



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

agriregionieuropa

Anno 1, Numero 0

Marzo 2005

Regioni e distretti rurali ed agro-alimentari

Elisa Montresor, Francesco Pecci

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni sono avvenuti profondi mutamenti nei territori rurali di tutte le regioni italiane e nei modi con cui la produzione agroalimentare si è organizzata e funziona nei diversi contesti, nazionale e settoriale, aziendale e territoriale, sia per i mutamenti negli scenari istituzionali e di mercato, sia per le modificazioni della domanda alimentare, sia infine per i problemi di carattere ambientale. Altri mutamenti, ancora più incisivi, sono prevedibili in un futuro non lontano, indotti da un'ulteriore spinta alla liberalizzazione dei mercati, dall'allargamento del mercato comunitario, dall'introduzione di più stretti vincoli di carattere ambientale, nonché dalla crescente domanda di caratteristiche qualitative degli alimenti da parte dei consumatori. L'evoluzione del sistema agroalimentare italiano ha interessato anche le forme di governo del sistema per il progressivo rafforzamento dei legami tra prodotto e territorio, che si traduce in un nuovo tipo di *governance* del sistema agroalimentare per i risvolti di maggiore responsabilizzazione delle istituzioni locali che ciò comporta.

Questi processi hanno posto al centro di molti interventi istituzionali, ai differenti livelli, le modalità dello sviluppo rurale a livello locale. A livello comunitario le politiche agricole e rurali hanno cercato di avviare una fase di *rilocalizzazione*, con il passaggio di competenze sempre più importanti dalle istituzioni dell'Unione Europea ai soggetti locali, riconoscendo agli Stati membri e alle istituzioni locali una più ampia autonomia nella definizione degli obiettivi e nella gestione degli interventi, con l'avvio di interventi selettivi territorialmente mirati. In particolare il reg. 1257 del 1999 ha previsto misure per lo sviluppo locale integrato, ma concretamente questi strumenti di programmazione, su cui si erano indirizzate le attese di quanti auspicavano un nuovo approccio territoriale allo sviluppo rurale, hanno avuto un impatto molto limitato nei Piani di Sviluppo Rurale adottati, non solo nelle regioni italiane.

A livello nazionale la legge di orientamento per l'agricoltura, il DL 228 del 2001, ha previsto l'individuazione dei distretti rurali e dei sistemi locali agro-alimentari, imperniati su prodotti tipici e di qualità. La legge di orientamento non ha però indicato né i criteri operativi per la loro identificazione, né le funzioni che essi potrebbero svolgere, limitandosi ad indicare le Regioni quali soggetti responsabili della loro delimitazione e riconoscimento. Il merito di questa legge è di aver riaperto il dibattito sugli strumenti concretamente attuabili a livello istituzionale per rendere effettivi i principi della concertazione e dello sviluppo endogeno, rinviando alle istituzioni regionali una questione di non facile soluzione.

I compiti delle Regioni

Di fronte a questo nuovo quadro istituzionale, le Regioni devono infatti affrontare numerosi problemi. Il primo è rappresentato dalla mediazione da due diversi approcci allo sviluppo territoriale integrato. Da un lato vi sono le collettività locali, in genere più competitive e già in grado di dotarsi di un progetto comune per un determinato spazio rurale con alcune peculiarità e con sufficienti risorse (umane, strutturali, naturali, finanziarie, ecc.) per poterlo condurre a termine (approccio *bottom up*). Al tempo stesso a livello regionale vi è la necessità di identificare altre realtà, meno strutturate, in cui promuovere nuove forme di sviluppo rurale, al fine di meglio calibrare gli strumenti di regolazione normativa e di intervento di sostegno e orientamento (approccio *top down*). Se poi passiamo ai criteri operativi, il problema si complica ulteriormente. La delimitazione dei sistemi locali agroalimentari, imperniati sui prodotti tipici e di qualità è di più facile soluzione solo in apparenza. Il percorso seguito in alcune realtà regionali, quello di far coincidere la delimitazione del sistema locale con quanto previsto nei disciplinari di produzione dei molti prodotti DOP e IGP presenti nella realtà italiana, non risulta sempre efficace. Non si può infatti dimenticare che i prodotti DOP e IGP presentano un'ampia varietà di situazioni competitive e strategiche secondo l'ampiezza dei bacini di approvvigionamento delle materie prime e della trasformazione. Nel caso siano entrambi ampi, come ad esempio nel caso del Grana Padano ed anche del Parmigiano Reggiano, la delimitazione prevista nel disciplinare di produzione può impedire di cogliere i differenti problemi presenti nei territori.

Il problema della definizione dei distretti

Più complessa è senz'altro la definizione dei distretti rurali, in quanto non legati ad un nesso univoco tra comunità di imprese e prodotto alimentare. L'evoluzione del mondo rurale è frutto di un *mix* di sviluppo endogeno ed esogeno, agricolo e non, in cui il settore primario non ha più un ruolo fondamentale per l'occupazione ed il reddito; ciò pone la necessità di saper interpretare le dinamiche e le connessioni che originano da un'agricoltura plurifunzionale con gli altri elementi dello sviluppo socio-economico, che a loro volta dipendono da processi sempre più ampi. La legge di orientamento promuove i territori rurali che seguono un percorso di sviluppo orientato alla qualità ambientale, paesaggistica e dei prodotti, in una logica di sostenibilità e di potenziamento della multifunzionalità dell'agricoltura, prefigurando una sorta di distretto rurale di qualità. Il problema che devono affrontare le Regioni è quello della definizione di una specifica natura economica della distrettualità rurale, dato che vi sono comprese sia attività agricole, sia artigianali, sia infine turistiche e commerciali, che formano il tessuto produttivo locale, in cui le interrelazioni tra le imprese e con la società spesso si affievoliscono, mentre assumono rilevanza i rapporti di tipo istituzionale e politico. Senza considerare che dal punto di vista ambientale si fa riferimento ad agro-ecosistemi e paesaggi rilevanti per la conservazione della biodiversità e del patrimonio storico-culturale.

Queste considerazioni conducono ad alcune indicazioni operative. Per un'efficace individuazione dei sistemi locali agro-alimentari e dei distretti rurali, l'approccio deve avvenire a due livelli. Il primo è quello settoriale per ciascuna filiera rilevante nello sviluppo regionale e che si integri nel settore primario (agroalimentare, agroambientale, turistica ecc.), per valutarne le fasi presenti e le interrelazioni, i principali soggetti economici e sociali coinvolti, le potenzialità in rapporto ai futuri cambiamenti istituzionali e nei mercati. Il secondo livello, quello territoriale, ha lo scopo di identificare dei macro-sistemi territoriali, con caratteristiche sociali ed economiche sufficientemente omogenee.

Solo successivamente all'interno dei macro-sistemi possono essere individuati i sistemi locali, competitivi o potenziali, distrettuali o meno, valutandone punti di competitività o di crisi, con una particolare attenzione al profilo istituzionale, e le azioni necessarie per mantenere o promuovere la competitività di un'agricoltura multifunzionale nei singoli contesti. Nelle aree con forte concentrazione e specializzazione, dove prevalente è la funzione produttiva, legata ad una fase di una filiera e/o ad un sistema locale imperniato su un prodotto tipico, il settore primario infatti può fornire servizi ed esternalità positive legate ad una funzione ambientale e paesaggistica, ma ciò si

può rilevare anche nei territori peri-urbani o con altre destinazioni (ad esempio i distretti industriali), caratterizzati da elevata densità demografica. Nelle aree definite rurali ai fini istituzionali e che per la loro stessa definizione sono svantaggiate, l'attenzione deve essere volta agli anelli presenti, spesso più deboli, delle singole filiere; lo scopo deve essere quello di valutare attraverso quali azioni è possibile inserire anche questi territori in un circuito di sviluppo.

Rafforzare la governance locale

In questo quadro assume rilevanza il rafforzamento dei processi di *governance* territoriali che rappresenta un obiettivo strategico ai fini dello sviluppo locale. Un progetto di valorizzazione delle esternalità territoriali che possa essere duraturo nel tempo è condizionato da vari fattori concomitanti, tra cui rivestono un ruolo importante il grado di concorrenza che si esercita tra i prodotti e i servizi di qualità e il sostegno fornito dalle politiche pubbliche territoriali. L'intervento pubblico deve cercare di rinforzare la coerenza tra l'immagine del territorio e le risorse locali presenti, in veste di beni pubblici e assicurare la creazione di regole per proteggere questa costruzione sociale. Ma lo sfruttamento a lungo termine delle esternalità passa anche per il rinnovo e l'estensione dell'offerta territoriale, agroalimentare e non: più il paniere dei prodotti e dei servizi di qualità offerti localmente è diversificato, più è probabile che sia duraturo lo sviluppo territoriale. In questo senso le politiche territoriali possono contribuire ad organizzare e dare forma ad offerte composite, combinando beni privati e beni pubblici, migliorando simultaneamente la valorizzazione dei prodotti e dei servizi e la reputazione delle esternalità positive dell'agricoltura.

Questo percorso implica necessariamente una domanda crescente di analisi e di informazioni da parte dei *policy makers* regionali e locali, sulle dinamiche in atto nei loro territori e nelle loro filiere. Gli strumenti che i ricercatori possono mettere a disposizione debbono essere individuati attraverso un approccio interdisciplinare che pur tenendo in debito conto le dinamiche che originano da un'agricoltura plurifunzionale, sia in grado di leggere le profonde connessioni presenti nei territori con gli altri elementi dello sviluppo socio-economico. Questi strumenti debbono anche rispondere ad alcuni requisiti: la replicabilità nel tempo e nello spazio per consentire utili comparazioni; la flessibilità in ordine alla adattabilità alle differenti situazioni; la relativa accessibilità alle informazioni.