

Gli inserti di

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI
E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO

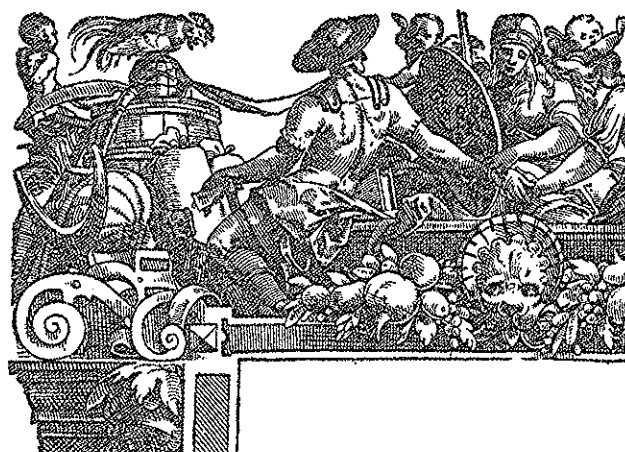
5

ANNO XI
MAGGIO 2005 N. 5
DIREZIONE E REDAZIONE
STRADA 1 PALAZZO 16
20090 MILANO VIGORE ASSAGO
www.ipsos.it



Nuovi modelli di «governance» dello sviluppo locale: i distretti rurali

di Mauro Varotto



SOMMARIO

Introduzione	
Gli enti locali protagonisti dei distretti rurali	pag. III
Il distretto rurale nella legislazione nazionale	
La nozione legislativa statale di distretto rurale	pag. IV
Il distretto rurale nel contesto della politica agricola nazionale	pag. V
Il distretto rurale nel contesto della politica agricola comune	pag. VI
Distretto rurale e programmazione negoziata	pag. VII
Il distretto rurale nelle legislazioni regionali	
L'individuazione dei distretti rurali da parte delle regioni: tre domande, tre risposte	pag. IX
Criteri di individuazione e procedure di riconoscimento dei distretti rurali	pag. XI
Finalità e funzioni dei distretti rurali	pag. XIV
Modalità gestionali e organizzative dei distretti rurali	pag. XV
Conclusioni	
Verso l'istituzione del distretto rurale	pag. XVIII

NUOVI MODELLI DI «GOVERNANCE» DELLO SVILUPPO LOCALE: I DISTRETTI RURALI

Mauro Varotto
A.D. Euris srl (*)

INTRODUZIONE

Gli enti locali protagonisti dei distretti rurali

Negli ultimi anni si è fatto strada in Italia un nuovo approccio allo studio dell'economia delle zone rurali, consistente nell'applicazione a tali aree del concetto marshalliano di distretto industriale (1), poiché - come è stato autorevolmente osservato - «è emersa sempre più l'esigenza di una interpretazione della realtà rurale meno strettamente legata all'analisi dell'apparato produttivo inteso in senso stretto, ma piuttosto basata sull'analisi del sistema socio-economico nel suo complesso» (2).

Questo modello di lettura della realtà rurale è stato consacrato nella legislazione italiana, divenendo così uno strumento di *governance* locale, in grado di indirizzare progetti e risorse finanziarie su direttrici di sviluppo ben identificate e, soprattutto, concertate a livello locale, tra attori istituzionali ed economico-sociali.

A dieci anni dai distretti industriali (3), infatti, l'art. 13, DLgs 18 maggio 2001, n. 228 (4) ha introdotto nell'ordinamento italiano i **distretti rurali** (Tavola 1) - oltre ai distretti agro-alimentari e ittici di qualità - demandandone l'individuazione alle regioni.

Quattro sono, sino ad oggi, le regioni italiane che hanno adottato specifiche leggi per disciplinare l'istituzione dei distretti rurali nel proprio territorio: si tratta, in ordine di tempo, della Regione Piemonte, della Regione Toscana, della Regione Calabria e, da ultimo, della Regione Abruzzo (5).

Come strumenti di *governance* locale, i distretti rurali appaiono essere gli eredi di due diverse, ma parallele, esperienze: l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale «Leader» e i patti territoriali per l'oc-

cupazione, nella variante italiana dei «Patti territoriali specializzati nel settore agricolo».

La sorte di questi due modelli di promozione dello sviluppo rurale, che hanno avuto una larga diffusione in Italia nell'ultimo decennio, risulta, peraltro, già tracciata: sia l'iniziativa comunitaria Leader che i patti territoriali sono, infatti, destinati ad essere sostituiti da una nuova generazione di strumenti di sviluppo locale.

Note:

(*) Euris srl, Ponte San Nicolò, Padova

(1) La nota definizione dei distretti industriali contenuta nei «Principles of economics» del 1890 di Alfred Marshall è la seguente: «Un'entità socio-economica costituita da un insieme di imprese, che fanno generalmente parte di uno stesso settore produttivo, localizzato in un'area circoscritta, tra le quali vi è collaborazione ma anche concorrenza».

(2) Becattini G., Omodei Zorini L., *Identità locali rurali e globalizzazione*, in «QA - La Questione Agraria» n. 1/2003.

(3) I distretti industriali sono stati disciplinati dal più volte modificato art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese».

(4) «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

(5) Una quinta Regione, il Veneto, ha adottato un diverso approccio: ha previsto i distretti rurali e i distretti agro-alimentari di qualità tra gli strumenti di intervento creati dalla nuova legge regionale 12 dicembre 2003, n. 40 «Nuove norme per gli interventi in agricoltura», che disciplina l'esercizio delle competenze regionali in materia agricola, rinviando ogni scelta circa le concrete modalità di individuazione e di attivazione a successivi atti della Giunta, al momento non ancora adottati. Da segnalare, inoltre, che il 2 febbraio 2005 anche la Giunta regionale del Lazio ha presentato una proposta di legge sulla istituzione dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità. La proposta, ora al vaglio del Consiglio regionale, stabilisce che i distretti rurali e agro-alimentari siano individuati con deliberazione della Giunta regionale sulla base di un Piano di distretto presentato dalle Province competenti. Le modalità attuative sono demandate ad uno specifico regolamento, che sarà adottato dalla Giunta dopo l'approvazione della legge.

L'approccio dell'iniziativa Leader, infatti, diventerà parte integrante dei Programmi di sviluppo rurale che saranno presentati dalle regioni nell'ambito della nuova politica di sviluppo rurale della Comunità europea per il periodo 2007-2013; il futuro dei patti territoriali, invece, a seguito della «regionalizzazione» (6), è ora affidato alle singole regioni, nel quadro degli strumenti della programmazione decentrata regionale.

Il ruolo dei distretti rurali si gioca in questo contesto di passaggio dalla attuale alla futura generazione di politiche e programmi, comunitari e nazionali, a favore dello sviluppo rurale.

Come nel passato gli enti locali più attenti allo sviluppo socio-economico del proprio territorio sono stati tra i principali promotori dei piani Leader e dei patti territoriali, così oggi il ruolo dei medesimi enti risulta ancora essenziale, come sarà qui di seguito evidenziato, anche per l'istituzione dei distretti rurali.

Infatti, come dimostrano le legislazioni regionali che saranno analizzate nei prossimi paragrafi, una volta completata, da parte delle Regioni, la disciplina legislativa dei distretti rurali, spetterà agli enti locali interessati - in partenariato con gli operatori economici e sociali - l'iniziativa di farsi promotori o di coordinare nel territorio, qualora ne sussistano i presupposti, del riconoscimento regionale del distretto rurale.

IL DISTRETTO RURALE NELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE

La nozione legislativa statale di distretto rurale

Per individuare le questioni sottese alla individuazio-

Tavola 1 Le definizioni legislative dei distretti

Distretto industriale: il sistema produttivo locale caratterizzato da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese.

Distretto agro-alimentare di qualità: il sistema produttivo locale, anche a carattere interregionale, caratterizzato da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agro-alimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

Distretto rurale: il sistema produttivo locale caratterizzato 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.

ne e costituzione di un distretto rurale, risulta opportuno, innanzitutto, ricostruire il quadro legislativo di riferimento, a partire dalla legislazione statale, la quale fissa i principi e i criteri per la individuazione dei distretti rurali da parte delle regioni.

La «via italiana» allo sviluppo rurale (7) è stata tracciata dall'art. 7, legge 5 marzo 2001, n. 57 (8).

Nel delegare il Governo a emanare «uno o più decreti legislativi contenenti norme per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato, anche in funzione della razionalizzazione degli interventi pubblici», il citato art. 7 della legge n. 57/2001 precisava che tali decreti avrebbero dovuto «in coerenza con la politica agricola dell'Unione europea», creare le condizioni per «promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agro-alimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agro-alimentari, rurali ed ittici di qualità e assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale».

Nel disegno del legislatore statale, quindi, sono almeno tre gli elementi che caratterizzano i distretti rurali e che saranno distintamente approfonditi nei prossimi paragrafi:

— il primo è la funzione affidata ai distretti rurali nel quadro della politica agricola nazionale, che consiste, in sintesi, nel sostegno del ruolo multifunzionale dell'agricoltura, secondo le vocazioni produttive dei singoli territori;

— il secondo, comune ad ogni intervento nazionale in agricoltura - considerate le pervasive competenze della Comunità europea in materia - è dato dalla «necessaria» coerenza con la politica agricola comune (Pac), di cui proprio lo sviluppo rurale è il c.d. «secondo pilastro»;

— il terzo, specifico dei distretti - ma proprio delle numerose iniziative di sviluppo locale che si sono diffuse negli ultimi anni in Italia - riguarda l'approccio al sostegno e allo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, fondato sul «metodo della concertazione», quindi, sul medesimo presupposto degli strumenti della cosiddetta «programmazione negoziata». Sotto tali auspici, quindi, l'art. 13, DLgs 18 maggio

Note:

(6) La regionalizzazione dei patti territoriali è stata attuata attraverso la deliberazione Cipe 25 luglio 2003, n. 26.

(7) Osserva che «L'approccio sistemico, rivolto all'individuazione dei sistemi produttivi (), è stato in larga parte una peculiarità italiana», Montresor E., *Sviluppo rurale e sistemi locali: riflessioni metodologiche*, in «QA - La Questione Agraria» n. 4/2002.

(8) «Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati».

2001, n. 228 (9) ha definito i distretti rurali come «i sistemi produttivi locali di cui all'art. 36, comma 1, legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni (10), 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».

È appena il caso di osservare che la definizione legislativa, da un lato, cristallizza i risultati di un filone di studi e di ricerca economica che vanta una radicata tradizione in Italia (11); dall'altro, crea un nuovo istituto giuridico, che rappresenta una nuova risposta politica alla domanda di protezione e sviluppo delle zone rurali italiane, soggette a profonde e, a volte pa-ventate, trasformazioni economiche e sociali.

Il distretto rurale nel contesto della politica agricola nazionale

Il distretto rurale si configura, innanzitutto, come uno dei nuovi strumenti creati per perseguire gli obiettivi della politica agricola nazionale.

Il Parlamento, nel definire i confini della delega concessa al Governo, ha stabilito, infatti, le seguenti finalità per la politica agricola italiana:

- a) promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura (...) e dei sistemi agro-alimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agro-alimentari, rurali ed ittici di qualità ed assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale;
- b) favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale (...), privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda agricola, (...) comprese quelle relative alla gestione ed alla tutela ambientale e paesaggistica, anche allo scopo di creare fonti alternative di reddito;
- c) ammodernare le strutture produttive agricole, (...) forestali, di servizio e di fornitura di mezzi tecnici a minor impatto ambientale, di trasformazione e commercializzazione dei prodotti nonché le infrastrutture per l'irrigazione al fine di sviluppare la competitività delle imprese agricole ed agro-alimentari, soddisfacendo la domanda dei mercati ed assicurando la qualità dei prodotti, la tutela dei consumatori e dell'ambiente;
- d) garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione, promuovendo la riconversione della produzione intensiva zootecnica in produzione estensiva biologica e di qualità, favorire il miglioramento e la tutela dell'ambiente naturale, delle condizioni di igiene e di benessere degli animali negli allevamenti, nonché della qualità dei prodotti per uso umano e dei mangimi per gli animali, in par-

ticolare sviluppando e regolamentando sistemi di controllo e di tracciabilità delle filiere agro-alimentari;

e) garantire un costante miglioramento della qualità, valorizzare le peculiarità dei prodotti e il rapporto fra prodotti e territorio, assicurare una adeguata informazione al consumatore e tutelare le tradizioni alimentari e la presenza nei mercati internazionali, con particolare riferimento alle produzioni tipiche, biologiche e di qualità;

- f) favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani e la concentrazione dell'offerta in armonia con le disposizioni comunitarie in materia di concorrenza;
- g) assicurare, in coerenza con le politiche generali del lavoro, un idoneo supporto allo sviluppo occupazionale nei settori agricolo (...) e forestale, per favorire l'emersione dell'economia irregolare e sommersa;
- h) favorire la cura e la manutenzione dell'ambiente rurale, anche attraverso la valorizzazione della piccola agricoltura per autoconsumo o per attività di agriturismo e di turismo rurale;
- i) favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale, in aderenza ai criteri e principi individuati dalle conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa.

Sulla base di tali obiettivi e dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 8, legge 5 marzo 2001, n. 57, il DLgs 18 marzo 2001, n. 228 - impropriamente denominato, in analogia con l'ordinamento francese (12), «legge di orientamento agricolo» - ha, quindi, disciplinato gli strumenti operativi attraverso i quali attuare la politica agricola nazionale, tra i quali, per l'appunto, i distretti rurali.

Nel quadro degli strumenti della politica agricola nazionale, il compito assegnato ai distretti rurali è, in

Note:

(9) «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7, legge 5 marzo 2001, n. 57»

(10) Il comma 1, art. 36, legge 5 ottobre 1991, n. 317 «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese» definisce i «sistemi produttivi locali» come «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna»

(11) Si vedano, per tutti, le prime ricerche di Rossi-Doria M., *L'analisi zonale dell'agricoltura italiana*, Inea, 1969

(12) Esula dall'economia del presente lavoro un parallelo, che pure sarebbe interessante, tra la legislazione italiana e la vigente legge francese di orientamento agricolo, la «Loi no 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole». Da segnalare, tuttavia, l'innovativo approccio «contrattuale» allo sviluppo rurale attuato in Francia - analogo agli istituti italiani della «programmazione negoziata» - mediante il «Contract territorial d'exploitation (Cte)», che riunisce un insieme di obblighi dell'agricoltore relativi alla produzione dell'azienda, alle condizioni di lavoro e agli aspetti sociali della sua attività, al contributo dell'attività aziendale alla preservazione delle risorse naturali, all'occupazione dello spazio o alla realizzazione di azioni di interesse generale nonché allo sviluppo di progetti collettivi di produzione agricola. Attraverso i Cte si intendeva superare il tradizionale intervento pubblico in agricoltura, diretto alla meccanica applicazione delle regole comunitarie in materia agricola. Tale esperienza, tuttavia, si è presto rivelata fallimentare ed è stata di recente sostituita da un nuovo strumento: i «Contrats d'agriculture durable (Cad)», di cui al «Décret 2003-675 du 25 juillet 2003»

definitiva, di promuovere il ruolo multifunzionale dell'agricoltura, attraverso il sostegno allo sviluppo delle sue funzioni economiche, sociali e ambientali e dell'economia complessiva delle zone rurali.

Il distretto rurale nel contesto della politica agricola comune

È noto che la politica agricola nazionale deve essere compatibile e coerente con la politica agricola comune (Pac) della Comunità europea, tanto che è discusso se abbia senso - ed eventualmente quale - parlare di una vera e propria politica agricola nazionale, considerati i limitati spazi di manovra riservati dalla Comunità europea agli interventi nazionali in materia agricola.

Infatti, fin dall'originario trattato istitutivo gli Stati fondatori hanno attribuito alla Comunità europea una competenza «concorrente» nel settore dell'agricoltura.

Senza ripercorrere le tappe che hanno portato alla istituzione della Pac, ai fini che qui interessano è sufficiente notare che, nei settori oggetto di competenza concorrente, gli Stati membri - comprese le regioni - possono legiferare fin quando, e nella misura in cui, la Comunità non abbia esercitato la sua competenza di adottare norme, cui è abilitata a pieno titolo.

Dal momento in cui la Comunità ha legiferato nel settore in questione, gli Stati e le regioni non possono più farlo nel campo coperto da tale legislazione, al di là di quanto necessario alla sua attuazione e le norme legislative adottate a livello comunitario prevalgono su quelle degli Stati membri. La competenza in tal modo esercitata dalla Comunità diventa, così, esclusiva (13).

Anche le finalità perseguite attraverso i distretti rurali sono, pertanto, attratte nel campo di applicazione della Pac, rispetto alla quale la loro attività deve risultare «coerente», concetto, quest'ultimo, che costi-

tuisce uno dei cardini che regolano l'intervento comunitario in materia agricola e le relazioni tra interventi comunitari e nazionali (14).

È quindi, anche con riferimento agli obiettivi e agli strumenti della Pac, che è opportuno individuare finalità e funzioni dei distretti rurali.

L'Agenda 2000 (15) dell'Unione europea ha designato la politica di sviluppo rurale come il «secondo pilastro» della Pac, affiancandola alla politica di mercato nell'intero territorio europeo.

La riforma della Pac del 26 giugno 2003 ha confermato tale impostazione: il «primo pilastro» ha come principale funzione quella di sostenere i mercati e il reddito degli agricoltori, i quali rimangono liberi di produrre in funzione della domanda di mercato; il «secondo pilastro» sostiene l'agricoltura in quanto fornitrice di beni pubblici, nella sua componente ambientale e territoriale, e incentiva lo sviluppo delle zone rurali.

La riforma della Pac (Tavola 2) ha accentuato la complementarità tra i due pilastri, introducendo il disaccoppiamento, la condizionalità e la modulazione (trasferimento di fondi dal primo al secondo pilastro), entrate in vigore dal 2005.

Le proposte relative alla riforma della politica comunitaria di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013, riconducono tutti gli strumenti di sviluppo rurale ad un unico quadro finanziario e programmatico, nell'ambito del nuovo Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) (16), con tre obiettivi prioritari:

- 1) accrescere la competitività del settore agricolo promuovendone la ristrutturazione;
- 2) valorizzare l'ambiente e lo spazio naturale sostenendo la gestione del territorio, comprendendo le azioni di sviluppo rurale nei siti «Natura 2000»;
- 3) migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economi-

Tavola 2 La riforma della Pac

Nel giugno 2003 il Consiglio dei ministri dell'agricoltura, riunitosi a Lussemburgo, ha concordato una riforma della Pac per i periodi 2004-2006 e 2007-2013, basata su quattro elementi principali:

- la scissione degli aiuti diretti dalla produzione attraverso l'introduzione di un pagamento unico per azienda, correlato al rispetto dell'ambiente, alla sicurezza alimentare e al benessere degli animali;
- una progressiva riduzione dei pagamenti diretti alle grandi aziende agricole (cosiddetta «modulazione»);
- una serie di misure settoriali per i mercati agricoli per favorire la riduzione dei prezzi;*;
- il rafforzamento del «secondo pilastro», attraverso l'introduzione di nuove misure per promuovere l'ambiente, la qualità e il benessere degli animali, oltre che per aiutare gli agricoltori a rispettare le norme della Comunità.

Note:

(13) Costato L., voce *Agricoltura*, in «Trattato di diritto amministrativo europeo», Parte speciale, Tomo I, a cura di M. P. Chiti e G. Greco, 1997. Osserva in proposito Paolo Mengozzi che «La competenza residua degli Stati membri è come soggetta ad una marea, che lentamente ma progressivamente tende a erodere gli spazi del suo esercizio». Mengozzi P., *Il diritto comunitario e dell'Unione europea*, 1997.

(14) Ad esempio, il titolo III del regolamento (Ce) n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (Feaog), contiene una sezione II intitolata ai principi di «compatibilità e coerenza». In particolare, la coerenza si riferisce sia alle relazioni tra le diverse politiche e strumenti comunitari, sia ai rapporti tra interventi comunitari e nazionali in materia agricola.

(15) *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia* - comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo presentata il 15 luglio 1997 [COM(1997) 2000].

(16) *Proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)*, presentata dalla Commissione delle Comunità europee il 14 luglio 2004 [COM (2004) 490 def].

che attraverso misure mirate al settore agricolo e ad altre componenti del mondo rurale.

Tali tre obiettivi sono realizzati attraverso altrettanti «assi prioritari»:

— l'asse prioritario 1, riguardante la competitività dell'agricoltura e della silvicoltura, nell'ambito del quale la strategia di ristrutturazione delle imprese agricole si intende fondare su misure attinenti al capitale fisico e umano e al miglioramento della qualità della produzione agricola;

— l'asse prioritario 2, relativo alla gestione dell'ambiente e del territorio, in cui l'agroambiente è una componente obbligatoria della strategia;

— l'asse prioritario 3, che verte sullo sviluppo rurale in generale, da realizzare «preferibilmente» attraverso strategie di sviluppo locale, mirate agli enti di livello sub-regionale, concepite e realizzate - secondo un approccio dall'alto verso il basso (*top-down*) - in stretta collaborazione tra autorità nazionali, regionali e locali, oppure, in alternativa, secondo l'approccio Leader, cioè dal basso verso l'alto (*bottom-up*).

Infine, un ulteriore aspetto rilevante della riforma in corso della politica di sviluppo rurale, è che l'iniziativa comunitaria Leader viene integrata nella programmazione generale che sarà oggetto dei programmi di sviluppo rurale proposti dalle singole regioni. Infatti, come osserva la Commissione delle Comunità europee nella proposta di regolamento del Feasr «l'iniziativa Leader, al termine di tre periodi di programmazione, ha raggiunto uno stadio di maturità che consente alle zone rurali di adottarne l'approccio più ampiamente, nell'ambito della programmazione generale dello sviluppo rurale. Si deve pertanto provvedere a trasporre i principi basilari dell'approccio Leader ai programmi di sviluppo rurale, creandovi un'apposita priorità, e definire i gruppi di azione locali e gli interventi da finanziare, tra cui l'attuazione di strategie locali, la cooperazione, la costituzione di reti e l'acquisizione di competenze».

A tal fine, ciascun programma di sviluppo rurale dovrebbe contenere un «asse Leader», volto a finanziare la realizzazione delle strategie di sviluppo locale messe a punto dai Gruppi di azione locali (Gal), imperniate sui tre assi tematici e comprendenti i costi di funzionamento dei gruppi di azione locali, i progetti di cooperazione tra più gruppi di azione locali, iniziative pilota e a carattere sperimentale, nonché le attività di animazione e creazione di capacità necessarie per l'elaborazione delle strategie di sviluppo locale. Le misure realizzate con l'approccio Leader potranno coincidere con quelle previste nella proposta di nuovo regolamento comunitario sullo sviluppo rurale, oppure potranno essere misure «miste», basate su interventi integrati, che copriranno i diversi aspetti dello sviluppo rurale e che, in ogni caso, concorreranno al raggiungimento degli obiettivi degli assi tematici.

Nella nuova politica di sviluppo rurale dell'Ue continuano a convivere, quindi, due componenti:

1) una componente «settoriale» (che coincide, in linea di massima, con i primi due assi prioritari), di accompagnamento e completamento della riforma della Pac, coerente con gli strumenti e gli interventi del primo pilastro dedicato al sostegno dei mercati e dei redditi. In tal modo, anche la politica di sviluppo rurale contribuisce al conseguimento degli obiettivi della Pac, enunciati all'art. 33, par. 1, del trattato istitutivo della Comunità europea;

2) una componente «territoriale» (espressa nel III asse prioritario e nel IV asse Leader), mirata ad affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali che si presentano alle zone rurali della Ue, accompagnando l'agricoltura e la silvicoltura nel loro importante ruolo di gestione del territorio e integrandole in un'economia rurale diversificata, in modo da contribuire allo sviluppo socio-economico delle zone rurali. In sintesi, la dimensione europea della politica di sviluppo rurale consiste:

— nell'accompagnare e completare la riforma in corso della Pac, assicurando la coerenza con gli strumenti e gli interventi del primo pilastro;

— nel contribuire alla realizzazione di altre priorità politiche della Comunità europea, quali la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'innovazione e la competitività in ambito rurale, la coesione economica e sociale.

È, quindi, soprattutto sulla componente territoriale della nuova politica di sviluppo rurale della Comunità europea che, principalmente, sembra giocare il ruolo e il destino dei distretti rurali, come strumenti di elaborazione e attuazione di quelle strategie di sviluppo locale alle quali la stessa Comunità affida buona parte dell'efficacia della prossima generazione di programmi di sviluppo rurale.

Distretto rurale e programmazione negoziata

Il terzo aspetto che caratterizza i distretti rurali nel disegno del legislatore nazionale è «il metodo della concertazione», cioè il medesimo presupposto su cui si fonda la «programmazione negoziata».

Anticipando quanto sarà approfondito nel prossimo capitolo, il riferimento della legge-delega al «metodo della concertazione» ha indotto tutte le regioni italiane che hanno dato attuazione ai distretti rurali ad interpretare tale metodo con riferimento alla duplice esigenza:

1) che la costituzione del distretto sia promossa da un ampio partenariato istituzionale ed economico-sociale locale, nell'ambito del quale un ruolo essenziale hanno, oltre agli operatori economici, gli enti locali;

2) che gli interventi siano elaborati e attuati attraverso gli strumenti della «programmazione negoziata». Partenariato sociale e istituti della programmazione negoziata sono due facce della medesima medaglia,

la quale rappresenta la risposta dell'ordinamento italiano all'esigenza, sempre più avvertita, di regolare la cooperazione tra enti pubblici e la concertazione con e tra le parti sociali, al fine di favorire l'adeguata realizzazione di azioni e interventi di notevole complessità, nei quali risultano coinvolte diverse competenze istituzionali e molteplici interessi che fanno capo a più soggetti, pubblici e privati, nessuno dei quali si presenta di per sé autosufficiente rispetto al raggiungimento degli scopi perseguiti (17).

Su tali basi, le norme dell'art. 2, commi 203 e segg., della legge 23 dicembre 1996, n. 662 disciplinano gli accordi che regolano «gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali».

Gli strumenti della programmazione negoziata sono concepiti come un sistema unitario, che concorre al primario obiettivo di creare condizioni favorevoli per la crescita economica e occupazionale a livello territoriale e settoriale.

In particolare, la lett. a) del citato art. 2, comma 203, definisce la programmazione negoziata come «la 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 un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

Gli strumenti della programmazione negoziata istituiti dall'art. 2, comma 203, legge 23 dicembre 1996, n. 662 - ma altre tipologie possono essere definite dal Cipe - sono le «intese istituzionali di programma» Stato-regione, gli «accordi di programma quadro» attuativi delle intese e nei quali sono coinvolti gli enti locali, ma anche i «patti territoriali», i «contratti di programma» e i «contratti d'area».

La programmazione negoziata è il luogo di incontro di due distinti approcci alla programmazione dello sviluppo socio-economico.

Un approccio discendente (*top-down*), che parte dall'alto verso il basso, e che riguarda essenzialmente la definizione e l'attuazione di obiettivi della programmazione economica di portata nazionale: rientrano in questo approccio più tradizionale le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma quadro e i contratti di programma, tutti caratterizzati da una forte predominanza nel processo di definizione e di negoziazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Un secondo approccio ascendente (*bottom-up*), che parte dal basso verso l'alto, e che riguarda la definizione e l'attuazione di obiettivi stabiliti a livello locale: rientrano in questo secondo tipo di approccio i patti territoriali e i contratti d'area, istituti caratterizzati dal fatto di essere promossi e attuati da soggetti pubblici e privati operanti a livello locale.

La caratteristica comune di questi ultimi strumenti di sviluppo locale, basati sulla programmazione negoziata, è di essere espressione del «partenariato sociale», cioè, di un processo di concertazione a livello locale tra parti sociali, enti locali e altri soggetti pubblici e privati, che si riflette nell'elaborazione di una strategia e nell'attuazione di un piano di sviluppo locale condivisi. In questo contesto è da collocare, ad esempio, la nozione legislativa di patto territoriale, che viene definito come «l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale».

Alla luce di quanto sin qui scritto e delle norme richiamate vanno, quindi, lette alcune disposizioni regionali di attuazione dei distretti rurali.

Ad esempio, l'art. 1, comma 3, LR Piemonte 13 ottobre 2003, n. 26 recita: «La regione realizza le finalità previste dalla presente legge con il coinvolgimento delle istituzioni e dei soggetti operanti nel territorio del distretto, anche mediante strumenti di programmazione negoziata».

Oppure, l'art. 3, LR Toscana 5 aprile 2004, n. 21 il quale stabilisce che «il distretto rurale si costituisce mediante accordo tra enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale (...)» e l'art. 6 della medesima legge regionale dove si legge che il distretto rurale opera per «(...) favorire le iniziative di programmazione negoziata e di patti d'area interessanti il territorio di competenza».

Infine, l'art. 1, comma 3, LR Calabria 13 ottobre 2004, n. 21, il quale, nel delineare le finalità dei distretti rurali, così conclude: «La regione pertanto realizza, attraverso strumenti di programmazione negoziata, il coordinamento degli strumenti di politica agraria e rurale, con il coinvolgimento delle altre istituzioni e soggetti operanti nel territorio del distretto».

Dalle norme regionali richiamate emerge con chiarezza, quindi, la scelta compiuta dalle regioni di vedere nel distretto rurale non solo una mera classificazione delle aree rurali, ma un nuovo strumento di attuazione concertata di politiche di sviluppo locale: in sintesi, un vero e proprio strumento di programmazione negoziata nel settore agricolo e dello sviluppo rurale.

Nota:

(17) Varotto M., Guida alla programmazione negoziata. Intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, contratti d'area, patti territoriali e contratti di programma, in «Azienditalia» n. 4/1998, Inserto

IL DISTRETTO RURALE NELLE LEGISLAZIONI REGIONALI

L'individuazione dei distretti rurali da parte delle regioni: tre domande, tre risposte

Le tre domande

Se l'art. 13, DLgs 18 maggio 2001, n. 228, ha posto le basi per il riconoscimento dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità, esso ha, tuttavia, conferito alle regioni il compito di definire i criteri per la loro «individuazione», in coerenza con la ripartizione di competenze in materia agricola tra Stato e regioni, stabilita dal DLgs 4 giugno 1997, n. 143 (18) e, ancor più oggi, dal riformato art. 117, Cost.

Come ha già dimostrato in Italia la decennale vicenda della individuazione dei distretti industriali, anche il compito di «individuare» i distretti rurali si è rivelato arduo, tanto dall'aver scoraggiato sino ad oggi la maggior parte delle regioni italiane dall'intraprendere iniziative in materia.

Sono almeno tre le questioni che si incontrano nel percorso di «individuazione» di un distretto rurale, le stesse alle quali hanno cercato di dare una risposta le legislazioni regionali di applicazione delle norme statali sui distretti rurali, alla cui descrizione saranno dedicati i prossimi paragrafi:

1) innanzitutto, le metodologie e i criteri da utilizzare per la delimitazione geografica del distretto rurale: se, etimologicamente, il «distretto» è una zona, un territorio in cui è localizzato un determinato fenomeno, il distretto rurale dovrebbe essere il luogo della «ruralità». Tuttavia, sulla base delle statistiche comunitarie, le zone rurali rappresentano circa il 90 per cento del territorio dell'Unione europea allargata: quali siano gli elementi che concorrono a fare di una zona rurale un distretto, e, quindi, quali metodologie utilizzare per rilevarli, è la prima delle domande alle quali risulta necessario rispondere;

2) in secondo luogo, le finalità e le funzioni del distretto rurale, inteso come strumento di *governance* del territorio: se lo sviluppo rurale è attratto nell'ambito della politica agricola comune - anzi, ne costituisce il «secondo pilastro» - e se, in tale contesto, la Commissione delle Comunità europee ha creato un quadro di riferimento strategico comune, sostenendo che «migliorare la competitività delle zone rurali e creare nuove opportunità di reddito e nuovi posti di lavoro per gli agricoltori e le loro famiglie, sia all'interno che all'esterno delle aziende agricole, rimangono obiettivi imprescindibili per il futuro, visto che le opportunità di lavoro nell'attività agricola propriamente detta si stanno riducendo» e che, per assicurare tale sviluppo, «occorre stimolare i produttori agricoli a sfruttare tutte le opportunità offerte agli imprenditori rurali» (19), quali finalità specifiche

perseguire attraverso l'istituzione dei distretti rurali e quali funzioni assegnare ad essi?

3) infine, le modalità organizzative del distretto rurale: se il distretto rurale, da modello di interpretazione di fenomeni economici che si sono sviluppati nel corso del tempo in un determinato territorio rurale, diviene strumento di governance cui sono affidate finalità da perseguire e compiti da attuare, quali sono le modalità organizzative e gli strumenti più idonei a tal fine?

Le tre risposte

Le regioni italiane che hanno adottato specifiche leggi per dare attuazione ai distretti rurali nel proprio territorio, fornendo, quindi, una risposta alle tre questioni appena sollevate, sono state sino ad oggi la Regione Piemonte, la Regione Toscana, la Regione Calabria e, più di recente, la Regione Abruzzo.

Di seguito saranno analizzate le leggi delle prime tre Regioni appena indicate, per le quali sono già state dettate le disposizioni di attuazione (Tavola 3): la legge della Regione Abruzzo, infatti, è stata approvata dal Consiglio regionale solo il 16 febbraio 2005 e, rinviando ad un apposito regolamento della Giunta la definizione dei criteri di individuazione dei distretti, non consente di conoscere le concrete modalità di attuazione prescelte.

È subito da osservare che nelle leggi delle tre regioni italiane che hanno dedicato una specifica e compiuta disciplina ai distretti rurali, viene assegnata una rilevanza strategica allo strumento del distretto rurale nel contesto della politica, non solo regionale, di sviluppo rurale.

In secondo luogo, è da rilevare che tutte le leggi regionali assegnano agli enti locali un ruolo essenziale nell'iniziativa della costituzione dei distretti rurali.

Si tratta, infatti, non di semplici leggi di finanziamento, ma di provvedimenti con un più ampio respiro, volti a valorizzare le potenzialità dei distretti rurali, intesi come strumenti di promozione dello sviluppo rurale, basati su un ampio partenariato locale e su un approccio bottom-up, multisettoriale e integrato.

Nei prossimi paragrafi saranno approfonditi i contenuti delle leggi regionali e delle relative norme di attuazione, secondo un approccio comparatistico, che mette a confronto le soluzioni individuate per ciascuna delle seguenti questioni:

- i criteri di individuazione e le procedure di riconoscimento dei distretti rurali;
- le finalità e i compiti assegnati ai distretti rurali;

Note:

(18) «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e di pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale»

(19) Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Revisione intermedia della politica agricola comune*, presentata il 10 luglio 2002 [COM (2002) 394 def]

Tavola 3
Quadro sinottico della legislazione regionale sui distretti rurali

	Regione Piemonte	Regione Toscana	Regione Calabria
Criteri di individuazione	A) presenza di un insieme di attività e funzioni diversificate, quali l'agricoltura, l'agriturismo, il turismo rurale, l'artigianato e la piccola industria, aventi una base comune territoriale ed in grado di valorizzare le risorse produttive, culturali ed ambientali locali; B) la produzione agricola realizzata nell'area distrettuale risulta coerente con i valori ambientali e paesaggistici dei territori, caratterizza l'identità dei luoghi ed è significativa a livello dell'economia locale; C) è presente un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori; D) una parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale è soddisfatta dall'offerta locale; E) esiste un'integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici; F) sono disponibili le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale; G) le istituzioni locali sono interessate alla realtà distrettuale ed a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali	A. Requisiti necessari ed obbligatori: 1.1. dimensionamento minimo di cinque comuni 1.2. la rappresentanza nell'accordo istitutivo del distretto di tutti i soggetti previsti dalla legge regionale B. Requisiti qualificanti: 2.1. la contiguità territoriale dei comuni interessati 2.2. l'integrità del territorio comunale 2.3. la densità abitativa (ab./kmq) che se superiore del 10% al parametro Ocse (150 ab./kmq), deve essere sostenuta da iniziative di riqualificazione ambientale; 2.4. una percentuale di Sat o di superficie forestale superiore alla media regionale; C. Requisiti aggiuntivi: 3.1. una percentuale di occupati in agricoltura e in attività connesse, superiore alla media regionale; 3.2. una percentuale di valore aggiunto dall'agricoltura e attività connesse, superiore alla media regionale; 3.3. la specificità delle produzioni locali e la loro coerenza con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali, attestate dalla presenza di produzioni tradizionali o tipiche del territorio.	A) produzione agricola realizzata nell'area distrettuale coerente con le vocazioni naturali dei territori e significativa in rapporto con l'economia locale; B) presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori; C) parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale è soddisfatta dall'offerta locale; D) integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici; E) le imprese agricole possiedono le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale; F) presenza di un forte interesse delle istituzioni locali verso la realtà distrettuale a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali
Finalità e funzioni	— favorire i processi di riorganizzazione interna del distretto, rafforzando il coordinamento e l'integrazione delle relazioni tra le imprese; — adeguare le strutture produttive esistenti e le infrastrutture di servizio alle necessità economiche, ambientali e territoriali; — migliorare la qualità di conformità dei processi e delle aziende; — promuovere la sicurezza degli alimenti; — sostenere la proiezione sui mercati nazionali ed internazionali delle imprese; — valorizzare le produzioni agricole e agro-alimentari; — migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale; — contribuire al mantenimento ed alla crescita dell'occupazione.	— favorire e rafforzare il dialogo e il confronto tra i diversi soggetti inseriti nel tessuto produttivo, creando condizioni favorevoli all'integrazione e alla sinergia sul piano operativo; — promuovere, sostenere e coordinare le iniziative di innovazione, di promozione commerciale e l'immagine del territorio; — promuovere attività conoscitive e informative finalizzate allo studio e al monitoraggio di problematiche di carattere economico, sociale, turistico, culturale, territoriale, ambientale; — favorire l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali, gestendo momenti di riflessione e di discussione, con il coinvolgimento di tutti i soggetti; — promuovere il coordinamento delle varie politiche di gestione e di sviluppo del territorio finalizzate al miglioramento della qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio	— valorizzare le produzioni agricole ed agro-alimentari enfatizzando la relazione tra prodotto e territorio; — favorire la concentrazione dell'offerta in logica di filiera e di multifiliera; — predisporre condizioni infrastrutturali di servizio e alle esigenze delle produzioni agricole ed agro-alimentari; — garantire la sicurezza degli alimenti; — sostenere la proiezione sui mercati nazionali ed internazionali delle imprese; — migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale; — predisporre strumenti tecnici che favoriscono investimenti aventi quali precipuo obiettivo l'ispessimento delle relazioni tra imprese dell'agro-alimentare; — contribuire al mantenimento ed alla crescita dell'occupazione.

(segue)

(continua)

	Regione Piemonte	Regione Toscana	Regione Calabria
		rurale, da conseguirsi mediante attività agricola compatibile con la conservazione della biodiversità; — favorire un effettivo contributo distrettuale alla formazione dei documenti di programmazione economica, di pianificazione territoriale e agro-ambientale; — favorire le iniziative di programmazione negoziata e di patti d'area interessanti il territorio di competenza.	
Gestione	Coordinatore: provincia, che deve assicurare la partecipazione delle istituzioni locali, e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale aderenti al «protocollo di intesa», mediante forme permanenti di dialogo istituzionale e di concertazione Documento programmatico: piano di distretto, adottato dalla Giunta provinciale	Coordinatore: soggetto individuato nell'accordo tra enti locali e soggetti privati, di norma in una provincia Documento programmatico: progetto economico-territoriale che scaturisce dall'accordo tra enti locali e soggetti privati	Coordinatore: Comitato di distretto, formato da rappresentanti delle associazioni agricole, degli ordini professionali, dell'università, della provincia e di 3 comuni Struttura operativa: società di distretto, formata da imprenditori agricoli, agro-alimentari, agrituristici e agro-industriali Documento programmatico: non previsto

— gli strumenti di gestione e le modalità organizzative dei medesimi distretti

Criteri di individuazione e procedure di riconoscimento dei distretti rurali

Regione Piemonte

La prima delle regioni italiane a dotarsi di una disciplina organica dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità è stata la Regione Piemonte, attraverso la legge regionale 13 ottobre 2003, n. 26, recante «Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità» (20).

Dopo aver richiamato, nei primi articoli, le finalità generali della legge e le definizioni legislative statali, l'art. 3 della citata legge regionale definisce i requisiti per la individuazione dei distretti rurali:

- a) presenza di un insieme di attività e funzioni diversificate, quali l'agricoltura, l'agriturismo, il turismo rurale, l'artigianato e la piccola industria, aventi una base comune territoriale e in grado di valorizzare le risorse produttive, culturali e ambientali locali;
- b) produzione agricola realizzata nell'area distrettuale che risulti coerente con i valori ambientali e paesaggistici dei territori e che caratterizzi l'identità dei luoghi e sia significativa a livello dell'economia locale;
- c) presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori;
- d) una parte rilevante dell'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale è soddisfatta dall'offerta locale;

e) esiste un'integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici;

f) sono disponibili le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale;

g) le istituzioni locali sono interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.

La deliberazione della Giunta regionale 4 ottobre 2004, n. 33-12542, che ha dettato le istruzioni di applicazione della legge regionale, ha precisato che la proposta di delimitazione territoriale dei distretti rurali deve provenire dalle province interessate - designate come i soggetti responsabili dei distretti medesimi - e deve essere costituita dai seguenti documenti:

- delibera/e di delimitazione dell'area del distretto della Giunta/e provinciale/i;
- relazione di sintesi finalizzata ad illustrare la corrispondenza ai requisiti per l'individuazione dei distretti rurali stabiliti dalla legge regionale, comprensiva delle motivazioni tenute presenti dalla provincia o dalle province interessate per giungere alla proposta di delimitazione dell'area del distretto, accompagnata dai relativi elaborati statistici e cartografici, nonché la strategia e gli obiettivi finalizzati allo sviluppo dell'area di distretto;
- protocollo di intesa, sottoscritto dalle rappresen-

Nota:

(20) In B U Regione Piemonte n. 42 del 16 ottobre 2003

tanze economiche, sociali e istituzionali dell'area, attestando la comune volontà di procedere alla ricerca di una progettualità economica e territoriale, basata su un approccio integrato e suscettibile di generare uno sviluppo autogeno e sostenibile.

A seguito della proposta provinciale, i distretti rurali sono, quindi, riconosciuti formalmente con un atto deliberativo della Giunta regionale, acquisito il parere della Commissione consiliare competente.

Con riferimento ai distretti rurali e agro-alimentari di qualità, la citata deliberazione specifica che la competente direzione regionale, con la collaborazione dell'Istituto ricerche economico sociali, definirà una nota metodologica contenente metodi e criteri necessari per la delimitazione da parte delle province delle aree dei distretti.

Con determinazione dirigenziale 18 gennaio 2005, n. 11 sono state, quindi, approvate le linee guida per l'applicazione della legge 13 ottobre 2003, n. 26, le quali, tuttavia, sono dedicate prevalentemente ai distretti agro-alimentari di qualità.

Infatti, con riferimento ai distretti rurali, nella determinazione citata si legge che, in Piemonte, territori con le caratteristiche rispondenti alla definizione di distretto rurale di cui alla legge regionale, si possono trovare in linea di massima nelle aree montane e in alcune situazioni di collina.

Una recente individuazione dei territori con caratteri rurali è già stata effettuata dalla Regione Piemonte in occasione della programmazione dell'iniziativa comunitaria Leader+, sulla base del criterio comunitario della bassa densità abitativa, utilizzando la soglia di 120 abitanti/kmq, e concentrando l'intervento nei territori rurali montani e collinari, con riferimento alla classificazione dei comuni in zone altimetriche fornita dall'Istat.

Peraltro, proprio in base all'iniziativa citata, sul territorio rurale piemontese si sono costituiti partenariati territoriali denominati Gruppi di azione locale (Gal) che, partendo dalle indicazioni (assi e misure) contenute nel programma operativo regionale Leader+, si sono dotati di piani di sviluppo locale (Psl), basati sui principi della programmazione integrata, concertata e «dal basso», essenzialmente incentrati sulla valorizzazione degli elementi dell'economia e del patrimonio di matrice rurale.

Il contenuto dei Psl è, quindi, molto vicino ai requisiti che la legge regionale sui distretti rurali individua per i piani dei distretti rurali.

Poiché l'attuale ciclo di programmazione dell'iniziativa comunitaria Leader+ terminerà nel 2006 ed investe la parte preminente delle aree montane e/o rurali del Piemonte, la Regione Piemonte ritiene opportuno attenderne la chiusura prima di attivare i distretti rurali, dato che questi ultimi si andrebbero a sovrapporre, in termini territoriali, strategici e realizzativi, ad un'iniziativa ancora in corso.

Osserva, infine, la regione che, peraltro, proprio la

conclusione del programma Leader+ potrà fornire preziosi elementi di esperienza da utilizzare nell'attivazione dei distretti rurali.

Inoltre, le prime indicazioni fornite dalla Commissione delle Comunità europee, relativamente alla struttura dei programmi di sviluppo rurale 2007-2013, nell'ambito dei quali viene assegnato un ruolo di rilievo alla programmazione integrata e al metodo Leader, fanno ritenere che il futuro programma di sviluppo rurale della Regione Piemonte possa essere il «contenitore» ideale per attivare i distretti rurali, dotandoli di adeguate risorse.

Regione Toscana

La Regione Toscana ha scelto di disciplinare i soli distretti rurali, inglobando in essi anche i distretti agro-alimentari di qualità, mediante LR 5 aprile 2004, n. 21, «Disciplina dei distretti rurali» (21).

A differenza di altre regioni, la Regione Toscana formula una propria originale definizione di «distretto rurale», nei seguenti termini:

«Sono definiti distretti rurali i sistemi economico-territoriali aventi le seguenti caratteristiche:

- a) produzione agricola coerente con le vocazioni naturali del territorio e significativa per l'economia locale;
- b) identità storica omogenea;
- c) consolidata integrazione tra attività rurali e altre attività locali;
- d) produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio».

L'art. 4 della citata legge regionale detta i criteri per il riconoscimento regionale del distretto rurale, prevedendo, in particolare, che la Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione consiliare, definisca con deliberazione le modalità per la presentazione delle istanze di riconoscimento, nonché i criteri di valutazione delle stesse, nel rispetto dei seguenti elementi:

- a) carattere di ruralità e presenza di una comune memoria storica nella comunità locale;
- b) specificità delle produzioni locali e loro coerenza con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del distretto rurale;
- c) grado di integrazione delle diverse attività;
- d) rappresentatività dei soggetti aderenti all'accordo tra enti locali e soggetti privati;
- e) sinergie create dall'accordo di cui al punto prece-

Nota:

(21) In B.U. Regione Toscana n. 14, parte prima, del 14 aprile 2004. Osserva Felici F., dell'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (Irpet), che «Il legislatore non ha voluto infatti scindere i distretti rurali da quelli agro-industriali, ma li ha considerati congiuntamente unendo alla significatività delle produzioni agricole, tipica del distretto agro-alimentare, la coerenza con il territorio e le vocazioni naturali maggiormente specifiche del distretto rurale» (Felici F., *I distretti rurali*, in <http://idee.irpet.it/articolo>)

dente, ivi comprese quelle finalizzate alla valorizzazione delle produzioni agricole, del turismo rurale, al consolidamento delle relazioni tra le imprese agricole e quelle operanti in altri settori, alla tutela del territorio e del paesaggio rurale;

f) impatto del progetto economico territoriale che definisce le attività del distretto sulle condizioni ambientali, sulla qualità della vita e del lavoro, nonché sulla vitalità economica del distretto rurale

La Giunta regionale ha adottato, in proposito, la delibera n. 1269 del 13 dicembre 2004, con la quale ha approvato le modalità di presentazione e i criteri di valutazione delle istanze di riconoscimento dei distretti rurali

La prima parte della delibera è dedicata alla specificazione dei requisiti richiesti ai territori che si candidano al riconoscimento regionale, distinti in tre categorie:

1) «requisiti necessari» e obbligatori per il riconoscimento:

1.1) dimensionamento minimo di cinque comuni;
1.2) la rappresentanza nell'accordo istitutivo del distretto di tutti i soggetti previsti dalla legge regionale;
2) «requisiti qualificanti», la cui eventuale mancanza deve essere adeguatamente giustificata o «compensata» dalle particolari finalità del progetto nonché dalla presenza di «requisiti aggiuntivi» di cui numero successivo:

2.1) la contiguità territoriale dei comuni interessati;
2.2) l'integrità del territorio comunale;
2.3) la densità abitativa (ab./kmq) che se superiore del 10% al parametro Ocse (150 ab./kmq) deve essere sostenuta da iniziative di riqualificazione ambientale;

2.4) una percentuale di Sat o di superficie forestale superiore alla media regionale;

3) «requisiti aggiuntivi», la cui presenza supporta la domanda di riconoscimento o compensa il deficit di requisiti qualificanti e che sono i tre seguenti:

3.1) una percentuale di occupati in agricoltura e in attività connesse, superiore alla media regionale;

3.2) una percentuale di valore aggiunto dall'agricoltura e attività connesse, superiore alla media regionale;

3.3) la specificità delle produzioni locali e la loro coerenza con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali, attestate dalla presenza di produzioni tradizionali o tipiche del territorio.

La proposta di istituzione del distretto rurale si fonda su un accordo tra enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale, con il quale viene individuato, di norma in una provincia, un coordinatore con compiti di referente. La valutazione delle istanze di riconoscimento è, quindi, demandata a un Comitato composto da esperti in materia di sviluppo rurale designato dalla Giunta regionale, il quale esprime le proprie valutazioni alla stessa Giunta che, a sua volta, dispone in merito al riconoscimento del distretto rurale

Regione Calabria

La Regione Calabria, attraverso le leggi regionali 13 ottobre 2004, n. 21 e n. 22 (22), ha disciplinato l'istituzione dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità, riconoscendo, altresì, il primo distretto agro-alimentare di qualità nella Piana di Sibari.

L'art. 3 della legge regionale stabilisce i seguenti requisiti per l'individuazione dei distretti rurali:

a) che la produzione agricola realizzata nell'area distrettuale risulti coerente con le vocazioni naturali dei territori e sia significativa in rapporto con l'economia locale;

b) che vi sia la presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori;

c) che parte rilevante dell'innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale sia soddisfatta dall'offerta locale;

d) che vi sia integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici;

e) che le imprese agricole possiedano le risorse aziendali necessarie per attività di valorizzazione dei prodotti agricoli e del patrimonio rurale e forestale, nonché di tutela del territorio e del paesaggio rurale;

f) che vi sia forte interesse delle istituzioni locali verso la realtà distrettuale a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.

I distretti rurali sono individuati dal Consiglio regionale, su proposta:

a) delle organizzazioni dei produttori (Oopp) provinciali nel cui territorio ricade il distretto;

b) delle Oopp regionali qualora il distretto comprenda territori di diverse province;

c) dei soggetti di cui all'art. 1, LR 5 aprile 1983, n. 13 (23), cioè:

— da almeno 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della regione;

— da ogni Consiglio comunale di comune capoluogo di provincia;

— da almeno tre Consigli comunali;

— da ogni Consiglio provinciale.

L'articolo unico della legge regionale 13 ottobre 2004, n. 22 ha, tuttavia, precisato che «La Giunta regionale è delegata, previa acquisizione del parere vincolante della commissione consiliare competente, alla istituzione di nuovi distretti rurali e agro-alimentari di qualità in Calabria secondo i criteri previsti dalla normativa vigente».

Note:

(22) Pubblicate nel supplemento straordinario n. 2 B.U. Regione Calabria, parti I e II - n. 19 del 16 ottobre 2004

(23) «Norme di attuazione dello statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum»

Finalità e funzioni dei distretti rurali

Regione Piemonte

Le finalità perseguite dalla Regione Piemonte mediante i distretti rurali, con il coinvolgimento delle istituzioni e dei soggetti operanti nel territorio del distretto, anche mediante strumenti di programmazione negoziata, sono molto ampie:

- favorire i processi di riorganizzazione interna del distretto, rafforzando il coordinamento e l'integrazione delle relazioni tra le imprese;
- adeguare le strutture produttive esistenti e le infrastrutture di servizio alle necessità economiche, ambientali e territoriali;
- migliorare la qualità di conformità dei processi e delle aziende;
- promuovere la sicurezza degli alimenti;
- sostenere la proiezione sui mercati nazionali e internazionali delle imprese;
- valorizzare le produzioni agricole e agro-alimentari;
- migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale;
- contribuire al mantenimento ed alla crescita dell'occupazione.

In un commento istituzionale alla legge regionale, si legge che essa «non è una legge di finanziamento. Le sue finalità vanno ben oltre introducendo un nuovo concetto di politica regionale agraria, agro-alimentare e rurale» e, inoltre, che «l'esperienza dei distretti diviene per la regione avvio della nuova politica agraria (che possiamo definire integrata) e sede idonea di sperimentazione per una nuova idea di interventi da traghettare nelle linee programmatiche del prossimo piano di sviluppo 2007/2013».

In particolare, continua il commento, «emerge la volontà regionale di attribuire ai distretti il compito di incanalare la politica agraria, agro-alimentare e rurale regionale verso la strategia dei progetti integrati nei vari progetti di intervento pubblico: Psr, contratti di programma, DLgs n. 173/1998, piani di filiera di iniziativa regionale, ecc.» (24).

Le funzioni dei distretti rurali, pur non essendo analiticamente precisate, a differenza di altre regioni, sono desumibili dalle finalità appena indicate, e, come sarà precisato nel prossimo paragrafo, sono attuate mediante la realizzazione di «progetti di innovazione», cioè «iniziative aziendali, interaziendali o di servizio finalizzate ad accrescere l'interrelazione e l'interdipendenza produttiva ed economica tra le imprese del distretto e tra queste ed il territorio».

Regione Toscana

La finalità generale perseguita dalla Regione Toscana attraverso i distretti rurali è di «favorire lo sviluppo rurale ed un'armonica integrazione tra politiche economiche e politiche del territorio».

In tale contesto, l'art. 6 della legge regionale disciplina le attività del distretto rurale.

In particolare «al fine di consolidare e sviluppare il sistema produttivo che lo caratterizza e le vocazioni naturali del territorio, nonché salvaguardare la tradizione storico-culturale», il distretto opera per:

- a) favorire e rafforzare il dialogo e il confronto tra i diversi soggetti inseriti nel tessuto produttivo, creando condizioni favorevoli all'integrazione e alla sinergia sul piano operativo;
- b) promuovere, sostenere e coordinare le iniziative di innovazione, di promozione commerciale e l'immagine del territorio;
- c) promuovere attività conoscitive e informative finalizzate allo studio e al monitoraggio di problematiche di carattere economico, sociale, turistico, culturale, territoriale, ambientale;
- d) favorire l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali, gestendo momenti di riflessione e di discussione, con il coinvolgimento di tutti i soggetti;
- e) promuovere, in una logica di massima valorizzazione delle risorse disponibili e di ampio coinvolgimento dei soggetti e delle aree del distretto, il coordinamento della varie politiche di gestione e di sviluppo del territorio finalizzate al miglioramento della qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale, da conseguirsi anche mediante un'attività agricola compatibile con la conservazione della biodiversità;
- f) favorire un effettivo contributo distrettuale alla formazione dei documenti di programmazione economica, di pianificazione territoriale e agro-ambientale;
- g) favorire le iniziative di programmazione negoziata e di patti d'area interessanti il territorio di competenza.

Regione Calabria

Le finalità perseguite dalla Regione Calabria con l'istituzione dei distretti rurali, attraverso strumenti di programmazione negoziata, il coordinamento degli strumenti di politica agraria e rurale, con il coinvolgimento delle altre istituzioni e soggetti operanti nel territorio del distretto, sono:

- valorizzare le produzioni agricole ed agro-alimentari enfatizzando la relazione tra prodotto e territorio;
- favorire la concentrazione dell'offerta in logica di filiera e di multifiliera;
- predisporre condizioni infrastrutturali di servizio alle esigenze delle produzioni agricole e agro-alimentari;
- garantire la sicurezza degli alimenti;
- sostenere la proiezione sui mercati nazionali ed internazionali delle imprese;

Nota:

(24) Conti L., *I distretti agro-alimentari di qualità e rurali*, in «Quaderni della Regione Piemonte» n. 44 (gennaio 2005)

- migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale;
- predisporre strumenti tecnici che favoriscono investimenti aventi quali precipuo obiettivo l'ispessimento delle relazioni tra imprese dell'agro-alimentare;
- contribuire al mantenimento ed alla crescita dell'occupazione.

Nell'ambito di tali finalità generali, le funzioni assegnate ai distretti rurali si ricavano direttamente da quelle assegnate ai due organismi creati per la loro gestione, il Comitato di distretto e la società di distretto, che saranno indicate nel prossimo paragrafo.

Modalità gestionali e organizzative dei distretti rurali

Regione Piemonte

Nella Regione Piemonte i distretti rurali sono proposti e gestiti dagli enti provincia, i quali devono tuttavia assicurare la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale, mediante forme permanenti di dialogo istituzionale e di concertazione.

Il distretto rurale trae origine, infatti, da un processo di concertazione locale che si esprime in un «protocollo di intesa», sottoscritto dalle rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali dell'area al fine di attestare la comune volontà di procedere alla ricerca di una progettualità economica e territoriale, basata su un approccio integrato e suscettibile di generare uno sviluppo autogeno e sostenibile.

Tuttavia, la legislazione regionale non definisce né i soggetti né le sedi concertative e le relative regole di funzionamento: pertanto, è da ritenere che tali questioni siano demandate all'autonomia locale e possano trovare una risposta nel «protocollo di intesa».

Le funzioni assegnate al distretto rurale sono attuate mediante il c.d. «piano di distretto», elaborato e adottato con deliberazione di Giunta dalla provincia interessata, successivamente alla individuazione del distretto da parte della Giunta regionale, assicurando la partecipazione delle istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale, mediante forme permanenti di dialogo istituzionale e di concertazione.

I contenuti minimi del piano sono i seguenti:

- a) un'analisi sintetica della situazione esistente e delle prospettive della produzione, trasformazione, commercializzazione, distribuzione e consumo del prodotto o dei prodotti del distretto, nonché delle problematiche ambientali e territoriali;
- b) una descrizione della situazione esistente ed una valutazione delle prospettive delle diverse forme di interrelazione ed interdipendenza tra imprese della produzione e della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ed altri soggetti locali;
- c) l'indicazione delle politiche agricole e rurali rile-

vanti per il distretto, la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole e agro-industriali, delle risorse ambientali e territoriali, del paesaggio agrario e delle tradizioni rurali;

- d) la definizione di progetti di innovazione e il loro ordine di priorità.

Una volta adottato dalla provincia, il piano è, quindi, trasmesso alla Giunta regionale che, sentita la commissione consiliare competente, lo approva con propria deliberazione: esso ha validità triennale e può essere aggiornato secondo le medesime procedure utilizzate per la sua formazione e approvazione.

La deliberazione della Giunta regionale 4 ottobre 2004, n. 33-12542 stabilisce che «il piano di distretto costituisce il documento di programmazione locale ed esprime le esigenze che provengono dal territorio», e che esso è il riferimento programmatico anche per gli interventi di competenza, rispettivamente, della provincia e della stessa regione.

Il piano di distretto è attuato mediante strumenti di programmazione negoziata, i quali individuano, tra l'altro, i cosiddetti «progetti di innovazione».

Tali progetti consistono, come si è già anticipato, in «iniziative aziendali, interaziendali o di servizio finalizzate ad accrescere l'interrelazione e l'interdipendenza produttiva ed economica tra le imprese del distretto e tra queste e il territorio, come individuate dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la commissione consiliare competente».

La citata deliberazione della Giunta regionale 4 ottobre 2004, n. 33-12542 dedica la prima parte alla individuazione dei «progetti di innovazione», che rappresentano l'aspetto più innovativo e qualificante dei distretti rurali piemontesi.

Innanzitutto, i progetti d'innovazione riguardano, con riferimento ai differenti requisiti dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità, iniziative esemplari, aventi carattere «pilota», trasferibili e sostenibili economicamente e dal punto di vista ambientale, in grado di agevolare il consolidamento di più strette relazioni culturali, sociali ed economiche tra i soggetti locali e di accrescere la capacità competitiva, l'immagine e l'identità del distretto (e, cioè, di imprese, prodotti e servizi e territorio distrettuali), mediante:

- la riduzione dei costi di produzione e dei costi di transazione;
- la promozione della multifunzionalità delle imprese agricole;
- il miglioramento della qualità commerciale di prodotti e dei servizi locali;
- l'organizzazione e la qualificazione dell'offerta dei prodotti e dei servizi;
- l'integrazione orizzontale tra le imprese dello stesso settore e quella verticale nell'ambito delle filiere produttive;
- la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e produttive locali;

— la salvaguardia dell'ambiente.

In secondo luogo, sono individuate tre categorie di progetti di innovazione:

A) progetti di innovazione aziendali:

a.1) investimenti in macchinari ed attrezzature nelle imprese agricole, in grado di favorire l'integrazione con le altre imprese di filiera o la vendita diretta da parte delle imprese agricole distrettuali;

a.2) investimenti in macchinari ed attrezzature nelle imprese del settore della trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, in grado di favorire l'integrazione con le altre imprese di filiera e l'accesso al mercato dei prodotti locali;

a.3) investimenti in macchinari ed attrezzature nelle imprese agricole necessarie alla corretta manutenzione e cura dell'ambiente, del paesaggio e del territorio del distretto, anche nelle premesse e unicamente nell'ambito di progetti collettivi di adeguata dimensione spaziale in cui siano coinvolti enti locali;

a.4) progetti di conservazione di fabbricati rurali, manufatti e loro pertinenze, che rivestono uno specifico interesse tipologico, costruttivo e culturale, effettuati da aziende agricole nel contesto della realizzazione di itinerari eno-gastronomici e culturali e di fruizione turistica dello spazio rurale nonché nell'ambito di progetti di promozione dei prodotti e del territorio;

a.5) interventi di ristrutturazione ed ampliamento di fabbricati rurali, senza possibilità di modifica della destinazione d'uso, subordinato al mantenimento delle coltivazioni tradizionali e del paesaggio circostante, nel rispetto della cultura agricola e paesaggistica locale;

B) progetti di innovazione interaziendali:

b.1) realizzazione di centri di stoccaggio, confezionamento e commercializzazione per una gestione dei flussi di prodotti finiti provenienti da imprese agricole o da imprese della trasformazione e commercializzazione;

b.2) spazi di vendita interaziendale, unicamente nel caso di distretti rurali;

C) progetti di innovazione di servizio:

c.1) attività di formazione professionale rivolta ad operatori del distretto, specificamente indirizzata a favorire la circolazione delle informazioni e l'attuazione dei progetti di innovazione;

c.2) attività di ricerca e di sviluppo precompetitivo, a servizio di una pluralità di imprese e da realizzare preferibilmente presso centri di ricerca locali;

c.3) creazione o sviluppo di laboratori locali per la ricerca di nuove tecnologie;

c.4) piani di fattibilità finalizzati all'utilizzo di fonti energetiche derivanti da prodotti agricoli o dal riutilizzo di sottoprodotti;

c.5) creazione o sviluppo di centri locali per servizi comuni alle imprese;

c.6) consulenza tecnica alle imprese per la definizione di accordi e *partnership* commerciali;

c.7) consulenze per la definizione di disciplinari di produzione e realizzazione di *dossier* di accompagnamento per Dop e Igp, di cui al reg. Cee n. 2081/1992, e AS, di cui al reg. Cee n. 2082/1992;

c.8) consulenze per la definizione di marchi collettivi di qualità conformi alle disposizioni comunitarie, il cui metodo di conseguimento sia previsto da uno specifico disciplinare certificato da organismi di certificazione, accreditati secondo le norme della serie EN 45000;

c.9) consulenze e spese per certificazioni Iso serie 9000 e 14001, Vision 2000 e Iso 19011, di sistema comunitario di ecogestione e *audit* reg. Cee n. 1836/1993 e successive modificazioni e integrazioni), nonché di sistemi volontari di rintracciabilità di filiera e di filiera controllata e di sistemi di mercati internazionali (Eurep Gap, Brc e Ifs), limitatamente agli interventi volti all'introduzione di tali sistemi nelle imprese ed al rilascio del primo certificato di conformità;

c.10) ricerche socio-economiche e di mercato, compresi studi di *marketing* territoriale;

c.11) azioni promozionali e campagne pubblicitarie dei prodotti agricoli e agro-alimentari;

c.12) istituzione e realizzazione di itinerari eno-gastronomici e culturali e di fruizione turistica dello spazio rurale, di ecomusei, di musei o strutture che valorizzano le produzioni agricole, agro-alimentari ed enogastronomiche, sostenendo la crescita turistica, la conservazione e la diffusione della tipicità delle culture territoriali contadine, la conoscenza delle specificità dei prodotti e del territorio di produzione e la sua diffusione;

c.13) studi di fattibilità e interventi per la tutela e recupero delle risorse del territorio e del paesaggio rurale (compresa la sistemazione ed il rifacimento di muretti a secco e di terrazzamenti), realizzati con il concorso di enti pubblici e privati e finalizzati a favorire buone pratiche di gestione;

c.14) ricerca e sperimentazione di nuove tecniche di coltivazione finalizzate alla qualità e salubrità dei prodotti e dell'ambiente;

c.15) progetti di fattibilità con riferimento agli strumenti di ingegneria finanziaria a livello locale;

c.16) progetti a favore dell'imprenditoria femminile in agricoltura.

I progetti di innovazione di competenza dell'ente provincia diventano parte del programma operativo annuale della provincia stessa in materia di agricoltura, alimentazione, sviluppo rurale, caccia e pesca (25), e possono essere cofinanziati con risorse aggiuntive regionali

Nota:

(25) I programmi operativi annuali finalizzati all'esercizio delle funzioni conferite alle province dalla Regione Piemonte sono stati istituiti dall'art. 10, LR 8 luglio 1999, n. 17, «Riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, alimentazione, sviluppo rurale, caccia e pesca»

Regione Toscana

La legge della Regione Toscana si occupa sin dai primi articoli delle modalità di costituzione del distretto rurale, quasi a evidenziare, così, l'importanza assegnata dalla regione non tanto ai criteri di delimitazione territoriale dei distretti, quanto, piuttosto, alla effettiva volontà dei soggetti locali interessati di aggregarsi e confrontarsi attorno alle tematiche dello sviluppo rurale.

Infatti, il distretto rurale si costituisce mediante uno specifico «accordo» tra enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale: questo accordo, assieme a un dimensionamento minimo del distretto costituito dal territorio di almeno cinque comuni, come si è evidenziato nei precedenti paragrafi, è considerato un requisito necessario ed obbligatorio per il riconoscimento del distretto.

L'accordo è volto a consolidare e rafforzare l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali, per lo sviluppo economico e la valorizzazione delle risorse del territorio, in sintonia con ambiente e tradizione storica.

I soggetti aderenti all'accordo devono essere rappresentativi dell'identità territoriale e del tessuto produttivo, storico e sociale del territorio del distretto.

All'accordo, quindi, dovrebbero aderire:

- a) le rappresentanze dei soggetti privati operanti nell'ambito distrettuale, delle organizzazioni professionali agricole, sindacali e delle associazioni di rappresentanza della cooperazione;
- b) la provincia o le province interessate nonché la maggioranza degli altri enti locali dell'ambito distrettuale

L'accordo garantisce:

- a) l'effettiva partecipazione alle decisioni di tutti i soggetti aderenti all'accordo e la condivisione delle informazioni;
- b) la possibilità di adesione per tutti i soggetti che operano nell'ambito distrettuale;
- c) la gestione efficace di attività di concertazione all'interno del distretto e l'interazione con i soggetti esterni

L'accordo individua sia l'ambito territoriale interessato dal distretto rurale, secondo i criteri definiti dalla legge regionale, e, soprattutto, indica un soggetto coordinatore con compiti di referente, che svolge attività di ordine organizzativo avvalendosi delle strutture degli stessi soggetti aderenti: tale soggetto coordinatore è individuato, di norma, in una provincia, tra quelle interessate.

Le attività del distretto rurale sono dettagliate nel «progetto economico-territoriale», che scaturisce dall'accordo tra enti locali e soggetti privati e che definisce processi concertativi e azioni integrate per il coordinamento e l'implementazione dei piani e dei programmi del territorio distrettuale

Il progetto deve perseguire obiettivi di sviluppo socio-economico e valorizzazione delle risorse locali, coerenti con il piano di sviluppo rurale e la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della tradizione storico-culturale.

I contenuti minimi del progetto sono i seguenti:

- a) un'analisi dettagliata dell'impatto del progetto relativamente agli aspetti geografici, socio-economici, ambientali e culturali del territorio;
- b) l'individuazione degli obiettivi da raggiungere;
- c) la definizione del piano per il raggiungimento degli obiettivi;
- d) l'indicazione dell'impatto ambientale, economico e sociale delle azioni previste

Si tratta di un progetto di cui il soggetto coordinatore del distretto deve dimostrare «l'attualità» alla regione, mediante un'apposita relazione annuale.

La delibera della Giunta regionale n. 1269 del 13 dicembre 2004 descrive in maniera particolareggiata le modalità di elaborazione del progetto economico territoriale.

Infine, con riferimento al sostegno finanziario regionale ai distretti rurali, la legge regionale specifica che la regione finanzia interventi volti a:

- a) incentivare lo sviluppo complessivo del territorio, secondo criteri e obiettivi di sostenibilità, connessi all'attività del distretto, per il coordinamento dei programmi e piani operanti sul territorio di competenza;
- b) promuovere e rafforzare nella comunità distrettuale l'identità locale e la piena consapevolezza sia degli aspetti problematici nella gestione delle risorse del territorio che delle opportunità presenti;
- c) realizzare azioni riguardanti banche dati, marketing territoriale, certificazioni.

Regione Calabria

Nella Regione Calabria la gestione del distretto rurale avviene attraverso due distinti organismi: uno di carattere «politico», denominato «Comitato di distretto» e uno di carattere operativo, denominato «società di distretto».

In questo modo, la regione ha trasferito nei distretti rurali l'esperienza dei «progetti integrati territoriali» (Pit) 2, che sono stati una modalità operativa di attuazione del «Quadro comunitario di sostegno per le regioni italiane dell'obiettivo 1», per il periodo di programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 (26).

L'art. 7 della legge regionale stabilisce che al fine di assicurare unicità d'intenti e coordinamento politico

Nota:

(26) Sul Pit si veda la nota del 31 ottobre 2000 dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Sulla regolamentazione dei Pit in Calabria ha disposto la deliberazione della Giunta regionale 26 febbraio 2002, n. 143 «POR Calabria 2000-2006 - Approvazione Linee guida per l'attivazione e gestione dei Pit».

amministrativo, è costituito un Comitato di indirizzo del distretto, denominato «Comitato di distretto».

Il Comitato di distretto è costituito da:

- un rappresentante indicato dalla Coldiretti provinciale;
- un rappresentante indicato dalla Unione agricoltori provinciale;
- un rappresentante indicato dalla Confederazione italiana agricoltori provinciale;
- un rappresentante indicato dall'ordine degli Agronomi provinciale;
- un rappresentante indicato dalla Camera di commercio;
- un rappresentante indicato dall'Istituto commercio estero;
- un rappresentante indicato dall'Unical e/o dall'Università degli studi di Reggio Calabria;
- un rappresentante indicato dalla Cgil, Uil e Cisl;
- un rappresentante indicato dalla amministrazione provinciale;
- tre rappresentanti indicati dai comuni del distretto.

Il Comitato di distretto ha la responsabilità:

- a) di determinare politiche, proposte, progetti finalizzati a garantire un generale quadro di convenienza e proficua agibilità alle imprese agricole, agrituristiche, agro-alimentari, agro-industriali del distretto;
 - b) di predisporre politiche, proposte, progetti per la infrastrutturazione del distretto coerentemente con le esigenze di qualità delle produzioni esitate, di salvaguardia ambientale e paesaggistica;
 - c) di supportare tutte quelle attività che favoriscano il consolidamento di politiche intersettoriali tra produzione agricola, produzione agro-alimentare, ospitalità rurale agriturismo, artigianato, valorizzazione dei beni storico-culturali;
 - d) predisporre politiche finalizzate a saldare gli elementi storico culturali del distretto con le produzioni sottese con l'obiettivo di un comune processo identitario;
 - e) di dare, per quanto di propria competenza, unicità nei tempi e nelle metodologie amministrative, al fine di velocizzare gli investimenti che si proporranno;
 - f) di accettare e verificare la relazione annuale predisposta dalla società di distretto;
 - g) di predisporre una relazione annuale in cui sintetizzare le attività economiche e istituzionali svolte nel distretto da trasmettere al presidente della Giunta regionale e al presidente del Consiglio regionale.
- La società di distretto, invece, soggetto giuridico rappresentativo dell'economia del distretto, composto dagli imprenditori agricoli, agro-alimentari, agrituristici e agro-industriali - di concerto con le Oopp, con i rappresentanti delle filiere organizzate, con la Op di riferimento - ha i seguenti compiti:

- a) rafforzare i legami, le relazioni e gli scambi tra le imprese del distretto in una logica di filiera e di multi

filiera favorendone l'orientamento alla qualità ed al mercato;

- b) predisporre strumenti tecnici che favoriscano investimenti nel distretto finalizzati all'ispessimento delle relazioni tra imprese dell'agro-alimentare e fra queste il mercato;
- c) agevolare la caratterizzazione dell'area quale ambito territoriale per produzioni di qualità;
- d) favorire una condizione del lavoro coerente con i contratti nazionali del settore, che contribuisca alla creazione di un quadro di convenienza per l'emersione del lavoro non regolarizzato;
- e) favorire la specializzazione dell'area anche nell'ambito scientifico e del trasferimento tecnologico al fine della creazione di specifiche professionalità a sostegno del settore agricolo e agro-alimentare;
- f) sostenere domande aggregate, intercomunali, per infrastrutture che abbiano tra gli obiettivi prioritari la facilitazione delle mobilità delle produzioni agro-alimentari esitate nel distretto;
- g) favorire allocazione nel distretto di aziende della produzione e dell'indotto dell'agro-alimentare e dell'agro-industriale;
- h) realizzare, con il concorso regionale, nazionale e comunitario, politiche di comunicazione e di marketing finalizzate a sostenere le produzioni esitate nel distretto;
- i) quant'altro sarà ritenuto utile al perseguimento degli obiettivi di crescita economica, sociale e culturale delle popolazioni del distretto;
- j) predisporre una relazione annuale sull'attività svolte da inoltrare al Comitato di distretto

CONCLUSIONI

Verso l'istituzione del distretto rurale

Se le finalità assegnate ai distretti rurali da parte delle regioni si iscrivono a pieno titolo negli obiettivi della Pac e, in particolare, nella valorizzazione del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e nel sostegno alle zone rurali, nonché nei principi-guida della politica agricola nazionale tracciata dal Parlamento, tuttavia, le funzioni ad esse assegnate sembrano divergere da regione a regione.

In particolare, si riscontrano, tendenzialmente, due diversi approcci:

- le Regioni Piemonte e Toscana assegnano ai distretti funzioni «programmatorie» secondo un approccio «dal basso» (bottom-up), la prima attraverso un «piano di distretto», la seconda attraverso il «progetto economico territoriale», entrambi elaborati dai soggetti promotori del distretto, tra i quali gli enti locali, e approvati dalla Giunta regionale. La Regione Piemonte, addirittura, dichiara nella deliberazione attuativa che «il piano di distretto costituisce il documento di programmazione locale ed esprime le esi-

genze che provengono dal territorio», e che esso costituisce riferimento programmatico anche per gli interventi di competenza della provincia e della stessa regione;

— la Regione Calabria, invece, nel distretto rurale «realizza, attraverso strumenti di programmazione negoziata, il coordinamento degli strumenti di politica agraria e rurale, con il coinvolgimento delle altre istituzioni e soggetti operanti nel territorio del distretto», e non sembra assegnare ad esso una autonomia programmatica, ma esclusivamente una finalità operativa di coordinamento in sede locale di politiche e azioni decise in sede regionale o nazionale, secondo un approccio «dall'alto» (*top-down*)

Entrambi tali approcci allo sviluppo rurale si rinven- gono nella comunicazione della Commissione delle Comunità europee recante la «Proposta di regolamento del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr)» del 14 luglio 2004.

Secondo tale proposta di regolamento, infatti, la componente territoriale della nuova politica di sviluppo rurale potrà essere realizzata secondo due distinte modalità:

a) attraverso «strategie di sviluppo locale», mirate agli enti di livello sub-regionale, concepite e realizzate in stretta collaborazione tra autorità nazionali, regionali e locali. È l'approccio discendente alla programmazione, cioè dall'alto verso il basso (*top-down*), proposto alle regioni come via privilegiata per l'attuazione delle misure dell'asse prioritario 3 «Diversificazione dell'economia rurale e qualità della vita nelle zone rurali» dei prossimi piani di sviluppo rurale 2007-2013;

b) mediante l'approccio *Leader*, cioè un metodo di programmazione ascendente, dal basso verso l'alto (*bottom-up*), che prevede la selezione dei migliori piani di sviluppo locale presentati dai gruppi di azione locali rappresentativi di partenariati pubblico-privato. Tale approccio costituirà la modalità di realizzazione del cosiddetto «asse *Leader*» della prossima generazione di programmi di sviluppo rurale 2007-2013, attraverso il quale potranno essere perseguiti gli obiettivi di uno o più dei tre assi prioritari di intervento del Feasr.

Ecco perché, come è già stato posto in evidenza, la Regione Piemonte, ad esempio, nella determinazione dirigenziale 18 gennaio 2005, n. 11 può scrivere che «le prime indicazioni fornite dalla Commissione europea relativamente alla struttura dei piani di sviluppo rurale 2007-2013, nell'ambito dei quali viene assegnato un ruolo di rilievo alla programmazione integrata e al metodo *Leader*, fanno ritenere che il futuro Psr della Regione Piemonte possa essere il «contenitore ideale per attivare i distretti rurali, dotandoli di adeguate risorse».

Ad ogni modo, a prescindere dalle concrete scelte regionali, si possono comunque sin d'ora individuare i

tratti comuni di un possibile percorso di avvio delle procedure di costituzione del distretto rurale

Anche in assenza di disposizioni attuative regionali, infatti, può essere importante per un territorio rurale avviare un processo locale - che si prefigura non breve, né semplice - con l'obiettivo, da un lato, di promuovere una strategia di sviluppo locale ampiamente condivisa, capace di rifondare e riorientare gli strumenti di sviluppo eventualmente già in atto nel territorio (*Leader*, patti territoriali, *Pit*, ecc.); dall'altro, di prepararsi alla partecipazione alle opportunità che saranno offerte nell'ambito della nuova politica comunitaria di sviluppo rurale per gli anni 2007-2013, nell'ambito della quale l'approccio proprio dei distretti rurali avrà uno spazio senz'altro rilevante

A tal fine, è, innanzitutto, assodato che, considerate la natura e le finalità dello strumento, l'iniziativa di costituzione del distretto rurale può e deve essere assunta a livello locale, da un ampio partenariato istituzionale ed economico-sociale, capace di coinvolgere tutti i soggetti, pubblici e privati, che svolgono un ruolo nello sviluppo dell'area rurale interessata, in particolare:

- enti locali;
- altri soggetti pubblici operanti a livello locale;
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate;
- soggetti privati (organizzazione dei produttori, consorzi di tutela, cooperative, ma anche banche e consorzi di garanzia collettiva fidi, ecc.).

L'atto politico e il documento attraverso cui può essere formalizzata la proposta di distretto rurale possono essere rappresentati da un «protocollo di intesa», un accordo politico locale, sottoscritto da tutti i soggetti promotori, che:

1) certifichi la concertazione locale e individui le modalità di funzionamento del partenariato locale, soprattutto per garantire l'effettiva partecipazione dei *partner* alle scelte;

2) individui l'area del distretto rurale, secondo i criteri che si riscontrano nella letteratura scientifica in materia o nelle esperienze in corso a livello regionale. Nel «protocollo di intesa» dovrebbero, in particolare, essere evidenziati, attraverso dati statistici, studi e analisi:

a) i caratteri di ruralità dell'area, la sua identità e omogeneità storica e territoriale, dimostrata anche attraverso la integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché la produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali;

b) l'omogeneità politico-amministrativa dell'area e la coerenza e/o la continuità della delimitazione proposta con le politiche di sviluppo in atto a livello locale;

c) una massa critica adeguata - in termini di risorse umane, finanziarie ed economiche - a sostenere una strategia di sviluppo locale;

3) effettui un'analisi della situazione economica, sociale e ambientale dell'area e dei suoi punti di forza e di debolezza;

4) individui lo specifico e primario obiettivo di sviluppo rurale e le priorità tematiche e territoriali della strategia di sviluppo locale, cui è finalizzato il distretto rurale e il raccordo di essi con l'analisi dell'area e con le linee della programmazione - generale e agricola - regionale, nazionale e comunitaria;

5) descriva le azioni e gli interventi ritenuti necessari per promuovere lo sviluppo rurale dell'area e per assicurare il raggiungimento degli obiettivi, secondo un approccio integrato, multisettoriale e innovativo, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi e delle modalità di attuazione dei singoli interventi;

6) indichi un soggetto responsabile con compiti di rappresentanza e coordinamento e in grado di gestire eventuali sovvenzioni pubbliche.

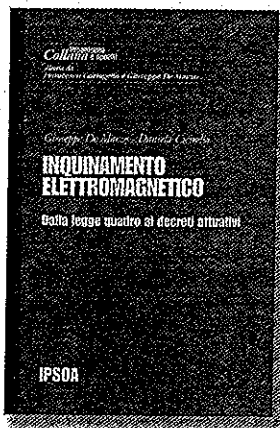
Il percorso qui delineato, lo si ripete, può rivelarsi utile per quei territori le cui regioni non hanno ancora adempiuto al compito di individuare i distretti rurali, ad esse assegnato dalla legislazione statale, con l'avvertenza, tuttavia - come ben evidenzia la Regione Toscana nella delibera di attuazione dei distretti rurali - che il vero valore aggiunto che può derivare dalla costituzione di un distretto, più che dall'accesso alle risorse finanziarie, «è rappresentato dai benefici indiretti legati ad un maggiore coordinamento degli attori locali intorno a idee forza ben definite e strategie di riqualificazione e sviluppo con esse coerenti».

LIBRI

Collana **Urbanistica e Appalti** (diretta da **Francesco Caringella** e **Giuseppe De Marzo**)

Inquinamento elettromagnetico

Giuseppe De Marzo, Daniela Cicirello



L'inquinamento elettromagnetico si conferma essere terreno di confine tra interessi contrapposti: sia per ciò che concerne il dialogo tra i soggetti istituzionali del nostro ordinamento, sia per quanto riguarda la tensione dialettica tra le esigenze di protezione della salute - esigenze che si avvertono come sempre meno monetizzabili a posteriori e sempre più bisognose di soddisfazione preventiva - e le esigenze di realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Il volu-

me offre una dettagliata analisi delle complessità del contesto normativo e giurisprudenziale che si è venuto delineando nell'ordinamento interno attorno al fenomeno elettrosmog ed ha l'obiettivo di porsi come un utile strumento operativo.

Ipsoa 2004, pagg. 290, € 27,00

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**