flexibles que puedan dar respuestas innovadoras a dichas necesidades dentro del contexto en que se presentan. Además, en la experiencia del IDC de Cuenca, se comprueba cómo la respuesta a estas necesidades sentidas va revelando otras nuevas que favorecen la continuidad del proceso de desarrollo de la comunidad (Rezsohazy, 1988).

Por último, es crucial la labor de acompañamiento y asistencia técnica del IDC a las asociaciones que van surgiendo en el territorio. Uno de los aspectos de esta asistencia se dirige a la realización – con la asociación – de un plan de trabajo que dote de contenido a ésta y actúe como elemento de cohesión entre sus miembros. También es fundamental en este sentido la educación permanente dirigida a reforzar la toma de conciencia sobre la situación local y la adquisición de nuevas competencias que impulsen la participación social y el liderazgo de los nuevos procesos de desarrollo

El proceso de estructuración social animado por el IDC de Cuenca ha seguido una directriz: las asociaciones surgen como consecuencia de la voluntad de sus miembros de querer contribuir a conseguir determinados objetivos en su comunidad. En este contexto el papel del IDC es el de impulsar y facilitar este proceso mediante sus herramientas y características metodológicas. La

riqueza de este proceso de dinamización social radica en el largo plazo, que permite a la población abordar los distintos aspectos de su desarrollo en función de sus necesidades (Armstrong, 1993) y que se convierte en sostenible cuando las propias asociaciones son generadoras y acompañantes de otras nuevas asociaciones que continúan profundizando en la estructuración de la sociedad y en la mejora de la calidad de vida de las personas del territorio.

RESUMEN

La dinamización social – como proceso para suscitar grupos funcionales de ciudadanos capaces de ser responsables de su propio progreso –, es imprescindible en el desarrollo comunitario. En la actualidad, este proceso presenta algunos interrogantes sobre las relaciones entre las instituciones públicas y las asociaciones locales, la materialización de dicho proceso en territorios con baja densidad de población y el papel de las asociaciones para el desarrollo. En esta aportación se abordan dichas cuestiones desde la labor realizada por la Asociación Instituto de Desarrollo Comunitario de Cuenca en las zonas rurales de esta provincia de España durante 25 años. Esta experiencia aporta algunas respuestas desde una visión de largo plazo, – escasa en este tipo de investigaciones – y desde la dinamización social basada en la participación de la población y la asistencia técnica. De este modo se generan partenariados duraderos capaces de evolucionar por sí mismos, que fomentan el liderazgo de la comunidad en el proceso de desarrollo.

ABSTRACT

Social Involvement – as the process to generate functional groups of citizens able to be active agents for their own progress –, is essential for community development. Currently, some aspects of this process are questioned, especially relations between public institutions and the local associations, materialization of this process in underpopulated areas and the role of development associations. This document addresses these issues from the work of the Association of Community Development Institute of Cuenca in the rural areas of this province of Spain during 25 years. This experience provides some answers from long term perspective – limited in this type of research –, and from social involvement based on participation and technical assistance. This creates sustainable partnerships able to evolve by themselves, which promote community leadership in the development process.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDOLINA R., RADCLIFFE S., & LAURIE N. (2005): *Development and culture: Transnational identity making in Bolivia*, «Political Geography», 24, pp. 678-702.
- ARMSTRONG J. (1993): *Making Community Involvement in Urban Regeneration Happen – Lessons from the United Kingdom*, «Community Development Journal», 28, pp. 355-361.

- BOREK T., FAIKOWSKI J., GIEJBOWICZ E., JANIĄK K., POSLEDNIK A., & ZIELIŃSKA M. (2006): *Inicjatywa LEADER+ – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju* –, Warszawa, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- CARIDE J.A. (2005): *La animación sociocultural y el desarrollo comunitario como educación social*, «Revista de Educación», 336, pp. 73-88.
- CLARK D., SOUTHERN R., & BEER J. (2007): *Rural governance, community empowerment and the new institutionalism: A case study of the Isle of Wight*, «Journal of Rural Studies», 23, pp. 254-266.
- CONSIDINE M. (2003): *Local partnerships: different histories, common challenges – a synthesis*, in OECD (Ed.), *Managing Decentralisation: a New Role for Labour Market Policy*, Paris, Organisation for Economic and Co-operation Development, pp. 253-272.
- EDWARDS B., GOODWIN M., PEMBERTON S., & WOODS M. (2001): *Partnerships, power, and scale in rural governance*, «Environment and Planning C: Government and Policy», 19, pp. 289-310.
- FURMANKIEWICZ M., THOMSON N., & ZIELIŃSKA M. (2010): *Area-based partnerships in rural Poland: The post-accession experience*, «Journal of Rural Studies», 26, pp. 52-62.
- GOODWIN M. (1998): *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 5-12. doi:10.1016/S0743-0167(97)00043-0
- GROCHOWSKI M., & REGULSKA J. (2000): *New partnership and collaboration: local government and its supporting institutions – the case of Poland*, in Amna, E., Montin, S. (Eds.), *Towards a New Concept of Local Self-government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JESSOP B. (1999): *The dynamics of partnership and governance failure*, in G. Stoker (Ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford, Oxford University Press, pp. 11-32.
- JONES O., & LITTLE J. (2000): *Rural Challenges(s): partnership and new rural governance*, «Journal of Rural Studies», 16, pp. 171-183.
- KLSNERMAN N. (1986): *Comunidad*, Buenos Aires: Humanitas.
- KOVÁČ I. (2000): *LEADER, a new social order, and the Central and East-European countries*, «Sociologia Ruralis», 40, pp. 181-189.
- KOVACS KATONA J., FIELDSEND A.F., ALDERSON M., & SZABO G. (2006): *Human and social factors as endogenous factors stimulating the LEADER Programme in Hungary*, in Z. Floriańczyk and K.Ł. Czapiewski (Eds.), *Endogenous Factors Stimulating Rural Development, Rural Areas and Development* (vol. 4), Warsaw, National Research Institute, Institute of Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences.
- LOWNDES V., & SULLIVAN H. (2004): *Like a horse and carriage or a fish on a bicycle: how well do local partnerships and public participation go together?*, «Local Government Studies», 30, pp. 51-73.
- HUDSON R. (2002): *New geographies and forms of work and unemployment and public policy innovation in Europe*, «Journal of Economic & Social Geography», 93, pp. 316-335.
- MACKINNON D. (2002): *Rural governance and local involvement: assessing state – community relations in the Scottish Highlands*, «Journal of Rural Studies», 18, pp. 307-324.
- MURDOCH J., & ABRAM S. (1998): *Defining the limits of community governance*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 41-50.
- PETTIT W. (1925): *Some Prognostications in the Field of Community Work*, in *National Conference of Social Work at the Fifty-second Annual Session Held in Denver, Colorado*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 681-685.

- PRESTON R., & ARTHUR L. (1997): *Knowledge societies and planetary cultures: The changing nature of consultancy in human development*, «International Journal of Education», 17, pp. 3-12.
- PORZECANSKI T. (1983): *Desarrollo de comunidades y subculturas*, Buenos Aires, Humanitas.
- RAY C. (2005): *Neo-endogenous rural development in the EU*, in Cloke, P., Marsden, T., & Mooney, P. (Eds.), *Handbook of Rural Studies*, London, Sage, pp. 279-291.
- REZSOHAZY R. (1988): *El desarrollo comunitario*, Madrid, Narcea.
- RHODES R. (1996): *The new governance: governing without government*, «Political Studies», 44, pp. 652-667.
- ROSELAND M. (2000): *Sustainable community development: integrating environmental, economic, and social objectives*, «Progress in Planning», 54, pp. 73-132.
- SANDERSON D., & POLSON A. (1939): *Rural community organization*, New York: John Wiley & Sons.
- SCHEJTMAN A., & BERDEGUÉ J. (2004): *Desarrollo territorial rural*, «Debates y temas rurales», 1, pp. 7-46.
- SHUCKSMITH M. (2000): *Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK*, «Sociologia Ruralis», 40, pp. 208-218.
- STOREY D. (1999): *Issues of integration, participation and empowerment in rural development: the case of LEADER in the Republic of Ireland*, «Journal of Rural Studies», 15, pp. 307-315.
- UNIÓN NACIONAL DE CENTROS DE ANIMACIÓN RURAL (1991, Enero): «Revista Renovación Rural», 21, pp. 31-32.
- WALSH K., & O'SHEA E. (2008): *Responding to rural social care needs: Older people empowering themselves, others and their community*, «Health & Place», 14, pp. 795-805.
- WARE C. (1949): *Estudio de la Comunidad*, Washington D.C., Unión Panamericana.
- WARD N., & McNICHOLAS K. (1998): *Reconfiguring rural development in the UK: Objective 5b and the new rural governance*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 27-39.
- WESTHOLM E. (1999): *Exploring the role of rural partnership*, in Westholm, E., Moseley, M., & Stenlas, N. (Eds.), *Local Partnerships and Rural Development in Europe: A Literature Review of Practice and Theory*, Falun, Dalarna Research Institute, pp. 13-23.
- WILLIAMS C.C. (2003): *Harnessing social capital: some lessons from rural England*, «Local Government Studies», 29, pp. 75-90.
- WOODS M. (1998): *Advocating rurality? The changing position of rural local government*, «Journal of Rural Studies», 14, pp. 13-26.
- YARWOOD R. (2002): *Parish councils, partnership and governance: the development of 'exceptions, housing in the Malvern Hills District, England*, «Journal of Rural Studies», 18, pp. 275-291.

MARIE-PIERRE ROUGER*

Pays de Fougères ECOBATYS : De l'observatoire à la démarche prospective

LE TERRITOIRE

Son histoire

Le comité local PRAT est à l'origine de la réflexion. Le Pays de Fougères travaille en intercommunalité depuis de nombreuses années. Un comité local regroupant les parlementaires, les conseillers régionaux et généraux, les communautés de communes et les chambres consulaires s'est constitué pour gérer les fonds mis à disposition du territoire par la Région dans le cadre du PRAT (Programme Régional d'Aménagement du Territoire).

Il a servi de lieu de débats sur la notion de Pays et a porté la réflexion sur la mise en place du Pays de Fougères suite à la Loi Voynet adoptée en 1999.

Fougères, Pays en marche

Le 13 novembre 2000, l'association "Fougères, Pays en marche" s'est constituée. Sont membres de l'association :

- Les Communautés de Communes du territoire (Antrain, Coglais, Louvigné, Fougères et Saint-Aubin)
- Les Chambres consulaires agissant sur le Pays de Fougères
- Les syndicats intercommunaux du Pays de Fougères
- Le Député, élu de la circonscription de Fougères/Liffré

* *Vicepresidente del Consiglio Regionale di Bretagna (Francia)*

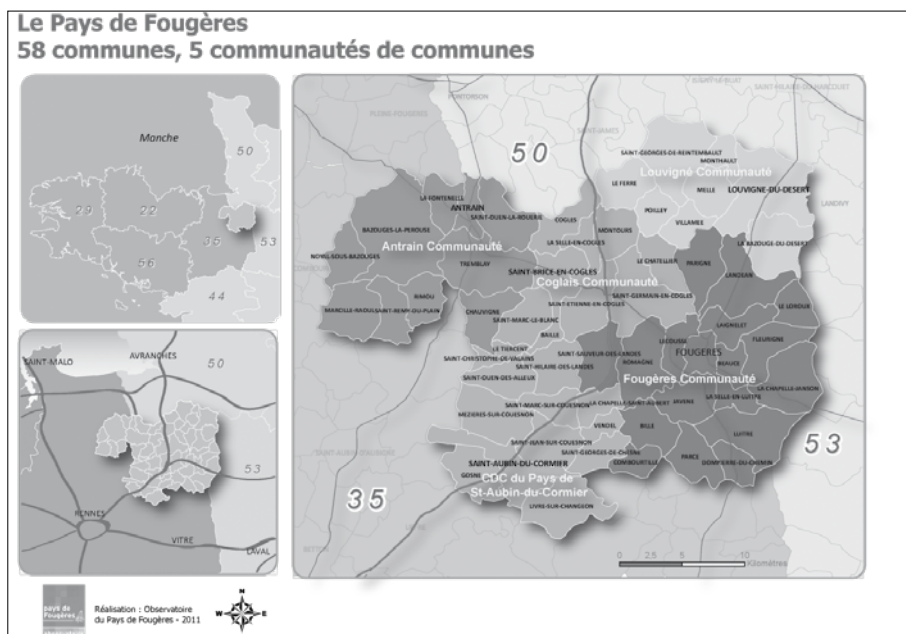


Fig. 1 *La situation géographique et administrative du Pays de Fougères*

- Le Sénateur résidant dans le Pays de Fougères
- Les Conseillers Régionaux, résidant dans le Pays de Fougères
- Les Conseillers Généraux des cantons du Pays de Fougères
- Les maires des communes
- Et toutes autres personnes choisies pour leurs compétences et proposées par le Comité Directeur, demande ratifiée par l'Assemblée Générale.

Le conseil de développement du Pays de Fougères

Depuis 1999, la réflexion autour du Pays de Fougères a permis de réunir autour de commissions thématiques les différents acteurs du territoire. Le travail des commissions a abouti à la rédaction de la charte de développement durable du Pays de Fougères. Ces commissions formaient un “pré-conseil de développement”.

Le 29 janvier 2001, le conseil de développement du Pays de Fougères a été officiellement installé. Il comprend quatre collèges : un collège d'élus, un collège socio-économique, un collège associatif et un collège de personnes qualifiées pour un total de 78 membres.

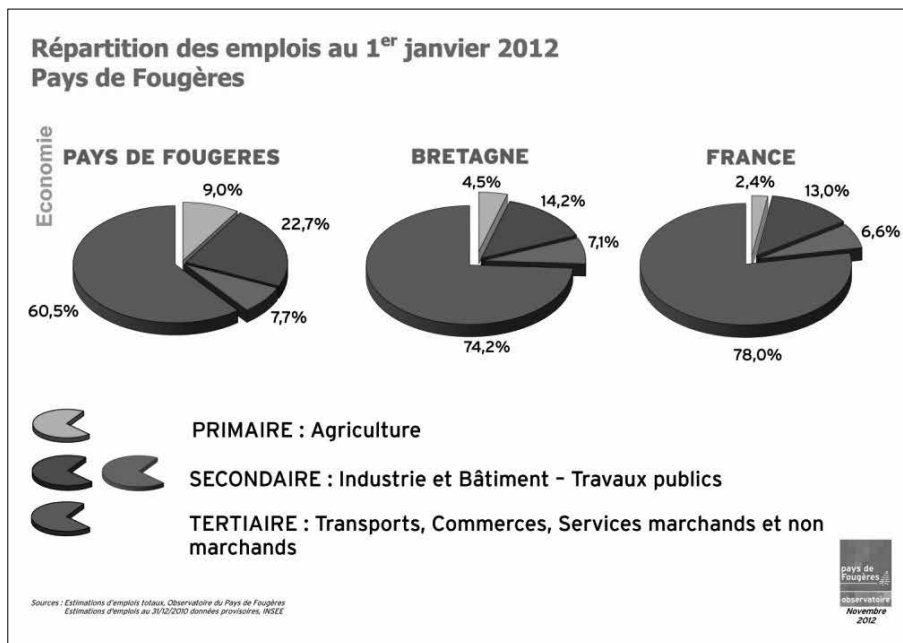


Fig. 2 La répartition des emplois au 1^{er} janvier 2012. Sources : observatoire du Pays de Fougères « étude emploi 2011 »

Réuni en assemblée générale le 25 mars 2002, le conseil de développement a souhaité rester une structure informelle mais s'est doté d'un règlement intérieur.

Les chiffres clés

Malgré une part des emplois tertiaires croissante, la vocation industrielle et agricole du Pays de Fougères reste forte au regard des ratios "Bretagne" et "France" :

A ces 30.404 emplois, il convient d'ajouter les emplois intérimaires qui représentent 816 emplois équivalent temps plein sur le pays de Fougères en 2009. L'industrie est le principal pourvoyeur de missions sur le territoire (68 % des missions sont réalisées dans l'industrie contre 39 % au niveau national). Ce secteur ayant été particulièrement touché par la crise économique, le volume de travail temporaire a connu en 2009 un repli plus important sur le Pays de Fougères en 2009 (- 32 %) qu'au niveau national (- 26 %).

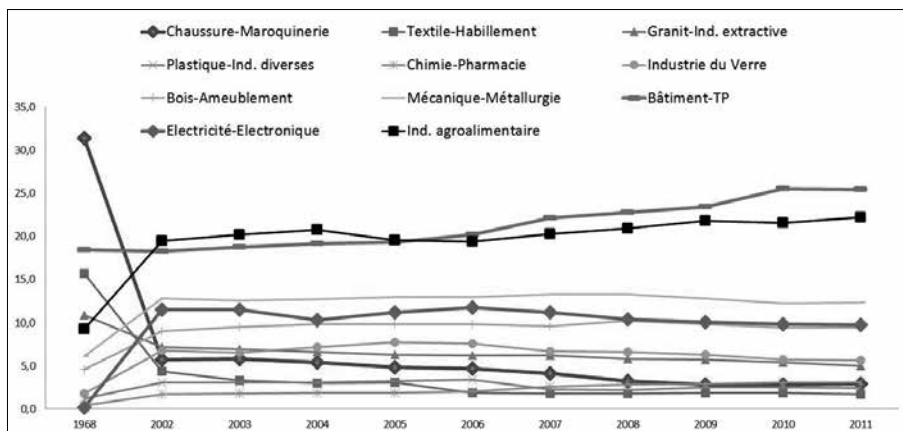


Fig. 3 Sources : observatoire du Pays de Fougères « étude emploi 2011 »

L'agglomération de Fougères concentre 32 % de la population du Pays mais 47 % des emplois du territoire.

Le reste du territoire n'est pas pour autant dépourvu : les chefs-lieux de canton concentrent tous plus de 800 emplois. Les établissements du secteur tertiaire y sont souvent de gros pourvoyeurs d'emplois : défense, maisons de retraite, collèges... Seules 14 communes sur le Pays ne disposent d'aucun établissement d'au moins 10 salariés.

Sur la période 2001-2011, le solde des emplois salariés sur le pays de Fougères est négatif avec une perte de 439 emplois.

A l'exception de la Chimie Pharmacie et du bâtiment, tous les secteurs du secondaire ont perdu des emplois.

Concernant le tertiaire, la santé-action sociale, les services aux entreprises et le commerce de gros sont les secteurs les plus dynamiques. L'enseignement - formation poursuit son repli.

ECOBATYS, UN OUTIL DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE EN GPECT

Une méthode participative

L'étude action

Le bâtiment tout comme l'agriculture est un secteur économique qui draine et dynamise les territoires ruraux, c'est pourquoi face aux changements à venir et, dans le contexte du Grenelle, les élus, organisations professionnelles,

opérateurs de la formation...du pays de Fougères ont souhaité accompagner d'une manière très volontaire les entreprises et les artisans du bâtiment dès 2008.

L'éco-construction est un atout déterminant pour répondre aux impératifs du XXI^e siècle, car elle offre aux territoires l'opportunité d'inscrire le développement local dans l'exemplarité sociale, économique et environnementale. La formation de tous est donc indispensable pour plus de créativité et d'apport de nouvelles techniques et technologies. C'est une opportunité à saisir pour accroître l'activité économique et l'emploi sur les territoires.

Le territoire c'est alors appuyé sur la méthode projet pour développer l'action sur son territoire. La première démarche fut de lancer une étude action réalisée par l'observatoire du Pays de Fougères.

La méthode :

- de mettre en place un comité de pilotage de l'étude
- de donner la parole aux 450 entreprises artisanales par le biais de questionnaire,
- de valider les conclusions de l'étude par l'organisation d'une table ronde ?

Cette étude a permis de :

- Mesurer l'implication des entreprises
- Evaluer le besoin en main-d'œuvre et compétences
- Proposer des actions pour accompagner la filière
- Décliner des actions multi partenariales :

ACTIONS

PUBLIC CIBLE

Des rencontres d'entreprise

Entreprises

Des formations plus près de chez vous

Entreprises

Des rencontres collectives intercommunales
d'ECO-CONSTRUCTION

Entreprises, demandeurs
d'emploi

Comment penser son projet
d'ECO-CONCEPTION

Maitre d'ouvrage,
Maitre d'œuvre

Les documents administratifs d'un projet
d'ECO-CONCEPTION

Maitre d'ouvrage,
Maitre d'œuvre

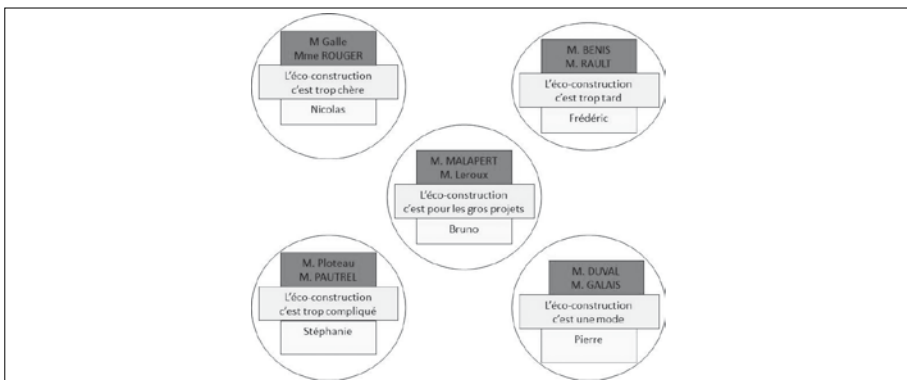
Visites de projets exemplaires

Maitre d'ouvrage,
Maitre d'œuvre
Entreprises, Bénéficiaires,
Prescripteurs

Une vision concertée et partagée

La méthode est ponctuée de rencontre participative avec:

- Politiques et institutions 74%
 - Associations et citoyens 14%
 - Economique et entrepreneurial 14%;
- pour créer une vision partagée autour des idées clés:

*Après deux ans d'actions*

Des résultats :

152 entreprises ont été contactées et ou présentes lors de nos actions.

	Formées	Informées (CMA)	Visités (Pays de F)	Total Actions
Nombre d'Entreprises	71	17	113	152 Une même entreprise a pu assister à plusieurs actions
Nombre de Personnes	143	24	120	287
Collectivités	10 (c)	5 (é)	5 (c)	60 (é)

Des constats :

- former les entreprises du bâtiment n'est pas suffisant, elles font partie d'un système plus large,

- les formations sont trop théoriques et mal adaptées aux différents publics,
- l'éco-construction oui, mais déjà travailler sur le réglementaire,
- des évolutions réglementaires et technologiques rapides et complexes
- un contexte énergétique tendu en Bretagne d'où un risque de précarité important.

Une réponse territoriale aux enjeux de la filière bâtiment

Le Pays de Fougères a choisi de se porter candidat au titre de l'appel à projets «Pôle d'Excellence Rurale », lancé par l'Etat en 2009 afin de financer son projet de territoire.

Une fois encore la méthode projet a été mise en place pour conforter les objectifs du projet et définir les besoins.

- 40 professionnels ont été rencontrés pour conforter les objectifs (des professionnels de la filière bâtiment, de la formation initiale et continue, des réseaux)
- un groupe technique de 13 personnalités représentatives a travaillé pour définir les besoins, en représentant:

Politiques et Institutions	Associations et citoyens	Economique et entrepreneurial
31%	15%	54%

La signature du pôle d'excellence rurale

Le préfet donne le feu vert pour le travail de concrétisation des projets de bâtiments blancs et d'Ecobatys entre 2012 et 2015.



La «Co construction » et la validation par les acteurs.

121 personnes ont participé à cette action:

- Politiques et institutions 34%
- Associations et citoyens 36%
- Economique et entrepreneurial 36%

S'appuyer sur un territoire d'experimentation

Les actions de fond et de long terme s'appuient sur des projets de territoire innovants et expérimentaux. Ils sont porté tant par des maitres d'ouvrage privés que publics, ils ont en commun de chercher à relier le monde de la recherche et le terrain.

Faire évoluer les formations existantes

Le montage d'une nouvelle formation au lycée Jean Guéhenno a permis la création d'un nouveau plateau technique dédié sur le territoire.

ELARGIR LE CHAMP AU TERRITOIRE

Activites et compétences en 2020 dans le Pays de Fougères

L'action menée sur la filière bâtiment depuis trois ans montre l'interaction qu'il y a entre tous les secteurs du territoire:

- Faites évoluer les artisans vous devrez intervenir auprès de l'industrie et les services !
- Développer l'éco-construction vous toucherez l'agriculture !
- Le territoire du Pays de Fougères s'est lancé donc lancé dans une démarche prospective avec la Maison Familiales Rurales et Sol et Civilisation pour pouvoir dialoguer et co-construire pour anticiper. La première question que le territoire c'est posé en organisant le colloque d'ouverture de cette nouvelle démarche : La gouvernance.

Pourquoi la question de la gouvernance ?

Les territoires ruraux connaissent d'importantes évolutions depuis plus de 20 ans concernant leurs populations et leurs structures. Le rapport du Sénat sur le Nouvel Espace Rural Français paru en 2008 et l'étude prospective de L'Inra, « les Nouvelles ruralités à l'horizon 2030 », le confirment : ces évolutions sont durables et deviennent des tendances de fond de la société française. Pour autant, ces territoires font face à de nouveaux enjeux majeurs, tels que la mondialisation des échanges qui mettent en concurrence les territoires et le développement durable, qui interrogent l'ensemble de ses activités et de ses fonctionnalités. Parallèlement à ces tendances de fond et ces enjeux, des incertitudes majeures naissent et concernent la pérennité et la solidité des économies.

Dans ce contexte, les facteurs de changement sont multiples et multi-influencés, il est de plus en plus difficile de pouvoir envisager des orientations territoriales unidimensionnelles et sans imbrication de nombreux acteurs. Comment, dans ces conditions, continuer à porter et à promouvoir les projets du territoire et comment innover dans nos espaces ruraux ?

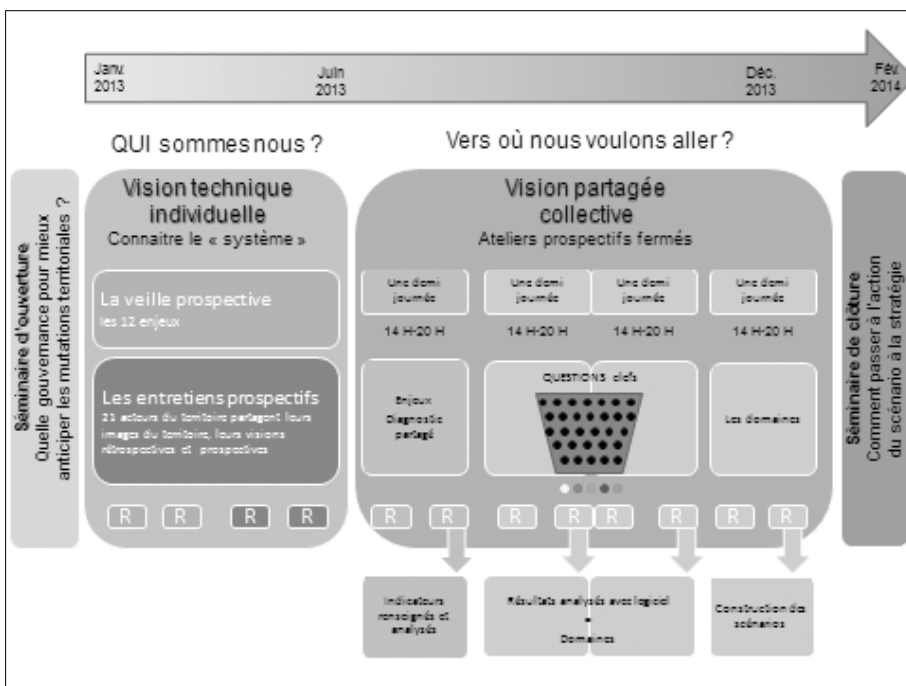


Fig. 4 Le parcours de gouvernance du Pays de Fougères. site: www.pays-fougères.org

La question met le Pays de Fougères devant la nécessité de s'organiser pour piloter plus efficacement son développement et l'adapter aux besoins de la population et aux nouveaux défis.

Le choix d'une méthode implicative

21 personnalités du territoire représentant la diversité et la multiplicité des acteurs vont travailler une année durant pour construire une vision partagée et collective.

Le Syndicat intercommunal pour la promotion du canton de Clervaux « SICLER » au service du développement global d'un territoire rural

Le Grand-Duché de Luxembourg présente un marché du travail dynamique et très attractif pour les Régions voisines, la Wallonie en Belgique, la Rhénanie-Palatinat en Allemagne et la Lorraine en France. Au niveau national, l'emploi est fortement centralisé sur le pôle urbain de Luxembourg. Ces facteurs se sont traduits au fil des ans par une forte extension de la zone périurbaine de Luxembourg et du mitage de l'espace rural, avec le renforcement des disparités régionales, notamment par rapport au nord du pays où se situe le canton de Clervaux. En matière de mode de mobilité, la voiture individuelle est très largement majoritaire dans les déplacements vers la capitale.

La recherche d'un développement plus équilibré du territoire grand-ducal a conduit à un modèle spatial national organisé autour de trois structures urbaines fortes : la ville de Luxembourg au centre du pays, la Vallée de l'Alzette au sud avec le développement de l'entité de Belval rattachée à la deuxième ville du pays Esch-sur-Alzette, la ville polycentrique de la Nordstad au nord qui regroupe six communes dont les petites villes de Diekirch et d'Ettelbruck. Les autres espaces sont développés en régions fonctionnelles, souvent articulées sur des bassins de rivières.

Le Syndicat intercommunal pour la promotion du canton de Clervaux (SICLER) regroupe 8 communes de l'extrême nord du Grand-Duché de Luxembourg et une population globale de 14.500 habitants, à mettre en rapport avec les 530.000 habitants du Grand-Duché. En terme de densité, le canton présente une faible densité de 40 h/km² pour une moyenne nationale de 330 h/km².

* *Direttore dell'Associazione internazionale RED (Belgio)*

L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, FER DE LANCE DU SICLER –
UN GUICHET UNIQUE PME

Dès sa création, le SICLER a cherché à développer l'activité économique dans ce territoire rural fortement boisé, relativement éloigné des centres de décision politiques et d'une accessibilité moyenne.

Outre les 63 emplois directs initiés par la structure, les cinq zones d'activités économiques à caractère régional (ZAER) créées ont permis l'accueil de 35 entreprises et de 2.111 emplois. Ces différentes zones d'activité ont été implantées dans un souci d'équilibre intercommunal et de valorisation des infrastructures existantes.

Afin de dynamiser l'activité économique au-delà de la promotion immobilière, une action clé à laquelle est associée le SICLER est l'animation d'un Guichet Unique PME (Petites et moyennes entreprises). Un tel Guichet Unique existait déjà entre 1996 et 1999, grâce à un programme Leader II. Suite à son succès, il a été relancé conjointement par :

- le Syndicat intercommunal pour la promotion du canton de Clervaux,
- le Syndicat intercommunal de la vallée de l'Our,
- le Syndicat intercommunal pour la création, l'aménagement, la promotion et l'exploitation d'une zone d'activités économiques à caractère régional Wiltz/Winseler,
- le Syndicat intercommunal pour l'aménagement et la gestion du parc naturel de la Haute-Sûre.

Aussi, en date du 1^{er} septembre 2004, le Guichet Unique PME a réouvert ses portes dans les locaux de l'administration communale de Munshausen. Le territoire d'action du Guichet couvre donc aujourd'hui 21 communes. Il est cofinancé à 50% par le Service du Développement rural du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural. Les autres partenaires sont la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers du Luxembourg.

Ses missions sont de quatre ordres :

- les conseils aux entreprises dans les domaines économique, juridique et technique. Ils sont offerts et individualisés aux petites et moyennes entreprises implantées et à implanter dans les secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'industrie, de l'Horeca, du tourisme, du transport et de tous les autres services ;
- la mise en place de formations pour les responsables d'entreprises en complément à ceux organisés par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ;
- le renforcement du dynamisme régional, par l'organisation de forums

- régionaux de discussion entre les acteurs politiques et les chefs d'entreprises de la région dans le but de travailler en synergie et de créer d'éventuels partenariats ;
- l'assistance aux syndicats de communes (gestion des demandes d'implantation des entreprises, au suivi, à l'analyse financière et à la coordination des décisions avec les ministères compétents).

LE SICLER ANIMATEUR PLURISECTORIEL D'UN TERRITOIRE RURAL

Le SICLER est porteur ou accompagnateur de nombreux services ou initiatives qui répondent sur son territoire aux besoins et attentes de ses habitants, que ce soit dans les secteurs culturels, sociaux et d'animation territoriale. Cette action multiforme s'appuie sur des partenariats avec les principales structures ou administrations nationales pour leur secteur propre, établissant autant de ponts entre les réalités locales et les décideurs du pays.

Ainsi, en partenariat avec le Ministère de l'Intérieur, le SICLER assure les services de secours sur son territoire, organisés en 8 corps que renforcent pas moins de 450 volontaires.

Dans le domaine social et culturel, l'Ecole de musique du canton de Clervaux compte 603 élèves encadrés par 38 enseignants. Elle travaille en partenariat avec la Fédération nationale de musique du Grand-Duché de Luxembourg, l'Union Grand-Duc Adolphe.

Le SICLER est porteur, pour les 8 communes du Canton, du Centre social intercommunal, qui remplit un rôle d'Office social, de Coordination du réseau social et de Centre d'aide et de consultation

Le SICLER est également actif dans d'autres secteurs de la jeunesse. Une convention passée entre le Ministère de la Jeunesse, le SICLER et la structure-hôte « Jugendtreff asbl » permet un cofinancement à 50% de la Maison régionale pour jeunes. Celle-ci a pour mission l'encadrement des jeunes du canton et est basée sur les quatre sites de Troisvierges, Hachiville, Weiswampach, Clervaux. Elle y développe les activités suivantes : animation de lieux de rencontre et de centres de services, où les jeunes peuvent parler de leurs problèmes et reçoivent des informations sur la sexualité, la consommation et les problèmes de drogues, la formation, le travail de vacances d'étudiants,...

Le projet NorTIC illustre depuis 2003 un autre aspect de l'implication sociale et formative du SICLER. Ce projet vise à renforcer l'intégration des nouvelles technologies dans l'école fondamentale. Il est initié par le Service

de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT) du Ministère de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports (MENFPS). En adéquation avec la politique poursuivie par le Gouvernement dans le cadre du programme E-Luxembourg, NorTIC s'insère dans un concept global de développement régional du Nord du pays. Il regroupe 16 communes de cette région nord qui participent à la mise en œuvre d'un projet pédagogique portant sur l'intégration des TIC dans les écoles primaires, les institutions d'éducation différenciée et la Fondation Autisme Luxembourg. L'un des objectifs principaux est de sensibiliser et d'encourager les enseignant(e)s à l'intégration créative et efficace des TIC en classe. NorTIC permettra à moyen terme la mise en place d'un parc informatique adéquat. Par le biais d'un Centre de services régional, un suivi pédagogique et technique est déjà en place. De nombreux enseignant(e)s ont pu bénéficier d'activités de formation continue ainsi que d'assistance technique et de formations sur mesure. Via dix écoles des 16 communes, 2.500 élèves sont associés à cette démarche.

Le SICLER joue également pour son territoire un rôle d'émetteur d'informations. Le Syndicat est l'interlocuteur de Signord, outil interactif pour la gestion des données spatiales des communes grand-ducales. Dans ce contexte, plus de 100 layers d'information ont été produits. Le Syndicat est également en charge d'un bureau Europe Direct et participe ainsi à la diffusion d'informations sur l'Union Européenne.

LE SICLER PARTENAIRE DE LEADER

S'inscrivant dans une expertise construite depuis Leader II, un programme Leader est conduit sur les 14 communes des deux Syndicats de communes de Clervaux et de Vianden, territoires contigus au profil socio-économique proche. Quatorze associations locales sont associées dans le groupe de gestion. Depuis 1994, ce sont 94 projets qui ont pu être réalisés, traduisant une véritable dynamique de développement local.

Actuellement, des projets peuvent être introduits dans les quatre mesures suivantes du plan d'actions:

- organisation de séminaires et de sondages,
- soutiens à l'infrastructure dans le domaine des nouvelles technologies,
- organisation de formations,
- services dans le domaine d'internet et des technologies de la communication.

UN VECTEUR ESSENTIEL DE LA DYNAMIQUE TERRITORIALE

Le rôle d'animation du Syndicat intercommunal du Canton de Clervaux apparaît essentiel dans la dynamique de développement de ce territoire excentré et rural du Grand-Duché de Luxembourg. En diversifiant ses activités dans les nombreuses facettes qui contribuent à la qualité de vie locale, il constitue, au-delà des échéances électorales, le moteur d'une démarche stratégique de développement. Il joue également un rôle d'interface important entre les acteurs locaux – associations, entreprises, familles, jeunes, ... – et les autorités et instances nationales, favorisant les logiques d'interaction entre ville et territoire rural.

DUILIO TURRINI*

Il progetto del Distretto agricolo del Garda Trentino

Presento un progetto e non una realtà effettiva in quanto la legge della provincia Autonoma di Trento n. 15 del 4 agosto 2008 che disciplina l'istituzione del Distretto agricolo del Garda Trentino per le ragioni più avanti esposte deve ancora trovare dopo oltre 4 anni la sua attuazione. Chi vi presenta questo progetto non ricopre alcuna carica istituzionale. È un semplice cittadino che è qui in qualità di primo firmatario della proposta di legge di iniziativa popolare tradottasi poi nella legge provinciale citata.

Mi accompagna in veste istituzionale il dottor Alessandro De Guelmi, assessore della Comunità di Valle Alto Garda e Ledro con delega al distretto agricolo.

Partecipiamo molto volentieri al convegno. Rappresenta per noi opportunità preziosa di conoscere la realtà nazionale ed europea dei distretti rurali e di capire le loro prospettive alla luce della riforma delle politiche agricole della Comunità europea. Siamo grati per il riconoscimento attribuito alla nostra iniziativa e per la fiducia mostrata che il progetto possa trovare presto la sua realizzazione.

IL NOSTRO TERRITORIO

Parliamo del Garda Trentino ovvero della porzione meridionale della Provincia di Trento che affaccia sul lago di Garda. Il Distretto comprende 6 comuni (Riva del Garda, Nago-Torbole, Arco, Tenno, Dro e Drena) per una popolazione di 45.000 residenti.

Mostro alcuni scorci del nostro territorio per comprendere meglio le sue caratteristiche naturalistiche. Si tratta infatti di un territorio con pe-

* *Promotore del Distretto agricolo del Garda Trentino*

culiarità davvero uniche. Si passa dalla zona pianeggiante posta a 70-90 m.s.l.m. alla fascia collinare, con i tipici terrazzamenti del comune di Tenno, compresa tra i 300 e i 600 m.s.l.m., per salire fino alle cime delle montagne più alte oltre i 2000 m.s.l.m. Il tutto ricompreso in un raggio di 20 chilometri.

Da queste caratteristiche naturalistiche discende una varietà climatica straordinaria per un ambito geografico così ristretto. Infatti dal clima tipicamente mediterraneo che contraddistingue la parte pianeggiante si passa fino al clima prettamente alpino delle montagne più alte. A questa varietà climatica si accompagna un varietà colturale molto ricca.

I PRODOTTI AGRICOLI DEL GARDA TRENTINO

I prodotti agricoli tipici che vi troviamo sono:

- olio d'oliva riconosciuto con marchio D.O.P. anche D.O.P. biologico;
- vino e uva da tavola con i tipici Teroldego, Marzemino, Merlot, Nosiola;
- mele con le varietà Golden, Starking, Gala, Fuji;
- kiwi;
- susina di Dro riconosciuta ora con marchio D.O.P.;
- broccolo di Torbole divenuto presidio Slow Food;
- carne salada di cui per ragioni di tempo non presento il procedimento di lavorazione e il gusto tipico ma invito a venire da noi ad assaggiarla;
- marroni nella fascia collinare;
- frutti di bosco (Fragole, Mirtilli, Lamponi, Ribes, More);
- trote e salmerini sia di allevamento che pescati in laghi e fiumi;
- ortaggi di montagna (carote, verze, cavolfiori, patate);
- miele;
- formaggi di malga.

Negli ultimi decenni questa varietà colturale si è andata restringendo, concentrando la produzione agricola in particolare su mele e uva. Si è voluto adottare anche nel nostro territorio modelli di sviluppo agroindustriale probabilmente più consoni ad altri ambiti a detrimento della biodiversità caratteristica saliente del Garda Trentino.

CONSUMO DEL TERRITORIO AGRICOLO

Purtroppo come successo in tante parti del nostro Paese anche il nostro ter-

itorio ha conosciuto negli ultimi decenni un rilevante consumo di suolo agricolo. Stimiamo che negli ultimi 40-50 anni più del 50% del suolo agricolo pianeggiante, in particolare nelle aree più prossime al lago, sia stato urbanizzato. Le immagini mostrate confrontano, per alcuni scorci del nostro paesaggio, la situazione storica, risalente a 40 o 50 anni fa, con quella attuale. Esse evidenziano in modo più che eloquente il consumo di terreno fertile. Fenomeno certo, come detto, comune a tante altre zone d'Italia ma che comunque non ci può lasciare indifferenti.

Consumo di terreno agricolo dovuto all'insediamento di:

- medie industrie (cartiere, cementificio, aziende meccaniche e tessili);
- centri artigianali per attività in particolare legate all'edilizia;
- centri commerciali anche di dimensioni rilevanti;
- seconde case.

Rileviamo altresì che non poche delle volumetrie costruite hanno un basso indice di utilizzo.

CAMBIAMENTO DELLO SCENARIO SOCIO-ECONOMICO

È mutato lo scenario socio-economico per la nostra comunità. Se negli anni '60 i settori prevalenti erano agricoltura, turismo, cura della salute (Arco ricordiamo era un rinomato centro di cura per la tubercolosi) negli anni 2000 prevalgono industria, turismo, commercio e edilizia.

Gli effetti evidenti di questo cambiamento sono stati:

- il degrado ambientale;
- la marginalizzazione dell'agricoltura;
- la dipendenza alimentare dall'esterno;
- la proprietà fondiaria detenuta in maggioranza da non agricoltori. Situazione che favorisce di fatto gli interessi speculativi della proprietà dei suoli agricoli.

OBIETTIVI DEL PARCO-DISTRETTO AGRICOLO DEL GARDA TRENINO

Il progetto del Distretto agricolo (vedete anche la denominazione parco in quanto la legge riconosce la possibilità di utilizzare il termine parco agricolo per gli usi commerciali) nasce con il proposito di fermare la deriva negativa appena descritta. Trae origine dalla viva preoccupazione che la crisi della agricoltura determini un degrado ambientale irreversibile del nostro territorio

con conseguenze nefaste per il benessere sociale e, nel medio termine, anche economico della nostra comunità.

Gli obiettivi dell'iniziativa sono pertanto:

- la rivitalizzazione dell'agricoltura locale;
- la tutela dell'ambiente.

Crediamo fermamente che un'agricoltura sana e forte costituisca base indispensabile per assicurare un futuro sostenibile per la nostra comunità.

Crediamo fermamente che un'agricoltura sana e forte possa rappresentare un presidio, una barriera naturale per garantire la tenuta dell'ambiente.

L'INIZIATIVA POPOLARE

Perché abbiamo scelto la strada della legge di iniziativa popolare, previsto dall'ordinamento della nostra provincia, per promuovere la creazione del distretto agricolo?

Per un motivo tattico e per uno strategico.

La ragione tattica in quanto avendo sottoposto alle amministrazioni pubbliche locali il progetto le abbiamo sentite fredde verso questa prospettiva.

La ragione strategica. Perché un distretto rurale abbia una forza propria, gli stimoli necessari e l'energia per procedere è necessario, indispensabile il coinvolgimento, la partecipazione, l'impegno, il protagonismo dell'intera comunità, forze economiche e forze sociali.

Risulta determinante cioè far dialogare e cooperare categorie economiche (gli agricoltori con gli operatori turistici, commerciali, dell'artigianato e dei servizi) e associazioni della società civile (culturali, ambientaliste, del tempo libero...). Dialogo e cooperazione che troppo spesso sono mancati in passato.

Creare consenso intorno al progetto di distretto dà forza politica a esso al fine di superare, nelle sedi istituzionali, possibili resistenze mosse da interessi di parte.

Il livello dell'adesione della comunità alla nostra proposta si è tradotta in quasi 9.000 firme raccolte in 70 giorni effettivi a nostra disposizione (la norma prevede 90 giorni dalla data di deposito del testo della proposta di legge ma considerando i tempi tecnici prima per approntare la modulistica e organizzare la raccolta e poi in chiusura per la certificazione delle firme presso i vari comuni, i tempi effettivi si riducono a circa 70 giorni). Delle 9.000 firme raccolte circa 7.000 sono state di cittadini-elettori dei sei comuni del distretto del Garda Trentino. Corrispondono a circa il 25% del corpo elettorale ovvero

dei cittadini aventi diritto al voto di questi comuni. Questo dato da solo indica in modo inequivocabile il livello di consenso registrato presso la gente dal progetto. Ancor più significativo tenendo anche conto delle difficoltà delle operazioni di raccolta firme (dati da raccogliere, autentica da parte di soggetto legittimato a farlo...).

Ricordo anche il sostegno importante anzi decisivo fornito dalla Coldiretti alla nostra iniziativa. Gli agricoltori locali all'inizio erano titubanti e anche forse diffidenti verso il progetto, timorosi di vincoli che il distretto poteva produrre alla loro attività e che si venisse a creare un eventuale nuovo livello amministrativo attraverso il quale si sarebbero dovute passare le loro pratiche. Ma i dirigenti Coldiretti li hanno in larga parte convinti della bontà e dell'utilità dell'iniziativa.

La larga adesione della gente alla proposta di legge di iniziativa popolare ha creato poi le condizioni per un consenso ampio, almeno da un punto di vista formale, da parte delle istituzioni.

I sei consigli comunali hanno deliberato all'unanimità il proprio consenso alla proposta di legge. Il Consiglio provinciale ha approvato all'unanimità nell'agosto 2008 il disegno di legge, dopo che la commissione competente aveva introdotto modifiche al testo originario per renderlo compatibile con gli ordinamenti provinciali e nazionali. Cambiamenti che comunque non hanno snaturato obiettivi e profilo del progetto.

La legge provinciale 15/2008 prevede che il distretto agricolo sia incardinato sulla Comunità di Valle Alto Garda e Ledro. La comunità di valle è un'istituzione peculiare dell'ordinamento della Provincia Autonoma di Trento i cui organi sono designati tramite elezione diretta. Questa istituzione si colloca tra Provincia e Comuni con competenze su urbanistica, viabilità, servizi pubblici trasferite a essa sia dal livello superiore che da quello inferiore.

Al momento della promulgazione della legge del distretto agricolo questa istituzione non era ancora operativa. Lo è diventata solo all'inizio del 2011. Il programma di governo della Comunità Alto Garda e Ledro definisce prioritario il progetto del distretto agricolo.

PROFILO DEL DISTRETTO AGRICOLO

La legge citata prevede che la gestione del distretto agricolo sia demandata a un'agenzia alle dirette dipendenze della Comunità di valle ma dotata di larga autonomia operativa, tecnica, amministrativa e contabile.

COMPITI DELL'AGENZIA DEL DISTRETTO AGRICOLO

Programma delle attività

Primo compito dell'agenzia è l'elaborazione e lo sviluppo del programma delle attività che riguardano principalmente:

- la formazione rivolta a una molteplicità di soggetti:
 - a) agricoltori per i quali non si parla solo di formazione tecnica ma di formazione a più ampio raggio per fare dell'agricoltore una figura di riferimento, un animatore del territorio;
 - b) alunni delle scuole con programmi di educazione alimentare e di conoscenza della realtà agricola locale tramite ad esempio le fattorie didattiche;
 - c) operatori turistici con programmi formativi in particolare per le scuole alberghiere;
 - d) operatori del commercio e dei servizi;
- l'organizzazione della cosiddetta filiera corta per favorire il consumo di prodotti agricoli locali avvalendosi dell'importante legge provinciale 13/2009 che disciplina l'uso di prodotti agricoli a basso impatto ecologico da parte della ristorazione collettiva, incentiva il loro utilizzo da parte della ristorazione privata e promuove programmi di educazione alimentare nelle scuole;
- la promozione dei prodotti agricoli locali ai tanti ospiti stranieri che frequentano ogni anno il Garda tramite ad esempio tour di degustazione presso le aziende agricole locali;
- lo sviluppo di progetti comuni tra categorie economiche e forze sociali per la salvaguardia ambientale del nostro territorio.

Programma di riqualificazione agricola

Altro compito fondamentale dell'agenzia è la elaborazione e lo sviluppo del programma di riqualificazione agricola i cui obiettivi basilari sono:

- il recupero della biodiversità che, come già detto all'inizio, è andata restringendosi nel tempo ma che invece deve essere rilanciata essendo questa la peculiarità, la cifra che connota il nostro territorio;
- il miglioramento della qualità dei prodotti agricoli in quanto l'eccellenza diventa sempre più fattore competitivo di successo per il consumatore e rende remunerativo il lavoro agricolo;

- la creazione di un marchio identitario che renda riconoscibili per provenienza e per qualità i prodotti agricoli del territorio e che al tempo stesso ne promuova l'immagine.

Un'attenzione particolare sarà prestata nell'ambito del programma di riqualificazione alla produzione biologica e biodinamica.

In base alla legge 15 sia il programma delle attività sia il programma di riqualificazione agricola devono essere approvati dalle amministrazioni pubbliche.

Ruolo consultivo e di proposta dell'agenzia

La legge 15/2008 demanda anche all'agenzia un ruolo consultivo e di proposta in materia di:

- urbanistica; l'agenzia è chiamata a esprimere parere non vincolante riguardo a nuovi strumenti urbanistici, loro varianti e deroghe elaborati dalle amministrazioni pubbliche riguardanti aree agricole ricomprese nel perimetro del distretto;
- viabilità; deve essere espresso un parere per nuova viabilità che vada a incidere su aree agricole;
- concessioni da rilasciare da parte dei comuni per bonifiche agrarie e per nuovi agriturismi; l'agenzia è tenuta a formulare un parere consultivo preventivo circa l'idoneità della richiesta di concessione.

Organi gestionali dell'agenzia

Gli organi gestionali dell'agenzia sono:

- il consiglio di amministrazione;
- il comitato di partecipazione.

Il primo organo ha la responsabilità della gestione dell'agenzia ed è composto da 10 membri di cui 7 espressione di soggetti privati e 3 delle amministrazioni pubbliche.

Il consiglio di amministrazione è costituito:

- a) da 3 rappresentanti del mondo agricolo (produttori e trasformatori);
- b) dal designato dalle associazioni del turismo e del commercio;
- c) dal rappresentante delle associazioni culturali e delle istituzioni scolastiche;
- d) dal designato dalle associazioni ambientaliste;

- e) dall'esperto di urbanistica e di tutela del paesaggio nominato dal comitato di partecipazione;
- f) dal rappresentante della comunità di valle designato dalla conferenza dei sindaci;
- g) dal dirigente dell'assessorato all'agricoltura della Provincia Autonoma;
- h) dal dirigente della Fondazione Edmund Mach (Istituto agrario di S. Michele all'Adige).

Il comitato di partecipazione ha un ruolo di indirizzo e di controllo sull'operato del consiglio di amministrazione. Composto da non più di 30 persone che rappresentano in modo equilibrato il mondo agricolo, le altre categorie economiche e la società civile. Vi fanno parte anche i rappresentanti delle 6 amministrazioni comunali.

L'agenzia è pensata come una struttura organizzativa molto snella in quanto più progettuale che operativa. Infatti lo sviluppo dei progetti è compito principalmente delle categorie economiche e delle parti sociali coinvolte.

I costi di gestione della agenzia saranno pertanto contenuti anche per effetto di costi quasi nulli dei suoi organi gestionali. La partecipazione al secondo comitato è prevista infatti a titolo gratuito mentre i consiglieri di amministrazione sono remunerati con un modesto gettone di presenza.

Risorse finanziarie dell'agenzia

Le spese di gestione dell'agenzia sono previste a carico pubblico ripartite tra Provincia Autonoma, Comunità Alto Garda e Ledro e i sei comuni. A regime almeno una parte dei costi di gestione saranno coperti anche da entrate proprie dell'agenzia quali ad esempio da royalties per l'utilizzo del marchio del distretto agricolo.

Le spese per investimenti saranno principalmente a carico di soggetti privati ricorrendo ove possibile anche a contributi pubblici previsti da leggi di settore, a livello comunitario, nazionale o provinciale.

MOTIVI DEI RITARDI NELL'ATTUAZIONE DELLA L.P. 15/2008

Vi chiederete come mai visto il largo consenso popolare e istituzionale riscosso dal progetto, la legge non abbia ancora trovato attuazione.

Il primo, oggettivo motivo di ritardo nell'istituzione del distretto agricolo è da attribuire al fatto che si è dovuto attendere la costituzione della Comuni-

tà Alto Garda e Ledro cui la legge demanda questo compito. L'avvio operativo della comunità è avvenuto solo nel gennaio 2011.

La seconda ragione di ritardo è dovuta a resistenze di alcuni sindaci che ritardano tuttora la sottoscrizione dell'intesa istituzionale da parte delle amministrazioni pubbliche interessate che la legge prevede preliminarmente alla costituzione del distretto.

Queste resistenze sono dovute a una paura e a una allergia.

La paura che si possano creare conflitti di competenze tra agenzia e amministrazioni comunali sulle materie (urbanistica, viabilità, concessioni per bonifiche agrarie e per agriturismi) per le quali è previsto un parere da parte dell'agenzia. Riteniamo infondata questa paura in quanto la legge dice chiaramente che si tratta di un semplice parere e quindi assolutamente non vincolante. Ciò che avviene peraltro per altri soggetti privati legittimati a farlo. Inoltre i pareri devono essere espressi in tempi tali da non ritardare l'iter amministrativo della pratica.

L'allergia al confronto con altri soggetti nel governo del territorio, anche se, come più volte sottolineato, questi soggetti hanno un ruolo solo consultivo e di proposta rispetto a organismi democraticamente eletti. Atteggiamento che discende da orientamenti e da sensibilità politiche che vedono con diffidenza la partecipazione dei cittadini alla determinazione di scelte importanti per la comunità.

Gli ultimi sviluppi della vicenda ci fanno comunque ben sperare in un esito positivo in tempi ravvicinati. Prima di Natale tutti e sei i consigli comunali hanno votato praticamente all'unanimità una mozione che impegna i sindaci e le rispettive giunte a procedere rapidamente alla sottoscrizione dell'intesa istituzionale.

Il Consiglio provinciale in questo mese di gennaio ha approvato all'unanimità una mozione per impegnare il presidente della Giunta provinciale e gli assessori competenti a dare rapida attuazione alla legge in questione.

CONCLUSIONI

Ci auguriamo vivamente che il 2013 veda finalmente la nascita del distretto agricolo del Garda Trentino.

Vi ringrazio per l'attenzione prestata.

Ci ha fatto molto piacere essere qui con voi oggi per ascoltare e imparare.

Ci ha fatto molto piacere ricevere il vostro invito a relazionare. Rappresenta un gratificante riconoscimento per la nostra iniziativa.

Ma ci ha fatto ancora più piacere comprendere che il nostro progetto si muove nel solco di una strategia ritenuta vincente alla luce della riforma delle politiche agricole della Comunità europea.

Le prospettive di un distretto maturo: il Distretto rurale della Maremma

Mi è stata posta una domanda molto difficile per trovare una risposta in soli quindici minuti e sicuramente una risposta incerta. Devo dire anzitutto di avere avuto il piacere di assistere a delle testimonianze utili, che mi fanno in qualche modo riannodare il filo di un ragionamento, non raccontando il Distretto rurale della Maremma, ma alcuni elementi fondanti che hanno un valore anche di prospettiva, di solidificazione di questa esperienza che è partita per prima e di cui si riconoscono per tanti aspetti molte similitudini con le cose che abbiamo ascoltato dalle altre esperienze.

È una cosa importante questa, perché il processo di costruzione del distretto, in realtà è all'inizio un processo di consapevolezza identitaria; ed è quanto mai importante proprio in ragione delle trasformazioni che i territori hanno avuto così repentinamente nella storia recente. Abbiamo visto le immagini del Garda, per rendersi conto quanto una trasformazione fisica di un territorio possa anche incidere in modo forte nella trasformazione, ovviamente sociale, ma anche nella considerazione dell'identità territoriale, cioè nella capacità di riconoscere anche una storia economica e sociale, ma anche di delineare una prospettiva.

Perché, in effetti, il distretto, che è essenzialmente un modello organizzativo di governance, in realtà ha bisogno di riconoscere una gerarchia di valori. Perché non è da dimenticare quanto metteva in risalto già nella seconda metà degli anni '90 il professor Pacciani, allora assessore all'agricoltura e allo sviluppo rurale della Provincia di Grosseto e propulsore del distretto – che ancora oggi discute in tutta Europa di questi temi con rinnovati motivi di interesse – evidenziando come tutte le componenti socio economiche del territorio

* *Presidente Provincia di Grosseto*

dovessero creare sistema in un contesto di capitale territoriale latente e di vocazioni produttive inesprese, in un momento in cui lo sviluppo rurale appariva come anacronistico rispetto alle meraviglie dello sviluppo industriale.

È evidente, quindi, che allora partimmo dall'identità e riconoscibilità del distretto, attraverso la consapevolezza dei nostri valori storici e culturali, dando una gerarchia a questi valori. Anche nel proseguo del lavoro si poteva limitarsi semplicemente a un confronto di idee. Invece, a mio avviso, la fase più significativa è stata quella scintilla che, grazie al Patto territoriale per la Maremma grossetana, è scoccata nell'ambito di un processo che è divenuto economico e generalizzato, coerente con questa gerarchia dei valori e capace di generare valore economico.

Nel decennio che va dal 2000 al 2010, la Provincia di Grosseto, identificata anche come Maremma toscana, è cresciuta più di tutte le Province italiane, con un progressivo aumento del proprio prodotto interno lordo e della propria occupazione. Il che è un indicatore della convergenza delle forze in campo economiche e sociali rispetto a un progetto territoriale e anche, naturalmente, della bontà di questo progetto. Ma questo elemento io lo vorrei un po' enfatizzare proprio per evidenziare la complessità e articolazione del modello organizzativo distrettuale che ha tenuto insieme numerosi e ben diversi elementi anche grazie alla discussione che ha portato alla selezione dei contenuti. Abbiamo avuto la consapevolezza del fatto che il processo distrettuale è l'insieme di politiche e di azioni pubbliche e private, che sono fortemente integrate, non solo a livello territoriale ma anche all'interno della singola impresa, come argomentato anche nel volume della dottoressa Toccaceli, oggetto di discussione in questa giornata. Si pensi all'impresa agricola che è diventata a tutti gli effetti un'impresa complessa, multifunzionale, che ha esteso le sue vocazioni da quella produttiva, a volte monoculturale, a una diversificazione delle produzioni agricole, addirittura all'accoglienza turistica, addirittura a produrre, non per l'alimentare, ma anche per esempio per il recupero energetico. Questi profondi cambiamenti hanno attraversato l'intero sistema produttivo locale, che non è semplicemente legato all'agricoltura. In questi quindici anni abbiamo svolto un grande lavoro sulla dimensione territoriale più grande, quella provinciale, che ha le caratteristiche rurali prevalenti: scarsa densità demografica e scarsità di comunicazioni. Lo sforzo di coesione in un territorio, pur di riconoscibilità identitaria, presenta aspetti complessi: cioè i processi di aggregazione necessari, anche in termini economici, sono ancora da completare ed è evidente che settori, territori, sistemi territoriali come i nostri vivono limiti ancora evidenti di nanismo, di frammentazione, di situazioni che hanno bisogno di una continua elaborazione.

Ecco perché la traduzione nella fase operativa è quella che credo sia più

interessante, quella che è stata avviata e quella che credo dobbiamo proseguire: noi abbiamo molto lavorato, per esempio, sulla consapevolezza di questi valori e sul brand, sul marchio; il Maremma Toscana, Maremma associato a Toscana, ha sicuramente un grande valore, un appeal di attrazione, dal punto di vista dell'accoglienza. L'accoglienza anche declinata in termini di innovazione, recentemente alla borsa del turismo online abbiamo presentato come caso di scuola i nostri progetti rispetto alla piattaforma social, che è oltre che economica, dal punto di vista dell'iniziativa della politica di promozione turistica, anche molto interessante in termini di efficacia rispetto all'accoglienza turistica; abbiamo lavorato molto sull'associazione della destinazione turistica alla produzione agroalimentare. Il "Maremma wine food shire" è una delle manifestazioni più interessanti e più importanti che abbiamo messo in campo e che è anche stato il momento di traduzione di presentazione di tutte le numerose iniziative di riconoscimento delle denominazioni di origine, delle identificazioni geografiche protette di vari prodotti, fino all'evoluzione delle DOCG per il vino e delle DOP per l'olio e della nuova DOC Maremma Toscana. Appunto, sul vino e, quindi, una serie di altre iniziative che abbiamo messo in campo, hanno dato contenuto operativo ulteriore al concetto di distretto.

Vado solo per cenni, ma è stato molto importante per noi l'esperienza toscana dei progetti transfrontalieri, che son ancora in corso: riguardano le politiche culturali per quanto riguarda l'emersione e la nuova valorizzazione delle tradizioni popolari con il progetto "incontro"; riguardano tutti i prodotti alimentari con la loro possibile valorizzazione attraverso la rete con il progetto MARTE; abbiamo appena completato un lavoro sul genoma tipico di alcune razze zootecniche con il progetto VAGAL. Sono tutti progetti che hanno avuto oltre che il merito di raggiungere dei risultati, la possibilità di proporre soluzioni e trasferimento tecnologico produttivo per le imprese, per il sistema produttivo e di mettere insieme quel sistema produttivo che è molto separato e rarefatto e di far sì che questo costituisse un esempio e un elemento di confronto con altri territori italiani ed europei.

Da qui io mi lego a questo viaggio del Laboratorio GAIA dell'Accademia dei Georgofili, di cui siamo felicemente onorati di essere tra i promotori, proprio perché i territori rurali, i distretti rurali, che appunto faticano a riconoscere o a mettere insieme nella frammentazione la propria identità, apparentemente potrebbero sentirsi chiusi dentro a questa distinzione, a questa unicità della propria identità. In realtà aprirsi significa valorizzare ulteriormente questa unicità e aprirsi significa riconoscere delle similitudini, delle eguaglianze così forti con mille altri territori europei da far sì che questo

diventi un modello di sviluppo locale che sommato è sviluppo economico dell'Europa.

E questo è l'elemento di riflessione anche politica, se vogliamo, perché il processo di modello organizzativo che è costituito da tutti i distretti che abbiamo sentito, se non c'è una raffigurazione, una rappresentazione istituzionale che in qualche modo dà le gambe a questo processo, io credo che sia molto difficile; la lamentazione, che abbiamo sentito, con gli auspici finali da parte del distretto agricolo del Garda, dimostra quanto sia importante che ci sia una configurazione istituzionale pubblica, che rappresenti, veicoli, che promuova e dia durevolezza a certi processi.

Consegno al futuro Governo e al futuro Parlamento questa piccola riflessione rispetto alla capacità dello sviluppo rurale di attuarsi attraverso delle coerenze anche in termini istituzionali. Non faccio riferimento chiaramente al destino delle Province, ma è evidente che la capacità di autosviluppo, di dare contenuto allo sviluppo locale nasce attraverso, lo abbiamo visto, processi che nascono dal basso e sono rappresentati dai livelli più vicini ai cittadini.

Chiudo con un elemento e una parola d'ordine che oggi più che mai deve essere affiancata al concetto di distretto rurale, che è l'innovazione. È sicuramente stato un processo innovativo sin dall'inizio, anche soprattutto da noi, seguito in modo difficile e poi sempre più convinto, ma l'innovazione organizzativa e della governance, oltre a quella tecnologica, devono accompagnare i processi produttivi in ogni direzione.

La settimana prossima la Regione Toscana approverà il progetto per la realizzazione del Laboratorio tecnologico per l'agroindustria, che vedrà la luce presso l'Azienda regionale agricola di Alberese, che è stata oggetto di ulteriore riforma. Io trovo la nuova legge regionale su "terre toscane" un'occasione perché questo processo non sia localizzato, ma divenga più grande. Il livello di cooperazione che si è generato tra territori, tra imprese, nell'ambito di integrazione delle attività in agricoltura e dell'integrazione delle politiche pubbliche in generale è stato un fatto importante. Oggi questa integrazione bisogna che arrivi al massimo, metta insieme e riconosca la necessità di farlo nella filiera della produzione agroalimentare e tutti i soggetti; questo necessariamente deve imporre a tutti i settori, segmenti di questa filiera, la necessità di innalzare il livello di questa produzione, in termini di qualità, ma anche in termini di approccio, anche produttivo, di seguire le necessarie linee di innovazione, perché il mercato regga questa capacità di sviluppo ed è per questo che è necessario trasferire questa innovazione tecnologica sul fronte delle imprese e delle filiere. In questo ci vengono in aiuto i vari progetti integrati di filiera che abbiamo messo in campo dalla zootecnia, all'orticolo, al lattiero-

caseario, che sono già realtà e che coinvolgono centinaia di imprese agricole, che coinvolgono la grande distribuzione, trasformazione, ma è evidente che il fronte su cui si valuta, si è iniziato la giornata con questo, l'efficacia delle politiche comunitarie e dell'utilizzo delle risorse, si valuta dalla capacità di produrre anche reddito, occupazione e quindi crescita e sviluppo in un territorio che è fortemente caratterizzato come lo sono i distretti rurali.

I distretti della Basilicata: una concreta testimonianza

INTRODUZIONE

In un periodo di grandi cambiamenti, diverse sono le linee di evoluzione dello sviluppo locale che investono una molteplicità di questioni economiche, sociali, culturali, politiche che hanno, però, come punto di partenza e chiave interpretativa il riferimento al territorio e alla sua valenza all'interno di processi di sviluppo miranti alla valorizzazione delle potenzialità locali e alla promozione delle identità dei soggetti locali.

Lo sviluppo locale, specie per le aree rurali, deve fondarsi su processi bottom-up propri della politica di governance dei territori. In questo contesto, il Distretto è un modello interpretativo e organizzativo capace di rappresentare, riunire e partire dall'insieme delle condizioni territorialmente non riproducibili con cui si identifica un sistema locale e dalle relazioni e interazioni che lo proiettano al globale.

Il Distretto è interpretazione chiave per denotare quelle risorse intangibili e cognitive che rivestono un ruolo chiave per definire il valore di un sistema produttivo locale. Investendo sulla risorsa territorio e su quella del capitale sociale, il Distretto può affermarsi quale coordinatore e promotore dell'integrazione organizzativa a livello territoriale sia dei soggetti delle filiere (integrazione verticale) sia degli Enti e degli altri soggetti extra-filiera (integrazione orizzontale).

Così, specie per le aree rurali, i distretti rurali (DIRUR) e i distretti agroalimentari di qualità (DAAQ) costituiscono un'opportunità per lo sviluppo dei territori e per la competitività delle filiere produttive. Il processo di sviluppo

* *Università di Foggia, Dipartimento di Economia*

al loro interno è e deve essere sia una realtà fisica che uno stato mentale in cui una società si assicura i mezzi per ottenere una vita migliore attraverso una particolare e irripetibile combinazione di processi sociali, economici e istituzionali.

Partendo da tali premesse, tuttavia, è importante individuare e definire i percorsi con cui le istituzioni regionali hanno proceduto a individuare e promuovere lo sviluppo dei distretti nei territori di propria competenza al fine di valutare se lo strumento, così come istituito dalle normative regionali, sia in grado di garantire il perseguimento delle finalità economiche e sociali teorizzate.

Nel presente lavoro si propone l'analisi delle modalità con cui la Regione Basilicata ha recepito il dettato della Legge di Orientamento in materia di distretti rurali e agro-alimentari di qualità, con particolare riferimento alle modalità di individuazione e alle modalità organizzative dei distretti. Contestualmente, si procede all'analisi e alla valutazione delle esperienze dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità riconosciuti a livello regionale, al fine di evidenziarne percorsi di sviluppo, caratteristiche operative, risultati perseguiti e raggiunti ma, soprattutto, per giungere alla definizione di un modello di distretto capace di organizzare "intelligentemente" lo sviluppo locale delle aree rurali e riassumere i tanti "come si fa" a trasformare in fatti le teorie presenti nella letteratura scientifica in materia di distretti e network di imprese.

IL RUOLO DEI DISTRETTI: APPROCCIO PARTECIPATIVO E COORDINAMENTO DI STRUMENTI E RISORSE

Il percorso di elaborazione della normativa regionale sui distretti (rurali e agro-alimentari)

La Regione Basilicata, con la Legge Regionale (L.R.) n. 1/2001, è stata tra le prime a intraprendere l'azione di "Riconoscimento e istituzione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali" sul proprio territorio, con la finalità di individuare e promuovere forme di programmazione territoriale fondata sul riconoscimento e la promozione dei sistemi produttivi di cui alla L. n. 140/1999.

Con tale legge, premesso che, come riportato nell'art. 1, la Regione Basilicata si impegna a promuovere, sostenere e favorire le iniziative e i programmi di sviluppo su base locale tese a rafforzare l'identità dei suoi sistemi territoriali e la competitività di organizzazioni, imprese, consorzi e agenzie che vi opera-

no nel settore dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo e del commercio, i distretti industriali e i sistemi produttivi locali costituiscono i referenti a livello locale dei programmi di sviluppo economico regionali.

In tal modo, la Regione Basilicata manifesta la volontà di includere i sistemi produttivi locali e i distretti industriali nei suoi programmi di intervento al fine di offrire ai sistemi locali di piccole e medie imprese strumenti per consolidare la propria competitività e potenziare i fattori produttivi del contesto nel quale operano e adeguare le proprie normative vigenti in materia di occupazione, trasferimento tecnologico, diffusione delle applicazioni informatiche e telematiche, politiche energetiche, mitigazione dell'impatto ambientale, formazione professionale, consorzi e attività professionali e qualificazione della produzione al fine di offrire ai distretti industriali e ai sistemi produttivi locali strumenti mirati per il loro consolidamento e il loro sviluppo.

Come riportato al punto 5 dell'art. 1, obiettivo della L.R. n. 1/2001 è quello di disciplinare:

- l'attribuzione ai distretti industriali e ai sistemi produttivi locali delle funzioni in materia di sviluppo economico;
- il finanziamento delle attività di analisi dei fattori di sviluppo, di progettazione degli interventi e di comunicazioni svolte dai comitati di distretto.

Metodologie di individuazione e procedure di riconoscimento dei DIRUR e DAAQ

Alla L.R. n. 1/2001 si collega la Delibera di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 1433/2001, con la quale la Giunta Regionale, in attuazione del punto 1 dell'art. 2 della stessa Legge, fa "suo" il documento denominato "Individuazione e istituzione dei sistemi locali e dei distretti industriali della Basilicata", in cui, sulla base dei sistemi locali del lavoro della Basilicata delineati dall'I-STAT, si individuano i "sistemi produttivi locali" e i "distretti industriali" del territorio regionale.

L'art. 2 della L.R. n. 1/2001 prevede la possibilità da parte della Giunta Regionale di individuare le aree distrettuali «su richiesta documentata e motivata di gruppi di imprenditori, associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, sentiti gli Enti Locali e le Camere di Commercio».

Con la Delibera di Consiglio Regionale (D.C.R.) n. 261/2001 viene approvata la D.G.R. n. 1433/2001, avente a oggetto: L.R. 3 gennaio 2001, n.

1 – Attuazione dell’art. 2, punto 1 – Individuazione dei “Sistemi Produttivi Locali” e dei “Distretti Industriali Manifatturieri”. Con tale delibera, sulla base della L. n. 140/1999 e della L.R. n. 1/2001, vengono fissate:

- la procedura di individuazione dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali della Basilicata al fine di dare all’amministrazione regionale la possibilità di individuare concentrazioni territoriali di attività produttive (manifatturiere o d’altro genere) dove poter realizzare politiche economiche a base territoriale volte a creare condizioni ambientali favorevoli a suscitare processi di sviluppo locale;
- la procedura di individuazione dei sistemi produttivi locali “manifatturieri”. Nello specifico, si considerano tali i sistemi locali (del lavoro) individuati dall’ISTAT e caratterizzati da elevata concentrazione territoriale di occupazione manifatturiera, omogeneità produttiva territoriale e da elevata concentrazione di piccole e medie imprese dell’industria manifatturiera;
- la procedura di individuazione dei distretti industriali. Nello specifico, si considerano tali i sistemi produttivi locali aventi: elevata specializzazione produttiva ovvero elevata concentrazione territoriale di occupazione in una determinata attività manifatturiera; elevato livello di occupazione nell’attività manifatturiera di specializzazione; una quota di specializzazione nella PMI operanti nell’attività manifatturiera di specializzazione superiore alla metà degli addetti in tutte le imprese operanti nell’attività di specializzazione produttiva locale;
- l’applicazione dei criteri per l’individuazione dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali;
- l’applicazione dei criteri per l’individuazione dei distretti industriali;
- la localizzazione geografica dei sistemi produttivi locali e dei distretti industriali;
- la costruzione di una mappa delle concentrazioni territoriali dell’industria manifatturiera.

Con la D.G.R. n. 1931/2003, la Regione Basilicata ha disciplinato le procedure per il riconoscimento di nuovi sistemi produttivi locali, distretti industriali, distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità, ai sensi del punto n. 3 art. 2 L.R. n. 1/2001 e del D.Lgs n. 228/2001. Tale delibera disciplina la domanda di riconoscimento e l’iter di approvazione e, contestualmente, in allegato, riporta le schede utili a identificare i sistemi produttivi locali, i distretti industriali, rurali e agroalimentari di qualità sul territorio della Basilicata.

Circa la domanda di riconoscimento:

- a. Le proposte di riconoscimento di nuovi sistemi produttivi locali, distretti industriali, distretti rurali o distretti agroalimentari di qualità devono es-

sere fatte da gruppi di imprenditori, assistiti da associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, sulla base di un protocollo di intesa che certifichi l'avvenuta concertazione fra i suddetti soggetti, gli enti locali e la Camera di Commercio territorialmente coinvolti.

- b. La stipula del protocollo deve essere preceduta da incontri promossi dai promotori, adeguatamente preparati e documentati, da tenersi in ogni comune coinvolto dall'iniziativa. Detti incontri avranno il compito di informare gli imprenditori e le autorità locali dei comuni coinvolti circa le caratteristiche del progetto e raccogliere le disponibilità all'adesione. I verbali degli incontri devono essere autenticati da un pubblico ufficiale o dal presidente dell'associazione imprenditoriale provinciale/regionale che sostiene gli imprenditori promotori.
- c. Alla richiesta di riconoscimento di un nuovo sistema produttivo locale, distretto industriale distretto rurale o distretto agroalimentare di qualità, presentata alla Giunta Regionale, devono essere allegati i seguenti documenti:
- nominativi ed enti di appartenenza dei promotori;
 - dettagliato studio territoriale dell'area proposta per l'istituzione del nuovo sistema produttivo locale, distretto industriale, distretto rurale o distretto agroalimentare di qualità, con evidenziazione delle principali caratteristiche demografiche, sociali ed economiche dell'area, nonché con la descrizione delle caratteristiche del tessuto imprenditoriale locale, in termini di specializzazione, dimensione media di impresa, livelli di competitività e grado e caratteristiche dei processi di interrelazione/integrazione fra le imprese locali;
 - copia del protocollo di intesa;
 - copia dei verbali di cui al punto b. con allegata relazione illustrativa di tutte le attività svolte;
 - scheda di identificazione, debitamente compilata, relativa ai sistemi produttivi locali, ai distretti industriali, ai distretti rurali o ai distretti agroalimentari di qualità secondo uno dei format degli allegati 1, 2, 3 o 4 che formano parte integrante della delibera;
 - ogni altra documentazione utile a sostenere la proposta di riconoscimento avanzata.

In sintesi, sono requisiti per il riconoscimento dei *distretti rurali*:

- omogeneità del contesto produttivo (demografica, economico-sociale, contiguità territoriale);
- concentrazione di imprese prevalentemente di piccole e medie dimensioni;

- forte organizzazione interna “a rete”: reti interne di subfornitura; legami di filiera; accordi commerciali, di R&S, di produzione; centri servizi comuni, ecc.;
- integrazione fra attività agricole e altre attività locali;
- specificità dei prodotti/servizi rispetto alle vocazioni e alla natura del territorio;
- attivazione di tavoli di concertazione comunali e generali con stipula dei relativi protocolli di intesa.

Sono requisiti per il riconoscimento dei *distretti agroalimentari di qualità*:

- omogeneità del contesto produttivo (demografica, economico-sociale, contiguità territoriale);
- concentrazione di imprese prevalentemente di piccole e medie dimensioni;
- presenza di produzioni certificate o tutelate, tradizionali o tipiche;
- forte organizzazione interna “a rete”: reti interne di subfornitura; legami di filiera; accordi commerciali, di R&S, di produzione; centri servizi comuni, ecc.;
- attivazione dei tavoli di concertazione comunali e generali con relativi protocolli di intesa.

Pertanto, nella legge regionale non vi è alcuna definizione di distretto né alcun richiamo alla definizione nazionale. Solo con una successiva D.G.R. n. 1931 del 2003, la Regione ha dato attuazione all'art. 13 del D.Lgs. 228/2001, in tal modo equiparando la procedura di riconoscimento dei distretti rurali e agroalimentari di qualità a quella prevista per i distretti industriali e per i sistemi produttivi locali.

La legge regionale del 2001 allontanandosi dalla legislazione nazionale e dalla teoria dei distretti industriali ha istituito un procedimento di riconoscimento e individuazione che considera solo in parte gli attori locali dei contesti produttivi omogenei, conferendo un approccio tendente più al Top Down che al Bottom Up all'iter di riconoscimento dei distretti lucani, caratterizzato evidentemente da un accentramento nel quale non si rinviene alcuna auto-organizzazione competitiva:

- verifica formale della documentazione inviata;
- parere del nucleo di valutazione regionale degli investimenti pubblici;
- eventuale fase istruttoria;
- trasmissione alla Giunta degli atti;
- delibera della Giunta sull'individuazione dei distretti e trasmissione al Consiglio regionale;
- delibera del Consiglio regionale istituzione e individuazione dei distretti.

Se i criteri di valutazione ex ante non conferiscono grande attenzione alle logiche dello sviluppo dal basso della forza distrettuale, la legge regionale non disciplina alcun sistema di monitoraggio né valutazione ex post dei progetti finanziati.

Le funzioni e le competenze dei DIRUR e DAAQ

L'art. 3 della L.R. 1/2001 sottolinea il ruolo dei distretti e dei sistemi produttivi locali; in quanto «referenti territoriali delle politiche regionali a sostegno dell'impresa e dei sistemi d'impresa» essi «contribuiscono alla definizione degli obiettivi di programmazione della Regione Basilicata, delle Province e degli Enti locali interessati, con particolare riferimento a quelli finalizzati a:

- a. incentivare l'innovazione tecnologica e in modo particolare la diffusione delle nuove applicazioni informatiche e telematiche;
- b. promuovere il risparmio energetico;
- c. promuovere il potenziamento strutturale delle imprese anche attraverso interventi in favore delle associazioni, dei consorzi e delle agenzie economiche operanti nel territorio;
- d. promuovere lo sviluppo dell'organizzazione dei mercati locali del lavoro e della sub-fornitura;
- e. adeguare la dotazione infrastrutturale alle specifiche esigenze delle attività economiche locali;
- f. promuovere l'immagine del territorio nelle sue valenze economiche, architettoniche, naturalistiche e culturali;
- g. sostenere i livelli occupazionali e la formazione delle risorse umane locali;
- h. tutelare gli equilibri ambientali dei singoli sistemi territoriali;
- i. sostenere le imprese nelle loro iniziative di internazionalizzazione e di penetrazione in nuovi mercati.

Inoltre, i sistemi produttivi locali e i distretti industriali predispongono un programma di sviluppo consistente in un documento di orientamento e indirizzo nel quale sono evidenziati gli obiettivi e le strategie di politica industriale locale che si ritiene di perseguire».

L'organizzazione e la gestione dei DIRUR e DAAQ

L'art. 4 della L.R. 1/2001 detta le procedure che i proponenti dovranno compiere al fine di rendere operativo il progetto, disciplinando il Comitato di distretto. Quest'ultimo si compone di:

- a. nove rappresentanti del mondo imprenditoriale del settore di specializzazione per i distretti industriali e di quelli più importanti in termini di occupati per i sistemi produttivi locali;
- b. tre rappresentanti designati unitariamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- c. un rappresentante dei Comuni del territorio compreso nel distretto o sistema produttivo locale;
- d. un rappresentante della Provincia o delle Province comprese nel distretto o sistema produttivo locale;
- e. un rappresentante della Camera di Commercio o delle Camere di Commercio comprese nel distretto o sistema produttivo locale.

Il Comitato di Distretto, «al fine di una migliore funzionalità, fissa, con un regolamento interno, da adottarsi entro novanta giorni dalla sua costituzione, le proprie modalità operative, nonché quelle di consultazione dei rappresentanti di tutti i comuni e degli altri organismi facenti parte del sistema locale».

Come previsto dall'art. 6, il «Comitato di distretto:

- a. stabilisce la denominazione e il logo grafico del proprio distretto industriale o sistema produttivo locale;
- b. redige e adotta il programma di sviluppo del distretto industriale o sistema produttivo locale e ne promuove l'attuazione;
- c. promuove l'utilizzo delle risorse che la Regione e gli Enti locali assegnano allo sviluppo dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali;
- d. esprime proposte e pareri alla Giunta Regionale in materia di politica industriale di interesse locale;
- e. promuove la migliore utilizzazione, a livello locale, degli strumenti di politica industriale presenti nella legislazione regionale, nazionale e comunitaria;
- f. convoca, ogni dodici mesi, ovvero ogni qualvolta lo ritenga necessario, i rappresentanti di tutti i Comuni del sistema produttivo locale o del distretto industriale della Provincia e della Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura competenti per territorio, delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali, nonché delle altre realtà economico-associative al fine di assicurare la più ampia partecipazione delle realtà sociali ed economiche operanti nello stesso distretto nella definizione dei programmi di sviluppo».

In particolare, il programma di sviluppo del distretto, che il Comitato trasferisce alla Regione Basilicata per il cofinanziamento, ha durata triennale e determina:

- a. gli obiettivi generali di sviluppo e gli assi degli interventi ritenuti prioritari;

- b. le azioni da svolgere, complete di piani finanziari e temporali di spesa relativi a ciascuna di esse;
- c. l'entità e il tipo di risorse pubbliche e private necessarie per la realizzazione di interventi e azioni, nonché la possibilità di accesso alle risorse previste.

Il finanziamento dell'attività

La Regione riconosce, mediante apposita D.G.R., un contributo per l'attuazione del progetto di primo avvio delle attività del distretto, da erogare secondo modalità previste da una specifica convenzione stipulata tra la Regione e il Comitato di distretto che regola i rapporti intercorrenti in relazione al contributo finanziario regionale concesso.

Inoltre, il Comitato di Distretto può presentare alla Giunta Regionale domande di cofinanziamento per le spese relative all'attività di analisi delle opportunità di sviluppo, per la progettazione e per le iniziative di comunicazione e di sensibilizzazione sui problemi dello sviluppo locale.

Inoltre, come dimostrato dalle attività realizzate finora dai distretti, il finanziamento delle attività avviene anche attraverso trasferimenti di somme da altri Enti (Regione, Province, Camere di Commercio, GAL) finalizzati alla realizzazione di progetti specifici promossi dai distretti ovvero dagli Enti stessi (soprattutto in tema di politiche di valorizzazione e promozione dei prodotti e delle aziende del distretto, o di internazionalizzazione).

Di particolare interesse è stata l'esperienza del "Bando 2009 a favore dei Distretti industriali regionali di cui alla LR n. 1/2001" di cui alla D.G.R. 1113/2009 che attua il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze "Progetti a favore dei Distretti Industriali" del 28/12/2007. Con tale decreto si mette in atto quanto stabilito dalla Legge Finanziaria 2007 circa la previsione di un cofinanziamento statale a progetti in favore dei distretti produttivi adottati dalle regioni, per un ammontare massimo del 50% delle risorse pubbliche complessivamente impiegate in ciascun progetto. Nello specifico, il decreto mira a rafforzare il sistema organizzativo dei distretti, anche attraverso nuovi modelli di integrazione per filiera, nei seguenti ambiti: a) attività di ricerca industriale, di sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico e interscambio di conoscenze e tecnologie tra mondo distrettuale e università, centri di ricerca e trasferimento tecnologico, parchi scientifici; b) interventi di promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT); c) interventi funzionali al miglioramento ambientale delle aree produttive;

d) interventi mirati al risparmio energetico e all'utilizzo di energia pulita; e) sviluppo di servizi logistici di sostegno all'intero sistema distrettuale; f) forme di collaborazione tra distretti appartenenti a regioni diverse, anche al fine di rafforzarne la presenza sui mercati internazionali.

La Consulta dei distretti di Basilicata

Nata nel 2007 con l'obiettivo prioritario di definire le iniziative di internazionalizzazione, la Consulta dei distretti della Basilicata rappresenta, almeno potenzialmente, un importante strumento di programmazione strategica per i distretti e i sistemi produttivi locali regionali.

Obiettivo della Consulta è, pertanto, quello di essere unico interlocutore con la Regione Basilicata nella fase di programmazione e pianificazione di nuove iniziative nonché di essere interfaccia per la predisposizione e la valutazione delle modifiche da apportare alla L.R. n. 1/2001.

Proprio con riferimento alla legge regionale in materia di distretti, durante i lavori della Consulta, è emersa la necessità di una sostanziale modifica della normativa, ormai datata soprattutto rispetto a quanto stabilito dalle recenti normative di settore e con particolare riferimento alla possibilità dei distretti di acquisire personalità giuridica. In relazione a tale manifestata esigenza da parte della Consulta, nel 2010 è stato costituito a livello regionale il gruppo di lavoro che, coinvolgendo direttamente i rappresentanti dei distretti della Basilicata, ha formulato proposte di modifica da apportare alla L.R. n. 1/2001, tuttavia ancora oggi in fase di valutazione da parte dell'Ente regionale.

IL PERCORSO DI MODIFICA DELLA L.R. 1/2001: LA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA DEI DISTRETTI

L'organizzazione e le funzioni attribuite ai distretti dalle singole Regioni sono disciplinate secondo criteri differenti. La soggettività giuridica, in particolare, rappresenta un tema molto dibattuto tra istituzioni, organizzazioni e mondo accademico: dove la legislazione regionale ha previsto ruoli ben definiti e una divisione tra organo di indirizzo e organo gestionale di Distretto, si evince spesso un impatto dell'operato distrettuale molto più concreto all'interno di un sistema produttivo locale.

Ciò accade con maggior frequenza nelle normative più recenti, probabilmente in virtù dell'attuale esigenza di concertare e organizzare lo sviluppo e l'erogazione

di azioni mirate in base ai fabbisogni delle imprese locali. Ciò è ancor più vero nel settore agricolo, in cui l'approccio territoriale allo sviluppo competitivo delle aziende ha un peso considerevolmente superiore a quello di altri settori.

A tal fine è importante valutare la possibilità di dotare i distretti di personalità giuridica alla luce di alcune normative che hanno indotto una nostra riflessione sulle opportunità di una migliore organizzazione del Distretto finalizzata a una più incisiva operatività dello stesso e a una migliore capacità di costituire un reale strumento di *governance* territoriale. Per quanto concerne la Basilicata, è auspicabile da parte degli operatori distrettuali, una modifica dell'assetto organizzativo dei distretti derivante dalla modifica della L.R. n. 1/2001 della Regione Basilicata finalizzata alla previsione della *Società di Distretto*: l'assenza di una struttura giuridico-economica, oltre a rappresentare un vincolo operativo notevole all'azione dei Distretti, ne compromette di fatto lo stesso sviluppo in relazione alla possibilità di beneficiare di azioni proprie di programmi di sviluppo e di cooperazione, di erogazione di servizi, di azioni in materia fiscale, tributaria, finanziaria. Nello specifico, come emerge dal programma di sviluppo del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, la proposta elaborata in tal senso è quella di affiancare al Comitato di Distretto una Società di Distretto capace di rappresentarne lo strumento operativo per l'erogazione di servizi reali alle imprese distrettuali, identificando il Distretto in un'Agenzia di Sviluppo Locale strutturata organizzativamente in Centro Servizi-Sportello di Sviluppo territoriale.

IL SISTEMA DISTRETTUALE IN BASILICATA

A oggi, i distretti rurali e agroalimentari di qualità individuati ai sensi della L.R. n. 1/2001, sono quattro:

- Distretto Agroindustriale del Vulture (Vulture - Melfese);
- Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino (Metapontino);
- Distretto Rurale delle Collina e Montagna Materana (Collina e Montagna Materana);
- Sistema Produttivo Locale del Pollino-Lagonegrese (Pollino-Lagonegrese).

Il Distretto Agroindustriale del Vulture

La Regione Basilicata ha istituito il Distretto Agroindustriale del Vulture con la D.C.R. n. 749/2004 di approvazione della D.G.R. n. 1444/2003. Soggetti

sottoscrittori del “Protocollo d’Intesa” allegato alla D.G.R. n. 1444 del 2003, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di promozione di iniziative e programmi di sviluppo locale mediante l’istituzione del distretto nel Vulture, sono state: le Organizzazioni Professionali agricole e le Associazioni di Categoria del settore industria, commercio e artigianato; le centrali cooperative; i sindaci dei 15 Comuni dell’area del Distretto e la Comunità Montana del Vulture quali soggetti rappresentanti le istanze di carattere territoriale; la Camera di Commercio di Potenza quale soggetto che ha promosso e sollecitato l’avvio della procedura per il riconoscimento del distretto.

Principali caratteristiche che hanno determinato la richiesta e l’istituzione del Distretto sono state:

1. *Omogeneità del contesto produttivo*: contiguità territoriale dei 15 comuni compresi nel distretto; densità abitativa superiore alla media regionale (78 ab./kmq contro i 60 della Basilicata); buoni indici di occupazione (l’agricoltura occupa mediamente oltre il 20% della popolazione attiva).
2. *Concentrazione di imprese di piccole e medie dimensioni*: la Superficie Agricola Territoriale (SAT) è di 85.301 ettari e la sua utilizzazione è diversificata in funzione delle differenze territoriali. Nell’area operano oltre 11.000 aziende con una Superficie Agricola Utilizzata (SAU) pari a circa 74.000 ettari (equivalente all’87% della SAT) e con una dimensione media aziendale di poco superiore ai 6 ettari. Inoltre il Distretto vi è la presenza di numerose aziende di trasformazione e industrie alimentari (industrie idrominerali, frantoi, cantine sociali, industrie di trasformazione del pomodoro, ecc.).
3. Significativo, a tal proposito, è l’insediamento nell’area di grandi stabilimenti frutto di politiche di delocalizzazione attuate dalle grandi industrie italiane (alimentari e non) quali la Fiat a San Nicola di Melfi e il relativo indotto; ma significativa può essere anche la presenza nel territorio di Lavello del distretto della corsetteria.
4. *Presenza di produzioni certificate o tutelate, tradizionali o tipiche*. Oltre alle iniziative per la certificazione della qualità e la creazione di un marchio collettivo, l’area del Vulture si distingue per produzioni tipiche locali quali le acque minerali, il vino, i formaggi, l’olio, le castagne e il miele. Ma soprattutto per le produzioni certificate quali la DOP “Pecorino di Filiano”, la DOP “Caciocavallo Silano”, la DOP “Olio del Vulture”, la DOC “Aglanico del Vulture”.
5. *Forte organizzazione interna “a rete”*: nell’area si segnala la presenza di una Organizzazione di Produttori ortofrutticoli nell’area di Lavello. Inoltre, per tutte le filiere produttive dell’area, si sottolinea la caratteristica di forte

interazione tra tutte le fasi della filiera: produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione dei prodotti locali, alle quali si aggiungono una serie di attività a monte e a valle in ottica di indotto.

L'obiettivo principale del Distretto è quello di valorizzare le produzioni tipiche locali di qualità attraverso la promozione del territorio, associando i prodotti più distintivi e unici alle peculiarità del Vulture per consolidare l'immagine delle produzioni e del territorio di provenienza. In ciò vi è il tentativo del territorio del Vulture di candidarsi, attraverso il Distretto, a diventare un territorio nel quale attuare un modello di sviluppo sostenibile fondato sul recupero e sul rafforzamento dei legami nell'ambito del mondo rurale tra agricoltura, attività economiche, territorio e ambiente, puntando sulle produzioni tipiche e i servizi di qualità, sul rispetto del paesaggio e delle risorse naturali e facendo leva sulla cultura, la storia e le tradizioni locali, oltre che sull'immagine complessiva della Basilicata.

Il Comitato di Distretto, ha provveduto nel 2005, primo anno del suo funzionamento, a definire un proprio marchio, un regolamento interno e la strutturazione di una segreteria tecnico-amministrativa. Con la Camera di Commercio di Potenza che ha disposto un apposito stanziamento, si è proposto la stipula di un accordo di collaborazione all'Amministrazione Provinciale e alla Comunità Montana del Vulture, finalizzato a definire il Piano Operativo di Sviluppo del Distretto per il 2006. Nel 2006 la Camera di Commercio, nella sua azione di sostegno al Distretto ha promosso e finanziato un programma di interventi che ha visto coinvolti i tre Enti.

Il programma di sviluppo del Distretto punta su tre punti principali:

- a) l'elaborazione di una politica regionale unitaria di sviluppo che consenta di perseguire l'identificazione e la riconoscibilità del Distretto sui mercati nazionali ed esteri, attraverso la promozione di alleanze e partenariati pubblico/privati; il miglioramento della capacità organizzativa delle comunità locali; l'incentivazione di nuove attività economiche e sociali;
- b) l'individuazione delle eccellenze produttive del Distretto in grado di competere maggiormente sul mercato nazionale e sui mercati extraregionali;
- c) l'individuazione dei fabbisogni comuni alle aziende: di servizi e infrastrutture, di ricerca, di consulenze economico-giuridiche, fabbisogni formativi, ecc.;
- d) la pianificazione di azioni di comunicazione e di marketing strategico territoriale;
- e) la pianificazione di azioni volte alla crescita dimensionale delle aziende del Distretto ovvero al consolidamento di quelle in fase di start up;
- f) la promozione delle filiere produttive locali che in virtù del forte legame

col territorio siano in grado di valorizzarne le potenzialità presenti, enfatizzando e valorizzando il ruolo multifunzionale dell'agricoltura;

- g) l'incentivazione degli investimenti produttivi all'interno delle aziende e degli stabilimenti manifatturieri, con particolare riguardo alle realtà più dinamiche, innovando e qualificando il sistema produttivo locale e le imprese.

Le attività intraprese dal Distretto hanno puntato, pertanto, soprattutto sulla promo commercializzazione dell'offerta agroalimentare e sulla politiche di internazionalizzazione della stessa. Al fine, inoltre, di associare i prodotti più distintivi e unici alle peculiarità del Vulture per consolidare l'immagine delle produzioni e del territorio di provenienza, il Distretto ha investito molto sul marchio "Made in Vulture", quale marchio di garanzia, capace di identificare il territorio e quindi di rappresentarne tutte le produzioni, la cultura, la storia, fornendo all'esterno un'immagine unitaria e composita dell'intero sistema. Il progetto, già avviato e realizzato, individua nel territorio l'asset strategico per la valorizzazione dei prodotti del Vulture di qualità e tipicità, con caratteristiche uniche ad alto contenuto di valore aggiunto.

Il Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino

Il Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, istituito con D.C.R. n. 855 del 12.10.2004 di approvazione della D.G.R. n° 1256 del 24.05.2004, è territorialmente localizzato lungo la fascia jonica metapontina della provincia di Matera, in Basilicata, e confina con la Puglia e la Calabria. I comuni appartenenti al Distretto sono 12 e il territorio presenta ottime dinamiche demografiche, con un alto tasso di densità abitativa, 73 abitanti/km², contro i 60 dell'analogo dato medio della Basilicata. La superficie complessiva dell'area del Distretto è di 74.000 ettari, dei quali 21.000 sono dedicati alla coltivazione di produzioni ortofrutticole di qualità, che contribuiscono per l'80% alla produzione ortofrutticola regionale. Le principali colture dell'area del Distretto sono quelle ortofrutticole, prodotte nel rispetto del consumatore e del territorio, grazie anche al rigoroso rispetto dei Disciplinari di Produzione Integrata della Regione Basilicata e dalle politiche per la qualità adottate dalle aziende del comprensorio e promosse dal Distretto. Altri comparti produttivi di particolare pregio sono quello vitivinicolo con la DOC Matera e quello olivicolo con produzioni di olio di elevata qualità da varietà di olivo tipiche dell'area. Alla PLV concorre anche una significativa presenza di produzioni agroalimentari collegata al sistema ortofrutticolo – conserve alimentari – e di

produzioni lattiero casearie, di miele, di prodotti da forno, di pasta alimentare, tipiche dell'area del Distretto. Negli ultimi anni, si è sviluppata un'importante rete di recettività agrituristica di alto livello e di eccellenza, integrata nel sistema produttivo locale, valorizzando al massimo il sistema agricolo del territorio.

L'area nel suo complesso si presenta come un sistema produttivo orientato alla produzione agroalimentare di qualità, caratterizzato da numerose piccole e medie imprese, spesso associate tra loro in aggregazioni consortili e organizzazioni di produttori. Basti pensare che, solo con riferimento al comparto ortofrutticolo, nell'area del Distretto sono presenti 5 delle 6 Organizzazioni di Produttori riconosciute dalla Regione Basilicata. Inoltre, nel territorio del Distretto è da rilevare la presenza di numerose attività di servizi, collocate ai diversi stadi delle filiere produttive. Infine, di particolare importanza sono i rapporti che il Distretto ha instaurato con l'ALSIA e le strutture preposte all'erogazione dei Servizi di Sviluppo e Divulgazione Agricola, nonché con gli Enti e i Centri di Ricerca (Università degli Studi di Basilicata, Metapontum Agrobios, ENEA, CNR, CRA).

Il Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino rappresenta l'esperienza regionale di maggior successo; il Distretto si è affermato oltre che come strumento concertativo di programmazione in logica bottom-up, anche come spazio organizzativo per l'accesso delle aziende agricole del territorio ai servizi reali erogati dai soggetti pubblici (Regione Basilicata, Provincia di Matera, Camera di Commercio di Matera, Unioncamere Basilicata, ALSIA, Comuni ecc.) e privati (O.P., Gruppi di Azioni Locale, aziende di servizi ecc.). Dalla sua nascita a oggi, le attività che ne hanno contraddistinto l'operato sono raggruppabili in cinque macro-categorie:

1. attività di promo-commercializzazione dell'offerta;
2. informazione e animazione;
3. valorizzazione delle produzioni e marketing territoriale;
4. attività di concertazione e programmazione strategica di sviluppo territoriale e settoriale;
5. sviluppo di networks territoriali e di accordi di collaborazione con altri soggetti territoriali ed extra-territoriali.

Il programma di sviluppo del Distretto, finanziato dalla Regione Basilicata ai sensi della L.R. 1/2001, ha l'obiettivo di promuovere l'incremento competitivo, l'aggregazione delle imprese agricole e lo sviluppo del territorio, attraverso azioni e investimenti mirati nei seguenti ambiti:

- Infrastrutture e Logistica;
- Ricerca, Innovazione, Trasferimento Tecnologico;

- Informazione e Formazione;
- Cooperazione e Internazionalizzazione;
- Valorizzazione delle produzioni e certificazioni di qualità;
- Azioni a sostegno delle filiere produttive (Progetti Integrati di Filiera).

In questo quadro, si inserisce il progetto di sviluppo del Centro Servizi del Distretto, in fase di avvio in seguito al finanziamento delle attività di progettazione esecutiva nell'ambito del progetto D.I.D. (Desk per l'Innovazione del Distretto, finanziato a valere sui fondi di cui al "Bando 2009 a favore dei Distretti industriali regionali di cui alla LR n. 1/2001"). Il Centro Servizi, inteso quale Sportello di Sviluppo – fisico e informatico – nasce con la finalità di erogare, di concerto con le aziende e con gli stakeholders dell'area, servizi alle aziende e alle filiere produttive del Distretto. Tuttavia, il successo delle iniziative intraprese è strettamente collegato alla modifica della L.R. 1/2001, promossa dal Distretto al fine di dotarsi di una personalità giuridica riconosciuta. Parallelamente a tale percorso di modifica della L.R. 1/2001, il Distretto ha promosso la costituzione della Società Cooperativa del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, quale soggetto giuridico che, operando in stretta correlazione con il Comitato di Distretto, governa la dimensione economica e territoriale del Distretto. Costituita da imprenditori locali delle filiere produttive presenti e da altri soggetti privati a esse collegate, oltre che da Enti pubblici nel ruolo di soci sovventori, la Società ha come obiettivi:

- l'attuazione del programma di sviluppo del Distretto;
- l'attuazione delle iniziative e dei progetti e programmi promossi dal Distretto;
- il rafforzamento dei legami, delle relazioni e degli scambi tra le imprese;
- l'erogazione di servizi alle aziende e alle filiere produttive del Distretto.

Il Distretto Rurale della Collina e Montagna Materana

Il Distretto Rurale delle Colline e Montagna Materana è stato individuato e istituito con D.C.R. n. 20/2010 di approvazione della D.G.R. n. 410/2010. Il Distretto comprende 19 Comuni territorialmente contigui, tutti in provincia di Matera, nell'area sud orientale della Basilicata e si estende su una superficie territoriale di 2.221,11 kmq – pari al 64,45% del territorio della provincia di Matera e al 22,22% dell'intero territorio regionale – individuando, nonostante particolarità e caratteristiche specifiche al loro interno, un'area abbastanza omogenea.

I dati relativi alla popolazione residente nell'area e la densità abitativa dimostrano come l'area del distretto rurale sia caratterizzata da omogeneità demografica. Unica eccezione è la città di Matera, inserita nel comprensorio di riferimento del distretto in quanto definita (PSR 2007 – 2013 Regione Basilicata) area rurale.

Bassa densità abitativa, forte tendenza allo spopolamento e invecchiamento della popolazione sono i principali elementi che caratterizzano le dinamiche socio-demografiche della zona:

- l'indice di invecchiamento nell'area del DR è 17,50% (rispetto al 18,78% del dato regionale) in netto peggioramento rispetto al decennio precedente, a significare che ci sono sempre più anziani e la crescita è in termini percentuali molto sostenuta;
- l'indice di vecchiaia, invece, è pari a 117,83 (contro i 129,67 dell'indice regionale) e indica cioè, che per ogni 117 anziani ci sono 100 giovani;
- un ulteriore indicatore è l'indice di dipendenza degli anziani, ossia il rapporto tra la popolazione oltre i 65 anni sulla popolazione potenzialmente attiva nel mercato del lavoro, compresa quindi tra 15 e 64 anni: dal 26,02% contro il 28,14% del dato regionale.

L'area si presenta caratterizzata da attività economiche legate prevalentemente ai settori dell'agricoltura, del turismo, dell'artigianato. La superficie agricola utilizzata dell'area è pari a 143,845.14 ha, le aziende agricole sono 3.582 aziende su 9.043 della provincia di Matera e 23.075 della regione Basilicata (dati Osservatorio Economico Regione Basilicata, gennaio 2007). Facendo riferimento anche all'attività di trasformazione dei prodotti agro-alimentari nell'area si contano 328 attività su 601 della provincia di Matera e 1.630 dell'intera regione Basilicata. Ben 70%, pari a 10.551, aziende non supera i 5 ettari di SAU. In particolare, il 42% delle aziende ha dimensioni ridottissime con meno di 1 ettaro; il 30% circa ha tra 1 e di 5 ettari e soltanto il restante 30% delle aziende ha una SAU superiore ai 5 ettari. Le unità produttive si presentano estremamente frammentate e la dimensione delle aziende è piccola: l'indice di densità delle pmi è pari a 1,02.

Le giornate lavorative annue del settore per l'area del DR sono pari a 1.045.867. L'83% di queste giornate vede impiegata manodopera esclusivamente familiare, che sia essa costituita dal conduttore, dal coniuge o da altri familiari e parenti del conduttore. Il tasso di disoccupazione è pari al 18,59% (quello giovanile 53,32), mentre il tasso di occupazione è 34,43%. Il numero di disoccupati a settembre 2007 è pari a 24.101 su 113.604 residenti, corrispondente rispettivamente al 21% della popolazione residente nell'area e al 32% circa dei residenti di età compresa tra i 15 e i 65 anni di età.

Filiere principali del distretto sono la filiera olivicola; vitivinicola (DOC Matera); lattiero-casearia; cerealicola, della pasta e dei prodotti da forno (Pane di Matera IGP); zootecnica e dei prodotti trasformati (salumi e carni fresche); apicola; ortofrutticola.

Il Distretto è stato promosso dal Distretto Agroalimentare del Metapontino, dalla Provincia di Matera e dall'Università degli studi di Basilicata, su input di imprenditori locali e delle Organizzazioni professionali agricole, con l'obiettivo di costruire, attraverso la concertazione, una rete tra attori locali dello sviluppo al fine di rappresentare gli interessi, le qualità e le potenzialità del territorio e convogliare progetti e risorse verso i settori trainanti dell'area. Quindi, non solo agricoltura ma anche agriturismo e ristorazione basata su prodotti locali, commercio, artigianato tipico e valorizzazione dei beni culturali, naturali e paesaggistici esistenti.

Il programma di sviluppo del Distretto, finanziato dalla Regione Basilicata e sviluppato con l'ausilio operativo del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, prevede oltre all'analisi dettagliata dei fabbisogni delle aziende dell'area, un'attività di animazione e informazione del territorio, di valorizzazione dell'identità collettiva dell'area e la definizione di servizi e attività a favore delle aziende e delle filiere produttive, da erogare attraverso un soggetto giuridico da affiancare al Comitato di Distretto, secondo l'esperienza promossa già dal Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino.

Il Sistema Produttivo Locale del Pollino-Lagonegrese

L'istituzione del Sistema Produttivo Locale (SPL) del Pollino-Lagonegrese (D.G.R. n. 409/2010) e del relativo Comitato di Distretto sono state contemporanee a quello del Distretto Rurale della Collina e Montagna Materana. Promosso da un Consorzio di produttori con il supporto dell'ALSIA (Agenzia Lucana di Sviluppo e Innovazione in Agricoltura) il Sistema Produttivo rappresenta un contesto caratterizzato dalla presenza di imprese a forte specializzazione produttiva e da un'organizzazione interna a rete; inoltre, la stessa delimitazione dell'area è influenzata dalla stretta connessione tra specificità territoriali e offerta (produzioni tipiche, risorsa ambientale e area protetta nel caso del Pollino-Lagonegrese). Il SPL comprende 27 comuni, tutti in provincia di Potenza, localizzati nella zona sud occidentale della Regione Basilicata al confine con la Calabria e include interamente il versante lucano del Parco Nazionale del Pollino. L'area ricalca i limiti amministrativi individuati nell'istituzione del PIT n. 3 Lagonegrese-Pollino. Il territorio

del Pollino-Lagonegrese si estende su una superficie di circa 3.598 ha. L'area presenta fenomeni demografici negativi aventi caratteristiche omogenee con riferimento ai dati dei singoli comuni:

- densità demografica inferiore alla media regionale (47,37 abitanti per kmq contro i 59,59 della regione);
- alti fenomeni di spopolamento (-7,29% nel periodo 1991/05 contro il -2,69% regionale);
- alto indice di vecchiaia, 142,64 contro il 118,9 a livello regionale;
- indice di ricambio generazionale pari a 0,58%, (0,67% dato regionale);
- indice di dipendenza degli anziani pari a 32,23 (27,53 nel 2001 in regione).

L'area si presenta caratterizzata da attività economiche legate prevalentemente ai settori dell'Agro-alimentare (tipicità, associazionismo, filiere, ...); del Turismo (Parco Nazionale del Pollino, Maretea, ...); dell'Artigianato (artigianato artistico, ...).

La superficie agricola utilizzata dell'area è pari a 54.426 ha; le aziende sono 40.269, perlopiù di piccole dimensioni, e il 40% di esse non supera l'ettaro. Le unità produttive si presentano estremamente frammentate e disperse; il 33.80% delle aziende è a conduzione diretta del coltivatore, il 51.06% è a conduzione diretta del coltivatore con l'ausilio di manodopera familiare, il 15.14% delle aziende impiega altra manodopera aziendale. La SAU è per oltre il 56.75% investita a prati e pascoli mentre i seminativi e le coltivazioni legnose agrarie (costituite soprattutto da olivo) rappresentano rispettivamente il 34.26% (18.648.24 ha) e l'8.83% (4.806,36 ha) della SAU.

Attualmente il comparto agroalimentare del Pollino-Lagonegrese si presenta quanto mai diversificato. Filiere principali del costituendo SPL sono la filiera lattiero-casearia; cerealicola e dei prodotti da forno; zootecnica e dei prodotti trasformati (salumi e carni fresche); olivicola; apicola; ortofrutticola; florovivaistica; del legno.

Molte le produzioni tipiche inserite nell'elenco dei prodotti tradizionali della Regione Basilicata. Tra queste ricordiamo: i Fagioli Bianchi di Rotonda DOP; la Melanzana Rossa di Rotonda DOP; il Pomodoro Costoluto di Rotonda; il Peperone di Senise IGP; i Fagioli di Rotale; il Granturco della varietà "Quarantino"; il Padraccio.

Obiettivo del SPL vuole essere quello di costruire un processo di governance locale attraverso il quale incentivare, promuovere e organizzare e supportare gli investimenti sulle micro filiere di qualità al fine di valorizzare le produzioni dell'area in sinergia con le attività agrituristiche e la ristorazione basata su prodotti locali, commercio, artigianato tipico e valorizzazione dei

beni culturali, naturali e paesaggistici esistenti (Area protetta del Parco Nazionale del Pollino).

L'APPROCCIO STRATEGICO PARTECIPATIVO:

IL MODELLO DI SVILUPPO DISTRETTUALE

Per quanto sopra, appare importante strutturare e organizzare sul territorio lucano il ruolo dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. A tal fine, di seguito si propone il modello che si ritiene utile mettere in atto al fine di garantirne il funzionamento e la capacità di fare sistema con le altre istituzioni territoriali e con gli strumenti di programmazione e di governance.

Dinanzi alle prospettive di sviluppo del settore primario, il ruolo dei distretti è di primo piano ai fini della concertazione delle politiche di sviluppo e di investimento a livello locale. Novità assoluta nel nuovo quadro programmatico delle politiche di sviluppo comunitarie, i distretti hanno assunto il ruolo di volano nell'attuazione delle stesse politiche, in quanto basate su logiche di territorializzazione degli interventi, in grado di consentire lo sviluppo di programmi basati sull'approccio "bottom up".

La stessa Politica di Sviluppo Rurale, che rappresenta uno dei punti di forza del sistema di programmazione per il periodo 2007-2013, è fondata su un approccio strategico, integrato, territoriale e sul riconoscimento di un ruolo prioritario ai partner locali nella promozione delle strategie di sviluppo.

Questo vale per tutte le azioni individuate dal PSR, in coerenza con la politica comunitaria che considera la concertazione come uno strumento privilegiato attraverso cui le amministrazioni centrali e locali definiscono e realizzano la programmazione degli interventi diretti a realizzare lo sviluppo economico e l'integrazione sociale. I Regolamenti comunitari sullo sviluppo rurale e sulle Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) sollecitano, dunque, l'adozione di una strategia di concertazione e di partenariato che coinvolga gli stakeholder in tutte le fasi della programmazione e dell'attuazione di tali programmi a livello locale e aziendale.

Ciò significa fare riferimento a una forma di dialogo e di confronto tra amministrazione regionale, Enti locali e forze sociali ed economiche, con l'obiettivo di pervenire a scelte, il più possibile, condivise realizzando, in questo modo, una maggiore efficacia degli investimenti e una maggiore capacità di monitorare i processi esecutivi e i loro esiti.

Quanto sopra è attuato dalle metodologie previste dal PSR in tema, ad esempio, di Progetti Integrati di Filiera come anche di Programmi di Sviluppo Locale.

In quest'ottica, i distretti e i sistemi produttivi locali divengono organizzatori territoriali della partecipazione delle singole aziende alle misure del PSR: promuovono e animano il territorio per cercare le aziende e progettare, insieme a loro, i predetti Programmi Integrati di Filiera, che rappresentano (insieme al pacchetto multimisura per i giovani) gli interventi più strategici che prevede l'Asse I del PSR.

Anche in rapporto ai mutamenti in atto in seno alle Comunità Montane conclusisi con la nascita delle Comunità Locali e all'approccio Leader, promosso dal PSR attraverso i GAL, i distretti rappresentano un soggetto capace di completare l'organizzazione locale dello sviluppo.

Il punto di partenza comune è l'omogeneità del contesto produttivo e, in generale, socio-economico dell'area. Le funzioni con le quali i diversi soggetti operanti sul territorio si interfacciano con il contesto sono, invece, diverse e complementari: sotto l'unico ombrello dell'Ente di programmazione (Regione) che adotta scelte programmatiche frutto della concertazione e di un principio di territorializzazione degli interventi, vivono strumenti tecnici di supporto operativo (Distretto e GAL) che collegano le entità amministrative (Province) alle imprese. Tali strumenti tecnici, si differenziano a loro volta in strumenti di promozione territoriale (GAL), aventi come riferimento principale il territorio, le cui azioni si collegano alle misure degli Assi III e IV del PSR e strumenti economico-produttivi per lo sviluppo delle aziende (Distretto) aventi come riferimento principale le aziende del territorio, le cui azioni si collegano agli assi I e II del PSR (Programmi di filiera, investimenti aziendali e trasferimento di innovazioni per le aziende del territorio – impatto aziendale – oltre che lo sviluppo di servizi comuni vale a dire nascita del Centro Servizi per le stesse aziende del territorio – impatto territoriale).

L'interazione tra questi due strumenti tecnici di supporto operativo (protocollo d'intesa GAL – Distretto) permette, così, alle imprese e al territorio di condividere idee e progetti di sviluppo.

Infine, si sottolinea come i principi guida della nuova programmazione comunitaria affiancano la territorializzazione degli interventi alla integrazione tra i fondi comunitari Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR), Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e Fondo Sociale Europeo (FSE). Il Distretto, nella sua funzione di organizzatore territoriale dello sviluppo, è capace di individuare le strategie di azione capaci di favorire l'effettiva integrazione territoriale del PSR FEASR con le politiche promosse

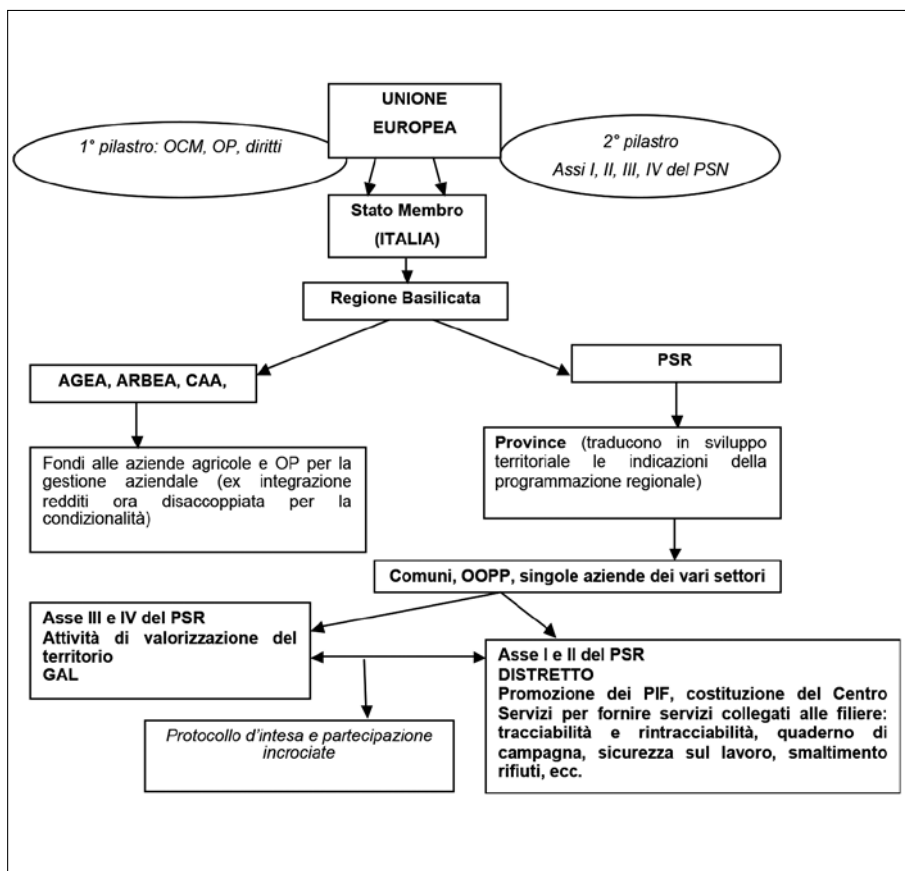


Fig. 1 *L'organizzazione territoriale dello sviluppo locale. Fonte: ns. elaborazione*

dal Programma Operativo (PO) FESR e dal PO FSE: si pensi, ad esempio, alla Logistica, Società della Conoscenza (Sistema della ricerca e dell'innovazione e Società dell'informazione) a valere sul FESR oppure alla formazione per le aziende del Distretto a valere sul FSE.

Nella figura 1 si riporta lo schema dell'organizzazione territoriale dello sviluppo locale riferimento al Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino, partendo dall'attuazione territoriale delle politiche di sviluppo agricolo previste dal 1° e 2° Pilastro della PAC.

Dalla figura, si evince come:

- i Comuni e le Organizzazioni Professionali (OOPP) siano i promotori e i “gestori” di entrambi gli organismi (GAL e Distretto);
- occorra fare due diversi organismi con funzioni distinte e complementari in quanto il GAL non può gestire le misure dell'Asse I e II in combinazio-

ne con tutte le attività del 1° pilastro: OCM e OP (cosa che invece può fare il Distretto);

- la L.R. n. 1/2001 della Regione Basilicata deleghi al Distretto l'onere di promuovere e realizzare i network territoriali tra i soggetti verticali (aziende della filiera) e fra questi e i soggetti trasversali dello sviluppo (Comuni, Banche, Università, ALSIA, Ordini professionali ecc.). Organizzano, cioè, i rapporti tra gli utilizzatori (aziende) e i fornitori di: ricerca, innovazioni tecnologiche, infrastrutture, energia, trasporti, logistica, credito, consulenza aziendale ecc.;
- tutto questo venga fatto da un organismo (Distretto) che non assume una “veste terza” ma rimane semplicemente uno strumento operativo (e non un altro Ente o sovrastruttura burocratica) a guida diretta dei Comuni e delle organizzazioni professionali e sindacali.

Quindi, gli stessi attori o stakeholder territoriali (Comuni e OOPP) attuano le politiche di sviluppo rurale e produttivo (settoriale: ortofrutta, olio, vino, cereali ecc.) attraverso due strumenti distinti:

- il Distretto, per tutti gli interventi più importanti degli Assi I e II del PSR e, soprattutto, per interconnettere le aziende fra loro e con l'esterno;
- il GAL, per tutto ciò che è negli Assi III e IV del PSR.

CONCLUSIONI

Per quanto sopra, appare evidente la necessità di una modifica della normativa regionale in materia di distretti che possa favorirne una nuova struttura organizzativa e operativa degli stessi.

L'ipotesi che si persegue nel presente lavoro è quella di promuovere la nascita, accanto al Comitato di Distretto – organo politico-programmatico – di una Società di Distretto, soggetto giuridico ed economico, strumento utile ad attuare un'integrazione organizzativa e territoriale delle filiere agroalimentari dell'area (frutto di integrazione verticale) con gli altri stakeholder esterni alle filiere ma interni al Distretto (integrati orizzontalmente) mettendo in pratica il modello di organizzazione territoriale dello sviluppo locale teorizzato in precedenza, coordinando e facendo dialogare tutti gli attori territoriali ed evitando sovrapposizioni di ruoli e competenze.

La Società di Distretto, strutturata quale Centro Servizi del Distretto, svolge il ruolo di moltiplicatore di relazioni per lo sviluppo di capitale sociale del Distretto: partendo dallo sviluppo dei partenariati collegati alle progettazioni integrate sul territorio (P.I.F., P.S.L., ecc.), il Centro Servizi può rappresentare

un network di conoscenze e competenze finalizzato all'erogazione di un serie di servizi integrati a livello territoriale.

Se impostato secondo logiche di efficienza ed efficacia, il Centro Servizi può garantire il perseguimento delle strategie di integrazione distrettuale, aprendo la strada alla realizzazione di un'unica cabina di regia territoriale (Agenzia di Sviluppo Locale) e al consolidarsi di un'economia di distretto, generatrice di vantaggi reali per le aziende dell'area e per l'intero territorio.

In tal modo, il distretto può perseguire la sua duplice funzione di:

- luogo della concertazione per lo sviluppo socio-economico territoriale;
- coordinamento e attuazione delle politiche produttive, commerciali e di servizio delle filiere produttive agro-alimentari di qualità dell'area di riferimento.

BIBLIOGRAFIA

- CONTÒ F., LA SALA P. (2009): *Distrettualizzazione delle attività produttive nello scenario delle leggi finanziarie 2006 e 2009 e del federalismo fiscale: l'esperienza dei Distretti agro-alimentari di qualità*, Atti della XXX Conferenza scientifica annuale AISRe "Federalismo, integrazione Europea e crescita regionale", Firenze 9-11 settembre 2009.
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P. (2009): *"The Metapontum Agro-Food District of Quality": a case study of knowledge, innovation and improvement of human capital in territorial rural development*, in Tomic D., Vasiljevic Z., Cvijanovic D. (edited by) (2009), Atti del 113th EAAE Seminar "The role of knowledge, innovation and human capital in multifunctional agriculture and territorial rural development", Belgrade (Serbia) 9-11 dicembre 2009.
- CONTÒ F., LA SALA P. (2009): *Il ruolo degli enti locali e strumentali nella governance dello sviluppo rurale in relazione all'Health Check; il sistema produttivo locale del Pollino – Lagonegrese*, in Boccaletti S. (a cura di) (2010), *Cambiamenti nel sistema alimentare. Nuovi problemi, strategie, politiche*, Atti del XLVI Convegno di Studi della Sidea, Piacenza 16-19 settembre 2009.
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P. (2010): *Rural development in the area of Pollino: integrated design of an "atypical" chain*, in Atti del 118 EAAE Seminar "Rural development: governance, policy design and delivery", Ljubljana 25-27 agosto 2010.
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P. (2010): *Organization and structure of the chain in the Integrated Projects of Food Chain in Basilicata region: the effects on the new rural dynamics*, in International EAAE-SYAL Seminar, Parma 27-30 ottobre 2010/ Book of Abstract: Arfini F., Cernicchiaro S., Donati M. (a cura di) (2010) International EAAE-SYAL Seminar "Spatial Dynamics in Agri-food Systems: implications for Sustainability and Consumer Welfare".
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P. (2010): *The Metapontum Agro-Food District of Quality: an innovative model of governance for local development through informatics*, in Zacharoula A., Manos B., Polman N., Viaggi D. (a cura di) (2011), *Agricultural and Environmental Informatics, Governance and Management: Emerging Research Applica-*

- tions, IGI Global, June 2011.
- CONTÒ F., LA SALA P. (a cura di) (2010): *Approccio Territoriale e Sviluppo Locale. Il programma di sviluppo del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino*, FrancoAngeli, Milano.
- CONTÒ F., LA SALA P. (a cura di) (2012): *Networks territoriali e reti di imprese. Circuiti di sviluppo integrato per l'agroalimentare lucano*, FrancoAngeli, Milano.
- CONTÒ F., LA SALA P., FIORE M., PAPAPIETRO P. (2012): *The Metadistrict as the territorial strategy for revitalizing the rural economy*, in Atti del 6th International European Forum (Igls-Forum) EAAE on System Dynamics and Innovation in Food Networks, Innsbruck-Igls (Austria), 13-17 febbraio 2012.
- TOCCACELI D. (2012): *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Rete Rurale Nazionale-Inea, Roma.
- REGIONE BASILICATA (2001): Legge Regionale n. 1 del 23 gennaio 2001.
- REGIONE BASILICATA (2003): Delibera di Giunta Regionale n. 1444 del 28 luglio 2003.
- REGIONE BASILICATA (2004): Delibera di Giunta Regionale n. 1256 del 24 aprile 2004.
- REGIONE BASILICATA (2009): Delibera di Giunta Regionale n. 1113 del 16 giugno 2009.
- REGIONE BASILICATA (2010): Delibera di Giunta Regionale n. 409 del 5 marzo 2010.
- REGIONE BASILICATA (2010): Delibera di Giunta Regionale n. 410 del 5 marzo 2010.

Approccio multifondo e community-led local development nelle politiche strutturali dopo il 2013

Saluto tutti i presenti e ringrazio gli organizzatori. In particolare il professor Pacciani, per avermi voluto invitare a questa giornata di riflessione sugli strumenti per lo sviluppo delle aree rurali.

Resto sul solco tracciato da chi mi ha preceduto, aggiungendo qualche ulteriore riflessione sui temi della programmazione e della progettazione integrata per lo sviluppo rurale. Il nuovo regolamento offrirà delle opportunità in più. L'opzione multifondo, come ha ricordato il dott. Pasca Raymondo, più che una novità è un ritorno all'impostazione originaria dei programmi di sviluppo per le aree rurali. Che va, quindi, interpretato alla luce degli oltre vent'anni di storia che hanno segnato l'evoluzione dell'approccio partecipativo locale per i territori rurali. La logica dell'approccio multi-fondo richiede un'integrazione effettiva tra fondi e programmi, tanto sul lato della visione dello sviluppo, tanto su quello delle risorse disponibili. Oggi, purtroppo, questo approccio sconta enormi difficoltà anche nel macro livello regionale e credo che la sfida insita nella rinnovata architettura dei programmi LEADER non sia priva di vischiosità. Innanzitutto dal punto di vista organizzativo e amministrativo, aspetto già spesso rivelatosi delicato nell'attuale gestione dei programmi locali.

Poi sotto il profilo politico-istituzionale. Il moderatore ha già dato un quadro, dal mio punto di vista condivisibile, delle motivazioni politiche del ritorno alla logica dell'integrazione tra fondi. Ma l'altra faccia della medaglia è data dal bagaglio di capacità istituzionali che i territori sapranno mettere in campo. Non possiamo nasconderci che esistono delle differenze, anche molto rilevanti, tra i diversi territori europei e all'interno degli stessi confini nazionali. Il

* *Università di Bologna, Dipartimento di Scienze Mediche Veterinarie*

richiamo alla spiegazione essenziale delle differenze della crescita comparativa è in questo caso d'obbligo.

Il ruolo giocato dalle differenze istituzionali è, infatti, su questo terreno determinante. Ossia dalle regole del gioco, che sono il frutto di una mediazione condizionata dal peso dei gruppi d'interesse sul potere politico e che orientano le modalità con cui efficienza distribuzione si combinano tra loro.

Questo può generare inefficienze e staticità, soprattutto laddove il legame tra istituzioni e società è più labile, rendendo più difficile la costruzione di una visione integrata tra circoscrizioni amministrative diverse e tra differenti livelli istituzionali. Credo che questa sia la sfida più ardua: costruire adeguate capacità istituzionali nelle aree rurali. Una sfida difficilissima perché in molti casi si innesta in contesti di progressivo impoverimento demografico, civico e culturale.

Con queste premesse va secondo me fatta una valutazione della nuova architettura proposta per il secondo pilastro della politica agricola comune (PAC). Che vede molte differenze rispetto al passato, non solo per quanto riguarda l'approccio LEADER. La sostituzione degli assi d'intervento con gli obiettivi e la conseguente maggiore flessibilità accordata in termini di distribuzione delle risorse; il maggiore orientamento all'integrazione sia verticale che orizzontale che caratterizza le misure dell'ex primo asse: sono tutti esempi di un approccio sempre più votato tanto alla programmazione che alla progettazione integrata. Per quanto concerne il LEADER l'orizzonte caldeggiato è quello di uno sviluppo locale integrato, al quale concorrono diversi programmi e diverse fonti finanziarie.

La nuova disciplina comunitaria ne ribadisce i principi cardine: concentrazione su territori sub-regionali; approccio partecipativo e ascendente; strategie di sviluppo su base locale, integrate e multisettoriali; creazione di reti. Consentendo di varcare i confini dello sviluppo rurale e favorire un impiego integrato dei fondi del quadro di sostegno comunitario (QSC) per lo sviluppo territoriale delle zone urbane, rurali, costiere e di pesca. Su questo terreno l'attuazione di una strategia di sviluppo locale integrato può vedere la partecipazione di più fondi, con la conseguente designazione di un fondo capofila o guida. Gli Stati Membri e le regioni dovranno definire in tal senso le proprie scelte strategiche definendo innanzitutto i contorni del ruolo che desiderano attribuire allo Sviluppo Locale di tipo Partecipativo (CLLD) e, successivamente, le modalità con cui si prevede di utilizzare le risorse facenti capo ai diversi fondi.

Il punto di approdo, dato che l'opzione pluri-fondo è opzionale, può essere tanto quella più semplice da un punto di vista organizzativo e ammini-

strativo e vedere la coincidenza tra un'area e un fondo (opzione mono-fondo), tanto quella dell'integrazione completa. In quest'ultimo caso si tratta di elaborare strategie multisettoriali condivise da un ampio gruppo di partner rappresentativi di un esteso ventaglio di interessi locali. Tra questi due approdi la possibilità di individuare formule intermedie. Credo che la scelta debba essere funzionale alle caratteristiche del contesto, partendo proprio dalla valutazione delle capacità istituzionali.

I vantaggi offerti dalla piena integrazione sono certo, inequivocabili. Si supera il guado delle demarcazioni cosiddette "artificiali" e si riducono le aree di sovrapposizione tra i diversi interventi programmati, favorendo, così, la concentrazione delle risorse e quindi la possibilità che l'impatto della spesa e delle azioni da essa sostenute sia apprezzabile. Il tutto all'interno di una cornice di coerenza fornita da un'idea di sviluppo, che mette insieme, come in un puzzle, più temi catalizzatori, e che è maturata e soprattutto mediata dai protagonisti del territorio. Questo sforzo presenta come abbiamo accennato non poche sfide, perché necessita di metodi più sofisticati di gestione e di notevoli, e aggiungo collaudate, capacità progettuali e di coordinamento.

Al contrario, l'approccio mono-fondo è un'opportunità più semplice da gestire ma che ostacola la realizzazione di sinergie tra strategie di sviluppo locale diversificate. Credo che lo sforzo maggiore da fare in questo momento è quello di misurare le capacità dei territori e degli attori deputati alla costruzione della strategie e della cornice organizzativa, per scegliere le formule d'integrazione più coerenti.

Come abbiamo ascoltato, in questa direzione procedono la ricerca dell'Accademia presentata da Daniela Toccaceli e le testimonianze dirette delle Regioni europee illustrate nella prima parte di questa giornata di studio.

La governance delle politiche di sviluppo rurale dopo il 2013

Le proposte della Commissione europea relativamente al funzionamento della politica di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 si stanno ormai consolidando nelle more dell'approvazione del bilancio comunitario e del negoziato con gli Stati membri e il Parlamento europeo. Una valutazione puntuale delle novità sarà ovviamente possibile solo dopo l'approvazione dei regolamenti che definiranno puntualmente le regole del gioco. È evidente, tuttavia, come il cambiamento più sostanziale che interesserà la futura "governance" della politica di sviluppo rurale sia rappresentato dalla rilanciata integrazione e complementarietà con le altre politiche di sviluppo territoriale finanziate dai Fondi strutturali.

In particolare, le proposte della Commissione europea prevedono che la programmazione delle politiche di sviluppo regionale e rurale sia organizzata sulla base di:

- un "Quadro strategico comune" per tutti i Fondi strutturali (FESR e FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEAMP), a cui la Commissione europea ha accompagnato un "position paper" per ciascuno Stato membro, non previsto dai Regolamenti, in cui ha espresso i propri desiderata su alcune priorità di intervento (Commissione europea, 2012);
- un "Contratto o Accordo di Partenariato" elaborato a livello nazionale che definisca la strategia dello Stato membro e integri l'azione dei diversi Fondi per una azione efficace ed efficiente;
- più "programmi operativi" nazionali e/o regionali per ciascun Fondo¹;

* *Inea*

¹ Su questo aspetto la proposta di regolamento FEASR esclude la possibilità di far coesistere programmi nazionale e regionali nello stesso Stato Membro. Nel corso del negoziato, non ancora

- “strategie di sviluppo locale” da elaborare su scala territoriale ridotta, attraverso il LEADER, ma anche con il *Community Local Led Development* che, sul modello del LEADER, è estendibile anche ad aree non rurali e al contributo di altri Fondi strutturali.

Per la politica di sviluppo rurale è prevista, inoltre, la possibilità di un documento di programmazione intermedio, il “Framework nazionale” o “Disciplina nazionale” (art. 7.2 della proposta di regolamento), elaborato sempre a livello di Stato membro con la finalità di definire regole del gioco comuni per i contesti istituzionali a programmazione regionalizzata come quello italiano.

Rimanendo sul livello nazionale l’opportunità e la sfida più importante è rappresentata dall’Accordo di partenariato, che non modifica solo gli strumenti di intervento, ma influenzerà conseguentemente le funzioni, i ruoli e le relazioni dei diversi attori, istituzionali e non, coinvolti a livello comunitario, nazionale, regionale e locale.

La novità non è ovviamente assoluta, rappresenta anzi un “ritorno al passato” e rilancia l’approccio integrato alle politiche di sviluppo territoriale che ha caratterizzato i primi cicli di programmazione dei Fondi strutturali, a partire dai Programmi integrati mediterranei fino ai Docup Obiettivo 5b e al Quadro comunitario di sostegno Obiettivo 1. Come vedremo, le proposte della Commissione per il 2014-20 prevedono un’integrazione solo parziale nei diversi documenti di programmazione, lasciando agli Stati membri la possibilità di pensare e adottare strumenti che possano renderla realmente effettiva. Tuttavia, la maggiore consapevolezza dei diversi attori coinvolti, nonché regole più chiare e comuni, rappresentano un’ottima opportunità per rendere più efficace l’intervento pubblico in tutte quelle aree, rurali e non, con problemi di sviluppo.

L’elemento più complesso dell’Accordo di partenariato è ovviamente rappresentato dalla difficoltà nella gestione delle relazioni, che vengono moltiplicate per ciascun Fondo e non sono solo quelle centro-periferia, ma anche quelle tipicamente settoriali che interessano sia i livelli istituzionali, sia gli attori portatori di interessi particolari. Tale complessità è particolarmente importante nella fase di programmazione in cui tutti gli attori operano per vedere rappresentata nella strategia la propria visione di come dovrebbero funzionare gli strumenti di intervento. Al momento l’accordo tra i Ministri interessati e il lavoro organizzato a tal fine dalle strutture ministeriali di riferi-

concluso, sembrerebbe essere stata accettata una proposta di compromesso che prevede tale coesistenza a condizione che non ci sia una contestuale applicazione di una misura sia a livello nazionale, che regionale.

mento che hanno portato alla redazione del documento “Metodi e obiettivi” e al successivo confronto su 4 tavoli tematici, stanno garantendo tale confronto e la messa a fattor comune dei problemi di sviluppo del nostro Paese. Alcune critiche sono arrivate al processo in termini di rischio di ricentralizzazione delle scelte strategiche, che ovviamente può essere superato solo dall’effettiva volontà da parte di tutti gli attori di collaborare nella definizione di un documento che rappresenti gli interessi comuni.

L’esperienza del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale 2007-2013 (PSN), da cui evidentemente ripartire, credo possa rappresentare un esempio positivo nella definizione di una strategia nazionale. Il PSN, infatti, è stato lo strumento dove Ministero e Regioni hanno fortemente condiviso le scelte principali che hanno caratterizzato questa programmazione, garantendo non solo un approccio comune ai fabbisogni dell’agricoltura e delle aree rurali, ma anche promuovendo modalità innovative di intervento. Esempi significativi in questo senso sono rappresentati da:

- la territorializzazione in quattro categorie di aree che ha favorito la concentrazione degli interventi in relazione ai fabbisogni territoriali;
- la forte spinta a utilizzare forme di progettazione integrata (territoriale, di filiera e aziendale) al fine di migliorare l’efficacia degli interventi finanziati;
- l’utilizzo delle risorse aggiuntive del “Recovery Plan” concentrate sugli interventi a favore della banda larga nelle aree rurali;
- la stessa integrazione con la politica di coesione, i cui ambiti di complementarità erano stati chiaramente identificati sia nel PSN, sia nel parallelo quadro strategico nazionale (es.: logistica, politica antincendio, politica per le aree Natura 2000, interventi a favore delle energie rinnovabili, ecc.).

Nei primi anni di programmazione il PSN, forte della condivisione con tutti gli attori interessati, ha avuto una forza straordinaria non solo nell’orientare le scelte dei Programmi di sviluppo rurale (PSR), ma ha rappresentato un punto di riferimento anche per la definizione di altri documenti di programmazione relativi: al Fondo aree sottoutilizzate, alle risorse dell’OCM Vino e Ortofrutta, a quelle dell’art. 68 relativo agli aiuti accoppiati della PAC, ai Piani di settore.

Ovviamente, anche l’esperienza del PSN ha mostrato delle ombre, alcune riconducibili alla fase di programmazione – come la scarsa incisività nell’individuazione delle priorità di intervento dei diversi comparti agricoli e agro-alimentari o la mancanza di individuazione di criteri concreti per garantire l’effettiva integrazione con la politica di coesione – altre alla fase di attuazione. In particolare, durante la fase di attuazione si è sentita la mancanza di un strumento che consentisse una efficace “governance” nazionale-regionale. Da

un lato, per le difficoltà di adattare uno strumento di programmazione complesso come il PSN a cambiamenti sostanziali nel contesto di intervento (vedi crisi economica mondiali o le crisi di mercato), dall'altro, per l'impossibilità di inserire nel PSN elementi che consentissero la compensazione finanziaria tra programmi, raccogliessero alcune regole attuative comuni (controlli, monitoraggio, spese ammissibili, calcolo dei premi, ecc.), favorissero una maggiore uniformità nell'implementazione di alcune misure (cooperazione, progettazione integrata, misure agroambientali, ecc.). Da questo punto di vista andrebbe sfruttata la possibilità di utilizzare il "framework nazionale" precedentemente richiamato, che in altri Stati membri a programmazione regionalizzata (Germania, Spagna) ha rappresentato un ottimo strumento di coordinamento nella fase di attuazione dei programmi. Si aggiunga a questo la possibile necessità di specificare meglio, con indicazioni strategiche più allineate con le esigenze del settore agricolo e dello sviluppo rurale e del suo regolamento di riferimento, alcuni principi che l'Accordo di partenariato potrebbe esprimere in maniera più generale.

Va anche considerato come sulla "governance" dei programmi un ruolo fondamentale continuerà a essere ricoperto dal programma Rete Rurale Nazionale che, seppur non possa rappresentare lo strumento attraverso cui i diversi attori condividono le decisioni, continuerà a giocare un ruolo di stimolo decisivo grazie alle attività di animazione e di informazione, a quelle di approfondimento e, ancor più, quelle di carattere relazionale che favoriscono il confronto costante a livello nazionale, regionale e locale.

Per quanto riguarda il livello regionale quello del "delivery" rappresenta la sfida più rilevante, in particolare per rimuovere tutti quei problemi che hanno condizionato l'andamento della spesa, il cui ritardo ha caratterizzato diversi PSR italiani. D'altronde lo stesso "position paper" della Commissione pone in più parti del documento l'accento sulla necessità di sostenere un miglioramento della qualità, dell'efficienza e dell'efficacia della pubblica amministrazione. La questione è rilevante perché non tocca esclusivamente la capacità di individuare gli strumenti più idonei – procedure snelle, criteri di selezione adeguati, utilizzo delle tecnologie, ecc. – per garantire l'efficienza e l'efficacia della spesa, o il tema della "capacity building" delle nostre amministrazioni, ma si allarga alla riforma delle istituzioni locali (province e comunità montane in primo luogo), su cui molte amministrazioni regionali hanno profondamente investito sia nella fase di programmazione dei fabbisogni, sia in quelle selettive e istruttorie.

Non va però dimenticato come non si possa che partire da quegli approcci innovativi sperimentati da molte Regioni per favorire l'implementazione di

strategie integrate di filiera e territoriali, mirati «ad aggredire le problematiche del settore agricolo e delle aree rurali attraverso politiche mirate all'efficacia dell'intervento che siano comunque in grado di coinvolgere gli utenti nell'individuazione dei fabbisogni e, contemporaneamente, di garantire trasparenza e semplificazioni di natura amministrativa per i potenziali beneficiari» (Rete Rurale Nazionale, 2012).

In termini di “capacity building” va, poi, rilevato come sempre più nelle amministrazioni si stia consolidando un approccio consapevole alle scelte, con una sempre maggiore attenzione verso tutti quegli strumenti che possono migliorare la conoscenza di chi è chiamato a prendere le decisioni. Tra questi un'attenzione particolare è stata data e dovrà essere data alla valutazione e all'utilizzazione dei risultati che da essa derivano.

Analogamente al livello nazionale, la sfida dell'integrazione tra le politiche rappresenta l'elemento più rilevante in termini di “governance”. La difficoltà maggiore sarà ovviamente l'assenza di programmi plurifondo, che seppur non rappresentano la soluzione assoluta avrebbero comunque favorito la definizione di una strategia comune anche a livello regionale, così come l'individuazione di strumenti e regole comuni. Ciò non toglie che debbano essere pensate delle soluzioni che non siano solo formali e consentano di integrare realmente sul territorio gli interventi, individuando aree prioritarie di intervento, prevedendo tassi di cofinanziamento più elevati lì dove si realizzino interventi integrati, prevedendo sotto-programmi tematici integrati o altri strumenti di effettiva integrazione come la nuova iniziativa “CLLD”.

La sfida più importante spetta però al livello locale, che è chiamato a sfruttare tutte le opportunità che i programmi prevedranno, siano direttamente riconducibili a forme di progettazione integrata già sperimentate nell'attuale programmazione o espressione della nuova “CLLD”. Da questo punto di vista l'esperienza dei diversi partenariati nell'individuazione dei fabbisogni territoriali e nella progettazione di iniziative di sviluppo locale, la loro forza promotrice e la capacità di animazione locale possono rappresentare un punto di forza fondamentale a condizione che si risolvano alcune questioni:

- vengano semplificate le regole di attuazione, spesso rigide e poco chiare, per quegli approcci complessi che richiedono flessibilità;
- vengano definiti i territori su cui intervenire con gli strumenti di progettazione integrata, individuando gli attori e le modalità di composizione dei partenariati, cercando di evitare a monte l'emergere di “conflitti” nell'utilizzazione dei fondi.

BIBLIOGRAFIA

COMMISSIONE EUROPEA (2012): *“Position Paper” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020*, Ares (2012) 1326063 - 09/11/2012.

RETE RURALE NAZIONALE (2012): Tarangioli S. (a cura di), *L’approccio integrato nei PSR 2007/13*, Roma, Aprile 2012.

Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo economico***

INTRODUZIONE

Una parte maggioritaria del territorio italiano è caratterizzata dalla aggregazione dei cittadini in centri minori, anche assai piccoli, spesso con limitata accessibilità a servizi essenziali. La “specificità” e separatezza di questo modo di vita è colta definendo questi territori “aree interne”, interne rispetto alle aree (per lo più pianeggianti) dei grandi e medi centri urbani e alle loro reti di collegamento. Si tratta di aree caratterizzate da importanti risorse ambientali (foreste, aree protette, produzioni agricole e agro-alimentari) e culturali (beni archeologici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) fortemente diversificate, come risultato di aspetti naturali originali e di lunghi e diversi processi di antropizzazione.

Una parte consistente delle aree interne ha subito dagli anni Cinquanta un rilevante processo di *marginalizzazione*. Esso si è manifestato, innanzitutto, attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione: a) riduzione sotto la soglia critica e invecchiamento della popolazione; b) riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Esso si è manifestato anche nella progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, dei servizi, cioè, che definiscono la qualità della cittadinanza.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione sta lavorando alla stesura di una strategia nazionale per lo sviluppo delle “Aree interne” del Paese¹.

* Componente Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Coordinatrice Comitato Tecnico Aree Interne

** Componente Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

*** I contenuti e le opinioni espresse in questo contributo sono attribuibili solo ed esclusivamente agli autori

¹ Il lavoro è il risultato delle attività di un Comitato Tecnico composto da Banca d'Italia, Istat,

Il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari pre-allocati per il 2014-2020 (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale di sviluppo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per la pesca) – d'ora in poi semplicemente Fondi comunitari – offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

Disegnare un progetto per le aree interne del paese può consentire di raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi obiettivi generali: mettere in sicurezza il territorio; promuovere la diversità naturale e culturale e concorrere a una nuova stagione di sviluppo.

La scelta di investire su una strategia nazionale per le Aree Interne è avvenuta nell'ambito del dibattito che, a livello Comunitario, si è sviluppato sulla Coesione Territoriale e sulla promozione di questo obiettivo. Il trattato di Lisbona, adottato nel 2009, fa infatti della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione Europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono. Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo più equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base².

Questa scelta è collegata anche alle analisi in corso presso l'OCSE – su impulso del Parlamento Europeo e della Commissione Europea – sulle conseguenze in termini di miglior performance di crescita economica e di coesione territoriale, di soluzioni di *governance* che investano sul miglior funzionamento possibile dei legami tra città e campagna (il cosiddetto progetto RURBAN).

LE AREE INTERNE DELL'ITALIA E I PRINCIPALI TREND

L'individuazione delle Aree Interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (*centri di offerta di servizi*) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Università e Ricerca, Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Inea e Ismea.

² S. LUCATELLI, P. SALEZ, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in «Agriregione Europa», anno 8, numero 31, dicembre 2012.

Il “Centro di offerta di servizi” viene individuato come quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l’offerta scolastica secondaria³, almeno un ospedale sede di DEA di I livello⁴ e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver⁵. L’introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l’istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell’ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei Centri di offerta di servizi.

All’individuazione dei Centri⁶ fa seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici⁷.

³ Ovvero almeno una scuola per le tre tipologie considerate: Licei (classico, scientifico), Istituti tecnici e professionali e altre tipologie.

⁴ L’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

⁵ RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno e un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio-piccoli), sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione). Sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

⁶ Sono stati apportati alcuni correttivi al metodo descritto che hanno riguardato i comuni capoluogo di provincia non selezionati sulla base della presenza dei tre servizi. In particolare, sono stati forzatamente inclusi tra i poli: Agrigento, Andria, Aosta, Barletta, Bolzano, Lecce, Matera, Nuoro, Oristano, Trani, Trento e Verbania. I comuni capoluogo della Sardegna, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, non sono state incluse perché nel frattempo abolite mediante referendum regionale e a seguito dell’approvazione da parte del consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

⁷ Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a “Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree” scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota_per_cento20Territorializzazione_per_cen-

L'ipotesi portante della metodologia adottata è quella che identifica in prima istanza la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, Area Interna non è necessariamente sinonimo di "area debole". Il grado di perifericità individua piuttosto una caratteristica delle aree che peraltro si riferisce esclusivamente agli aspetti considerati (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario). Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le Aree interne così individuate, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13,540 abitanti, residente in una porzione del territorio che supera il 60 per cento.

Per quanto riguarda i principali trend demografici, negli ultimi quarant'anni la popolazione italiana è aumentata di circa il 10 per cento⁸; questo andamento è la sintesi di tendenze molto diverse nelle diverse tipologie di territorio: mentre i poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei Poli, nei comuni periferici e ultra-periferici. In particolare, le aree periferiche e ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70.

Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più), che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Centri che le Aree Interne, ma è soprattutto nelle aree periferiche e ultra-periferiche, e in particolare del Centro Nord, che si registrano le percentuali più elevate. Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte "mitigati" dall'intensificarsi degli stranieri residenti in tutto il Paese la cui presenza negli ultimi dieci anni si è quasi triplicata tanto nei Centri quanto nelle Aree Interne.

Le trasformazioni demografiche illustrate hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio, e un cambiamento

to20AI_03 per cento20marzo_2013.pdf. Una trattazione completa del metodo corredata di analisi è inoltre in corso di pubblicazione sui Materiali Uval.

⁸ I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

nell'uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle aree interne, con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del livello del rischio idrogeologico. Negli ultimi trent'anni si è registrata, nelle aree interne e in quelle di cintura, una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata (SAU)⁹. Si nota tuttavia una tenuta nelle aree ad agricoltura intensiva delle zone agricole dei Centri (Pianura Padana) e in contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità tanto nei Centri quanto nelle Aree Interne. Alla riduzione del territorio destinato a uso agricolo è corrisposto negli anni un aumento della superficie coperta da foreste.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle aree interne, la loro struttura economica¹⁰ si caratterizza per una forte specializzazione¹¹ nel settore primario. In particolare, osserviamo che mentre nei Centri la percentuale di comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento nel caso dei comuni delle Aree interne. In tale ambito, le realtà regionali presentano tuttavia una certa variabilità: si osserva infatti una tendenza delle regioni del Sud Italia a una specializzazione agricola più diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord.

⁹ I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell'agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

¹⁰ Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. I dati dell'archivio ASIA come anche quelli relativi al Censimento dell'Industria rilevano informazioni limitatamente ai settori manifatturiero e servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere per il 2012 che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre a essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente settore manifatturiero, dei servizi e settore primario. Trattandosi di dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio, questi dati possono risentire dell'effetto di ritardi nelle comunicazioni in particolare delle cessazioni, tuttavia, possiamo ipotizzare che questo effetto sia diffuso in maniera omogenea nel territorio, e dunque non produca distorsioni significative nei risultati. Un'altra debolezza che si può attribuire ai dati utilizzati è che gli indici di specializzazione sono costruiti sulla base della numerosità delle imprese e non degli addetti in esse impiegati, tuttavia dal confronto con gli indici di specializzazione manifatturiera calcolati sui dati degli addetti alle UL di fonte ASIA non risultano differenze nelle tendenze riscontrate usando i dati Infocamere. I dati sulla specializzazione settoriale sono frutto di elaborazioni da parte di IFEL-ANCI.

¹¹ L'indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l'incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello steso rapporto calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito "specializzato" in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune, degli indici di specializzazione dei tre settori (primario, secondario e terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore degli indici osservato. I dati si riferiscono a elaborazioni effettuate su dati Infocamere 2012.

LE CARATTERISTICHE PORTANTI DELLA STRATEGIA NAZIONALE
PER LE AREE INTERNE

Attraverso l'operazione di mappatura e di analisi svolta dal Comitato Tecnico Aree Interne, si è voluto innanzitutto ricostruire uno spazio interpretativo. Le Aree Interne sono un tema rilevante per le questioni territoriali del Paese, per le potenzialità e i fattori di crescita sottoutilizzati (oltretutto per il loro valore storico e identitario) – ma anche per il ruolo che una migliore gestione del territorio può garantire, in termini di prevenzione dei rischi e maggiore sicurezza di tutti i cittadini.

La strategia sarà pertanto importante per recuperare il nesso tra aree interne e il resto del percorso nazionale – partendo dalla natura policentrica del nostro Paese – oltre che per ricollocare al centro del dibattito Aree e Comunità distanti dal core del dibattito nazionale.

Attraverso adeguate politiche pubbliche in favore delle Aree Interne si intende raggiungere i seguenti obiettivi:

- riduzione dei costi sociali;
- aumento dell'occupazione e del reddito;
- adeguamento della cittadinanza.

Per quanto riguarda i costi sociali, il dissesto idrogeologico è tema di enorme rilevanza, ma ve ne sono altri ugualmente importanti come la perdita di diversità biologica, il degrado dei paesaggi umani, la perdita di conoscenza delle tradizioni e dei saperi locali. In secondo luogo, si possono descrivere le Aree interne italiane in termini di capitale territoriale non utilizzato. Ci sono molte differenze nel grado di non utilizzo del capitale territoriale nei diversi sistemi locali delle Aree interne italiane, ma il non utilizzo resta un carattere che le accomuna. Il terzo livello di descrizione e il disagio sociale legato al razionamento – crescente in assenza di una specifica politica di contenimento – dei servizi di base che identificano nella società contemporanea “la cittadinanza”.

Analizzate in termini di “potenziale di sviluppo economico”, le Aree interne dell'Italia mostrano tutto il loro rilievo da una prospettiva nazionale. Porre l'attenzione sulla grande estensione – in termini di popolazione e spazio – delle Aree interne rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono e quanto sia quindi importante il contributo che esse possono dare a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale così vasto, eterogeneo e specifico è irrazionale da un punto di vista economico – anche considerando che l'Italia dispone di una forza lavoro in eccesso che potrebbe partecipare alla ri-attivazione del capitale locale.

Partendo dal riconoscimento della diversità delle Aree Interne, la Strategia Aree Interne intende perseguire un intervento di policy caratterizzato da una doppia anima: ricollocare le Aree Interne a priorità strategica che deve impegnare allo stesso modo il Paese, le Regioni, i Comuni e più in generale gli Enti Locali e i tutti i soggetti protagonisti a livello territoriale; costruire una rete di Progetti sul territorio facendo leva su alcuni ambiti prioritari di intervento e sulla costruzione di meccanismi di collegamento con la politica ordinaria. Ciò che caratterizza la strategia di sviluppo economico in corso di definizione in favore delle Aree Interne è l'attenzione alle precondizioni dello sviluppo locale e l'affiancamento – accanto ai progetti d'Area della Strategia – di una serie di interventi e impegni sul piano dell'offerta dei servizi di base alla persona.

LA CITTADINANZA E LE PRE-CONDIZIONI ALLO SVILUPPO

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere. Se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a ospedali capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e ad adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena; dall'altra si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica, segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo – se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. Due quindi le questioni essenziali in termini di strategia:

- la necessità di assicurarsi che per ciascuna filiera dell'offerta dei diversi servizi essenziali sia garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni individuate per garantirne l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità dei servizi stessi (misurandone i risultati) e soprattutto degli esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini (ad esempio una maggiore competenza degli studenti di queste aree);
- che siano individuate le necessarie soluzioni di ribilanciamento (ad esempio la distribuzione dei plessi nelle diverse aree) e di incentivo a operare

in queste aree (ad esempio un premio speciale per frenare la mobilità dei professori) – anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l’offerta dei servizi stessi (come l’utilizzo di strutture fisiche alternative per l’offerta dei servizi sanitari; la telemedicina; le biblioteche itineranti e servizi di bus sharing alla domanda).

GLI AMBITI DI INTERVENTO

Perché la strategia Aree Interne possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo ci si deve chiedere in cosa consiste la “Domanda” su cui puntare. “Da dove verrà la domanda in grado di generare i processi di sviluppo desiderati?”. I bacini di questa domanda vanno ricercati nella “diversità” insita nelle caratteristiche delle Aree Interne, e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori.

Ciascuna Area Interna offre una diversità di qualche tipo: di stile vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale c’è una forte domanda di specificità secondo la vecchia teoria dei consumi di Lancaster secondo la quale con l’aumentare della prosperità, gli individui chiedono sempre più non “il” pomodoro ma “quel tipo di pomodoro”. Lo stesso vale per ogni bene di consumo. Un certo numero di ragioni sta facendo sì che le preferenze stiano tornando a essere molto diversificate, anche se non viviamo in una fase di prosperità. Quando consumiamo, vogliamo anche capire dove è stato prodotto ciò che consumiamo, qual è il simbolismo associato al prodotto, se è stato sfruttato lavoro minorile nel produrlo, se il prodotto ha viaggiato per moltissimi chilometri consumando, dunque, energia e risorse.

L’intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne va focalizzato dunque su tali “specificità”, su fattori latenti di sviluppo e su ambiti di intervento di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse nascoste che esistono in queste aree. Punti focali su cui concentrare gli sforzi in modo da ottenere risultati visibili e misurabili, in tempi non eccessivamente lunghi, grazie a uno sforzo congiunto di risorse umane disponibili e di fondi.

La doppia anima della strategia Aree Interne – che punta alla valorizzazione delle risorse esistenti nelle aree in un’ottica di sviluppo, concorrendo allo stesso tempo anche a un obiettivo di sostenibilità e di tutela del territorio – fa sì che i punti focali siano alcuni, e non altri (auto-selezione): tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e

del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato.

BIBLIOGRAFIA

ANCI Atlante dei Piccoli Comuni – diversi anni.

GOLINI A., MUSSINO A., SAVIOLI M. (2000): *Il malessere demografico in Italia*, Il Mulino, Bologna.

DPS (2013): Forum Aree Interne, *Conclusione del Ministro Barca*, Rieti 11, 12 Marzo.

DPS(2012): Forum Aree Interne, Comitato Tecnico Aree Interne, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, disponibile sul sito DPS.

LUCATELLI S., DE MATTEIS P. (2011): *Rural-Urban Partnership for Sustainable Development*, in “*Effective Instruments Supporting Territorial development*”, Conference of Warsaw, 24-25 October.

LUCATELLI S., PETA E.A. (2010): *Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria*, Materiali UVAL, Roma.

LUCATELLI S., SAVASTANO M., COCCIA M. (2006): *Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale*, Materiali UVAL, Roma.

LUCATELLI S., SALEZ P. (2012): *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in «*Agriregionieuropa*», Dicembre.

Seminario *Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne*, Roma 15 Dicembre 2012, Conclusioni congiunte dei Ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo.

Conclusione dei lavori della mattina

Ringrazio Michele Pasca-Raymondo per aver condotto magistralmente una discussione così complessa dove si sono incrociate le presentazioni di casi di studio derivanti da una lunga ricerca sul tema della governance fatta in alcune Regioni europee, con le acute riflessioni proposte dagli intervenuti sugli orientamenti che emergono riguardo alle riforme delle politiche strutturali dell'UE.

Questo era in effetti lo scopo che ci eravamo proposti con la dottoressa Daniela Toccaceli attraverso lo studio svolto in sede di Accademia, presentato questa mattina, che si è sviluppato in parallelo – ne parleremo nel pomeriggio – con la ricerca sulla distrettualità in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni italiane condotta dalla stessa Toccaceli su incarico della Rete Rurale Nazionale.

La soddisfazione per come si è svolta la discussione stamani deriva dalla semplice constatazione che, per quanto diverse siano le esperienze presentate, vi sono alcune parole chiave che costantemente sono riecheggiate: territorio, consenso, partecipazione, coordinamento delle politiche nella loro attuazione, progettazione dal basso, competitività delle imprese, innovazione anche nei percorsi di sviluppo territoriale...

Sono parole che concorrono ad affermare un metodo di lavoro che è alla base delle prossime politiche e di cui dovremo prenderne consapevolezza.

Un particolare ringraziamento ai relatori che hanno aderito alla giornata di oggi e che hanno vivacemente arricchito le nostre conoscenze.

* *Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa, Presidente del Laboratorio GAIA - Accademia dei Georgofili*

Seconda sessione

Dai distretti alle reti?
I distretti in agricoltura nell'interpretazione
delle Regioni e le prospettive verso il 2020

La ricerca sui distretti in agricoltura

Saluto e ringrazio chi si è unito a noi per la seconda sessione di questa giornata di studio che si focalizza su un tema strettamente nazionale, articolato in diversi profili di riflessione:

- come si è sviluppata la distrettualità in agricoltura in Italia, a partire dalla Legge di Orientamento del 2001 (D. Lgs. 228/2001) e come è stata interpretata dalle Regioni;
- quali nuovi modelli di competitività offre all'agricoltura e ai territori rurali oggi;
- quali vantaggi derivano da questa forma d'innovazione organizzativa;
- quali nuove opportunità offre rispetto all'implementazione delle politiche di sviluppo rurale nel prossimo periodo di programmazione.

Nel libro *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Daniela Toccaceli presenta i risultati della prima parte della ricerca finalizzata a tracciare i lineamenti che la distrettualità in agricoltura ha assunto a livello nazionale – e si tratta del primo studio con questa estensione. La seconda parte che prenderà avvio nel corso di questo anno sarà invece dedicata a realizzare un più preciso censimento e ad approfondire anche i casi di studio più interessanti.

Questa ricerca è stata promossa dalla Rete Rurale Nazionale e in particolare dalla task force Progettazione integrata. Rivolgo quindi uno speciale ringraziamento al dottor Giuseppe Blasi e alla dottoressa Graziella Romito, al dottor Alessandro Monteleone e alla dottoressa Serena Tarangioli per il loro fondamentale contributo, che auspico prosegua anche per i futuri sviluppi.

* *Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa, Presidente del Laboratorio GAIA - Accademia dei Georgofili*

Prima della Tavola rotonda credo siano opportuni gli interventi della dottoressa Romito, della dottoressa Toccaceli e del professor Albisinni per rappresentare, rispettivamente, gli obiettivi, i contenuti e una valutazione critica della ricerca.

Invito quindi la dottoressa Romito a intervenire per presentare gli obiettivi che si è data la Rete Rurale Nazionale rispetto agli emergenti temi della governance nei territori rurali, della progettazione integrata territoriale e della innovazione per la competitività territoriale e delle imprese agricole (come due facce della stessa medaglia) che sono temi pertinenti per questo e per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020. Nei prossimi mesi, proprio per la portata delle novità previste in tema di governance e dei contenuti innovativi, si dovrà mettere in gioco un costante impegno e capacità propositiva a tutti i livelli di formazione della politica agricola, in particolare quelli nazionale e regionale.

Tali temi ci portano a porre alla dottoressa Romito diversi quesiti: quali orientamenti potrebbe assumere in futuro il sostegno nazionale ai distretti in agricoltura e che forme potrà assumere il sostegno alla competitività territoriale? Inoltre, il MIPAAF ha organizzato il 13 dicembre scorso un convegno che fa il punto sulla politica di sviluppo rurale per il prossimo periodo di programmazione: nella prossima definizione del Contratto di Partenariato, ritiene che ci possa essere spazio per chiamare in causa, e a che titolo, la distrettualità agricola italiana?

Successivamente, alla dottoressa Toccaceli il compito di presentare una sintesi della complessa e articolata ricerca sui distretti in agricoltura che ha condotto per conto della Rete Rurale Nazionale e che offre sicuramente stimoli di discussione per la successiva tavola rotonda.

Infine ascolteremo il collega Ferdinando Albisinni che non ha bisogno di presentazioni né come accademico, né come giurista. Da tempo, egli ha realizzato studi fondamentali su questo tema, tanto da essere ormai un punto di riferimento imprescindibile. Nessuno meglio di lui può dunque commentare questa pubblicazione che basa tutte le sue considerazioni su una prima – e certamente faticosa – analisi comparativa delle leggi nazionali e regionali in materia di distretti in agricoltura.

GRAZIELLA ROMITO*

I distretti in agricoltura e le prospettive di riforma della PAC

Buonasera a tutti. Ringrazio il professor Pacciani per l'organizzazione di questa giornata di studio e vi porto i saluti del capo Dipartimento Giuseppe Blasi, che purtroppo non ha potuto assicurare la propria partecipazione.

Ci troviamo, appunto, in un momento particolare in cui il negoziato sulla riforma della PAC si dovrebbe chiudere, quindi siamo impegnati in questo momento, da un lato, nell'ambito del negoziato sullo sviluppo rurale e sulle prospettive finanziarie, dall'altro lato, sulla preparazione dei documenti per la futura programmazione.

Sapete che l'attività di programmazione per il 2014-2020 sarà particolarmente impegnativa perché comunque vedrà il Fondo per lo sviluppo rurale lavorare insieme agli altri Fondi strutturali e in questo senso c'è un lavoro di coordinamento con gli altri Ministeri interessati. Inoltre il lavoro dovrà poi essere sviluppato nel confronto con le Regioni e con i portatori di interesse nell'ambito del Tavolo di partenariato appositamente istituito.

Non entro nel merito del negoziato perché immagino che la platea sia a conoscenza dei temi importanti che sono portati avanti dall'Italia in questo momento. In primo luogo la partita del budget finanziario su cui vi dirà meglio il presidente della Commissione agricoltura De Castro. Di fronte alla proposta di riduzione delle risorse complessive per la PAC il ministro Catania sta chiedendo che eventuali perdite che possano essere subite sul lato del primo pilastro possano in qualche modo essere compensate con le risorse che verranno allocate nell'ambito dello sviluppo rurale.

Volevo invece restare sul tema di questa giornata di studio e fare una riflessione sulla governance nell'ambito delle aree rurali per la prossima program-

* *Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali*

mazione. Cosa emerge dai documenti della Commissione e quale è il nostro posizionamento come Italia? Quello che emerge nell'ambito dei Regolamenti è che comunque la Commissione voglia promuovere sempre di più una governance di tipo partecipativo.

Questo viene confermato da un lato, dal fatto che Leader viene mantenuto per la prossima programmazione come metodo obbligatorio e con una quota di risorse del 5%.

Tra l'altro, la metodologia Leader è stata estesa anche agli altri Fondi strutturali, quindi, questo è importante, vi è la possibilità di un innovativo e interessante approccio di tipo multi-fondo nella dimensione locale

In questo senso, il lavoro che dovremmo fare, se vogliamo cogliere la sfida di un approccio multi fondo, è quello di immaginare un modello di tipo organizzativo semplice e snello perché al momento le regole che esistono presentano delle difficoltà.

Ci sono anche altri strumenti che confermano il fatto che nel momento in cui si va a parlare di governance nelle aree rurali, bisogna muoversi coinvolgendo maggiormente il partenariato.

In particolare è interessante cogliere le novità previste dall'articolo 36 del FEARS che prevede tutta una serie di strumenti nuovi. Da un lato vengono previste le reti e i cluster e, quindi, vengono valorizzati anche altri soggetti che promuovono lo sviluppo locale oltre ai GAL. Quindi, questo significa che viene data una particolare attenzione a quei soggetti che già stanno sul territorio, evitando comunque una loro proliferazione che rischierebbe di polverizzare le risorse e quindi di pregiudicare i risultati. Cioè di quei soggetti che in quei territori hanno in qualche modo realizzato nel corso del tempo una progettualità, che è nata probabilmente anche spontanea rispetto ai bisogni e alle esigenze particolari. In questa tipologia di soggetti merita ovviamente attenzione quella distrettuale di cui si parla oggi.

Voi sapete che nella prossima programmazione il tema dell'innovazione nell'ambito dello sviluppo rurale sarà un tema molto importante e nell'ambito dello sviluppo rurale saranno creati specifici gruppi operativi.

Anche questi gruppi operativi saranno composti da più soggetti, quindi, non solo da soggetti pubblici, ma anche da ricercatori, agricoltori e questi soggetti dovranno presentare delle progettazioni innovative. Quando parliamo di innovazione non facciamo solo riferimento all'innovazione di tipo tecnologico, ma parliamo anche di innovazione sociale e anche di innovazione della governante. Inoltre l'innovazione, nella prossima programmazione, non dovrà essere calata dall'alto, ma bisognerà sentire i territori e vedere quali sono i bisogni di quei territori per poter poi formulare delle proposte di svi-

luppo e di innovazione che siano concretamente maturate in quei territori.

Quindi, è necessario che ci sia una sorta di integrazione tra quello che faranno i gruppi operativi nell'ambito dello sviluppo rurale e quello che poi verrà sviluppato nell'ambito della *Smart Specialization Strategy*. E appunto, su questi gruppi operativi vorrei soffermarmi un attimo perché sono dei soggetti nuovi.

In questo panorama di soggetti che in qualche modo verranno coinvolti nell'ambito della politica di sviluppo rurale, ci sono dei soggetti che ormai sono noti, come potranno essere i GAL, ma ci sono questi nuovi soggetti che sono i gruppi operativi, che saranno creati, che in realtà non hanno una finalità di tipo territoriale, quindi non necessariamente il gruppo operativo dovrà essere legato al territorio, ma dovrà avere una valenza probabilmente di ampio respiro perché saranno legati a delle tematiche.

Si sta facendo tutto un lavoro nell'ambito dell'innovazione, perché è stato nominato di recente uno *styling group* di alto livello, e verranno poi definite in qualche modo quelle che sono le linee strategiche che dovranno essere seguite dai gruppi operativi che saranno finanziati, per quanto riguarda il funzionamento, nell'ambito dello sviluppo rurale.

Ma, quindi, questo perché? Perché l'innovazione è particolarmente importante nell'ambito dello sviluppo rurale? L'innovazione è importante perché contribuirà alla competitività delle aree rurali, competitività che potrà essere promossa anche favorendo l'associazionismo tra le imprese. Quindi, lo dicevo prima, da un lato c'è una governance di tipo partecipativo, dall'altro i soggetti che in qualche modo sono chiamati a dare la loro voce, sono chiamati in qualche modo ad aggregarsi; quindi, sono chiamate ad aggregarsi le imprese agricole che sappiamo essere l'anello debole della filiera.

Venendo al tema di oggi sui distretti in agricoltura, ringrazio la dottoressa Toccaceli per la ricerca che ha fatto e per la panoramica che ha descritto nel volume pubblicato dalla Rete Rurale Nazionale e dall'INEA. Dei molteplici spunti che sono stati lanciati, ne parlerà il professor Albisinni nel dettaglio.

Vorrei fare una riflessione sul ruolo che questi distretti potrebbero svolgere nell'ambito della prossima programmazione.

In questo contesto di maggiore attenzione nei confronti delle realtà locali e di ciò che si è in esse sviluppato, quello che mi viene da pensare è che nella prossima programmazione non è che dobbiamo promuovere la costituzione di nuovi distretti in modo forzato, ma forse un'attenzione andrebbe data a quei distretti che nel corso degli anni hanno potuto sviluppare una concreta progettualità. E forse un ruolo potrebbe anche essere svolto dalla Rete e dall'INEA, nel proseguo della ricerca affidata ancora alla dottoressa Toccaceli,

nel diffondere quelli che sono i buoni esempi, le buone prassi che si sono sviluppate. Magari in alcuni territori il distretto non ha funzionato, però, condividere questi fallimenti può essere utile per non replicare gli errori che sono stati svolti e al tempo stesso diffondere quelle buone prassi che sono state realizzate o mettere in comune, in rete o in contatto queste realtà potrebbe favorirne la diffusione. Anche perché abbiamo visto che, comunque, il fatto di realizzare degli scambi, consente di arricchirsi da entrambi le parti, sia a quelli che hanno fallito, sia a quelli che comunque hanno realizzato una realtà di tipo vincente.

Tra l'altro, per quanto riguarda le attività della Rete, per la prossima programmazione stiamo tutti lavorando su un nuovo programma. Sarà una sfida perché, da un lato, il nuovo programma dovrà tenere conto di quello che ha funzionato in questa programmazione, dall'altro lato, bisognerà prendere in considerazione anche queste nuove sfide, come l'innovazione, o come il supporto ai distretti e alle reti d'impresa. Quindi, probabilmente, nel prossimo programma potremmo maggiormente dare un supporto anche alle realtà innovative e quindi fare in modo che queste realtà innovative possano avere una loro divulgazione.

Se non ci sono altre sollecitazioni dal professor Pacciani, mi fermerei qui. Vi ringrazio e ringrazio ancora la dottoressa Toccaceli per il suo prezioso lavoro.

I distretti in agricoltura: un'analisi comparata dell'approccio delle regioni italiane nella prospettiva della riforma delle politiche europee

IL CONTESTO DELLA RICERCA

A poco più di dieci anni dalla legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo che ha introdotto la possibilità di realizzare distretti rurali e agroalimentari di qualità¹, si è osservato che, pur in presenza di numerosi studi su varie esperienze regionali², mancava un'organica conoscenza circa la sua complessiva attuazione a livello nazionale, che pure continua a svolgersi ininterrottamente. Ciò può essere ascritto anche al fatto che nelle diverse interpretazioni delle Regioni i distretti sono divenuti "cose" assai differenti e difficilmente confrontabili, rendendo arduo il percorso di ricostruzione dell'esperienza complessivamente svolta a livello nazionale. Inoltre mancava anche una base dati aggiornata sull'effettiva consistenza e dispersione geografica del fenomeno³.

* *Università di Firenze, Dipartimento di scienze per l'economia e l'impresa*

¹ Decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 228 «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001 n. 57». Pubblicato su G.U. n. 137 del 15/6/2001 Suppl. Ord. n. 149. Art. 13 «Distretti rurali e agroalimentari di qualità».

² Nella pubblicistica si trovano numerosi studi sulle diverse esperienze o potenzialità regionali. Una lista non esaustiva include: Pacciani A. (1997), Regione Abruzzo, ARSSA (1999), Casati D., Banterle A., Baldi L. (1999), Pacciani A. (2002), Pacciani A. (2003), Pacciani A., Marescotti A., Belletti G. (2004), Pacciani A. (2005), Conti L. (2005), Aimone S., (a cura di) Cassibba L., Cominotti C., Lezzi R. (2006), Toccaceli D. (2006), Gulisano G., Marcianò C. (a cura di) (2008), Hoffmann A. (a cura di) (2008), Marangon F. (a cura di) (2008), Baldi L., Casati D. (2009), Spampinato D. (2009), Belletti G., Marescotti A. (2010), Caré V., Reda E., D'Angelillo E. (2010), Cisilino F., Marangon F., Troiano S. (2010), Contò F., La Sala P., Papapietro P. (2010), Petrovich B., Manzoni P. (2010), Contò F., La Sala P. (2011), Garofoli G. (2011), Maizza A. (a cura di) (2011), Montresor E., Pecci F., Pontarollo N. (2011), Tarangioli S. (2011), Spampinato D., Timpanaro G. (2012).

³ Una prima ricognizione si trova in Tarangioli 2006, una successiva più aggiornata mappatura, limitata ai soli Distretti rurali e agroalimentari di qualità in alcune Regioni, è stata curata dalla

Peraltro, il contesto nel quale si è collocata la ricerca⁴ di cui si presentano i risultati, ha coinciso con l'avvio del percorso legislativo per la riforma delle politiche europee per il prossimo periodo di programmazione. Con la definizione della nuova strategia Europa 2020, le proposte di riforma hanno assunto un approccio più strategico e un'architettura di governance complessa e assai più cogente che in passato. In particolare, per i temi pertinenti questa ricerca, si deve rilevare che l'estensione del metodo LEADER a tutti i Fondi strutturali, messi a sistema nel Quadro Strategico Comune (QSC) consentirà di assegnare ai partenariati locali (*Gruppi di Azione Locale – GAL*), che rappresentano gli interessi della collettività, la responsabilità di elaborare le proprie strategie di sviluppo territoriale e di realizzarle attraverso programmi multi-fondo (*Community-led Local Development CLLD*). Nel nuovo impianto della PAC, riconfermato in due Pilastri, LEADER sarà ancora obbligatorio in tutti i programmi di sviluppo rurale. Tuttavia, rispetto al precedente periodo di programmazione, numerose scelte dovranno essere compiute a livello nazionale e regionale, già a partire dalla formazione dell'Accordo di partenariato che dovrà essere sottoscritto con la Commissione.

È in tale prospettiva che acquista una particolare rilevanza lo studio di quale sia stata l'attuazione a livello nazionale e regionale dei distretti in agricoltura (d'ora in poi DA), per poter valutare quale utilizzo poterne fare in futuro. Inoltre i DA, regolati da un complesso di norme nazionali e regionali, rappresentano ancora un capitolo aperto nella ricerca. Prima di andare a indagare sulla capacità di tale strumento di migliorare la competitività delle imprese agricole e dei territori rurali, è stato necessario porsi alcuni obiettivi metodologici funzionali a consentire uno studio organico della distrettualità in agricoltura nelle molteplici e diverse interpretazioni che ne hanno dato le Regioni. Con tale finalità "intermedia", tenendo conto dell'intero universo delle Regioni che hanno riconosciuto i DA, la ricerca si è posta gli obiettivi di:

- attraverso una lettura ricostruttiva delle norme, ricavare una definizione di validità generale dei DA;
- aggiornare la mappatura dei DA riconosciuti dalle Regioni ed evidenziare per grandi linee i principali caratteri della distrettualità agricola che ne emerge;

Rete Rurale Nazionale nel 2009 <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/924>.

⁴ La ricerca di cui si riferisce rappresenta il successivo aggiornamento e approfondimento dello studio sui DA, rispetto a quelli sopra indicati. Tale ricerca, infatti, è stata condotta nell'ambito delle iniziative della Task Force "Progettazione integrata" della Rete Rurale Nazionale e costituisce la prima parte di una più ampia indagine tuttora in corso di svolgimento, volta a realizzare opportuni approfondimenti attraverso numerosi casi di studio e di verifica diretta.

- sviluppare una prima riflessione sulle potenzialità e i limiti connessi al futuro utilizzo dei DA rispetto al prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

IL METODO DELLA RICERCA

I DA hanno una storia ben diversa da quelli industriali, cui pure sono legati⁵ e, salvo i pochi casi spontanei che ne sono stati i prodromi, sono un fenomeno creato *ope legis*, anzitutto in riferimento alla *legge di orientamento* del 2001 che ha delineato nuovi strumenti per aumentare i livelli di competitività del settore primario in armonia con gli orientamenti allora assunti in sede comunitaria per la revisione del sostegno alla PAC e per il supporto allo sviluppo rurale. Le prime esperienze hanno tratto impulso anche dall'intreccio tra la legislazione sui distretti industriali e quella sulla programmazione negoziata e l'applicazione di quest'ultima a tutti i settori, inclusa l'agricoltura, ha aperto la strada all'estensione della distrettualità all'agricoltura (Albisinni, 2002a; 2010; 2011).

Il legislatore nazionale, attraverso successivi interventi, ha creato i contorni di un fenomeno totalmente nuovo, ma sono stati i legislatori regionali a stabilire le regole che hanno modellato il variegato mondo della distrettualità agricola oggi osservabile. Dunque, per comprendere il fenomeno, si è ritenuto di dover partire dallo studio del “campo di esistenza” dei DA che i legislatori (nazionale e regionali) hanno delimitato⁶.

L'ambito di ricerca così determinato si è rivelato comunque vasto e non privo d'insidie interpretative, insite nella trappola terminologica creata dalle multiformi manifestazioni della distrettualità in agricoltura (distretti rurali e

⁵ Sulla questione dell'estensibilità all'agricoltura della nozione di distretto industriale si è sviluppato un intenso ma circoscritto dibattito alla soglia degli anni '90 (Iacoponi, 1990, Cecchi 1992), intorno al periodo di emanazione della legge sui distretti industriali e in occasione degli “Incontri di Artimino”, per poi essere ripreso un decennio dopo, intorno al periodo di promulgazione della legge di orientamento, grazie alla provocazione di Becattini in sede di Accademia dei Georgofili (Becattini 2000a) cui ha fatto seguito un interessante dibattito intrattenuto sulle pagine della “Questione Agraria” tra Becattini, (2000b e 2001), Iacoponi (2000, 2002), Angeli (2000), De Benedictis (2000), De Filippis (2000), Carbone (2000), accanto ad altri contributi che si collocano nell'alveo di esperienze concrete (Pacciani, 1997 e 2003), o di approcci giuridici all'argomento (Masini, 2001; Albisinni, 2002a).

⁶ In virtù di questa precisa delimitazione, benché rilevanti per l'agricoltura, non sono stati presi in esame casi di distretti agricoli spontanei quali quelli presenti in Emilia Romagna, perché questa Regione non ha adottato provvedimenti né per istituire distretti industriali, né per dare attuazione al D. Lgs. 228/2001.

agroalimentari di qualità, distretti agroindustriali, distretti agricoli, di filiera, energetici, periurbani, biologici o della biodiversità...) dove termini apparentemente sinonimi (come ad esempio sistemi produttivi locali e distretti produttivi) corrispondono invece a nozioni giuridiche ben differenziate.

Occorreva, certo, ricostruire un lessico corrispondente a contenuti tecnici rigorosi e inequivocabili, ma ciò non era sufficiente a creare i presupposti di comparabilità su cui basare una ricerca che ambisse a ricomporre un'immagine attendibile della distrettualità agricola italiana come fenomeno complessivo, pur rispondente a regole plurime.

È stato dunque necessario segmentare la ricerca in due parti, separando la prima parte – di cui qui si riferisce – volta a creare le condizioni di comparabilità tra esperienze sorte in rispondenza a quadri regolatori e contesti politici molto diversi, dalla seconda parte in cui sarà svolta un'indagine sulle concrete esperienze distrettuali⁷.

La ricerca è stata perciò articolata in tre fasi ciascuna con una metodologia specifica.

- Nella prima fase è stata condotta un'ampia ricognizione e analisi delle basi giuridiche derivanti da normative nazionali e comunitarie che si sono stratificate, sovrapposte e intrecciate nell'arco di venti anni. L'analisi attenta dei caratteri metodologici che il legislatore ha successivamente attribuito ai DA ha permesso anche di ri-elaborare, secondo un approccio metodologico, una loro definizione di validità generale.
- Nella seconda fase, con riferimento alle diverse basi giuridiche, è stata collazionata ed esaminata tutta la produzione normativa delle Regioni dal 1990 in poi e ne sono stati tratti gli elementi essenziali della distrettualità sulla base dei quali si è potuto elaborare lo schema che è stato utilizzato per condurre l'analisi comparativa dei complessi e articolati quadri regolatori prodotti dalle quattordici Regioni⁸ dagli anni '90 a oggi. L'analisi comparativa ha permesso di evidenziare, da un lato, gli elementi divergenti che indicano le peculiari scelte delle Regioni dalle quali derivano i caratteri della distrettualità agricola italiana; dall'altro lato, gli elementi comuni utili a verificare se il modello metodologico ipotizzato nella prima fase della ricerca trovi o meno conferma anche nella concreta applicazione normativa.
- Nella terza fase, basandosi sull'esame della principale bibliografia prodotta sull'argomento e sulle fonti informative rese disponibili dalle Regioni, te-

⁷ Nella seconda parte della ricerca di cui alla nota 1.

⁸ Inclusa la Provincia Autonoma di Trento.

nendo conto delle diverse tipologie emerse nell'indagine, si è ricostruita⁹ la mappatura dei DA riconosciuti nelle diverse Regioni.

I PRIMI RISULTATI

Ciascuna fase della ricerca ha prodotto diversi risultati utili a creare le basi comuni per la comprensione della distrettualità in agricoltura a livello nazionale.

FASE I. RISULTATI CONSEGUITI ATTRAVERSO L'ANALISI DELLE BASI GIURIDICHE

1. Ricostruzione del percorso evolutivo della normativa riferibile ai DA

I DA fanno riferimento a un quadro regolatorio complesso e disperso ormai in un ventennio di interventi normativi assai diversificati (fig. 1) così da dover ricorrere a una «lettura ricostruttiva» (Albisinni, 2010) che restituisca al fenomeno la complessità e l'intenzione politica che lo ha connotato. L'interesse per i DA in Italia affianca l'evoluzione della politica di sviluppo rurale. Nel succedersi dei provvedimenti a livello nazionale si possono distinguere tre periodi corrispondenti a differenti approcci politici ed economici.

Il primo periodo corrisponde al decennio che intercorre tra la prima legge sui distretti industriali del 1991¹⁰ e la legge di orientamento del 2001¹¹. In questa fase l'azione del legislatore trova il suo contrappunto nel costante intreccio tra: l'iniziale dibattito scientifico sui distretti industriali e sulla possibilità della loro estensione all'agricoltura; il progredire dell'esperienza – legislativa e di attuazione – della programmazione negoziata (Albisinni, 2002b; Adornato, 2005; Pacciani, 2007); la presa d'atto di alcune esperienze pilota¹² che hanno dato vita *ante legem* ai DA.

Nel secondo periodo (2002-2008) l'azione del legislatore nazionale pro-

⁹ L'informazione sui distretti in agricoltura non è immediatamente disponibile e deve essere ricostruita attraverso una specifica ricognizione. Le notizie di seguito riferite sono state tratte dall'Osservatorio nazionale dei distretti italiani, per quanto riguarda i distretti agroindustriali, e dai siti ufficiali delle Regioni che nella maggior parte dei casi presentano informazioni aggiornate fino al primo trimestre 2012.

¹⁰ Legge 5 ottobre 1991 n. 317 «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese», art. 36 «Distretti industriali di piccole imprese e consorzi di sviluppo industriale.»

¹¹ Cfr. nota 1.

¹² In particolare quelle piemontesi e della Maremma Toscana.

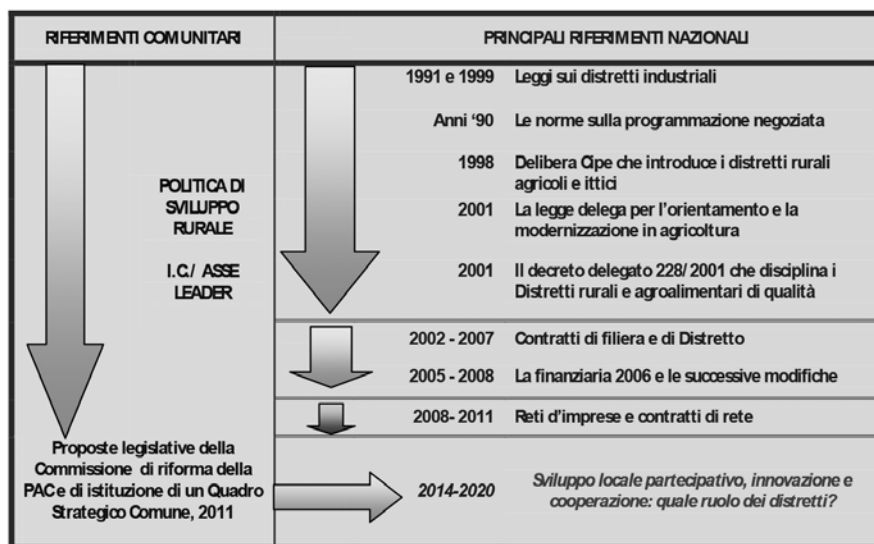


Fig. 1 *Normativa comunitaria e nazionale di riferimento per i DA* (Fonte: Toccaceli, 2012: 20)

segue maturando intenzioni e finalità diverse. Se nel primo decennio l'adozione degli strumenti distrettuali e di programmazione negoziata rispondeva all'obiettivo di elevare l'occupazione innescando processi di sviluppo locale endogeno, nel periodo successivo, l'attenzione torna a concentrarsi soprattutto sull'obiettivo politico di sostenere l'impresa distrettuale nei suoi processi d'innovazione, razionalizzazione dell'organizzazione produttiva e di filiera e d'internazionalizzazione. La definizione stessa di distretto è infine (con la finanziaria 2006) rielaborata nella nozione di "libera aggregazione d'impresa". Questo nuovo approccio apre la strada a una stagione di provvedimenti mirati ad ampliare la gamma di incentivi e benefici di carattere amministrativo, fiscale e creditizio in favore delle imprese distrettuali, peraltro assimilando e parificando in ciò tutte le diverse tipologie distrettuali.

L'inizio del terzo periodo può essere collocato nel 2008 quando, con l'introduzione della nozione di *reti d'impresa* come *libere aggregazioni di singoli centri produttivi* e poi del *contratto di rete* come strumento specifico, si dà atto delle mutate esigenze dei distretti industriali più maturi che ormai si organizzano secondo schemi relazionali che hanno significativamente mutato il rapporto con il proprio territorio e con la dimensione locale. Tuttavia, sarebbe errato attribuire un valore generale a quest'ultima tendenza evolutiva, che pure risponde a specifici bisogni delle imprese. Infatti, mentre nelle Regioni la realizzazione di DA è tuttora in pieno svolgimento, la prossima riforma

della PAC e delle politiche strutturali dell'Unione Europea riporta in primo piano i temi dell'approccio locale partecipativo, dell'innovazione e della cooperazione anche attraverso reti e *cluster*.

2. Ricostruzione dell'evoluzione delle definizioni di distretto e dei relativi strumenti

Il legislatore nazionale ha modificato e moltiplicato nel tempo le definizioni riconducibili al concetto di distretto (tab. 1), perciò occorre ripercorrere sinteticamente tale iter per comprendere se vi siano anche elementi costanti a denotare i DA.

La prima definizione di distretto industriale offerta dalla L. 317/1991 è poi stata modificata con la L. 140/1999 che, introducendo la nozione di *sistema produttivo locale*, ha aperto la strada all'estensione della distrettualità ad ambiti diversi, quali quelli rurali, agroalimentari e ittici, come già stava accadendo in quegli anni con l'estensione degli strumenti di programmazione negoziata all'agricoltura e alla pesca, ai servizi e al turismo. La definizione di programmazione negoziata spiega le finalità dei primi strumenti utilizzati dai DA e consente di apprezzare la coerenza e la complementarità dei due approcci. Al tempo stesso, con la programmazione negoziata, si palesa che l'approccio locale richiede la definizione di una nuova *governance* e di strumenti specifici per mettere in collaborazione livelli diversi dell'amministrazione pubblica, e questi con le parti private, avendo come unica mira l'individuazione di soluzioni specifiche per sostenere progetti strategici di sostegno allo sviluppo endogeno e all'occupazione.

La legge di Orientamento in agricoltura, nel 2001, introduce due distinte definizioni per i *distretti rurali* e i *distretti agroalimentari di qualità*, mantenendo un collegamento esplicito – la nozione di sistemi produttivi locali – con il dispositivo già previsto per i distretti industriali.

La definizione di *distretto produttivo* offerta dal legislatore con la legge finanziaria 2006¹³, pur essendo anticipata da alcune Regioni¹⁴, distoglie l'attenzione dal "locale" di cui perde l'attributo e lo identifica con le "libere aggregazioni di imprese".

La definizione di *reti d'impresa* introdotta nel 2008, ricalca il medesimo incipit definitorio di "libere aggregazioni", ma non più di imprese

¹³ Con "finanziaria 2006" si indicano la l. 266/2005 e le successive modifiche e integrazioni.

¹⁴ Il Veneto con la L. R. 8/2003, la Sicilia con la L. R. 17/2004 art. 56.

Nozione giuridica	Definizione	Strumenti correlati
Distretti industriali L. 317/91 art.36 c.1	Aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese	Strumenti di programmazione negoziata
Programmazione negoziata L. 104/1995	Regolamentazione concordata tra soggetti pubblici, o tra il soggetto pubblico competente, e la parte o le parti pubbliche o private, per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad una unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza	
Sistemi produttivi locali L. 140/99 art.6 c.8	I contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese	
Distretti rurali D. Lgs. 228/2001 art.13 c.1	I sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'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.	Strumenti di programmazione negoziata Contratti di distretto
Distretti agroalimentari di qualità D. Lgs. 228/2001 art.13 c.2	I 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	Contratti di distretto
Distretti produttivi L.266/2005 art.1 c.366	Libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali. L'adesione da parte di imprese industriali, dei servizi, turistiche ed agricole e della pesca è libera.	Agevolazioni previste dalla finanziaria 2006 <u>(estesa a tutte le tipologie)</u>
Reti d'imprese L.133/2008 art.6bis	Libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali.	Contratti di rete

Tab. 1 *L'evoluzione delle definizioni di distretto e dei relativi strumenti nella legislazione nazionale (Fonte: Toccaceli, 2012: 38)*

bensì “di singoli centri produttivi”. Volendo rispondere ai nuovi bisogni dei distretti che evolvono in meta-distretti, la norma disegna un dispositivo con contenuti e finalità che prendono le distanze dal modello distrettuale, per introdurre nell'ordinamento un nuovo strumento, di ben più agile utilizzo, per sostenere le imprese che ormai si confrontano nel mondo globalizzato dove la competizione si gioca sul filo dell'innovazione e della pronta reazione al cambiamento. DA e reti sono oggi due strumenti diversi e, laddove possibile, variamente integrabili fra sé per la complementarità delle loro funzioni.

3. *Elaborazione dell'approccio metodologico alla distrettualità in agricoltura*

In questo percorso segnato da profondi cambiamenti di visione e di guida politica, la legislazione sui DA ha comunque conservato elementi comuni che si ripropongono inalterati, fino alla previsione delle reti d'impresa e dei contratti di rete che segnano la prima rilevante discontinuità. L'impostazione metodologica del primo dispositivo d'intervento definito dalla L. 317/1991, rimane inalterata al cuore di tutta la legislazione sui DA. Questa peculiare constatazione, unita alla sostanziale assimilazione di tutte le tipologie distrettuali, ha indotto ad approfondire l'esame dei caratteri del *metodo distrettuale* insito nei dispositivi offerti dal legislatore, così da accreditare l'ipotesi che il metodo distrettuale sia *neutrale* rispetto ai diversi ambiti settoriali, territoriali e di obiettivi economici per i quali i DA sono stati predisposti e utilizzati nel tempo.

Questo percorso interpretativo ha consentito, dunque, di derivare dalle fonti normative una *definizione metodologica* (fig. 1) che qualifica i DA come un «metodo di intervento a livello locale, basato su una dinamica di governance multilivello che si esplica: nella formazione di un partenariato locale che formula una strategia e progetti di innovazione e riqualificazione del sistema produttivo distrettuale e nell'inserimento di tali progetti in livelli di programmazione sovra-ordinati, regionali, statali e comunitari, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale».

Questa definizione focalizza l'osservazione sul complesso sistema di relazioni che si esplicano tra i diversi attori a livello locale e tra questo livello e quelli sovra-ordinati, al fine di sviluppare e attuare una progettualità strategica a livello locale.

In particolare, la governance multilivello si svolge:

- nella formazione di un partenariato locale che formula una specifica progettazione strategica di distretto, assicurando modalità partecipative e rispettose di tutti i soggetti coinvolti e garantendo la traduzione della strategia in progetti di innovazione e riqualificazione del sistema produttivo effettivamente perseguibili;
- nell'inserimento di tali progetti in livelli di programmazione sovra-ordinati (anche attraverso strumenti di programmazione negoziata), regionali, statali e comunitari, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale;
- nell'azione del rappresentante di distretto nei confronti della Pubblica Amministrazione.

A livello sovra-locale, l'interlocutore privilegiato del distretto è certamente la Regione, cui sono demandate funzioni specifiche di individuazione e regolazione del funzionamento dei DA, e di valutazione delle loro progettualità

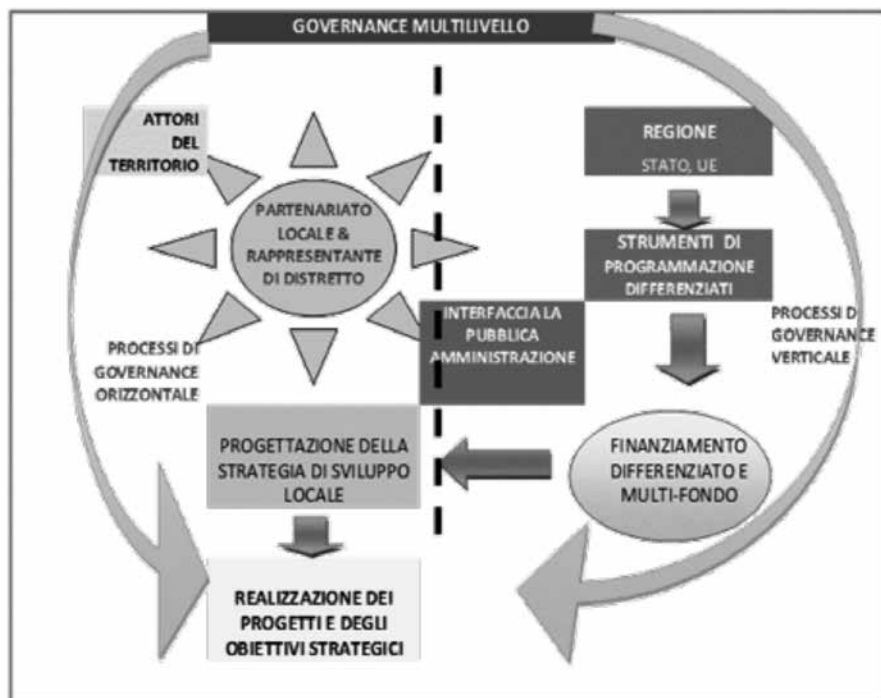


Fig. 2 Una rappresentazione dello schema metodologico generale dei DA (Fonte: Toccaceli, 2012: 46)

rispetto agli obiettivi delle politiche regionali al fine del loro inserimento nella programmazione delle politiche regionali, comunitarie e nazionali.

Il distretto così definito, per i principi che lo animano, è coerente con l'approccio locale di tipo partecipativo e basato sulla *governance* multilivello, previsto dalla politica di sviluppo rurale post-2013 con un'enfasi maggiore che in passato e come scala di intervento rilevante per i fondi strutturali dell'Unione.

FASE 2. RISULTATI CONSEGUITI ATTRAVERSO L'ANALISI DELLE LEGGI REGIONALI

1. Ricostruzione di un database aggiornato delle normative regionali

Con riferimento alle basi giuridiche, è stata compiuta una ricognizione delle legislazioni regionali, aggiornata a dicembre 2011, che ha prodotto un'importante massa di dati (tab. 2¹⁵). Il database offre la visione d'insieme dei provve-

¹⁵ Nella rappresentazione dei risultati di tale ricognizione, per conservare la concretezza storica

dimenti normativi finora adottati da ciascuna Regione e di come essi si siano stratificati nel corso degli ultimi venti anni. Infatti, le Regioni spesso hanno realizzato un percorso di avvicinamento alla formula ritenuta migliore per i propri obiettivi attraverso interventi successivi volti a rispondere a molteplici sollecitazioni: il mutare del quadro economico e politico, come pure precise richieste provenienti da territori interessati a intraprendere un percorso distrettuale.

Anche rispetto alle incalzanti iniziative del legislatore nazionale, le Regioni hanno avuto una pronta reattività. Dopo la finanziaria 2006, ben dieci Regioni hanno promulgato leggi sui DA, o introducendoli *ex novo*, o adeguando norme preesistenti al fine di creare le condizioni di accessibilità ai nuovi benefici introdotti, così da assicurare il massimo sostegno alle imprese della propria regione.

Il distretto, nelle mani delle Regioni, ha dimostrato di essere uno strumento assai duttile e capace di adattarsi alle diverse situazioni territoriali sulle quali le Regioni devono intervenire e con le cui comunità devono e dovranno interagire per la programmazione e l'implementazione delle politiche.

Conseguentemente, il quadro d'insieme offre un'immagine disomogenea e cangiante nel tempo, che però ben rappresenta il costante e fervido lavoro svolto dalle Regioni, che non ha conosciuto soste fino a oggi.

2. *Ri-organizzazione delle diverse tipologie di DA*

Le Regioni hanno compiuto scelte differenti rispetto alla definizione giuridica di distretto adottata nelle proprie normative e hanno variamente integrato le diverse basi giuridiche, così da generare una casistica resa ancora più ampia dall'aggiunta di nuove tipologie (come i distretti di filiera introdotti dalla Lombardia) o attribuzioni. Per sistematizzare il crescente insieme delle tipologie distrettuali, si è scelto il criterio di rapportarle alle basi giuridiche prese a riferimento, riducendo a un numero essenziale le tipologie possibili, come indicato nella tabella 3 per acronimi¹⁶. Si è anzitutto distinto tra le Regioni che hanno legiferato prima del 2006, e quindi

e geografica necessaria a questa ricerca, si è scelto di mantenere come punto di riferimento il soggetto Regione e di raccogliere le diverse leggi rispetto alle due macro-tipologie distrettuali (DIND e DRAQ) e alle due principali nozioni giuridiche (SPL e DISP), evidenziandone la successione cronologica. Sebbene non sia una base diretta, LEADER ha costituito un punto di riferimento rilevante nelle scelte delle Comunità locali e delle Regioni, considerato che, talvolta, proprio dai GAL hanno preso impulso progettualità di distretto rurale.

¹⁶ Acronimi: DAQ: distretto agroalimentare di qualità; DIRU: distretto rurale; DIF: distretto di filiera; DP_AQ: distretto produttivo agroalimentare di qualità o agricolo; DP_RU: distretto produttivo rurale; DINDA: distretto agroindustriale; DP_A: distretto produttivo agroindustriale.

REGIONI	BASI GIURIDICHE DI RIFERIMENTO			
	DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITÀ (DRAQ)		DISTRETTI AGROINDUSTRIALI (DIND)	
	SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE SPL	DISTRETTO PRODUTTIVO DISP	SISTEMA PRODUTTIVO LOCALE SPL	DISTRETTO PRODUTTIVO DISP
Liguria Piemonte	L. R. 42/2001 L. R. 20/1999 L. R. 26/2003 L. R. 29/2008		DCR 250-9458/1996 LR 24/1997 DCR 227-6665/2002 LR34/2004	
Lombardia		DGR 10085/2009 D.d.s. 3671/2012		L. R. 1/2007
P. A. Trento Veneto	L.P. 15/2008 L. R. 40/2003			L. R. 8/2003 L. R. 5/2006
Friuli V. G. Toscana	L. R. 21/2004		L. R. 4/2005	
Lazio Marche	L. R. 1/2006 L.R. 11/2012		DCR259/1999 DGR3260/1999	
Abruzzo	L. R. 18/2005 L. R. 5/2011		L. R. 97/2000	
Campania	PdL R.G.N. 254/2010		DGR 59/1997	
Molise Basilicata	PdL 63/2008 DGR. 1931/03		L. R. 1/2001	DGR 1862/2011
Puglia		L. R. 10/2009 DGR 1833/2009		L. R. 23/2007
Calabria	LR21/2004 e L. R. 22/2004 L. R. 6/2009			
Sicilia		L. R. 20/2005 DA99092/2006		L. R. 17/2004 DA 152/2005
Sardegna	P.d.L. 357/2012			DAI 377/1997

Tab. 2 *La distrettualità in agricoltura nelle Regioni per base e per definizione giuridica (Fonte: nostra elaborazione aggiornata a maggio 2013)*

(prima colonna) hanno utilizzato la nozione di SPL (sistema produttivo locale) e quelle che hanno operato in riferimento alla disciplina disposta con la finanziaria 2006 (seconda colonna) utilizzando la nozione di DISP

	Sistema produttivo locale - SPL (L. 140/1999)	Distretto produttivo - DISP (finanziaria 2006)
DISTRETTI AGRICOLI (DRAQ) (D. Lgs. 228/2001)	DIRU DAQ	DP_RU DP_AQ DIF
DISTRETTI INDUSTRIALI (DIND) (L. 317/91 e L. 140/99)	DINDA	DP_A

Tab. 3 *Le tipologie di distretti in agricoltura per base giuridica (Fonte: Toccaceli, 2012: 54)*

(distretto produttivo). All'interno di ciascun gruppo, poi, si è dovuto fare un'ulteriore distinzione tra quelle Regioni che, utilizzando l'una o l'altra nozione giuridica, hanno voluto dare attuazione al D. Lgs. 228/2001 (prima riga) e quelle Regioni che invece hanno voluto disciplinare solo DIND (distretti industriali).

Dunque le Regioni, ben oltre la semplice “attuazione” delle disposizioni nazionali, hanno generato le seguenti tipologie distrettuali essenziali¹⁷:

- DIRU e DAQ (distretti rurali e agroalimentari di qualità) sono stati disciplinati dalle Regioni che hanno operato prima del 2006 e hanno fatto riferimento alla legge di orientamento;
- DINDA (distretti agroindustriali) sono stati disciplinati dalle Regioni che, operando prima del 2006, hanno voluto dare attuazione alla legislazione sui distretti industriali e hanno riconosciuto nel proprio territorio anche distretti agroindustriali;
- Le Regioni che, dopo il 2006, hanno voluto dare attuazione alla legge di orientamento utilizzando la nozione giuridica di distretto produttivo e hanno “creato” tre nuove tipologie: distretti produttivi rurali DP_RU, distretti produttivi agroalimentari di qualità DP_AQ, distretti di filiera DIF;
- I DP_A (distretti produttivi agroindustriali) sono stati disciplinati dalle Regioni che, utilizzando la nozione giuridica di distretto produttivo, hanno voluto dare attuazione alla legislazione sui distretti industriali e hanno riconosciuto anche distretti agroindustriali nel proprio territorio.

¹⁷ Tutte le altre denominazioni distrettuali (ad esempio; distretti agro-energetici, periurbani, biologici o della biodiversità, ecc.) riguardano particolari specializzazioni del distretto dovute al contesto in cui viene istituito ma non sono rilevanti per l'obiettivo di questa fase della ricerca. La dizione “distretti agricoli”, invece, ha valore generale e omnicomprensivo e non si può ricondurre a nessuna specifica definizione giuridica.

3. *Elaborazione dello schema per l'analisi comparativa delle leggi regionali e creazione di un database aggiornato di schede di analisi delle normative di ciascuna Regione*

Alla luce del quadro regolatorio complessivo e dopo un primo esame delle leggi regionali, sono stati evidenziati gli elementi essenziali della distrettualità su cui basare l'analisi comparativa. Gli elementi presi in considerazione sono:

- la definizione giuridica di distretto elaborata o utilizzata (in base a quelle offerte dalla leggi nazionali) e le tipologie disciplinate;
- la finalità attribuita alla legge;
- i requisiti e le procedure per l'individuazione dei DA;
- i modelli organizzativi elaborati per regolare i rapporti tra i diversi soggetti che interagiscono nelle dinamiche distrettuali;
- le modalità e le caratteristiche della progettazione e del finanziamento degli interventi;
- il monitoraggio.

Le schede di analisi sono state elaborate non solo per la legislazione vigente, ma anche analizzando con i medesimi criteri la successiva sedimentazione – che in alcune Regioni è stata particolarmente copiosa – lasciando testimonianza dei mutati approcci politici e culturali nei quali lo strumento distrettuale ha trovato diverse applicazioni.

L'insieme delle schede di analisi costituisce la prima base per l'esame comparato delle scelte tecniche e politiche operate dalle Regioni.

4. *Verifica dell'approccio metodologico nelle scelte delle Regioni*

Come alla fine dell'esame delle leggi nazionali è stato possibile estrapolare un modello metodologico di carattere generale, così, alla conclusione dell'analisi delle leggi regionali, si è potuto verificare quale metodologia distrettuale emergesse dalle scelte dei legislatori e, in definitiva, se il supposto valore generale di quel modello metodologico potesse essere confermato.

L'analisi puntuale delle normative regionali ha evidenziato le peculiarità dei percorsi intrapresi da ciascuna Regione, mostrando la grande flessibilità del metodo distrettuale.

Sono stati però rilevati anche sostanziali punti di convergenza sulle questioni chiave della distrettualità in agricoltura, *a prescindere dalla definizione giuridica di distretto presa a riferimento* e dunque dall'interpretazione di distretto adottata da ciascuna Regione:

- tutte le Regioni finalizzano i DA a sostenere: la competitività delle imprese agricole e i loro processi di innovazione; il rafforzamento delle filiere agricole e agroalimentari e l'apertura ai mercati internazionali; lo sviluppo dei territori rurali, la protezione dell'ambiente e la gestione dei rapporti tra città e campagna nelle aree periurbane;
- per tutte le Regioni lo svolgimento di processi di governance è requisito per il riconoscimento di un distretto ed è alla base del suo buon funzionamento;
- il distretto è sostanzialmente identificato con il partenariato locale che esprime la propria validità nel produrre un progetto di sviluppo che ha carattere strategico, integrato e, nella maggior parte dei casi, programmatico. Attraverso la progettazione si può realizzare anche l'organizzazione della domanda d'investimenti pubblici e privati per ottimizzare la spesa;
- attraverso lo stesso progetto sono normalmente definite anche le modalità di finanziamento e della sua realizzazione;
- il distretto, in diverse Regioni, diventa parte del processo regionale di programmazione delle politiche rilevanti e implementabili per l'attuazione del progetto, ma è preso in considerazione anche come fonte di input informativi ai fini della programmazione delle politiche, per la gestione e la pianificazione del territorio;
- tutte le Regioni prevedono azioni di monitoraggio sull'applicazione delle proprie leggi, sebbene non siano quasi mai indicati specifici indicatori di efficacia.

In definitiva, le scelte compiute dalla maggioranza delle Regioni esprimono una significativa concordanza con i caratteri del modello metodologico distrettuale che già era emerso dall'analisi della legislazione nazionale, confermando che la distrettualità in agricoltura in Italia presenta elementi di spiccata omogeneità metodologica.

FASE 3. RISULTATI CONSEGUITI ATTRAVERSO UNA PRIMA RICOGNIZIONE SU FONTI REGIONALI

1. *Mappatura aggiornata della distrettualità in agricoltura in Italia*

La distrettualità in agricoltura evidenzia una notevole variabilità di ambiti di applicazione (tab. 5) da un punto di vista sia dei comparti produttivi, sia del grado di specializzazione produttiva.

Regione	DAQ	DIRU	DP_RU	DP_AQ	DIX	DP_A	DINDA	Totali
Abruzzo		1					2	3
Basilicata	2	2						4
Calabria	3	4					2	9
Campania							1	1
Friuli V. G.							2	2
Lazio	2	3						5
Liguria	1						1	2
Lombardia	3		8		8		1	20
Marche							1	1
P. A. Trento		1						1
Piemonte	4						2	6
Puglia				2			1	3
Sardegna							2	2
Sicilia						9	1	10
Toscana		5						5
Veneto						8		8
Totali	15	16	8	2	8	17	16	82

Tab. 4 *I DA riconosciuti dalle Regioni, per tipologia e per Regione (Fonte: nostra elaborazione aggiornata ad aprile 2013)*

	Comparti	DAQ	DIRU	DP_RU	DP_AQ	DIF	DP_A	DINDA	Totali
Despecializzati	Multi-prodotto						1	8	9
	Paniere-territorio	6	11	4	2				23
	Urbano-rurale		1	4					5
	Rurale forestale		1						1
Specializzati	Agro-energetico		1			1			2
	Biotechnologie alimentari							2	2
	Caffè							1	1
	Cerealicolo	1					1	1	3
	Dolciario						1		1
	Florovivaismo	2	2			2	1		7
	Ittico						2		2
	Lattiero-caseario	1				1	2	1	5
	Ortofrutticolo	3				1	4	1	9
	Sughero							1	1
	Vitivinicolo	2					2	1	5
	Zootecnico					3	3		6
	Totali	15	16	8	2	8	17	16	82

Tab. 5 *I DA riconosciuti dalle Regioni, per comparto e per tipologia (Fonte: nostra elaborazione aggiornata a aprile 2013)*

Le tipologie distrettuali sono molto diversificate non solo in relazione alle diverse basi giuridiche, ma anche rispetto a specifiche categorie introdotte dalle Regioni, come ad esempio i distretti di filiera. Secondo questa prima ricognizione, le Regioni hanno riconosciuto (ad aprile 2013) 82 DA (tab. 4), mentre in alcune Regioni sono ancora in corso di svolgimento diversi percorsi di riconoscimento che potrebbero portare nel corso dell'anno a un plausibile incremento di tale consistenza¹⁸.

ALCUNE CONSIDERAZIONI DI SINTESI

Nel 2001 i Distretti rurali e agroalimentari di qualità furono istituiti nell'ambito della "Legge di Orientamento", perciò nel quadro di un importante complesso di strumenti utili ad ammodernare e rafforzare l'agricoltura italiana per affrontare i nuovi scenari di maggiore esposizione delle imprese alla competizione globale. Quell'impianto legislativo aveva l'intento di introdurre gli strumenti per dare la migliore attuazione ai nuovi orientamenti che la Politica comunitaria andava assumendo con Agenda 2000. A due cicli di programmazione da allora, all'epoca di Europa2020 e alla vigilia di una nuova PAC, i territori rurali italiani hanno ancora la necessità di essere rafforzati per non perdere vitalità e la ricerca di più efficienti soluzioni organizzative è tutt'oggi guardata come una delle chiavi per migliorare la competitività del sistema italiano (Canali, 2013). I prossimi regolamenti introdurranno nuovi, specifici strumenti a tali scopi. In termini di politica economica, chiedersi quali siano i migliori strumenti per sostenere i distretti sarebbe evidentemente contraddittorio, ma non meno sbagliato sarebbe archiviare la questione DA senza comprendere quale reale apporto potrebbero dare ai sistemi agroalimentari e rurali italiani, e senza raccordare coerentemente a ciò la nuova strumentazione.

Da questa ricerca emerge che i DA "modellati" dalle Regioni sono sempre concepiti come strumenti di sviluppo competitivo degli *assets* agroalimentari regionali e di rafforzamento dei sistemi rurali – nelle loro articolazioni locali – basati su un sistema di relazioni territoriali. Secondo l'approccio metodologico, i DA hanno mostrato alcuni punti di forza.

¹⁸ Ad esempio in Calabria, dove sono in attesa di riconoscimento il Distretto Rurale di Qualità Vi.Va. e il Distretto Rurale "La Piana del Tauro"; o nelle Marche, dove, dopo la promulgazione della *Legge regionale 2 maggio 2012, n. 11 "Disciplina dei Distretti Rurali e dei Distretti Agroalimentari di qualità"* (B.U.R. Marche n. 46 del 10/5/2012), si è in attesa dell'emanazione del regolamento di attuazione.

- Un metodo flessibile. Il distretto, per genesi e definizione normativa, trova il proprio significato laddove può essere applicato alle singole realtà locali. Le Regioni hanno adattato lo strumento distrettuale a realtà settoriali e territoriali assai diverse e concepite secondo ispirazioni politiche differenti e cangianti nel tempo. Perciò, nell'individuazione e nell'utilizzo di questo strumento, ai governi regionali è concesso un così ampio grado di autonomia che non ha pari nello strumento LEADER.
- Un metodo omogeneo. Pur perseguendo obiettivi e percorsi particolari, nel loro insieme le Regioni hanno fatto proprio un modello metodologico che ha tratti comuni e sostanzialmente omogenei.
- Un metodo per progettare. La progettazione è al cuore del metodo distrettuale e ha carattere: integrato, strategico, spesso programmatico e si fonda su dinamiche di governance multilivello.
- Una struttura stabile di organizzazione dell'economia locale. Come indicato dal fatto che tutte le Regioni chiedono ai DA di fare progetti triennali aggiornabili, i DA sono concepiti come una struttura stabile di organizzazione dell'economia locale finalizzata, in molti casi, a divenire un punto di riferimento costante nella programmazione delle politiche regionali.

In linea di principio, i complessi meccanismi e le faticose concertazioni in cui si snoda il percorso di formazione di un distretto potrebbero essere così defatiganti da prefigurare la possibilità anche di numerosi insuccessi. Per quanto possa sembrare paradossale, tuttavia, proprio la lunghezza dei tempi che occorrono per compiere l'intero percorso per la loro costituzione, può essere considerata un punto di forza se il tempo è la moneta con cui si paga la ricerca di un accordo duraturo tra soggetti con interessi e profili ben diversi, ma comunque destinati a confrontarsi – o scontrarsi – costantemente.

Al contrario, un evidente punto di debolezza dei DA deriva dalla semplice constatazione che, a dieci anni dalla promulgazione della legge di orientamento, il fenomeno è ancora di incerta e controversa percezione, né esiste una base informativa costantemente aggiornata sulla realtà dei DA che indichi quante Regioni abbiano disciplinato la materia, la raccolta delle fonti giuridiche regionali, quanti e quali DA siano stati individuati.

La più interessante e costante pietra di paragone per valutare criticamente i DA sembra essere il metodo LEADER e si evincono tre punti di debolezza, per così dire, *genetici*:

- non formano rete tra sé: non hanno scambi né possono contare su forme di cooperazione territoriale;
- non possono fare affidamento su una prospettiva certa nel medio periodo di incentivi e sostegni, né sono inseriti in un quadro programmatico

di ampio respiro istituzionale. Ne consegue una maggiore difficoltà e incertezza nel realizzare i risultati ai quali tendono le strategie progettate a livello locale;

- non fanno affidamento su un sistema di monitoraggio e di valutazione da parte di soggetti terzi. Tutte le Regioni stabiliscono l'obbligo di un monitoraggio sull'applicazione della legge, ma ciò non può dare luogo né a effettive valutazioni di efficacia del metodo – soprattutto nei casi in cui la normativa regionale non prevede già una linea finanziaria dedicata ai DA – e tantomeno a rilevazioni omogenee capaci di offrire elementi di valutazione più generalizzati.

Da tutto ciò consegue che, in definitiva, ai DA manca un sistema di valutazione e *upgrade*, benché sia una realtà che si espande nel sistema produttivo nazionale in modo costante da venti anni e nonostante il candidarsi di nuove Regioni che estendono anche all'agricoltura l'esperienza di distretti industriali.

Qualora vi sia una condivisa volontà di valorizzare e utilizzare il patrimonio della distrettualità italiana – che dovrebbe però essere focalizzato e percepito con tempestività e determinazione per essere incluso nelle strategie – si apre un ventaglio di opportunità cui possono riferirsi scenari diversi, collegati al fatto che i DA stessi sono istituiti talvolta per rafforzare aree rurali più deboli, talvolta per potenziare sistemi e filiere agricole strategiche:

- assimilare i DA ai GAL diversi da LEADER per consentire loro di elaborare e gestire strategie locali multi-fondo. La considerazione – qui riferibile alla metodologia distrettuale – che i DA sono organizzazioni stabili dell'economia locale potrebbe aumentarne l'affidabilità;
- considerare la possibilità di includere i DA tra i destinatari delle misure di sostegno alla cooperazione¹⁹ già previsti per «reti e cluster».

Cogliere queste nuove opportunità significherebbe mettere i DA in una situazione del tutto nuova: poter accedere a finanziamenti programmati per il periodo europeo, così da dare stabilità e concretezza alle progettazioni locali. Proprio quest'aspetto permetterebbe di superare alcuni punti di debolezza evidenziati e consentirebbe di disporre di sistemi di monitoraggio e valutazione comuni e costanti nel medio periodo; usufruire dei risultati della valutazione e monitoraggio, che sarebbero per la prima volta disponibili, per migliorare la distrettualità in agricoltura, analogamente a quanto fatto per LEADER.

¹⁹ Art. 36 della proposta legislativa di regolamento del FEASR di cui alla COM(2011) 627 definitivo, modificata con la COM(2012) 553 final e attualmente, dopo l'accordo del 26 giugno 2013, oggetto di elaborazione conclusiva per l'approvazione finale dei prossimi mesi.

BIBLIOGRAFIA

- ADORNATO F. (a cura di) (2005): *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, Franco Angeli, Milano.
- AIMONE S. (a cura di), CASSIBBA L., COMINOTTI C., LEZZI R. (2006): *Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte*, in *Quaderni di ricerca*, Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte (IRES), Torino.
- ALBISINNI F. (2002a): *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Quaderni dell'Istituto Giuridico, Università degli Studi della Tuscia, Facoltà di Economia, Viterbo.
- ALBISINNI F. (2002b): *Distretti e contratti di programma in agricoltura*, in *Trattato di diritto agrario* (a cura di L. Costato – A. Germanò – E. Rook Basile), Volume Primo, UTET, Torino.
- ALBISINNI F. (2010): *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in «Agriregionieuropa», n. 20.
- ALBISINNI F. (2011): *Prodotti agro-alimentari e distretti in agricoltura*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, a cura di M. Goldoni – E. Sirsi, Giuffrè, Milano.
- ANGELI L. (2000): *L'atmosfera di Artimino e noi economisti agrari*, in «La Questione Agraria», n. 3.
- ARFINI F., MANCINI M.C., DONATI M. (a cura di) (2012): *Local agri-food systems in a global world. Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle.
- BALDI L., CASATI D. (2009): *Un distretto della quarta gamma? Il comparto che vende tempo libero*, in «Agriregionieuropa», n. 16.
- BARCA F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent report, DG REGIO, Bruxelles.
- BECATTINI G. (2000): «Distrettualità» fra industria e agricoltura, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», settima Serie, vol. XLVI, Firenze.
- BECATTINI G. (2000): «Distrettualità» fra industria e agricoltura, in «La Questione Agraria», n. 2.
- BECATTINI G. (2001): *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, in «La Questione Agraria», n. 1.
- BECATTINI G., BELLANDI M., DE PROPRIS LISA (a cura di) (2009): *A Handbook of Industrial Districts*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA.
- BECATTINI G., BELLANDI M., DEI OTTATI G., SFORZI F. (a cura di) (2001): *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche dell'Italia contemporanea*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- BECATTINI G., OMODEI ZORINI L. (2003): *Identità locali rurali e globalizzazione*, in «La Questione Agraria», n. 1.
- BELLETTI G., MARESCOTTI A. (2007): *Il distretto come strumento di governance per lo sviluppo rurale*, in Rete Leader, *Leader e distretti rurali: sinergie e complementarità*, Biemmegraf Macerata.
- BELLETTI G., MARESCOTTI A. (2010): *Il distretto rurale*, in Pacciani A., Toccaceli D. (a cura di), *Le frontiere dello sviluppo rurale. L'economia grossetana tra filiere e territorio*, Franco Angeli, Milano.
- BELLETTI G., MARESCOTTI A. (2004): *Il distretto rurale: metafora organizzativa e stru-*

- mento di governance, in Hoffmann A. (a cura di), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale: il caso del Parco dei Nebrodi*, Franco Angeli, Milano.
- CARBONE A. (2000): *Mobilità sociale e produzioni di "elite" in agricoltura*, in «La Questione Agraria», n. 2.
- CARMINATI M. (2006): *La legislazione italiana e regionale sui distretti industriali: situazione ed evoluzione*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Vita e Pensiero, Milano.
- CASATI D., BANTERLE A., BALDI L. (1999): *Il distretto agro-industriale del riso*, Franco Angeli, Milano.
- CAVAZZANI A., GAUDIO G., SIVINI S. (2006): *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, INEA, ESI, Napoli.
- CECCHI C., GRANDO S., SABATINI F. (2008): *Campagne in sviluppo. Capitale sociale e comunità rurali in Europa*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- CHAMBON N., MITUȚA A.C., ȘURUBARU N. (2011): *The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development*, in «Notre Europe Policy Paper», n. 50.
- CISILINO F., MARANGON F., TROIANO S. (2010): *Rural quality districts in Italy as a tool of sustainable governance*, Paper for 118th seminar of the European Association of Agricultural Economists, 'Rural development: governance, policy design and delivery', Ljubljana, Slovenia, August 25-27.
- COMITATO DELLE REGIONI (2009): *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni, 80a sessione plenaria, Bruxelles.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988): *The future of rural society*, COM(88/501) Commission Communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July, «Bulletin of the European communities», Supplement 4/88, Bruxelles.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993): *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, COM(93) 700, 5 December 1993, «Bulletin of the European Communities», Supplement 6/93.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001): *La governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., Bruxelles.
- CONSOLATI L. (2003): *Distretti industriali e innovazione tecnologica*, Relazione per Audizione Camera dei Deputati, Roma.
- CONSOLATI L. (2007): *Piccole Imprese e Distretti Industriali. Politiche per lo Sviluppo in Italia e America latina*, F. Angeli, Milano, pp. 187-205.
- CONTI L. (2005): *Le politiche distrettuali della Regione Piemonte*, in «Agriregionieuropa», anno 1, n. 2.
- CONTÒ F., LA SALA P. (2009): *Distrettualizzazione delle attività produttive nello scenario delle leggi finanziarie 2006-09 e del federalismo fiscale: l'esperienza dei Distretti agroalimentari di qualità*, Atti della XXX Conferenza scientifica annuale, AISRE, Firenze.
- CONTÒ F., LA SALA P. (2011): *Approccio territoriale e sviluppo locale. Il programma di sviluppo del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metaponto*, Franco Angeli, Milano.
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P. (2010): *Identità, qualità e competitività dell'area del Pollino: un caso di filiera "atipica" agro-territoriale*, Atti della XXXI Conferenza scientifica annuale AISRE, Aosta.
- CONTÒ F., LA SALA P., PAPAPIETRO P., FIORE M. (2011): *Fiscalità e agricoltura: nuovi strumenti per la competitività dei sistemi agroalimentari. Un modello di intervento in Basilicata*, Atti convegno SIEA, Benevento.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA (2010): *Attuazione dell'approccio LEADER per lo sviluppo*

- rurale*, Relazione Speciale n. 5 //2010 (IT), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussenburgo.
- DE BENEDICTIS M. (2000): *Economia agraria e distrettualità*, in «La Questione Agraria», n. 2.
- DE CASTRO P. (2010): *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Donzelli editore, Roma.
- DE CASTRO P., La Via G., Adinolfi F., Marangon F. (2011): *Il processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria Stato dell'arte e prospettive*, International Agricultural policy, n. 1, Edizioni Informatore Agrario-INEA.
- DE FILIPPIS F. (2000): *Distrettualità e politica agraria*, in «La Questione Agraria», n. 2.
- DE FILIPPIS F. (a cura di) (2012): *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni, Gruppo 2013, Roma.
- DI IACOVO F. (2011): *Governance dell'innovazione nelle aree rurali: un'analisi interpretativa del caso dell'agricoltura sociale*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- DI IACOVO F. e SCARPELLINI P. (2006): *La governance delle aree rurali: una introduzione critica*, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S., *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*.
- FAZIO V., RICCIARDI A. (a cura di), (2008): *Il distretto della pesca di Mazara del Vallo. Una buona pratica di cooperazione tra aziende internazionali*, Franco Angeli, Milano.
- FRANCO S., PANCINO B. (2008): *Definizione e individuazione dei distretti biologici: alcune riflessioni introduttive*, in «Agriregionieuropa», anno 4, n. 12.
- GAROFOLI G. (2006): *La governance delle politiche di sviluppo rurale*, in «Agriregionieuropa», anno 2, n. 6.
- GAROFOLI G. (2011): *La "governance" dello sviluppo locale nelle Langhe*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- GOODWIN M. (1998): *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*, in «Journal of rural studies», 14 (1), pp. 5-12.
- GULISANO G., MARCIANÒ C. (a cura di) (2008): *I distretti rurali in Calabria*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Dipartimento di Scienze e tecnologie Agro-forestali e Ambientali, ed. Kalit.
- HANER D. (2009): *Local development fostering territorial cohesion*, International conference "Future of cohesion policy", Praga 26-27 march 2009, Atti..
- HOFFMANN A. (a cura di) (2008): *I distretti rurali in Sicilia*, Università Di Palermo, Dipartimento di Economia dei Sistemi Agro-forestali, ed Fotograf, Palermo.
- HOFFMANN A. (2009): *Il modello delle politiche agricole*, Franco Angeli, Milano.
- IACOPONI L. (1988): *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura*, in «Rivista di Economia Agraria», n. 4.
- IACOPONI L. (2000): *Distrettualità agricola: una difficile (e breve) navigazione tra opposti paradigmi economici*, in «La Questione Agraria», n. 4.
- IACOPONI L. (2002): *Dal distretto agricolo al distretto rurale*, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nell'economia post-industriale*, Franco Angeli, Milano.
- INTESA-SAN PAOLO (2011): *Economia e finanza dei distretti industriali*, Rapporto annuale – n. 4, Servizio Studi e Ricerche, Milano.
- SFORZI F. (a cura di) (1989): *I mercati locali del lavoro*, a cura di F., Istat- Irpet, Franco Angeli Milano.
- ISTITUTO PER LA PROMOZIONE INDUSTRIALE (2008): *I distretti individuati dalle Regioni*, IPI, Roma.
- JAMBES J.-P. (20001): *Territories apprenants*, LHarmattan, Paris.
- JESSOP R. (2006): *Governance, fallimenti della governance e meta-governance*, in Cavazzani

- A., Gaudio G., Sivini S., *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*.
- JOUEM M. (2012): *Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise*, in «Notre Europe Policy Paper», n. 52.
- KLEIN J.-L., HARRISON D. (2010): *L'innovation sociale*, Presse de L'université du Québec, La Delta I, Québec.
- LADU L. (2007): *Per un sistema regionale dei distretti rurali*, Comune di Ozieri (SS), www.regione.sardegna.it/documenti/1_95_20090909103036.pdf.
- LIZZI R. (2009): *La sfida della governance nella politica di sviluppo rurale*, in «Agriregionieuropa», anno 5, n. 16.
- MAIZZA A. (a cura di) (2011): *I distretti agroalimentari nel contesto globale. Un'analisi del territorio pugliese*, Franco Angeli, Milano.
- MANTINO F. (2008): *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Bologna.
- MANTINO F. (2011): *Developing a territorial approach for the CAP. A discussion paper*, IEEP.
- MANTINO F. (2012): *Les propositions de l'UE pour le développement rural après 2013: le bon compromis entre innovation et conservatisme ?*, in «Les brefs de Notre Europe», n. 31, gennaio.
- MARANGON F. (a cura di) (2008): *Studio di fattibilità per il riconoscimento del distretto rurale della bassa pianura friulana*, CCIAA di Udine, paper.
- MASINI S. (2001): *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, «Diritto e Giurisprudenza Agrariae dell'Ambiente», anno X, n. 9/10.
- MONTLEONE A. (2006): *La sfida delle nuove politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea*, in «La Questione Agraria», n. 2.
- MONTRESOR E., PECCI F., PONTAROLLO N. (2011): *Distretti agroalimentari di qualità e processi di governance locale: due regioni a confronto*, in «Agriregionieuropa», anno 7, n. 24.
- OECD (2006): *The new rural paradigm: policies and governance*, OECD Publications, Paris.
- OSSERVATORIO EUROPEO LEADER (1999): *La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER. Innovazione in ambiente rurale*, Fascicolo n. 4, maggio.
- OSSERVATORIO NAZIONALE DISTRETTI ITALIANI (2011): *II Rapporto*, Roma.
- PACCIANI A. (1997): *Il progetto "Maremma Distretto Rurale d'Europa"*, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 1997, vol XLIV, Industrie Grafiche Fiorentine, Firenze.
- PACCIANI A. (2002): *Funzioni sociali dell'agricoltura e nuovi strumenti di intervento pubblico*, XXXIX Convegno SIDEA, «Nuove tipologie dell'impresa nell'agricoltura italiana», 12-13 settembre, Firenze.
- PACCIANI A. (2002): *Il Distretto rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 2002, settima serie, vol. XLIX, Industrie Grafiche Fiorentine, Firenze.
- PACCIANI A. (2003): *La Maremma Distretto Rurale: un nuovo modello di sviluppo nella consapevolezza della propria identità*, Editrice Il mio Amico Grosseto.
- PACCIANI A. (2005): *I fattori dello sviluppo: Distretto rurale della Maremma*, in *Il mosaico dello sviluppo territoriale in Toscana: la Provincia di Grosseto*, Grafiche Martinelli, Bagno a Ripoli Firenze.
- PACCIANI A. (2007): *Distretti rurali ed agroalimentari di qualità: il manifesto di Matera alla luce delle nuove politiche di sviluppo rurale. Osservazioni e proposte*, in *Assemblea del 20 Marzo*, Roma.

- PACCIANI A. (2010): *Governance dello sviluppo rurale a livello locale: quali prospettive dall'esperienza distrettuale*, in «Agriregionieuropa», anno 6, n. 20.
- PACCIANI A., MARESCOTTI A., BELLETTI G. (2004): *Il distretto rurale del Polesine*, Provincia di Rovigo, www.distrettorurale.it/uploads/distretto_rurale.pdf.
- PACCIANI A., TOCCACELI D. (a cura di) (2010): *Le frontiere dello sviluppo rurale. L'economia grossetana tra filiere e territorio*, Franco Angeli, Milano.
- PACCIANI A., TOCCACELI D. (2011): *Territorio, imprese e istituzioni nella PAC oltre il 2013: l'agricoltura grossetana di fronte a nuovi scenari*, «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», Anno 2010, Serie VIII, vol. 7, Tomo II, Industrie Grafiche Fiorentine Firenze.
- PALEGIO S. (2007): *Agricoltura e Sviluppo Rurale e Politica regionale dell'Unione Europea. Profili concorrenti nella programmazione e nella pianificazione dei territori rurali*, Franco Angeli, Milano.
- PASCA RAYMONDO M. (2007): *Quale futuro per le politiche di coesione e di sviluppo rurale?*, in «Agriregionieuropa», anno 3, n. 11.
- PASCA RAYMONDO M. (2011): *Il futuro dell'agricoltura europea: un ruolo unico e isostituibile*, Prolusione al 258° anno accademico, Accademia dei Georgofili, Firenze.
- PESCE A. (2009): *Sistemi e strumenti per rafforzare la competitività nell'agro-alimentare*, Quaderni ReteLeader, INEA.
- PETROVICH B., MANZONI P. (2010): *I distretti agricoli nella Regione Lombardia*, Rete Rurale Nazionale, CSR Roma.
- PIERI R., PRETOLANI R. (a cura di) (2011): *Il sistema agroalimentare della Lombardia. Rapporto 2011*, Franco Angeli, Milano.
- PIERI R., PRETOLANI R. (a cura di) (2012): *Il sistema agroalimentare della Lombardia. Rapporto 2012*, Franco Angeli, Milano.
- REGIONE ABRUZZO, AGENZIA REGIONALE SERVIZI SVILUPPO AGRICOLO (1999): *Il distretto agroindustriale della Marsica*, Grafiche Di Censo, Avezzano.
- REGIONE ABRUZZO, ARSSA (1999): *Il distretto agroindustriale della Marsica*, Grafiche di Censo Avezzano.
- RETE LEADER (2007): *LEADER e distretti rurali*, Working Paper INEA, Biemmegraf, Macerata.
- RETE RURALE NAZIONALE (2010): *L'esperienza dei distretti rurali ed agroalimentari in Calabria. Evoluzione normativa ed iniziative proposte per un nuovo modello di governance e di sviluppo delle aree rurali*, Rete Rurale Nazionale 2007. 2013 – Italia, Roma.
- SECCO L., DA RE R., PETTENELLA D., CESARO L. (2010): *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, «Agriregionieuropa», anno 6, n. 23.
- SEGATORI R. (2007): *Governance e politicità*, in Segatori R. (a cura di) (2007), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*, Vol. II, *Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*.
- SFORZI F. (1987): *L'identificazione spaziale*, In Becattini G. (ed.) - *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- SFORZI F., MANCINI F.C. (2012): *A Reinterpretation of the Agri.Food System and its Spatial Dynamics through the Industrial Districts*, in Arfini F., Mancini M.C., Donati M. (a cura di), *Local agri-food systems in a global world. Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle.
- SOTTE F. (2012): *La politica di sviluppo rurale*, in De Filippis F. (a cura di), *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni, gruppo 2013, Roma.

- SPAMPINATO D. (2009): *Analisi tecnico-economica dei distretti agroindustriali rilevanti in Sicilia*, in Basile F., Foti V.T., Spampinato D., Timpanaro G., *Nuovi strumenti di governance per lo sviluppo del sistema agroalimentare e delle aree rurali alla luce dell'evoluzione delle politiche agricole comunitarie e nazionali*, Università degli studi di Catania.
- SPAMPINATO D., TIMPANARO G. (2012): *La competitività dei sistemi produttivi territoriali in Sicilia: alcuni casi studio per un'analisi dei distretti agroalimentari*, in «Economia e Diritto Agroalimentare», n. 1.
- TARANGIOLI S. (2006): *I distretti rurali e agroalimentari di qualità*, in «Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali», n. 24, INEA Roma.
- TARANGIOLI S. (2008): *Rural and quality food districts as governance instruments: the Italian experience*, WP presentato alla Conferenza Europea "Europe's rural areas in action. Facing the challenges of tomorrow", Cipro, 16-17 ottobre.
- TARANGIOLI S. (2010): *I contratti di filiera*, in Storti D., Zumpano C., *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi. Rapporto 2008-2009*, INEA-OPS.
- TARANGIOLI S. (2011): *La progettazione integrata nelle colline del Medio Friuli*, in Seminario Nazionale su: *Politiche, istituzioni e sviluppo rurale: come migliorare i processi di governance*, Rete Rurale Nazionale, Roma.
- TOCCACELI D. (2006): *Il Distretto rurale della Maremma: 1996-2006. Come si forma un Distretto rurale*, in «Agriregionieuropa», anno 2, n. 6.
- TOCCACELI D. (2010a): *Le nuove relazioni tra città e campagna: l'anello di congiunzione delle politiche territoriali?*, in «Agriregionieuropa», anno 6, n. 20.
- TOCCACELI D. (2010b): *Lo sviluppo rurale dopo il 2013: imprese competitive in territori competitivi*, in «Mondo Agricolo», n. 5.
- TOCCACELI D. (2012): *Dai distretti alle reti. I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Rete Rurale Nazionale, CSR, Roma.

Una ricerca che fa chiarezza sulla distrettualità in agricoltura

Desidero anzitutto ringraziare l'Accademia e l'amico Alessandro Pacciani per questa opportunità di riflessione condivisa e la dottoressa Daniela Toccaceli per il bel volume sui *Distretti in agricoltura*.

Il volume costituisce un passaggio assai significativo e rilevante, in un percorso di ricerca che considera in prospettiva nuova e originale il tema della *distrettualità in agricoltura*.

In questo senso il libro si propone non come conclusione di un lavoro, ma piuttosto come primo consolidamento di modelli, strumenti e categorie, e dunque come risultato e insieme necessaria premessa per nuove indagini che di questo primo consolidamento potranno giovare. In altre parole: un *restatement in progress*, che già nel titolo apre a diverse possibili interpretazioni e a esiti in qualche misura provocatori rispetto alle categorie sin qui consolidate.

Basti pensare alla possibile relazione *dai distretti alle reti*: per gli economisti e gli studiosi di scienze sociali, *distretti* e *reti* sono connotati entrambi da una forte dimensione relazionale. E anche per i giuristi il paradigma dell'accordo, della convenzione, in altre parole del *contratto*, quale fonte privata di regolazione della relazione intersoggettiva fra imprese, costituisce elemento identitario forte, connotante entrambe queste aree di esperienza.

Ma dal punto di vista disciplinare, *distretti* e *reti*, non sono la stessa cosa per il diritto.

Esplorare la possibilità di coniugare e far dialogare analisi economica e analisi giuridica, modelli di incidenza sul reale, e modelli istituzionali e di *governance* è dunque il pregio indubbio di questo volume.

All'interno di questa prospettiva, vorrei proporre due o tre sintetiche chiavi

* Università della Tuscia, Dipartimento di studi umanistici e sociali

di lettura, utilizzando una formula propria di studiosi di altre aree, ma che mai come in questo caso appare appropriata: siamo innanzi, in questo lavoro, a una lettura del *testo* (normativo) e congiuntamente del *contesto* (istituzionale, produttivo, economico).

La lettura del *testo* ci conduce lungo un sistematico e ordinato percorso di indagine di quanto è accaduto sul piano dell'intervento disciplinare, con l'esplicito intento di fermare la complessità.

Il primo capitolo è intitolato: "un quadro giuridico in costante evoluzione".

Io sarei stato forse meno generoso rispetto agli interventi legislativi, che si sono sin qui succeduti. Il titolo del capitolo volge in positivo una legislazione spesso alluvionale e disordinata, che l'Autrice del volume rilegge in un quadro ricostruttivo in qualche misura unitario.

Chi segue il mondo delle imprese in agricoltura o nell'agroalimentare, sa bene che una delle prime esigenze dichiarate è quella di trovare un punto fermo di stabilità disciplinare, all'interno di sabbie mobili in continuo movimento. In questo senso il tentativo di sistematicità proposto nel libro offre al lettore un primo e significativo approdo.

Lungo il medesimo versante, si pone il problema della ricostruzione di un quadro definitorio specifico.

Questa mattina il collega Adinolfi osservava: «Avrei piacere se questo volume ci desse le definizioni, perché non sono chiare le distinzioni disciplinari tra distretto rurale, distretto agroalimentare, sistema produttivo locale, agenzia di governo».

Il quesito sembra posto ai giuristi, perché il loro mestiere è anzitutto quello di dare le definizioni.

Occorre però intendersi su ciò di cui stiamo parlando, considerato che tra economisti e giuristi, quando parliamo di definizioni, intendiamo cose diverse.

Per noi giuristi le definizioni sono imperative, spettano a chi ha il compito di costruire il sistema: il legislatore, e in questo ambito anzitutto il legislatore dei grandi Codici, dal Code Napoleon al nostro Codice Civile, poi gli altri legislatori un po' più modesti degli ultimi anni, oppure alcune Corti Supreme centrali.

Non a caso, della nostra Corte di Cassazione si dice che ha la funzione di nomofilachia, vale a dire quale di dichiarare e stabilire il contenuto esatto delle disposizioni normative.

Gli economisti, invece, fanno riferimento prevalente – se capisco bene – a definizioni stipulative, sulle quali si trova un'intesa e un accordo.

Non sono dunque termini omogenei né nei contenuti né nei presupposti; e questo spiega la difficoltà di intendersi anche quando si discute di distretti.

In questo volume c'è, anzitutto, un riuscito tentativo di ricostruzione delle definizioni imperative, a partire dal *testo* della ben nota normativa sui distretti industriali del 1991.

Ciò aiuta nella rilettura del *contesto* dell'esperienza regionale, che punta sull'altro versante, della definizione stipulativa.

Quali sono le origini della normativa sui distretti industriali del 1991, citata già nelle prime pagine del volume? Questa normativa ha preso atto di un fenomeno nascente di autorganizzazione di imprese collocate in una relazione di prossimità geografica e culturale – fenomeno individuato, osservato, e descritto da Becattini – e ha legittimato questo insieme di imprese unitariamente e collettivamente intese a stipulare contratti di programma con le Regioni.

Cosa chiedeva, alla sua origine, il distretto industriale? Era nato prima di qualunque definizione imperativa del legislatore, era stato individuato dagli studi degli economisti ben prima che dalla sensibilità dei politici, e aveva semplicemente bisogno di un legislatore che lo legittimasse a contrattare come soggetto collettivo, e dunque a porsi, quale soggetto privato auto-organizzatosi, in una relazione paritaria con le Regioni. Non eravamo in presenza di soggetti di natura e composizione mista pubblico-privato, quali quelli disegnati dalla successiva legislazione regionale. I protagonisti dei distretti industriali al loro nascere erano esclusivamente soggetti privati.

Oggi alcune parole vanno di moda, semplificazione, delegificazione, privatizzazione, e quant'altro, ma bisogna intendersi sui contenuti effettivi e non soltanto declamatori di queste espressioni. Nei primi anni '90 del secolo passato, si prendeva atto della crescente domanda di forme nuove di organizzazione della relazione fra imprese e fra imprese e Pubblica Amministrazione e si assegnavano nuovi spazi alla auto-organizzazione dei privati. Nel corso del decennio successivo la normativa di settore, opportunamente ricordata nel volume, ha ampliato le forme organizzative ammesse: inizialmente il modello esclusivo era quello dei consorzi; in prosieguo il modello vincolante dei consorzi è stato sostituito da forme organizzative libere, la cui struttura era lasciata interamente alle scelte dei soggetti privati.

Come ben ricorda il volume – rispondendo a un bisogno di chiarezza e di risistemazione – origine e finalità dei provvedimenti normativi degli anni '90 era dunque la valorizzazione di una possibile partecipazione, non individuale ma collettiva, ai meccanismi di programmazione locale dell'economia, attraverso la legittimazione alla stipula di contratti di portata generale.

Che cosa è accaduto negli anni successivi?

Il volume propone un'analisi delle varie esperienze regionali degli anni di fine e inizio secolo, attraverso un'ampia serie di dati di riferimento.

Ne risulta che le Regioni hanno ben presto cominciato a "pasticciare" il quadro disciplinare, imponendo forme giuridiche obbligate, fissando modalità organizzative e operative, stabilendo chi doveva essere il "rappresentante del distretto", sicché ne risultava un rappresentante scelto dall'esterno e non un rappresentante espresso dalle dinamiche associative interne.

Ne risulta, con evidenza, un *continuum* nell'intervento regionale, attraverso passaggi apparentemente non molto significativi ciascuno per sé solo considerato, ma che nel loro insieme esprimono un progressivo passaggio dal *contratto* alla *istituzione*.

Istituzione nel senso a essa attribuito dalla nostra cultura politica prevalente, che considera le istituzioni come soggetti necessariamente pubblici, perché ciò che non è pubblico, da questa cultura molto diversa da quella cultura anglosassone, non è considerato idoneo a svolgere funzioni di governo di interessi collettivi.

La lettura dei diversi capitoli del libro, dall'analisi generale a quella di dettaglio, ben rende conto dei ripetuti interventi sui temi della programmazione negoziata.

L'indagine svolta, prima ancora che l'utilizzo della parola *distretto* in agricoltura, investe le forme distrettuali e i metodi distrettuali emersi all'interno della disciplina sulla programmazione negoziata, non a caso partendo dal Mezzogiorno, cioè dalle aree interessate da strumenti originali di sostegno in ragione della loro dichiarata debolezza strutturale.

Un altro dato, che emerge dall'analisi proposta nel volume, è il richiamo all'esperienza francese del *pays*.

Negli interventi di questa mattina è stata richiamata l'esperienza spagnola, ma anche quella francese è un'esperienza assai significativa, importante e certamente anteriore. C'è infatti un dato di straordinario interesse nell'esperienza francese sul *pays*: l'adozione di una legislazione sulla gestione del territorio rurale, che nel 2000 addirittura apre il testo del nuovo *Code Rural*.

In questi ultimi mesi abbiamo sentito parlare da più parti, anche in sede politica e governativa, della necessità di normative sull'uso dei suoli; i francesi, che spesso ci anticipano sui temi legati a un governo sostenibile ed equilibrato dello sviluppo, già dal secolo passato avevano chiara la necessità di adottare nuovi assetti e nuove gerarchie in tema di uso dei suoli agricoli.

Sicché questa legislazione francese del 2000, introdotta (non casualmente) nei primi articoli del *Code rural*, esprime la consapevolezza che la valorizzazione e la tutela della destinazione agricola dei suoli non sono altra cosa ri-

spetto alla generale normativa sull'agricoltura; non investono un oggetto che per sua natura appartiene all'urbanistica, ma esprimono l'esigenza di un uso del territorio coerente con le sue vocazioni produttive.

Seguo sempre con grande interesse gli interventi del professor Scaramuzzi sul Notiziario dell'Accademia dei Georgofili, e condivido appieno le sue considerazioni, lì ove, ancora di recente, ha sottolineato che *l'agricoltura è territorio* e l'agricoltura fa uso corretto del territorio secondo la logica che lo governa e la tecnica del tempo; sicché è antiscientifica e antistorica ogni pretesa che intenda vincolare per il futuro gli usi produttivi e agricoli del territorio alle tecniche del passato.

Tutto questo nella legislazione francese sui *pays* è presente fin dal 2000.

Avendo lavorato, sul finire del secolo passato, con il gruppo che ha elaborato i materiali che sarebbero stati parzialmente ripresi nei decreti di orientamento del 2001, posso dire che per la definizione di distretto rurale poi inserita all'interno del Decreto Legislativo n. 228 del 2001 ci eravamo ispirati proprio alla disciplina francese in materia di *pays*.

Sicché, la formula che oggi troviamo nell'art. 13 del decreto legislativo n. 228 del 2001 – formula che risponde, almeno sul piano della definizione giuridica, ad alcuni dei quesiti di questa mattina – largamente riprende la definizione di *pays* lì ove dispone che «si definiscono distretti rurali, i sistemi produttivi locali, caratterizzati 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».

Ma c'è un ulteriore elemento importante, emerso questa mattina nell'intervento del presidente della Provincia di Grosseto, che opportunamente ha sottolineato: «In fondo la nostra esperienza è stata un'esperienza fondamentale: noi vendiamo Maremma, perché il nome Maremma è forte».

Il legislatore francese aveva colto anche questo profilo, e istituendo i *pays*, aveva istituito anche il *label du pays*, lo *stendardo* (come dicevamo nel gruppo di lavoro per i decreti di orientamento), o la *bandiera*, perché non si tratta di un semplice marchio: è qualcosa di più, è l'*elemento identitario del territorio*.

Si tratta allora di capire se e in che misura tutto questo si ritrovi nella legislazione più recente, statale e regionale.

Da qui l'indagine sul *contesto*, anzitutto regionale, anch'essa presente nel volume che oggi ci è stato presentato.

Su che cosa ci apre le porte questa parte del volume? Beh anzitutto sul *contesto regionale* e su un altro aspetto, strettamente connesso all'evoluzione del quadro disciplinare, che è abitualmente compreso sotto il nome di “*reti*”.

Anche in tema di *reti* c'è stata, specialmente in questi ultimi anni, una legislazione alluvionale e disordinata, pur se mossa da ottime intenzioni.

Ancora assai di recente, con un Decreto legge del dicembre 2012, si è consentito che il contratto di rete possa essere stipulato da più imprese, senza necessità di dar vita d un nuovo e distinto soggetto dotato di personalità giuridica.

Si torna dunque al tema della libertà delle forme, al riconoscimento per via legislativa di una possibilità di auto-organizzazione, con una serie di esiti analiticamente illustrati nel volume: di tipo fiscale, amministrativo, di programmazione contrattata su base territoriale e così via.

Questa mattina «Il Sole 24 Ore» riferiva alcuni dati numerici: sono già stati stipulati 523 contratti di rete, coinvolgendo 2803 imprese. Parliamo ovviamente di contratti di rete in generale, non soltanto nel settore agricolo, o meglio agroalimentare o agroindustriale, ma ne emerge evidente l'attenzione verso lo strumento del contratto, del negozio, dell'autorganizzazione.

Si tratta di interventi legislativi importanti, che si collegano a novità che vanno maturando sia sul piano europeo che sul piano nazionale.

Quanto al livello europeo, occorre riconoscere che l'attuale Parlamento Europeo ha giocato e sta giocando un ruolo significativo nell'esercizio dei nuovi poteri che il Trattato di Lisbona gli ha attribuito in materia di Politica Agricola Comune.

Sul piano nazionale occorre sottolineare due dati: uno del Legislatore del 2001, che ha introdotto una straordinaria novità nella definizione di impresa agricola, riconoscendo che l'impresa agricola può essere impresa agricola, anche se svolge soltanto una delle fasi della cura del ciclo biologico; l'altro del più recente legislatore sui contratti di rete e di distretto.

Una fase per sé sola non porta il prodotto sul mercato, ma il legislatore di orientamento del 2001 ha riconosciuto la rilevanza di un reticolo di relazioni, che sono anzitutto territorialmente e localmente stabilite, ma che sono anche di altro tipo, attraverso le quali si compie quell'intero ciclo produttivo agrario, che una volta era murato nei confini del fondo.

La definizione di impresa agricola del 2001 tiene conto del radicamento territoriale, ma libera l'impresa dai confini del fondo, e con ciò stesso costituisce il presupposto dei più recenti interventi sui *distretti* e sulle *reti* in agricoltura.

L'esperienza regionale è stata molto varia e Daniela Toccaceli nel volume ne dà atto, sottolineando che nello strumentario giuridico di cui oggi disponiamo, abbiamo questi nuovi strumenti contrattuali che possono essere usati con fantasia: le reti, le imprese di fase.

Che cosa sta accadendo sul piano comunitario? Non mi soffermo qui ad analizzare le novità del Regolamento sullo Sviluppo Rurale del 2005, che ha previsto partenariato e partecipazione necessaria dei soggetti locali in tutte le fasi di elaborazione, adozione, implementazione e controllo, dei piani di sviluppo rurale.

C'è stato un impegno innovativo del Legislatore comunitario dello Sviluppo Rurale, consapevole che non basta erogare risorse finanziarie, non basta neanche individuare gli assi, ma occorre intervenire direttamente sul procedimento e sui protagonisti dell'innovazione nelle zone rurali.

Queste considerazioni ci portano al legame sempre più stretto fra il nostro ordinamento e quello di fonte europea.

L'art. 117 della Costituzione ci dice che il legislatore nazionale e quello regionale devono rispettare i vincoli dell'ordinamento comunitario, dunque non solo i Trattati, ma più in generale i vincoli che derivano anche dal diritto comunitario derivato.

In questo ambito, nel quale – come ho anticipato – bisogna dar atto al Parlamento europeo dell'attento lavoro svolto, emerge con profili rilevanti l'ultimo recente Regolamento sul pacchetto qualità.

Il Regolamento sul pacchetto qualità non è una semplice consolidazione della normativa già esistente, ma contiene numerose novità.

Fra queste novità almeno due vanno ricordate in riferimento ai temi sin qui discussi.

Il Pacchetto qualità da una parte, consente che sui prodotti sia apposto, in aggiunta ai segni distintivi della qualità di eccezione, delle DOP e IGP, il segno del territorio; quindi, la *Maremma* già richiamata a questo punto può essere spesa insieme agli altri segni, può presentare unitariamente l'intero territorio.

È una novità importante: da più parti, anche in Italia, si pensava che non fosse consentito aggiungere un segno generale del territorio ai segni delle DOP e IGP, perché si riteneva che la logica di qualità fosse una logica di eccezione di singolo prodotto e non una logica di territorio, per cui poteva essere tutelata la castagna del monte tale o il radicchio di tal altro, ma non l'intero territorio complessivamente inteso.

È una novità significativa, che non era presente nel testo originale della proposta della Commissione, ma che è stata introdotta dal Parlamento europeo durante la discussione, a conferma del ruolo del Parlamento dell'attenzione alla dimensione anche locale, territoriale, e dunque *distrettuale* della qualità.

Ma c'è un secondo dato di novità nel Pacchetto Qualità. Faccio qui riferi-

mento all'art. 55, anch'esso introdotto dal Parlamento europeo, che prevede che entro il 4 gennaio 2014 la Commissione presenti una relazione al Parlamento Europea e al Consiglio, sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativa all'agricoltura locale e alla vendita diretta, al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti e delle loro carni.

Che cosa è questa disposizione se non un altro modo di parlare di territorio, di *distretto*, di relazioni tra imprese. Il segno distintivo non è più della singola impresa, azienda o prodotto, ma è un segno distintivo dell'intero territorio.

Mi sembra, per concludere, che su molti versanti, nazionali, regionali ed europei, stiano venendo forti sollecitazioni al cambiamento e all'*innovazione istituzionale in agricoltura*, e che la lettura dei contributi e dei materiali che nel volume sono raccolti potrà fornirci utilissimi strumenti di lavoro.

Quindi, ancora grazie per questo lavoro, Daniela.

Discussione

ALESSANDRO PACCIANI

Ringrazio il professor Albisinni per il suo chiarissimo intervento che ci consente di entrare subito nel merito degli aspetti rilevanti ai fini della nostra riflessione sulle potenzialità e i limiti della distrettualità in agricoltura, alla luce delle prospettive aperte dalla riforma.

Vorrei quindi presentare, anzitutto, i partecipanti alla tavola rotonda:

- Aniello Pietro Torino, vicepresidente della Federazione dei Distretti Italiani e presidente del distretto industriale agroalimentare di Nocera Inferiore – Gragnano;
- Arturo Semerari, presidente ISMEA;
- Alessandro Monteleone, dirigente di ricerca dell'INEA;
- Maurizio Marson, direttore generale di AGRIVENTURE;
- Gérard Peltre, presidente dell'Associazione internazionale RED (Ruralité, Environnement, Développement) e del Movimento Europeo della Ruralità;
- Gianni Salvadori, assessore all'agricoltura della Regione Toscana.

Entriamo subito nel vivo delle questioni legate alla realtà dei distretti che, come illustra bene lo studio, possono aver avuto origine sia dall'applicazione della legge sui distretti industriali, sia dalla legge di orientamento.

Avvocato Torino, lei oggi è qui in rappresentanza della Federazione Italiana dei distretti e in questa veste Le chiedo di dirci quali sono i fattori di successo dei distretti? Tuttavia lei è anche presidente di un importante distretto del Sud, il distretto industriale agroalimentare di Nocera Inferiore-Gragnano e proprio la sua Regione, peraltro, ha messo in cantiere nel 2012 una nuova legge sui distretti agricoli e reti. Quindi mi farebbe piacere che ci dicesse qual-

cosa anche su come nasce questa esigenza di operare anche nel quadro di una legislazione più specifica per la distrettualità in agricoltura, e più in generale, quali interazioni auspica con le politiche di sostegno e con le Istituzioni preposte?

ANIELLO PIETRO TORINO

Grazie a lei professor Pacciani. Ringrazio lei e tutta l'Accademia per questa opportunità, per questo invito. Ritengo che questa giornata di lavoro sia molto interessante.

La Federazione dei Distretti Industriali, come già ampiamente sottolineato dal professor Albisinni, vive da sempre un problema di identità legato alla mancanza del riconoscimento di personalità giuridica, problema che riguarda la quasi totalità dei Distretti che ne fanno parte.

La Legge statale 317 del '91 ha previsto l'istituzionalizzazione dei distretti industriali e le relative politiche, in capo alle Regioni, le quali hanno agito a proprio piacimento, senza seguire una linea comune. Il risultato che è sotto gli occhi di tutti ci ha portato ad avere realtà prive di identità.

A tale proposito ritengo molto utile e interessante il lavoro svolto dalla dottoressa Toccaceli, che mette in evidenza le differenze normative regione per regione.

Per quanto concerne le reti d'impresa, come già evidenziato negli interventi precedenti, bisogna fare un discorso diverso. A tale proposito porto l'esempio del Distretto Industriale Agroalimentare Nocera-Gragnano, che è il distretto che io rappresento. In quel territorio già esiste una rete. Infatti la delibera regionale che lo ha istituito nel '99, non ha fatto altro che normare una rete di aziende esistente. Abbiamo sul nostro territorio tutta la filiera: dal produttore di pomodoro a quello di pasta, la pasta di Gragnano, ai trasformatori, alla logistica, al packaging a chi si occupa di comunicazione, a chi si occupa di esportazioni. Ma questa rete è una rete naturale, è una filiera totalmente diversa dal contratto di rete così com'è stato regolamentato.

Per cui, a mio avviso, anche questa volta si è persa l'occasione di investire i Distretti Industriali di un ruolo di propria competenza e cioè di renderli attori sul territorio per la promozione lo sviluppo e l'attuazione delle reti d'impresa tra aziende private.

In questo modo si sarebbe potuto utilizzare lo strumento distretto per una attività di sua competenza per "statuto" e magari approfittare dell'occasione per risolvere il problema della personalità giuridica.

Qualcuno questa mattina accennava, per l'appunto, alla partecipazione del privato. La partecipazione del privato è fondamentale ed ecco perché noi reputiamo che la legge 317 del '91, a mio modesto parere, era perfetta, oggi, perché poteva dare la possibilità di far nascere un distretto, inteso come distretto privato, che poi attraverso un contratto di programma con le diverse Regioni dava uno sviluppo territoriale omogeneo e di programma.

Il Distretto Industriale Nocera-Gagnano sta cercando di aggirare l'ostacolo, e in che modo? Abbiamo dato l'input alla costituzione di un'associazione, alla quale naturalmente il distretto, che viene identificato a oggi, come ente, non partecipa ma è un'associazione aperta alle aziende, ai professionisti, per dare stimolo al distretto stesso, per poi portare queste idee, queste proposte sui tavoli istituzionali.

Vorrei portare a conoscenza dei presenti che sulla spinosa questione dell'inquadramento giuridico la Federazione, attraverso la Conferenza delle Regioni, ha dato stimolo all'istituzione di un tavolo tecnico, che si tiene a Roma presso la sede della Regione Marche, attraverso il quale si sta cercando di risolvere il problema e a tal punto mi farò sicuramente portavoce presso questa sede di un invito sia a lei dottoressa che al professor Pacciani, perché sicuramente abbiamo bisogno anche di questo confronto, visto l'ottimo lavoro che lei ha svolto.

Inoltre come Federazione abbiamo un'iniziativa in corso molto importante che è stata avviata nel settembre del 2012, e riguarda un processo di fusione, già in atto, tra la Federdistretti e Unioncamere.

Abbiamo ritenuto opportuno integrarci con il sistema camerale, per l'utilità e le maggiori opportunità che si possono avere con le Camere di Commercio e il sistema di Unioncamere, attraverso il braccio operativo di Unionfiliera. Tant'è che già la settimana prossima si terrà un incontro presso Unioncamere a Roma per l'avvio della costituzione della filiera dell'agroindustria, che la stessa Federazione ha voluto definire come "*filiera dell'agroindustria sostenibile*", questo per sottolineare quanto riteniamo importante il tema ambientale.

Per il Distretto Industriale Nocera Gagnano la tutela ambientale, è un aspetto imprescindibile sul quale stiamo lavorando in maniera forte, tant'è che a ottobre scorso abbiamo partecipato al bando Life il cui Capofila è la Scuola Sant'Anna di Pisa. Il progetto presentato in ambito politiche e governance denominato "*PREFER*" mira a dimostrare l'efficacia della metodologia dell'impronta ambientale europea in diversi settori. Il progetto si basa su un approccio d'insieme per la risoluzione dei problemi relativi alle limitate risorse umane e finanziarie comuni a molte piccole e medie imprese. Una serie di

strumenti, mezzi e risorse sarà condivisa con le PMI locali a livello di gruppo al fine di coadiuvarle nell'applicazione della metodologia dell'impronta ambientale e di migliorare la prestazione ambientale dei loro prodotti.

ALESSANDRO PACCIANI

Dottor Semerari: ISMEA, tra le altre sue attività tradizionali, supporta le amministrazioni centrali e territoriali nella gestione di programmi comunitari relativi al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo della pesca (FEP), anche al fine di contribuire al miglioramento della governance istituzionale e delle capacità progettuali e gestionali. In base alla sua esperienza, dal punto di vista delle imprese agricole, quale può essere il vantaggio competitivo derivante dal partecipare a un progetto territoriale e di filiera? E in termini di credito? Ha, in particolare, qualche esperienza di sostegno a distretti in agricoltura di cui può riferire?

ARTURO SEMERARI

Grazie professore. La ringrazio per l'invito e per l'opportunità di affrontare il tema odierno anche correlato all'utilizzo di alcuni strumenti ISMEA, non visti come strumenti singoli rivolti ai singoli agricoltori, come sono percepiti oggi, ma come strumenti che possono essere rivolti a più agricoltori, quindi rivolti a sistemi complessi di distretto o di rete di impresa.

Mi riferisco, in particolare, a due strumenti gestiti da ISMEA: quello della protezione dal rischio di avversità climatiche e quello di accesso al credito.

Questi strumenti vengono visti come interventi, e lo sono ovviamente per i singoli agricoltori, ma possono essere utilizzati anche da una pluralità di soggetti collegati. Già lo si fa in alcuni casi, come prevede del resto la Programmazione di Sviluppo Rurale con i Gruppi di Azione Locale (GAL) e con i Programmi Integrati di Filiera (PIF), ma possono chiaramente essere adottati anche per quanto riguarda programmi di distretti o di reti d'impresa.

Anzi, credo che questi strumenti possano trovare, in questo ambito, un vantaggio maggiore proprio per il settore agricolo: infatti la concentrazione della domanda di questi servizi da parte del mondo agricolo può portare maggiori vantaggi, in quanto aumenta il potere contrattuale della parte che notoriamente è più debole, che è, appunto, quella agricola.

Per quanto riguarda il primo aspetto, quello della difesa dalle calamità

naturali, quindi gli interventi assicurativi e riassicurativi, ISMEA interviene attraverso il Fondo di Riassicurazione sui singoli interventi assicurativi e il Mipaaf con contributi sui premi con disponibilità finanziarie sia dal Fondo di solidarietà nazionale e, da qualche anno, anche dalle misure previste dallo Sviluppo Rurale.

È interessante l'evoluzione della normativa per la prossima programmazione: con l'introduzione dei fondi mutualistici che possono essere costituiti dagli agricoltori sia direttamente sia attraverso l'intervento del sistema assicurativo, si rafforza il sistema di difesa degli agricoltori stessi.

Questo è un passaggio molto importante, perché oggi ci troviamo davanti ad alcune situazioni singolari. Prendiamo, ad esempio, una cooperativa con molti associati che si assicurano singolarmente per le calamità naturali. In caso di danni da calamità chi è stato danneggiato ed è assicurato viene risarcito dall'assicurazione, chi non ha avuto la calamità ci perde perché la cooperativa ha dei costi fissi che, a quel punto, deve andare a distribuire su meno conferimenti. Quindi, l'assurdo è che viene penalizzato chi, in campagna, non ha avuto il danno.

È evidente che un sistema assicurativo, che mira a coprire la cooperativa in generale, ovvero un sistema associato di agricoltori, permette non solo una riduzione dei costi delle coperture, ma anche una effettiva miglior copertura del sistema produttivo interessato da eventi avversi.

Finalmente anche la Commissione Europea, anche su chiara indicazione da parte della Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo, ha cominciato ad affrontare il problema della gestione del rischio in agricoltura. Nella bozza della nuova PAC vi è infatti un interessante, anche se perfettibile, strumento di gestione, cioè la possibilità di costituire fondi mutualistici da parte degli agricoltori con finanziamenti U.E.

Abbiamo, poi, l'enorme problema dell'accesso al credito. Enorme soprattutto in questi tempi di credit crunch, divenuto in questi ultimi due anni particolarmente grave, particolarmente problematico. L'ultimo anno è stato veramente molto preoccupante.

È chiaro che i sistemi aggregati di accesso al credito non possono che migliorare la possibilità di accedere a condizioni migliori. ISMEA rilascia diverse forme di garanzia per favorire l'accesso al credito da parte delle imprese agricole e alimentari, gestendo gli interventi per il rilascio delle garanzie dirette e delle garanzie sussidiarie rivolte, anche in questo caso, alle singole imprese. Nulla vieta, e anzi lo facciamo, che si possa intervenire con sistemi aggregati, quindi con pacchetti di imprese, che si occupano e che operano in un determinato distretto o che operano a varie fasi in un programma di rete.

La valutazione di un sistema complesso e articolato di imprese non può che migliorare la possibilità di accesso al credito perché si dà anche alle banche, e non solo a ISMEA che rischia concedendo le garanzie, un portafoglio più equilibrato e quindi meno rischioso.

Ci sono inoltre nuovi strumenti, come i finanziamenti erogabili dal Fondo di credito, fondo regolato dall'articolo 64 del Decreto Liberalizzazioni, che a breve, dopo la firma del Decreto Interministeriale, dovrebbe diventare operativo.

Il fondo permette a ISMEA di erogare dei finanziamenti in collaborazione con il sistema bancario, favorendo un flusso di capitali privati sulle operazioni. Si interviene, quindi, con l'emissione di finanziamenti in parte pubblici, in parte emessi dal sistema bancario, per concedere direttamente alle imprese un finanziamento completo. Mentre oggi accade spesso che le singole imprese si trovino in difficoltà: infatti un agricoltore che vuole realizzare un progetto con il cofinanziamento dei fondi europei per lo sviluppo rurale deve, da un lato avviare le pratiche con la Pubblica amministrazione per ottenere il Decreto di finanziamento da parte della Regione, e dall'altro iniziare la trattativa con la banca per ottenere un mutuo che copra la quota a carico. Soprattutto in alcune Regioni del Mezzogiorno può accadere che le imprese, sprovviste di mezzi propri e con necessità di accedere ai finanziamenti, abbiano difficoltà ad accedere a questo credito. Con questo meccanismo del Fondo Credito riteniamo di poter agevolare e superare questa difficoltà.

Un altro strumento, già operativo, è il Fondo di investimento nel capitale di rischio.

Attraverso il Fondo, ISMEA può intervenire negli investimenti sia come socio di minoranza per supportare la capitalizzazione, la crescita ma anche lo start-up delle piccole e medie imprese che operano nel settore agricolo, agroalimentare, della pesca e dell'acquacultura, sia come, ed è ancor più interessante, socio di minoranza alla costituzione di fondi che investono nelle singole imprese del settore, siano esse S.r.l. o S.p.A.

La costituzione di un fondo rivolto a un distretto o un fondo rivolto a una rete d'imprese può permettere di fare degli interventi sistemici sul territorio, interventi che hanno, ovviamente, una ricaduta ben più rilevante dei singoli interventi puntiformi effettuati sulle singole imprese.

L'evoluzione di questi strumenti è già prevista. Il problema è più una sensibilità e un'attenzione a utilizzare a pieno questi strumenti da parte delle Regioni, ma soprattutto da parte delle organizzazioni agricole e delle imprese agricole. Tema sicuramente non semplice da trattare perché il fattore davvero limitante all'impiego di questi nuovi strumenti è l'individualità degli imprenditori agricoli.

Solo con queste possibilità di intervento ritengo si possa agire in maniera più diffusa e sistematica sia per quanto riguarda alcuni territori sia per alcune produzioni e soprattutto quando la prospettiva per i prossimi anni sarà quella di produrre sempre più per l'esportazione, poiché i consumi interni sono stagnanti e non ci si può che rivolgere all'estero, ma per esportare bisogna essere strutturati in maniera ben diversa. Grazie.

ALESSANDRO PACCIANI

Dopo questi interessanti contributi, è comunque necessario tornare ad approfondire qualche profilo di carattere aziendale e lo facciamo con Maurizio Marson, direttore generale di AGRIVENTURE, un Istituto specializzato nel credito all'agricoltura che va a coprire un vuoto di cui l'agricoltura ha sofferto per molti anni. Lei ritiene che i progetti imprenditoriali che si inseriscono nella progettazione territoriale siano più facili o tecnicamente più difficili da sostenere sia da parte dell'impresa che dell'istituto di credito? Può affermare che un distretto è il luogo in cui più facilmente nasce l'innovazione anche attraverso la creazione di network o reti?

MAURIZIO MARSON

Grazie, professore. E grazie all'Accademia dei Georgofili per l'invito. Agri-venture, che rappresento, è la società del Gruppo Intesa Sanpaolo specializzata nella consulenza del settore dell'Agribusiness. Il nostro Gruppo ha poco meno di 200.000 imprese agricole, che vanno dalla piccola impresa agricola all'agroindustria.

Che cosa stiamo facendo in quest'ambito per sostenere e far crescere il tessuto economico? Ci muoviamo lungo due direttrici: il sostegno alle necessità correnti delle imprese compreso le necessità finanziarie, ma curiamo anche la prospettiva strategica che secondo noi le imprese del settore devono affrontare. E su quest'ultima parte che intendo attaccare da subito qualche considerazione che ritengo importante.

Innanzitutto qual è lo scenario che abbiamo dinnanzi?

Ci troviamo di fronte a una popolazione che è in aumento, abbiamo una stima di 2 miliardi di persone in più per il 2050 con un raddoppio del fabbisogno agricolo; abbiamo un sistema agricolo europeo in profondo deficit, come l'Italia del resto, abbiamo le superfici a coltura, 1,5MLD Ha, che sono

incrementabili ma non in Europa. Come si può pertanto soddisfare il nuovo fabbisogno di prodotti alimentari? Per l'Europa non c'è che una via, l'aumento di produttività delle imprese agricole.

Inoltre, se guardiamo agli scenari dei consumi alimentari ci sono diversi clusters emergenti, abbastanza definiti. Quello che può interessare in maniera maggiore l'Italia è la tendenza che vede nei prodotti legati alla qualità e alla tradizione un forte interesse da parte delle famiglie benestanti. Le stime ci danno già oggi l'esistenza di 300 milioni di persone ricche (Cina, Brasile, India, Russia) in continua crescita (sono attese ulteriori 60 milioni di nuove famiglie ricche nel prossimo quadriennio) che tenderanno sempre più ad acquistare per esempio la pasta non solo in base alla qualità merceologica del prodotto ma facendo attenzione e ricercando quei prodotti che si caratterizzano per la zona di produzione di trasformazione, zona che deve poter dire qualcosa sotto il profilo della storia, della cultura e della tradizione.

Quindi lo scenario ci dà due must: l'aumento di produttività e il potenziale dei prodotti di qualità legati al territorio in chiave di domanda estera.

In Italia sotto il profilo della produttività abbiamo un problema che è quello della piccola dimensione delle nostre imprese agricole. Un aumento di produttività, come quello che noi dobbiamo realizzare, non si sposa bene con la dimensione piccola. È possibile che noi possiamo quintuplicare la dimensione media (inferiore a 8 ha pro-capite, mentre Francia e Germania sono ben oltre 30 ha e gli USA sono a 200 ha) nel giro di 2 anni? Secondo la nostra valutazione no.

Come possiamo allora realizzare una crescita della produttività e, quindi, elevare il reddito alto dell'impresa agricola, partendo da una situazione di frazionamento? O dobbiamo arrenderci e riconoscere che il nostro sistema è destinato a essere progressivamente emarginato dal mercato?

Il nostro punto di vista è che la via da seguire sia quella di coniugare la dimensione piccola, che di per sé è un handicap, con la ricerca della qualità affiancata dal valore del territorio e della tradizione, dove il collante è la filiera che parte dalla produzione, passa per la trasformazione e termina con la distribuzione orientata all'esportazione.

Lo diceva il professor Albisinni, che richiamava il territorio in relazione anche a quell'interessante concetto, che è stato introdotto nella qualità. La qualità oggi di per sé non riesce a essere discriminante: un prodotto di qualità riescono a generarlo molti Paesi, mentre non si riuscirà a creare un prodotto di qualità legato al territorio al di fuori del territorio stesso, ma questo deve avere valore per il consumatore e deve essere percepito dallo stesso. E il territorio e la tradizione in Italia ci sono, sia sotto il profilo culturale, di immagine

e di qualità e tradizione dei prodotti tipici.

Per questo il futuro su cui siamo impegnati è di spingere le nostre imprese a ideare progetti e in cui si riescono a realizzare delle filiere, in cui si possa mantenere la dimensione media-piccola, ma all'interno della filiera si possa generare un prodotto in quantità opportune per presidiare mercati in espansione, che viene presentato al consumatore con un accoppiamento tra qualità, territorio e tradizione.

Su questo noi siamo impegnati e devo dire anche grazie ai colleghi che sono presenti sul territorio tutti i giorni. Il nostro Gruppo Intesa Sanpaolo ha più di 5.000 sportelli, e siamo organizzati in modo tale che su ogni Regione abbiamo una serie di specialisti Agriventure che parlano con le imprese e stimolano idee e progetti. La Direzione Generale di Agriventure segue i progetti più importanti.

Prima dei soldi, vengono i progetti. Se ci sono progetti validi i soldi si trovano. Senza progetti possiamo investire tutti i soldi che vogliamo, ma alla fine l'impresa si dovrà arrendere.

Contiamo oggi più di 60 specialisti Agriventure dai quali nascono progetti concreti di filiera in cui la piccola impresa agricola, che non potrebbe altrimenti sostenere da sola perché la sola l'attrezzatura agricola o l'investimento per il ciclo produttivo richiede un impegno esorbitante rispetto le proprie possibilità.

Quindi, questo è il nostro impegno quotidiano.

Quali strumenti utilizziamo? Non solo i finanziamenti alle imprese ma anche la consulenza di progetto, a partire dalle forme in cui le imprese possono dialogare. Dai distretti al contratto di rete d'impresa che, recentemente, è stato ampliato e reso utile allo scopo. Si citavano negli interventi precedenti circa 500 contratti di rete, certo posso dirvi, perché alcuni li ho seguiti, che la maggior parte di questi sono della prima generazione, cioè dei contratti di rete dove c'era solo uno scambio di conoscenze, quindi, non c'era né un organismo comune di gestione della rete con personalità giuridica, né spesso il fondo comune. In questi casi l'idea comune è debole e si limita ad alcuni aspetti del processo delle singole imprese partecipanti. La rete effettiva intesa come nuova impresa non c'è, non ha personalità giuridica, non si può iscrivere, non può fatturare...? Questo si è creato anche per una limitatezza dell'impianto normativo, recentemente superata.

Lasciamo stare gli aspetti fiscali che a nostro avviso non sono centrali ma semplicemente un aiuto al progetto, quello che conta è l'idea di impresa che gli imprenditori vogliono condividere insieme. Oggi finalmente abbiamo un quadro giuridico che ci consente di lavorare in tal ambito. Non solo è stato

precisato per che le reti che non hanno personalità giuridica per le obbligazioni originate dal fondo comune risponde solo il fondo comune e quindi la rete ha in un certo senso la soggettività giuridica di rappresentare i partecipanti alla rete.

Ma soprattutto che le reti oggi possono avere personalità giuridica, sono un soggetto che può iscriversi al registro delle imprese, hanno responsabilità limitata al patrimonio. Può la rete essere titolare di diritti (per esempio immobili), può assumere personale. In pratica è un nuovo modello di esercizio dell'impresa con il vantaggio che si può definire la sua operatività in modo molto flessibile.

Che differenza c'è rispetto a costituire una società? Che qui abbiamo dei margini di flessibilità molto più ampi, perché possiamo disegnare qualunque tipo di soluzione all'interno dei partecipanti alla rete. Sempre ricordando che lo strumento giuridico viene dopo. Prima è l'idea che deve essere condivisa tra gli imprenditori, anche prima di capire la finanziabilità.

Sotto il profilo del quadro giuridico degli aiuti e sostegno noi auspichiamo che la PAC, anche in un'ottica di ridimensionamento, possa dedicare al secondo pilastro, i Piani di Sviluppo Rurale essenzialmente, maggiori spazi perché è in questo ambito che si possono sostenere progetti di rilancio della produttività del sistema agroindustriale, in primis attraverso lo stimolo dei processi di creazione di filiere, quindi, sostanzialmente di aggregazione virtuale che possa generare maggiore competitività e, quindi, maggiore produttività all'interno della filiera.

Partiamo dai progetti, quindi non dai soldi, questi si trovano, come i contributi sempre graditi.

Mi fermerei qui sottolineando la necessità di orientarci tutti assieme verso queste linee strategiche in cui far decollare le nostre imprese e il nostro sistema economico.

Grazie.

ALESSANDRO PACCIANI

Ringrazio il dottor Alessandro Monteleone che questo pomeriggio interviene in luogo del direttore generale dell' INEA prof. Manelli che non ha potuto raggiungerci. Dottor Monteleone, INEA ha dato un importante contributo al diffondersi di esperienze di governance territoriale in Italia, soprattutto in alcune Regioni. Sulla base di questa ricca esperienza, quali sono le testimonianze che può riferirci e le raccomandazioni che vorrebbe fare per un buon

uso della governance in agricoltura? E rispetto alla ricerca, pensa che la situazione così variegata che presenta il Paese in tema di Distretti, possa meritare ormai un approccio più strutturato e sistematico? E quali ritiene che possano essere le linee più interessanti da seguire nel prossimo futuro?

Oltre al profilo micro, la distrettualità offre uno spunto di riflessione molto interessante anche rispetto a un approccio territoriale allo sviluppo rurale, che in Italia è certo meno generalizzato che in altri Paesi dell'Unione Europea, ma che riveste un'importanza sempre maggiore anche nella visione di Bruxelles.

ALESSANDRO MONTELEONE

Il mio breve intervento si concentrerà sul ruolo ricoperto dall'INEA nell'ambito degli studi e ricerche relativi alla politica agricola comune, con particolare riferimento a tutte quelle attività relative allo studio della loro "governance".

Non posso che partire dalla collaborazione che ha visto coinvolti ricercatori dell'Istituto e il gruppo di ricerca del prof. Alessandro Pacciani e della dott.ssa Daniela Toccaceli, che ha rappresentato per noi non solo un'importante occasione di ricerca e messa a fattor comune di risultati e riflessioni, ma anche un'opportunità di fare "rete" sul tema della "governance" territoriale, nel cui ambito l'Istituto è ormai da qualche decennio un punto di riferimento, sia per quanto riguarda gli aspetti più strettamente legati alla ricerca, sia nelle attività di supporto al Ministero e alle Regioni relative alla definizione e all'attuazione della politica di sviluppo rurale e alla sua declinazione territoriale.

Se vogliamo, questa "specializzazione" è propria del mandato istituzionale che prevede il nostro supporto al Ministero, alle Regioni, per l'attuazione delle politiche agricole, siano queste collegate alla politica nazionale, al primo pilastro della PAC o allo sviluppo rurale. In questo ultimo ambito, in particolare, sono numerosi i nostri studi che cercano di comprendere quali siano gli strumenti di "governance" che possono rendere più efficace l'attuazione delle politiche.

Quello che emerge chiaramente da molte delle attività condotte dall'Istituto è come sul tema della "governance" delle politiche, in particolare a livello territoriale, non esista una ricetta unica e molto debba essere adattato alle caratteristiche delle politiche che finanziano gli interventi, così come alle caratteristiche del territorio e al sistema di relazioni esistenti tra i diversi attori coinvolti.

Ne emergono conseguentemente modelli diversi, spesso innovativi, che possono essere efficaci a livello nazionale, regionale e locale. Una parte della

conoscenza acquisita dallo studio di questi modelli di “governance” trova la sua naturale collocazione nelle attività della Rete Rurale Nazionale che, con l’obiettivo di migliorare capacità programmatica e progettuale, la trasferisce con attività di supporto, animazione, informazione e formazione agli attori locali, da intendere non solo come quei soggetti attuatori del LEADER o di altre forme di progettazione locale (progetti integrati di filiera, progetti integrati territoriali, ecc.), ma anche come quei soggetti che a livello nazionale e regionale pensano e disegnano le politiche. Da sottolineare nuovamente come i risultati emergenti dagli studi sulla “governance” non possano essere interpretati come il modello assoluto su cui adattare una strategia di sviluppo locale, ma soluzioni innovative da adattare alle diverse realtà territoriali.

A nostro avviso, tuttavia, c’è qualcosa che accomuna tutte queste esperienze: l’approccio partenariale, cioè la capacità degli attori di lavorare insieme e di fare emergere dal basso le proprie esigenze. E questo vale, sia per approcci che riguardano strettamente l’attuazione della politica di sviluppo rurale (le già citate esperienze LEADER o dei PIF), ma anche in altri contesti, si pensi ad esempio al caso dell’OCM ortofrutta dove all’interno o attraverso le OP, un gruppo di attori realizzano in forma partenariale le strategie di sviluppo del proprio settore, valorizzando le risorse di un territorio di riferimento, organizzando il comparto e dandosi un’identità.

Un secondo aspetto comune è la capacità di valorizzare quelle risorse endogene, quei valori del territorio, giocando su di essi come leva fondamentale dello sviluppo.

Ultimo elemento, non indifferente, è rappresentato dalla capacità di proporre delle soluzioni di sviluppo innovative, dove innovativo non va inteso come concetto assoluto (es. la tecnologia, lo sviluppo di un prodotto o il modello organizzativo che nessuno ha mai sperimentato), ma come la capacità di proporre qualcosa di nuovo e di diverso su cui promuovere lo sviluppo di quel particolare contesto d’intervento.

Concludo qui il mio intervento, ringraziando come INEA e come Rete Rurale Nazionale tutti coloro che hanno preso parte all’iniziativa di oggi e ne hanno garantito il successo, con l’auspicio di avere ulteriori occasioni di lavoro comune.

ALESSANDRO PACCIANI

Oltre al profilo micro, la distrettualità offre uno spunto di riflessione molto interessante anche rispetto ad un approccio territoriale allo sviluppo rurale,

che in Italia è certo meno generalizzato che in altri Paesi dell'Unione Europea, ma che riveste un'importanza sempre maggiore anche nella visione di Bruxelles.

Gérard Peltre, presidente di RED e del Movimento europeo per la Ruralità, fino allo scorso anno è stato anche Presidente del comitato consultivo per lo sviluppo rurale della Commissione. Da tempo, sostiene con forza che i territori rurali – e non solo le città – devono essere interpretati come POLI DI SVILUPPO, capaci di portare un effettivo contributo alla crescita della società e al raggiungimento degli obiettivi che l'Unione Europea si è posta con la strategia Europa 2020. A che punto siamo? Può dirsi soddisfatto della direzione presa dalla riforma delle politiche comunitarie e dall'attuazione che sta prendendo nei vari Paesi? E cosa ne pensa del ruolo che la distrettualità in agricoltura può giocare in Italia nei prossimi anni, al pari di altri strumenti in uso in Europa, come dimostrato dalla ricerca presentata stamani? E dal suo punto di vista quant'è importante che prosegua la ricerca su questi temi?

GÉRARD PELTRE

En synthèse, je pourrie dire que les territoires ruraux sont des pôles de développement et d'innovation mobilisés pour la réussite des objectifs la stratégie 2020 de l'U.E., qui misent sur le développement local intégré conduit par les acteurs locaux. En autres mots qu'ils sont « *Des terres d'entrepreneurs et de cohésion sociale qui font naturellement face, sans jamais céder à la désespérance, aux défis imposés par les crises et les mutations économiques* »

La crise détruit des activités et des emplois et affecte le moral d'un nombre croissant d'acteurs économiques, de décideurs, de citoyens... Ce pessimisme, qui gagne du terrain, conduit ici ou là à un repli sur soi propice à la montée des extrémismes...

Les territoires ruraux ont quant à eux, de longue date, montré qu'ils savaient trouver des solutions, souvent novatrices, pour relever les défis économiques et sociaux qui s'imposent sans jamais céder à la désespérance !

C'est ce qui fut à l'origine, en France au début des années 1980, du mouvement pour le développement local et les Pays : Un territoire de solidarité porté par un projet territorial intégré de développement co-construit et mis en œuvre par tous les acteurs locaux.

Alors porté par l'Association nationale pour le développement local et les Pays (dont je fus le premier président), plusieurs lois et politiques publiques en matérialiseront la reconnaissance opérationnelle dès 1984.

C'est cette même approche, qui avait déjà inspiré les P.I.M (*programmes intégrés méditerranéens*) et fondé l'initiative LEADER, qui est aujourd'hui proposée par la commission Européenne pour la période 2014 - 2020 : Un cadre stratégique commun pour le FEDER, le FEADER, le FSE, le FEAMP, qui préconise le développement territorial intégré dans le cadre de CLLD.

L'association internationale Ruralité-Environnement-Développement (R.E.D.) s'inscrit dans cette démarche depuis sa création en 1980.

Son action, en faveur de la reconnaissance des territoires ruraux en pôles de développement et d'innovation, porte en particulier ce sens.

Je vais souligner en particulier trois aspects.

La première : Miser sur les territoires ruraux en les reconnaissant en pôles de développement et d'innovation.

En synthèse on peut dire : « Les territoires ruraux n'ont pas besoin de soins palliatifs, ils sont bien vivant ! Ils ont besoin de reconnaissance pour que leur énergie créatrice soit au mieux valorisée au profit du développement équilibré des Régions. »

Les territoires à dominante rurale représentent à l'échelle de l'union Européenne 91 % du territoire, accueillent 56 % de la population, génèrent 43 % de la valeur ajoutée totale et proposent 55 % des emplois.

Ils sont rarement appréciés et reconnus à cette juste valeur !

C'est le moment d'inverser ce constat. Les défis, qui s'imposent à tous les Etats membres et régions de l'UE, nécessitent que l'ensemble des potentiels puissent être mobilisés pour y répondre.

Les propositions de la commission Européenne nous y invitent. Elles sont actuellement en négociations avec les états membres et le parlement Européen.

Il s'agit alors de faire apparaître la diversité des territoires ruraux en territoires d'avenir.

Il suffit d'observer le foisonnement des initiatives portées par les territoires et acteurs ruraux pour se convaincre de cet enjeu...

Les territoires et les acteurs ruraux sont souvent des « innovateurs » qui ouvrent le chemin !

Il convient ainsi de les inviter, au même titre que les pôles urbains, en partenaires porteurs de solutions, en créateurs de valeur ajoutée et d'emploi, pour le développement équilibré des Régions.

Bon nombre de territoires s'inscrivent déjà, partout en Europe, dans cette voie. C'est notamment le cas :

- De la Maremma dans cette belle région de Toscane. Je ne détaillerai pas la dynamique de développement engagée. Elle est ici bien connue.

- De ma commune de Lachaussée (Dans le Parc Naturel Régional de Lorraine à 40 Km de Metz). Elle jouit d'un environnement naturel remarquable grâce aux nombreux étangs créés au moyen âge (dont le grand étang de Lachaussée 350 Ha). Nous avons localement considéré que ce patrimoine, né de l'activité piscicole, devait être valorisé, tout en le préservant, pour le développement local. Nous y développons ainsi un pôle d'innovation et de compétences centré sur la valorisation de la biodiversité et la prévention des invasions biologiques : Recherche et développement en partenariat avec des pôles de recherche, pôle de formation et de sensibilisation, accueil d'entreprises d'ingénierie, développement d'une filière de production de plantes indigènes des espaces aquatiques régionaux pour la restauration des milieux naturels, la dépollution des eaux...

Un projet intégré de développement durable et une convention entre la Région Lorraine, la commune de Lachaussée, l'établissement social d'aide par le travail pour handicapés (propriétaire du grand étang), le Parc Naturel Régional de Lorraine servent de cadre au développement du pôle.

Les mesures d'inventaire et de protection du site servent de cadre et de référence qualitative au pôle d'innovation et de compétence. Le site des étangs de Lachaussée est (notamment à l'initiative de la commune) :

- Inscrit à l'inventaire national des sites (paysage) depuis 1982. Le paysage, façonné, au fil du temps, par l'activité des communautés humaines, abrite la biodiversité. Le préserver c'est aussi protéger la biodiversité.
- Inscrit à la convention internationale de Ramsar.
- Pour 3000 des 5000 en zone Natura 2000
- En réserve naturelle régionale sur le 600 Ha du cœur de site
- Du pôle Matéria NOVA dans un territoire rural du Hainaut Belge.

Il s'agit d'un pôle d'innovation, adossé à un centre de recherche développement (en réseau avec plusieurs centres de recherche) implanté localement: Sa principale activité est orientée vers le développement d'emballages plastics biosourcés : valorisation de sous produits voire déchets agricoles

- Du Pays de Montmédy en Meuse (F), à proximité de la Belgique et du Grand Duché de Luxembourg.

Ici, c'est la restauration du patrimoine bâti qui sert de vecteur de développement durable

Un patrimoine bâti, public et privé remarquable existe de part et d'autre de la frontière. Il impose aux collectivités locales et propriétaires privés des charges importantes pour sa conservation. Les territoires ruraux de cet espace transfrontalier s'étaient déjà, sous l'égide de la communauté de communes du

Pays de Montmédy organisés, dans le cadre d'un pôle d'excellence rurale et d'un projet Interreg, pour en assurer une valorisation touristique.

Il s'agissait maintenant de faire de sa restauration un gisement d'activité et d'emplois.

Un partenariat a été, pour ce faire, noué entre le pôle d'innovation technologique national « Restauration des patrimoines bâtis » de Troyes et la communauté de communes.

Un pôle de compétences transfrontalier en restauration du patrimoine bâti y est ainsi en cours de développement. Il prend notamment appui sur une stratégie co-construite avec les acteurs locaux.

L'atelier « impact économique du patrimoine » que je présidais lors du forum du Patrimoine à la Villette en 1988 avait déjà clairement fait apparaître :

- Qu'il existait, notamment en Europe et en Amérique du Nord, des gisements d'activités important autour de la restauration qualitative du patrimoine bâti
- Qu'il était essentiel de capitaliser et dynamiser, par l'innovation, les savoir-faire d'excellence pour répondre aux besoins du marché et stimuler l'emploi.
- Dans le territoire de Fourmies Trélon, en Pays de Sambre-Avesnois (Région Nord Pas de Calais - F).

Ici c'est du développement d'un pôle d'innovation et de compétence transfrontalier de la Pierre qu'il s'agit. La stratégie de développement prend appui Sur le projet intégré de développement du territoire de Fourmies – Trélon et s'inscrit dans les orientations de la charte du Pays de SAMBRE- AVESNOIS et du parc Naturel Régional de l'Avesnois.

Un partenariat « Fondateur » a été scellé avec le pôle d'innovation technologique national des métiers de la pierre de RODEZ (Aveyron – F).

Le pôle prend appui sur l'outil numérique nouvelle génération de taille et façonnage de la pierre. Il a pour finalité le développement de nouveaux produits principalement orientés vers :

- le mobilier urbain (luminaires, bancs...)
- L'aménagement et l'agencement de la maison : escalier sur voûte Sarra-sinne, mobilier de cuisine et bains
- La performance énergétique des constructions en pierre
- ...

Il s'organise autour : D'une plateforme d'expérimentation et de recherche développement, un pôle de formation et de vulgarisation, l'accueil d'entreprises...

Plusieurs partenariats opérationnels sont par ailleurs scellés : Institut supérieur de design de Valenciennes (Nord – F), Institut du patrimoine Wallon...

- En Alsace dans la vallée de la Doller et du Soultzbach. Il s'agit d'une vallée de montagne située entre Mulhouse et le Ballon d'Alsace.

Ici c'est du développement d'un pôle numérique en haute Alsace qu'il s'agit.

L'opération est portée par la communauté de communes de la Doller et du Soultzbach.

Le projet qui est développé dans le cadre d'un pôle d'excellence rurale :

- S'adosse au projet de développement durable de la Vallée.
- Est implanté en haute Vallée au pied du Ballon d'Alsace.
- S'articule autour d'un télé centre, de salles de travail et de Visio conférence; d'une pépinière et hôtel d'entreprise (Accueil de télé Doller, une télé de Pays, d'entreprises d'ingénierie...).
- Est raccordé, par la fibre optique au réseau à très haut débit de la Région Alsace : 100 MBts au pied de Ballon d'Alsace

Il s'agit ici, au-delà des entreprises accueillies au centre, de favoriser l'implantation de résidents entrepreneurs sur toute la vallée et en particulier en haute vallée.

Les coopérations entre universités installées dans les villes et les territoires ruraux « pôles de développement et d'innovation » précités y sont normales et incontournables.

Il faut donc ainsi, pour mobiliser tous les potentiels, sortir du cliché de l'opposition rural – urbain ou de la considération que se ne sont que les grandes villes qui structurent le développement des Régions.

Il faut donc inscrire dans les stratégies de développement et d'aménagement durable des régions :

- Que les villes et les territoires ruraux ont des rôles complémentaires à tenir dans le développement des régions en s'appuyant sur leurs spécificités propres.
- Qu'il convient d'organiser des interrelations fortes et équilibrées entre pôles urbains et pôles ruraux pour stimuler l'innovation (technologique et sociale), la création de valeur ajoutée, d'emplois...

C'est l'orientation politique que défend R.E.D., de longue date, dans les débats européens, et notamment dans ceux que la future programmation européenne suscite au sein de la Direction générale Regio.

L'expérimentation RURBAN conduit par la DG Regio à l'initiative du parlement Européen porte en elle ce sens.

Domage qu'elle ne soit pas communiquée et soutenue, à sa juste valeur,

dans les débats Européens, nationaux et régionaux qui entourent la nouvelle programmation.

La 1^{ère} conférence d'étape de ce projet, qui a été organisée les 15 et 16 novembre 2012 à Metz a apporté des témoignages intéressants sur les capacités des territoires ruraux à interagir avec les centres urbains pour répondre aux enjeux de la stratégie 2020.

Les coopérations se font, dans tous les exemples identifiés, entre territoires urbains et ruraux portés par des stratégies locales intégrées de développement où les initiatives locales et de l'entrepreneuriat sont stimulées.

La deuxième : Stimuler et accompagner l'entrepreneuriat dans les territoires ruraux : une stratégie connexe pour ériger les territoires ruraux en pôle de développement.

En autres mots : « Les conditions de la réussite »

Le projet intégré de développement de chaque territoire doit porter la stratégie d'accueil et d'accompagnement des entrepreneurs.

Conçu comme un véritable projet d'entreprise, construit et mis en œuvre avec les acteurs locaux. C'est, comme déjà indiqué, dans ce cadre que les initiatives doivent être stimulées.

Quelques recommandations et opérations à engager :

- Prévoir l'installation d'une plateforme d'accueil et d'accompagnement des porteurs de projet et initiatives en veillant à ce que toutes les forces institutionnelles et professionnelles en présence soient au service de la réussite du projet de chaque entrepreneur
- Veiller à la mobilisation convergente des acteurs et investissements publics et privés. Il est indispensable de montrer aux acteurs privés d'un territoire qu'ils sont partie intégrante des enjeux de son développement. Les approches participatives pour l'élaboration des projets de développement doivent, en particulier, porter ce sens. C'est aussi comme cela que la mobilisation de l'épargne des habitants au service du développement local pourra être facilitée. Il n'est pas toujours nécessaire d'avoir recours à des outils compliqués. J'en ai fait l'expérience.
- Faire évoluer le rapport à l'échec. Le fait de porter un regard distancié sur la possibilité de l'échec, peut être un facteur de stimulation de l'entrepreneuriat. L'échec doit être positionné en accident possible de parcours inhérent au fait d'entreprendre. Les territoires doivent alors se doter d'outils d'accompagnement adaptés des porteurs de projet pour l'éviter.
- Négocier avec les financeurs une nouvelle appréciation du risque d'entreprendre en territoire rural. Le risque d'investir y est régulièrement surévalué. Cette appréciation peut freiner l'entrepreneuriat. C'est en particulier le

cas pour les petits projets dont le risque statistique est jugé important par les financiers. Il appartient, là, à chaque collectivité de prendre l'initiative de réunir l'ensemble des acteurs concernés (institutions, banquiers...) autour de l'objectif de réussite du projet porté par un entrepreneur donné. Il peut aussi s'agir pour elle de s'engager en partenaire de l'entrepreneur dans le montage et le suivi de son projet voire de sa mise en œuvre. De nombreuses solutions existent : capital risque, société coopérative d'intérêt collectif, plateformes d'accompagnement à l'innovation...

- Prévoir l'installation d'une plateforme de formation développement.

On peut mettre en évidence, autour de ce concept, des exemples anciens et dont on parle trop peu. C'est en particulier le cas de l'ADEFPAT (Elle est notamment à l'origine de la relance de la coutellerie à Laguiole. Plus de 140 emplois créés localement aujourd'hui) ou de l'ADEPFO en France dans le sud-ouest.

Cet « outil » de formation développement porte des innovations économiques et sociales qui ailleurs pourraient être jugées à risque voir à la réussite improbable. Elle valorise, depuis plus de 20 ans, des crédits européens, nationaux ou régionaux au service de l'accompagnement d'entrepreneurs investis dans des territoires de projet. C'est avec des outils de ce type, qui offrent à un porteur de projet un accompagnement individualisé (acquisition de compétences complémentaires sur le métier et en gestion, suivi de croissance de l'entreprise ou du projet...), que l'on stimule l'entrepreneuriat, que les limites de l'échec sont repoussées en fin de compte le risque minimisé. Dans ces dynamiques, tous les acteurs locaux, y compris les banquiers, sont mobilisés sur la réussite des projets.

La condition sine qua non étant la cohérence avec le projet de territoire.

Il faut aussi pour stimuler l'initiative et accompagner l'entrepreneuriat :

- En diffuser la culture chez les habitants et acteurs des territoires en positionnant notamment les établissements scolaires en partenaires de ce challenge et des enjeux de développement ;
- D'unir l'ensemble des acteurs de la chaîne de soutien au développement intégré des territoires autour d'une connaissance partagée des mécanismes et enjeux du développement local intégré et de l'entrepreneuriat. Il s'agit là de proposer des dispositifs qui permettent une formation partagée des cadres administratifs des institutions concernées

La troisième : Miser, en écho aux propositions de la commission Européenne, sur le développement de politiques publiques d'accompagnement au développement intégrées des territoires : Le cadre stratégique commun et le dispositif CLLD en perspective.

Le dispositif LEADER en a ouvert la voie

Il s'agit dans les faits d'une combinaison entre le concept du développe-

ment local développé en France et du concept Anglo-Saxon du partenariat public/privé.

LEADER 1 en développant la notion d'agence de développement était un exemple d'outil à favoriser.

Il convient alors aujourd'hui :

- De soutenir la proposition de la commission en faveur du développement territorial intégré et de son outil de mise en œuvre préconisé, le CLLD
- De veiller à ce que les régions ou les états membre proposent bien cette approche dans des politiques publiques adossées aux PO des différents fonds communautaires du cadre stratégique commun.
- De soutenir, dans un contexte de tension sur les financements publics, la reconnaissance des financements privés en cofinancements nationaux. Leader l'a déjà fait. Un amendement du parlement Européen va d'ailleurs dans ce sens. Le renoncement aux cofinancements privés limite l'impact du développement des initiatives privées.

C'est ainsi que l'élan d'innovation et de développement, créateur de valeur ajoutée et d'emploi, qui est constaté dans bon nombre de territoires ruraux de l'UE se confirmera et même s'amplifiera.

ALESSANDRO PACCIANI

Assessore Gianni Salvadori, a lei il compito di portare la voce della Regione in questa intensa giornata. Da parte del Laboratorio GAIA e quindi dell'Accademia dei Georgofili a nome del presidente Franco Scaramuzzi, le esprimo sentiti ringraziamenti per il supporto della Regione Toscana allo svolgimento della ricerca presentata questa mattina.

Restando sul tema della Giornata di studio, mi permetto di sottoporle alcune questioni: nel corso del 2012 è stato riconosciuto in Toscana il quinto distretto rurale. Si ritiene soddisfatto della legge regionale vigente? e della sua applicazione? In particolare, ritiene che i distretti – come già le filiere con i PIF – potrebbero, o avrebbero potuto, contribuire di più a migliorare l'efficienza e l'efficacia della spesa del PSR in Toscana?

GIANNI SALVADORI

Desidero intanto ringraziare il professor Pacciani per l'invito, il professor Scaramuzzi, il dottor Pasca Raymondo, per la loro presenza fino a stasera e per

l'attesa dell'intervento del sottoscritto. La mia vuole essere soltanto una riflessione a voce alta su alcune delle questioni che il professor Pacciani ci poneva.

Riguardo alla prima, io sono tra quelli convinti che occorra ripartire dal territorio, non tanto e non solo per il mondo agricolo, quanto per affrontare le tematiche di sviluppo complessivo del nostro Paese.

Chi pensa che qui arriverà qualcuno che con la bacchetta magica e portando risorse (che non so dove possano essere prese), decida di reinvestire in Toscana per il suo sviluppo, ho l'impressione che si illuda.

Per di più non è la storia della Toscana, come sottolineava il professor Albisinni citando l'opera del professor Becattini, la nostra storia si fonda e si consolida intorno all'idea dei distretti.

Sviluppo partendo dal territorio, dove c'è necessità di avere, da un lato strumenti per organizzare questa libertà che va a svilupparsi nel tessuto locale, fatta di intrecci tra impresa e realtà della coesione sociale; dall'altro ho l'impressione, che questo fenomeno abbia bisogno della presenza di una certa effervescenza all'interno del territorio, che noto essere, come dire, oggi un dato non troppo presente.

Devo dire, per l'altra faccia della medaglia, che mi ha meravigliato la reazione effervescente delle imprese toscane successiva all'azione di lancio in Toscana dell'esperienza dei progetti integrati di filiera, cui faceva riferimento il professor Pacciani.

E, quindi, da un lato sono a dire che vedo una carenza nello sviluppo, diciamo, autonomo (uso ancora la parola libero), di queste esperienze, dall'altro, mi accorgo che se queste esperienze sono opportunamente stimulate producono una vivace reazione.

È a questa necessità cui, credo, dobbiamo obbligatoriamente trovare e dare risposte, attraverso "contratti di rete" che vedo più flessibili, magari più adatti al momento socio economico attuale.

La giornata di oggi verte sulla nascita o lo sviluppo di strumenti sui distretti: vediamo come.

Seguendo il dibattito, mi veniva in mente un bel libro che non c'entra nulla con l'agricoltura, che si intitola *Lo scafandro e il volo della farfalla*, in cui si narra l'esperienza di una persona che ha gravi condizioni di disabilità e che sogna di correre, sostanzialmente. Ed è questa la metafora con la quale vedo un po' le nostre normative: le nostre condizioni che insistono sulla realtà spesso rappresentano uno scafandro impedendoci di correre.

Con il dottor Chiostrì abbiamo avviato una riflessione per la nascita in Toscana di un distretto o un cluster agroindustriale, perché – non si meravigli il dottor Pasca Raymondo – in Toscana il distretto agroindustriale ancora non esiste.

Alla fine abbiamo cambiato strada. Perché se dovevamo battere la strada della nascita di un distretto agroindustriale ci saremmo impantanati in una serie di norme burocratiche, addirittura di viscosità che non ci avrebbero portato a raggiungere l'obiettivo.

Abbiamo bisogno di strumenti sì, ma, come dire, flessibili, leggeri, che diano modo alle imprese di incrociarsi, di incontrarsi e di raggiungere tra di loro, grazie anche al ruolo dell'istituzione, il massimo dell'efficacia possibile all'intervento e, quindi, c'è bisogno di una velocità che, solitamente, questi strumenti non hanno.

Dobbiamo riflettere quindi sull'oggettiva necessità di avere strumenti; ma accanto a questo noi ci daremo una piattaforma per l'agroalimentare in Toscana. L'abbiamo chiamata piattaforma perché almeno non c'è, per il momento, nessuna condizione giuridica che ci dica cosa si deve fare e come lo si deve fare. Riprendendo a ragione l'intervento del professor Albisinni: noi abbiamo bisogno di darci delle regole, tentando di costruire una risposta Toscana a un'esigenza a cui occorre dare risposte, che vediamo accanto alle altre problematiche.

Ripeto: è importante il territorio, l'agricoltura deve essere protagonista di questo sviluppo territoriale perché lo è nei fatti. Nel contempo, però, nel momento in cui andiamo ad affrontare il tema della multifunzionalità dell'agricoltura, se vogliamo che questo tema venga visto per le aziende come sviluppo di un territorio, come diceva l'amico francese, noi dobbiamo disporre di una governance istituzionale tutta diversa da quella che abbiamo fatto fino a oggi. Io noto la necessità di avere un quadro, lo definirei un filtro dal punto di vista agricolo, che vada ad analizzare le normative prodotte dalla Regione, dalla Giunta e dal Consiglio regionale. Questo vale per tutte le tematiche: dall'urbanistica, al paesaggio, alla salute, al turismo, al commercio, mi fermo qui, senza dimenticare il sociale, perché dobbiamo affrontare specificamente le tematiche dell'agricoltura sociale.

Ieri pomeriggio sono venute delle persone a dirmi: «Noi vogliamo fare un agri-asilo». «Bellissima idea», io: «fatela, ma non lo chiamate agri-asilo, perché se lo chiamate agri-asilo, scattano le normative previste, giustamente, per la nascita degli asili nido in Toscana, che obbligano a far cose per cui ti collocano immediatamente fuori mercato». E, quindi, dobbiamo, come dire, tenere ben presenti tutti questi aspetti.

So che è complesso, la vedo molto complicata la governance istituzionale che dobbiamo dare a queste problematiche, ma altrettanto necessaria.

Anche in questo caso, occorre lavorare con un concetto di rete, non saprei come altro definirlo. In Toscana abbiamo avviato un rapporto, definito di cir-

colarità; tutti gli attori allo stesso tavolo con responsabilità diverse, tentando di definire, affrontare, e raggiungere gli obiettivi che abbiamo, e quindi, con ruoli che ci permettano di affrontare le leggi e i relativi testi preventivamente. Vediamo se questa impostazione porta a dei risultati.

Un primo risultato immediato: dopo mesi è stata discussa la nuova Legge regionale urbanistica della Toscana, che spero, vada nella direzione di dare almeno alcune di queste risposte.

Abbiamo inoltre in scadenza il piano paesaggistico regionale da qui alla fine del 2013, altra grande occasione per dialogare su questi temi.

Altra riflessione riguarda una modalità che permetta anche alle istituzioni di ringiovanire da questo punto di vista; per far questo occorre avere fantasia e inventiva. Credo che questo sia uno dei grandi temi che la politica deve affrontare, perché se un'impresa vive tutto questo come solo e unicamente pastoia burocratica, e oggi a mio avviso, anche giustamente, la vive così, abbiamo un esito certo del rapporto tra cittadini e istituzioni. Non c'è bisogno nemmeno di commentarlo è scontato che quello sia il risultato. Dobbiamo quindi innovare anche da questo punto di vista e, partendo da questa idea del territorio, dobbiamo vedere l'obiettivo dello sviluppo come centrale, come punto cardine da cui partire e a cui arrivare. Credo che questo debba essere la nostra bussola.

L'ultima riflessione è sulle reti delle relazioni che occorre attivare. Sono convinto che questo sia un fattore decisivo per lo sviluppo di un territorio. Non è più rispondente alle attese una Toscana che si colloca fuori da percorsi che le permettono di essere dentro alle discussioni europee e non solo, chiudendosi in una sorta di autarchia, pure possibile per un certo periodo.

Noi abbiamo la necessità di dialogare, di confrontarci, di metterci in discussione profondamente come Toscana in quanto tale. Per questo la rete sull'innovazione, a cui faceva riferimento il professor Pacciani, è un aspetto su cui hanno lavorato i nostri dirigenti, è stato, mi sembra, un risultato interessante: sono 18 le Regioni europee che a oggi hanno aderito. Penso di poter dire che la Toscana non debba sentirsi seconda a nessuno in termini di ricerca e di innovazione, anzi, si colloca nella possibilità, nella disponibilità di un confronto vero con tutti, pronta a portare e a ricevere contributi, come sempre. In questo senso vorrei dare al professor Pacciani la nostra disponibilità a utilizzare i canali per le relazioni, ma soprattutto vorrei dirgli che questa cosa deve diventare l'elemento forte su cui la Toscana investe.

Nelle riflessioni che stiamo facendo, dobbiamo ragionare con tanta intensità ma anche con un po' di concretezza: fra i pilastri del nuovo piano di sviluppo rurale, uno sarà sicuramente il tema innovazione e ricerca. Lo sarà in

maniera vera, anche qui tentando di far cose adeguate alla prospettiva futura, questo è quanto mi veniva in mente, rispetto alle riflessioni che ho sentito oggi.

Ringrazio di cuore, aggiungendo che, perché queste cose si possano fare, bisogna affrontare un tema culturale, che è quello di un'agricoltura che sia protagonista. Ancora oggi nel comune sentire l'agricoltura è considerata un pezzo del tessuto socio economico; è il settore primario nel senso deteriore del termine, per troppo tempo è stato considerato così nella riflessione: questo non può andare. Il mondo rurale deve diventare un elemento centrale della discussione, come fa ormai da secoli l'Accademia dei Georgofili che è fondamentale in questo percorso.

Io mi permetto di aggiungere un pezzetto. Lo scorso 19 dicembre abbiamo approvato in Consiglio regionale all'unanimità la legge che istituisce in Toscana la Banca della Terra, con un obiettivo che è quello di far tornare l'agricoltura al centro del dibattito, cosa che, piano, piano, stiamo facendo. Per la seconda volta è stata approvata all'unanimità in Consiglio Regionale una legge riguardante l'agricoltura; la prima, nel 2010, riguardava la legge sull'agriturismo.

Attualmente riceviamo telefonate di persone che ci chiedono come fare, come possono avere i terreni, mentre dall'altro troviamo per il momento persone che cominciano a dirci: «abbiamo terreno, vogliamo metterlo a disposizione».

Comincia quindi gradualmente e con calma a funzionare un percorso che può riportare nella nostra testa, nella testa di ognuno, l'idea di un'agricoltura centrale, perché, lo dico da persona assolutamente inesperta, ma lo vedo, è decisivo che questo accada. Lo è nei fatti, non è nelle ipotesi di un assessore all'agricoltura.

Io vi ringrazio veramente per l'invito e vi auguro buona serata.

ALESSANDRO PACCIANI

Siamo a conclusione di questa Giornata di studio e gli interventi della Tavola rotonda ci hanno segnalato valutazioni di grande interesse per il tema affrontato e che ci consentono di capitalizzare il lavoro di ricerca finora svolto dal Laboratorio "GAIA" dell'Accademia dei Georgofili e di collocarlo nella prospettiva di nuovi e ulteriori approfondimenti. Per delineare la direzione in cui procedere in futuro, si terrà conto di quanto puntualmente rimarcato dall'intervento della dott.sa Romito, e si farà tesoro degli spunti offerti dagli

intervenuti che ringrazio per la loro partecipazione e soprattutto per le loro argomentazioni che derivano da concrete esperienze e da elevate professionalità.

Non c'è dubbio che il tema della distrettualità in agricoltura potrà trovare ulteriori sviluppi in relazione a come la prossima riforma della PAC e delle altre politiche strutturali si concluderà e a come le Regioni le applicheranno. Il percorso di tale riforma è oggi nel punto più delicato, in quanto manca ancora il tassello del bilancio pluriennale e quindi delle risorse che si renderanno disponibili per il prossimo periodo di programmazione.

A Paolo De Castro, che non ha mai fatto mancare nel tempo e in molteplici occasioni la sua presenza e che ricordo, già da Ministro, impegnato nel seguire e sostenere i primi progetti distrettuali nati in agricoltura, affido con piacere il compito di tracciare le conclusioni di questa giornata e di proiettarle nello scenario della riforma della PAC, che sarà ancora impegnata a sostenere la crescita della competitività dell'agricoltura e dei territori rurali italiani ed europei.

Anche a nome del Presidente Scaramuzzi e dell'Accademia lo ringrazio per la sua presenza oggi, in un momento in cui il quadro politico è davvero impegnativo a livello europeo e nazionale.

Conclusioni: a che punto è la riforma della PAC?

Desidero innanzitutto ringraziare Alessandro, grazie ai Georgofili, saluto naturalmente tutti gli amici, a partire dall'assessore Gianni Salvadori, i tanti qui presenti colleghi dell'Università, nonché il professor Albisinni, cui farò qualche riferimento in particolare per quanto ha detto nel suo intervento.

Le parole del professor Albisinni mi portano a una prima considerazione. La codecisione in materia agricola introdotta con il Trattato di Lisbona, se da una parte ha attribuito maggiori poteri al Parlamento europeo, dall'altra ha accresciuto la necessità di tutto il sistema istituzionale, e più in generale del mondo della rappresentanza, a essere maggiormente partecipe.

Il Parlamento europeo è composto da deputati; siamo stati eletti e rappresentiamo territori, ai quali, anche in virtù del sistema elettorale vigente, ci sentiamo fortemente legati. Si tratta, tuttavia, di un legame valido in entrambe le direzioni. Il parlamentare è legato al territorio in cui ha raccolto le preferenze, divenendo, allo stesso tempo, il riferimento per i cittadini di quel territorio per intervenire nella fase di costruzione della norma.

Non voglio dilungarmi in questa sede su uno dei problemi cronici della capacità italiana di influire nelle sedi europee. Tuttavia, senza ombra di dubbio, gran parte dei problemi avuti in passato con la legislazione europea sono nient'altro che la diretta conseguenza di una disattenzione da parte nostra, di una conoscenza della materia in discussione, come si è soliti dire, a giochi fatti.

In tale contesto, la codecisione diviene uno strumento capace di avvicinare i cittadini, le imprese e le istituzioni locali alle decisioni europee. E noi, deputati, cittadini, mondo dell'impresa, istituzioni di vario livello,

* *Presidente della Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo*

dobbiamo sfruttare a pieno le potenzialità che questo nuovo strumento ci offre.

La codecisione rappresenta una novità anche dal punto di vista dei comportamenti dei vari attori coinvolti. Lo dico a tutti voi, cari colleghi, ma anche e soprattutto ai rappresentanti delle istituzioni, e Gianni Salvadori lo sa bene. Mai come in quest'ultimo anno e mezzo abbiamo fatto riunioni con gli assessori all'Agricoltura, a Bruxelles ma non solo. E questo non è un caso, bensì una delle conseguenze dirette del nuovo ruolo che il Parlamento europeo ha acquisito, per l'agricoltura, all'interno del processo decisionale europeo.

Il tema diventa, quindi, organizzare al meglio la partecipazione alla costruzione della norma, prima di tutto attraverso i deputati che siedono in Parlamento, senza nulla togliere al Consiglio. Dall'avvio della Politica Agricola Comune, nel lontano 1962, sino alla modifica dei Trattati introdotta con Lisbona, era il Consiglio che negoziava con la Commissione europea la proposta elaborata da quest'ultima. Oggi a quel tavolo partecipa con pieni e pari poteri anche il Parlamento, dando vita, così, a una sorta di sistema bicamerale. Per questo motivo, Parlamento e Consiglio rappresentano oggi le due camere con cui dobbiamo lavorare per fare in modo che la legislazione europea tenga conto delle esigenze espresse dai nostri territori.

È stato questo lo strumento principale che ci ha consentito, sia nel nuovo regolamento sulla qualità, sia nel cosiddetto "Pacchetto latte", di introdurre una serie di novità significativamente diverse rispetto alla proposta della Commissione. Prendete, ad esempio, il nuovo regolamento sui regimi di qualità. Confrontate cosa ha messo sul tavolo il Commissario Ciolos e cosa alla fine è stato approvato. Vi accorgerete che gli elementi più interessanti e innovativi sono stati introdotti nella fase successiva alla pubblicazione della proposta. Questo è il risultato del lavoro svolto dal Parlamento europeo che ha saputo ben profittare della codecisione.

Il lavoro fatto per i due regolamenti appena citati deve divenire il *modus operandi* dell'Italia nelle sedi UE. Ritengo sia necessario sviluppare e consolidare un sistema che, attivando governo e deputati, sia capace di cogliere a pieno le potenzialità offerte dalla codecisione. Se il nostro Paese si dimostra capace di tale sforzo organizzativo, il peso dell'Italia nelle decisioni europee sarà sicuramente maggiore. La deputazione italiana conta oltre 70 deputati, i quali molto spesso collaborano tra loro, superando i classici steccati politici. Non è un caso che la maggior parte delle norme di cui stiamo parlando siano state approvate con maggioranze che in Italia sarebbero ridicole: 80-85% di voti in commissione e in aula, il che vuol dire che tutti i principali gruppi hanno votato a favore.

Tutto questo consegna all'Italia una grande forza rispetto a Paesi che, magari gridano di più, ma esprimono in Parlamento meno voti. Penso, ad esempio, alla Svezia, alla Danimarca, a tutti i Paesi nordici che su alcune materie la pensano diversamente da noi, però godono di meno voti nell'aula parlamentare. E questo conta.

Venendo ora al tema dei distretti, non posso che ringraziare ancora una volta Alessandro Pacciani e Daniela Toccaceli per il lavoro svolto. Inutile che io torni più di tanto su questo argomento. Lo avete già fatto, tra l'altro, negli interventi precedenti. Certamente i distretti rurali, e dico solo questo, rappresentano una straordinaria opportunità di organizzare il territorio intorno a un elemento di qualità, che possono essere alcune produzioni, o anche alcuni marchi territoriali, come la Maremma o il Salento solo per citarne alcuni.

Attraverso i distretti rurali è possibile riuscire a organizzare un rapporto pubblico-privato proficuo, rendendo l'azione di promozione, di valorizzazione e sviluppo dei nostri territori maggiormente efficace. Dopo tutto, tale è stata l'esperienza dei patti territoriali tematici, che vi ricordo, almeno per chi ha seguito questa storia da vicino, è partita dal punto di vista industriale. L'agricoltura, infatti, è stata introdotta in un secondo tempo, quasi un blitz. Su questo, siamo stati molto criticati, perché dovevano essere le imprese industriali e non le imprese agricole e della pesca. Quando poi, a consuntivo, abbiamo visto i risultati, ci si è resi conto che i distretti hanno funzionato maggiormente proprio laddove la necessità di fare sistema era più forte. Ed è il settore agricolo che più di tutti mostra maggiori esigenze di un partenariato forte tra gli enti locali, le imprese e il mercato. Su questo non aggiungerei altro, se non ricordando che la nuova PAC contiene novità anche in questo ambito.

Vorrei ora concentrarmi sulla riforma in atto della PAC, cercando di presentarvi una sintesi del lungo e complesso lavoro svolto sino a oggi dalla Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale del Parlamento europeo, che ho l'onore di presiedere.

La proposta, presentata nell'ottobre 2011 dal Commissario Ciolos, si compone di 4 testi legislativi, rispettivamente aiuti diretti, sviluppo rurale, Ocm unica e, infine, il regolamento su finanziamento, gestione e monitoraggio della PAC.

Il Parlamento ha iniziato sin da subito un lavoro di attenta lettura a cui è seguita una proficua e ricca discussione, per arrivare, nell'estate scorsa, alla presentazione di circa 8000 emendamenti, un record nella storia del Parlamento europeo. Ricordo che proprio qui, durante un incontro dei Georgofili, il professor Scaramuzzi si chiedeva come avremmo fatto a fare fronte all'im-

ponente mole di lavoro che ci attendeva. Ebbene, in pochi mesi, siamo riusciti a condensare in meno di 160 emendamenti di compromesso le diverse sensibilità emerse durante il lavoro di commissione. Numero che potrà salire a circa 200, perché sull'Ocm unica per convenienza di voto abbiamo deciso di spacchettarne alcuni. Tuttavia, ciò che conta è che in meno di 200 emendamenti siamo riusciti a sintetizzare, con un accordo di tutti i gruppi politici, quelle che noi chiamiamo, un po' provocatoriamente nei riguardi della Commissione europea, le controproposte del Parlamento europeo.

Questo è il Pacchetto che il 23-24 di gennaio voteremo in Comagri. Visto e considerato che l'accordo è fatto tra tutti i gruppi politici, mi aspetto sui singoli emendamenti maggioranze robuste, dopodiché ci attende il voto dell'aula di Strasburgo.

Il voto in plenaria, che non sarà a febbraio solo per ragioni tecniche, si terrà il 13-14-15 marzo. Si tratterà del momento cruciale in cui l'aula ci darà il mandato negoziale, sostanzialmente approvando quanto fatto in commissione. Potrà esserci qualche cambiamento, ma, se gli emendamenti di compromesso otterranno già in commissione una larga maggioranza, com'è successo nelle altre occasioni in questi 3 anni di legislatura, l'aula raramente modificherà ciò che la commissione ha fatto. Su questo ci vengono in aiuto le regole di funzionamento del Parlamento europeo, tanto che, a mio avviso, sarebbe auspicabile guardare all'esempio di Bruxelles per migliorare il funzionamento del nostro parlamento nazionale. Per il Parlamento europeo, infatti, il lavoro svolto nelle commissioni è prioritario. Non che sia impossibile modificare quanto fatto dai deputati di merito, tuttavia, grazie a un meccanismo che richiede 40 firme e almeno due gruppi politici, si evita che un emendamento presentato da un singolo deputato, approfittando di un momento di confusione, possa essere approvato, mettendo così in discussione il lavoro di mesi svolto nella commissione competente.

Tornando all'iter di approvazione, a partire da marzo, successivamente al voto dell'aula, inizierà il negoziato vero e proprio. Prenderanno avvio i triloghi, incontri trilaterali che vedono Parlamento, Consiglio e Commissione confrontarsi per arrivare a un accordo politico finale. Durante i triloghi, Parlamento e Consiglio, le nostre due camere, trovano l'accordo con il sostegno della Commissione europea, di fondamentale importanza in particolare per tenere conto di tutti quegli aspetti giuridici e non che sono inevitabilmente connessi alla riforma della PAC.

I tempi del negoziato sono ancora incerti. Lo stesso commissario Ciolos ha affermato a più riprese che la prossima PAC difficilmente entrerà in vigore anteriormente al 1 gennaio 2015. A questo proposito, per quanto mi riguar-

da, non so neanche se riusciremo a farla entrare in vigore il 1 gennaio 2015. L'anno 2015 è, per varie ragioni, matematicamente acquisito, ma non è da escludere uno slittamento al 2016. Oltre alle difficoltà legate al contenuto del negoziato, il confronto tra le tre istituzioni necessita di un congruo periodo di tempo. È sufficiente pensare a cosa è successo con i triloghi relativi al Pacchetto latte e al Pacchetto qualità, i regolamenti più importanti approvati nel corso di questa legislatura. Essi sono durati 7-8 mesi circa e, ricordo, riguardavano poche decine di articoli. È verosimile, quindi, che i 4 dossier legislativi che interessano circa il 40% delle risorse europee, pari a circa 56-57 miliardi di euro l'anno e che modificano, tra le altre cose, l'assetto redistributivo dei fondi allocati, possano richiedere un periodo di gran lunga superiore. Potranno essere anche solo 3 mesi, per le ragioni appena esposte è abbastanza difficile, ma non impossibile. Proprio per questa incertezza, non dirò mai che l'accordo non possa dirsi concluso entro giugno, entro quindi il semestre della Presidenza irlandese.

Tuttavia, dobbiamo tenere presente un ulteriore elemento. Trovato l'accordo politico, la Commissione europea dovrà tradurlo in norme precise, senza contare i tempi necessari affinché gli Stati membri predispongano tutti i dispositivi tali da rendere operative le nuove norme. Tutto questo richiede tempo ed è escluso che l'iter possa concludersi entro l'anno.

Un altro elemento di incertezza è dato dal prossimo vertice dei capi di Stato e di Governo previsto il 7-8 febbraio, durante il quale si discuterà delle prospettive finanziarie pluriennali, meglio conosciute come MFF, Multianual Financial Framework. Su questo tema registro grande preoccupazione, sia da parte nostra, sia in generale da parte di tutti gli interessati alla PAC post 2014. A oggi mancano documenti ufficiali da parte della Presidenza Van Rompuy, conosciamo solo la seconda versione del compromesso, il cosiddetto Van Rompuy due. Tale documento prevede un taglio totale di 75 miliardi di euro al bilancio dell'Unione. Di questi, circa 17-18 miliardi riguarderanno la spesa agricola. Tuttavia, ed è da qui che emergono le maggiori preoccupazioni, secondo le ultime indiscrezioni i 75 miliardi di tagli dovrebbero salire a circa 100 miliardi. Questo per venire incontro a quello che oramai sembra, ahimè, l'asse che sta dominando il dibattito sulle prospettive finanziarie, l'asse Londra-Berlino, che mira a dare un segnale di risparmio su tutti i fronti.

Personalmente, non credo si possa parlare di risparmio per un bilancio europeo che non costituisce di per sé una spesa aggiuntiva, considerato che diversi capitoli di bilancio rappresentano in realtà l'unica voce di spesa per quella politica.

Se queste indiscrezioni venissero confermate, risulta chiaro che una parte dei 25 miliardi di tagli aggiuntivi riguarderanno inevitabilmente anche l'a-

gricoltura. Da 17-18 miliardi che conosciamo oggi, arriveremo a una cifra sicuramente maggiore. Se così sarà, non escludo la possibilità che la riforma della PAC, così come presentata dal Commissario, possa essere messa in discussione.

In accordo con tutti i gruppi politici, abbiamo previsto di votare il 23-24 gennaio gli emendamenti di compromesso, senza però esprimere un voto finale. Questo perché riteniamo necessario conoscere l'entità complessiva del bilancio e solo a quel punto ci pronunceremo definitivamente. Nel caso in cui i tagli si dovessero rivelare ben al di sopra delle nostre stime, giudicheremo se riaprire il termine degli emendamenti, rischiando così una vera e propria messa in discussione della PAC nella sua totalità. Se questo scenario si dovesse realizzare, alcuni capitoli importanti della riforma potrebbero essere fortemente rivisti. Mi riferisco, in particolare, a quello politicamente più rilevante: il greening. Questa misura ha sollevato malesseri, difficoltà, vere e proprie opposizioni, registrate sia nel Parlamento, sia nel Consiglio.

Già oggi all'annuncio di questi tagli noi avremo, e lo vedremo sicuramente il 23 e il 24 gennaio, un certo numero di deputati favorevoli a quello che noi chiamiamo il total regret, detto in altre parole "Ciolos torna a casa con la tua proposta". Per ora sono sicuro che saranno una minoranza, però è ovvio che di fronte a tagli di maggiore entità nulla può essere escluso.

Il problema di fondo è che Ciolos è venuto in Parlamento, presentandoci una proposta che già ci piaceva poco, affermando che solo così avremmo avuto una garanzia sulle risorse finanziarie. Se 25 miliardi di tagli sono le garanzie, certamente qualche difficoltà la potremo avere.

Il Parlamento, e questo lo dico perché è la volontà che alla fine si è espressa nei compromessi, ha comunque voluto seguire un approccio positivo al greening. La proposta che voteremo il 23-24 gennaio, senza ancora conoscere il risultato delle prospettive finanziarie, dirà sì al greening, sì a un greening con il 30% degli aiuti del primo pilastro.

In tale contesto, mi aspetto forti critiche da parte delle associazioni ambientaliste. Sono certo che diranno che il Parlamento ha sciolto, risciacquato, la proposta della Commissione. Ciò che voglio sottolineare, tuttavia, è che il Parlamento è riuscito a mantenere l'impianto generale proposto dalla Commissione. Durante l'ultima conferenza stampa della presidenza cipriota, il ministro Sofoclis Aletraris affermò che, in presenza di tagli ingenti al bilancio agricolo, la prima misura a dover essere rivista sarebbe stato proprio il greening.

Il Parlamento è su posizioni diverse. Noi lo manteniamo, correggendolo. Alcune questioni sono state fortemente criticate, in Italia in maniera particolare ma non solo qui.

Vi è prima di tutto il tema della superficie ecologica, un 7% di superficie agricola da lasciare a riposo. Osservando la situazione sui mercati agricoli internazionali, ci siamo resi conto della non opportunità della misura proposta, viste anche le sfide future cui l'agricoltura europea è chiamata a confrontarsi.

Il greening proposto dalla Commissione europea solleva dubbi anche sotto il profilo squisitamente ambientale. Nessuno a oggi ha ancora dato, Corte dei Conti europea inclusa, una valutazione positiva di un approccio a macchie di leopardo di piccole superfici non coltivate all'interno della maglia poderal. Una cosa è fare dei corridoi ecologici, aree agricole specifiche dedicate alla biodiversità, altro è obbligare le aziende a limitare la propria capacità produttiva destinando parte dei terreni a una sorta di set aside obbligatorio.

Senza entrare nel dettaglio, la nostra controproposta prevede una riduzione della superficie ecologica dal 7% al 3% per i primi due anni, per poi passare a un 5%. È prevista una *middle review* e, solo dopo un'analisi d'impatto, si deciderà se è il caso di fermarsi o di proseguire sino al 7%. Inoltre, le imprese con meno di 10 ettari saranno esonerate da tale obbligo.

Sulla diversificazione, invece, prevediamo un obbligo di due colture per le imprese tra i 10 e i 30 ettari, che salgono a 3 per le aziende con più di 30 ettari. Di nuovo quindi le imprese sotto i 10 ettari sono esonerate.

La nostra controproposta cerca di tenere insieme le esigenze dell'agricoltura europea e la semplificazione. Il greening così come proposto dalla Commissione europea avrebbe avuto un forte impatto sulla burocrazia, con un conseguente aumento dei costi. Mi riferisco, ad esempio, al complesso e pesante sistema di controlli che richiederebbe la proposta della Commissione.

Sempre nello spirito della semplificazione, siamo intervenuti sul tema delle equivalenze. Una serie di pratiche agricole hanno una ricaduta positiva sull'ambiente, probabilmente anche maggiore rispetto alle soluzioni previste dalla Commissione europea. Pensiamo, ad esempio, a tutte le misure agro ambientali o ai territori che rientrano nella Rete Natura 2000. Queste aree dovranno beneficiare automaticamente dei pagamenti previsti per il greening.

Vi sono poi le culture arboree, tema caro al nostro Mezzogiorno e a tutte le aree rurali del Mediterraneo europeo, preoccupati di dover applicare la superficie ecologica anche negli oliveti, nei frutteti e nei vigneti. Tali superfici sono considerate, nella nostra controproposta, de facto greening, proprio perché abbattano più CO₂ di quanto non facciano, ad esempio, prati e pascoli.

Per quanto vi ho detto e per quanto altro presente nei nostri emendamenti di compromesso, possiamo affermare che sul greening il Parlamento europeo, non solo ha mantenuto l'impianto generale proposto dalla Commissione, ma lo ha migliorato, semplificandolo e adattandolo a quelle che sono le esigenze

dei territori rurali europei. Dal punto di vista politico, quindi, a dispetto di quanto dicono e diranno certe associazioni ambientaliste, il Parlamento europeo ha fatto una scelta coraggiosa e ambiziosa.

Altro grande capitolo è quello dello sviluppo rurale, su cui avete già detto tante cose. Su questo, quello che posso fare è tranquillizzarvi, come ho già fatto con gli assessori regionali che ho incontrato in questi mesi. Non credo che l'impatto finanziario, anche se ci fossero i tagli sopra discussi, possa tradursi in una riduzione significativa del secondo pilastro. La flessibilità tra primo e secondo pilastro sarà a garanzia di ciò, con gli Stati membri che potranno spostare abbastanza liberamente risorse tra il primo e il secondo, ma anche dal secondo al primo. Ciò è vero soprattutto per quei Paesi dove, come la Polonia e tutti i nuovi Stati membri, la percentuale delle risorse dedicate al secondo pilastro è quasi uguale a quella del primo. Proprio in Polonia, ad esempio, le risorse destinate al secondo pilastro costituiscono il 50% dell'envelope nazionale. È ovvio che in questo caso la flessibilità debba andare in entrambe le direzioni; negli altri casi, invece, in cui abbiamo l'80% delle risorse nel primo e il 20% nel secondo, sarà più difficile spostare fondi dal secondo al primo, anche se qualche agricoltore magari ne sarebbe felice.

Sempre in tema di sviluppo rurale, vi è il passaggio, finalmente, a un sistema di gestione nazionale. Si tratta di una novità importante, come saprà sicuramente l'amico Arturo Semerari. Innanzitutto, questo ci darà la possibilità di costruire misure di sviluppo rurale nazionali, la più importante delle quali sarà sicuramente la gestione del rischio.

Il nuovo sistema ci consentirà, inoltre, qualora si verificasse il rischio di un disimpegno regionale, di trattenere i soldi non spesi a Roma, non dovendo più effettuare un disimpegno singola regione-Bruxelles. In questo modo, le somme eventualmente non spese da una amministrazione regionale non andrebbero perse, ma ridistribuite verso quelle Regioni che invece hanno saputo spendere. E questo è un dettaglio non da poco.

Per quanto riguarda l'Ocm unica, le novità anche qui sono tantissime. Esse riguardano soprattutto gli strumenti che vanno nella direzione di una maggiore e più forte organizzazione delle imprese attraverso le Organizzazioni dei Produttori, OP.

Vi è poi il capitolo dei prodotti certificati. Saluto l'amico Liberatore. Su questo ambito, la nostra controproposta estende a tutti i prodotti con DOP-IGP la programmazione produttiva già valida per i prodotti lattiero-caseari in seguito all'adozione del Pacchetto latte. Penso per lo più ai prosciutti, i cui produttori sono rimasti abbastanza delusi per il fatto che non si era riusciti a fare ciò nel regolamento sui regimi di qualità, a causa dell'opposizione del Consiglio.

Interveniamo poi nelle norme in materia di concorrenza, con l'obiettivo di rimettere al centro l'impresa e la capacità di questa di competere sul mercato.

In questa sala abbiamo parlato più volte del tema della necessità di mantenere il potenziale agricolo europeo, soprattutto in un momento in cui il mondo ha bisogno di più cibo e non riesce a produrne in quantità sufficiente. Non possiamo permetterci di perdere un'impresa; non possiamo permetterci di ridurre il potenziale agricolo europeo. E allora è fondamentale che nella nuova Politica Agricola Comune ci siano, con molta chiarezza, strumenti che aiutino le imprese a stare sul mercato, su quei mercati agricoli che sono sempre più volatili, più rischiosi. È necessario che la nuova PAC preveda strumenti che aiutino gli agricoltori a gestire il rischio ed a organizzarsi per affrontare in migliori condizioni il mercato.

Ecco tutto ciò sarà la nuova PAC. È ovvio che l'impianto è quello dato dalla Commissione. Non è che il Parlamento, nonostante i poteri aggiuntivi, possa scrivere un'altra proposta, la proposta quella è. Noi la cambiamo, la modifichiamo, ma la proposta rimane quella. Lo dico perché qualcuno ha già affermato "adesso il Parlamento fa un atto". Attenzione, noi stiamo modificando, in modo anche radicale, la PAC così come presentata dalla Commissione europea; la proposta, anche se modificata, rimane. Per tale motivo e considerato uno scenario in rapido mutamento, ritengo opportuno una sorta di revisione di metà percorso, così come fece a suo tempo il Commissario Franz Fischler con Agenda 2000, a cui seguì la radicale riforma della Middle Review 2003.

Ecco, anche in questo caso non escluderei un percorso del genere. Una PAC che annuncia cambiamenti epocali, con una middle review che ci dia la possibilità di tornare, spero, in maniera più incisiva su quello che riguarda il tema dell'impresa, in uno scenario di maggiore rischio quale è quello che oggi stiamo affrontando. Grazie.

Finito
di stampare
nel marzo 2014
da Tipografia Monteserra (Vicopisano - Pi)