



DAI DISTRETTI ALLE RETI?

I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni
e le prospettive verso il 2020



MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE
ALIMENTARI E FORESTALI



L'AGRICOLTURA A BENEFICIO DI TUTTI



RETE RURALE NAZIONALE

DAI DISTRETTI ALLE RETI?

**I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle
Regioni e le prospettive verso il 2020**

*di
Daniela Toccaceli*

Luglio 2012

Rapporto realizzato nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale

Gruppo di lavoro "Progettazione Integrata"

Coordinatore: Graziella Romito; *vice-coordinatore:* Serena Tarangioli

Il rapporto è di Daniela Toccaceli

L'autore si è avvalso del supporto di un gruppo di lavoro tecnico-scientifico composto da:
Alessandro Monteleone e Serena Tarangioli e coordinato dal prof. Alessandro Pacciani.

Si ringraziano i referee anonimi per il tempo e l'attenzione dedicata, oltre che per i preziosi suggerimenti

Coordinamento editoriale: Benedetto Venuto

Segreteria di redazione: Roberta Capretti

Ideazione grafica: Roberta Ruberto

Impaginazione e grafica: Ufficio grafico INEA (Barone, Cesarini, Lapiana, Mannozi)

Siamo alla vigilia di una nuova riforma della politica agricola comune, che si inserisce in un percorso di lungo periodo, partito alla fine degli anni ottanta e che ha cambiato il volto di quella che comunque rimane la politica non solo economica, ma ormai anche territoriale e ambientale, più rilevante nel quadro degli interventi comunitari.

In questo lungo e articolato percorso riformatore la dimensione sistemica del fare agricoltura e dello sviluppo dei territori rurali ha assunto un protagonismo sempre maggiore, che è stato accompagnato anche a livello nazionale e regionale da numerose iniziative che hanno avuto nello strumento dei distretti una delle loro migliori espressioni.

Sono passati più di dieci anni dal Decreto Legislativo 228 che istituisce e regola le fattispecie dei distretti rurali e agroalimentari di qualità nel nostro Paese. Più di venti dalla Legge 317 del 1991 che introduce il concetto di distretto produttivo. Quali sono i risultati maturati alla luce di questo nuovo approccio? Come i sistemi agricoli e rurali hanno colto le opportunità di un nuovo paradigma che sposta l'attenzione dal settore al territorio? Quanto il quadro istituzionale è stato capace di accompagnare questi processi?

In questo lavoro troviamo queste e altre risposte, inserite all'interno di una riflessione organica e puntuale sull'evoluzione, sul ruolo e sulle prospettive delle formule di cooperazione territoriale e imprenditoriale sperimentate in questi ultimi anni in Italia.

I concetti di distretto, di rete e più in generale di sistema, assumeranno infatti una rilevanza maggiore che in passato. Se questo da un lato apre maggiori opportunità, dall'altro necessita di strumentazioni adeguate, adatte a gestire approcci cosiddetti plurifondo, a favorire reali processi di integrazione e cooperazione territoriale, a superare le sovrapposizioni istituzionali che spesso ne ostacolano la buona riuscita.

Questo lavoro di Daniela Toccaceli, svolto con minuziosità, affianca a una robusta analisi del quadro delle iniziative nazionali, una riflessione corposa mai banale sulle prospettive future, anche alla luce dei principali orientamenti che a livello comunitario dovrebbero consolidarsi con la nuova programmazione per lo sviluppo rurale.

Prezioso per il policy maker e utile per gli studiosi, questo volume ha l'ulteriore, e sempre più raro, pregio di rivolgersi con la stessa efficacia ad entrambi.

Paolo De Castro

Presidente Commissione Agricoltura del Parlamento Europeo

L'organizzazione delle filiere produttive agricole è tra gli obiettivi primari della strategia nazionale per la politica di sviluppo rurale 2007-2013 e, di conseguenza, uno dei principali temi di approfondimento della Rete Rurale Nazionale.

Stimolare il confronto tra i diversi attori dello sviluppo rurale – Regioni, OOPP, partneri locali – attraverso momenti di discussione pubblica e attraverso analisi e studi relativi alle modalità organizzative delle filiere agroalimentari e agli strumenti che ne possano facilitare e migliorare la nascita e le attività sono gli strumenti principali attraverso cui la Rete ha finora animato il dibattito

Tra questi, non poteva mancare una particolare attenzione ai distretti agricoli, agroalimentari e rurali che, prima per vocazione e poi grazie ad uno specifico provvedimento normativo (il d.lgs.228/01), tanto caratterizzano il panorama agricolo e rurale del nostro Paese. Il distretto tende a localizzare la filiera agroalimentare e a farne emergere le sue caratterizzazioni territoriali poiché è fortemente condizionato dall'ambiente in cui si inserisce. Per questo motivo è, da una parte, uno strumento di grande rilievo per la valorizzazione del sistema agricolo italiano fatto di eccellenze alimentari e di produzioni di qualità, dall'altro può diventare una chiave di volta per la valorizzazione e salvaguardia del territorio rurale.

“Dai distretti alle reti” concentra l'analisi sugli elementi salienti che caratterizzano l'organizzazione dei distretti agroalimentari in Italia, offrendo un panorama ampio delle caratterizzazioni dello strumento a livello regionale. Questa interessante analisi viene diffusa in un momento cruciale per l'agricoltura, visto l'impegno che il Ministero e le Regioni dovranno mettere in questi mesi nella definizione delle strategie di intervento per lo sviluppo rurale post 2013. La bozza di regolamento in termini di strategia, obiettivi e strumenti proposti è fortemente incentrata sulla promozione di forme di cooperazione e collaborazione lungo la filiera agricola e sulla promozione di sistemi territoriali che si caratterizzano da peculiarità produttive.

L'esperienza maturata con i distretti può considerarsi, sicuramente, un punto di partenza per definire le future strategie di politica pubblica.

Giuseppe Blasi

*Capo Dipartimento delle politiche europee
e internazionali e dello sviluppo rurale*

PRESENTAZIONE

La ricerca sugli assetti organizzativi dell'agricoltura e sui modelli di governance per lo sviluppo delle aree rurali è stata sempre al centro della mia attività nel Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Firenze.

Si tratta di temi che vanno interpretati e sviluppati congiuntamente, soprattutto perché l'evoluzione dei mercati e le risposte degli agricoltori con soluzioni organizzative sempre innovative, non possono prescindere dall'utilizzazione di strumenti di governance a livello territoriale, capaci di far emergere il ruolo crescente di un'agricoltura multifunzionale e competitiva.

La distrettualità in agricoltura si colloca nel quadro dell'innovazione organizzativa, almeno così è stata concepita nelle esperienze pilota intorno alla metà degli anni '90, e la sua diffusione nelle Regioni dimostra tanto l'interesse che si è manifestato quanto le difficoltà di una chiave di lettura organica e razionale delle esperienze maturate

In questi anni la ricerca condotta presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Firenze su questo tema, si è ulteriormente sviluppata, in parallelo al crescere delle iniziative che andavano maturando nelle Regioni, che divenivano motivo di nuove indagini e di confronto. È in questo vitale ambito che si è formata la personalità di ricercatrice di Daniela Toccaceli.

Sebbene molti studiosi di diverse discipline abbiano arricchito la materia di pregevoli contributi, con il moltiplicarsi delle iniziative regionali e locali, era divenuto difficile per chiunque poter dire di avere un quadro esatto di cosa fosse diventata la distrettualità in agricoltura in Italia. Nella pubblicistica e nella letteratura scientifica, mancava ancora un quadro conoscitivo e interpretativo esauriente e attuale, capace di sostenere un pensiero di prospettiva.

La Rete Rurale Nazionale e INEA hanno programmato di sostenere un piano di ricerca pluriennale che già in questo primo contributo ha portato alla luce interessanti elementi di riflessione, perché questo studio risponde a tale bisogno e offre un contributo originale e inedito che fa chiarezza sullo stato dell'arte e sull'interpretazione che del modello distrettuale hanno dato le Regioni, in modo forse imprevedibilmente ampio. Con l'umiltà e il rigore dei più robusti ricercatori, Daniela Toccaceli contribuisce a mettere ordine in una materia che avrà ancor più rilievo nei prossimi anni, ricostruendo con attenta oggettività un quadro composito e complesso che può infine essere valutato e colto nel suo insieme, in virtù della puntuale analisi comparata che è qui proposta alla riflessione degli studiosi di diversa matrice scientifica e dei portatori d'interesse pubblici e privati.

Il tema della distrettualità in agricoltura potrà avere importanti proiezioni sul posizionamento italiano nel quadro della riforma della PAC e delle politiche strutturali in corso e assumere spessore con riferimento ai profondi cambiamenti che in questi e negli anni a venire modificheranno la nostra economia e l'agricoltura, riportando in primo piano anche il valore strategico degli assetti organizzativi rispetto alle nuove sfide del mercato globale e al fondamentale contributo dell'agricoltura stessa allo sviluppo territoriale.

In questa prospettiva, questo studio offre una solida base interpretativa su cui fondare un confronto dialettico sull'utilità di valorizzare l'originalità dell'esperienza distrettuale italiana, già maturata in molte regioni, anche nella prospettiva delle nuove

soluzioni organizzative che si evincono dall'impostazione del Quadro Strategico Comune e dalla riforma del FEASR per il dopo 2014.

Proprio in questa delicata fase, l'esperienza italiana dei distretti rurali e agroalimentari di qualità è divenuta anche motivo di confronto con altri Paesi europei. L'Accademia dei Georgofili, attraverso il proprio Laboratorio di studi economici sullo sviluppo rurale, in collaborazione con l'Associazione internazionale «Ruralité, Environnement, Développement (RED)» e con la Regione Toscana, ha esteso la ricerca sul tema della governance in agricoltura a un confronto con modelli adottati in altri territori europei, che in diverse occasioni hanno mostrato particolare interesse per l'esperienza italiana.

Alessandro Pacciani

*Presidente del Laboratorio di studi economici sullo sviluppo rurale,
Accademia dei Georgofili;*

SOMMARIO

Premessa	11
Introduzione	13
Lista degli acronimi	17
Capitolo 1	
Un quadro giuridico in costante evoluzione	19
1.1 Idee, esperienze e leggi in cambiamento	19
1.2 Le basi giuridiche	21
1.2.1 <i>I distretti industriali</i>	21
1.2.2 <i>La programmazione negoziata</i>	23
1.2.3 <i>La legge delega per la modernizzazione dell'agricoltura</i>	25
1.2.4 <i>I distretti rurali e agroalimentari di qualità</i>	26
1.2.5 <i>Il metodo LEADER</i>	27
1.3 Altre esperienze di riferimento per i distretti rurali	28
1.3.1 <i>La politica francese dei Pays</i>	28
1.3.2 <i>L'esperienza pilota di distretto rurale</i>	30
1.4 Dai distretti alle reti	31
1.4.1 <i>I contratti di filiera e di distretto</i>	31
1.4.2 <i>I distretti produttivi nella legge finanziaria 2006 e nelle successive modificazioni</i>	32
1.4.3 <i>Le reti d'impresa, le catene di fornitura e i contratti di rete</i>	34
Capitolo 2	
I caratteri del metodo distrettuale	37
2.1 Dalla definizione al metodo distrettuale	37
2.2 Il modello metodologico dei distretti industriali	39
2.3 Il modello metodologico LEADER	40
2.4 Il modello metodologico del primo Distretto rurale	42
2.5 Il modello metodologico dei distretti rurali e agroalimentari di qualità e dei distretti produttivi	43
2.6 L'ipotesi di neutralità del metodo distrettuale	45
2.7 La funzione della governance nel modello distrettuale	47
2.8 La diversa funzione delle reti	48
Capitolo 3	
L'approccio delle Regioni: una visione d'insieme	51
3.1 I distretti riconosciuti dalle Regioni	51
3.1.1 <i>Le tipologie distrettuali</i>	53

3.1.2	<i>Le specializzazioni produttive</i>	54
3.2	La raccolta delle leggi regionali	56
3.3	I distretti rurali e agroalimentari di qualità	58
3.3.1	<i>I sistemi produttivi locali</i>	59
3.3.2	I distretti produttivi	61
3.4	I distretti agroindustriali	63
3.4.1	<i>I sistemi produttivi locali</i>	64
3.4.2	<i>I distretti produttivi</i>	66
3.5	LEADER-Distretti rurali: un caso aperto	67
3.5.1	<i>La via Sarda al distretto rurale</i>	68
3.5.2	<i>Il distretto rurale della biodiversità in Emilia Romagna</i>	71
3.5.3	<i>Il distretto rurale di Qualità Colli Esini nelle Marche</i>	72
Capitolo 4		
Le scelte delle regioni		75
4.1	Lo schema di analisi delle leggi regionali	75
4.2	Finalità	76
4.2.1	<i>I distretti rurali e agroalimentari di qualità</i>	77
4.2.2	I distretti industriali e i distretti produttivi	78
4.3	Individuazione	79
4.3.1	<i>I requisiti</i>	79
4.3.2	<i>La dimensione territoriale</i>	82
4.3.3	<i>Bottom up o top down?</i>	83
4.4	Progettazione	84
4.4.1	<i>Contenuti, caratteri e modalità della progettazione</i>	84
4.4.2	<i>Finanziamento</i>	85
4.5	I modelli organizzativi	88
4.6	Il metodo distrettuale in agricoltura nelle scelte delle Regioni	90
4.7	Punti di forza e di debolezza dei distretti in agricoltura	90
Capitolo 5		
I distretti in agricoltura verso il 2020: Prime indicazioni		93
5.1	La nuova impostazione strategica per l'Europa verso il 2020	93
5.2	Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020	94
5.3	Una più stringente programmazione strategica con il Quadro Strategico Comune	96
5.3.1	L'approccio locale di tipo partecipativo e le strategie multifondo	97
5.4	Innovazione, cooperazione e sviluppo locale partecipativo nel FEASR	99
5.4.1	<i>Reti, cluster e altre misure di cooperazione</i>	101
5.4.2	<i>LEADER e i partenariati locali diversi da LEADER</i>	102
5.5	Dalle nuove opportunità ai possibili scenari	103

Bibliografia	105
Appendice: Schede di analisi della normativa regionale sui distretti	111
Distretti Rurali e Agroalimentari di qualità	113
Regione Liguria	115
Regione Piemonte	117
Provincia Autonoma di Trento	129
Regione Toscana	133
Regione Lazio	138
Regione Abruzzo	143
Regione Basilicata	148
Regione Calabria	153
Distretti Produttivi Rurali e Agroalimentari di qualità	159
Regione Lombardia	161
Regione Puglia	167
Distretti Agroindustriali	173
Regione Friuli Venezia Giulia	175
Regione Veneto	179
Regione Sicilia	186
Regione Abruzzo	197
Regione Piemonte	198

PREMESSA

La delimitazione dell'ambito d'indagine di questo studio è cominciata con una semplice constatazione: la distrettualità in agricoltura è un fenomeno sfuggente, a cominciare dalla sua denominazione che evoca immediatamente i più noti distretti industriali, sebbene tra le due tipologie esista una differenza di genesi.

I distretti industriali, che possono essere definiti "distretti per vocazione", sono un fatto economico spontaneo. Gli economisti che ne hanno fatto oggetto di studio hanno dovuto osservare lungamente il fenomeno, per cercare di spiegare «perché il calabrone vola» viste le sue peculiarità rispetto ad altri modelli organizzativi della produzione industriale.

Le ipotesi avanzate e gli studi realizzati, innestandosi sugli scritti marshalliani, hanno arricchito la letteratura economica di interessanti riflessioni sul ruolo di variabili che si devono definire extra-economiche rispetto al mainstreaming del pensiero economico, ma che tornano a essere centrali in tutti i modelli che siano interessati a spiegare lo sviluppo endogeno attraverso variabili come il fattore umano e i processi di conoscenza e che siano proiettati verso lo studio dei sistemi locali.

Lo studio dei distretti chiama in causa il fattore umano, declinato in termini di conoscenza e innovazione, ma anche in termini di reti relazionali e di quelle fondamentali variabili, la fiducia e la reputazione, che diventano una componente chiave delle relazioni nel clima distrettuale.

Con gli studi sulla distrettualità, il territorio arriva a essere riconosciuto come elemento identitario di un distretto, di cui è giacimento di saperi e contenitore di relazioni, ambito in cui si sviluppano imprese di fase tutte interconnesse tra loro.

Anche le istituzioni, pur non essendo all'origine dei processi, sono parte attiva e cooperano a questi processi virtuosi che, pur catalogati nella residuale categoria delle esternalità, riescono a spiegare la crescita e il successo di questi sistemi organizzati di PMI.

I distretti in agricoltura hanno un'altra storia e possono essere definiti "distretti per elezione".

Mentre i distretti industriali sono stati "scoperti" e studiati a partire dagli anni '70 e solo successivamente sono diventati oggetto di sostegno pubblico, i distretti in agricoltura, salvo i pochi casi spontanei che ne sono stati i prodromi, sono un fenomeno creato ope legis, nel quadro della legge di orientamento del 2001 che ha delineato nuovi strumenti per aumentare i livelli di competitività del settore primario in armonia con gli orientamenti allora assunti in sede comunitaria per la revisione del sostegno alla PAC e per il supporto allo sviluppo rurale.

È doveroso ricordare che sulla questione dell'estensibilità all'agricoltura della nozione di distretto industriale si è sviluppato un intenso ma circoscritto dibattito alla soglia degli anni '90 (Iacoponi, 1990; Cecchi 1992), intorno al periodo di emanazione della legge sui distretti industriali e in occasione degli "Incontri di Artimino"¹, per poi essere ripreso un decennio dopo, intorno al periodo di promulgazione della legge di orientamento, grazie alla provocazione di Becattini in sede di Accademia dei Georgofili (Becattini 2000a) cui ha fatto

¹ Promossi da Giacomo Becattini e da altri noti studiosi, gli Incontri di Artimino sullo sviluppo locale, a partire dalla loro prima edizione del 1991, hanno consentito il confronto e il dibattito sul tema dei distretti industriali. IRIS, con il sostegno prima del Comune di Prato e poi della Regione Toscana cura da allora l'organizzazione degli Incontri (www.irisricerche.it).

seguito un interessante dibattito intrattenuto sulle pagine della “Questione Agraria” tra Beccattini, (2000b e 2001), Iaconi (2000, 2002), Angeli (2000), De Benedictis (2000), De Filippis (2000), Carbone (2000), accanto ad altri contributi che si collocano nell’alveo di esperienze concrete (Pacciani, 1997 e 2003), o di approcci giuridici all’argomento (Masini, 2001; Albisinni, 2002a).

Ma è altrettanto doveroso ricordare che le prime esperienze di distretti in agricoltura hanno preso impulso anche dall’intreccio tra legislazione sui distretti industriali e programmazione negoziata e si deve considerare che probabilmente proprio l’applicazione di quest’ultima a tutti i settori, inclusa l’agricoltura, ha aperto la strada all’estensione della distrettualità all’agricoltura, definitivamente sancita con il D. Lgs. 228/2001 (Albisinni, 2002 e 2010).

Il legislatore, così, irrompe in quel dibattito scientifico creando i contorni di un fenomeno totalmente nuovo, che è qui oggetto d’indagine. In particolare, essi nascono per l’impulso del legislatore nazionale e sono modellati sulle regole stabilite da ciascun legislatore regionale. Dunque, per comprendere il fenomeno della distrettualità in agricoltura, si è ritenuto di dover partire dallo studio del “campo di esistenza” dei distretti che i legislatori (nazionale e regionali) hanno delimitato, per rinviare ad un successivo e distinto momento – che prevede indagini dirette e studi di caso - la verifica delle scelte compiute dagli agenti economici in un ambito dai contorni noti.

Per tali motivi, pur con intenti squisitamente economici, l’ambito d’indagine di questa ricerca è costituito dall’insieme delle diverse fonti giuridiche e delle complesse normative regionali. Anche quando, nel terzo capitolo, si tratterà una prima mappatura della distrettualità in agricoltura in Italia, si farà riferimento ai soli casi riconosciuti dalle Regioni in riferimento a una fonte giuridica.

L’intero universo del fenomeno distrettuale, assai più ampio e sfuggente, assume invece contorni mobili e segue ispirazioni talvolta suggestive e spesso nuove.

Il campo d’indagine così delimitato è comunque vasto e non privo d’insidie interpretative - soprattutto per un economista, a cominciare dai nomi.

Non esiste una parola sola per indicare il fenomeno della distrettualità che investe il settore agricolo e i territori rurali, le cui manifestazioni sono differenziate e multifforme.

Si è scelto di utilizzare la generica locuzione distretti in agricoltura (Albisinni, 2010) per ricomprendere l’insieme disomogeneo di tipologie distrettuali definite in relazione alle diverse basi giuridiche (distretti rurali e agroalimentari di qualità, sistemi produttivi o distretti produttivi che riguardano l’agricoltura e distretti agroindustriali) e le molteplici aggettivazioni, oltre a quelle di rurale e agroalimentare di qualità, che qualificano i distretti come: agricoli, di filiera, energetici, periurbani, biologici o della biodiversità.

In virtù di questa precisa delimitazione, benché rilevanti per l’agricoltura, non saranno presi in esame casi di distretti per vocazione quali quelli presenti in Emilia Romagna, perché questa Regione non ha adottato provvedimenti né per istituire distretti industriali, né per dare attuazione al D. Lgs. 228/2001. Questi distretti sono comunque oggetto di più recenti studi (Sforzi, Mancini, 2012) perché proprio l’Emilia Romagna è la regione italiana che presenta la maggiore concentrazione di imprese dell’agroalimentare e vi si contano i distretti che producono i marchi italiani più noti nel mondo, come il Prosciutto di Parma o il formaggio Parmigiano-Reggiano. Non potendone fare qui oggetto di studio, si può solo constatare che l’assenza di una specifica normativa regionale di sostegno non appare incoerente con gli evidenti successi economici e di marketing territoriale che sono stati conseguiti negli anni da questi distretti spontanei.

INTRODUZIONE

Questa pubblicazione rende conto della prima fase di una più ampia ricerca volta a ricomporre un quadro nazionale della distrettualità in agricoltura in base alle molteplici interpretazioni che ne sono state date dalle Regioni.

La prima fase della ricerca, ha per oggetto la ricognizione e l'analisi della normativa prodotta dalle Regioni. Il quadro composito e diversificato che ne emerge sarà esaminato non solo con lo scopo di cogliere le diverse modalità, intensità e intenzionalità di azione delle Regioni, ma anche per individuare i tratti comuni di una "distrettualità agricola italiana", così da porre correttamente le basi per poter svolgere la fase successiva. Questo primo inquadramento del fenomeno della distrettualità in agricoltura è posto anche in rapporto con le politiche di sostegno all'innovazione e alla competitività dell'agricoltura e allo sviluppo rurale, tenendo conto delle prospettive di riforma delle politiche per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

La seconda fase della ricerca sarà dedicata alla ricognizione e all'analisi di casi concreti di distretti in agricoltura e solo in seguito sarà possibile elaborare una lettura motivata e congiunta degli aspetti teorici, prescrittivi e metodologici, per desumere conclusioni più complete rispetto al quadro fenomenologico e attuativo.

Il percorso di ricerca avviato con la Rete Rurale Nazionale è partito dalla constatazione che, a dieci anni dalla legge di orientamento e modernizzazione del settore agricolo che ha introdotto la possibilità di realizzare distretti rurali e agroalimentari di qualità, occorre avere una precisa conoscenza di quale livello di attuazione abbia avuto la legge e di quali interpretazioni ne siano state date dalle Regioni. Inoltre, visto che nel primo trimestre del 2012 sono stati riconosciuti dieci nuovi distretti e che tre proposte di legge sono state poste all'esame di altrettanti Consigli regionali, è utile guardare in prospettiva e chiedersi come si potrà utilizzarli in futuro.

La scelta di questo particolare obiettivo ha imposto di cercare spiegazioni capaci di fornire un'interpretazione complessiva del fenomeno distrettuale in agricoltura, dei suoi tratti caratteristici nelle molteplici forme assunte.

Per dare ordine alla trattazione, i risultati di questa prima parte della ricerca sono articolati attorno a tre quesiti.

Che cosa sono i distretti in agricoltura e attraverso quali meccanismi possono sostenere la competitività delle imprese e filiere agricole e lo sviluppo delle aree rurali?

Nel primo capitolo si ricostruisce il complesso quadro legislativo che è stato prodotto a livello nazionale nell'arco di un ventennio, considerandolo anche in rapporto all'evolvere delle politiche comunitarie, in particolare la politica di sviluppo rurale e l'approccio LEADER, che nel confronto con i distretti offre, in questo lavoro, costanti spunti di riflessione.

Nel secondo capitolo, la ricostruzione e l'analisi di tale ampio corpus giuridico permettono di osservare i caratteri costanti e tipici della distrettualità e offrono gli elementi per estrapolare un modello metodologico, in ipotesi di carattere generale. In questo capitolo, perciò, si gettano le basi per formulare l'ipotesi che il distretto possa essere considerato essenzialmente come metodo, di cui il legislatore ha tracciato i connotati e che, in quanto metodo, il distretto sia stato utilizzato con accezione sostanzialmente neutrale dal legislatore, che ne ha generalizzato l'utilizzo ai diversi settori economici, arrivando a estendere indistintamente a tutte le tipologie distrettuali i benefici riconosciuti per legge.

L'azione del legislatore nazionale è stata interpretata dalle Regioni, che hanno elaborato una propria disciplina adatta a rispondere alle esigenze peculiari dell'agricoltura nei propri territori. Perciò, una sintesi delle evidenze emerse dall'analisi delle leggi regionali cerca di rispondere al secondo quesito: Quante Regioni hanno scelto di disciplinare i distretti in agricoltura e quali interpretazioni ne hanno dato?

Nel terzo capitolo si riportano i risultati di un rapido accertamento della consistenza del fenomeno distrettuale e di una più approfondita ricognizione delle normative prodotte dalle Regioni, che sono state sintetizzate in un database aggiornato al primo trimestre 2012 e organizzate in base alle diverse tipologie di distretti che le Regioni hanno riconosciuto e disciplinato, con riferimento alle diverse basi giuridiche. Una dettagliata analisi delle differenze che intercorrono tra le diverse tipologie di distretti è condotta con riferimento alle diverse basi giuridiche alle quali le Regioni hanno fatto riferimento. A tale proposito, per completezza della trattazione, è introdotto anche il tema del rapporto tra distretti rurali e LEADER con particolare attenzione a come si è sviluppato in quelle Regioni in cui non sono state formate leggi per disciplinare i distretti in agricoltura.

Nel quarto capitolo, per comprendere il fenomeno distrettuale superando il caleidoscopio delle leggi regionali, è presentato lo schema che è stato elaborato per condurre un'analisi comparata e verificare se, e in che modo, le Regioni abbiano attuato il metodo distrettuale in agricoltura. Le variabili-chiave della distrettualità in agricoltura sono esaminate dando cenni anche dei caratteri specifici delle diverse leggi regionali. L'analisi svolta permette di isolare i molti tratti distintivi, per evidenziare infine gli elementi strutturali – cioè di metodo - adottati dalla generalità delle Regioni e valutare le caratteristiche del modello metodologico distrettuale alla luce delle scelte operate dai legislatori regionali. Sono infine formulate alcune sintetiche considerazioni sui punti di forza e di debolezza rilevabili nella distrettualità in agricoltura, limitatamente all'approccio metodologico qui sviluppato.

L'attualità del tema nelle Regioni e nei territori italiani, impone di tracciare nuove prospettive di utilizzo in futuro per i distretti in agricoltura. Il prossimo anno ci condurrà verso la completa definizione della riforma delle politiche europee, offrendo un'interessante occasione per riprendere in considerazione il tema della distrettualità in agricoltura.

Così, nella terza parte la riflessione si apre a un terzo quesito: Le proposte di riforma delle politiche comunitarie e in particolare del secondo pilastro della PAC per il periodo 2014-2020 quali nuove prospettive aprono per il futuro utilizzo dei distretti in agricoltura?

Nel quinto capitolo sono sommariamente presentate le novità salienti per la distrettualità in agricoltura, presenti nella proposta legislativa per il FEASR, alla luce della strategia «Europa 2020», del nuovo quadro finanziario pluriennale e del più stringente Quadro Strategico Comune (QSC) che allinea su medesime regole e principi metodologici tutti i fondi strutturali.

Alla luce delle ipotizzate nuove regole di governance, lo Stato, le Regioni, l'insieme dei partners, dovranno definire obiettivi e impegni nell'ambito del contratto di partenariato con la Commissione, tenendo presente che le regole di spesa renderanno più stringente la necessità di conseguire gli obiettivi dichiarati, pena la perdita effettiva di risorse e la mancata assegnazione delle riserve di efficienza che dovrebbero essere create.

Nel nuovo approccio strategico il livello locale torna a essere una scala di intervento assai rilevante e in cui i principi della metodologia distrettuale trovano una nuova coerenza con quelli che animano il QSC definito per tutte le politiche strutturali. In questo scenario si possono considerare le nuove prospettive in cui i distretti in agricoltura possono

giocare un ruolo chiave, rispetto ai nuovi strumenti proposti nel regolamento del FEASR per sostenere l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo locale partecipativo, realizzato anche attraverso modelli derivati dalla metodologia e dall'esperienza LEADER.

Non sorprenda il fatto che questo Quaderno non ha un capitolo conclusivo. Esistono, infatti, due ineludibili condizioni sospensive.

La prima è dovuta al fatto che pur al compimento di un lungo e complesso percorso di ricerca, interamente focalizzato sugli aspetti regolatori, non si possono né si vogliono trarre conclusioni se non dopo il suo completamento attraverso la successiva indagine diretta. La seconda, altrettanto evidente, è dovuta allo stato non ancora definitivo delle prossime riforme delle politiche comunitarie.

Lo scopo di questo lavoro si sostanzia, dunque, nel voler offrire i necessari chiarimenti sulla terminologia specifica, sulla base di una solida e approfondita base informativa che prende corpo nella voluminosa appendice, che è parte integrante di questo volume e ne costituisce le fondamenta. Infatti, l'interpretazione e la valutazione delle scelte regionali, da cui derivano tutte le analisi qui proposte, si è basata su una puntuale e sistematica disamina di tutte le leggi e i provvedimenti prodotti.

L'identica struttura delle schede rispecchia gli elementi dello schema di analisi definito nel quarto capitolo. In base a quel medesimo schema sono stati analizzati tutti i provvedimenti – quando necessario consolidando i diversi testi - che sono stati prodotti su questo tema dalle Regioni dagli anni '90 a oggi. Le schede di analisi delle leggi sono raccolte per Regione e in base alla tipologia di distretti che disciplinano: distretti rurali e agroalimentari di qualità, distretti produttivi agroalimentari di qualità, distretti agroindustriali.

LISTA DEGLI ACRONIMI

ASDI: Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale
CE: Commissione europea
DA: Decreto assessoriale
DAQ: Distretti agroalimentari di qualità
DGR: Delibera di Giunta regionale
DIF: Distretto di filiera
DINDA: Distretto agroindustriale
DIRU: Distretto rurale
DISP: Distretto produttivo
DM: Decreto ministeriale
DOC: Denominazione di origine controllata
DOCG: Denominazione di origine controllata e garantita
DP_A: Distretto produttivo agroindustriale
DP_AQ: Distretto produttivo agroalimentare di qualità o agricolo
DP_RU: Distretto produttivo rurale
DRAQ: Distretti rurali e agroalimentari di qualità
FC: fondo di coesione
FEAMP: Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca
FEASR: Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale
FEOGA – O: Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura – sezione orientamento
FESR: Fondo europeo per lo sviluppo regionale
FSE: Fondo sociale europeo
GAL: Gruppo di azione locale
IC: Iniziativa comunitaria
IRES: Imposta sui redditi e sulle società
Mipaaf: Ministero delle politiche agricole, agroalimentari e forestali
MTR: mid-term review della PAC
PAC: Politica agricola comunitaria
PEI: Partenariato europeo per l'innovazione
PIF: Progetti integrati di filiera
PIT: Progetti integrati territoriali
PMI: Piccole e medie imprese
PSL: Piano di sviluppo locale
PSN: Piano Strategico Nazionale
PSR: Programma di Sviluppo Rurale
QSC: Quadro strategico comunitario
SLL: Sistemi locali del lavoro
SPL: Sistema produttivo locale

UN QUADRO GIURIDICO IN COSTANTE EVOLUZIONE

1.1 Idee, esperienze e leggi in cambiamento

I distretti in agricoltura fanno riferimento a un quadro regolatorio complesso e disperso in un ventennio di interventi normativi assai diversificati, così da dover ricorrere a una «lettura ricostruttiva» (Albisinni, 2010) che, attraverso l'esame delle molteplici fonti normative che si sono succedute nel tempo (Figura 1.1), restituisca al fenomeno la complessità e l'intenzione politica che lo ha connotato.

L'interesse concreto per la distrettualità in agricoltura in Italia affianca l'evoluzione della politica di sviluppo rurale, - in particolare a partire dalla riforma dei fondi strutturali del 1993 e più ancora dopo la conferenza sullo sviluppo rurale di Cork e Agenda 2000 - e di LEADER che, con la sua assunzione a IV Asse del PSR nel corrente periodo di programmazione, si afferma come metodo per sostenere lo sviluppo locale delle aree rurali, trovando piena conferma di ciò anche per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020².

Nel succedersi dei provvedimenti a livello nazionale, invece, si possono individuare tre periodi della distrettualità in generale e, dunque di quella riferibile all'agricoltura.

- Il primo periodo corrisponde al decennio che intercorre tra la prima legge sui distretti industriali del 1991³ e la legge di orientamento del 2001⁴. In questa fase l'azione del legislatore trova il suo contrappunto nel costante intreccio tra:
 - l'iniziale dibattito scientifico sui distretti industriali e sulla possibilità della loro estensione all'agricoltura;
 - il progredire dell'esperienza - legislativa e di attuazione - della programmazione negoziata;
 - la presa d'atto di alcune esperienze pilota⁵ che hanno dato vita *ante legem* ai distretti in agricoltura.

Nel secondo periodo, che va dal 2002 al 2008, l'azione del legislatore nazionale prosegue maturando intenzioni e finalità diverse. Se nel primo decennio l'adozione degli strumenti distrettuali e di programmazione negoziata rispondeva all'obiettivo di elevare l'occupazione innescando

2 Con riferimento al pacchetto di proposte di riforma presentata dalla Commissione Europea il 6 ottobre 2011, in particolare: COM(2011) 628/3 «Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune», COM(2011) 615 definitivo «Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006»; COM(2011) 627/3 «Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)».

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

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

5 In particolare quelle piemontesi (cfr. Schede di analisi delle leggi piemontesi in Appendice) e della Maremma Toscana (par.1.3.2)

processi di sviluppo locale endogeno, nel periodo successivo, affievolito il clamore per la programmazione negoziata, il distretto risponde soprattutto all'obiettivo politico di sostenere l'impresa distrettuale nei suoi processi d'innovazione, internazionalizzazione e razionalizzazione dell'organizzazione produttiva e di filiera.

Questo nuovo approccio apre la strada a una stagione di provvedimenti mirati ad ampliare la gamma di incentivi e benefici di carattere amministrativo, fiscale e creditizio in favore delle imprese distrettuali, peraltro assimilando tutte le diverse tipologie distrettuali.

L'inizio del terzo periodo può essere collocato nel 2008 con l'introduzione della nozione di *rete d'impresa* e poi del *contratto di rete* come strumento capace di rispondere alle mutate esigenze dei distretti industriali più maturi ed evolutisi in *metadistretti* (Consolati, 2003) che, adattandosi ai processi di globalizzazione, si sono organizzati secondo schemi relazionali che hanno significativamente mutato il rapporto con il proprio territorio e con la dimensione locale.

In questa terza fase, la concezione dell'impresa nel mondo globalizzato è ancor più atomizzata e, nelle *reti*, le *libere aggregazioni di singoli centri produttivi* si distaccano definitivamente da qualsiasi visione integrata territoriale preesistente per lasciare spazio a occasionali, rapide e flessibili opportunità di mirate collaborazioni.

Tuttavia, sarebbe errato attribuire un valore generale a quest'ultima tendenza evolutiva, che pure risponde a specifici bisogni delle imprese. Infatti, mentre nelle Regioni la realizzazione di distretti in agricoltura è tuttora in pieno svolgimento, la prossima riforma della PAC e delle politiche strutturali dell'Unione Europea riporta in primo piano i temi dell'approccio locale partecipativo, dell'innovazione e della cooperazione anche attraverso reti e *cluster*.

Si presenta così un'occasione interessante per riesaminare l'esperienza italiana sulla distrettualità in agricoltura in un quadro politico di più ampio respiro - che collega il metodo distrettuale agli obiettivi che la strategia Europa 2020 assegna alla nuova PAC - e di riconsiderarne le potenzialità nell'ambito di un quadro programmatico più organico e cogente.

Figura 1.1 - Le legislazioni nazionali ed europee di riferimento per i distretti in agricoltura

Riferimenti Comunitari	Principali riferimenti nazionali
 <p>POLITICA DI SVILUPPO RURALE</p> <p>I.C./ ASSE LEADER</p>	<p>1991 e 1999 Leggi sui distretti industriali</p> <p>Anni '90 Le norme sulla programmazione negoziata</p> <p>1998 Delibera Cipe che introduce i distretti rurali agricoli e ittici</p> <p>La legge delega per l'orientamento e la modernizzazione in agricoltura</p> <p>2001 Il decreto delegato 228/2001 che disciplina i Distretti rurali e agroalimentari di qualità</p>
	<p>2002-2007 Contratti di filiera e di Distretto</p> <p>2005-2008 La finanziaria 2006 e le successive modifiche</p>
	<p>2008-2011 Reti d'impresa e contratti di rete</p>
	<p>2014-2020 Sviluppo locale partecipativo, innovazione e cooperazione: quale ruolo dei distretti?</p>
<p>2011 Proposte legislative della Commissione di istituzione di un Quadro Strategico Comune e di riforma della PAC e del FEASR</p>	

Fonte: ns elaborazione

1.2 Le basi giuridiche⁶

1.2.1 I distretti industriali

I distretti industriali sono definiti e disciplinati per la prima volta con la L.317/1991 (art.36) come strumenti di politica economica a sostegno delle piccole e medie imprese (PMI), attraverso la forma aggregativa del Consorzio di sviluppo industriale.

Così, come già detto, accanto ai distretti “scoperti” e studiati dagli economisti come modello virtuoso di organizzazione territoriale delle relazioni tra imprese di fase negli anni ‘70, il legislatore introduce una nuova tipologia di distretti, quelli “creati” in applicazione di una legge, con lo scopo di supportare le PMI nei processi di innovazione che necessariamente dovevano essere affrontati nelle mutate condizioni degli anni ‘90.

Questa legge, dettando la prima definizione giuridica di distretto industriale, inserisce degli elementi di imprinting che ritroveremo costantemente nei successivi interventi del legislatore nazionale e di molti tra i legislatori regionali: gli elementi definitivi, di attribuzione delle competenze, con l’indicazione dello strumento attuativo della progettualità di distretto, e della sua rappresentanza.

In particolare, la L.317/1991 attribuisce a ciascun elemento le seguenti specificazioni:

- **Definizione:** i distretti industriali sono definiti come «aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell’insieme delle imprese». Perciò, la legge è divenuta attuabile dopo l’emanazione del cosiddetto Decreto Guarino⁷ che indicava con precisione i parametri statistici attraverso i quali procedere all’individuazione delle aree territoriali rispondenti ai requisiti stabiliti dalla legge.
- **Competenza:** la competenza nell’individuazione dei distretti industriali è attribuita alla Regioni che, dal 1994, cominceranno a creare un reticolo di sentieri molto diversificati nell’interpretazione di questo istituto giuridico.
- **Strumento:** per dare attuazione alla legge è introdotto il contratto di programma, attraverso il quale le Regioni possono finanziare progetti innovativi concernenti più imprese distrettuali.
- **Rappresentanza:** per l’utilizzo di uno strumento di tipo negoziale quale il contratto di programma, che coinvolge le imprese nella loro forma aggregata e dunque distrettuale, è necessario poterle individuare come soggetto avente personalità giuridica quale il Consorzio di sviluppo industriale, previsto dalla legge. Il Consorzio è un ente pubblico economico che non rappresenta soltanto l’agglomerato delle imprese industriali, ma anche il sistema territoriale in cui tale agglomerato opera. Il Consorzio può erogare servizi in favore delle imprese del Distretto e gestire infrastrutture per l’industria.

Lo strumento distrettuale, così definito, si caratterizza per la sua finalità di promozione dei sistemi di PMI e per il sostegno alla loro innovazione nel peculiare contesto delle relazioni di tipo distrettuale.

Le Regioni possono individuare i distretti industriali seguendo le condizioni stabilite

⁶ In questo e nei successivi paragrafi si segue l’impostazione di Albisinni (2002a, 2002b e 2010).

⁷ D.M. 21 aprile 1993 «Determinazione degli indirizzi e dei parametri di riferimento per l’individuazione da parte delle regioni, dei distretti industriali».

con il citato decreto Guarino, che prende a riferimento i Sistemi locali del Lavoro (SLL)⁸ individuati dall'ISTAT in base al Censimento 1991 e in conformità a una serie di parametri statistici per l'individuazione delle aree territoriali rispondenti ai requisiti stabiliti dalla legge⁹. L'applicazione di tali rigidi parametri si rivelerà difficoltosa e non completamente adeguata all'individuazione dei distretti industriali, consentendo di definire tali anche sistemi che non avevano questo profilo nella realtà e non permettendo, per contro, di riconoscere come tali realtà distrettuali effettivamente esistenti (Carminati, 2006). Inoltre, nel 1997 fu emanato il primo atto per finanziare i distretti industriali¹⁰.

Nel 1999 questa prima legge sui distretti industriali è stata rivista e aggiornata con la legge 140¹¹ che ha apportato alcune significative novità quanto alla definizione dei distretti, senza però alterare lo schema dispositivo precedente.

La nuova legge (art. 6 c.8) introduce la più ampia nozione di sistemi produttivi locali, definiti come «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese». Alle Regioni è attribuito il compito di individuare e finanziare non solo i progetti di innovazione, ma anche i «progetti di sviluppo dei sistemi produttivi locali, predisposti da soggetti pubblici o privati».

Tale provvedimento consentirà alle Regioni di utilizzare parametri meno rigidi di quelli previsti dal decreto Guarino, per riconoscere come sistemi produttivi locali anche quei territori che non avevano i requisiti statistici per essere qualificati come distretti industriali¹².

8 Grazie al contributo di Sforzi (1987) i Sistemi Locali del Lavoro sono stati inizialmente individuati dall'Istat (Istat-Irpet, 1989) sulla base degli spostamenti quotidiani tra comuni per motivi di lavoro utilizzando i dati sul pendolarismo del censimento della popolazione del 1981. I SSL sono unità territoriali costituite da più comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili e sono divenuti uno strumento di analisi per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale. Successivamente, i SLL sono stati aggiornati decennialmente alla cadenza dei censimenti della popolazione e dell'industria e servizi. Il decreto Guarino stabiliva che le "aree territoriali locali" da prendere a riferimento per la definizione dei distretti industriali dovevano corrispondere ai "sistemi locali del lavoro individuati dall'Istat" e che un distretto poteva coincidere con un singolo SLL oppure comprendere più SLL contigui.

9 Secondo tale decreto ciascun distretto poteva essere identificato in base a cinque indicatori statistici che nell'area distrettuale dovevano rispettare i seguenti valori limite:

- indice di industrializzazione manifatturiera, in termini di percentuale di addetti manifatturieri sugli addetti totali, maggiore del 30% dell'analogo dato nazionale o regionale;
- indice di densità imprenditoriale manifatturiera, in termini di Unità locali manifatturiere sulla popolazione residente, superiore alla media nazionale;
- indice di specializzazione produttiva, in termini di percentuale di addetti del settore di specializzazione sul totale degli addetti manifatturieri, maggiore del 30% dell'analogo dato nazionale;
- peso del settore di specializzazione produttiva, in termini di percentuale di addetti del settore di specializzazione sul totale degli addetti manifatturieri, superiore al 30%;
- peso delle PMI nel settore di specializzazione, in termini di percentuale di addetti delle PMI sul totale degli addetti nel settore di specializzazione, superiore al 50%.

10 Legge 7 agosto 1997, n. 266 «Attività di valutazione di leggi e provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive».

11 Legge 11 maggio 1999, n. 140 «Norme in materia di attività produttive» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 117 del 21 maggio 1999, art.6 (Norme di rifinanziamento e proroga di incentivi), comma 8 e comma 9 che rubrica l'articolo 36 della L. 317/1991 «Sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale».

12 In seguito si terrà conto anche della delibera CIPE 3 maggio 2001 «Criteri per la suddivisione del territorio nazionale in Sistemi Locali del Lavoro e per l'individuazione di Distretti economico-produttivi». Tale delibera ha confermato l'esclusività delle Regioni quali soggetti individuatori dei Distretti industriali e ha specificato che «per Sistemi locali del lavoro si intendono le aree identificate sulla base del pendolarismo per ragioni di lavoro e delimitate secondo la metodologia definita dal volume I sistemi locali del lavoro 1991 pubblicata dall'Istat nel 1997» e che alla delimitazione dei SLL provvederà ciascuna Regione e Provincia autonoma. Ha stabilito poi che «i Distretti economico produttivi verranno individuati dalle Regioni e dalle Province autonome, anche facendo riferimento ai Sistemi locali del lavoro, aggiornati con periodicità almeno decennale sulla base dei dati dei censimenti, mediante utilizzo di metodologie ed indicatori messi a punto con la collaborazione dell'Istat».

Nel corso degli anni '90, parallelamente al diffondersi della programmazione negoziata sul territorio nazionale e al suo estendersi a settori diversi, come i servizi, il turismo, l'agricoltura e la pesca, anche l'utilizzo dello strumento distrettuale cominciava a essere esteso dall'industria a realtà non tipicamente industriali, con la formazione dei primi distretti in agricoltura.

Quest'intreccio tra l'evoluzione della normativa distrettuale e di programmazione negoziata è ben espresso dal fatto che proprio in una delibera CIPE del 1998, destinata a regolare i patti territoriali e i contratti di programma, per la prima volta sono ammessi, e così introdotti nella normativa (Albisinni, 2010), anche i distretti agricoli, agroalimentari e ittici.

Nel contesto economico, politico e sociale di quegli anni, in cui non è raro osservare che spesso la *sperimentazione nel locale* supera e anticipa le norme che poi seguiranno, il legislatore sembra essere spinto all'astrazione dello strumento distrettuale dal suo contesto settoriale per enfatizzare il suo significato in termini di leva per lo sviluppo locale *tout court*, alimentando così un circoscritto dibattito degli studiosi sulla possibilità di estensione della nozione di distretto industriale, in particolare, all'agricoltura (Becattini, 2000 e 2001; Iacoponi, 2000 e 2002; Pacciani, 1997e 2002; Masini, 2001) e sull'interpretazione della filiera come relazione tra imprese agricole di fase (Albisinni, 2002).

1.2.2 La programmazione negoziata

La programmazione negoziata prende forza, in Italia, sull'impulso del Libro Bianco «Crescita, competitività e innovazione» presentato dalla Commissione presieduta da Jacques Delors, che affronta il problema della disoccupazione che affliggeva in quegli anni l'Europa.

In particolare, i primi Patti territoriali si sviluppano su iniziativa del CNEL, quali strumenti innovativi nel quadro delle iniziative per favorire lo sviluppo delle aree in ritardo di sviluppo e in declino industriale, identificate con la riforma dei Fondi strutturali del 1993.

Uno dei principi guida di questo metodo di programmazione è la concertazione, metodo e stile della politica basato sul confronto e sulla partecipazione delle parti sociali alle decisioni politiche e alla contrattazione diretta con il Governo, che si afferma in quegli anni. Per la natura partecipativa del metodo, la concertazione è utilizzata anche per la gestione delle problematiche territoriali e locali (Bonomi; De Rita, 1998) in cui occorra l'accordo di parti private e pubbliche per il raggiungimento di scopi di valore generale. Si tratta, in definitiva, di un importante strumento basato sulla partecipazione "ad uno stesso tavolo" di soggetti con ben diversa dignità istituzionale, per una concreta realizzazione di governo consensuale dell'economia locale.

La programmazione negoziata è definita¹³ 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 una unica finalità di sviluppo che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza*».

Nell'ambito della programmazione negoziata sono definiti diversi istituti che riuniscono gli aspetti privatistici del *contratto* e quelli pubblicistici della *programmazione* con lo scopo di sostenere gli investimenti, la crescita e l'occupazione in sistemi locali identificati e organizzati a tale scopo. In particolare, la programmazione negoziata offre strumenti per la governance dei sistemi locali sia in senso orizzontale (coinvolgendo soggetti pubblici e privati), attraverso i Patti territoriali e i Contratti di programma e d'area, sia in senso verticale (coinvolgendo

13 Decreto legge 8 febbraio 1995 n. 32, convertito nella legge 7 aprile 1995 n. 104.

istituzioni diverse della Pubblica Amministrazione), con l'Intesa istituzionale di programma e il conseguente Accordo di programma quadro. In particolare, tale metodo di *governance* è strettamente finalizzato a consentire il miglior utilizzo delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo locale.

Anche nel caso della programmazione negoziata, il legislatore non agisce in modo sistematico e il quadro regolatorio deve rinvenirsi in una complessa stratificazione di interventi legislativi che si sono succeduti nel tempo. Nel 1996¹⁴ sono riservati ai Patti territoriali risorse a valere sui fondi per le aree depresse ed è affidata al CIPE l'attribuzione delle risorse. Perciò proprio il CIPE ha prodotto una lunga serie di provvedimenti che costituiscono una parte rilevante di questo *corpus* giuridico.

Contestualmente all'estensione a tutto il territorio nazionale dell'utilizzabilità di tali strumenti¹⁵, anche alle rappresentanze dei distretti industriali è riconosciuta la facoltà di concludere contratti di programma per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Con parallelismo sorprendente, una successiva delibera del CIPE¹⁶, estende il campo di applicabilità dei Patti anche all'agricoltura, alla pesca e acquacoltura e alla produzione di energia da biomasse. Proprio a questo scopo, sono legittimate a sottoscrivere Patti territoriali e Contratti di programma le rappresentanze dei distretti agricoli, agroalimentari e ittici, che per la prima volta sono introdotti nella legge, con ciò dando atto di una realtà esistente, o potenziale, ma non altrove prevista né regolata.

In quegli anni, in diverse realtà territoriali si stavano sviluppando esperienze di distretti in agricoltura, come nel caso dei distretti del vino in Piemonte del 1995, e di una nuova tipologia, il Distretto rurale, che nella provincia di Grosseto fu progettato fin dal 1996, favorendo l'attuazione di due patti territoriali, uno generalista e uno specializzato per l'agricoltura e la pesca, nonché di un contratto di programma per l'agroalimentare, tutti sottoscritti dalla Provincia quale referente del Distretto¹⁷ (Pacciani, 2003).

Le motivazioni addotte nella delibera CIPE per estendere il patto territoriale anche all'agricoltura e alla pesca, sono di ampio respiro e perseguono il fine di meglio integrare l'economia rurale con gli altri settori economici, di sostenere una migliore organizzazione dell'offerta dei prodotti agricoli, di assicurare l'offerta di servizi collettivi a tutti gli utenti nello spazio rurale e, non ultimo, di valorizzare la funzione dell'agricoltura anche in termini di *protezione dell'ambiente e di salvaguardia del paesaggio*. Tale approccio del CIPE rispecchia la concezione dello sviluppo rurale, che si andava affermando in linea con i principi emersi nella prima Conferenza sullo sviluppo rurale di Cork¹⁸, che sarebbero stati poi codificati nella normativa europea con Agenda 2000 e in Italia con la legge di orientamento agricolo e in seguito riconfermati con la seconda conferenza Europea sullo sviluppo rurale di Salisburgo¹⁹.

La delibera CIPE del 1998, rilevando l'assenza di disciplina della materia, rinviava a un successivo decreto ministeriale per l'individuazione dei distretti agricoli alimentari e ittici, atto che non poteva essere adottato stante la competenza delle Regioni in materia.

14 Legge di accompagnamento alla finanziaria del 1996 (L. 549/1995).

15 L.662/1996.

16 Delibera CIPE 11 novembre 1998, G.U. 7 gennaio 1999.

17 Cosa possibile solo perché il Distretto rurale della Maremma coincideva con tutto il territorio provinciale, visto che in quegli anni mancavano ancora norme specifiche per l'individuazione e la disciplina dei distretti in agricoltura.

18 Prima conferenza europea sullo sviluppo rurale (Cork 7-9 novembre 1996). «Europa rurale - prospettive future», Le conclusioni della Conferenza, il «Decalogo di Cork», hanno costituito il punto di riferimento per la costruzione del modello di sviluppo rurale europeo teso alla promozione di uno sviluppo endogeno, integrato e sostenibile.

19 Seconda conferenza europea sullo sviluppo rurale (Salisburgo, 12-14 novembre 2003) «Seminare oggi per il futuro del mondo rurale – costruire una politica all'altezza delle nostre ambizioni».

1.2.3 La legge delega per la modernizzazione dell'agricoltura

La legge del 2001²⁰ assegna al Governo il compito di emanare uno o più decreti legislativi (art.7 c.1) per l'orientamento e la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, (come pure delle foreste, della pesca, dell'acquacoltura e della lavorazione del pescato) al fine di razionalizzare gli interventi pubblici ma anche di aggiornare la legislazione con la predisposizione delle definizioni di imprenditore agricolo, dell'attività di coltivazione, allevamento, acquacoltura e silvicoltura e delle attività connesse e l'istituzione del registro delle imprese agricole (art.8 c.1 lett. a-e).

La legge delega, cui daranno attuazione tre distinti decreti legislativi, si pone come atto politico forte e ambizioso nel voler modernizzare il settore primario per dotarlo di strumenti giuridici e operativi necessari per affrontare i nuovi scenari (che già si delineano e che saranno confermati nel 2003 con la MTR²¹) di maggiore apertura dei mercati e di maggiore esposizione delle imprese agricole alle condizioni di competizione globale. La legge delega vuole allineare l'agricoltura italiana ai nuovi orientamenti comunitari facendo propri gli obiettivi di:

- favorire lo sviluppo dell'ambiente rurale, privilegiando le iniziative dell'imprenditoria locale, anche con il sostegno della multifunzionalità dell'azienda agricola;
- garantire un costante miglioramento della qualità, valorizzando il rapporto fra prodotti e territorio;
- ammodernare le strutture produttive della filiera agricola;
- soddisfare la domanda dei mercati ed assicurare la qualità dei prodotti, la tutela dei consumatori e dell'ambiente;
- garantire la tutela della salute dei consumatori nel rispetto del principio di precauzione;
- favorire l'insediamento e la permanenza dei giovani;
- supportare lo sviluppo occupazionale;
- 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 (art.7 c.3 lett. b-h).

In particolare, la legge delega colloca i *distretti* al cuore del nuovo sistema, stabilendo precisi punti di contatto con i principi che animano la legislazione sui distretti industriali e sulla programmazione negoziata. Infatti, al Governo è assegnato il compito specifico di «*promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agroalimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agroalimentari, rurali ed ittici di qualità ed assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale*» (art.7 c.3 lett. a). L'esplicito richiamo al metodo della concertazione e alle vocazioni produttive del territorio, quali elementi che caratterizzanti i distretti in agricoltura, esplicitano la scelta della dimensione locale come particolare occasione di sviluppo.

20 Legge 3 marzo 2001 n. 57 art.7 Legge 5 marzo 2001, n. 57 "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 20 marzo 2001, art. 7 (Delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura) e art. 8 (Principi e criteri direttivi).

21 Il Consiglio europeo il 26 giugno 2003 ha varato la Mid Term Review (MTR), cioè la riforma di medio termine della PAC (il riferimento legislativo è costituito dal "pacchetto" di Regolamenti del Consiglio 1782-1788/2003). La MTR, o riforma Fishler, segna un'ulteriore tappa nel lungo processo di "riforme" della PAC avviato con la riforma Mac Sharry, proseguito con Agenda 2000, la MTR e la riforma per il periodo 2007-2013 e di cui in questi anni si stanno discutendo i successivi passaggi per il periodo di programmazione 2014-2020.

Perciò, i distretti agroalimentari, rurali e ittici di qualità sono posti dal legislatore tra gli strumenti definiti a livello nazionale, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale, per dare attuazione alla politica agricola comunitaria nei territori rurali, quale si andava formando in quegli anni in cui prendeva forza la politica di sviluppo rurale.

1.2.4 I distretti rurali e agroalimentari di qualità

La legge di riferimento per i distretti in agricoltura giunge con l'articolo 13 del D. Lgs. 228/2001 che rispecchia il bacino duale di paradigmi concettuali e di strumenti normativi nel cui ambito l'idea stessa di distretti in agricoltura è maturata: quella dei distretti industriali e degli strumenti negoziali per lo sviluppo locale.

Il legislatore sceglie di disciplinare, tra le tante menzionate nei precedenti provvedimenti, due tipologie di distretti: i distretti rurali e i distretti agroalimentari di qualità. L'articolo 13 dedica il primo comma ai distretti rurali, il secondo comma ai distretti agroalimentari di qualità e al terzo comma attribuisce alla Regioni la delega per la loro individuazione.

I distretti rurali sono definiti come i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

Accanto alla qualificazione come *sistema produttivo locale*, il legislatore completa la definizione aggiungendo elementi che attengono al territorio e più specificamente a un territorio che abbia un'identità omogenea, un'economia (rurale) caratterizzata da integrazione tra attività agricole e altre attività economiche (cioè priva di una particolare specializzazione produttiva) oltre che capace di distinguersi, ma anche di identificarsi (Pacciani, 2003) attraverso un insieme caratteristico di *beni o servizi di particolare specificità coerenti con le vocazioni naturali e territoriali*.

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

La definizione dei distretti agroalimentari di qualità, rispetto a quella di distretti rurali, attenua l'accezione identitaria della dimensione territoriale, e rimane applicabile ad aree distrettuali *anche interregionali* perché è riferibile prioritariamente a processi di forte integrazione di filiera che siano comunque collegati al territorio in quanto espressione di particolari specializzazioni produttive e di produzioni certificate, tipiche o tradizionali. Dunque, il legame con il territorio si concretizza e si oggettiva nel *prodotto* e nella produzione più che nell'aspetto organizzativo. Anche la specificazione *di qualità* non trova ulteriori indicazioni e, sebbene nel dettato normativo sia immediatamente riconducibile alla qualità delle produzioni, nelle successive interpretazioni delle Regioni è stata ricollegata anche alla qualità o all'innovazione dei processi produttivi.

In definitiva, la legge di orientamento formula due definizioni di Distretti rurali e agroalimentari di qualità che lasciano alle Regioni non solo la competenza di individuarli, ma anche un'ampia possibilità d'interpretarne le regole di organizzazione e di funzionamento, aspetti che saranno approfonditi nel capitolo 4.

1.2.5 Il metodo LEADER

Nel 1988, con la Comunicazione²² “*Il futuro del mondo rurale*” cominciò a modellarsi la politica europea di sviluppo rurale, che prendeva atto della diversità dei territori rurali e dunque della necessità di sostenere il loro sviluppo attraverso strategie locali, capaci di coinvolgere attivamente la popolazione e di delineare strategie e progetti di sviluppo che tenessero conto della dimensione ambientale, economica, sociale e culturale di specifici territori e delle peculiarità delle risorse endogene. In tale contesto si deve collocare la prima Iniziativa Comunitaria LEADER.

Questo primo intervento era destinato a integrare con fondi strutturali europei i programmi regionali o nazionali di sviluppo, per attuare una politica di sviluppo rurale fondata su un'impostazione territoriale, decentrata, integrata e partecipativa.

L'approccio LEADER continuerà a diffondersi, assumendo caratteri sempre più organici con il susseguirsi di altre due edizioni dell'Iniziativa Comunitaria (LEADER II nel 1994-1999 e LEADER+ nel 2000-2006), fino ad affermarsi come metodo, completamente integrato come Asse metodologico dei PSR in tutta Europa nel corrente periodo di programmazione e già confermato nelle proposte di riforma della PAC presentate dalla Commissione anche per il periodo che terminerà nel 2020.

Nelle ragioni dell'avvio dell'iniziativa LEADER, ma soprattutto nel suo carattere di continuità d'azione e di progressivo affinamento del metodo, si ravvisano i motivi che fanno di LEADER un modello di riferimento, perlomeno implicito, per chi, fin dagli anni '90, abbia voluto formulare nuovi strumenti di supporto allo sviluppo delle aree rurali secondo un approccio locale, integrato, partecipativo.

In particolare, questo metodo ha delle *specificità* (Osservatorio Europeo Leader, 1999) che sono rilevanti nel confronto con analoghi strumenti definiti e applicati a livello nazionale e regionale, quali i distretti:

- *l'approccio territoriale*, poiché l'azione di sviluppo si concentra su un territorio specifico, facendo leva sull'identità comune della sua comunità e sulla possibilità di valorizzare le sue risorse specifiche;
- *l'approccio integrato allo sviluppo*, che mira a coinvolgere trasversalmente tutti i settori produttivi, come pure le diverse tipologie di soggetti, riunendo iniziative economiche sia pubbliche sia private in uno stesso progetto, specifico per il territorio;
- *l'approccio ascendente (bottom up)* che porta a identificare il valore aggiunto di LEADER principalmente con la sua capacità di attivare tutte le componenti economiche e sociali per definire strategie locali e soluzioni innovative per dare risposte a problemi locali di sviluppo;
- *il partenariato locale*, cioè sulla creazione di un *Gruppo di Azione Locale* che, attraverso un *contratto*, rappresenta la coalizione di soggetti che compongono il partenariato ed elaborano la strategia che si sostanzia in un Piano di azione locale;
- *la cooperazione e le azioni di rete (networking)*, che proiettano il GAL al di là della dimensione locale, attraverso il processo di creazione di reti di scambio di buone prassi a livello nazionale ed europeo e attraverso azioni di cooperazione internazionale.

Con il vigente regolamento sullo sviluppo rurale²³ si realizza il decentramento dell'azione amministrativa ma, al tempo stesso l'inserimento di ogni singola progettazione locale in un processo di programmazione più ampio, che coinvolge i soggetti istituzionali, al livello che è loro proprio, dall'Unione Europea fino al livello sub regionale. Così, nel corrente pe-

22 COM(88)501, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/88.

23 Reg. (CE) n. 1698/2005 e successive modificazioni.

riodo di programmazione, si prevede la trasposizione in tutti i programmi di sviluppo rurale dei principi basilari dell'approccio LEADER (consideranda 50) confermando la preferenza per l'approccio locale alle dinamiche di sviluppo delle aree rurali. Inoltre, questo regolamento inserisce il metodo LEADER in un quadro strategico e metodologico che si basa sul principio di *complementarità* con gli obiettivi nazionali, regionali e locali e che fa proprio il principio del partenariato per la gestione del sostegno assicurato attraverso il FEASR.

Si deve in definitiva rilevare che LEADER mostra di avere una coerenza complessiva tra principi politici, obiettivi, strumenti e dotazioni finanziarie.

Un ulteriore aspetto che distingue LEADER da altri strumenti predisposti a livello nazionale, è l'azione di monitoraggio e valutazione cui è stato costantemente sottoposto.

Il più recente esame della Corte dei Conti Europea (2010), non ha mancato di rilevare difformità di risultati sul territorio e numerosi errori e incongruenze applicative, tracciandone un quadro tutt'altro che esemplare. Tali osservazioni, tuttavia, sono state subito accolte dalla Commissione che ne ha tratto motivo per sviluppare specifiche migliorie, così da adeguare sempre più le regole ai risultati desiderati.

Già da tempo l'IC LEADER era stata considerata un *laboratorio*²⁴ in cui le aree rurali potevano elaborare e sperimentare nuove impostazioni di sviluppo integrato e sostenibile. Proprio in virtù di tale approccio, il *verificarsi di qualche problema*²⁵ non è stato considerato motivo di abbandono, al contrario, la Commissione ha via via adottato i necessari correttivi, per il forte convincimento circa la bontà di un metodo la cui azione deve essere *proseguita e approfondita* per dare il necessario supporto alle zone rurali che dovranno modificare la propria struttura socioeconomica per affrontare nuovi scenari.

1.3 Altre esperienze di riferimento per i distretti rurali

Sebbene nella letteratura economica vi siano marcate differenze tra i distretti industriali e i distretti in agricoltura, il legislatore ha sostanzialmente assimilato tutta la distrettualità (industriale come agricola e rurale) ponendola sotto l'unico denominatore degli strumenti per lo sviluppo locale.

Per meglio comprendere quello che si è rivelato l'istituto di più difficile comprensione e attuazione tra i vari modelli distrettuali in agricoltura, si consideri anche il fatto che la Commissione ministeriale in sede di formazione della legge sui distretti rurali tenne conto anche della normativa francese dei *Pays* (Albisinni, 2009) che, proprio nel 1999, aveva trovato nuovo slancio grazie alla cosiddetta Legge Voynet. Una breve digressione sulle caratteristiche dei *Pays* nella legislazione francese potrà fornire utili elementi di confronto tra i due strumenti.

1.3.1 La politica francese dei Pays

La politica dei *Pays* risale al 1975 (Némery, 2005), quando fu elaborata con l'obiettivo di contrastare l'esodo dalle campagne e preservare la vitalità economica e sociale degli ambienti rurali, attraverso azioni volte a sostenere l'occupazione, mantenere i servizi pubblici e migliorare le condizioni di vita.

²⁴ Comunicazione della commissione agli Stati membri del 14 aprile 2000, recante orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (LEADER+), paragrafo 15.

²⁵ Ibidem paragrafo 6.

Lo strumento per realizzare questa politica è un *contratto* tra lo Stato e il *Pays*, per realizzare un programma d'azione triennale collegato a una specifica dotazione finanziaria nazionale.

Attraverso successivi interventi legislativi, ascrivibili alla disciplina della gestione del territorio e dell'organizzazione intercomunale per la gestione dei servizi, i *Pays* evolvono e assumono nuove connotazioni che sono riferibili, in particolare, alla legge di orientamento per la gestione dello sviluppo territoriale del 1995²⁶ (legge Pasqua) e soprattutto alla legge di orientamento per la gestione sostenibile dello sviluppo territoriale del 1999²⁷ (legge Voynet). Con questa nuova legge, la politica dei *Pays* diviene più europea, più regionale, e soprattutto più orientata alla sostenibilità dei processi di sviluppo locale e al rafforzamento della democrazia locale attraverso processi partecipativi.

In questa nuova formulazione, il *Pays* è definito come un territorio di coesione geografica, culturale, economica o sociale, portatore di un progetto di sviluppo sostenibile che prende la forma di una *Charte de Pays*. Ai nostri fini è utile rimarcare che non si tratta di una vera definizione giuridica, né di un nuovo soggetto giuridico, piuttosto della costruzione di uno spazio d'azione in cui gli attori pubblici e privati locali trovano espressione nel *Conseil de développement*, per definire il proprio progetto di sviluppo locale di medio termine (tre anni).

Schematicamente, il dispositivo francese è caratterizzato da specifiche caratteristiche.

La nozione di coesione richiamata nella definizione rinvia a un'identità territoriale *omogenea*, che deve essere riconosciuta attraverso una batteria di indicatori geografici, sociologici, economici, capaci di individuare uno spazio caratterizzato da un'identità coerente. Inoltre, essa rinvia al significato stesso di sviluppo locale che proprio nella coesione economica, sociale e territoriale trova il proprio ambito di azione e il suo significato più profondo.

I Comuni, sono i soggetti istituzionali locali e il livello amministrativo al centro del dispositivo dei *Pays*. Nell'impostazione centralizzata dell'amministrazione francese, la legge Pasqua assume lo scopo di (art.1) «*assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire en modulant les charges imposées à chacun, en mobilisant les politiques de l'État, et en réduisant les écarts de ressources entre collectivités*»²⁸. Si deve peraltro rilevare che a queste misure si accompagna anche una fiscalità di *Pays*, ugualmente animata da finalità perequative tra i cittadini francesi residenti in territori diversi.

La soggettività del *Pays* si basa su una pluralità di comuni, senza predeterminazioni di superficie o di popolazione, purché si aggregi una massa critica sufficiente a garantire l'operatività. I Comuni, per costituire un *Pays*, devono creare un Consiglio di sviluppo (*Conseil de développement*), elaborare e adottare un progetto (*Charte de Pays*), creare un Gruppo di Interesse Pubblico di sviluppo locale (un particolare istituto previsto alla legge francese) e costituirsi in Sindacato misto (la forma del partenariato). Il *Pays*, dunque, si presenta come una struttura flessibile e adattabile alle diverse situazioni locali, che non coincide con un livello amministrativo, né richiede, in linea di principio, l'adozione di una particolare forma giuridica.

Il *Conseil de développement* raccoglie le rappresentanze degli attori economici, sociali, associativi e istituzionali del *Pays*, è anche il soggetto deputato alla valutazione dell'esecuzione del programma di attività ed è il luogo in cui le decisioni sono assunte secondo i principi di democrazia partecipativa.

26 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

27 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

28 Assicurare a ciascun cittadino uguali possibilità sul territorio, modulando i carichi impositivi, mobilizzando le politiche statali e riducendo i differenziali di risorse disponibili per la collettività (nostra traduzione)

La progettazione è l'oggetto dell'azione del *Pays* e si concretizza nella *Charte de Pays*, un progetto di sviluppo locale di medio termine, che deriva dal dialogo e dal confronto tra i diversi attori locali.

Il Contratto, che è lo strumento caratteristico, permette di coordinare gli interventi finanziari dello Stato, delle Regioni, delle province con la progettualità delle collettività locali. Il Contratto si sostanzia in un programma pluriennale di azioni e di iniziative di animazione, che trovano fonti di finanziamento sia nazionali che europee.

Il *Pays* ha avuto un'ampia diffusione in Francia, fino a coinvolgere nel 2005 il 43% della popolazione, e anche forti intrecci con altri strumenti di sviluppo, in particolare, rispetto a LEADER +, nel 2005 risultava che su 140 GAL, 129 riguardavano un *Pays* (Némery, 2005).

A differenza di LEADER, però, il *Pays* è un'organizzazione di livello locale proiettata verso l'utilizzo efficiente e coordinato di strumenti finanziari molteplici e di diversa origine, di volta in volta applicabili. Proprio quest'aspetto, caratterizza anche il primo distretto rurale progettato in Italia.

1.3.2 L'esperienza pilota di distretto rurale

I distretti rurali, come già accennato innanzi, hanno anche una fonte, non giuridica, nell'esperienza del Distretto rurale della Maremma avviata nel 1996. I tratti di quest'esperienza pilota hanno costituito un antecedente anche per la legge sui distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Il Distretto rurale della Maremma è stato promosso e sviluppato, per iniziativa dell'Amministrazione provinciale di Grosseto, come progetto di sviluppo integrato dell'intero territorio provinciale, caratterizzato, in effetti, da identità storica e culturale omogenea. Il Distretto rurale della Maremma assume come obiettivi della propria progettualità il riequilibrio delle dinamiche socio-economiche del territorio (non di tipo città-campagna, ma di tipo costa turistica-aree interne rurali) e lo sviluppo complessivo di una provincia già classificata come area di crisi per importanti processi di dismissione industriale. In estrema sintesi, si tratta di un territorio in transizione che attraverso il metodo distrettuale individua e intraprende un nuovo modello di sviluppo endogeno.

Attraverso un protocollo d'intesa sottoscritto da tutti i Comuni, dagli Enti e da tutte le rappresentanze economiche e sociali, si manifesta l'accordo e la partecipazione di tutti gli attori del territorio. Così, il Distretto rurale della Maremma, tra il 1996 e il 2003 promuove la partecipazione degli attori locali adottando il metodo della concertazione. A questo scopo, si dota di appositi organi (Tavoli di concertazione e cabina di regia assegnata all'Amministrazione provinciale) e trova in due Patti territoriali (uno generalista e uno per l'agricoltura e la pesca) e in un contratto di programma per l'agroalimentare gli strumenti per un'importante dotazione finanziaria che, anche grazie all'utilizzo efficiente e coordinato delle risorse del PSR e di LEADER può attuare il proprio progetto.

Il Distretto rurale della Maremma realizza un efficace coordinamento delle politiche a livello locale e promuove un'importante azione di marketing territoriale che produrrà effetti di lungo periodo sul sistema economico locale (Pacciani, 2000 e 2003; Toccaceli, 2006; Belletti e Marescotti, 2010).

A ben vedere, questo caso innovativo è destinato a fare scuola, per il tipo di obiettivo che si pone e per come articola il suo percorso, si avvicina molto all'esperienza francese dei *Pays* e incarna in modo estensivo lo spirito LEADER, avendo aspirazioni e un campo di azione ben più ampi di quest'ultimo.

1.4 Dai distretti alle reti

Dopo il 2001, il legislatore nazionale ha continuato a porre i distretti all'interno dei provvedimenti – invero ascrivibili più alla categoria dei provvedimenti straordinari e urgenti, anziché degli interventi strategici – dedicati al sostegno del sistema delle imprese, in particolare piccole e medie, spesso accomunando i distretti industriali e i distretti rurali e agroalimentari di qualità in medesime tipologie di provvedimenti.

Nel lungo, e certamente tortuoso, percorso che si compie dai contratti di filiera e di distretto alle leggi finanziarie 2006 e 2007 e le loro modificazioni, per arrivare poi ai contratti di rete, la cui definizione normativa è ancora in *fieri*, si dovrà osservare come muta, più volte, l'atteggiamento del legislatore nei confronti dei diversi strumenti e della distrettualità in genere, senza tuttavia mai arrivare a riconsiderare l'impianto strategico complessivo, in un quadro programmatico più organico, in cui raccordare strumenti, risorse e soggetti, anche qualificando i rapporti con le Regioni attraverso un utilizzo mirato dei nuovi strumenti di *governance*.

1.4.1 I contratti di filiera e di distretto

Con la legge finanziaria 2003²⁹ quale provvedimento a sostegno della filiera agroalimentare, il legislatore pone il *contratto di filiera* a rilevanza nazionale per favorire l'integrazione nella filiera agricola e agroalimentare e per il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate³⁰.

Il *contratto di filiera* è stipulato tra lo Stato e gli operatori delle filiere, anche in forma associata, con riguardo sia alle filiere agroalimentari sia alle filiere agroenergetiche, che sono dunque introdotte all'uso di questo strumento. In particolare, il contratto è finalizzato a sostenere la realizzazione di programmi d'investimento integrato, a carattere interprofessionale e a rilevanza nazionale, perché indirizzato a filiere aventi carattere multi-regionale.

Con la legge 80/2005³¹, tale istituto è esteso anche ai distretti rurali e agroalimentari di qualità con il contratto di distretto, in qualche modo completando il percorso avviato con il D. Lgs. 228/2001 grazie alla previsione di accesso ad un dispositivo finanziario specifico che, solo nel 2007, con il Decreto Mipaaf del 22 novembre troverà una precisa disciplina in riferimento all'utilizzo di una quota – 300 milioni di euro – del fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca, che era stato istituito con la legge finanziaria 2005.

Il *contratto di distretto* ha lo scopo di rafforzare lo sviluppo economico e sociale dei distretti e può essere promosso dalle imprese di distretti rurali e agroalimentari di qualità, riconosciuti dalla Regioni, anche attraverso le loro rappresentanze, benché le stesse rappresentanze dei distretti non compaiano tra i possibili beneficiari. Con questo provvedimento non sono stati ritenuti applicabili i benefici previsti dalla finanziaria 2006, sulla quale, appena il 18 aprile 2007, si era pronunciata la Corte Costituzionale in merito alle eccezioni sollevate da alcune Regioni.

Il lungo iter legislativo termina nel 2008, acquisito l'assenso della Commissione europea all'istituzione del regime di aiuto di stato riferibile al DM del 2007³² e con le disposizioni del Decreto Mipaaf del 21 aprile 2008 che stabilisce la procedura, le spese e i limiti degli investimenti ammissibili.

29 Legge 286/2002 art.66.

30 Aiuto di stato n. 381/2003.

31 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (art.10 c.5).

32 Aiuto di Stato n.379/2008.

In questo nuovo decreto, si manifesta la volontà di caratterizzare più fortemente lo strumento in funzione del rafforzamento delle filiere, in particolare agroalimentari e agro-energetiche, poiché i contratti di filiera e di distretto sono ridefiniti (artt. 2 e 3) con sorprendente parallelismo di formulazioni e con la conseguente penalizzazione dei distretti rurali per il mancato inserimento degli obiettivi di sviluppo locale, prima contemplati. In particolare, attraverso il *contratto di distretto* sarà possibile sostenere programmi di investimento integrato di una o più filiere dell'area distrettuale, legate a produzioni di qualità, certificate o tutelate, o comunque di produzioni tradizionali e tipiche.

1.4.2 I distretti produttivi nella legge finanziaria 2006 e nelle successive modificazioni

I distretti tornano a interessare il legislatore nazionale in sede di definizione delle leggi finanziarie del 2006 e 2007.

Lo strumento distrettuale trova una nuova possibilità di interpretazione, grazie all'introduzione della nozione di distretto produttivo, che attrae la nozione di distretto verso il modello organizzativo di *imprese distrettuali aggregate*, spostando l'enfasi dalla dimensione territoriale a quella associativa.

La finanziaria 2006³³ introduce la definizione di distretti produttivi, quali «*libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali. L'adesione da parte di imprese industriali, dei servizi, turistiche ed agricole e della pesca è libera*». La definizione delle caratteristiche e delle modalità d'individuazione dei distretti produttivi sono rinviate a successivi decreti ministeriali³⁴.

Le disposizioni previste sono estese anche ai distretti rurali e agroalimentari di qualità di cui all'art.13 del D. Lgs. 228/2001, ai sistemi produttivi locali, ai distretti industriali e ai consorzi di sviluppo industriale definiti ai sensi dell'art. 36 della L. 317/1991, così uniformando tutte le situazioni di tipo distrettuale per considerare le loro rappresentanze come nuovi interlocutori particolari.

Interpretando il sistema produttivo come forma di auto-organizzazione delle imprese distrettuali, il soggetto giuridicamente abilitato a rappresentare il distretto è elevato a interlocutore diretto per la parte pubblica, con la facoltà di stipulare accordi nell'interesse delle imprese del distretto in due specifiche tipologie di rapporti con la Pubblica Amministrazione.

- **Fiscali.** Allo scopo di stimolare la crescita economica, ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES), su base concordataria agita dalla rappresentanza del distretto, può essere determinato il volume dell'imposta dovuta per un periodo triennale, andando così a formare il reddito imponibile del distretto, comprendente quello delle imprese aderenti che hanno optato per la tassazione unitaria. La ripartizione del carico di imposte tra le imprese «è rimessa al distretto che vi provvede in base a criteri di trasparenza, parità di trattamento, sulla base di principi di mutualità». Analogo comportamento è previsto con riguardo ai tributi e alle tasse da versare agli Enti locali da parte delle imprese del distretto.
- **Amministrativi:** Per assicurare semplificazione ed economicità nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, si prevede che le rappresentanze dei distretti possano agire

33 Legge 23 dicembre 2005, n. 266 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2005 - Supplemento ordinario n. 211, art. 1 commi 366-372

34 A seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale, questa previsione è stata modificata con l'art. 6-bis comma 3 della L.133/2008 che ha inserito la frase «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le regioni interessate».

nell'interesse delle imprese e avviare le procedure occorrenti, ottenendo effetti per le imprese stesse. In questo caso, alle rappresentanze dei distretti è riconosciuta anche la capacità di verificare la sussistenza di «*presupposti o requisiti, anche di legittimazione*» necessari all'avvio di un procedimento, senza che ciò dia luogo ad altri accertamenti da parte della Pubblica Amministrazione. È prevista la possibilità di avviare un unico procedimento distrettuale, con le caratteristiche sopra descritte, anche per accedere a contributi regionali, nazionali o comunitari, e in questo caso le rappresentanze dei distretti certificano il diritto all'accesso a tali agevolazioni da parte delle imprese rappresentate.

Inoltre, sono previste semplificazioni finanziarie al fine di favorire il finanziamento dei distretti e delle imprese aderenti, l'accesso al credito e la gestione del debito anche ai fini del recepimento dell'Accordo Basilea 2³⁵.

Per favorire la ricerca e lo sviluppo, è prevista l'istituzione di un'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Quale misura della novità delle norme introdotte, il comma 371 prevede di dare anzitutto un'applicazione in via sperimentale alle nuove disposizioni, a uno o più distretti per poi procedere a successive estensioni.

L'anno successivo, di nuovo nel quadro della legge finanziaria³⁶, integrando il precedente disposto con l'aggiunta dei commi 371 bis e ter, è introdotta la possibilità di riconoscere un contributo statale a progetti in favore di distretti produttivi adottati dalle Regioni, confermando la ferma volontà di sostenere le imprese aggregate nella forma organizzativa del distretto.

I nuovi provvedimenti seguono un percorso tortuoso, e devono essere sottoposti all'esame della Corte Costituzionale per le eccezioni di incostituzionalità sollevate dalle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia che, semplificando e prescindendo dai profili tecnico-giuridici, riguardano:

- il Comma 366, poiché indica la procedura per l'individuazione dei distretti produttivi, attraverso "decreto del Ministro dell'economia e finanze, di concerto con il Ministro per le attività produttive, con il Ministro delle politiche agricole e forestali, con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca e con il Ministro per l'innovazione e la tecnologia", senza tenere nella dovuta considerazione il preventivo confronto con la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano;
- il comma 368, limitatamente agli aspetti riguardanti la semplificazione amministrativa nei rapporti con gli Enti locali, e alla costituzione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie (questa promossa solo dalle Regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia); il comma 369, riguardo all'estensione a tutte le tipologie distrettuali del campo di applicabilità delle norme stabilite con i commi 366-372 (ricorso promosso solo dalla Regione Toscana).

Mentre la finanziaria 2007 apportava alcune integrazioni a quella del 2006 ancora in attesa di giudizio, con sentenza n. 165 dell'aprile 2007 la Corte stabiliva di accogliere i ricor-

35 Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria: «Convergenza internazionale della misurazione del capitale e dei coefficienti patrimoniali. Nuovo schema di regolamentazione», Banca dei regolamenti internazionali, Giugno 2004. Il secondo accordo, più complesso del precedente, è volto a potenziare la trasparenza, la solidità e la stabilità del sistema bancario e quindi del sistema economico nel suo complesso. Divenuto operativo dalla fine del 2006, imponendo agli istituti di credito l'osservanza di più stringenti parametri per la concessione del credito alle imprese, ha determinato maggiori difficoltà le PMI che per lo più compongono i sistemi distrettuali.

36 Legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244, art. 1, commi 889-891

si relativi ai primi due punti, riconoscendo illegittima, in particolare, la mancata preventiva intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, e decideva, invece, di rigettare il ricorso relativo al comma 369 acclarandone la legittimità.

Così, recependo le prescrizioni della Corte, al fine di ripristinare la legittimità costituzionale le leggi finanziarie sono state integrate e modificate sia nel 2008³⁷ con il collegato alla finanziaria (art. 6-bis c.3), sia nel 2009 con la Legge 33³⁸ che introduce ulteriori e nuove modificazioni, peraltro senza che quelle del 2008 avessero trovato attuazione.

1.4.3 Le reti d'impresa, le catene di fornitura e i contratti di rete

Nel collegato alla finanziaria L. 133/2008, il già citato articolo 6 bis è significativamente rubricato distretti produttivi e reti d'impresa.

Con ciò, il legislatore introduce nella normativa, già un po' complessa, il concetto di rete d'impresa e la propria scelta di promuovere lo sviluppo del sistema delle imprese attraverso azioni di rete che ne rafforzino le misure organizzative, l'integrazione per filiera, lo scambio e la diffusione delle migliori tecnologie, o sviluppo di servizi di sostegno e forme di collaborazione tra realtà produttive, anche appartenenti a Regioni diverse.

Le caratteristiche delle reti d'impresa e delle catene di fornitura sono poi stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, naturalmente previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Alle reti d'impresa e alle catene di fornitura è adattata la definizione di distretti produttivi, essendo definite «*libere aggregazioni di singoli centri produttivi coesi nello sviluppo unitario di politiche industriali, anche al fine di migliorare la presenza nei mercati internazionali*» ed è loro estesa l'applicabilità delle specifiche disposizioni stabilite dalla finanziaria 2006, come modificata nello stesso articolo di legge.

La successiva legge 33/2009, al comma 4 ter, introduce nella disciplina nazionale anche un nuovo specifico strumento, rivolto alle relazioni di rete, il contratto di rete.

Il contratto si stipula, per atto pubblico, tra due o più imprese che si *obbligano a esercitare in comune una o più attività economiche rientranti nei rispettivi oggetti sociali allo scopo di accrescere la reciproca capacità innovativa, e la competitività sul mercato*.

Alle imprese di rete, coinvolte in contratti di rete, sono applicabili le disposizioni relative alla semplificazione amministrativa previste per i distretti produttivi dalla finanziaria 2006 e sue modificazioni.

Senza entrare nei numerosi problemi interpretativi generati da questo nuovo strumento (Ciranni, 2010), si deve sottolineare che anche in questo caso la normativa è ancora un cantiere aperto, essendo intervenuta sulla stessa materia, successivamente a quelle citate, la Legge Sviluppo 99/2009, la legge 122/2010 di conversione del d.l. 78/2010, e infine il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 25 febbraio 2011, e che nel frattempo sono stati realizzati circa duecento contratti di rete.

Basandosi sull'associazione tra imprese e utilizzando semplicemente lo strumen-

37 Art. 6-bis, rubricato «Distretti produttivi e reti d'impresa», della Legge 6 agosto 2008, n. 133 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2008 - Suppl. Ordinario n. 196.

38 Conversione in legge con modificazione del d.l. 10 febbraio 2009, n.5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, art.3 commi 1-3.

to giuridico del contratto, esse si presentano come strumento più semplice, flessibile e temporaneo, che meglio si adatta ai rapidi cambiamenti cui sono esposte le imprese che competono sui mercati internazionali.

La scelta del legislatore rivela la consapevolezza di dover sostenere più intensamente le imprese per mantenere o accrescere la loro capacità innovativa, quale elemento strategico di competitività per la gran parte delle imprese manifatturiere italiane. Ma rivela anche un nuovo orientamento delle scelte politiche per l'intervento pubblico nell'economia. I provvedimenti legislativi degli anni 2000, infatti, segnano un profondo cambiamento di rotta: tramontato il fervore per la concertazione che aveva invece animato gli anni '90, si confida nel potere del mercato di trovare le soluzioni ottimali e perciò si esalta il ruolo dell'impresa e del sistema di imprese che possono interagire con la parte pubblica, per i profili amministrativi, attraverso un proprio rappresentante.

Dunque, se poste in una prospettiva di evoluzione storica, pur essendo assimilate ai *distretti produttivi*, le reti d'impresa e i contratti di rete segnano un punto di discontinuità rispetto al modello distrettuale, avendo completamente perduto la connotazione territoriale, la dimensione locale, l'idea dello sforzo comune degli attori locali, pubblici e privati insieme.

I CARATTERI DEL METODO DISTRETTUALE

2.1 Dalla definizione al metodo distrettuale

Il legislatore nazionale ha modificato e moltiplicato nel tempo le definizioni riconducibili al concetto di distretto. Dopo l'esame che ha messo in luce i "salti" tra i diversi periodi e le peculiarità di ciascun provvedimento, è necessario ripercorrere sinteticamente le nozioni che si sono succedute, per comprendere se vi siano anche elementi che caratterizzano e denotano uno schema concettuale di distretto (Tabella 2.1).

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

La legge di orientamento in agricoltura, nel 2001, introduce due distinte definizioni per i distretti rurali e i distretti agroalimentari di qualità, mantenendo un collegamento esplicito con il dispositivo già previsto per i distretti industriali.

La nozione di distretto produttivo giunge con la legge finanziaria 2006³⁹, pur trovando un'interessante anticipazione⁴⁰ nella L. R. 8/2003 con la quale la Regione Veneto aveva introdotto nel proprio ordinamento la «Disciplina dei distretti produttivi ed interventi di politica industriale locale».

L'intenzione del Veneto era di definire un nuovo strumento che fosse, come il sistema produttivo locale, capace di comprendere una gamma di attività economiche più ampia della sola manifattura nello stesso tempo che fosse capace di riconoscere nell'integrazione a rete della produzione e nella presenza di economie esterne specifici fattori di vantaggio per le piccole e medie imprese, e di considerare anche le dimensioni socio-istituzionali del sistema produttivo.

Così, il distretto produttivo, nella definizione della legge veneta, sviluppa «una progettualità strategica che si esprime in un patto per lo sviluppo del distretto, in conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti».

39 D'ora in poi, in questo e nei successivi capitoli, con "finanziaria 2006" si indicherà la L. 266/2005 e successive modifiche e integrazioni come descritte nel par. 1.4.2.

40 Anche la Regione Sicilia ha anticipato il legislatore nazionale inserendo la nozione di distretto produttivo nella propria L. R. 17/2004 art.56.

La definizione di distretto produttivo offerta nel 2005 dal legislatore nazionale sposta l'attenzione dalla progettualità strategica alle libere aggregazioni di imprese, cosicché anche il Veneto aggiornerà la propria disciplina nel 2006.

La definizione di reti d'impresa introdotta nel 2008 ricalca il medesimo *incipit* definitorio di «libere aggregazioni», non più di imprese ma «di singoli centri produttivi». Pur essendo interpretabile come un prodotto dell'evoluzione del distretto in metadistretto, disegna un dispositivo con contenuti e finalità che prendono definitivamente le distanze dal modello distrettuale, per introdurre nell'ordinamento un nuovo strumento, di ben più agile utilizzo, per sostenere le imprese che ormai si confrontano nel mondo globalizzato dove la competizione si gioca sul filo dell'innovazione e della pronta reazione al cambiamento.

Tabella 2.1 - L'evoluzione delle definizioni di distretto e dei relativi strumenti

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

Fonte: ns elaborazioni

Si deve tuttavia osservare che in questo percorso, pur accompagnato da profondi cambiamenti di visione e di guida politica (par.1.1), la legislazione sui distretti conserva elementi comuni che si ripropongono inalterati, fino alla previsione delle reti d'impresa e dei contratti di rete, che segnano la prima rilevante discontinuità.

Nei prossimi paragrafi si supererà l'aspetto definitorio sin qui oggetto del confronto, per concentrare l'attenzione sul metodo, cioè sulle modalità operative stabilite dal legislatore per raggiungere gli obiettivi economici e sociali assegnati ai distretti nelle diverse specificazioni adottate.

In particolare, saranno evidenziati ed esaminati anzitutto i modelli metodologici⁴¹, di quelli che già sono stati evidenziati come punti di riferimento della distrettualità in agricoltura: i distretti industriali, LEADER nella sua più recente fase di applicazione, e il Distretto rurale della Maremma nella sua iniziale fase operativa. L'ulteriore riflessione sui caratteri metodologici assegnati dal legislatore ai sistemi produttivi locali, ai distretti rurali e agroalimentari di qualità e ai distretti produttivi consentirà di evidenziare gli elementi di continuità e di avanzare l'ipotesi di neutralità del metodo distrettuale.

2.2 Il modello metodologico dei distretti industriali

Nel dispositivo stabilito dalla L. 317/1991, il procedimento che si deve mettere in opera per organizzare il sostegno ai distretti industriali si basa sull'interazione tra due livelli territoriali e amministrativi - locale e regionale - che, attraverso il contratto di programma, assicurano la realizzazione dei progetti innovativi delle imprese distrettuali. L'applicazione del metodo distrettuale è estesa anche ai sistemi produttivi omogenei con la L. 140/1999, che ha consentito il finanziamento anche dei progetti di sviluppo dei sistemi produttivi locali.

Questo primo modello metodologico distrettuale - che dunque è riferibile anche ai sistemi produttivi locali - può essere rappresentato graficamente (Figura 2.1), evidenziando le azioni e le relazioni che si svolgono tra i due livelli territoriali e amministrativi e gli strumenti utilizzati.

A livello locale le imprese distrettuali, insieme agli Enti rappresentativi del territorio distrettuale promuovono:

- la formazione di un nuovo soggetto locale, il consorzio di sviluppo industriale, quale ente pubblico economico che rappresenta il distretto, dunque gli interessi tanto privati che pubblici dell'area distrettuale verso terzi ma, al tempo stesso, elabora al proprio interno la composizione congiunta e concertata di tali interessi;
- la predisposizione di una progettualità distrettuale, funzionale a favorire l'innovazione delle imprese distrettuali.

A livello sovra-locale, la Regione è il soggetto amministrativo sovraordinato competente nel riconoscere il distretto e nel finanziarne i progetti innovativi che abbiano come beneficiari imprese industriali in forma aggregata.

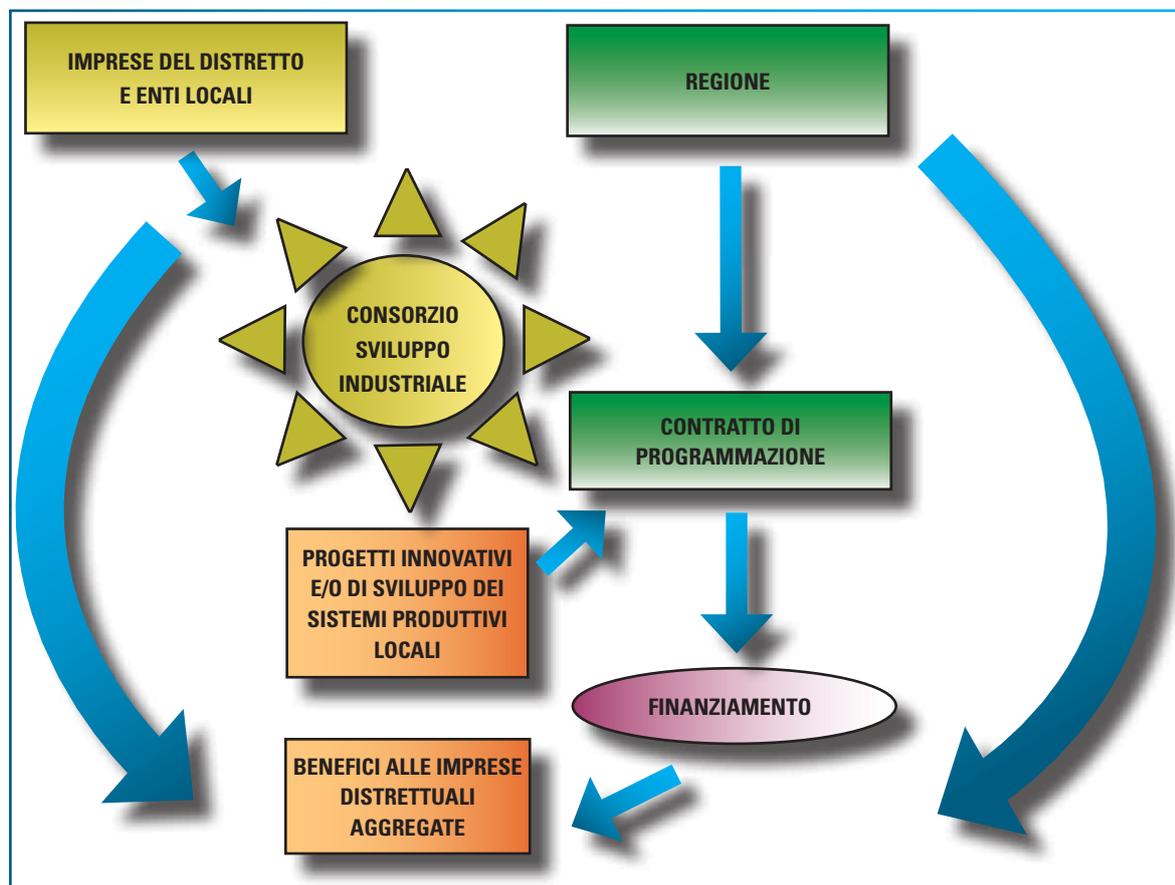
Lo strumento di programmazione attraverso il quale si realizza lo scopo del metodo distrettuale è il contratto di programma sottoscritto tra Regione e Consorzio, che rende possibile il finanziamento dei progetti. Il risultato programmato dovrà essere la realizzazione del sostegno all'innovazione dei distretti industriali.

Sebbene il legislatore non usi questa terminologia, si evince che questo modello si

⁴¹ Per modello metodologico si intende il metodo tipico, così come lo si ricava dalle disposizioni di legge sin qui esaminate e prima di una verifica dell'interpretazione delle regioni (cfr. cap.4) e, ovviamente, ben prima di una verifica della sua applicazione nei casi concreti (successiva fase della ricerca).

fonda su una duplice azione di governance: a livello locale, tra i diversi attori del distretto, e verticale per consentire l'interazione tra il livello locale e quello regionale. In altri termini questo metodo distrettuale si realizza grazie all'attivazione di processi di governance multi-livello, che già caratterizzano alcuni strumenti della programmazione negoziata.

Figura 2.1 - Rappresentazione del modello metodologico di distretto industriale



Fonte: ns elaborazione

2.3 Il modello metodologico LEADER

Il metodo LEADER si rivolge esclusivamente ai territori rurali europei ritenuti eligibili secondo criteri stabiliti a livello europeo e integrati nella programmazione nazionale e regionale. La finalità del metodo è l'attivazione di meccanismi di sviluppo endogeno dei territori rurali, da realizzarsi attraverso la diversificazione economica, il sostegno all'integrazione multisettoriale e la creazione di servizi a supporto delle popolazioni rurali.

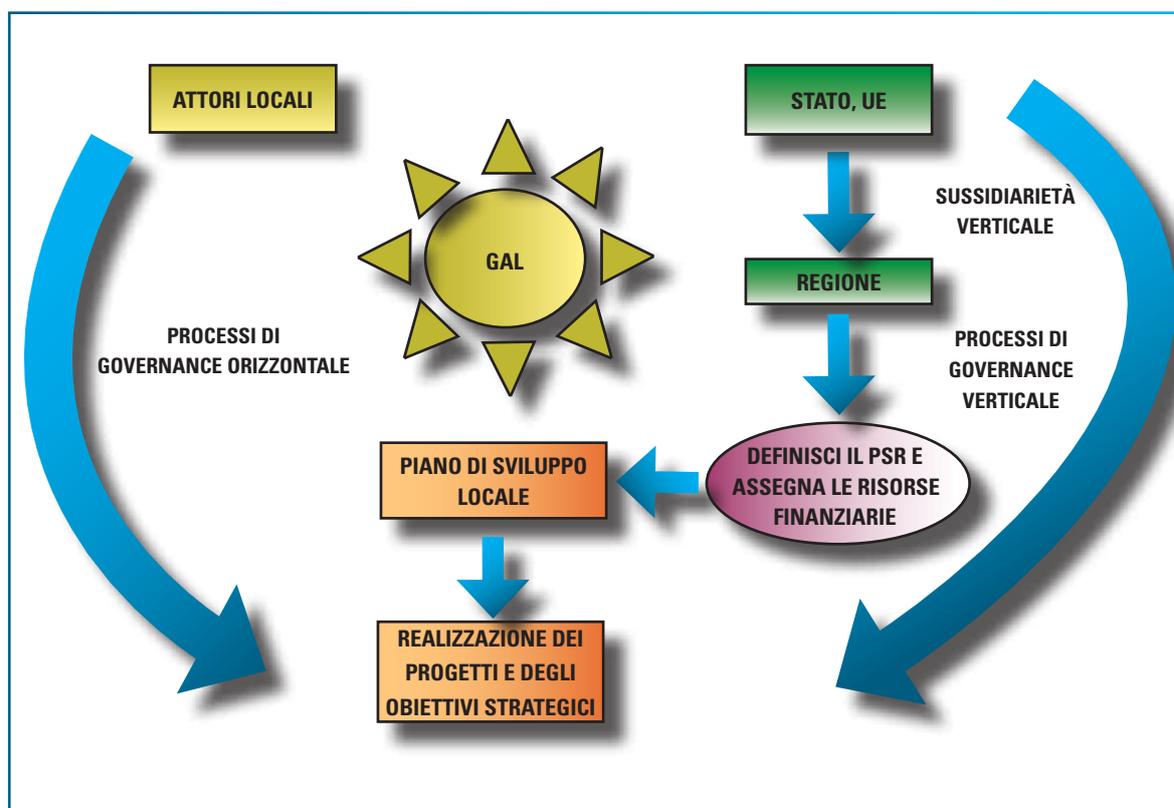
Per i fini di questo studio, si farà riferimento alla regolazione stabilita per il corrente periodo di programmazione 2007-2013 in cui LEADER è Asse del PSR e al contesto italiano che, come noto, si differenzia da altri Stati Membri perché, a causa della devoluzione di competenze alle Regioni e Province Autonome anche in materia di agricoltura, spettano proprio a tali Autorità le scelte circa le misure del PSR da attivare e la loro dotazione finanziaria, nonché la selezione dei gruppi di azione locale. Nel modello metodologico raffigurato sotto (Figura 2.2), questo ruolo di primo piano delle Regioni è evidenziato anche graficamente.

Anche il metodo LEADER si basa sull'interazione tra il livello territoriale e amministrativo locale e quelli amministrativi sovra-ordinati, anzitutto la Regione, che si interfaccia con lo Stato e l'Unione Europea.

A livello locale, gli attori del territorio, pubblici e privati, costituiscono un GAL, che:

- secondo un approccio ascendente e partecipativo, elabora il Piano di Sviluppo Locale (PSL) che definisce la strategia e gli obiettivi in coerenza con i quali dovranno essere sviluppati i progetti, pubblici e privati, che le daranno attuazione,
- secondo le precise modalità stabilite dalle norme comunitarie relative al FEASR, conduce a completamento la realizzazione dei progetti.

Figura 2.2 - Rappresentazione del modello metodologico LEADER



Fonte: ns elaborazione

- A livello sovra-locale:
- La Commissione europea stabilisce il quadro giuridico e regolamentare entro cui si esplica l'azione LEADER, nonché le modalità e i parametri *comuni per il monitoraggio e la valutazione*;
 - A livello nazionale sono definite le linee strategiche nel Piano strategico Nazionale (PSN);
 - La Regione, come già anticipato, definisce il Programma di sviluppo rurale (PSR) entro cui dovrà operare anche il metodo LEADER, riconosce il GAL (individuato attraverso un bando pubblico) che diviene un soggetto attuatore della politica di sviluppo rurale e approva il Piano di sviluppo locale che diviene parte della programmazione regionale nella quale sono già quantificate le risorse da assegnare alla realizzazione della strategia locale.

Anche il metodo LEADER si può esplicitare grazie allo svolgimento di un'azione di *governance* multilivello che dà attuazione ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

2.4 Il modello metodologico del primo Distretto rurale

Il distretto rurale della Maremma grossetana (Pacciani, 2003), nell'esperienza realizzata *ante legem* (tra il 1996 e il 2002), è stato considerato un punto di riferimento per l'azione dei legislatori nazionale e regionale.

Il Distretto della Maremma, rispetto al distretto industriale, ha finalità di sviluppo locale territorialmente più ampie, settorialmente più articolate e integrate. Esso coinvolge una platea di attori rappresentativa del territorio provinciale e della comunità locale in tutte le sue componenti. Conseguentemente, anche la metodologia di cui si è dotato si basa sull'interazione tra processi di governance a livello locale, e con la programmazione a livello regionale, nazionale e comunitario che ha reso possibile l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata e di misure programmate di sviluppo rurale e dell'IC LEADER + per la realizzazione della progettualità di distretto.

Il modello metodologico del Distretto rurale è rappresentato nella figura 2.3, dove l'insieme delle relazioni e interazioni tra i diversi soggetti è sinteticamente delineato.

A livello locale, il progetto è promosso dall'Amministrazione provinciale, che raccoglie il consenso della quasi totalità degli attori pubblici e privati del territorio che aderiscono al progetto di Distretto attraverso la sottoscrizione di uno specifico protocollo d'intesa. Secondo quanto previsto dal progetto, il distretto rurale si è dotato di un'organizzazione basata su una cabina di regia assegnata alla Provincia e su Tavoli di concertazione, che hanno assicurato la governance e l'assunzione di scelte condivise a livello locale. Il Distretto rurale della Maremma, infatti, non formalizza il partenariato locale attraverso la costituzione di un nuovo soggetto giuridico⁴².

Il progetto di distretto rurale consiste nell'elaborazione partecipata di una strategia territoriale integrata con obiettivi di sviluppo complessivo del territorio, di riqualificazione e diversificazione dell'agricoltura e di riequilibrio territoriale.

Il progetto strategico si sostanzia in un portafoglio di progetti pubblici e privati coerenti con la strategia.

A livello sovra-locale, sono state attivate interazioni con la Regione Toscana, lo Stato e, indirettamente, con l'Unione Europea, a vario titolo coinvolti nella programmazione dei molteplici strumenti che sono stati approntati.

L'applicazione del metodo distrettuale in Maremma ha permesso l'uso coordinato delle politiche e degli strumenti:

- sono stati attivati due patti territoriali (uno generalista e uno specialistico per l'agricoltura e la pesca), e un contratto di programma per l'agroalimentare;
- nell'ambito della programmazione regionale di politica di sviluppo rurale, sono state utilizzate, con elevati gradi di efficienza, le misure previste dal PSR regionale e dall'IC LEADER.

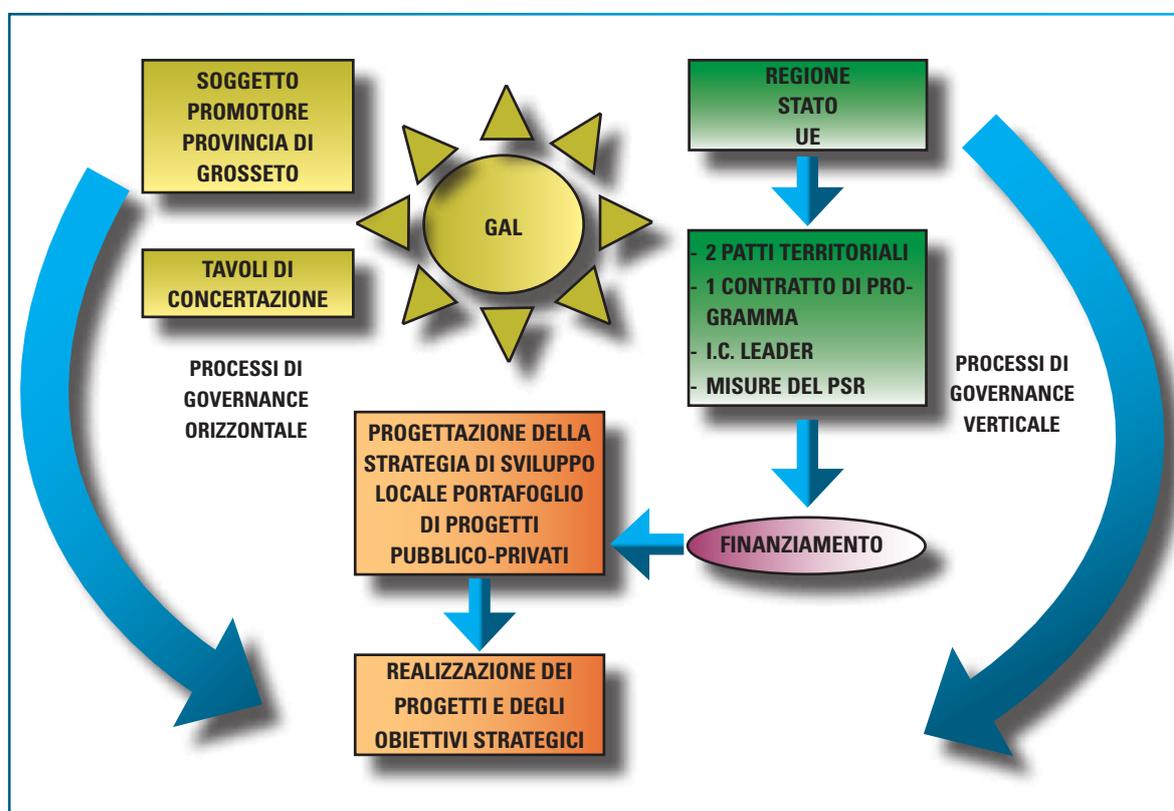
Il risultato conseguito (sebbene non fossero associati parametri fisici di risultato alla strategia generale) è stato qualificato (Pacciani e Toccaceli, 2010) in termini di:

- innalzamento degli indicatori di performance dello sviluppo economico e sociale,
- aumento dell'occupazione,
- riequilibrio territoriale,
- riqualificazione delle professionalità e del ruolo femminile in agricoltura,
- riqualificazione delle produzioni agricole e una migliore organizzazione delle principali filiere agroalimentari,

⁴² D'altra parte l'obiettivo del progetto investe l'intero territorio provinciale, così, a protocollo sottoscritto, non appare illegittimo che sia la Provincia di Grosseto ad agire in nome del distretto negli atti formali con le Istituzioni di livello sovra-locale, quando non esisteva ancora una regolamentazione specifica nazionale o regionale.

- aumento dei valori fondiari e immobiliari della campagna.
- Dal punto di vista dell'*innovazione finanziaria*, i profili più apprezzati di questa proto-esperienza distrettuale, che hanno portato a un uso più efficiente delle risorse pubbliche, sono stati:
- la razionalizzazione dei progetti pubblici e privati rispetto a obiettivi strategici condivisi,
 - l'utilizzo coordinato e integrato di risorse *multi-fondo*,
 - l'organizzazione della domanda di investimenti.
- Negli anni qui presi in esame, il Distretto rurale della Maremma, per l'utilizzo integrato degli strumenti di programmazione e finanziari utilizzati e per il suo carattere multi-fondo, può essere considerato una brillante sintesi tra il modello dei distretti industriali e il modello LEADER.

Figura 2.3 - Rappresentazione del modello metodologico di Distretto rurale della Maremma



Fonte: ns elaborazione

2.5 Il modello metodologico dei distretti rurali e agroalimentari di qualità e dei distretti produttivi

Chiariti i profili metodologici salienti e le principali differenze tra i fondamentali punti di riferimento che possono essere stati presi in considerazione dal legislatore, occorre verificare se il *modello metodologico* dei distretti industriali e sistemi produttivi locali possa essere considerato il punto di riferimento costante per tutte le rielaborazioni adottate in seguito dal legislatore.

I Distretti rurali e agroalimentari di qualità sono qualificati come sistemi produttivi locali, con un esplicito richiamo alle due leggi antecedenti e plausibilmente anche allo schema metodologico utilizzato. Ferma restando la competenza delle Regioni nel regolarne le modalità di individuazione e di funzionamento, il modello metodologico preso a riferimento dal legislatore resta quello iniziale dei distretti industriali. Infatti, il legislatore nazionale non dà altre specificazioni circa il funzionamento dei due distretti agricoli, di cui precisa invece le caratteristiche che devono essere possedute dai territori da individuare come tali. Com'è già stato evidenziato, anche il metodo adottato dal Distretto rurale della Maremma ha un'impronta metodologica assimilabile a quella dei distretti industriali.

I Distretti produttivi sono regolati da nuove disposizioni che enfatizzano il ruolo dell'impresa nella sua dimensione aggregativa e associativa - per la prima volta trovano ruolo anche le associazioni imprenditoriali - con ciò rafforzando il ruolo del distretto e in particolare del soggetto giuridico che lo rappresenta, e arricchendo la normativa di particolari agevolazioni per le imprese in quanto distrettuali. Le integrazioni apportate dalla finanziaria 2007, con la specifica indicazione di voler sostenere con contributi statali «progetti in favore di distretti produttivi adottati dalle Regioni», arricchiscono lo schema metodologico preesistente, ma senza alterarne l'impostazione. Il positivo parere della Corte Costituzionale, che ammette l'equiparazione di tutte le tipologie distrettuali ai fini dell'applicazione del disposto della finanziaria 2006, contribuisce ad avvalorare tale convincimento.

Con questo complesso di disposizioni il modello metodologico distrettuale è confermato, le funzioni del distretto sono rafforzate e arricchite di nuove possibilità figura 2.4 che si esplicano attraverso la nuova figura di rappresentante del distretto quale interfaccia con i livelli amministrativi e di governo sovra-ordinati, in particolare nei rapporti fiscali, amministrativi e finanziari, con lo scopo di offrire benefici diretti alle imprese distrettuali.

Figura 2.4 - I distretti dopo la finanziaria 2006



Fonte: ns elaborazione

2.6 L'ipotesi di neutralità del metodo distrettuale

Da quanto sin qui esaminato, considerando che i distretti produttivi rappresentano un'evoluzione verso le reti ma che la realizzano innestandosi sul precedente corpus giuridico dei distretti (cfr. par. 1.4.3), limitatamente ai profili metodologici si può considerare che anche i più recenti interventi del Legislatore per operare estensioni e rielaborazioni della nozione giuridica di distretto e definirne nuovi significati, non hanno mai stravolto l'impostazione metodologica stabilita con la L. 317/1991, che rimane al cuore della distrettualità sviluppata in Italia.

Tale considerazione è una premessa necessaria per comprendere le (assai diversificate) scelte operate dai Legislatori regionali (cap.3) che, adottando provvedimenti in epoche diverse, hanno fatto ricorso all'una o all'altra nozione di distretto definita dal legislatore, talvolta "sedimentando" successive versioni, per stabilire i più convenienti raccordi con la normativa nazionale.

Prima di verificare come le indicazioni della legislazione nazionale sono state tradotte nei molteplici percorsi regionali, occorre approfondire la riflessione sulla sostanza di un metodo che rimane il nucleo dei successivi provvedimenti per avanzare l'ipotesi che sia possibile delineare un modello metodologico comune, costante, e neutro rispetto ai diversi ambiti settoriali e territoriali in cui può trovare applicazione.

Per provare a definire i caratteri di un modello metodologico generale distrettuale si dovrà considerare che esso è:

- finalizzato all'intervento a livello locale,
- basato su una dinamica di governance multilivello che si esplica:
 - a) nella formazione di un partenariato locale che formula una strategia e progetti di innovazione e riqualificazione del sistema produttivo;
 - b) nell'inserimento di tali progetti in livelli di programmazione sovra-ordinati (anche attraverso strumenti di programmazione negoziata), regionali, statali e comunitari, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale;
- capace di interfacciarsi con Pubblica Amministrazione attraverso il proprio legale rappresentante per assicurare alle imprese i benefici riconosciuti per legge.

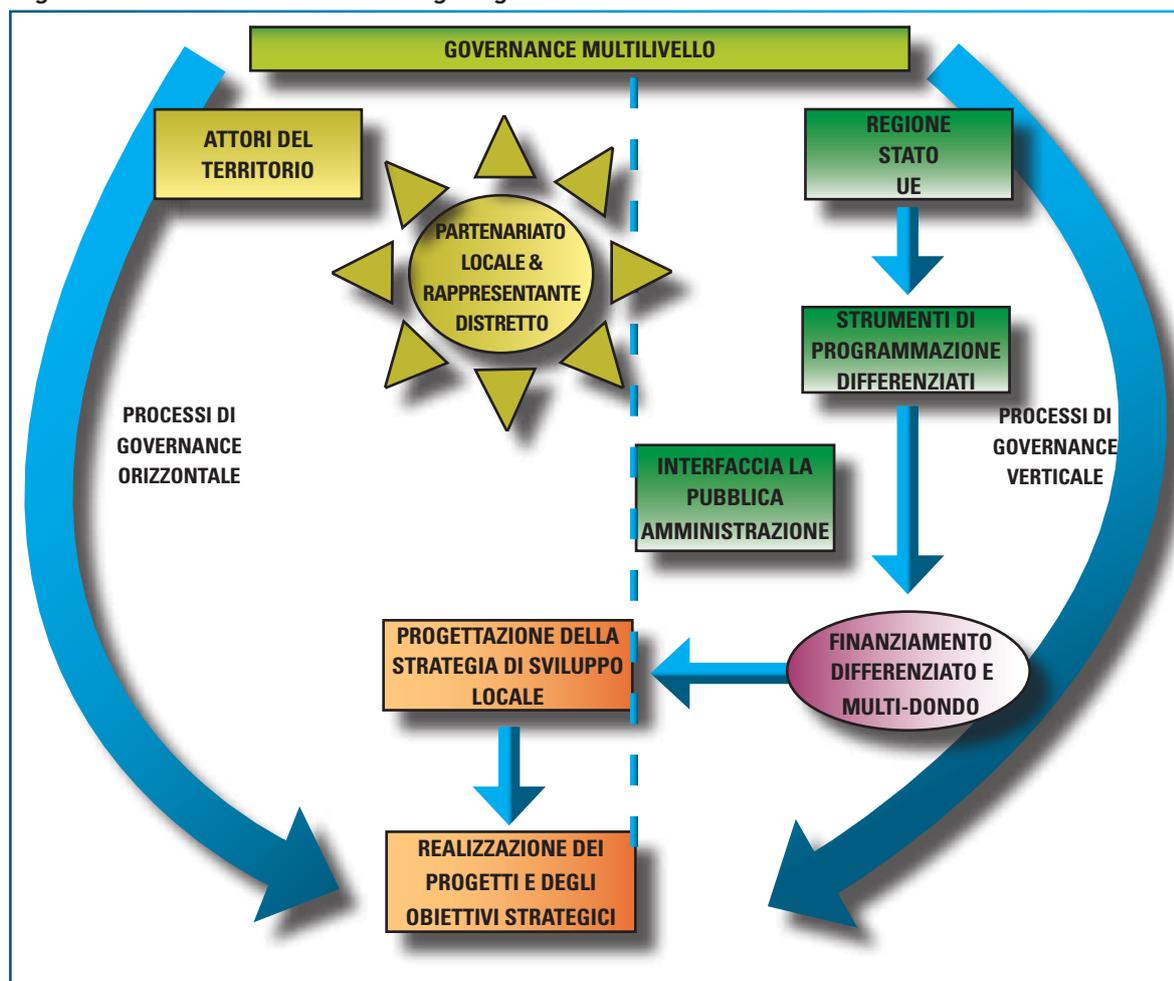
Questo modello metodologico distrettuale (Figura 2.5) può essere descritto attraverso il complesso di azioni e relazioni che si esplicano nell'interazione tra i diversi attori a livello locale e tra questo livello e quelli sovra-ordinati, al fine della realizzazione della progettualità strategica locale.

A livello locale:

- La generica indicazione attori del territorio, deve essere considerata composta da soggetti rappresentativi, in particolare per la parte privata, che nei diversi territori distrettuali potranno essere in prevalenza PMI specializzate in un distretto industriale, imprese della pesca in un distretto della pesca, o di una particolare filiera agroalimentare o dell'area rurale nei distretti rurali e agroalimentari di qualità o imprese turistiche nei distretti turistici. Anche la componente pubblica potrà variare in funzione della dimensione e delle caratteristiche del distretto.
- Gli attori formano un partenariato locale, che potrà assumere forme anche diverse dal *primigenio consorzio* di sviluppo industriale, purché assicurati un'effettiva rappresentanza giuridica del distretto che svolga funzioni rilevanti nell'interesse della realtà distrettuale e si interfacci con i livelli amministrativi indicati. Si deve qui sottolineare la diversa funzione del rappresentante che interagisce con la parte pubblica per i rilievi amministrativi, dalla funzione (originariamente concertativa) di governance svolta attraverso il dialogo tra gli attori del territorio.

- Lo sviluppo di una specifica progettazione strategica di distretto, assicurando modalità partecipative e rispettose di tutti i soggetti coinvolti e garantendo la traduzione della strategia in progetti effettivamente perseguibili.
A livello sovra-locale:
 - L'interlocutore privilegiato del distretto è certamente la Regione, cui sono demandate funzioni specifiche di individuazione e regolazione del funzionamento dei distretti, e di valutazione delle loro progettualità rispetto agli obiettivi delle politiche regionali al fine del loro inserimento nella programmazione delle politiche regionali, comunitarie e nazionali.
 - Gli strumenti e le forme di sostegno alle quali si può ricorrere sono dunque diversificati e vi sono le condizioni per realizzare un utilizzo coordinato e integrato degli strumenti, delle politiche e dei Fondi, che possono essere modellati sulla base delle diverse caratteristiche territoriali, sociali ed economiche del territorio distrettuale.
- Il modello metodologico così definito, per i principi che lo ispirano, è coerente con l'approccio locale di tipo partecipativo e basato sulla governance multilivello, previsto dalla politica di sviluppo rurale post 2013 (cap. 5) con un' enfasi maggiore che in passato e come scala di intervento rilevante per tutti i fondi strutturali dell'Unione.

Figura 2.5 - Il modello metodologico generale di distretto



Fonte: ns elaborazione

2.7 La funzione della governance nel modello distrettuale

Sul tema della governance nelle aree rurali si è ormai creata un'estesa letteratura, anche se si è sviluppata solo negli anni più recenti, in contraddizione con quanto accaduto in altre scienze sociali (Mantino, 2008; Goodwin, 1998). Questo è certo diventato un tema rilevante in tutti gli approcci relativi alla programmazione e alla gestione integrata e decentrata delle politiche. Per gli scopi e per l'impostazione di questo lavoro, ci limitiamo a citare il Libro bianco della Commissione (2001) che indica i cinque principi basilari per la buona governance - apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza - come elementi costitutivi il «fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri», benché debbano essere considerati validi per tutti i livelli di governo, da quello globale fino a quello locale. Il documento della Commissione cerca di rispondere alla necessità di contrastare la sempre minor fiducia dei cittadini nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano perché ormai considera che non è più possibile garantire l'efficacia delle politiche dell'Unione senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione.

Il Comitato delle Regioni (2009) ha presentato il proprio Libro bianco sulla *governance multilivello* definendola come un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati Membri e degli enti regionali e locali fondata sul partenariato e volta a definire e attuare le politiche dell'Unione Europea. In particolare, il Comitato delle Regioni osserva che la governance è sempre più strutturata in reti e privilegia una dinamica di cooperazione orizzontale e tuttavia occorre collegare queste reti con il livello europeo per contribuire alla riuscita delle politiche. Ciò è possibile perché la governance multilivello promuove la cittadinanza attiva e la democrazia partecipativa.

Quanto alla sua applicazione, la governance multilivello ha trovato un suo ambito privilegiato nella politica ambientale che «è *servita da laboratorio per alcune pratiche*», mentre la politica di coesione ha avuto un effetto leva perché ha favorito la sinergia a livello europeo tra le priorità strategiche di sviluppo locale, regionale e nazionale. Perciò, il Comitato delle Regioni indica che l'obiettivo della coesione territoriale si realizza attraverso un approccio integrato e «deve divenire un'incarnazione della *governance multilivello*».

Ciò considerato, la governance multilivello è basilare nella spiegazione del modello distrettuale.

Il complessivo processo di integrazione, anche nel modello distrettuale, è la fondamentale leva per mobilitare le risorse locali, e per realizzare uno sviluppo partecipato, capace di elevare la qualità delle relazioni, il clima di collaborazione e di fiducia degli attori del distretto, così da concentrare tutti gli sforzi su obiettivi condivisi.

È ugualmente importante evidenziare che attraverso la *governance multilivello* la strategia locale può essere collocata nell'insieme coerente di una programmazione di più ampio respiro (secondo l'indicazione sopra richiamata del Comitato delle Regioni), raccordando gli obiettivi locali con quelli delle politiche svolte a livello regionale, nazionale e europeo. In tal modo, le strategie locali escono dal rischio di localismo (Ahner, 2009) cui possono troppo facilmente essere relegate, per essere raccordata anche con gli obiettivi europei. D'altra parte, sarebbe riduttivo considerare il processo di governance verticale funzionale unicamente all'accesso ai finanziamenti necessari ad assicurare la realizzazione dei progetti e degli obiettivi strategici stabiliti.

Nella figura 2.5 è stata inserita una linea tratteggiata per rappresentare la separazione tra i processi di governance che si svolgono a livello locale e le azioni che si svolgono nel quadro dei rapporti con i soggetti sovra-ordinati al fine di inserire la progettualità locale

nel quadro della programmazione delle politiche svolta a livello regionale, nazionale ed europeo.

Per i fini di questo studio è interessante prendere in esame anche la definizione di governance come «*processo di elaborazione, determinazione e attuazione di azioni di policies, condotto secondo criteri di concertazione e partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati o del terzo settore, in cui tutti i soggetti partecipano al processo conferendo risorse, assumendo responsabilità, esercitando poteri e, di conseguenza, usufruendo per quota parte dei benefici attesi dall'esito delle stesse policies*» (Segatori, 2003 e 2007).

In questi termini, il tipo di intervento che si realizza a livello locale è sempre frutto del confronto tra soggetti portatori di interessi diversificati – che si concretizza nella costituzione di un soggetto distrettuale misto – che possono divenire competitivi o convergenti in ragione della coesistenza sul medesimo territorio distrettuale. Il metodo partecipativo e concertativo per la composizione degli interessi assicura il raggiungimento degli obiettivi e la minimizzazione degli effetti di eventuali conflitti.

In linea di principio, questa caratteristica del metodo distrettuale potrebbe far sì che, attraverso la realizzazione di interventi strutturali frutto di una progettazione partecipata, sia possibile superare il comune *trade-off* tra la proposizione di obiettivi di innalzamento delle condizioni di competitività delle imprese distrettuali e di incremento della coesione territoriale e sociale.

A questo proposito – e prima della valutazione delle evidenze che emergeranno nella successiva fase di indagine diretta – si deve opportunamente annotare che nella letteratura economica sono presenti anche riflessioni assai critiche rispetto alla governance, perché ne considerano il fallimento come presupposto per motivarne la costante ricerca («*l'ironia romantica*» di Jessop R., 2006), o perché osservano che «*il decentramento decisionale, infatti, non necessariamente si traduce in un'efficace azione delle politiche*⁴³» (Di Iacovo F., Scarpellini P., 2006). D'altra parte gli stessi autori considerano che, proprio in conseguenza delle assunte dalla politica di sviluppo rurale, «*le aree rurali sono divenute aree di sperimentazione di modelli di governance dalle traiettorie eterogenee nei singoli casi locali*».

Pertanto, la pur rilevante questione della qualità degli obiettivi e dei risultati conseguibili attraverso un modello di distretto basato sulla governance potrà essere ripresa in esame solo nella specificità dei casi concreti di distretti che sono stati realizzati in agricoltura e che saranno esaminati nella seconda fase della ricerca.

2.8 La diversa funzione delle reti

Una pur breve digressione deve essere dedicata al modello di rete, che, come già argomentato (par. 1.4.3) si differenzia in modo considerevole da quello di distretto perché non si basa sulla localizzazione delle imprese in una determinata area, che è invece la condizione qualificante per i distretti di ogni tipo (e anche per i meta-distretti dei quali la sola rete di subfornitura è esterna al distretto).

Conseguentemente, il modello relazionale delle reti non si basa su una duplice leva di governance, mancando totalmente la previsione di un sistema di governance a livello locale.

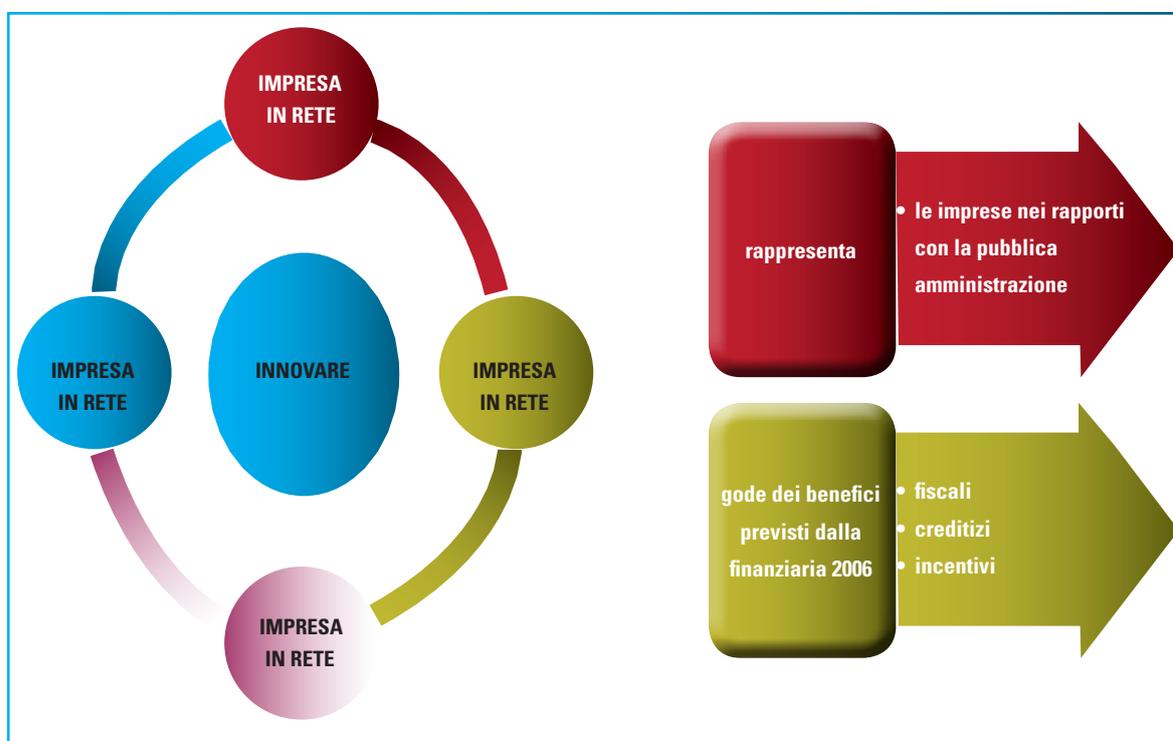
43 Osservano ancora Di Iacovo e Scarpellini «*Una carenza di cultura programmatoria locale, una scarsa dimestichezza con la progettazione, l'esistenza di coalizioni forti, la capacità di rappresentare interessi personali a danno di valori rappresentativi di una più vasta gamma di portatori di interesse, sono elementi che possono favorire il ripetersi di stili di governo chiusi o scarsamente innovativi*».

In definitiva, volendo fare un paragone con la metodologia distrettuale, la rete si presenta come un modello in cui si possono instaurare:

- relazioni circolari (Figura 2.6) tra soggetti economici che hanno l'unico interesse di alimentare virtuosi processi di innovazione, e conseguire migliori condizioni di competitività nel confronto con i mercati internazionali.
- una relazione bilaterale tra i livelli amministrativi dello Stato (considerando che alle reti sono stati estesi i benefici previsti dalla finanziaria 2006) e il rappresentante della rete.

Gli aspetti più interessanti della rete sono la sua rapidità di realizzazione (attraverso un semplice contratto tra imprese, mentre sono stabilite procedure più complesse e tempi più lunghi per la realizzazione dei distretti) e conseguentemente il suo carattere di temporaneità, che ben si coniugano con i suoi obiettivi specifici.

Figura 2.6 - Una rappresentazione del modello di rete



Fonte: ns elaborazione

Da un punto di vista applicativo, si può pragmaticamente considerare che, proprio in ragione della loro diversità, reti e distretti potrebbero essere considerati non alternativi ma complementari, dato che anche le imprese organizzate nel distretto, in linea di principio, possono avere la necessità di ricorrere anche a uno strumento astratto dalle dinamiche territoriali, per conseguire determinati livelli di innovazione o migliori condizioni di competizione sui mercati internazionali. Quest'affermazione prende corpo, in particolar modo per le imprese agricole, in vista dei molteplici strumenti che sono contemplati nella proposta di riforma del FEASR per sostenerne l'innovazione di processo e di prodotto, principalmente finalizzata ad acquisire maggiori vantaggi competitivi.

L'APPROCCIO DELLE REGIONI: UNA VISIONE D'INSIEME

Che cosa sono i distretti in agricoltura nelle interpretazioni delle Regioni?

Nei precedenti capitoli si è data una definizione di carattere astratto e un'interpretazione di tipo metodologico, dedotta dall'analisi delle leggi nazionali. Per delineare i caratteri della distrettualità agricola italiana, è necessario guardare alle scelte compiute dalle Regioni e Province Autonome⁴⁴ sulla base delle quali si sono poi formate le esperienze concrete - per comprendere le quali si dovrà condurre una riflessione meticolosa e articolata.

Prima di addentrarci in tale percorso, però, è doveroso dare conto almeno dell'evidenza fenomenologica dei distretti in agricoltura che rientrano nell'ambito d'indagine di questa ricerca indicandone la consistenza e in quali Regioni e in quali comparti si concentrino.

3.1 I distretti riconosciuti dalle Regioni

L'informazione sui distretti in agricoltura non è immediatamente disponibile e deve essere ricostruita attraverso una specifica ricognizione. Le notizie di seguito riferite sono state tratte dall'Osservatorio nazionale dei distretti italiani, per quanto riguarda i distretti agroindustriali, e dai siti ufficiali delle Regioni che nella maggior parte dei casi presentano informazioni aggiornate, anche se sono ancora parzialmente incomplete quelle sui distretti riconosciuti nel primo trimestre del 2012⁴⁵.

Quattordici Regioni e la Provincia Autonoma di Trento hanno riconosciuto sessantuno distretti, dieci dei quali negli ultimi mesi, e sono disponibili informazioni di numerosi percorsi di riconoscimento già avviati, che potrebbero portare nel corso dell'anno a un plausibile incremento di tale consistenza. In Lombardia, Sicilia, Veneto e Calabria, si contano più della metà dei distretti riconosciuti, circa un terzo in Piemonte, Toscana, Lazio.

Questo dato indica solo la diffusione e l'attualità del fenomeno distrettuale in Italia e non deve essere considerato un indicatore indiretto della maggiore rilevanza economica della distrettualità in agricoltura in alcune Regioni rispetto alle altre, perché le regole per la costituzione dei distretti non sono uniformi e talvolta sono stabilite procedure di aggregazione. In Puglia, ad esempio i due distretti indicati derivano dall'aggregazione - che è una procedura obbligatoria per legge - di ben nove distretti proponenti. La Toscana invece stabilisce una dimensione minima di cinque comuni contigui per i suoi distretti rurali, il Veneto al contrario impone requisiti di consistenza di imprese piuttosto elevati ma differenziati tra distretti produttivi, metadistretti e aggregazioni di filiera. Si deve anche considerare che il percorso di costituzione di un distretto è piuttosto lungo e impegnativo in tutte le Regioni, quindi in quelle che hanno promulgato da poco la propria legge, come l'Abruzzo, le procedure di riconoscimento dei primi distretti rurali e agroalimentari di qualità possono essere ancora in corso di svolgimento.

44 D'ora in poi si userà sempre il solo lemma "Regioni" per indicare le Regioni e la Provincia Autonoma di Trento che hanno disciplinato distretti in agricoltura.

45 La più recente data di riconoscimento che è stata raccolta è il 14 febbraio 2012 e riguarda il Distretto Agroalimentare di Qualità del Lametino. Per la natura della fonte di informazioni scelta, non si può escludere che possa emergere qualche ulteriore risultanza attraverso un'indagine diretta, che però - come indicato nell'introduzione - sarà svolta in una successiva fase di ricerca.

Nella tabella 3.1 si riporta l'elenco dei distretti riconosciuti dalle Regioni in agricoltura, evidenziando la filiera produttiva o il paniere di beni e servizi del territorio che li connota e la loro distribuzione per Regione e per tipologia di distretto.

Tabella 3.1 - I Distretti in agricoltura in Italia, per comparto produttivo, Regione e tipologia di distretto

COMPARTO	DENOMINAZIONE	REGIONE	TIPOLOGIA
AGROENERGETICO	Distretto agro energetico	Lombardia	DIF
	Distretto rurale agro energetico della Valle dei Latini	Lazio	DIRU
CAFFÈ	Distretto industriale del caffè	Friuli V.G.	DINDA
CERALICOLO	Distretto del riso del Piemonte	Piemonte	DAQ
	Distretto regionale delle produzioni cerealicole	Sicilia	DP_A
DOLCIARIO	Distretto del dolce siciliano	Sicilia	DP_A
FLOROVIVAISMO	Distretto del vivaismo Plantaregina	Lombardia	DIF
	Distretto Floricolo del Lago Maggiore	Piemonte	DAQ
	Distretto floricolo del Ponente ligure	Liguria	DAQ
	Distretto florovivaistico Alta Lombardia	Lombardia	DIF
	Distretto Florovivaistico del Veneto	Veneto	DP_A
	Distretto rurale Floricolo interprovinciale Lucca Pistoia	Toscana	DIRU
ITTICO	Distretto rurale Vivaistico ornamentale Pistoia	Toscana	DIRU
	Distretto del settore ittico della provincia di Rovigo	Veneto	DP_A
LATTIERO-CASEARIO	Distretto produttivo della pesca Mazara del Vallo	Sicilia	DP_A
	Distretto agroalimentare di qualità Po di Lombardia	Lombardia	DP_AQ
	Distretto del latte	Lombardia	DIF
	Distretto produttivo lattiero-caseario	Sicilia	DP_A
MULTIPRODOTTO	Distretto Veneto Lattiero-Caseario	Veneto	DP_A
	Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino	Puglia	DP_AQ
	Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane	Puglia	DP_AQ
	Distretto agroindustriale della Marsica	Abruzzo	DINDA
	Distretto agroindustriale di San benedetto del Tronto	Marche	DINDA
	Distretto alimentare del Veneto	Veneto	DP_A
	DAQ Nocera Inferiore Gragnano	Campania	DINDA
Distretto Parco agro-alimentare di San Daniele	Friuli V.G.	DINDA	
ORTOFRUTTICOLO	Distretto agroalimentare di qualità del Metapontino	Basilicata	DAQ
	Distretto agroalimentare di qualità del settore orticolo	Piemonte	DAQ
	Distretto agroalimentare di qualità dell'ortofrutta	Lazio	DAQ
	Distretto ortofrutticolo della Lombardia	Lombardia	DIF
	Distretto produttivo Agrumi di Sicilia	Sicilia	DP_A
	Distretto produttivo del ficodindia del Calatino del Sud Simeto	Sicilia	DP_A
PANIERE DI PRODOTTI E SERVIZI DEL TERRITORIO	Distretto produttivo orticolo del sud-est Sicilia	Sicilia	DP_A
	Distretto agroalimentare di qualità della Provincia di Crotona	Calabria	DAQ
	DAQ Castelli Romani, Monti Prenestini	Lazio	DAQ
	Distretto Agroalimentare di Qualità del Lametino	Calabria	DAQ
	Distretto agroalimentare di qualità della Piana di Sibari	Calabria	DAQ
	Distretto agroalimentare di qualità Valtellina	Lombardia	DP_AQ
	Distretto agro-industriale del Vulture	Basilicata	DAQ
	Distretto dei Monti Cimini	Lazio	DIRU
	Distretto rurale Alto Ionio Cosentino	Calabria	DIRU
	Distretto rurale del Pollino Occidentale Calabro	Calabria	DIRU
	Distretto Rurale della Collina e Montagna Materana	Basilicata	DIRU
	Distretto rurale della Lunigiana	Toscana	DIRU
	Distretto rurale della Maremma	Toscana	DIRU
	Distretto rurale della Sila	Calabria	DIRU
	Distretto rurale Franciacorta, Sebino, Valtrompia	Lombardia	DP_RU
Distretto rurale Montagna Reatina	Lazio	DIRU	
Sistema Produttivo Locale del Pollino-Lagonegrese	Basilicata	DIRU	

segue

COMPARTO	DENOMINAZIONE	REGIONE	TIPOLOGIA
RURALE AMBIENTALE, FORESTALE	Distretto agricolo Alto Garda trentino	P. A. Trento	DIRU1
	Distretto rurale forestale della montagna pistoiese	Toscana	DIRU
PERIURBANO	Distretto agricolo milanese	Lombardia	DP_RU
SUGHERO	Distretto industriale del sughero Calangianus Tempio Pausania	Sardegna	DINDA
VITIVINICOLO E BEVANDE ALCOLICHE	Distretto delle bevande alcoliche di Canelli	Piemonte	DINDA
	Distretto agroalimentare di qualità dei Vini del Piemonte	Piemonte	DAQ
	Distretto del Prosecco Conegliano-Valdobbiadene	Veneto	DP_A
	Distretto veneto del Vino	Veneto	DP_A
ZOOTECNICO	Distretto di filiera della carne bovina	Lombardia	DIF
	Distretto filiera della carne bovina	Sicilia	DP_A
	Distretto produttivo avicolo	Sicilia	DP_A
	Metadistretto della Zootecnia del Veneto	Veneto	DP_A

Abbreviazioni:

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

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti ufficiali Regioni

3.1.1 Le tipologie distrettuali

La semplice lettura dell'elenco dei distretti riconosciuti offre una serie d'informazioni, perché le denominazioni distrettuali sintetizzano diverse tipologie di attributi che possono riferirsi a:

- la tipologia distrettuale e/o la nozione giuridica di riferimento (ad es. il Distretto rurale della Lunigiana)
- l'eventuale specializzazione produttiva (ad es. il Distretto produttivo avicolo)
- l'indicazione geografica del territorio in cui il distretto è stato costituito (ad es. il Distretto dei Monti Cimini).

In alcuni casi le denominazioni dei distretti sono complete e immediatamente riconducibili a precise tipologie distrettuali (come ad esempio il Metadistretto della Zootecnia del Veneto), ma non sempre è così, ad esempio la locuzione «distretti agricoli», che compare nella denominazione di diversi distretti, non corrisponde a una definizione giuridica e può essere utilizzata con un significato generico.

Per non cadere in una *trappola terminologica*, allora, occorre considerare più approfonditamente le scelte operate dalle Regioni rispetto alla definizione giuridica di distretto⁴⁶ adottata nelle loro discipline.

Le scelte delle Regioni a questo proposito non sono state lineari, hanno variamente integrato le diverse basi giuridiche, così da generare una casistica diversificata, indicata nella tabella 3.2 per acronimi. Si deve anzitutto distinguere tra le Regioni che hanno legiferato prima del 2006, e quindi (prima colonna) hanno utilizzato la nozione di SPL (sistema produttivo locale) e quelle che hanno operato in riferimento alla disciplina disposta con la finanziaria 2006 (seconda colonna) utilizzando la nozione di DISP (distretto produttivo). All'interno di ciascun gruppo, poi, si deve fare un'ulteriore distinzione tra quelle Regioni che, utilizzando l'una o l'altra nozione giuridica, hanno voluto dare attuazione al D. Lgs. 228/2001 (prima riga) per riconoscere DRAQ (distretti

⁴⁶ Le fondamentali differenze tra le diverse nozioni giuridiche di distretto sono state ampiamente trattate nei primi due capitoli, cui si rinvia.

rurali e agroalimentari di qualità) e quelle Regioni che invece hanno voluto disciplinare solo DIND (distretti industriali).

Leggendo la tabella per colonna, si possono così descrivere le tipologie distrettuali finora elaborate dalle Regioni:

1. DIRU e DAQ (distretti rurali e agroalimentari di qualità) sono stati disciplinati dalle Regioni che hanno operato prima del 2006 e hanno voluto dare attuazione alla legge di orientamento.
2. DINDA (distretto agroindustriale) sono stati disciplinati dalle Regioni che, operando prima del 2006, hanno voluto dare attuazione alla legislazione sui distretti industriali e hanno riconosciuto nel proprio territorio anche distretti agroindustriali.
3. Le Regioni che, dopo il 2006, hanno voluto dare attuazione alla legge di orientamento utilizzando la nozione giuridica di distretto produttivo, hanno "creato" tre nuove tipologie: distretti produttivi rurali, (DP-rurali) distretti produttivi agroalimentari di qualità o agricoli (DP-AQ), distretti di filiera (DIF).
4. DP_A (distretti produttivi agroindustriali) sono stati disciplinati dalle Regioni che, utilizzando la nozione giuridica di distretto produttivo, hanno voluto dare attuazione alla legislazione sui distretti industriali e hanno riconosciuto anche distretti agroindustriali nel proprio territorio.

Nei paragrafi 3.3 e 3.4 ciascun gruppo di tipologie sarà dettagliatamente esaminato dando conto delle peculiarità di ciascuna Regione.

Per semplificare l'analisi e la lettura, nel capitolo 4 si farà generalmente riferimento alle macro-categorie di DRAQ (distretti rurali e agroalimentari di qualità) e DIND (distretti industriali), laddove non sia più significativo sottolineare le differenze correlate alle specifiche caratteristiche dei SPL (sistemi produttivi locali) o dei DISP (distretti produttivi).

Tabella 3.2 - Le possibili tipologie di distretti in agricoltura per base giuridica

	Sistema produttivo locale SPL (L. 140/1999)	Distretto produttivo DISP (finanziaria 2006)
Distretti agricoli (D. Lgs. 228/2001)	DIRU	DP_RU
DRAQ	DAQ	DP_AQ
		DIF
Distretti industriali DIND	DINDA	DP_A

Fonte: ns elaborazione

3.1.2 Le specializzazioni produttive

È utile introdurre, anzitutto, una considerazione generale riguardo al rapporto tra definizione giuridica, tipologia di distretto e specializzazione o despecializzazione produttiva che lo caratterizza.

Infatti, solo ai fini del riconoscimento dei distretti agroindustriali è necessario dimostrare la specializzazione produttiva dell'area o delle imprese e la rilevanza economica di tale distretto. Perciò in questo caso deve esistere una relazione precisa e cogente tra questi tre aspetti.

In tutti gli altri casi non esiste una relazione cogente, così si può avere, ad esempio, un distretto lattiero-caseario riconosciuto come distretto agroalimentare di qua-

lità, come distretto di filiera, come distretto produttivo agroalimentare di qualità e come distretto produttivo agroindustriale.

Certamente, il fatto che la maggior parte dei distretti rurali riconosciuti si possano classificare come *despecializzati* indica una corretta interpretazione di questo tipo di strumento distrettuale, poiché tali distretti focalizzano i propri obiettivi su un *paniere integrato di prodotti e servizi del territorio* (Pacciani, 2003; Belletti e Marecotti, 2004), nella consapevolezza che nel distretto si determina una valorizzazione complessiva del territorio sulla quale si possono innestare azioni di marketing territoriale per incrementare la fruizione dell'ambiente e dei suoi giacimenti culturali.

Diversa è la posizione di quei distretti dell'agroindustria, qui classificati *multi-prodotto*, per i quali il legame sinergico con il territorio non si esprime in modo altrettanto forte e integrato.

Trovano uno spazio idoneo nella distrettualità despecializzata anche i tre distretti con classificazione "rurale-ambientale", nei quali il contesto può essere preminente rispetto alle produzioni, grazie alla multifunzionalità dell'agricoltura che è promossa attraverso il distretto. In particolare, è un contesto *periurbano* quello del distretto *agricolo* milanese; risponde alle specifiche problematiche ambientali della *Valle*, il distretto *agricolo* dell'Alto Garda trentino; ha una caratterizzazione forestale il distretto rurale *forestale* della montagna pistoiese recentemente riconosciuto dalla Regione Toscana.

Tabella 3.3 - I distretti in agricoltura nelle Regioni per specializzazione produttiva e tipologia distrettuale

	Comparto	DIRU	DP_RU	DAQ	DP_AQ	DIF	DP_A	DINDA	Tot.
DESPECIALIZZATI	Multi-prodotto				2		1	4	7
	Paniere-territorio	9	1	5	1				16
	Rurale-ambientale	2	1						3
SPECIALIZZATI	Agroenergetico	1				1			2
	Caffè							1	1
	Cerealicolo			1			1		2
	Dolciario						1		1
	Florivivaismo	2		2		2	1		7
	Ittico						2		2
	Lattiero-caseario				1	1	2		4
	Ortofrutticolo			3		1	3		7
	Sughero							1	1
	Vitivinicolo			1			2		3
	Vino e bevande alcoliche							1	1
	Zootecnico					1	3		4
	Totale	14	2	12	4	6	16	7	61

Fonte: ns elaborazione su dati tratti dai siti delle Regioni

Hanno una spiccata valenza ambientale anche i due distretti agro-energetici, costituiti come distretto rurale l'uno e di filiera l'altro.

Degli altri comparti produttivi dispersi su tutto il territorio nazionale e con una geografia delle produzioni che non sorprende, quelli nei quali si contano più distretti sono il florovivaistico e l'ortofrutticolo. I distretti florovivaistici sono stati istituiti in quattro diverse tipologie: distretto rurale, distretto agroalimentare di qualità, distretto di filiera e distretto produttivo.

I rapidi cenni con cui si è tratteggiata questa prima immagine della distrettualità in agricoltura suggeriscono le caratteristiche che fanno di questo un fenomeno particolarmente sfuggente alla percezione come pure allo studio. Nella sua concreta applicazione, infatti, il concetto di distretto si dilata a fisarmonica: assume significati sempre più estesi, interpreta bisogni e aspirazioni che si declinano con le molteplici attribuzioni del *rurale*, in tutte le sue gradazioni dalla pianura più fertile alla montagna più aspra. Così come si presta a dare corpo ad ambizioni e ideali, vecchi e nuovi, che spaziano dal riuscire a vincere il confronto con mercati sempre più competitivi, al ricercare nuovi stili di vita e di organizzazione dell'economia e della società attorno a valori di sostenibilità etica e ambientale.

Per non sovrapporre tanta varietà e ricchezza concettuale e ideologica e ricondurre le parole a significati chiari e univoci, occorre *chiudere la fisarmonica* nella sua dimensione minima ed essenziale, senza timore di perdere di vista la poliedricità del fenomeno. Superata la trappola terminologica, si potrà di nuovo, e più consapevolmente, osservare le specificità dei casi concreti.

3.2 La raccolta delle leggi regionali

Le Regioni hanno utilizzato lo strumento distrettuale in agricoltura in modi molto diversificati, adattandolo a obiettivi selezionati in funzione delle diverse realtà geografiche e socio-economiche e in base a sensibilità politiche diverse.

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

Infatti, le Regioni spesso hanno realizzato un percorso di avvicinamento alla formula ritenuta migliore per i propri obiettivi attraverso interventi successivi volti a rispondere a molteplici sollecitazioni: il mutare del quadro economico e politico, come pure precise richieste provenienti da territori interessati a intraprendere un percorso distrettuale.

Anche rispetto alle incalzanti iniziative del legislatore nazionale, le Regioni hanno avuto una pronta dinamica di risposta. Dopo la finanziaria 2006 ben dieci Regioni hanno promulgato leggi sui distretti in agricoltura, o introducendoli *ex novo*, o adeguando norme preesistenti al fine di creare le condizioni di applicabilità dei nuovi benefici introdotti, così da assicurare il massimo sostegno alle imprese della propria regione. La ricognizione delle legislazioni regionali, aggiornata a dicembre 2011⁴⁷, ha prodotto un'importante massa di dati la cui organizzazione poteva seguire molteplici criteri.

Nella rappresentazione dei risultati di tale ricognizione, per conservare la concretezza storica e geografica necessaria a questa ricerca, si è scelto di mantenere come punto di riferimento il soggetto Regione e di raccogliere le diverse leggi rispetto alle due macro-tipologie distrettuali (DIND e DRAQ) e alle due principali nozioni giuridiche (SPL e DISP), già descritte (cfr. par. 3.1.1), evidenziandone la successione cronologica.

⁴⁷ Tutte le leggi indicate nel Tab. 34 sono analizzate attraverso schede di analisi nell'Appendice, ad eccezione dei progetti di legge e dei provvedimenti non legislativi che danno attuazione ai distretti industriali

I dati sulle leggi e provvedimenti regionali che hanno dato forma al fenomeno distrettuale in agricoltura, possono assumere la forma di un database che mette in relazione le diverse variabili e che, graficamente (Tabella 3.4), si presenta come una tabella che consente una triplice lettura:

- la lettura orizzontale permette di avere la visione d'insieme dei provvedimenti normativi finora adottati da ciascuna Regione.
- la lettura verticale consente di visualizzare quanti provvedimenti siano stati presi e da quali Regioni in relazione a ciascuna base e definizione giuridica;
- la lettura cronologica offre una percezione dell'evoluzione delle scelte compiute dalle Regioni negli ultimi venti anni.

Anche quest'ultimo aspetto offre elementi di riflessione, che testimoniano un interesse radicato, diffuso e non ancora sopito per la distrettualità in agricoltura nella maggior parte delle Regioni italiane. Attraverso la lettura cronologica si evidenziano anche le Regioni che hanno anticipato l'intervento del legislatore nazionale, in particolare il Piemonte con la L. R. 95/1995 «Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese» e con la successiva L. R. 20/1999 che regola l'istituzione e il funzionamento dei distretti del vino. O come la Regione Abruzzo con la L. R. 18/2000 «Nuove norme per lo sviluppo delle aree montane», che indica tra le proprie finalità quella di *favorire la nascita del Distretto rurale d'Europa*, evocando il più strutturato progetto «Maremma Distretto rurale d'Europa», avviato dalla provincia di Grosseto già quattro anni prima.

L'azione delle Regioni da allora non ha mai subito arresti ed è proseguita fino ad oggi, con la legge sui distretti agroalimentari di qualità introdotta dalla Regione Abruzzo nel marzo 2011.

Infine si è rilevato che le scelte delle Regioni si proiettano anche verso il futuro, con i progetti di legge presentati ai Consigli regionali, di cui tre nel secondo semestre 2011:

- il Molise già nel 2008, ma senza esiti positivi a oggi;
- le Marche, con la proposta di legge d'iniziativa della Giunta per la disciplina dei *distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità*, presentata nell'agosto 2011;
- la Campania con la proposta di legge, per l'istituzione e la disciplina dei *distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e dei distretti di filiera*, presentata nel settembre 2011;
- la Basilicata che intende aggiornare la propria legislazione e disciplinare in modo organico anche le reti d'impresa con la proposta di legge d'iniziativa della Giunta presentata nel dicembre 2011 (DGR 1862), recante misure finalizzate alla promozione dei sistemi produttivi locali e dei *contratti di rete*.

Nel caso di Marche e Campania, le proposte di legge in attuazione del D. Lgs. 228/2001 giungono dopo un lungo periodo di operatività di distretti industriali di tipo agroindustriale.

Tutte le leggi indicate nella tabella 3.4 sono analizzate attraverso schede di analisi nell'Appendice, ad eccezione dei progetti di legge e dei provvedimenti non legislativi che danno attuazione ai distretti industriali.

Sebbene non sia una base diretta, LEADER ha costituito un punto di riferimento rilevante nelle scelte delle Comunità locali e delle Regioni, considerato che, talvolta, proprio dai GAL hanno preso impulso progettualità di distretto rurale. Una riflessione sul rapporto tra metodo LEADER e distretti rurali è proposta nel paragrafo 3.5 che conclude questa prima ricognizione sulle scelte compiute dalle Regioni rispetto alla tipologia di distretti da individuare e apre agli ulteriori approfondimenti proposti nel capitolo successivo.

Tabella 3.4 - La distrettualità in agricoltura nelle Regioni italiane per base e definizione giuridica

REGIONI	BASI GIURIDICHE DI RIFERIMENTO			
	DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITÀ (DRAQ)		DISTRETTI AGROINDUSTRIALI (DIND)	
	SPL	DISP	SPL	DISP
Liguria	L. R. 42/2001			
Piemonte	L. R. 20/1999 L. R. 26/2003 L. R. 29/2008		DCR 250-9458/1996 LR 24/1997 DCR 227-6665/2002 LR34/2004	
Lombardia		DGR10085/2009		L. R. 1/2007
P. A. Trento	L.P. 15/2008			
Veneto	L. R. 40/2003			L. R. 8/2003 L. R. 5/2006
Friuli V. G.			L. R. 4/2005	
Toscana	L. R. 21/2004			
Lazio	L. R. 1/2006			
Marche	PdL 127/2011		DCR259/1999 DGR3260/1999	
Abruzzo	L. R. 18/2005 L. R. 5/2011		L. R. 97/2000	
Campania	PdL R.G.N. 254/2011		DGR 59/1997	
Molise	PdL 63/2008			
Basilicata	DGR. 1931/03		L. R. 1/2001	DGR 1862/2011
Puglia		L. R. 10/2009 DGR 1833/2009		L. R. 23/2007
Calabria	LR21/2004 e L. R. 22/2004 L. R. 6/2009			
Sicilia		L. R. 20/2005 DA99092/2006		L. R. 17/2004 DA 152/2005
Sardegna				DAI 377/1997

Fonte: ns elaborazione su normative regionali

3.3 I distretti rurali e agroalimentari di qualità

Come già accennato nel paragrafo 3.1.1, nel dare attuazione al D. Lgs. 228/2001 le Regioni hanno compiuto scelte diverse rispetto a due variabili:

- la definizione giuridica di distretto presa a riferimento tra quelle offerte dalle successive leggi nazionali,
- la tipologia di distretti disciplinata che può aver utilizzato una o entrambe le categorie previste, o aver introdotto nuove tipologie, come i distretti di filiera.

Quanto alle definizioni giuridiche di distretto, occorre rimarcare che la definizione di distretti rurali e agroalimentari di qualità offerta dal D. Lgs. 228/2001 si basa sulla ri-

chiamata definizione giuridica di⁶ introdotta nell'ordinamento con la L. 140/1999. Perciò le Regioni che hanno dato pedissequa attuazione alla legge sui distretti rurali e agroalimentari di qualità (Toscana, Provincia Autonoma di Trento, Piemonte, Liguria, Abruzzo, Lazio, Basilicata, Calabria) hanno utilizzato, implicitamente o esplicitamente, quella definizione.

La Puglia e la Lombardia hanno definito i distretti in rapporto alla nozione di distretto produttivo introdotta dalla finanziaria 2006. Mentre la Puglia ha scelto di individuare solo distretti produttivi agroalimentari di qualità, la Lombardia è rimasta più ancorata ai canoni del D. Lgs. 228/2001, dettando i criteri per l'individuazione di distretti rurali e agroalimentari di qualità, oltre che di distretti di filiera (par. 3.3.2).

Quanto alle tipologie di distretti, dunque, l'unica categoria aggiunta rispetto alle definizioni del D. Lgs. 228/2001, è relativa ai distretti di filiera di cui la Lombardia fornisce una specifica definizione nel quadro più generale dei distretti agricoli, che devono invece essere intesi come una macro-categoria che utilizza il lemma agricolo come attribuzione generica. Così, sono definiti distretti di filiera i sistemi produttivi di comparto ad elevata specializzazione caratterizzati da una forte integrazione di filiera tra gli operatori e da una rappresentatività significativa in termini economici a livello settoriale e regionale. Altre Regioni hanno avvertito la necessità di declinare l'applicazione del modello distrettuale a situazioni specifiche – produzioni biologiche, agro energetiche, gestione dei rapporti tra città e campagna – ma l'hanno fatto rimanendo all'interno delle due tipologie della legge di orientamento.

Questa situazione è riepilogata nella tabella 3.5 che indica le diverse tipologie e sottotipologie di distretti e le scelte operate dalle Regioni rispetto a questo profilo.

Tabella 3.5 - I distretti rurali e agroalimentari di qualità nelle leggi regionali per definizione e per tipologia di distretto

Tipologia	Sistemi produttivi locali	Distretti produttivi
Solo DIRU	Toscana, P.A. Trento	
Solo DAQ		Puglia
Entrambe (DRAQ)	Piemonte, Liguria, Lazio, Abruzzo, Calabria, Basilicata	Lombardia
Distretti di filiera (DIF)		Lombardia
Altre sottotipologie di DRAQ*	Piemonte, Lazio	Lombardia

* Sotto-tipologie di distretti rurali e agroalimentari di qualità: distretti biologici, no-food, peri-urbani

Fonte: ns elaborazione su leggi regionali

A un'attenta lettura, può non trovarsi una completa rispondenza tra questa tabella che indica le scelte operate nelle leggi regionali e le tabelle seguenti che indicano i distretti effettivamente riconosciuti dalle Regioni in riferimento a tali leggi. In particolare, questa tabella sarà discordante dalle successive qualora una legge regionale preveda l'istituzione di entrambe le tipologie distrettuali (ad esempio Abruzzo e Piemonte), ma nella fase attuativa si sia provveduto al riconoscimento di una sola di queste (solo distretto agroalimentare di qualità in Piemonte) o ancora non vi sia stato il riconoscimento di alcun distretto in riferimento alla legge esaminata (il caso dell'Abruzzo).

3.3.1 I sistemi produttivi locali

Numerose Regioni hanno formulato leggi in recepimento dell'art. 13 del D. Lgs. 228/2001, ma ciascuna con proprie specificità.

La Liguria, che per prima ne dà applicazione, individua ai sensi del D. Lgs. 228/2001 il Distretto floricolo del Ponente Ligure, evidenziando subito il bisogno di istituire distretti "agricoli"

anche al di fuori dell'ambito alimentare. La Toscana (ma fino al 2011 anche l'Abruzzo) ha previsto l'istituzione dei soli distretti rurali.

Il Piemonte, pur disciplinando entrambe le tipologie di distretti, in fase applicativa ha individuato solo distretti agroalimentari di qualità, considerando i distretti rurali territorialmente coincidenti con i GAL e metodologicamente assimilabili alla metodologia LEADER⁴⁸. Inoltre, riferendoci alla legge vigente, ha introdotto anche numerose altre sotto-tipologie distrettuali, rimanendo nel quadro dei distretti rurali e agroalimentari di qualità:

- i distretti rurali in aree urbane-rurali: pur non avendo i caratteri propri della ruralità, ma problematiche specifiche ed emergenti (Conti, 2005), è prevista la possibilità di istituire distretti rurali in aree urbane-rurali, purché siano caratterizzate da agricoltura multifunzionale;
- distretti agroalimentari di qualità biologici possono essere istituiti nelle aree a prevalente produzione biologica;
- sono assimilati a distretti agroalimentari di qualità i distretti no-food, istituiti soprattutto per estendere l'applicazione del metodo distrettuale alla lavorazione del legno e alla produzione di energia da fonti rinnovabili;
- i distretti sperimentali, sono introdotti quali aggregazioni temporanee e flessibili per la gestione di situazioni locali non significative a livello regionale.

Piemonte, Abruzzo e Calabria hanno adottato più norme successive per adattare lo strumento alle rinnovate esigenze del proprio territorio o per completare e rendere più efficace la precedente normativa, o per rispondere alle sollecitazioni provenienti da realtà territoriali che hanno intrapreso percorsi distrettuali.

Il Lazio individua entrambe le tipologie di distretto e ne introduce di nuove, in particolare i distretti rurali periurbani che, pur in contesti di forti dinamiche insediative extragricole, presentino uno spiccato interesse agricolo di carattere multifunzionale.

Una considerazione a parte merita la Regione Basilicata che nel 2001, pochi mesi prima dell'emanazione del D. Lgs. 228/2001, ha promulgato una legge regionale per individuare sistemi produttivi e distretti industriali in attuazione della L. 140/1999, ma già impostata per consentire anche il recepimento del D. Lgs. 228/2001. Questo è avvenuto con la DGR 1931/2003 che ha dettato le procedure per l'individuazione dei sistemi produttivi, dei distretti industriali e dei distretti rurali e agroalimentari di qualità⁴⁹.

La Provincia Autonoma di Trento adotta una legge per il riconoscimento del *Distretto agricolo del Garda trentino*, senza fare riferimento ad alcuna definizione giuridica di distretto presente nella legislazione nazionale, e senza introdurre una propria definizione. Per caratteristiche e finalità si può considerare assimilabile al distretto rurale e come tale sarà trattato in questo studio.

Le tabelle 3.6 e 3.7 riportano l'elenco dei distretti rurali e agroalimentari di qualità (SPL) effettivamente riconosciuti a oggi nelle Regioni esaminate.

⁴⁸ Come espressamente indicato dalla Regione nella Determinazione 18 gennaio 2005 n.11 «Linee guida per l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità e considerazioni relative ai distretti rurali» (cfr scheda analisi L. R. 26/2003) e riaffermato con le «Istruzioni attuative per l'applicazione della legge regionale 9 ottobre 2008 n.29» (cfr. Scheda di analisi L. R. 29/2008).

⁴⁹ Il Distretto agro-industriale del Vulture e il distretto agroalimentare di qualità del Metapontino sono ricompresi anche nell'elenco dell'Osservatorio Nazionale dei distretti agroindustriali, ma poiché danno esplicita attuazione al D. Lgs. 228/2001 sono qui trattati tra i distretti agricoli.

Tabella 3.6 - I distretti agroalimentari di qualità (DAQ) per Regione

Regione	Denominazione
Basilicata	Distretto agroalimentare di qualità del Metapontino
	Distretto agroindustriale del Vulture
Calabria	Distretto agroalimentare di qualità del Lametino
	Distretto agroalimentare di qualità della Piana di Sibari
	Distretto agroalimentare di qualità della Provincia di Crotona
Lazio	Distretto agroalimentare di qualità dei Castelli Romani e dei Monti Prenestini
	Distretto agroalimentare di qualità dell'ortofrutta
Liguria	Distretto floricolo del Ponente ligure
Piemonte	Distretto agroalimentare di qualità dei Vini del Piemonte
	Distretto agroalimentare di qualità del settore orticolo
	Distretto del riso del Piemonte
	Distretto floricolo del Lago Maggiore

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti delle Regioni

Tabella 3.7 - I distretti rurali (DIRU) per Regione

Regione o Prov. Aut.	Denominazione
Basilicata	Sistema produttivo locale del Pollino-Lagonegrese
	Distretto rurale della Collina e Montagna Materana
Calabria	Distretto rurale della Sila
	Distretto rurale del Pollino Occidentale Calabro
	Distretto rurale Alto Ionio Cosentino
Lazio	Distretto rurale agro energetico della Valle dei Latini
	Distretto rurale Montagna Reatina
	Distretto dei Monti Cimini
PA Trento	Distretto agricolo Alto Garda trentino
Toscana	Distretto rurale della Maremma
	Distretto rurale Vivaistico ornamentale Pistoia
	Distretto rurale floricolo interprovinciale Lucca Pistoia
	Distretto rurale della Lunigiana
	Distretto rurale forestale della montagna pistoiese

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti delle Regioni

3.3.2 I distretti produttivi

Le due Regioni che hanno scelto l'istituzione di *distretti produttivi* hanno elaborato una legge con finalità generali e ambiti applicativi molteplici, per poi individuare distretti rurali, agroalimentari di qualità, o di filiera, nell'ambito di successivi e specifici provvedimenti. Anche in questo caso si devono fare alcuni distinguo.

La Lombardia promulga nel 2007 una legge generale per l'individuazione e la disciplina di distretti produttivi che abbiano i requisiti per usufruire dei benefici previsti dalla finanziaria 2006. In questa precisa cornice legislativa, con successivi atti⁵⁰ si provvede all'individuazione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità secondo il D. Lgs. 228/2001, e della nuova tipologia dei distretti di filiera che consente di applicare il metodo distrettuale anche ad aree caratterizzate da produzioni agricole non alimentari e non certificate o di qualità.

Rientra nella tipologia dei distretti rurali anche il *Distretto agricolo milanese*, di cui è capofila il comune di Milano, che ha come obiettivo la gestione dei rapporti tra aree rurali periurbane e città. Esso definisce modalità di intervento tutte incentrate sulla governance, quali azioni di comunicazione e visibilità a favore del territorio rurale dove operano le imprese agricole e di sensibilizzazione della cittadinanza, o la costruzione di una rete di collaborazione fra istituzioni culturali, centri di ricerca, imprenditori agricoli e istituzioni cittadine.

La Puglia, dopo la legge del 2007 per la promozione e il riconoscimento dei distretti produttivi, ha promulgato la legge 10/2009 per includere nella precedente anche la disciplina dei distretti rurali e agroalimentari di qualità secondo il D. Lgs. 228/2001. Questa legge manca a oggi di regolamento di attuazione. Tuttavia, con atto della Giunta Regionale⁵¹ sono stati riconosciuti come distretti agroalimentari di qualità il Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino e il *Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane*. Anche per l'individuazione di questi distretti sono state disposte procedure concertative che favoriscono processi di riagggregazione di più distretti proponenti verso aggregazioni di dimensioni economiche e territoriali più ampie.

Tabella 3.8 - I distretti rurali DP_RU per Regione

Regione	Denominazione
Lombardia	Distretto agricolo milanese
Lombardia	Distretto rurale Franciacorta, Sebino, Valtrompia

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti delle Regioni

Tabella 3.9 - I distretti produttivi agroalimentari di qualità DP_AQ

Regione	Denominazione
Puglia	Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane
	Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Salentino
Lombardia	Distretto agroalimentare di qualità Po di Lombardia
	Distretto agroalimentare di qualità Valtellina

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti delle Regioni

50 D.G.R. 10085/2009.

51 D.G.R. 1833/2009.

Tabella 3.10 - I distretti di filiera (DIF)

Regione	Denominazione
Lombardia	Distretto ortofrutticolo della Lombardia
	Distretto del latte
	Distretto del vivaismo Plantaregina
	Distretto agro-energetico
	Distretto florovivaistico Alta Lombardia
	Distretto di filiera della carne bovina

Fonte: ns elaborazione su informazioni tratte dai siti delle Regioni

3.4 I distretti agroindustriali

Anche la legislazione sui distretti industriali ha riscontrato un interesse diffuso e costante nel tempo da parte delle Regioni che, non diversamente da quanto osservato rispetto all'applicazione del D. Lgs. 228/2001, hanno adottato comportamenti assai diversificati rispetto a diverse variabili (Carminati, 2006):

- Tempo: vi sono state Regioni che hanno recepito la L. 317/1991 (e dunque hanno legiferato dopo l'emanazione del decreto Guarino nel 1993), altre che hanno dato attuazione solo alla L. 140/1999 e altre che hanno recepito sia l'una che l'altra.
- Strumento legislativo utilizzato per individuare i distretti industriali. Alcune Regioni hanno promulgato leggi regionali di carattere generale o finalizzate alla contestuale individuazione di singoli distretti; altre hanno adottato delibere di Giunta e/o Delibere di Consiglio Regionale o, anche, decreti assessoriali.
- Possibilità e modalità di istituire organi di rappresentanza del distretto (comitati, consulte, agenzie), cui sono talvolta attribuite anche funzioni di governance. Alcune Regioni hanno inserito questa previsione nella stessa legge istitutiva del distretto, o hanno indicato le modalità di un successivo riconoscimento; altre Regioni hanno provveduto mediante delibere di Consiglio o di Giunta e altre ancora non ne hanno previsto l'istituzione.
- Caratteristiche degli strumenti di programmazione degli interventi, che sono stati variamente qualificati come patti di sviluppo distrettuale o programmi o contratti di programma.

È utile rimarcare che la legge sui distretti industriali definisce in modo chiaro i punti cardine del proprio funzionamento e prevede l'assunzione da parte del distretto di una rappresentanza giuridica funzionale all'utilizzazione dello strumento di programmazione negoziata già individuato. Così, l'automatismo di individuazione dei distretti industriali previsto dal decreto Guarino, può facilmente aver indotto diverse Regioni a dare un'attuazione altrettanto meccanica alla legge, ricorrendo ad atti giuridici meno complessi e investiti di un significato politico meno pregnante di una legge. In alcune Regioni, la consapevolezza del potenziale di questo strumento si è accresciuta nel tempo, portando così alla definizione di leggi regionali, o di produzioni normative più complesse (esemplare il caso del Piemonte, cfr. schede di analisi leggi piemontesi) e, soprattutto, con un impianto strategico e programmatico più pregnante.

Per gli scopi di questa ricerca, nel seguito saranno prese in esame solo le Regioni che hanno riconosciuto distretti agroindustriali attraverso la promulgazione di specifiche leggi che possano essere esaminate secondo lo schema di analisi comune (par. 4.1). Così sono

qui citati (Tabella 3.11) anchei distretti agroindustriali riconosciuti in Campania, Marche, e Sardegna, ma nel seguito non si potrà far riferimento a tali Regioni prive di leggi.

Tra le diverse fonti che presentano dati sufficientemente aggiornati, si è operato un raffronto tra quelli dell'Osservatorio Nazionale dei distretti e quelli presenti sui siti istituzionali delle Regioni, tenendo conto anche degli aspetti definitori su cui sono costruite le leggi regionali e distinguendo – come già nel paragrafo precedente – tra sistemi produttivi locali e distretti produttivi.

Tale approfondimento ha permesso, tra l'altro di interpretare alcuni casi di distretti produttivi, come quelli di Basilicata e Puglia, che hanno i requisiti per essere qualificati anche come distretti agroindustriali e tuttavia, ai fini di questo lavoro, stante la presenza di produzioni di qualità come richieste dal D. Lgs. 228/2001, sono stati assimilati a quella tipologia come distretti produttivi agroalimentari di qualità (cfr. par. 3.3.2).

3.4.1 I sistemi produttivi locali

Piemonte, Abruzzo e Friuli Venezia Giulia hanno disciplinato i distretti industriali in riferimento alla definizione di sistemi *produttivi locali* e hanno individuato distretti agroindustriali (DINDA).

Il Friuli Venezia Giulia utilizza esclusivamente la legislazione sui distretti industriali per individuare anche distretti agroindustriali, fin dall'emanazione della L. 317/91. La legislazione friulana nel tempo si è adeguata all'evolvere della legislazione nazionale. In tale percorso si deve annotare anche il progressivo rafforzamento delle potenzialità espresse da un sistema distrettuale regionale, che ha assunto un ruolo strategico nel sostegno alla struttura produttiva caratterizzata da piccole e medie imprese e da contesti territoriali di alta specializzazione. In particolare, con la Legge del 2005 si è dato impulso a un sistema di incentivi ben articolato che ha consentito ai distretti industriali, opportunamente ridisegnati nelle loro funzioni e negli assetti organizzativi, di concorrere più efficacemente allo sviluppo e alla crescita dell'economia regionale e soprattutto di renderla più competitiva nel contesto internazionale. Un'interessante riflessione è sollecitata dall'osservazione che i due casi friulani di distretti industriali dell'agroalimentare e dell'agro-industriale evidenziano come sotto la stessa etichetta di *distretto industriale* si collocano esperienze profondamente diverse per caratterizzazione e per metodologia di formazione.

- Nel caso del distretto del caffè è la trasformazione di una materia prima totalmente importata e la commercializzazione del prodotto trasformato che contraddistinguono l'essere distretto, mettendo a sistema tutte le molteplici attività della filiera.
- Nel caso del Parco agro-alimentare di San Daniele, invece, sono i prodotti dell'agricoltura e il territorio in tutte le sue risorse ambientali, storico-culturali e della tradizione che danno spessore al distretto. In una diversa prospettiva, proprio per la diversificazione delle attività, anche non agricole, che lo caratterizza, il distretto in questione potrebbe essere considerato molto vicino alla tipologia di distretto rurale, qualora si fosse in presenza di una legge regionale specifica che il Friuli Venezia Giulia non ha invece adottato.

Piemonte e Abruzzo hanno promulgato leggi sia sui distretti rurali e agroalimentari di qualità, sia sui distretti industriali, in riferimento alle quali hanno istituito distretti agroindustriali rispondenti a requisiti specifici.

Il Piemonte ha elaborato leggi che danno un significato pregnante anche alla distrettualità industriale nella Regione e, in particolare con l'ultimo intervento legislativo(L. R. 34/2004, cfr. scheda di analisi), ha puntato a rafforzare il sistema di sostegno finanziario ai distretti e a

meglio ricordarlo con la programmazione economico-finanziaria regionale. Il Piemonte ha fatto un uso ben diversificato degli strumenti disponibili, infatti ha istituito un vero distretto eno-industriale, il *Distretto industriale delle bevande alcoliche di Canelli*, che abbraccia importanti aree vocate alla produzione enologica di qualità, ma nelle quali ha luogo anche la produzione di prodotti meno nobili come vini da uve, altre bevande alcoliche, vini a base di frutta, bevande fermentate non distillate e alcol etilico da materiali fermentati. Inoltre nel distretto è stata particolarmente sviluppata anche l'enomeccanica, settore fortemente proiettato verso l'export a livello mondiale. Nel complesso, la lunga filiera della produzione enologica vede imprese ben specializzate nelle diverse fasi della produzione, inclusi i sugherifici e i laboratori di analisi.

L'Abruzzo ha emanato nel 2000 una legge istitutiva del *Distretto agroindustriale della Marsica* – l'unico effettivamente riconosciuto ad oggi in questa Regione - incentrato sul sostegno all'innovazione delle PMI di trasformazione dell'agroalimentare nel territorio distrettuale.

È opportuno infine dare anche una rapida menzione a quei distretti agroindustriali presenti in alcune Regioni che non hanno ancora formulato proprie leggi ma disegni di legge per disciplinare i distretti in agricoltura (Marche e Campania) o in cui compaiono segnali di interesse per i distretti in agricoltura, che hanno preso corpo nel quadro della metodologia LEADER (Sardegna, cfr. par. 3.5).

La Regione Marche, che ha riconosciuto il distretto agro-industriale di San Benedetto del Tronto, ha individuato le aree industriali a valenza distrettuale con Delibera consiliare n. 259 del 29/7/99. Successivamente, con DGR 3260 del 20/12/99, ha affidato alle Province interessate il compito di definire la delimitazione territoriale dei distretti e di costituire a livello locale appositi Comitati di indirizzo e coordinamento, con funzioni di programmazione, indirizzo e controllo degli interventi distrettuali da realizzare.

La Campania ha adottato una serie di provvedimenti della Giunta Regionale per regolare, tra gli altri, anche il Distretto Industriale Agro-alimentare n.7 di Nocera Inferiore-Gragnano, che è stato individuato con la DGR 59/1997. Il distretto racchiude molteplici realtà produttive che includono la trasformazione di produzioni di qualità del territorio, come il pomodoro San Marzano, la produzione della Pasta di Gragnano IGP, il vino DOC (Lettere e Gragnano), il cipollotto Nocerino (DOP), l'olio (DOP). Non può stupire, dunque che sia stato intrapreso un percorso per disciplinare anche i distretti agroalimentari di qualità e i distretti di filiera.

La Sardegna, con decreto assessoriale del 1997 ha riconosciuto il distretto industriale del sughero Calangianus – Tempio Pausania.

La tabella 3.11 riepiloga i distretti agroindustriali riconosciuti nelle Regioni prese in esame, includendo anche quelli istituiti da Sardegna, Marche e Campania, che non fanno riferimento a una specifica legge regionale sui distretti industriali.

Tabella 3.11 - I distretti agroindustriali (DINDA)

Regione	Denominazione
Piemonte	Distretto industriale delle bevande alcoliche di Canelli
Abruzzo	Distretto agroindustriale della Marsica
Friuli V.G.	Distretto industriale del caffè
Marche	Distretto Parco agro-alimentare di San Daniele
Marche	Distretto agro-industriale di San benedetto del Tronto
Sardegna	Distretto industriale del sughero Calangianus-Tempio Pausania
Campania	Distretto industriale agro-alimentare di Nocera Inferiore-Gragnano

Fonte: ns elaborazione su dati Osservatorio nazionale dei distretti italiani e siti delle Regioni.

3.4.2 I distretti produttivi

Veneto e Sicilia hanno elaborato una disciplina relativa ai distretti produttivi, in relazione alla quale hanno istituito numerosi distretti agroindustriali (DP_A). Entrambe hanno operato solo attraverso questa legge, sebbene il Veneto abbia promulgato anche una disciplina parziale sui distretti rurali e agroalimentari di qualità e la Sicilia abbia elaborato anche una normativa per disciplinare i distretti produttivi agroalimentari di qualità

La prima applicazione della legislazione sui distretti industriali è stata utilizzata dal Veneto come un laboratorio da cui trarre nuove indicazioni che sono state poi riassunte in una propria originale formulazione⁵² della nozione di distretto produttivo che identifica un contesto socio-economico industriale superando la meccanica applicazione di parametri statistici previsti dalla legislazione nazionale.

Nella visione veneta, la forza del distretto risiede nella capacità degli attori economici di mettere insieme la compagine locale dei diversi soggetti attraverso azioni di concertazione e processi di governance che si concretizzano nell'elaborazione di progetti di investimento, per il cui supporto la Regione prevede un importante sostegno finanziario attraverso un fondo di rotazione.

Tabella 3.12 - I distretti produttivi agroindustriali (DP_A)

Regione	Denominazione
Veneto	Distretto Veneto del Vino (VR)
	Distretto Alimentare del Veneto (DAV) (VR)
	Distretto Florovivaistico del Veneto (TV)
	Distretto Veneto Lattiero-Caseario (TV)
	Distretto del Prosecco Conegliano-Valdobbiadene (TV)
	Metadistretto della Zootecnia del Veneto
	Distretto del settore ittico della provincia di Rovigo
Sicilia	Distretto del dolce siciliano
	Distretto produttivo della pesca Mazara del Vallo
	Distretto produttivo del ficodindia del Calatino del Sud Simeto
	Distretto produttivo lattiero-caseario
	Distretto Filiera della carne bovina
	Distretto produttivo avicolo
	Distretto regionale delle produzioni cerealicole
	Distretto Produttivo Agrumi di Sicilia
Distretto produttivo orticolo del sud-est Sicilia	

Fonte: ns elaborazione su dati Osservatorio nazionale dei distretti italiani e siti delle Regioni

Sensibile all'evoluzione della realtà distrettuale, soprattutto industriale e di subfornitura, il Veneto introduce nel proprio ordinamento anche due nuove tipologie, finalizzate a identificare aggregati più grandi o più piccoli di ciò che può essere considerato distretto:

- Il metadistretto è un distretto produttivo che presenta un'estesa diffusione della filiera sul territorio regionale, deve contare almeno 250 aziende e oltre 5 mila addetti. Per l'estensione e la rilevanza della filiera è considerato uno strumento strategico per l'economia della regione.

52 L. R. 8/2003.

- L'aggregazione di filiera o di settore è espressione della capacità di un insieme di imprese di sviluppare una progettualità strategica comune. L'aggregazione richiede una intesa, tra non meno di 10 imprese riferibili ad una medesima filiera o settore produttivo.

Anche la Sicilia con una prima legge regionale del 2004 introduce la nozione di distretto produttivo, per poi disciplinare con atti successivi⁵³ i distretti agroindustriali, favorendo l'aggregazione delle imprese di tutte le fasi della filiera.

3.5 LEADER-Distretti rurali: un caso aperto

Da un punto di vista concettuale, sono già state evidenziate le similitudini tra il metodo LEADER e quello distrettuale. Anche nella realtà esistono diverse forme di contaminazione tra LEADER e distretti rurali. Ciò si giustifica anche sulla base della constatazione che le aree rurali eligibili hanno generalmente caratteristiche che si prestano all'applicazione del modello di distretto rurale: prevalenza di agricoltura multifunzionale, risorse ambientali, culturali e turistiche da mettere a sistema con i diversi settori economici (artigianato di qualità, piccolo commercio, presenza rarefatta di PMI) in un complessivo processo di sviluppo endogeno. In alcuni casi l'alta qualità dell'ambiente e del territorio si coniuga con la produzione agricola biologica e di qualità.

Spesso le aree LEADER corrispondenti a un GAL racchiudono comunità locali storicamente e culturalmente omogenee e coese che affrontano le ben note sfide della ruralità. Questi territori sono accomunati dalla volontà di perseguire analoghi obiettivi di sviluppo locale in condizioni di contesto omogenee: arrestare lo spopolamento, mantenere o ricreare le condizioni di produzione di valore aggiunto nell'area secondo principi di sostenibilità, mantenere o ricreare condizioni di servizio alla popolazione rurale per superare i molti *divide* che, oltre a quello digitale, le affliggono (istruzione, salute, infrastrutture e accesso ai sistemi di distribuzione ed erogazione di servizi).

In alcuni casi, la progettualità di GAL si autodefinisce "distretto rurale" o si pone come obiettivo di evolvere verso la realizzazione di un distretto rurale dell'area, perché a esso è associata l'idea, tutt'altro che infondata, di tradurre la maggiore forza identitaria del territorio in un immediato rafforzamento dell'immagine e dell'attrattività dell'area. L'idea di distretto rurale, perciò, pone strategicamente in relazione un rafforzamento del marketing territoriale con una maggiore coesione sociale ed economica interna, per conseguire anche una migliore coesione territoriale con le aree più avanzate e con il resto della Regione.

Così, non è raro che un GAL sia all'origine di un distretto rurale.

Solo per citare un esempio, in Lombardia il GAL Golem ha promosso e coordinato il percorso che ha portato all'accreditamento del distretto rurale Franciacorta-Sebino-Valtrompia. E per dare una percezione di come possa essere avvertito il rapporto tra LEADER e distretto rurale, si evidenzia nel riquadro la dichiarazione di mission del GAL Monti Revetino, si può citare il caso del GAL Monti Revetino (Lombardia) che definisce così la sua mission⁵⁴: *«su iniziativa del nostro GAL, con lo sguardo rivolto all'Europa, è stato costituito il comitato promotore del Distretto Rurale del Reventino, che dovrà diventare il centro propulsore dello*

53 L. R. 17/2004, L. R. 20/2005, Decreto Assessore all'agricoltura 99092/2006. Ma la legge regionale è diventata operativa con il Decreto Assessore alla Cooperazione, Commercio, artigianato e pesca n. 152 del 1/12/2005, Criteri di individuazione e procedure di riconoscimento dei distretti produttivi, GURS n. 57 del 30/12/2005.

54 Dal sito web visto il 04/04/2011: <http://www.galreventino.it/index.php/gal-reventino/mission>. che riporta anche l'elenco completo dei GAL coinvolti nella cooperazione territoriale riguardante la metodologia di formazione e gestione dei distretti rurali.

sviluppo dell'intero comprensorio, attraendo risorse e preconstituendo le condizioni perché si possa sviluppare una rete imprenditoriale all'interno del nostro territorio.»

A questo scopo, il GAL ha avviato una serie di progetti di cooperazione internazionale e di cooperazione territoriale con altri GAL italiani (tra i quali il GAL Terre di Shardana in Sardegna di cui diremo in seguito) tutti finalizzati allo scambio di esperienze e alla formazione di competenze per istituire e gestire un distretto rurale.

La *via LEADER* al distretto rurale merita sicuramente un più ampio lavoro di ricerca, approfondimento e riflessione che non può trovare spazio qui, ma è nello scenario appena tratteggiato che si devono collocare i diversi casi di contaminazione tra LEADER e distrettualità di cui qui proponiamo solo una casistica particolare che riguarda le Regioni Piemonte e Sardegna per l'estensività assunta dal fenomeno:

- Il Piemonte che, pur avendoli disciplinati, non ha mai individuato distretti rurali nel proprio territorio, per non sovrapporsi al LEADER, considerato affine per metodologia e obiettivi e coincidente per ambiti territoriali di applicazione⁵⁵. Dunque, in Piemonte c'è stata una sostanziale identificazione tra distretti rurali e LEADER, almeno dal punto di vista programmatico, e - procedendo con lucida razionalità programmatica - non la visione dell'una come evoluzione dell'altro;
- La Sardegna, che invece non ha elaborato alcuna legge sui distretti, nella quale ben dieci GAL, dei tredici riconosciuti, hanno espresso con varia intensità l'intenzione di giungere alla realizzazione di un distretto nel proprio territorio, e in due casi hanno presentato PSL esplicitamente finalizzati alla formazione di un distretto rurale.

Saranno brevemente richiamati anche altri due casi relativi a Regioni che non hanno formulato proprie leggi, ma hanno riconosciuto progetti di distretto rurale proposti da GAL:

- l'Emilia Romagna con il caso del GAL L'AltraRomagna che ha sviluppato per il periodo 2007/2013 il PSL Il distretto rurale della biodiversità;
- le Marche con il caso del Distretto rurale di Qualità promosso dal GAL Colli Esini - S. Vinicio.

3.5.1 La via Sarda al distretto rurale

La Regione Autonoma Sardegna non ha dato attuazione alla legislazione sui distretti industriali con una propria legge ma attraverso disposizioni assessoriali, né ha disciplinato i distretti in agricoltura.

In Sardegna i caratteri della ruralità sono ampiamente diffusi. Infatti, in questa Regione sono stati selezionati tredici GAL per l'attuazione del metodo LEADER nell'ambito del PSR 2007/13. Di questi, ben dieci (Tabella 3.13) guardano al distretto rurale. In particolare i primi cinque, che sono di seguito esaminati, prendono in considerazione il distretto rurale come via per realizzare più compiutamente un percorso di sviluppo endogeno del proprio territorio. In effetti, l'idea che il distretto rurale possa dare "qualcosa di più" del LEADER, tanto da porre la sua realizzazione come obiettivo del PSL è frequentemente affermata. Nel caso degli altri cinque PSL, pur avendo la medesima concezione del distretto rurale come evoluzione migliorativa del GAL, esso è posto più come un'ambizione futura cui tendere, anziché come l'obiettivo da conseguire attraverso il programma.

Un dato interessante che accomuna molti di questi GAL è la *derivazione dell'idea*

55 Cfr. nota 48.

di distretto rurale da pregresse attività di progettazione integrata o di cooperazione territoriale con altre aree rurali.

I GAL sardi integrano il distretto rurale nel proprio progetto di sviluppo locale con intensità assai diversificate, che vanno dal porre il distretto rurale come obiettivo strategico del PSL al semplice accarezzare l'idea, senza tradurla in obiettivi concreti. Le ricche sfumature di comportamenti e scelte dei GAL, lette attraverso i PSL, sono una testimonianza efficace della vivace attenzione, se non della straordinaria fiducia, riposta nello strumento distrettuale e delle diverse possibili interpretazioni che in questi approcci, per lo più ipotetici, ne sono state date.

Il GAL Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte (BMGS) si definisce GAL-distretto rurale e adotta il PSL dal titolo programmatico: *Verso il Distretto Rurale*.

L'istituzione del Distretto Rurale delle Regioni Storiche di Barbagia, Mandrolisai, Gennargentu, Supramonte «ai sensi del D.lgs. 228/2001» è integrata nel PSL come obiettivo generale, cui è collegato l'obiettivo specifico di «implementare un modello organizzativo capace di favorire la cooperazione fra gli attori locali», attraverso l'adozione di metodi partecipativi, a indicare il significato di strumento di governance attribuito al distretto che potrà consentire il coordinamento nell'assunzione delle decisioni per la migliore gestione delle risorse territoriali. Il distretto rurale è visto come *modello organizzativo di evoluzione del Gruppo di Azione Locale*.

Anche il GAL Terre di Shardana titola il proprio PSL in modo programmatico: *Percorso per un distretto rurale sostenibile e per la qualità della vita*, e guarda al distretto rurale come nuova e più efficace modalità di governance locale. Il percorso di distretto è così centrale per questo GAL, da essere integrato nel suo oggetto sociale: «Il GAL Terre Shardana concorre a perseguire reti relazionali e nuove forme di governance locale finalizzate al riconoscimento per il territorio di "Distretto rurale sostenibile", nel rispetto della legislazione nazionale e regionale in materia. Per fare ciò, la Società intende attuare, attraverso il PSL, un percorso di tipo integrato, *equilibrato e condiviso*, teso a migliorare il benessere e la qualità della vita della popolazione residente. L'attuazione del distretto rurale sostenibile avverrà con l'accordo e il concorso partecipato tra Enti pubblici territoriali, locali, soggetti e operatori privati operanti nel territorio»

Tabella 3.13 - Regione Sardegna: GAL interessati a percorsi di distretto rurale

GAL	Titolo del PSL (2007/2013)
GAL Distretto Rurale Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu-Supramonte	Verso il Distretto Rurale
GAL Terre di Shardana	Percorso per un distretto rurale sostenibile e per la qualità della vita
GAL Alta Gallura-Gallura	Da li Stazzi a sas Pinnettas
GAL Anglona Romangia	Paesaggi, bellezze e saperi tra le colline dell'Anglona e della Romangia
GAL Logudoro Goceano	Identità, tradizioni e innovazione: un progetto di sistema per lo sviluppo del Logudoro Goceano
GAL Marghine	S'Abbeschida de su Marghine – L'Alba del Marghine
GAL Nuorese-Baronia	Sistema rurale del nuorese e della baronia
GAL Marmille	M.A.S.S.A.I.U. Marmilla per l'Ambiente, lo Sviluppo Sostenibile, l'Agroalimentare con un'Identità Unica
GAL Sarcidano Barbagia di Seulo	Terre di Laghi e Peonie tra i Sentieri del Grano
GAL Sulcis-Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari	Sistema Integrato Rurale del Sulcis - Produzione, Mare, Ambiente

Fonte: ns elaborazione su PSL dei GAL pubblicati su sito Rete Rurale Nazionale

Per questo GAL il distretto rurale è un innovativo modello di sviluppo che ha un “motore” basato insieme sulla permanenza di attività e di comunità agricolo-rurali, e sull’innesto di altre attività innovative garantite, nella loro capacità di produrre reddito, dalla presenza di flussi turistici.

È interessante annotare che, in vista del formale riconoscimento del distretto rurale da parte della Regione, è posto anche l’obiettivo di approfondire il modello distrettuale come strumento di cooperazione interistituzionale per piani e progetti integrati di sviluppo locale.

Tra i progetti di cooperazione interterritoriale è inserito anche il progetto (DRuSCAL) finalizzato a modellizzare e sperimentare un percorso progettuale partecipato per la creazione di un distretto rurale quale obiettivo di capitalizzazione di esperienze LEADER e/o di altre esperienze di progettazione integrata eventualmente esistenti nei territori coinvolti.

Il GAL Alta Gallura-Gallura, nel PSL «Da li Stazzi a sas Pinnettas» pone l’obiettivo generale di arrivare alla costituzione del «Distretto Rurale e delle Produzioni Tipiche delle Regioni Storiche della Gallura e del Monte Acuto» e l’obiettivo specifico di implementare un modello organizzativo capace di favorire la cooperazione tra gli attori locali e di sviluppare un’attività di cooperazione con altri territori Leader che abbiano avviato modelli di governance territoriali assimilabili al distretto rurale.

In questo PSL il distretto è assunto come strumento di governance e come modello di sviluppo locale fortemente integrato, finalizzato a rafforzare le filiere, le imprese rurali e la coesione sociale. In questa logica “distrettuale” sono proposte anche iniziative di definizione di un marchio territoriale, e di supporto all’adozione di schemi di certificazione quali il biologico, e di valorizzazione e recupero delle case rurali (stazzi, pinnetas, altri edifici storici dei centri abitati) secondo i principi dell’architettura sostenibile.

Il GAL Anglona Romangia, si è dato un’organizzazione e una strutturazione che, nelle intenzioni, «permetterà di poter gestire nuovi e complessi programmi di sviluppo nell’ottica della realizzazione di un distretto rurale di qualità». Infatti, il GAL Anglona Romangia, vista la sua *mission* e le forme di *governance* attivate, si candida a diventare un “Distretto rurale” che possa organizzare, programmare e gestire interventi di sviluppo in autonomia. Proprio questo è considerato uno degli elementi innovativi del PSL, con lo scopo di stimolare l’innescarsi di un buon modello di sviluppo che coinvolga «sinergicamente la parte pubblica e quella privata degli attori dello sviluppo locale in un’ottica di convergenza nell’uso efficiente ed efficace delle risorse e nel raggiungimento di obiettivi condivisi.» Per questo GAL, il distretto rurale è stadio evolutivo successivo e modello di sviluppo locale integrato da condurre attraverso coerenti strumenti di governance.

Il GAL Logudoro Goceano, ha definito nel proprio oggetto sociale che «L’Associazione potrà assumere le funzioni di *Distretto Rurale* sulla base delle norme comunitarie, nazionali e regionali», così ponendo il distretto rurale come obiettivo finale del percorso intrapreso con l’avvio del nuovo periodo di programmazione, e in attesa della definizione delle norme regionali di recepimento del D. Lgs. 228/2001.

Il PSL *Identità, tradizioni e innovazione: un progetto di sistema per lo sviluppo del Logudoro Goceano*, indica che l’agroalimentare rappresenta per il territorio il comparto più dinamico e rilevante sia sotto il profilo economico, che socio-culturale. Produzioni DOP e di qualità di formaggi sono diffuse in quasi tutti i comuni del GAL, e segnala alcune aree di maggiore concentrazione di caseifici (in particolare a Thiesi nel Meilogu) come «candidate a distretto agroalimentare».

Nei PSL degli altri cinque GAL il distretto assume un rilievo via via più sfumato, pasando da obiettivo ad ispirazione, fino a diventare la dichiarazione di un obiettivo abbandonato in partenza, ma è comunque rilevante annotare che per i GAL sardi il distretto rurale sia quasi un punto obbligato di confronto.

La redazione del PSL del GAL Marghine *S’Abbreschida de su Marghine – L’Alba del Marghine*, si propone di dare continuità a quanto definito nel processo partenariale che ha avuto inizio

con la Progettazione Integrata nel 2006, in particolare con i progetti integrati “Distretto Rurale Marghine – Baronia” e “Patto Sociale Distretto Socio Sanitario Macomer”. L’obiettivo perseguito dal progetto distretto rurale era quello coinvolgere gli attori dello sviluppo del territorio in un modello di governance ispirata al concetto di Distretto Rurale, caratterizzato dalla interconnessione delle attività agricole, artigianali, turistiche, dei servizi e del terzo settore con la qualità complessiva dell’ambiente. La definizione degli obiettivi del nuovo PSL è di nuovo ispirata dall’ipotesi del Distretto Marghine - Baronia. Le azioni previste dal Distretto Marghine - Baronia riguardano il rafforzamento delle filiere produttive e la progettazione di un modello di governance per lo sviluppo locale ed il ripristino ambientale.

Anche il GAL Nuorese-Baronia, in evidente collegamento con quello delle Marghine, ha esperienze pregresse di Piani Integrati “I parchi delle Baronie” e “Distretto Margine Baronie”. Infatti, la strutturazione organizzativa del GAL è pensata per permettere «di poter gestire nuovi e complessi programmi di sviluppo nell’ottica della realizzazione di un distretto rurale di qualità», che torna a essere posto come meta finale del percorso di GAL.

Il PSL del GAL Sarcidano Barbagia di Seulo, *Terre di Laghi e Peonie tra i Sentieri del Grano*, guarda al «potenziale “distretto rurale” del Sarcidano-Barbagia di Seulo» come a luogo di eccellenza per generare un percorso di sviluppo integrato, attraverso l’integrazione di una pluralità di attività economiche delle risorse del territorio per la totale valorizzazione di tutte le risorse endogene, nella convinzione che proprio dalle risorse e dalle potenzialità ancora inesprese e inutilizzate possa derivare la spinta per compiere il salto di qualità verso uno sviluppo integrato e sostenibile del comparto agricolo e verso uno sviluppo economico equilibrato del territorio.

Il PSL del GAL Marmille (M.A.S.S.A.I.U.) *Marmilla per l’Ambiente, lo Sviluppo Sostenibile, l’Agroalimentare con un’ Identità Unica*, con riferimento alle produzioni biologiche, che hanno un certo rilievo nell’area (le coltivazioni in biologico ammontano a circa il 20% della superficie, in prevalenza pascoli e olivi, e al 6% delle aziende) riferisce dell’esistenza del progetto integrato *Bio-marmille*, che intende creare un distretto di agricoltura biologica.

Infine, il GAL Sulcis - Iglesiente, Capoterra e Campidano di Cagliari, nel PSL *Sistema Integrato Rurale del Sulcis - Produzione, Mare, Ambiente* racconta il proprio ripensamento rispetto al distretto rurale. Secondo quanto affermato, nella manifestazione di interesse con la quale il costituendo GAL si è candidato a gestire la programmazione LEADER nella propria area, per il periodo 2009-2013, aveva inizialmente previsto la realizzazione di un Distretto Rurale a completamento del percorso di sviluppo tracciato dal PSL. Il costituendo GAL ha poi rinunciato all’iniziale obiettivo generale.

3.5.2 Il distretto rurale della biodiversità in Emilia Romagna

L’Emilia Romagna non ha adottato alcun provvedimento per dare attuazione né ai distretti rurali e agroalimentari di qualità, né ai distretti industriali, pur in presenza di distretti “per vocazione” facilmente identificabili, che rientrano spesso in studi (Arfini, 2012) e rilevazioni a fini economici o congiunturali (Centro Studi Intesa San Paolo, 2012)⁵⁶. Dunque, l’unico distretto che abbia ricevuto un riconoscimento giuridico da parte della Regione – e che dunque rientra nell’ambito di indagine di questa ricerca – è stato promosso dal GAL L’altraRomagna nell’ambito del metodo LEADER e si qualifica come Distretto rurale della Biodiversità.

56 Quale il recente «Quarto rapporto annuale: Economia e finanza dei distretti industriali» a cura del Centro Studi di Intesa San Paolo, che ha esaminato anche distretti che pur rappresentando una significativa realtà economica non hanno alcun riconoscimento giuridico, quali ad esempio il Lattiero-caseario parmense, Salumi del modenese, salumi di Parma, Vini del Chianti.

Potenziare il valore del territorio rurale attraverso il distretto rurale delle biodiversità è l'obiettivo strategico e il tema catalizzatore del piano di azione locale per il periodo 2007/2013. La finalità è il potenziamento del valore del territorio attraverso le biodiversità di prodotto e di agro-ecosistema, nonché di quelle culturali e sociali, per giungere alla identificazione dal basso di un distretto rurale.

L'idea di valorizzazione del territorio non è fine a sé stessa, ma è collegata al recupero di una cultura imprenditoriale di valorizzazione delle potenzialità locali per passare dal concetto di valorizzazione o promozione a quello di commercializzazione del territorio-distretto rurale.

Così, nell'ottica di distretto rurale delle biodiversità, anche il valore della relazione fra l'impresa agricola ed artigiana ed il contesto territoriale rurale è basato sulla capacità di offrire una serie di servizi rivolti alla valorizzazione delle risorse culturali, naturali ed ambientali e delle tradizioni locali.

Lo stesso territorio rurale rappresenta, perciò, un prodotto integrato (prodotti agricoli, artigianali, stile di vita, alimentazione mediterranea) da offrire sul mercato attraverso la costruzione di un sistema di reti di rapporti: mare-entroterra, campagna-area urbana.

L'obiettivo della strategia è quindi quello di favorire uno sviluppo locale attraverso l'integrazione di reti economiche e sociali del territorio rurale.

Questo GAL riconosce al distretto rurale della biodiversità il significato di strumento di governance per recuperare l'identità territoriale, lo stile di vita legato alle stagioni, l'ospitalità nei piccoli borghi, nella consapevolezza di dover superare una programmazione settoriale per adottare il riferimento del territorio quale vero fattore di competitività.

3.5.3 Il distretto rurale di Qualità Colli Esini nelle Marche

Già nell'ambito dell'I.C. LEADER+ (ReteLEADER, 2006), il GAL Colli Esini San Vini-
cio (Marche) ha posto il *Distretto Rurale di Qualità Colli Esini*, come progetto innovativo di marketing territoriale, collegato alla creazione di un marchio territoriale di qualità.

Il progetto intendeva valorizzare le produzioni locali e tipiche, le risorse naturali e artigianali, le attività turistiche ed imprenditoriali, creando un'immagine riconoscibile del territorio, caratterizzato da produzioni di qualità nell'agricoltura, zootecnia e artigianato, da tradizioni di cultura, e di qualità dell'accoglienza turistica.

L'iniziativa ha posto le basi per un più sistematico processo di aggregazione e collaborazione tra imprese turistiche, agricole, della ristorazione e del commercio e ha avuto un buon riscontro, con l'adesione di circa 150 soggetti locali, oltre alla pronta risposta di Enti locali e organizzazioni agricole.

Con la formazione del nuovo PSL per il periodo 2007-2013, si affronta una fase critica, in cui dover gestire il passaggio del Distretto «verso un assetto giuridico definitivo, una forma associativa stabile, che potrà ottenere ulteriori forme di sostegno anche grazie alle risorse pubbliche, così da accompagnare a buon fine lo start-up di una così rilevante iniziativa».

Dunque, nel nuovo PSL l'idea di distretto rurale di qualità continua a giocare un ruolo strategico, ma al tempo stesso comincia a dare i suoi frutti. Infatti, l'obiettivo globale del nuovo Piano è: accrescere l'attrattività del territorio, inteso come sistema di reti locali, valorizzandone le risorse fisiche e umane e favorendo l'apertura verso nuovi mercati. Il Piano viene concepito come prima fase di un percorso volto a dar vita ad un vero e proprio progetto di territorio. Si afferma inoltre che «il tema dell'allocazione di

risorse finanziarie, peraltro limitate, a sostegno dello sviluppo passa dunque in subordine rispetto al tema prioritario, che è quello di delineare in modo condiviso il futuro del proprio territorio».

Nel corso di questi anni, evidentemente, è maturata un'evoluzione dall'idea di distretto rurale come strumento per migliorare il marketing territoriale a quella di distretto rurale come modello integrato di sviluppo del territorio locale.

L'azione conseguente al nuovo obiettivo globale è considerata in assoluta continuità con l'istituzione del distretto rurale di qualità Colli Esini, che è posto come elemento di innovazione anche del nuovo PSL, per le sue potenzialità di rafforzamento dell'attrattività e della competitività dell'area.

LE SCELTE DELLE REGIONI

L'insieme delle leggi e dei provvedimenti adottati dalle Regioni ci consegna un'immagine composita e disomogenea della distrettualità in agricoltura in Italia.

In un ventennio di applicazione della legislazione sui distretti, con i loro molteplici provvedimenti e interventi, le Regioni hanno creato un laboratorio, dove sono state sperimentate diverse formule giuridiche, organizzative, finanziarie, in un costante processo di rinnovamento dovuto alla vigile sensibilità rispetto al mutare delle condizioni e delle opportunità afferrabili⁵⁷.

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

Con questa constatazione della grande ricchezza di esperienze elaborate e attuate dalle Regioni, si chiude la parte ricognitiva della ricerca per lasciare spazio alla definizione di specifici strumenti di analisi delle normative regionali attraverso i quali interpretare le diverse scelte politiche operate rispetto alle questioni chiave della distrettualità in agricoltura per verificare la metodologia prevalente e la sua coerenza con il modello metodologico generale.

4.1 Lo schema di analisi delle leggi regionali

Attraverso l'analisi comparata delle normative regionali si possono evidenziare le scelte delle Regioni dalle quali derivano i caratteri della distrettualità agricola italiana. A questo scopo si è definito uno schema di analisi che consente una lettura omogenea dei diversi e spesso complessi quadri regolatori regionali.

Gli elementi presi in considerazione sono comuni a tutte le normative e corrispondono a caratteri essenziali della distrettualità in agricoltura.

L'Appendice raccoglie le schede di analisi delle leggi e dei provvedimenti adottati da ciascuna Regione dal 1995 a oggi, mentre le considerazioni svolte in questo capitolo, che derivano solo dall'analisi della normativa vigente, sintetizzano e commentano solo le principali evidenze attorno agli elementi che sono oggetto di analisi:

- la definizione giuridica di distretto utilizzata e le tipologie disciplinate;
- la finalità della legge;
- i requisiti e le procedure per l'individuazione dei distretti;
- i modelli organizzativi per regolare i rapporti tra i diversi soggetti che interagiscono nelle dinamiche distrettuali;

⁵⁷ Solo in questi termini si farà in seguito riferimento alla nozione di «esperienza» distrettuale italiana o delle Regioni. Perciò anche le considerazioni conseguenti saranno sempre riferite unicamente alle molteplici elaborazioni e successivi interventi delle Regioni, realizzate attraverso atti normativi che sono qui oggetto di analisi. Dunque, salvo diversa specificazione, il termine esperienza in questo testo non allude mai alle «esperienze» di casi concreti.

- le modalità e le caratteristiche della progettazione e del finanziamento degli interventi;
- il monitoraggio.

Le osservazioni derivanti dall'analisi delle diverse definizioni adottate hanno dato luogo alle considerazioni trattate nel capitolo, cui si rinvia.

Il monitoraggio è un argomento normalmente previsto in tutte le leggi regionali e presenta modalità poco difformi, che prescindono da parametri specifici e misurabili e consistono, per lo più, in un'autovalutazione da parte del soggetto distretto (comunque sia qualificato) attraverso una relazione che riferisce normalmente alla Giunta Regionale sull'attuazione del progetto, mentre alla Giunta di solito compete riferire periodicamente al Consiglio Regionale circa lo stato di attuazione della legge.

Gli altri elementi di analisi delle leggi regionali hanno dato luogo a più ampie e dettagliate considerazioni svolte nei paragrafi che seguono.

Un ragionamento a parte si è riservato per valutare l'approccio *bottom up o top down* complessivamente utilizzato nella costruzione del modello distrettuale, che può essere riferito ai diversi momenti di formazione di un distretto, dalla sua individuazione e costituzione, fino ai diversi momenti dell'elaborazione e attuazione del progetto. In questa prima fase della ricerca questa riflessione è riferita alle modalità di riconoscimento del distretto, come sono stabilite dalle leggi regionali (par. 4.3.3) L'insieme di questi aspetti, poi, si deve iscrivere nella specifica *ratio* attribuita da ciascun legislatore alla legge e all'interpretazione dello strumento distrettuale. Dunque, la prima valutazione sintetica si deve raccordare a una più articolata visione di come in ogni Regione sono orchestrati i rapporti tra i diversi soggetti pubblici, e tra questi e quelli privati, così da avere un disegno complessivo dell'*architettura di governance*, nonché a più generali considerazioni sulla funzione della governance nei distretti in agricoltura.

Anche le considerazioni svolte in questo capitolo, potranno essere riferite a gruppi omogenei di normative, considerando, di volta in volta, come aggregati i distretti industriali (DIND) o i distretti rurali e agroalimentari di qualità (DRAQ), come pure i sistemi produttivi locali (SPL) e i distretti produttivi (DISP) (cfr. par. 3.1.1).

Nell'approfondimento dell'analisi, tuttavia, si cercherà di costruire un quadro sintetico ma fedele delle principali caratteristiche assunte dalla distrettualità in agricoltura in Italia considerando le peculiarità più interessanti di ciascuna Regione.

4.2 Finalità

La finalità della legge regionale è l'aspetto caratteristico e il più convergente, tra le scelte politiche compiute dalle Regioni. Com'è logico aspettarsi, tutte le Regioni attribuiscono ai distretti finalità economiche, sociali, in alcuni casi anche ambientali e paesaggistiche, considerandoli in molti casi destinatari di politiche regionali, oltre che nazionali e comunitarie. Tuttavia, il quadro giuridico di riferimento adottato da ciascuna legge ne condiziona obbligatoriamente l'impostazione, cosicché anche l'esame della finalità che il legislatore assegna al distretto deve essere esaminata rispetto alla definizione giuridica presa a riferimento per poter identificare elementi comuni e caratterizzanti che sono sintetizzati nella tabella 4.1.

Tabella 4.1 - Le principali finalità dei distretti in agricoltura

DRAQ	DIND E DISP
Promuovere lo sviluppo rurale	Promuovere lo sviluppo della competitività del sistema produttivo
Valorizzare le vocazioni naturali del territorio	Sostenere l'internazionalizzazione delle imprese
Consolidare l'integrazione tra i diversi settori produttivi in ambito locale	Supportare l'innovazione
Rafforzare l'integrazione delle filiere agroalimentari ed agroindustriali	Favorire l'occupazione
Migliorare la qualità ambientale e paesaggistica dello spazio rurale	Sviluppare la competitività del sistema produttivo

Fonte: ns elaborazione su leggi regionali

4.2.1 I distretti rurali e agroalimentari di qualità

Le Regioni che disciplinano i distretti rurali e agroalimentari di qualità (DRAQ) come sistemi produttivi locali, in generale, gli attribuiscono le finalità indicate nella tabella 4.1.

Accanto a tali obiettivi generali, la maggior parte di queste Regioni assegna ai distretti un preciso significato rispetto a specifici obiettivi assegnati alle politiche regionali e alla loro programmazione o implementazione.

Il Piemonte intende realizzare la programmazione integrata delle politiche rurali, agricole e agroindustriali «*in stretta connessione con i piani dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità*», con ciò integrando la distrettualità in agricoltura nel quadro della programmazione regionale.

Chiara l'intenzione della Toscana che, con la legge sui distretti rurali, vuole favorire lo sviluppo rurale e un'armonica integrazione tra politiche economiche e politiche del territorio.

L'Abruzzo assegna ai DAQ un ruolo strategico per valorizzare il sistema regionale delle produzioni agroalimentari di qualità, favorendo l'aggregazione delle imprese della filiera agroalimentare in macrodistretti produttivi regionali. I distretti abruzzesi sono perciò indicati come i soggetti prioritari attraverso i quali sono implementate le future politiche di sviluppo del settore agroalimentare di livello comunitario, nazionale e regionale. Attraverso tale strumento l'Abruzzo promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale.

Nell'articolato e complesso quadro di finalità stabilito dalla Calabria, si intrecciano in un approccio integrato obiettivi economici, politici e di pianificazione e gestione del territorio. Attraverso strumenti di programmazione negoziata, la Regione realizza il coordinamento degli strumenti di politica agraria e rurale, con il coinvolgimento delle altre istituzioni e soggetti operanti nel territorio del distretto, con ciò indicando chiaramente il ruolo strategico della governance multilivello per il suo funzionamento.

Anche la Basilicata articola in modo approfondito le finalità della legge, dando loro risalto quali referenti a livello locale dei programmi di sviluppo economico e attribuendo loro delle funzioni in materia di sviluppo economico. Conseguentemente, i distretti contribuiscono alla definizione degli obiettivi di programmazione della Regione, delle Province e degli Enti locali interessati.

Il Lazio istituisce i Distretti rurali e agroalimentari di qualità con la finalità tipica di favorire lo sviluppo rurale, valorizzare le vocazioni naturali del territorio e consolidare l'integrazione tra i diversi settori produttivi in ambito locale.

La Regione Liguria e la Provincia Autonoma di Trento con le loro leggi intendono istituire e disciplinare un solo distretto.

La Liguria formula la legge per valorizzare e sostenere nel suo insieme la filiera del florovivaismo del Ponente ligure.

La Provincia Autonoma di Trento istituisce il distretto agricolo del Garda trentino, con la triplice finalità di valorizzare le attività agrosilvopastorali; di promuovere la fruizione culturale, turistica e ricreativa dell'ambiente; di valorizzare e recuperare il paesaggio e l'ambiente delle fasce di collegamento tra aree urbanizzate e campagna, nonché della connessione delle aree esterne con i sistemi di verde urbano. Tuttavia la Provincia non manca di assegnare un significato pregnante al distretto rispetto all'implementazione delle politiche, prevedendo che l'intesa istituzionale di programma, atto con il quale si istituisce il distretto, possa trasferire alla comunità la gestione amministrativa e finanziaria delle leggi di intervento nei settori economici e che tale trasferimento possa riguardare anche la concessione di agevolazioni finanziarie per il mantenimento e il ripristino delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche e delle tipologie edilizie.

4.2.2 I distretti industriali e i distretti produttivi

Le Regioni che disciplinano DIND e DISP stabiliscono la loro finalità, sintetizzate nella tabella 4.1, con riferimento all'insieme delle PMI regionali che possono aggregarsi in organizzazioni di tipo distrettuale, tra le quali si collocano anche le imprese agroindustriali.

È il caso del Friuli Venezia Giulia che «*riconosce il ruolo rilevante delle piccole e medie imprese (PMI) nello sviluppo economico e sociale del territorio*» e che inserisce i distretti in un articolato quadro di finalità volte al rafforzamento della loro competitività, riconoscendo loro un ruolo rilevante nei processi di governance. Il distretto persegue anche finalità rivolte al miglioramento delle condizioni di vita e del *clima distrettuale*, perciò è investito anche del coordinamento per il riordino delle politiche territoriali.

Il Veneto regola i distretti con l'intento di promuovere azioni di sostegno allo sviluppo del sistema produttivo regionale, «tenendo conto del principio di concertazione», e disciplina anche le modalità di attuazione degli interventi per lo *sviluppo locale*. Il Veneto sottolinea il valore della governance, riconoscendo che solo i distretti produttivi che riescono a darsi una strategia di sviluppo, attraverso una coalizione istituzionale che sottoscrive un Patto, diventano potenziali destinatari delle risorse regionali.

Per la Sicilia il distretto produttivo è anzitutto uno strumento per rafforzare l'organizzazione delle filiere produttive, diffondere l'innovazione tecnologica nel sistema produttivo regionale e sostenere processi di internazionalizzazione. La Regione identifica il distretto produttivo nel *patto tra soggetti* pubblici e privati finalizzato a realizzare una progettazione che dovrà essere *integrata* anche con tutte le iniziative per lo sviluppo del territorio previste dai programmi di sviluppo locale (Asi, Pit, Patti territoriali, Contratti d'area, LEADER e altri strumenti di programmazione negoziata) e di internazionalizzazione dell'economia siciliana, nonché con le strategie territoriali dei programmi regionali finanziate dall'UE e dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Puglia e Lombardia disciplinano DISP e con successivi atti raccordano questa disciplina al D. Lgs. 228/2001 per individuare i distretti rurali e agroalimentari di qualità e distretti di filiera (la sola Lombardia). Perciò il primo inquadramento giuridico destina i loro distretti alle medesime finalità dei distretti industriali, puntando soprattutto all'innovazione e internazionalizzazione dei sistemi di imprese di diversi settori.

La Puglia riconosce che il distretto è espressione della capacità del sistema delle imprese e istituzioni locali di sviluppare una progettualità strategica comune, che assume la forma di programma. In forza di ciò, ne riconosce la capacità di perseguire gli obiettivi sintetizzati nella tabella 4.1. A tale scopo, la Regione adegua le proprie normative per offrire ai distretti produttivi strumenti per il loro sviluppo e li include nei suoi programmi di intervento.

La Lombardia, nell'ambito della propria legge «strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia», disciplina i distretti produttivi, che trovano poi una specifica declinazione con un successivo atto normativo⁵⁸ che regola i distretti rurali e agroalimentari di qualità e i distretti di filiera. L'iniziativa lombarda è finalizzata a identificare e sostenere nuovi fattori di competitività per il settore agricolo e agroindustriale, individuando anche strumenti per «contrastare la marginalizzazione territoriale e la perdita di competitività subita dal settore e dalle filiere produttive di fronte alla crescente apertura dei mercati». I distretti agricoli lombardi sono disciplinati tra gli strumenti per sostenere la competitività delle imprese e, accanto alle azioni volte a favorire l'internazionalizzazione, sostengono anche la competitività del territorio attraverso lo sviluppo di reti di servizio (infrastrutturali, informatiche, energetiche ecc.) e l'attrazione di investimenti e iniziative finalizzate a consolidare i sistemi territoriali. Inoltre, la Lombardia dichiara di perseguire uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale e promuove una governance del sistema economico rispetto al quale assume un ruolo «partenariale e concertativo» volendo anche contribuire a migliorare i rapporti tra imprese e pubblica amministrazione.

4.3 Individuazione

In rapporto alla diversa tipologia di distretti disciplinata, le Regioni stabiliscono differenti requisiti per la loro individuazione e assegnano un diverso significato alla loro dimensione spaziale e territoriale.

Le Regioni hanno invece adottato scelte più omogenee per definire le modalità di svolgimento del processo di individuazione che, in rapporto al ruolo che in esso devono svolgere i diversi attori in gioco, può rispondere a un approccio ascendente (*bottom up*) o discendente (*top down*).

4.3.1 I requisiti

Ai fini della lettura comparativa delle normative regionali è stato necessario adottare dei criteri per aggregare la varietà di formulazioni adottate dalle Regioni in gruppi di requisiti omogenei da indicare con locuzioni che ne sintetizzino il significato. Quelle di seguito proposte, perciò, tengono in considerazione sia le specificità di ciascuna tipologia distrettuale di cui la legislazione detta le caratteristiche - essendo stata il primo punto di riferimento per i legislatori regionali - sia di dover mantenere la necessaria coerenza con la generalità dei provvedimenti regionali esaminati. Perciò, anche in questo tipo di analisi, è utile distinguere tra distretti industriali e distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Nel caso dei DIND disciplinati con riferimento alla L. 317/1991, le modalità di individuazione dovevano attenersi alla verifica della sussistenza di predefiniti parametri statistici (par. 1.2.1), ma le Regioni che hanno formulato o adeguato la propria disciplina alla L.

⁵⁸ Cfr scheda di analisi del DGR n. 10085/2009.

140/1999 sui sistemi produttivi locali, hanno potuto integrare tali criteri con altri anche di tipo qualitativo per meglio adattarsi alle concrete situazioni distrettuali locali (tabella 4.2). È questo, ad esempio, il caso del Friuli Venezia Giulia che, per il distretto agroalimentare di San Daniele, adatta a quella realtà il parametro della densità imprenditoriale e aggiunge altri requisiti qualitativi come l'omogeneità di filiera e l'equilibrata composizione societaria del soggetto gestore.

Quanto ai distretti disciplinati con riferimento alla finanziaria 2006 (DISP), viste anche le leggi regionali che vi fanno riferimento, i requisiti per la loro individuazione sono stati sintetizzati nei seguenti:

- Rilevanza economica del distretto, nel contesto locale o regionale, da dimostrare attraverso indicatori statistici, nello spirito delle normative antecedenti;
- Integrazione di filiera, si tratta di un parametro utile a identificare il distretto produttivo anche in termini di filiera, agricola ma (più frequentemente) agroalimentare;
- Innovazione, che rappresenta l'aspetto caratteristico e saliente di questa più recente tipologia di distretto;

Governance: è il termine sintetico con cui si indica in questo testo un requisito costantemente richiesto dalle Regioni per consentire l'individuazione di un distretto. Le Regioni, infatti, chiedono prova del coinvolgimento, più o meno ampio, degli attori locali rispetto a fasi diverse della formazione del distretto: la preliminare manifestazione d'interesse da parte degli Enti locali dell'area distrettuale o il preliminare coinvolgimento degli attori locali, privati e istituzionali, all'avvio della procedura di costituzione del distretto o del suo soggetto di rappresentanza, o la fase di attuazione del progetto. Si tratta di un parametro che non è riconducibile a una sola specifica definizione di distretto, ma che interpreta lo spirito che accomuna tutta la legislazione sui distretti.

Occorre distinguere tra i diversi distretti produttivi disciplinati da Lombardia, Puglia e Veneto, Sicilia.

Puglia e Lombardia indicano i requisiti per l'individuazione dei DISP nell'ambito di una legge generale che interessa più settori produttivi, per poi specificare i caratteri dei distretti rurali e agroalimentari di qualità con successivi atti dispositivi, con riferimento al D. Lgs. 228/2001.

Nella normativa veneta e siciliana⁵⁹, invece, non si fa alcun riferimento alla legislazione sui distretti rurali e agroalimentari di qualità. Una peculiarità di queste Regioni, è che la realizzazione della progettazione strategica, come frutto dell'azione di concertazione, è elevata al ruolo di elemento che identifica e definisce il distretto, e conseguentemente è anche requisito necessario per la sua individuazione. Infatti, queste Regioni riconoscono contestualmente il distretto, il suo progetto strategico e le azioni da finanziare.

Le Regioni che hanno scelto di disciplinare distretti rurali e agroalimentari di qualità (DRAQ) hanno creato un'ampia casistica di elementi economici, demografici, geografici e sociali atti a identificare e qualificare la natura distrettuale, rurale o agroalimentare di qualità (o di filiera), dell'istituendo distretto in stretto riferimento, anzitutto, alle definizioni che di queste tipologie di distretti ha offerto il D. Lgs. 228/2001.

In particolare, in base alla definizione, i distretti rurali sono:

- 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.

⁵⁹ Quanto alla Sicilia, ci si riferisce alla normativa che è stata effettivamente applicata (cfr. schede di analisi delle leggi regionali). In effetti il Decreto Assessore dell'Agricoltura 99092/2006 stabilisce una disciplina per i distretti produttivi agroalimentari di qualità, che però non ha trovato applicazione.

Perciò, i requisiti indicati dalle Regioni in rapporto a tali aspetti definitivi, sono qui (e nelle schede in Appendice, cui si rinvia per maggiori dettagli) stati indicati sinteticamente come:

- ruralità e omogeneità del territorio rurale che corrisponde al primo punto della definizione;
- integrazione multisettoriale, che corrisponde al secondo punto della definizione;
- integrazione con il territorio che corrisponde, in modo ampio, al terzo punto della definizione;
- governance, con lo stesso significato sopra indicato.

Analogamente, per i distretti agroalimentari di qualità le Regioni hanno definito requisiti capaci anzitutto di stabilire la corrispondenza dei territori alla definizione legislativa che li indica caratterizzati da:

- significativa presenza economica,
- interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari,
- una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale,
- oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

Conseguentemente, i requisiti sono stati qui sintetizzati nelle seguenti tipologie:

- Integrazione di filiera, che racchiude i requisiti rispondenti al primo e secondo punto;
- Qualità delle produzioni, con riferimento al secondo punto;
- Integrazione con il territorio con riferimento all'ultimo punto;
- Governance anche in questo caso, valga quanto detto sopra.

Tabella 4.2 - Requisiti per l'individuazione dei distretti produttivi e dei distretti rurali e agroalimentari di qualità

Distretti produttivi	Distretti rurali	Distretti agroalimentari di qualità
Rilevanza economica	Ruralità e omogeneità del territorio	-
-	-	Qualità delle produzioni
Integrazione di filiera	Integrazione multisettoriale	Integrazione di filiera
	Integrazione con il territorio	Integrazione con il territorio
Innovazione	-	Innovazione
Governance	Governance	Governance

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti.

Nella tabella tabella 4.3 è riepilogato il quadro delle scelte operate dalle Regioni e sono indicate sinteticamente anche quelle che formulano requisiti aggiuntivi per il cui approfondimento comunque si rinvia alle specifiche schede di analisi.

La Toscana distingue la natura necessaria, qualificante o aggiuntiva dei molteplici requisiti per l'individuazione dei suoi distretti rurali. Il Lazio indica requisiti aggiuntivi per l'individuazione di distretti rurali nelle aree rurali periurbane. La Lombardia formula requisiti specifici per l'individuazione dei distretti di filiera. Il Piemonte elabora i requisiti per l'individuazione dei distretti rurali, salvo poi osservare che sussistono condizioni di sovrapposizione territoriale e di ambito d'azione con l'azione del programma LEADER. Il Veneto indica anche i parametri per l'individuazione dei meta-distretti (distretti diffusi sul territorio regionale) e delle più semplici aggregazioni di filiera. Si segnalano anche che la Liguria e la Provincia Autonoma di Trento, che individuano un solo distretto ciascuna ma, pur modellando i requisiti su tale specifica realtà, mantengono la coerenza con i criteri generali qui schematizzati.

Tabella 4.3 - Le scelte delle Regioni per individuare i distretti in agricoltura

Regioni	Requisiti		
	DIND	DRAQ	Aggiuntivi
Friuli V.G.	X		
Veneto	X		Meta-distretto e aggregazioni di filiera
Sicilia	X		
Puglia	X	X	
Lombardia	X	X	Di Filiera
Lazio		X	Aree peri-urbane
Basilicata		X	
Calabria		X	
Abruzzo		X	
Toscana		X	Necessari, qualificanti, aggiuntivi
Piemonte		X	LEADER/ distretti rurali
Liguria		X	
Trento		X	

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti.

4.2.3 La dimensione territoriale

La dimensione territoriale è una caratteristica che assume un diverso valore per l'individuazione dei DRAQ e dei DIND, sebbene con due eccezioni.

Nel caso delle Regioni che disciplinano i DRAQ, la contiguità territoriale è un requisito essenziale alla loro individuazione e i legislatori riconoscono nell'unità territoriale il valore identitario del distretto. Anche la Lombardia nel regolare i distretti produttivi rurali e agro-alimentari di qualità crea un raccordo piuttosto forte con la legge di orientamento, cosicché non prevede né possibilità di *discontinuità* territoriale, né procedure di *aggregazione*.

Al contrario, nelle normative che regolano i DIND prevale il requisito dell'omogeneità della filiera, mentre non è riconosciuto pari rilievo alla vicinanza geografica delle imprese coinvolte, dunque è ammessa la possibilità di individuare distretti che presentano *discontinuità* di copertura geografica e sono anche possibili sovrapposizione con altri distretti, come nel caso del Friuli Venezia Giulia.

In, particolare, nelle Regioni indicate nella tabella 4.3 la procedura di aggregazione è stabilita per perseguire lo scopo di creare distretti di rilevante significato economico per l'economia regionale, evidentemente con l'intento di semplificare e rendere più efficace l'impatto territoriale degli interventi regionali. Queste Regioni hanno stabilito procedure diversificate per raggiungere l'obiettivo di far integrare in una sola le istanze di più distretti che propongono il proprio riconoscimento (ad esempio in Puglia ciò può avvenire anche indipendentemente dalla loro tipologia e da quella delle produzioni che ne caratterizzano le filiere). Per i dettagli delle singole Regioni si rinvia alle rispettive schede di analisi.

Coerentemente con il significato e con le finalità attribuite al tipo di distretto che hanno scelto di regolare, in queste Regioni prevale l'intento di sostenere il sistema delle imprese distrettuali - in alcuni casi anche i finanziamenti sono riconosciuti solo a progetti di sistema e non di singole imprese - e non sono ravvisati a priori elementi di competitività collegati alla concentrazione delle imprese in un particolare contesto ambientale, economico, sociale e culturale, che pure dovrebbero concorrere a formare l'*atmosfera di distretto*.

Poiché solitamente le Regioni che disciplinano distretti produttivi stabiliscono regole generali, indipendenti dal tipo di settore, questo tipo di approccio si conserva anche quando si tratta di individuare distretti produttivi agroalimentari o agroindustriali per i quali la percezione della rilevanza del territorio è certamente più immediata.

L'altra eccezione all'omogeneità di scelte dei due gruppi di Regioni è rappresentata dall'Abruzzo che, con la sua recentissima legge del 2011, pur disciplinando distretti rurali e agroalimentari di qualità, prevede procedure di aggregazione delle imprese della filiera agroalimentare in *macrodistretti produttivi regionali* con lo scopo di valorizzare il «*Sistema Abruzzo delle produzioni agroalimentari di qualità*».

4.3.3 Bottom up o top down?

È interessante esaminare chi siano i soggetti ai quali le Regioni assegnano competenze nella proposizione e nell'individuazione dei distretti e quali funzioni siano loro assegnate nelle modalità di individuazione dei distretti.

Nella tabella 4.4 è sinteticamente presentato l'insieme delle scelte operate dalle Regioni a questo proposito.

Quando il processo di individuazione richiede solo l'applicazione di parametri statistici, la Regione ne verifica la consistenza e identifica d'ufficio (dunque "dall'alto" o top down) i distretti. Nella tabella tale modalità è indicata come discendente.

Evidentemente questa procedura è tipica per i distretti industriali. Infatti, adotta questa caratteristica il Friuli Venezia Giulia che non prevede forme di coinvolgimento o potere d'iniziativa di altri attori locali.

Due Regioni prevedono possibilità multiple, tra cui quella discendente:

- la Basilicata, che legifera prima della legge di orientamento e adatta in seguito la sua legge sui sistemi produttivi locali ai distretti rurali e agroalimentari di qualità, forse per questo suo percorso, in modo "evoluzionistico", lascia traccia delle tre modalità possibili: quella "statistica" voluta dalla L. 317/1991, quella "statistica ma con discrezionalità" consentita dalla L. 140/1999 ed entrambe sono qualificabili come discendenti e una terza modalità ascendente nello spirito della Legge di orientamento;
- il Lazio, che nella sua legge del 2006, prevede le due modalità, quella discendente con l'identificazione d'ufficio delle aree distrettuali mediante l'applicazione di parametri statistici, e una seconda modalità ascendente.

Come è intuibile, la modalità di individuazione è ascendente (*bottom up*), nel caso in cui la Regione riconosca i distretti a seguito di una proposta proveniente dagli attori dei territori interessati, ai quali la legge riconosce il potere d'iniziativa.

In queste Regioni è richiesto ai proponenti di dimostrare che vi è stata la preliminare attivazione di un processo di governance orizzontale che dimostra l'ampia e condivisa volontà di sostenere in seguito l'istituendo distretto; in alcuni casi la procedura impone la costituzione di un Comitato promotore che dia prova concretamente della volontà corale e concorde di formare il partenariato locale che in seguito animi la vita del distretto e dia corpo alla sua progettualità.

Questa modalità, pur nella diversità delle procedure formali definite da ciascuna Regione (anche per questo aspetto si rinvia alla lettura delle singole schede di analisi delle leggi regionali) è la più diffusa.

Quando una legge regionale riconosce l'istituzione di un distretto in modo contestuale alla promulgazione della legge, non sempre è esplicitato il percorso di coinvolgimento degli attori locali e se da essi abbia preso avvio il processo che costituisce l'ex ante della formulazione legi-

slativa, anche se è possibile intuirlo, come nel caso della Liguria che perciò si indica solo con la qualifica di “contestuale”.

Diversamente opera la Provincia Autonoma di Trento che esplicita nel suo articolato le modalità di svolgimento di processi di governance locale: in questo caso la modalità è contestuale e esplicitamente ascendente.

La Calabria, invece, ha elaborato una legge che riconosce contestualmente il distretto agroalimentare di qualità della Piana di Sibari, ma in più detta i requisiti e le regole per il futuro riconoscimento di altri distretti, con modalità che hanno carattere ascendente.

Tabella 4.4 - Le scelte delle Regioni per individuare i distretti in agricoltura

Regioni	Modalità
Veneto	Ascendente
Sicilia	Ascendente
Puglia	Ascendente
Abruzzo	Ascendente
Lombardia	Ascendente
Toscana	Ascendente
Piemonte	Ascendente
Friuli V.G.	Discendente
Lazio	1) Discendente 2) Ascendente
Basilicata	1) Due procedure discendenti 2) Ascendente
Calabria	1) Ascendente 2) Contestuale
P. A. Trento	Contestuale ascendente
Liguria	Contestuale

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti.

4.4 Progettazione

4.4.1 Contenuti, caratteri e modalità della progettazione

Diversi legislatori regionali affermano che proprio nella progettazione si esprime l'efficacia e dunque il valore stesso del distretto come strumento per il suo sviluppo e per il coordinamento e l'implementazione delle politiche a livello locale.

Benché siano molteplici e diverse le metodologie utilizzate per giungere alla definizione di quello che, di volta in volta, è definito progetto, piano, programma o patto (di seguito indicato solo come progetto), in tutti i casi esaminati, gli elementi che devono costituire il progetto sono costanti e comuni (Tabella 4.5). Sono altresì comuni i caratteri salienti del progetto:

- il *carattere integrato*, che assume l'accezione di integrazione multisettoriale nel caso di distretti rurali e dei distretti in cui sono posti obiettivi di sviluppo locale. Assume invece l'accezione di integrazione verticale quando il progetto persegue obiettivi di consolidamento e sviluppo della filiera produttiva;

- il *carattere strategico*, che deve indicare una strategia e un insieme coerente di interventi da realizzare nel periodo di validità del progetto che, per tutte le regioni, è di tre anni.

Come già argomentato nella trattazione delle finalità e come sarà approfondito di seguito con riguardo al finanziamento, è ben diffuso ma non comune il *carattere programmatico* che, invece, il progetto assume obbligatoriamente in quelle Regioni nelle quali esso è preso come punto di riferimento per l'implementazione di politiche regionali, perché è esso stesso (cioè l'insieme delle progettualità espresse a livello distrettuale) oggetto di decisioni circa il suo finanziamento e il coordinamento con la programmazione regionale.

Come già accennato, ci sono vari momenti del percorso di costruzione del distretto in cui è possibile valutare se sia stato privilegiato un approccio di tipo *bottom up o top down* e quali dinamiche di governance siano attivate al livello locale. Dopo la fase di individuazione anche in quella di progettazione, le modalità con le quali essa è sviluppata e il ruolo che svolgono i diversi soggetti chiamati in causa ne qualificano l'approccio.

Tabella 4.5 - Elementi per la formazione del progetto

Elementi del progetto	Descrizione
Analisi	Analisi ex ante della situazione distrettuale (anche con l'aiuto di analisi SWOT), del quadro socio-economico generale e della situazione delle principali filiere produttive.
Strategia	Definizione degli obiettivi strategici, generali e specifici.
	Identificazione e delle principali linee d'azione. Indicazione risultati attesi.
Partenariato	Individuazione dei soggetti pubblici e privati che partecipano al progetto e indicazione delle modalità del loro coinvolgimento.
Programma	Presentazione delle singole iniziative proposte, eventualmente comprendenti anche iniziative di carattere pubblico, quali infrastrutture di servizio all'area distrettuale.
	Indicazione della fattibilità delle iniziative e dei tempi di realizzazione
Piano finanziario	Definizione di un piano finanziario con indicazione delle quota di contributo richiesto alla Regione (nei casi in cui si preveda un finanziamento diretto con risorse regionali) e degli impegni finanziari assunti da ciascun partecipante e delle fonti finanziarie pubbliche (comunitarie, nazionali e regionali) individuate.

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti.

In modo più o meno esplicito, è un principio assunto da tutte le normative regionali che una buona progettazione - e ancor più la sua speranza di successo - è il frutto di un buon dialogo tra tutti gli attori del distretto e di un'armonica tensione verso obiettivi condivisi.

In generale, anche rispetto alla fase di progettazione, nei dettati normativi regionali - con l'eccezione del Lazio (cfr. paragrafo successivo) - *prevale un approccio di tipo ascendente*, che si svolge comunque attraverso procedure formali e strutture organizzative - queste sì - ben diversificate.

4.4.2 Finanziamento

Se l'elaborazione del progetto di distretto attraverso modalità concertate è al centro di tutte le discipline regionali sui distretti in agricoltura, non altrettanto vale per il suo finanziamento.

Per la maggior parte delle Regioni, in particolare per tutte quelle che disciplinano

distretti rurali e agroalimentari di qualità (tranne il Lazio) l'elaborazione della progettazione e il conseguente utilizzo coordinato delle politiche regionali per la sua attuazione, sono il culmine del percorso distrettuale.

Un caso esemplare è certo rappresentato dalla Toscana che prevede che il distretto rurale «*si costituisce per accordo tra enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale*» e che tale accordo è costruito attorno a «*un progetto economico-territoriale che definisce processi concertativi ed azioni integrate per il coordinamento e l'implementazione dei piani e dei programmi del territorio distrettuale*», cosicché il valore aggiunto del distretto si identifica nei 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*».

La tabella 4.6 - sintetizza le principali scelte operate dalle Regioni circa la modalità di finanziamento e la tipologia di risorse eventualmente riservata individuata.

Tabella 4.6 - Le scelte delle Regioni per finanziare i distretti in agricoltura

REGIONI	FINANZIAMENTO DEI DISTRETTI IN AGRICOLTURA			
	AZIONI PROPEDEUTICHE	STRUMENTI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	RISORSE REGIONALI	QUOTE RISERVATE
Friuli V.G.		X	X	
Veneto			X	
Lombardia**	X	X		
Puglia		X		X
Sicilia	X		X	
P.A. Trento*		X	X	
Lazio	X	X	X	
Abruzzo		X		X
Liguria	X			
Piemonte	X			
Calabria		X	X	
Basilicata	X	X		X
Toscana	X	X		

* La Provincia Autonoma di Trento può trasferire alla Comunità la gestione diretta di politiche economiche nei limiti stabiliti dall'intesa istituzionale.

** La Lombardia riconosce ai distretti requisito prioritario per l'accesso ai fondi comunitari, nazionali e regionali in ambito agricolo.

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti.

Una prima possibilità di finanziamento riguarda il sostegno di azioni propedeutiche alla formazione del distretto e ad azioni di animazione per favorire la massima partecipazione, nonché per sostenere con assistenza tecnica e qualificata lo sviluppo della progettazione.

Per quanto concerne il finanziamento del progetto di distretto o dei singoli progetti in esso contenuto (per questa specificazione si rinvia all'appendice, di seguito si sottintende sempre la duplice possibilità ammessa dalle diverse Regioni) sono previste le seguenti possibilità:

- predisporre l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata;
- finanziare il progetto direttamente con risorse del bilancio regionale a ciò dedicate;
- riservare al progetto quote di risorse già presenti nella programmazione regionale;

- quando nessuna di queste possibilità è prevista, i singoli progetti possono seguire le vie ordinarie del sostegno cui possono accedere, indipendentemente dall'essere parte di una progettazione distrettuale.

Dunque, le scelte delle Regioni sono assai diversificate e le possibilità offerte ai distretti vanno da condizioni minime, a interventi finanziari di maggiore spessore.

Solo alcune Regioni prevedono di istituire specifiche linee per il cofinanziamento degli interventi contenuti nel progetto. Fra queste non può sorprendere che vi siano le Regioni che disciplinano DIND, come la Sicilia che vi provvede attraverso bandi annuali.

Il Friuli Venezia Giulia approva, anche parzialmente, il Programma di sviluppo e i progetti di sua competenza, in relazione alle risorse da assegnare. Inoltre, concede anche contributi straordinari per gli investimenti di impianto e le spese di funzionamento dell'Agenzia di Sviluppo del Distretto Industriale (ASDI).

Il Veneto assicura il massimo supporto al successo dei patti di sviluppo distrettuale e metadistrettuale, attraverso mirate azioni di sostegno finanziario, istituendo un apposito fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti agevolati per i progetti presentati all'interno dei Patti di sviluppo distrettuale. Assolti gli adempimenti previsti dall'Unione europea in materia di aiuti di Stato per dare attuazione alle misure di aiuto, per il primo periodo di attuazione (2003-2005) la legge ha stabilito un onere annuo a carico del bilancio regionale pari a 15 milioni di euro da assegnare attraverso un bando annuale. Questa procedura si è ripetuta fino al 2009, in seguito, in mancanza di finanziamenti specifici, i patti hanno potuto ricorrere ad altre fonti finanziarie comunitarie, nazionali e regionali.

Una considerazione a parte deve essere dedicata al Lazio che compie scelte singolari anche rispetto alle modalità di finanziamento. La legge assegna alla Giunta Regionale il compito di elaborare il piano di distretto - sentite le province interessate, gli enti locale e le rappresentanze economiche - che è poi sottoposto all'esame di un nucleo tecnico di valutazione. Il piano approvato può seguire due vie di finanziamento in aggiunta alla quota di investimenti privati: attraverso una linea finanziaria dedicata predisposta dalla Regione, anche ricorrendo a strumenti di programmazione negoziata; attraverso altre forme di finanziamento che attingano a fonti comunitarie, nazionali o regionali. Nel primo caso, le risorse possono essere assegnate direttamente al soggetto gestore - una società per azioni a composizione mista - che assume il compito di realizzare e rendicontare le spese.

Avendo già trattato la Provincia Autonoma di Trento (par. 4.2), occorre ricordare che anche la Calabria, con la disciplina introdotta nel 2009, prevede di poter finanziare progetti di sviluppo dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità elaborati attraverso strumenti di programmazione negoziata, purché finalizzati a obiettivi selezionati.

Le Regioni Puglia, Abruzzo e Basilicata riservano ai distretti quote di risorse nella disponibilità della programmazione regionale, mentre la Lombardia riconosce loro una priorità di accesso a tali risorse e richiede l'utilizzo coordinato dei diversi strumenti. In tutti gli altri casi, gli interventi contenuti nel progetto di distretto devono individuare le risorse pubbliche in fonti comunitarie, nazionali e regionali.

Concretamente, è proprio in questo capitolo che s'iscrive l'effettiva capacità dei distretti in agricoltura di conseguire risultati apprezzabili, così come in questo capitolo si deve leggere l'effettiva rilevanza attribuita dalle Regioni ai distretti in agricoltura e di questo si dovrà necessariamente tener conto impostando una riflessione sull'efficacia che ha avuto questo strumento.

Con la riforma del FEASR per il prossimo periodo di programmazione potrebbero profilarsi nuove opportunità che sono in seguito esaminate.

4.5 I modelli organizzativi

Nella generalità dei casi, salvo due eccezioni, il distretto attraverso i propri organi deve assicurare lo svolgimento di due tipologie di funzioni:

- dei processi di *governance* a livello locale, che si esprimono soprattutto nel formulare indirizzi o nel redigere il progetto di distretto;
- di *funzioni operative e gestionali* connesse all'attuazione del progetto e al suo monitoraggio.

Inoltre, le Regioni che hanno emanato nuove leggi in questi ultimi anni, in modi diversi, hanno tenuto presente le indicazioni della finanziaria 2006, che ha concentrato l'attenzione sul *Rappresentante di distretto* come nuovo interlocutore rilevante nell'interazione tra le imprese distrettuali (o di rete) e la parte pubblica, riconoscendogli, tra l'altro, la facoltà di stipulare accordi e compiere azioni amministrative in nome e per conto delle imprese del distretto.

Così, l'individuazione del *Rappresentante* del distretto è divenuta questione rilevante nelle legislazioni regionali successive al 2006, ma non priva di eccezioni come nel caso della Puglia che non prescrive la definizione del soggetto gestore in forma societaria, ma prevede l'elezione del presidente del comitato di distretto cui assegna il potere di rappresentanza.

Per assolvere le due funzioni, le Regioni hanno compiuto scelte diverse, sinteticamente riepilogate nella tabella 4.7, che possono essere ricondotte a due modelli prevalenti.

Il primo modello ha carattere duale perché pone le due funzioni in capo a due distinti soggetti, uno dei quali può essere il *Rappresentante* del distretto.

Sebbene non vi sia convergenza di denominazioni, il soggetto che deve assicurare lo svolgimento della *governance* ha normalmente carattere assembleare e deve fornire indirizzi per la formazione del progetto di distretto.

Nel caso di Veneto e Sicilia è prevista anche la costituzione di una Consulta dei distretti che esplica la propria azione di *governance* e concertazione a livello regionale.

Il soggetto gestore, che spesso assume la forma di società di distretto, espleta le funzioni di gestione per l'attuazione del progetto e, in alcuni casi, anche per la gestione delle risorse assegnate ai progetti. In tutti questi casi la società, ha sempre una partecipazione pubblico-privata che rispecchia la composizione del partenariato.

Veneto e della Sicilia affidano queste funzioni al *Rappresentante* di distretto, che è una persona fisica che – solo nel caso veneto - ha ricevuto un formale mandato dalle imprese del distretto.

Anche Piemonte, Calabria, Lazio e Provincia Autonoma di Trento hanno scelto questo modello, sebbene con differenze particolarmente marcate nel caso di Trento che ha un'articolazione ancora più complessa, basata sull'interazione di Comunità di Valle e Comitato di partecipazione per le funzioni di *governance* e sull'Agenzia al cui presidente e consiglio di amministrazione sono affidate le funzioni gestionali del distretto⁶⁰.

Il secondo modello pone entrambe le funzioni in capo a un unico soggetto, che talvolta può acquisire la personalità giuridica. Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Liguria, Puglia e Basilicata⁶¹ hanno adottato tale modello, anche in questo caso con notevoli differenze.

Friuli Venezia Giulia e Abruzzo, prevedendo la costituzione in forma societaria del distretto, ne individuano al contempo anche la forma della rappresentanza giuridica.

La Liguria e la Puglia non individuano un rappresentante di distretto e non indicano la formale costituzione del comitato, sebbene prevedano l'elezione di un Presidente al suo interno.

⁶⁰ Per maggiori approfondimenti sull'organizzazione del distretto trentino si rinvia alla scheda di analisi della legge provinciale.

⁶¹ Vale la pena sottolineare che la Basilicata nel suo progetto di legge presentato nel 2011 ha previsto, tra l'altro, l'istituzione della società di distretto, passando così a una struttura duale.

Due Regioni fanno eccezione. La Lombardia, prevede unicamente l'istituzione della Società di distretto, costituita solo da soggetti privati, incaricata di gestire le fasi gestionali di attuazione del progetto. Con i soggetti pubblici il distretto può stipulare appositi accordi, se funzionali al raggiungimento dei risultati.

La Toscana adotta l'organizzazione più informale, in cui lo svolgimento del dialogo e del confronto tra gli attori locali richiede solo la presenza di un *coordinatore*, ruolo che può essere assunto dalla provincia, ma sostanzialmente è lasciata ampia libertà di scelta agli attori locali, che in alcuni casi hanno costituito una società di distretto.

In definitiva, i modelli organizzativi adottati dalle Regioni sono riconducibili a tre *interpretazioni* prevalenti:

- interpretare il Distretto nella sua accezione più informale di *rete* tra soggetti, concepita per favorire il dialogo tra i diversi attori per perseguire obiettivi di sviluppo locale (è questo il caso della Toscana e delle prime Regioni che hanno legiferato);
- assegnare al Distretto una specifica soggettività giuridica con il compito di riassumere nei suoi organi funzioni di concertazione tra i diversi attori locali e di organizzazione economica e di filiera (si riconoscono in questo modello la maggior parte delle Regioni);
- interpretare il distretto come soggetto giuridico che somma alle precedenti funzioni anche quella di raccogliere, selezionare e finanziare progetti, in maniera non dissimile da un GAL (è questo il caso del Lazio).

Tabella 4.7 - Organi dei distretti e loro funzioni

Modelli	Regioni	Funzioni di governance	Funzioni gestionali	Rappresentanza	Strumento giuridico
Duale	Veneto	Insieme dei partecipanti al distretto		Rappresentante di Patto	Mandato di rappresentanza
		Consulta regionale dei distretti e metadistretti		---	---
		---		Rappresentante di patto	Persona fisica
	Sicilia	Consulta regionale dei distretti		---	---
	Piemonte	Tavolo di distretto		Società di distretto	Forma societaria o associativa
	Calabria	Comitato di distretto		Società di distretto	Forma societaria
	Lazio	Comitato di distretto		Società di distretto	Soc. per azioni anche consortile
Singolare	Provincia Aut. Trento	- Comunità di Valle - Comitato di partecipazione	Agenzia	---	Non indicato
	Friuli VG		ASDI		Soc. consortile
	Abruzzo		Società di distretto		Soc. di capitali
	Basilicata	Comitato di distretto		---	Non indicato
	Liguria	Comitato di distretto		Presidente di distretto	Non indicato
	Puglia	Comitato di distretto		Presidente di distretto	Non indicato
	---	Lombardia	---		Società di distretto
---	Toscana	Soggetto coordinatore	---	---	Non indicato

Fonte: ns elaborazione su normative regionali vigenti

4.6 Il metodo distrettuale in agricoltura nelle scelte delle Regioni

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

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

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

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

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

4.7 Punti di forza e di debolezza dei distretti in agricoltura

L'esame dei punti di forza e di debolezza della distrettualità in agricoltura condotto in questo e nel successivo paragrafo, si riferiscono solo alle risultanze di questa prima fase della ricerca, dunque alla metodologia distrettuale che è stata sin qui analizzata della attraverso la legislazione nazionale e le normative regionali, ma prescindono da ogni tipo di verifica empirica, che sarà svolta in seguito.

Da questa ricerca emerge che i distretti in agricoltura "modellati" dalle Regioni hanno, in linea di massima, alcuni punti di forza:

- Un metodo flessibile. Il distretto, per genesi e definizione normativa, trova il proprio significato laddove può essere applicato alle singole realtà locali. Le Regioni hanno adattato lo strumento distrettuale a realtà settoriali e territoriali assai diverse e con-

cepite secondo ispirazioni politiche differenti e cangianti nel tempo. Perciò, nell'individuazione e nell'utilizzo di questo strumento ai governi regionali è concesso un così ampio grado di autonomia che non ha pari nello strumento LEADER.

- Un metodo omogeneo. Pur perseguendo obiettivi e percorsi particolari, nel loro insieme le Regioni hanno fatto proprio un modello metodologico che ha tratti comuni e sostanzialmente omogenei.
- Un metodo per progettare. La progettazione è al cuore del metodo distrettuale e ha carattere: integrato, strategico e, in gran parte dei casi, programmatico e si fonda su dinamiche di governance multilivello .

Come indicato dal fatto che tutte le Regioni chiedono di fare progetti triennali aggiornabili, i distretti sono concepiti come una struttura stabile di organizzazione dell'economia locale, finalizzata, in molti casi, a divenire un punto di riferimento costante nella programmazione delle politiche regionali.

In linea di principio, i complessi meccanismi e le faticose concertazioni in cui si snoda il percorso di formazione di un distretto potrebbero essere così defatiganti da prefigurare la possibilità anche di numerosi insuccessi.

Ma, per quanto possa sembrare paradossale, proprio la lunghezza dei tempi che occorrono per compiere l'intero percorso per la loro costituzione, potrebbe essere considerato un punto di forza.

Il tempo è la moneta con cui si paga la ricerca di accordo tra soggetti con interessi e profili ben diversi, ma comunque destinati a confrontarsi - o scontrarsi - costantemente.

Allora si può considerare che, superata una sorta di "selezione naturale", i distretti che sono stati istituiti potrebbero possedere requisiti di una certa solidità per durare nel tempo.

Quest'affermazione potrà essere oggetto di una verifica concreta nella seconda fase della ricerca.

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

La più interessante e costante pietra di paragone per valutare criticamente i distretti in agricoltura sembra essere il metodo LEADER, almeno per due aspetti:

- si dovrebbe considerare che LEADER ha ancora alcune lezioni da insegnare perché è un metodo che ha guardato ai territori rurali come a un *milieu innovateur* (Aydalot, 1986), riconoscendoli capaci di attivare processi di innovazione sociale (Di Iacovo, 2011), che possano essere considerati l'innescò di autentici percorsi di sviluppo endogeno;
- LEADER, attraverso il costante sistema di monitoraggio e valutazione anche da parte di organi terzi, e grazie alla successiva azione di correzione adottata dalla Commissione, ha consentito un miglioramento progressivo dei dispositivi per il suo funzionamento, attivando così un prezioso processo di apprendimento allo stesso tempo collettivo e istituzionale (Jambes, 2001; Garofoli, 2006) reso possibile anche dalle relazioni di rete e di cooperazione tra i GAL.

Dal confronto con LEADER si evincono tre punti di debolezza, certamente *genetici*, dei distretti in agricoltura:

- non formano rete tra sé: non hanno scambi né possono contare su forme di cooperazione territoriale;

- non possono fare affidamento su una prospettiva certa nel medio periodo di incentivi e sostegni, né sono inseriti in un quadro programmatico di ampio respiro istituzionale. Ne consegue una maggiore difficoltà e incertezza nel realizzare i risultati ai quali tendono le strategie progettate a livello locale;
- non fanno affidamento su un sistema di monitoraggio e di valutazione da parte di soggetti terzi. Tutte le Regioni stabiliscono l'obbligo di un monitoraggio sull'applicazione della legge, ma ciò non può dare luogo né a effettive valutazioni di efficacia del metodo - soprattutto nei casi in cui la normativa regionale non prevede già una linea finanziaria dedicata ai distretti in agricoltura - e tantomeno a rilevazioni omogenee capaci di offrire elementi di valutazione più generalizzati.

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

Oltre a questi punti di debolezza *genetici*, che derivano dalle scelte dei legislatori e dalle caratteristiche tipiche di questo metodo, i distretti in agricoltura si scontrano, ancora oggi, con un *gap culturale* - questo sì - rispetto agli altri settori economici.

La ricerca sui distretti industriali, ha portato alla luce la loro capacità di produrre valore attraverso esternalità, per porre in risalto il nesso peculiare che talvolta si genera tra "chi-cosa-dove si produce". Questi contributi hanno avuto un impatto rilevante nel mondo scientifico e non hanno incontrato particolari difficoltà ad essere accolti dal mondo economico, posto che proprio le imprese dei più importanti distretti industriali oggi sostengono la ricerca e gli studi sul fenomeno.

Al contrario, in agricoltura il percorso non ha potuto essere così fluido. Il rapporto tra imprese agricole e territorio necessita probabilmente di ulteriori riflessioni, perché sia generalizzata la semplice constatazione delle positive relazioni che si instaurano grazie all'attivazione di giacimenti di valore racchiusi nel capitale ambientale, sociale, umano, che identifica e rende diversa e speciale una valle abruzzese da un angolo della pianura Padana.

Certo è plausibile che cinquant'anni di PAC possano aver generato assuefazioni e aspettative adattive che rallentano e rendono viscoso il processo di cambiamento, e l'affermazione dello sviluppo rurale. In questo contesto si può considerare una maggiore difficoltà di affermazione della distrettualità, anche se - chiarito che «il calabrone vola» ed essendo note le ragioni - grazie al modello distrettuale sarebbe più facile creare «*imprese più competitive in territori più competitivi*» (Toccaceli, 2010b).

CAPITOLO 5

I DISTRETTI IN AGRICOLTURA VERSO IL 2020: PRIME INDICAZIONI

Le proposte legislative per la riforma delle principali politiche dell'Unione Europea presentate dalla Commissione nell'autunno 2011, proiettano i temi della distrettualità e delle reti oltre l'orizzonte presente, creando le condizioni concrete per riflettere sulle nuove prospettive che potranno aprirsi per l'esperienza distrettuale agricola maturata nella maggior parte delle Regioni italiane.

Le nuove proposte, che sono state formulate dopo articolati percorsi di consultazione, si caratterizzano per molteplici elementi di discontinuità rispetto al passato e si inseriscono in un saldo quadro strategico comunitario che sarà sinteticamente presentato.

5.1 La nuova impostazione strategica per l'Europa verso il 2020

Nella consapevolezza di attraversare una fase storica di profonde trasformazioni e una crisi economico-finanziaria di cui non è facile prevedere esiti e tempi, la Commissione ha rivisto la Strategia di Lisbona attraverso un dibattito pubblico e ha presentato la comunicazione "Europa 2020⁶²" che non dovrebbe segnare solo l'uscita dalla crisi, ma anche l'ingresso in una nuova economia caratterizzata da alti livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, da conseguire attraverso:

- crescita intelligente, per sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile, per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva, per promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Per concentrare gli sforzi su un numero limitato di obiettivi, la strategia si articola in sette iniziative "faro" alle quali dovranno essere ricollegate sia le politiche europee di cui si sta completando il processo di riforma, sia le politiche attuate a livello di Stati membri, che traducano i traguardi dell'UE in obiettivi e percorsi nazionali così da tenere conto di diverse esigenze, punti di partenza e specificità nazionali.

L'impostazione della strategia si struttura attraverso:

- un approccio tematico, incentrato sugli obiettivi della strategia e sulle sette iniziative "faro";
- processi di governance più serrati all'interno dell'Unione Europea, per assicurare una governance finanziaria più controllata e la maggiore efficacia delle politiche strutturali.

⁶² Comunicazione della Commissione "EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" COM (2010) 2020 definitivo del 10.3.2010.

Prospetto 5.1 - La strategia Europa 2020

La Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva

Gli obiettivi da raggiungere entro il 2020

- portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni;
- investire il 3% del prodotto interno lordo (PIL) in ricerca e sviluppo;
- ridurre le emissioni di carbonio al 20% (e al 30% se le condizioni lo permettono), aumentare del 20% la quota di energie rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%;
- ridurre il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portare al 40% il tasso dei giovani laureati;
- ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà.

Le tre priorità strategiche

- Basare la crescita sulla conoscenza e l'innovazione
- Perseguire un utilizzo più efficiente delle risorse energetiche e rendere più competitiva la green economy
- Promuovere un'economia che assicuri alti livelli di occupazione per garantire la coesione sociale e territoriale.

Le 7 iniziative "faro"

Per una crescita intelligente:

- l'Unione dell'innovazione, che sosterrà la produzione di prodotti e servizi innovativi, in particolare quelli connessi ai cambiamenti climatici, all'efficienza energetica, alla salute e all'invecchiamento della popolazione;
- *Youth on the move*, per migliorare soprattutto l'efficienza dei sistemi d'istruzione, l'apprendimento non formale e informale, la mobilità degli studenti e dei ricercatori, ma anche l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro;
- l'Agenda europea del digitale, per favorire la creazione di un mercato unico del digitale, caratterizzato da un elevato livello di sicurezza e da un quadro giuridico chiaro. Inoltre Internet ad alta e altissima velocità deve essere accessibile a tutta la popolazione.

Per una crescita sostenibile:

- un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, per sostenere la gestione sostenibile delle risorse e ridurre le emissioni di carbonio, sostenendo la competitività dell'economia europea e la sua sicurezza energetica;
- una politica industriale per l'era della globalizzazione, per aiutare le imprese del settore a superare la crisi economica, a inserirsi nel commercio mondiale e ad adottare metodi di produzione più rispettosi dell'ambiente.

Per una crescita inclusiva:

- l'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro, che dovrebbe permettere di migliorare l'occupazione e la sostenibilità dei sistemi sociali;
- la Piattaforma europea contro la povertà, per rafforzare la cooperazione tra i Paesi dell'UE utilizzando il metodo di coordinamento aperto in materia di esclusione e di protezione sociale. L'obiettivo della piattaforma deve essere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione europea e l'inclusione sociale delle persone che vivono in povertà.

I risultati attesi per il 2020

- aumento di 4 punti del PIL e 5,6 milioni di nuovi posti di lavoro

Fonte: ns sintesi su Comunicazione della Commissione

5.2 Il Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020

La strategia *Europa 2020* ha dettato le linee guida per la destinazione delle risorse, il cui coerente utilizzo rispetto agli obiettivi politici assunti dall'UE, è stato presentato dalla Commissione nel Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020⁶³ (QFP).

La preoccupazione principale, data la minore disponibilità di risorse causa della crisi

⁶³ Proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP) per il 2014-2020. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Un bilancio per la strategia Europa 2020, COM(2011) 500 definitivo del 29.6.2011.

che permane, consiste nel massimizzare l'efficienza alla spesa europea, che deve assicurare il conseguimento del massimo valore aggiunto, offrendo un risultato a livello europeo che non si sarebbe potuto ottenere con nessun'altra spesa a livello nazionale o locale. Con uguale urgenza si è posto anche il problema di migliorare la *qualità della spesa*, come indicato dalla Corte dei Conti Europea⁶⁴ che ha invitato la Commissione a concentrarsi maggiormente sulle realizzazioni invece che sulle risorse e a considerare i sistemi di controllo in termini di realizzazioni conseguite, puntando a valutare maggiormente i benefici effettivamente conseguiti.

Nella Comunicazione «Revisione del bilancio dell'Unione europea»⁶⁵, per un utilizzo delle risorse e delle politiche europee che assicuri il raggiungimento degli obiettivi strategici è indicato:

- il concorso sinergico di molteplici politiche, dunque una forte coordinazione e integrazione tra le politiche stesse;
- il rafforzamento dei processi di governance così da migliorare la collaborazione tra livelli europeo, nazionale, regionale *affinché gli sforzi siano concentrati proprio là dove servono*, e si persegua la massima efficacia della spesa;
- la concentrazione su menù di priorità tematiche delle risorse nazionali ed europee;
- la migliore armonizzazione tra i regolamenti delle politiche, cosicché ai beneficiari possa essere offerto un insieme di programmi che seguono una *specializzazione intelligente*, anziché programmi che si sovrappongono, con regolamenti di attuazione differenti.

La proposta di QFP accoglie queste indicazioni e detta le principali caratteristiche che dovranno possedere la nuova serie di programmi e strumenti finanziari:

- l'attenzione ai risultati,
- un maggiore ricorso alla condizionalità
- la semplificazione dell'esecuzione.

Un aspetto di sicuro rilievo rispetto al passato riguarda l'affermazione del principio che le autorità pubbliche non hanno un diritto acquisito a ricevere fondi da spendere liberamente, al contrario, i finanziamenti che ricevono dall'UE servono ad aiutarle a raggiungere gli obiettivi europei.

Conseguentemente, per migliorare l'efficacia della spesa, conformemente all'impostazione territoriale del Trattato di Lisbona, la Commissione ha tracciato due coordinate nelle quali iscrivere la politica dell'Unione per il periodo 2014-2020, l'una strategica, l'altra di governance per legare più solidalmente tutti i soggetti e i livelli della programmazione nella governance multilivello:

- istituire un quadro strategico comune per tutti i fondi strutturali, per tradurre gli obiettivi della strategia Europa 2020 in priorità d'investimento;
- concludere un contratto di partenariato con ciascuno Stato membro e per ciascun programma in base al quale si finalizza l'impegno dei partners a livello nazionale e regionale a utilizzare i fondi stanziati per dare attuazione alla strategia Europa 2020. Il contratto definirà chiaramente gli obiettivi e gli indicatori di risultato e fisserà una serie di condizionalità *ex ante* legate al conseguimento dei risultati fissati.

La condizionalità, che dovrebbe vincolare i partners a comportamenti più rigorosi e al tempo stesso evitare la dispersione di risorse, consiste sia in *condizioni ex ante*, che devono

⁶⁴ Parere n.1/2010.

⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e ai parlamenti nazionali, Revisione del bilancio dell'Unione europea, COM(2010) 700 definitivo del 19 ottobre 2010.

essere presenti prima dell'erogazione dei fondi, sia in *condizioni in itinere* che subordinate l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. In assenza dei progressi concordati, i finanziamenti potranno essere sospesi o revocati. Al fine di concentrare l'attenzione sui risultati e sul raggiungimento degli obiettivi strategici, possono essere create *riserve di efficacia e di efficienza*: ad esempio il 5% del bilancio destinato alla coesione sarà accantonato e assegnato, durante una valutazione intermedia, a quegli Stati membri e Regioni i cui programmi abbiano conseguito gli obiettivi concordati.

5.3 Una più stringente programmazione strategica con il Quadro Strategico Comune

Una novità importante, caldeggiata dal Parlamento europeo già nella precedente legislatura, riguarda l'utilizzo coordinato dei Fondi strutturali. La proposta legislativa relativa al *Quadro Strategico Comune* (QSC)⁶⁶, va in questa direzione e riecheggia i principi già enunciati nella proposta di QFP. Stabilisce, infatti, regole comuni per l'utilizzo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), del Fondo Sociale Europeo (FSE), del Fondo di Coesione (FC), del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e le Pesca (FEAMP), che perseguono obiettivi strategici complementari e prevedono una gestione concorrente tra gli Stati membri e la Commissione.

Il QSC ha lo scopo di agevolare il coordinamento settoriale e territoriale dell'intervento dell'Unione rispetto ai fondi del QSC e con altre politiche e strumenti dell'Unione rilevanti.

Attraverso il QSC, la Commissione traduce gli obiettivi dell'Unione in azioni chiave per i fondi interessati, così da indicare una direzione strategica più chiara per il processo di programmazione a livello di Stati membri e di regioni. Le regole di funzionamento dei fondi dovranno anzitutto rispondere ai medesimi principi generali:

- partenariato e governance multilivello,
- conformità al diritto nazionale e dell'Unione Europea,
- parità tra uomini e donne,
- sviluppo sostenibile.

I principi di partenariato e governance multilivello, in particolare, sono attuati con il contratto di partenariato, attraverso il quale ogni Stato membro, in collaborazione con i Partners e in dialogo con la Commissione, stabilisce gli impegni e le tappe per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, commisurandoli al contesto nazionale.

Il Contratto di partenariato ha anche lo scopo di rispondere all'esigenza di rafforzare i processi di governance⁶⁷. Infatti, gli Stati membri devono organizzare un partenariato con le autorità regionali, locali, cittadine e le altre autorità pubbliche competenti, le parti economiche e sociali e gli organismi che rappresentano la società civile, compresi i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi di promozione della parità e della non discriminazione.

⁶⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio, Recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 COM(2011) 615 definitivo del 6.10.2011.

⁶⁷ La Commissione si riserva il potere di adottare atti delegati recanti un codice di condotta per garantire il coinvolgimento costante dei partner nella stesura, nell'attuazione, nel controllo e nella valutazione dei contratti di partenariato e dei programmi.

L'obiettivo di tale ampio partenariato è garantire la titolarità degli interventi programmati in capo alle parti interessate e fare affidamento sull'esperienza e sulle competenze di tutti i soggetti coinvolti.

Anche i fondi del QSC dovranno rispondere ai già richiamati principi di concentrazione e di condizionalità per garantire un contributo efficace al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione, pur perseguendo le specifiche esigenze di sviluppo nazionali e regionali.

Nella proposta di regolamento è previsto che la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, verifichi i risultati nel 2017 e nel 2019, allo scopo di assegnare una riserva di efficacia e di efficienza qualora le tappe fondamentali stabilite nel quadro di riferimento dei risultati siano state raggiunte. Anche in questo caso, allo stato attuale, è previsto che la Commissione possa sospendere i pagamenti al programma o eseguire rettifiche finanziarie alla fine del periodo di programmazione, qualora tutti o parte dei risultati non siano stati raggiunti.

5.3.1 L'approccio locale di tipo partecipativo e le strategie multifondo

Considerato l'insieme dei dispositivi previsti, il contratto di partenariato si presenta come un dispositivo che lega in modo stringente l'obiettivo di massimizzare l'efficacia e l'efficienza della spesa comunitaria con il supporto che giunge fino al livello locale, che è proposto come scala rilevante alla quale realizzare gli interventi per tutti i fondi del QSC, ai fini della progettazione e implementazione delle politiche.

La maggiore attenzione allo sviluppo locale di tipo partecipativo risponde al nuovo obiettivo della coesione territoriale che il Trattato di Lisbona ha aggiunto a quelli della coesione economica e sociale.

L'inserimento dello sviluppo locale di tipo partecipativo nell'ambito del QSC acquista una pregnanza assai più forte che in passato perché è applicato indistintamente a tutti i fondi, per ciascuno dei quali si afferma il principio di assegnare ai gruppi di azione locale, che rappresentano gli interessi della collettività, la responsabilità dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale.

Lo sviluppo locale di tipo partecipativo (art.28) sostenuto dai fondi del QSC, dovrà essere:

- concentrato su territori subregionali specifici⁶⁸;
- di tipo partecipativo, ossia guidato da gruppi di azione locale composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati, in cui né il settore pubblico, né un singolo gruppo di interesse rappresenta, a livello decisionale, più del 49% dei diritti di voto;
- attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali;
- definito tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali, e comprendente elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione.

Lo sviluppo locale è supportato in modo coerente e coordinato dai Fondi del QSC.

Ciò si realizzerà, in particolare, attraverso un comitato di selezione delle strategie di sviluppo locale istituito dalle autorità di gestione dei programmi, che potrà indicare un Fondo capofila, qualora ritenga che l'attuazione della strategia di sviluppo locale selezionata richieda la partecipazione di più di un Fondo (figura 5.1).

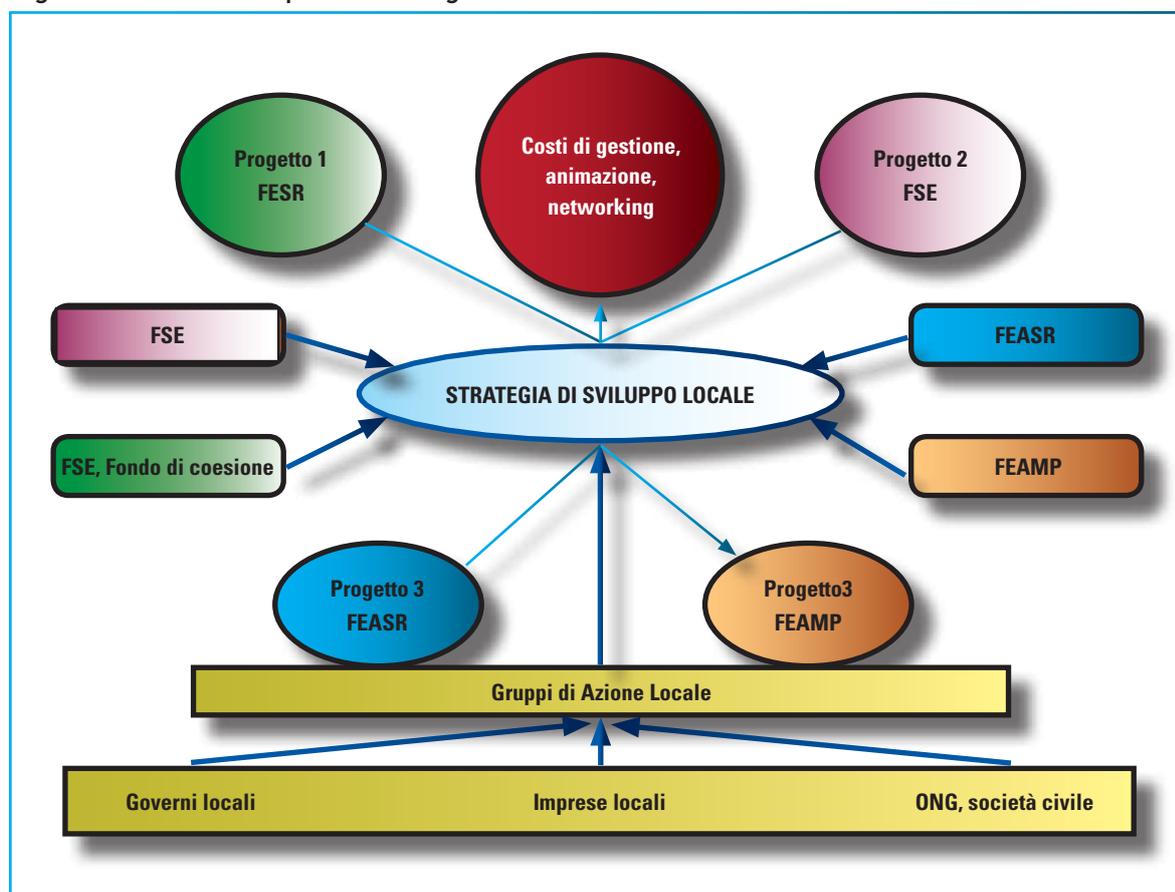
⁶⁸ È riservato alla Commissione il potere di adottare atti delegati riguardanti la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia di sviluppo locale.

Lo sviluppo locale sostenuto dai Fondi del QSC è realizzato nell'ambito di una o più priorità del programma.

Le strategie di sviluppo locale (art.29), che dovranno essere selezionate e approvate entro il 31 dicembre 2015 per essere supportate dai fondi del QSC, saranno definite attraverso elementi tipici, che già abbiamo osservato caratterizzare la progettazione dei distretti in agricoltura:

- la definizione del territorio e della popolazione interessati dalla strategia;
- un'analisi (SWOT) delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi dei punti di forza, delle carenze, delle opportunità e dei rischi;
- una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della strategia e una gerarchia di obiettivi, con indicazione di obiettivi precisi e misurabili per le realizzazioni e i risultati. La strategia deve essere coerente con i programmi pertinenti di tutti i Fondi del QSC interessati;
- una descrizione del processo (partecipativo) di associazione della comunità all'elaborazione della strategia;
- un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione;
- il piano di finanziamento della strategia, compresa la dotazione prevista a titolo di ciascun Fondo del QSC.

Figura 5.1 - Un esempio di Strategia locale multi-fondo.



Fonte: DG Agri

I gruppi di azione locale elaborano e attuano le strategie di sviluppo locale (art.30).

Gli Stati membri stabiliscono il ruolo del gruppo d'azione locale e delle autorità responsabili dell'esecuzione dei programmi in questione per i compiti attuativi connessi alla strategia. Recependo le indicazioni derivanti dal parere della Corte dei Conti Europea, i gruppi di azione locale devono:

- rafforzare la capacità dei soggetti locali di elaborare e attuare interventi;
- elaborare una procedura di selezione trasparente e non discriminatoria e criteri di selezione degli interventi che evitino conflitti di interessi e garantire che almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione provenga da partner non pubblici, prevedendo la possibilità di ricorso contro le decisioni e consentendo la selezione mediante procedura scritta;
- garantire la coerenza con la strategia di sviluppo locale nella selezione degli interventi, stabilendone l'ordine di priorità in funzione del loro contributo al conseguimento degli obiettivi generali e specifici delle strategie;
- preparare e pubblicare gli inviti a presentare proposte o un bando permanente per la presentazione di progetti, compresa la definizione dei criteri di selezione;
- ricevere e valutare le domande di sostegno;
- selezionare gli interventi e fissare l'importo del sostegno e, se pertinente, presentare le proposte all'organismo responsabile della verifica finale dell'ammissibilità prima dell'approvazione;
- verificare l'attuazione della strategia di sviluppo locale e degli interventi finanziati e condurre attività di valutazione specifiche legate alla strategia di sviluppo locale.

I Fondi del QSC (art.31) offrono un sostegno allo sviluppo locale sostenendo non solo l'esecuzione degli interventi previsti nell'ambito della strategia, ma anche i costi della fase preparatoria, le attività di cooperazione e parte dei costi di gestione e di animazione della strategia di sviluppo locale.

5.4 Innovazione, cooperazione e sviluppo locale partecipativo nel FEASR

La proposta di riforma della PAC fa seguito alla consultazione pubblica basata sulla Comunicazione⁶⁹ «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» che già nel titolo sintetizza le tre sfide fondamentali con cui deve misurarsi questa politica:

- assicurare l'approvvigionamento alimentare (*food security*) europeo attraverso il rafforzamento della competitività del settore, e garantire il consumatore (*food safety*);
- assicurare la tutela ambientale e la lotta al cambiamento climatico, attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili, sequestro del carbonio, riduzione delle emissioni di gas serra, il mantenimento della biodiversità, la riduzione dell'erosione del suolo e dell'inquinamento delle acque;
- assicurare l'equilibrio territoriale, con lo scopo di mantenere nelle zone rurali un settore agricolo forte e vitale, che possa essere la base per lo sviluppo anche attraverso altre attività economiche, collegate a quella agricola.

In nuovo approccio, la PAC non è più considerata soltanto una politica economica di settore, ma assume un significato strategico perché fornisce *beni pubblici* a tutti i cittadini

⁶⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio", COM (2010) 672 definitivo del 18.11.2010.

europei. È per questo motivo che, nella comunicazione della Commissione «Un bilancio per la strategia Europa 2020»⁷⁰, la PAC è considerata una vera politica comune, capace di assicurare un importante contributo agli obiettivi della strategia Europa 2020, alla quale dover destinare una porzione adeguata del bilancio dell'Unione. Questo valore aggiunto della PAC è riproposto nella proposta di regolamento⁷¹ del Parlamento Europeo e del Consiglio per il finanziamento della PAC.

Gli obiettivi della PAC saranno ancora perseguiti attraverso due Pilastri e due Fondi (FEAGA e FEASR) il cui coordinamento dovrà essere assicurato e sostenuto.

Le finalità della riforma, interpretati alla luce della strategia Europa 2020, si traducono in tre obiettivi strategici per la politica di sviluppo rurale:

- competitività dell'agricoltura,
- gestione sostenibile delle risorse naturali e un'azione per il clima,
- sviluppo equilibrato del territorio.

Il regolamento proposto del FEASR⁷² soddisfa tutte le indicazioni contenute nel QSC e in particolare la concentrazione su obiettivi prioritari, il contratto di partenariato, la condizionalità e la valutazione dei risultati.

Seguendo tali principi, il regolamento individua anzitutto le priorità dell'Unione sulle quali concentrare il sostegno del FEASR.

Tra queste, spicca, in particolare, la priorità concernente il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali, che deve applicarsi trasversalmente alle altre priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

L'innovazione, l'ambiente, e la mitigazione dei cambiamenti climatici sono obiettivi trasversali a tutti i fondi del QSC.

Le priorità del FEASR sono le seguenti:

- Trasferimento di conoscenze e innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali (obiettivo trasversale).
- Competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e redditività delle aziende agricole.
- Organizzazione della filiera agroalimentare e gestione dei rischi inerenti l'agricoltura.
- Salvaguardia, ripristino e valorizzazione degli ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e dalle foreste.
- Uso efficiente delle risorse e passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale.
- Inclusione sociale riduzione della povertà e sviluppo economico nelle zone rurali.

Agli Stati membri è riservata la possibilità di inserire nei programmi di sviluppo rurale dei sottoprogrammi tematici che rispondano a specifiche esigenze in zone di particolare importanza, avendo la possibilità di fissare aliquote di sostegno più elevate per taluni interventi. I sottoprogrammi tematici dovrebbero riguardare, tra l'altro, i giovani agricoltori, le piccole aziende, le zone montane e la creazione di filiere corte e dovrebbero anche contemplare la possibilità di ristrutturare determinati comparti agricoli che hanno un forte impatto sullo sviluppo delle zone rurali.

In tale complesso e vincolante quadro strategico sono inserite le misure di sviluppo rurale di principale interesse per la distrettualità in agricoltura.

⁷⁰ COM (2011) 500 definitivo del 29 giugno 2011.

⁷¹ COM(2011) 628/3 Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio "Sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune".

⁷² Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) COM (2011) 627/3 del 12.10.2011.

5.4.1 Reti, cluster e altre misure di cooperazione

La misura sulla cooperazione è profondamente rivista e potenziata rispetto al precedente periodo di programmazione e nella proposta regolamentare essa è finalizzata a stimolare l'innovazione e la divulgazione dei risultati di processi innovativi, che è condizione vincolante per il loro sostegno.

La novità più interessante rispetto al passato è la possibilità di prevedere molteplici forme di cooperazione. Ciò consentirà agli Stati membri di inserire nei contratti di partenariato e nei programmi strumenti specifici per rispondere a situazioni economiche e territoriali ben diversificate.

Il concetto di innovazione, infatti, è declinato in modo ampio ed estensivo rispetto alle forme di cooperazione possibili, ed articolato rispetto ai possibili soggetti coinvolti, così da rispondere a tutti gli obiettivi strategici del fondo: ambientali, di competitività e di riequilibrio territoriale.

Sono previste tre tipologie di cooperazione:

- la cooperazione tra operatori della filiera agroalimentare e del settore forestale, o tra altri soggetti che contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi e delle priorità della politica di sviluppo rurale, tra cui le organizzazioni interprofessionali;
- la creazione di strutture a grappolo (*cluster*) e di reti;
- la costituzione e la gestione dei gruppi operativi del PEI in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura.

Se il partenariato per l'innovazione in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura apre un capitolo nuovo, all'organizzazione di filiera, ai partenariati locali diversi dal LEADER e alle "strutture a grappolo" o *cluster*, potrebbero anche essere assimilati i distretti in agricoltura, accanto alle reti per l'innovazione che stanno già registrando una certa diffusione anche nel settore agroalimentare.

Questa considerazione, tuttavia, potrà acquistare un significato solo se sarà possibile superare l'attuale formulazione del terzo comma dell'articolo 36, che stabilisce che il sostegno previsto in questa misura «è concesso unicamente a cluster e reti di nuova costituzione o che intraprendono una nuova attività».

Tabella 5.1 - La misura per la cooperazione nel FEASR (art.36 c.2)

Obiettivi strategici	Le possibili forme di cooperazione
Competitività	(a) progetti pilota; (b) sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agroalimentare e in quello forestale; (d) cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la creazione di piattaforme logistiche a sostegno delle filiere corte e dei mercati locali; (e) attività promozionali a raggio locale connesse allo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali; (c) cooperazione tra piccoli operatori per organizzare processi di lavoro in comune e condividere impianti e risorse.
Ambiente	(f) azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi; (g) approcci collettivi ai progetti e alle pratiche ambientali in corso; (h) cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per la produzione sostenibile di biomasse da utilizzare nell'industria alimentare, nella produzione di energia e nei processi industriali. (j) stesura di piani di gestione forestale o di documenti equivalenti.
Territorio	(i) attuazione, segnatamente ad opera di partenariati pubblici-privati diversi dai GAL di LEADER, di strategie di sviluppo locale mirate ad una o più priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale.

Fonte: ns elaborazione

L'interpretazione restrittiva di questa clausola precluderebbe nuove possibilità. Un'interpretazione più ampia, invece, che ammettesse reti e cluster già istituiti ma che intraprendano **nuove progettualità**, potrebbe aprire un importante ventaglio di opportunità per supportare i processi di innovazione in agricoltura e nelle aree rurali nei prossimi anni.

Interessante è anche la ricca casistica (art.36 c.2) degli aspetti della cooperazione che potranno godere del sostegno del FEASR, che nella tabella 5.1 sono stati posti in relazione agli obiettivi strategici del Fondo: competitività, ambiente e territorio.

5.4.2 LEADER e i partenariati locali diversi da LEADER

Per i fini di questa ricerca è necessario evidenziare che tra le misure che possono beneficiare del sostegno (Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.) vi sono anche:

- le strategie di sviluppo locale operanti al di fuori del quadro di LEADER, con la partecipazione di attori pubblici e privati delle zone rurali e urbane, perché «a differenza dell'approccio LEADER, tali partenariati e strategie possono limitarsi ad un unico settore e/o a obiettivi di sviluppo relativamente specifici, (...)»;
- le filiere verticali e orizzontali e le organizzazioni interprofessionali.

Queste forme di cooperazione, in particolare, aprono a nuovi ragionamenti sulle prospettive di utilizzo delle forme di distrettualità in agricoltura nel nuovo quadro programmatico, in funzione degli obiettivi strategici proposti per la politica di sviluppo rurale.

Il riconoscimento dei partenariati pubblici-privati diversi dai GAL di LEADER, nel FEASR rappresenta una novità non inaspettata, se si considera che tale spunto era già emerso in fase di consultazione quando il Mipaaf⁷³ aveva manifestato la necessità, «*ferma rimanendo la validità dell'approccio LEADER, di assicurare un sostegno finanziario anche a forme di progettazione integrata di respiro più ampio*».

La forte polivalenza di questa misura è confermata dal fatto che è consentita anche la collaborazione tra partner di Stati membri diversi. Inoltre, la cooperazione può essere abbinata a progetti sostenuti da fondi diversi dal FEASR sullo stesso territorio, posto che gli Stati membri dovranno evitare ogni possibile cumulo con altri strumenti di sostegno nazionali o europei.

In sintesi, pur essendo carico di spunti stimolanti, il ragionamento sulle prospettive che possono aprirsi per la distrettualità in agricoltura nel quadro della politica di sviluppo rurale dei prossimi anni, è ancora condizionato da vincolanti aspetti tecnici e definitivi, visto che - in questa fase in cui i giochi sono ancora aperti - sarà la Commissione a «specificare le caratteristiche dei progetti pilota, dei *cluster*, delle reti, delle filiere corte e dei mercati locali che possono beneficiare del sostegno, nonché le condizioni per la concessione di quest'ultimo» e a fissare criteri demografici per la delimitazione della zona interessata da tali strategie e la portata esatta dei costi preparatori e di animazione da sostenere.

Come previsto, l'approccio LEADER è riproposto come metodo di riferimento per lo sviluppo locale dei territori rurali, perché si è rivelato confacente ai bisogni multisettoriali dello sviluppo rurale endogeno grazie alla sua impostazione bottom up. L'applicazione di LEADER sarà obbligatoria per tutti i programmi di sviluppo rurale, così il regolamento proposto introduce uno specifico sostegno anche attraverso il "kit di avviamento LEADER" per i gruppi che non hanno attuato LEADER nel periodo di programmazione precedente.

⁷³ Nell'aprile 2010 il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha presentato un proprio position paper in risposta alla consultazione sul futuro della politica di sviluppo rurale.

Come già in precedenza, i GAL possono svolgere attività di cooperazione sia interterritoriale (all'interno del medesimo Stato), sia transnazionale. A conferma della volontà di perseguire una migliore coordinazione e integrazione tra le azioni, è previsto che tra i partner, oltre ad altri gruppi di azione locale, possano figurare anche:

- un partenariato pubblico-privato su un territorio rurale impegnato nell'attuazione di una strategia di sviluppo locale all'interno o al di fuori dell'Unione;
- un partenariato pubblico-privato su un territorio non rurale impegnato nell'attuazione di una strategia di sviluppo locale.

Anche questa previsione apre interessanti prospettive per l'interazione tra soggetti diversi impegnati nella promozione dello sviluppo rurale delle zone rurali, in particolare per quanto può riguardare anche le interazioni con i distretti in agricoltura.

Inoltre, la previsione di collaborazione con partenariato di un territorio "non rurale", dunque urbano, apre nuove possibili percorsi di gestione di problematiche per le zone urbane e rurali, sulle quali molto è stato detto nel recente dibattito antecedente la riforma.

5.5 Dalle nuove opportunità ai possibili scenari

La riforma della politica europea, da cui discende il nuovo e più stringente inquadramento strategico delle politiche strutturali, segna importanti discontinuità rispetto al passato.

Migliorare la spesa è l'imperativo categorico di tutto il processo di riforma, per il permanere della recessione e per le complessive difficoltà di governance finanziaria dell'Unione, in cui matura l'attuale riflessione politica.

Quest'intento non fa che rafforzare orientamenti già presenti e richiamati anche dal Parlamento Europeo a conclusione della precedente legislatura (Parlamento Europeo, 2009) e in modo più strutturato e organico nel Rapporto Barca (Barca, 2009) che ha ispirato i principi della riforma:

- migliorare la qualità dei risultati conseguibili attraverso la spesa, portando i benefici più vicini ai cittadini europei;
- migliorare la capacità degli Stati Membri di spendere in modo efficiente, utilizzando pienamente le risorse disponibili così da conseguire risultati apprezzabili e tempestivi;
- potenziare l'efficienza dei Fondi europei attraverso un migliore coordinamento e integrazione delle politiche;
- rafforzare l'approccio territoriale delle politiche strutturali europee, portando al livello locale non solo la scala ultima di implementazione delle politiche, ma anche quella di progettazione delle strategie.
- innestare il supporto finanziario delle politiche (anche) sulle strategie locali per conseguire obiettivi europei. Ciò significa prendere in considerazione il livello locale, includendolo nel processo di programmazione multilivello, rifuggendo perciò dal rischio di disperdere inutilmente risorse in un *localismo* senza futuro (Ahner, 2009).

Così, salvo modifiche ancora possibili, la riforma delle politiche strutturali europee che sarà varata il prossimo anno è rilevante ai fini di questo esame del fenomeno distrettuale in agricoltura perché tutti i fondi strutturali:

- adottano il partenariato e la governance multilivello come principi metodologici comuni per l'implementazione di tutte le politiche strutturali riunite in un unico QSC;
- utilizzano uno strumento contrattuale, il contratto di partenariato, per impegnare ri-

- rispetto alla Commissione i soggetti coinvolti ai vari livelli in ciascuno stato Membro;
- pongono vincoli di risultato per l'accesso a una parte delle risorse acquisibili da ciascuno Stato Membro;
- considerano il livello locale come scala rilevante per l'attuazione degli interventi al fine di portare i risultati delle politiche vicino ai cittadini;
- individuano nei partenariati locali, definiti GAL anche al di fuori della metodologia LEADER, i nuovi soggetti per la progettazione a livello locale delle strategie da perseguire attraverso i fondi europei, per perseguire obiettivi europei.

Per i distretti in agricoltura italiani si apre un ventaglio di opportunità cui possono riferirsi scenari diversi:

- assimilare i distretti in agricoltura ai GAL diversi da quelli LEADER per consentire loro di elaborare e gestire strategie locali multi-fondo. La considerazione – qui riferibile alla metodologia distrettuale – che i distretti sono organizzazioni stabili dell'economia locale potrebbe aumentarne l'affidabilità;
- considerare la possibilità di includere i distretti in agricoltura nei benefici previsti per «reti e cluster». Questo percorso potrebbe incontrare un ostacolo nella previsione che essi debbano essere «di nuova costituzione». La volontà di valorizzare e sostenere il patrimonio della distrettualità italiana dovrebbe dunque essere focalizzato e percepito con tempestività e determinazione.

Cogliere queste nuove opportunità significherebbe mettere i distretti in una situazione del tutto nuova: poter accedere a finanziamenti programmati per il periodo europeo, così da dare stabilità e concretezza alle progettazioni locali.

Ma proprio quest'aspetto permetterebbe di superare alcuni punti di debolezza evidenziati e consentirebbe di:

- disporre di sistemi di monitoraggio e valutazione comuni e costanti nel medio periodo;
- usufruire dei risultati della valutazione e monitoraggio, per migliorare la distrettualità in agricoltura, analogamente a quanto fatto per LEADER;
- creare una rete di distretti, con la finalità di stimolare la cooperazione tra distretti in agricoltura.

Un'ultima considerazione deve essere fatta a proposito di distretti e reti. Come evidenziato, si tratta di strumenti diversi per metodologia, tempi, modi e spazi di realizzazione, ma entrambi concorrenti alla finalità dell'innovazione. Proprio la conoscenza delle specificità di ciascuno dovrebbe indurre a rendere entrambi questi strumenti disponibili per le imprese e i territori, anche nel quadro della programmazione del FEASR.

BIBLIOGRAFIA

- Adornato F. (a cura di) (2005), *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, Franco Angeli, Milano
- Aimone S., Cassibba L., Cominotti C., Lezzi R. (2006), *Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte*, in *Quaderni di ricerca*, Istituto di Ricerche Economico e Sociali del Piemonte (IRES), Torino
- Albisinni F. (2002), *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Quaderni dell'Istituto Giuridico, Università degli Studi della Tuscia, Facoltà di Economia, Viterbo
- Albisinni F. (2002), *Distretti e contratti di programma in agricoltura*, in *Trattato di diritto agrario* (a cura di L. Costato – A. Germanò – E. Rook Basile), Volume Primo, UTET, Torino
- Albisinni F. (2010), *Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto*, in *Agriregionieuropa*, n.20
- Albisinni F. (2011), *Prodotti agro-alimentari e distretti in agricoltura*, In: *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, (a cura di M. Goldoni – E. Sirsi) Giuffrè, Milano
- Angeli L. (2000), *L'atmosfera di Artimino e noi economisti agrari*, in *La Questione Agraria* n.3
- Arfini F., Belletti G., Marescotti A. (2010), *Prodotti tipici e denominazioni geografiche: strumenti di tutela e di valorizzazione*, Quaderni, Gruppo2013 - Roma
- Arfini F., Mancini M.C., Donati M. (a cura di) (2012), *Local agri-food systems in a global world. Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle
- Attila Jambor (2011), *Rural Development in the CAP post 2013*, International Agricultural policy, n. 1, Edizioni Informatore Agrario-INEA
- Aydalot, P. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, Paris
- Baldi L., Casati D. (2009), *Un distretto della quarta gamma? Il comparto che vende tempo libero*, in *Agriregionieuropa*, n. 16
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent report, DG REGIO, Bruxelles
- Becattini G. (2000), *"Distrettualità" fra industria e agricoltura*, Atti dell'Accademia dei Georgofili, settima Serie, VOL. XLVI, Firenze
- Becattini G. (2000), *"Distrettualità" fra industria e agricoltura*, in *La Questione Agraria* n.2
- Becattini G. (2001), *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, in *La Questione Agraria* n.1
- Becattini G., Bellandi M., De Propris Lisa (a cura di) (2009), *A Handbook of Industrial Districts*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA - USA

- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G., Sforzi F. (a cura di) (2001), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale*. Trasformazioni economiche dell'Italia contemporanea, Rosenberg & Sellier, Torino
- Becattini G., Omodei Zorini L. (2003), *Identità locali rurali e globalizzazione*, in *La Questione Agraria*, n. 1
- Belletti G., Marescotti A. (2007), *Il distretto come strumento di governance per lo sviluppo rurale*, In Rete Leader, *Leader e distretti rurali: sinergie e complementarità*, Biemmegraf Macerata
- Belletti G., Marescotti A. (2010), *Il distretto rurale*, In Pacciani A., Toccaceli D. (a cura di) *Le frontiere dello sviluppo rurale. L'economia grossetana tra filiere e territorio*, Franco Angeli, Milano
- Belletti G., Marescotti A., (2004), *Il distretto rurale: metafora organizzativa e strumento di governance*, in Hoffmann A. (a cura di), *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale: il caso del Parco dei Nebrodi*, Franco Angeli, Milano
- Carbone A., (2000), *Mobilità sociale e produzioni di "elite" in agricoltura*, in *La Questione Agraria*, n.2
- Carminati M.(2006), *La legislazione italiana e regionale sui distretti industriali: situazione ed evoluzione*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Vita e Pensiero, Milano
- Cavazzani A. Gaudio G., Sivini S. (2006), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, INEA, ESI, Napoli
- Cecchi C., Grando S., Sabatini F. (2008), *Campagne in sviluppo. Capitale sociale e comunità rurali in Europa*, Rosenberg & Sellier, Torino
- Chambon N., Mituța A.C., Șurubaru N. (2011), *The Common Strategic Framework and its Impact on Rural Development*, In *Notre Europe Policy Paper* n.50.
- Ciranni F. (2010), *Il contratto di rete* in *Il Notariato*, n.4
- CNEL (2007), *Distretti rurali ed agroalimentari di qualità: il manifesto di Matera alla luce delle nuove politiche di sviluppo rurale. Osservazioni e proposte*, Assemblea CNEL del 20 Marzo, Roma
- Comitato delle Regioni (2009), *Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello*, Parere d'iniziativa del Comitato delle Regioni, 80a sessione plenaria, Bruxelles
- Commission of the European Communities (1988), *The future of rural society*, COM(88/501) Commission Communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July, Bulletin of the European communities, Supplement 4/88, Bruxelles
- Commission of the European Communities (1993), *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper*, COM(93) 700, 5 December 1993, Bulletin of the European Communities, Supplement 6/93
- Commissione delle Comunità Europee (2001), *La governance europea. Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., Bruxelles
- Consolati L. (2003), *Distretti industriali e innovazione tecnologica*, Relazione per Audizione Camera dei Deputati, Roma

- Consolati L. (2007), *Piccole Imprese e Distretti Industriali. Politiche per lo Sviluppo in Italia e America latina* p.187-205 ,F. Angeli, Milano
- Conti L. (2005), *Le politiche distrettuali della Regione Piemonte* , In *Agriregionieuropa* Anno 1, n. 2
- Contò F., La Sala P. (2009), *Distrettualizzazione delle attività produttive nello scenario delle leggi finanziarie 2006-09 e del federalismo fiscale: l'esperienza dei Distretti agroalimentari di qualità*, Atti della XXX Conferenza scientifica annuale, AISRE, Firenze
- Contò F., La Sala P. (2011), *Approccio territoriale e sviluppo locale. Il programma di sviluppo del Distretto Agroalimentare di Qualità del Metapontino*, Franco Angeli, Milano
- Contò F., La Sala P., Papapietro P. (2010), *Identità, qualità e competitività dell'area del Polilino: un caso di filiera "atipica" agro-territoriale*, Atti della XXXI Conferenza scientifica annuale AISRE, Aosta
- Contò F., La Sala P., Papapietro P., Fiore M. (2011), *Fiscalità e agricoltura: nuovi strumenti per la competitività dei sistemi agroalimentari. Un modello di intervento in Basilicata*, Atti convegno SIEA, Benevento
- Corte dei Conti Europea (2010), *Attuazione dell'approccio LEADER per lo sviluppo rurale*, Relazione Speciale n° 5/2010 (IT), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo
- De Benedictis M. (2000), *Economia agraria e distrettualità* in *La Questione Agraria*, n.2
- De Castro P. (2010), *L'agricoltura europea e le nuove sfide globali*, Donzelli editore, Roma
- De Castro P., La Via G., Adinolfi F., Marangon F. (2011), *Il processo di riforma della Politica Agricola Comunitaria. Stato dell'arte e prospettive*, International Agricultural policy, n. 1, Edizioni Informatore Agrario-INEA
- De Filippis F. (2000), *Distrettualità e politica agraria*, *La Questione Agraria*, n.2
- De Filippis F. (a cura di) (2012), *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni, Gruppo 2013, Roma
- Di Iacovo F. (2011), *Governance dell'innovazione nelle aree rurali: un'analisi interpretativa del caso dell'agricoltura sociale*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Di Iacovo F. e Scarpellini P.(2006), *La governance delle aree rurali: una introduzione critica*, in Cavazzani A., Gaudio G., Sivini S., *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*
- Fazio V., Ricciardi A. (a cura di), (2008), *Il distretto della pesca di Mazara del Vallo. Una buona pratica di cooperazione tra aziende internazionali*, Franco Angeli, Milano
- Franco S, Pancino Barbara (2008), *Definizione e individuazione dei distretti biologici: alcune riflessioni introduttive*, in *Agriregionieuropa*, Anno 4, n. 12
- Garofoli G. (2006), *La governance delle politiche di sviluppo rurale* ,in *Agriregionieuropa*, Anno 2 n.6
- Garofoli G. (2011), *La "governance" dello sviluppo locale nelle Langhe*, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Goodwin M. (1998), *The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas*, In *Journal of rural studies*, 14 (1) p. 5-12

- Gulisano G. Marcianò C. (a cura di) (2008), *I distretti rurali in Calabria*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, Dipartimento di Scienze e tecnologie Agro-forestali e Ambientali, ed. Kalit
- Ahner D. (2009), *Local development fostering territorial cohesion*, International conference "Future of cohesion policy" Praga 26-27 march 2009, Atti.
- Hoffmann A. (a cura di) (2008), *I distretti rurali in Sicilia*, Università Di Palermo, Dipartimento di Economia dei Sistemi Agro-forestali, ed Fotograf, Palermo
- Hoffmann A. (2009), *Il modello delle politiche agricole* Franco Angeli, Milano
- Iacoponi L. (1988), *Distretto industriale marshalliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura*, in Rivista di Economia Agraria, n. 4
- Iacoponi L. (2000), *Distrettualità agricola: una difficile (e breve) navigazione tra opposti paradigmi economici*, in La Questione Agraria, n. 4
- Iacoponi L. (2002), *Dal distretto agricolo al distretto rurale*, in Valorosi F. (a cura di), *Lo sviluppo del sistema agricolo nell'economia post-industriale*, Franco Angeli, Milano
- Intesa-San Paolo (2011), *Economia e finanza dei distretti industriali*, Rapporto annuale – n. 4, Servizio Studi e Ricerche, Milano
- Istat- Irpet, (1989) *I mercati locali del lavoro*, a cura di F. Sforzi, Franco Angeli Milano
- Istituto per la promozione industriale (2008), *I distretti individuati dalle Regioni*, IPI, Roma
- Jambes, J-P (2001), *Territories apprenants*, LHarmattan, Paris
- Jessop R. (2006), *Governance, fallimenti della governance e meta-governance*, in Cavazzani A., Gaudio G., S. Sivini, *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*
- Jouen M. (2012), *Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise*, In Notre Europe Policy Paper n.52,
- Klein J-L, Harrison D. (2010), *L'innovation sociale*, Presse de L'univeristé du Québec, La Delta I, Québec
- Lizzi R. (2009), *La sfida della governance nella politica di sviluppo rurale* in Agriregionieuropa Anno 5, n.16
- Mantino F. (2008), *Lo sviluppo rurale in Europa. Politiche, istituzioni e attori locali dagli anni '70 ad oggi*, Edagricole, Bologna
- Mantino F. (2011), *Developing a territorial approach for the CAP. A discussion paper*, IEEP
- Mantino F. (2012), *Les propositions de l'UE pour le développement rural après 2013 : le bon compromis entre innovation et conservatisme?*, in Les brefs de Notre Europe, n. 31
- Masini S. (2001), *Dall'impresa al distretto: per una lettura territoriale dello sviluppo dell'agricoltura*, Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente, anno X, n. 9/10
- Monteleone A. (2006), *La sfida delle nuove politiche di sviluppo rurale dell'Unione Europea* in La Questione Agraria, n. 2
- Montesor E., Pecci F., Pontarollo N. (2011), *Distretti agroalimentari di qualità e processi di governance locale: due regioni a confronto* in Agriregionieuropa, Anno 7, n. 24
- OECD (2006), *The new rural paradigm: policies and governance*, OECD Publications, Paris

- Osservatorio Europeo Leader (1999), *La valutazione del valore aggiunto nell'approccio LEADER. Innovazione in ambiente rurale*. Fascicolo n. 4,
- Osservatorio Nazionale Distretti italiani (2011), *Il Rapporto*, Roma
- Pacciani A. (1997), *Il progetto "Maremma Distretto Rurale d'Europa"*, Atti dell'Accademia dei Georgofili, Anno 1997, vol XLIV, Industrie Grafiche Fiorentine, Firenze
- Pacciani A. (2002), *Il Distretto rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, Atti dell'Accademia dei Georgofili, Anno 2002, settima serie, Vol. XLIX, Industrie Grafiche Fiorentine, Firenze
- Pacciani A. (2002), *Funzioni sociali dell'agricoltura e nuovi strumenti di intervento pubblico*, XXXIX Convegno SIDEA, "Nuove tipologie dell'impresa nell'agricoltura italiana", 12-13 settembre, Firenze
- Pacciani A. (2003), *La Maremma Distretto Rurale: un nuovo modello di sviluppo nella consapevolezza della propria identità*, Editrice Il mio Amico Grosseto
- Pacciani A. (2010), *Governance dello sviluppo rurale a livello locale: quali prospettive dall'esperienza distrettuale* in *Agriregionieuropa*, Anno 6 n. 20
- Pacciani A. Toccaceli D. (a cura di) (2010), *Le frontiere dello sviluppo rurale. L'economia grossetana tra filiere e territorio*, Franco Angeli, Milano
- Pacciani A. Toccaceli D. (2012), *Territorio, imprese e istituzioni nella PAC oltre il 2013: l'agricoltura grossetana di fronte a nuovi scenari*, Atti dell'Accademia dei Georgofili, Anno 2010, Serie VIII – Vol. 7, Tomo II, Industrie Grafiche Fiorentine, Firenze
- Pareglio S. (2007), *Agricoltura e Sviluppo Rurale e Politica regionale dell'Unione Europea. Profili concorrenti nella programmazione e nella pianificazione dei territori rurali*, Franco Angeli, Milano
- Pasca Raymondo M. (2007), *Quale futuro per le politiche di coesione e di sviluppo rurale?* in *Agriregionieuropa*, Anno 3 n. 11
- Pasca Raymondo M. (2011), *Il futuro dell'agricoltura europea: un ruolo unico e insostituibile*, Prolusione al 258° anno accademico, Accademia dei Georgofili, Firenze
- Pesce A. (2009), *Sistemi e strumenti per rafforzare la competitività nell'agro-alimentare*. Quaderni ReteLeader, INEA.
- Regione Abruzzo, Agenzia Regionale Servizi Sviluppo Agricolo (1999), *Il distretto agroindustriale della Marsica*, Grafiche Di Censo, Avezzano
- Rete LEADER (2007), *LEADER e distretti rurali*, Working Paper INEA, Biemmegraf, Macerata.
- Rete Rurale Nazionale (2010), *L'esperienza dei distretti rurali ed agroalimentari in Calabria. Evoluzione normativa ed iniziative proposte per un nuovo modello di governance e di sviluppo delle aree rurali*, Rete Rurale Nazionale 2007.2013 – Italia, Roma
- Schmiedemberg C. (2010), *Evaluation of Cluster Policy: a methodological overview*, in *Evaluation* vol.16 nr.4.
- Secco L., Da Re R., Pettenella D., Cesaro L. (2010), *La valutazione della qualità della governance partecipativa in ambito rurale*, *Agriregionieuropa* anno 6, n.23

- Segatori R. (2007), *Governance e politicITÀ in: Segatori R. (a cura di) Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*, Vol. II, Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica,
- Sforzi F. (1987), *L'identificazione spaziale*, in Becattini G. (ed.) - Mercato e forze locali: il distretto industriale, Il Mulino, Bologna
- Sforzi F., Mancini F.C. (2012), *A Reinterpretation of the Agri Food System and its Spatial Dynamics through the Industrial Districts* in Arfini F., Mancini M.C., Donati M., (a cura di), *Local agri-food systems in a global world. Market, Social and Environmental Challenges*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle
- Sotte F. (2012), *La politica di sviluppo rurale* in De Filippis F. (a cura di), *La nuova PAC 2014-2020. Un'analisi delle proposte della Commissione*, Quaderni, gruppo 2013, Roma
- Spampinato D. (2009), *Analisi tecnico-economica dei distretti agroindustriali rilevanti in Sicilia*, in Basile F., Foti V.T., Spampinato D., Timpanaro G. *Nuovi strumenti di governance per lo sviluppo del sistema agroalimentare e delle aree rurali alla luce dell'evoluzione delle politiche agricole comunitarie e nazionali*, Università degli studi di Catania
- Spampinato D., Timpanaro G. (2012), *La competitività dei sistemi produttivi territoriali in Sicilia: alcuni casi studio per un'analisi dei distretti agroalimentari* in *Economia e Diritto Agroalimentare* n.1
- Tarangioli S. (2006), *I distretti rurali e agroalimentari di qualità* in Bollettino dell'Osservatorio Politiche Strutturali, n. 24, INEA Roma
- Tarangioli S. (2008), *Rural and quality food districts as governance instruments: the Italian experience*. WP presentato alla Conferenza Europea Europe's rural areas in action. Facing the challenges of tomorrow. Cipro, 16-17 ottobre
- Tarangioli S. (2010), *I contratti di filiera*, in Storti D., Zumpano C. *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Il quadro degli interventi. Rapporto 2008-2009*, INEA-OPS
- Tarangioli S. (2011), *La progettazione integrata nelle colline del Medio Friuli* in Seminario Nazionale su: Politiche, istituzioni e sviluppo rurale: come migliorare i processi di governance, Rete Rurale Nazionale, Roma
- Tocaceli D. (2006), *Il Distretto rurale della Maremma: 1996-2006. Come si forma un Distretto rurale*, in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 6
- Tocaceli D. (2010a), *Le nuove relazioni tra città e campagna: l'anello di congiunzione delle politiche territoriali?*, in *Agriregionieuropa*, Anno 6, n.20
- Tocaceli D. (2010b), *Lo sviluppo rurale dopo il 2013: imprese competitive in territori competitivi* in *Mondo Agricolo* n. 5

APPENDICE

**SCHEDE DI ANALISI DELLA NORMATIVA
REGIONALE SUI DISTRETTI**

DISTRETTI RURALI E AGROALIMENTARI DI QUALITÀ

Regione Liguria

Legge regionale nr. 42/2001 “Istituzione del distretto florovivaistico del Ponente ligure”

Finalità

La Liguria è stata la prima Regione a dare attuazione al D. Lgs. 228/2001, con la L. R. 42/2001 che nasce attorno alla finalità univoca di valorizzare e sostenere “la filiera del florovivaismo costituita dalla produzione, confezionamento, commercializzazione, distribuzione e promozione dei prodotti del comparto” (art. 1).

Definizione

Il legislatore ligure per istituire il distretto florovivaistico di Ponente (art.2), “ai sensi” della richiamata legge nazionale lo qualifica come agricolo, tuttavia senza offrire ulteriori spiegazioni circa il rapporto con le tipologie di distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Individuazione

La legge individua direttamente il distretto agricolo florovivaistico nei territori delle province di Imperia e Savona, territori in cui è significativa la presenza di:

- superficie agraria dedicata al florovivaismo;
- imprese agricole, commerciali e artigiane impegnate nella filiera florovivaistica;
- centri e strutture per la ricerca, dimostrazione, assistenza tecnica, formazione professionale rivolti agli addetti della filiera;
- attività locali a sostegno del processo d’innovazione tecnologica e organizzativa delle imprese della filiera;
- realtà organizzative tra operatori della filiera.

Perciò, gli elementi qualificanti i territori da ricomprendere nel Distretto sono adatti a descrivere la filiera stessa.

Organizzazione

Il **Comitato di distretto**, istituito dalla Giunta regionale, è composto da ventuno *esperti* nominati in rappresentanza di una lunga lista di soggetti sia pubblici – riferibili ai territori interessati - sia privati, riferibili non solo alle organizzazioni dei Produttori, ma anche a categorie rappresentanti delle diverse fasi della filiera, come il Mercato dei fiori di Sanremo, gli esportatori di fiori, l’Istituto regionale per la floricoltura, o le imprese artigiane del settore impiantistico e strutture, per citarne solo alcuni.

Il Comitato elegge al proprio interno il Presidente, il Vicepresidente e il Consiglio direttivo (art.3 comma 4) e svolge funzioni di governance poiché «*sede di confronto tra le istituzioni locali e i soggetti pubblici e privati operanti nella filiera sulle politiche del florovivaismo*» (art.4). Al Comitato spetta l’elaborazione del Programma di Distretto, ma ha anche facoltà di presentare proposte alla Giunta sulle politiche di comparto e di porsi come interlocutore per le amministrazioni locali per definire programmi di interesse per il comparto, il Comitato ha inoltre lo scopo di favorire la conoscenza e il più ampio utilizzo degli strumenti di sostegno al florovivaismo.

Progettazione

Il Programma di distretto

Il legislatore regionale definisce le principali tipologie di obiettivi e interventi che caratterizzano il Programma di Distretto circoscrivendole all'ambito delle iniziative a supporto della filiera o sue specifiche fasi, con azioni di innovazione e qualificazione:

- le azioni tese all'introduzione nelle imprese della filiera delle innovazioni di prodotto e di processo fornite dalla più moderna tecnologia;
- la creazione e l'ampliamento di servizi d'assistenza tecnica, divulgazione e informazione nonché di promozione e marketing;
- l'introduzione di sistemi di certificazione riconosciuti a livello internazionale;
- ogni altra iniziativa finalizzata allo sviluppo di singoli segmenti e dell'insieme della filiera florovivaistica.

Il Programma di attività è elaborato dal Comitato di distretto e approvato dalla Giunta regionale ed ha durata triennale.

Finanziamento

Le caratteristiche attribuite alle modalità di finanziamento delle iniziative del Programma, confermano la volontà della Regione di imprimere al distretto la funzione di supportare la diffusione di processi di innovazione, come già si evince dalla specifica delle tipologie di obiettivi e interventi. La legge finanzia direttamente solo studi e progettazioni inerenti gli obiettivi e gli interventi del Programma (nella misura massima del 50% e per un importo massimo di 100 mila euro ciascuno), ma può realizzare progettazioni anche direttamente o attraverso propri Enti strumentali, garantendo la completa copertura del costo. Le modalità di finanziamento sono stabilite dalla Giunta Regionale, sentito il Comitato di distretto. Gli interventi conseguenti agli studi finanziati, potranno trovare finanziamento in altri programmi comunitari, nazionali o regionali.

Possono beneficiare dei contributi: imprenditori singoli o associati, centri di ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica, associazioni e consorzi di tutela e valorizzazione del prodotto, enti locali e camere di commercio, nonché consorzi e società miste fra questi soggetti.

Le spese di funzionamento del distretto, stabilite dal Comitato di distretto, sono partecipate dai soggetti aderenti al distretto, posto che per il primo anno la Regione partecipa, con un contributo pari all'ottanta per cento della spesa (con un massimale di 100 mila euro, quota che sarà progressivamente ridotta del 20 per cento annuale) così da assicurarne lo start up.

Monitoraggio

Il Comitato di distretto riferisce annualmente alla Regione circa l'attuazione del programma e sugli obiettivi raggiunti. A tale relazione deve essere data adeguata pubblicità.

Regione Piemonte

Evoluzione della legislazione regionale sui distretti rurali e agroalimentari di qualità

La Regione Piemonte ha non solo anticipato la legge nazionale, ma con le sue leggi promulgate nell'arco di oltre un decennio ha tracciato un interessante percorso evolutivo quanto all'interpretazione e all'utilizzo dello strumento distrettuale in agricoltura.

Già dalla metà degli anni '90, il Piemonte annovera una significativa produzione normativa e alcune esperienze ante legem (Cassibba, 2009) infatti già la L. R. n. 95/1995¹ offre una prima definizione dei distretti agroindustriali (art.2 c.3) quali *sistemi territoriali caratterizzati dalla presenza consistente di una produzione agricola specializzata e da una rilevante integrazione con le attività di trasformazione e commercializzazione e con le altre componenti della filiera* e prospetta la possibilità di realizzare piani di distretto agroindustriale.

Con la L. R. 20/1999² la previsione di uno specifico strumento distrettuale, i distretti del vino, è inserita nell'ambito di una legge finalizzata alla valorizzazione del comparto vitivinicolo, per giocarvi un ruolo centrale e innovativo.

La Giunta Regionale aveva riconosciuto il *Distretto floricolo del Lago Maggiore*, con la deliberazione della Giunta Regionale, 3 aprile 2002³, facendo diretto riferimento alla norma nazionale, demandando poi alle Province di Novara e del Verbano Cusio Ossola il compito di delimitare il territorio distrettuale. Tale iniziativa intendeva rispondere a una forte richiesta da parte degli operatori del settore in quei territori. Questo distretto è stato di nuovo riconosciuto ai sensi della L. R. 26/2003, possedendo già i requisiti previsti dalla nuova legge.

La legge 29/2008 introduce alcune importanti novità e abroga le due precedenti norme del 1999 e del 2003, dandone la sintesi e l'attualizzazione di un decennio di esperienze sui Distretti rurali e agroalimentari di qualità.

In particolare, si provvede⁴ a ridefinire tutti i distretti già individuati o costituiti con la normativa precedente, nonché a regolarne *ex novo* il funzionamento allineandolo ai distretti di nuova individuazione. Le norme transitorie, infine, assicurano la continuità e la coerenza tra quanto in precedenza costituito e avviato e quanto disposto dalla nuova legge.

Rispetto alle norme antecedenti, in particolare rispetto alla legge del 2003, occorre rilevare che la spinta al decentramento amministrativo si è esaurita, infatti, il ruolo delle Province si depotenzia a favore di una istituzionalizzazione delle forme di concertazione, palesate dalla definizione dei Tavoli di concertazione e della loro composizione all'interno della legge stessa. I Tavoli sono chiamati a interloquire direttamente con l'assessore regionale competente, a denotare una ripresa di ruolo più incisivo da parte della Regione stessa.

1 Rubricata Interventi regionali per lo sviluppo del sistema agroindustriale piemontese

2 Così rubricata: "Disciplina dei distretti dei vini e delle strade del vino del Piemonte. Modifiche della L. R.12 maggio 1980, n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)".

3 N. 37-5721 "D. Lgs. 228/01 - Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma articolo 7, legge n. 57/01- art. 13, comma 3 - Individuazione del Distretto floricolo del Lago Maggiore"

4 Con il disposto delle "Istruzioni attuative per l'applicazione della legge regionale 9 ottobre 2008 n. 29 (ex art.13)" approvate con Deliberazione della Giunta Regionale 28 settembre 2009, n. 56-12247

Esperienze antecedenti il 2001 Legge regionale nr. 20/1999 “I distretti del vino”

Finalità

Con la L. R. 20/1995 il distretto del vino, è introdotto come strumento per valorizza il comparto vitivinicolo.

Definizione

I distretti dei vini “sono costituiti dall’insieme dei territori collinari e montani omogenei delle aree indicate nel comma 2, caratterizzati dalla coltivazione della vite e da una consistente presenza di attività indotte e connesse alla viticoltura, al turismo ed all’eno-gastronomia, nonché da un sistema di relazioni tra le suddette attività e i fenomeni culturali, le tradizioni, il paesaggio e le risorse umane” (art.2 c.1).

Quanto alla finalità e alle caratteristiche specifiche della norma, si devono rilevare:

L’approccio integrato e territoriale: il legislatore anziché valorizzare la produzione vitivinicola unicamente con azioni di supporto alla trasformazione e commercializzazione, sceglie di sostenere azioni intese a valorizzare complessivamente le produzioni insieme ai loro territori e ai loro valori territoriali come il paesaggio, la cultura e le tradizioni, le risorse umane e l’immagine del territorio.

Al distretto del vino è attribuito il ruolo di strumento di governance locale, volto a gestire sia aspetti di filiera sia di coordinamento intersettoriale e territoriale. Infatti il distretto del vino è incaricato, tra l’altro, della definizione del disciplinare delle strade del vino (art.13), come pure di coordinare le manifestazioni locali a carattere enogastronomico, nonché di costituire “strutture e sedi di iniziative enoiche” anche al di fuori della propria area, essendo ovviamente destinate alle “città e ai luoghi di maggiore frequentazione”.

Anticipando il D. Lgs. 228/2001, che porrà una netta separazione tra distretti rurali e agroalimentari di qualità, questa prima tipologia di distretto del vino tende piuttosto a integrare quelle che saranno le caratteristiche del distretto rurale con quelle del distretto agroalimentare di qualità, in una strategia allora innovativa per approccio e contenuti e tutt’oggi interessante.

Individuazione

La legge identifica e istituisce i due distretti del vino regionali:

- il Distretto Langhe, Roero e Monferrato, comprendente i territori delle Province di Asti, di Alessandria e di Cuneo inclusi nelle zone a vini DOC. e DOCG., nonché i territori delle stesse Province in cui siano presenti produzioni viticole storiche ed i territori vitivinicoli della Provincia di Torino contigui all’area sopra definita;
- il Distretto Canavese, Coste della Sesia, Colline novaresi, costituito dai territori inclusi nelle zone a DOC delle Province di Torino, esclusi quelli aggregati al Distretto Langhe, Roero e Monferrato, di Biella, di Vercelli e di Novara, nonché altri territori di dette Province e del Verbano Cusio Ossola in cui siano presenti produzioni viticole storiche.

L’unico criterio oggettivo per la selezione dei territori è la presenza di produzioni DOC e DOCG.

5 Così rubricata: “Disciplina dei distretti dei vini e delle strade del vino del Piemonte. Modifiche della L. R.12 maggio 1980, n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)”.

Alle Province identificate spetta il compito di individuare i comuni da inserire nell'area distrettuale. La delimitazione territoriale dei distretti è disposta dalla Giunta Regionale (art.2 c.6).

Organizzazione

Il distretto è definito come *“un insieme di territori”* e l'art. 6 recita semplicemente: *“il distretto è dotato di un Consiglio che definisce la propria sede e il proprio regolamento”*, senza che sia prevista l'assunzione di una forma giuridica.

Le funzioni operative del distretto del vino sono attribuite al Comitato di distretto, composto da 12 membri eletti tra i componenti il Consiglio. È inoltre prevista l'organizzazione di una Conferenza annuale del distretto con finalità di indirizzo generale.

Merita di essere annotata la composizione del Consiglio di distretto che è estremamente ampia e include una lunga lista di rappresentanti di soggetti pubblici e privati, rappresentanti sia il comparto sia il territorio.

Progettazione

Il Piano di distretto, oltre all'analisi del contesto socio-economico e produttivo, raccoglie l'insieme delle iniziative da finanziare, con indicazione dei tempi e dei soggetti attuatori (tra i quali non compaiono le singole imprese), come specificati dalla norma. Si tratta, dunque, di un piano pluriennale di interventi, da realizzare mediante programmi annuali di attuazione.

Il Piano ha un dichiarato carattere intersettoriale poiché contempla molteplici finalità riferibili sia all'organizzazione della produzione e della commercializzazione, sia alla valorizzazione di risorse territoriali, a promuovere l'integrazione intersettoriale, e a realizzare specifici interventi per le strade del vino.

Il Piano è approvato dal Consiglio di distretto e dalla Giunta Regionale, previo parere della competente Commissione Consiliare.

Finanziamento

Le azioni previste nel Piano godono di specifiche misure di sostegno da parte della Regione e/o delle Province, secondo specifiche previsioni. Le fonti finanziarie hanno origine diversificata, com'è logico aspettarsi dalla natura plurima degli interventi contemplati. Le Province contribuiscono a sostenere i distretti anche attraverso l'obbligo di fornire ai loro Consigli una sede e l'organico tecnico-amministrativo, oneri la cui metà è sostenuta direttamente dalla Regione.

Possono beneficiare dei contributi: imprenditori singoli o associati, centri di ricerca, sperimentazione e assistenza tecnica, associazioni e consorzi di tutela e valorizzazione del prodotto, enti locali e camere di commercio, nonché consorzi e società miste fra questi soggetti.

Monitoraggio

Il monitoraggio è espressamente previsto e consiste nella trasmissione di una relazione annuale da parte del Consiglio di distretto alla Giunta Regionale, che provvede poi a riferire al Consiglio Regionale sullo stato di attuazione della legge.

Legge Regionale NR.26/2003 “Istituzione dei distretti rurali e dei distretti Agroalimentari di qualità”

Finalità

La legge regionale del 2003⁶, rappresenta il primo riferimento normativo esplicito di attuazione della norma nazionale, benché si inserisca in un quadro già assai ricco e composito sia dal punto di vista delle esperienze realizzate che della produzione normativa.

Definizione

La definizione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità ricalca quelle offerte dall'art.13 del D. Lgs. 228/2001. Il legislatore regionale introduce un prodotto dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità i progetti d'innovazione che sono «le iniziative aziendali, o di servizio, finalizzate ad accrescere l'interrelazione produttiva ed economica tra le imprese del distretto e tra queste ed il territorio, sentita la Commissione consiliare competente». Non si tratta dunque di una terza categoria di distretti, ma di una tipologia di progetti e iniziative che dovranno essere inseriti nei piani di distretto, a significare il valore innovativo riconosciuto a questo strumento.

Individuazione

Il legislatore elabora indicatori specifici per ciascuna tipologia di distretto

Distretti rurali

Ruralità e omogeneità del territorio

- 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;
- integrazione multisetoriale;
- 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;
- presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori.

Integrazione con il territorio

- integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici;
- disponibilità di 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.

Innovazione

Una parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale e' soddisfatta dall'offerta locale.

⁶ Completata dalla DGR n. 33-13542 del 4.10.2004 “Legge regionale 13 ottobre 2003, n. 26, Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità. Istruzioni di applicazione della legge” e dalla successiva Determinazione 18 gennaio 2005 n. 11 “Linee-guida per l'individuazione dei Distretti Agroalimentari di Qualità e considerazioni relative ai Distretti Rurali”.

Governance

Le istituzioni locali devono essere interessate alla realtà distrettuale ed a stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e con quelle di altri settori locali.

Sovrapposizione con l'iniziativa LEADER+

Nelle linee-guida per l'individuazione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità è stata rinviata l'attuazione dei distretti rurali «per non sovrapporsi» alla realizzazione del programma in corso di svolgimento. La possibile sovrapposizione è stata valutata:

- rispetto ai territori - aree rurali e montane - che avrebbero dovuto essere coinvolti nell'attivazione dei distretti rurali,
- rispetto alla possibile coincidenza dei contenuti strategici dei Piani di sviluppo locale dei GAL,
- rispetto all'approccio dal basso.

L'individuazione dei distretti rurali è stata rimandata al periodo di programmazione 2007/13, ritenendo che «proprio la conclusione del Programma Leader Plus potrà fornire preziosi elementi di esperienza da utilizzare nell'attivazione dei Distretti Rurali».

Distretti agroalimentari di qualità

Qualità delle produzioni

L'area deve essere caratterizzata da una o più produzioni agroalimentari merceologicamente omogenee e tali produzioni devono essere significative nel panorama regionale

Integrazione di filiera

Si deve rinvenire nell'area un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole e agroalimentari.

Integrazione con il territorio

Si devono poter rilevare aspetti di *integrazione tra produzione e fenomeni culturali e turistici*, giacché nel territorio di riferimento devono essere presenti aziende agrituristiche o circuiti turistici enogastronomici, legati alla produzioni tipiche del distretto.

Innovazione

Presenza nel territorio di istituti di ricerca o centri di formazione che collaborino stabilmente con la rete organizzativa delle imprese agricole o alimentari;

Governance

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.

Compatibilità dei distretti già istituiti

- il Distretto floricolo ha caratteristiche compatibili con la L. R. 26/2003,
- i due distretti del vino istituiti con la L. R. 20/1999 non sono invece compatibili. Il chiarimento dei termini di compatibilità tra le due norme sarà realizzato con la successiva L. R. 29/2008.

Competenze

Il compito d'individuazione dei distretti è assegnato alla Giunta Regionale, acquisito il parere della Commissione consiliare competente, su proposta delle Province interessate. Le linee-guida rimarcano che la proposta di delimitazione di un distretto agroalimentare di qualità deve essere accompagnata anche da un "*protocollo d'intesa sottoscritto dalle rap-*

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

Organizzazione

Del funzionamento dei distretti sono interamente incaricate le Province, con l'impegno di garantire l'ampio coinvolgimento degli attori locali. Infatti, è prevista la costituzione di un Tavolo di partecipazione di tutte le istituzioni locali e delle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale. È posta grande enfasi sul ruolo del Tavolo di partecipazione nella fase di elaborazione del Piano di distretto, giacché "a parità di altre condizioni, il rafforzamento dell'identità e della competitività del distretto dipenderà, oltre che dai percorsi di sviluppo individuati in sede di piano, dalla capacità degli agenti distrettuali (imprese, enti pubblici e società locale) di ristrutturare i modelli di comportamento in modo concertato, con ciò contribuendo alla riorganizzazione del distretto". Il Tavolo vuole rispondere all'esigenza di svolgere la fase di progettazione attraverso il metodo della concertazione, con ciò migliorando e razionalizzando il ruolo attribuito al Consiglio di Distretto nella precedente legge.

Progettazione

I progetti d'innovazione definiti all'art. 2 sono elemento caratteristico delle politiche di distretto. I piani di distretto (art.8), che individuano i progetti innovativi, soggetti attuatori e modalità di finanziamento, sono attuati mediante l'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata.

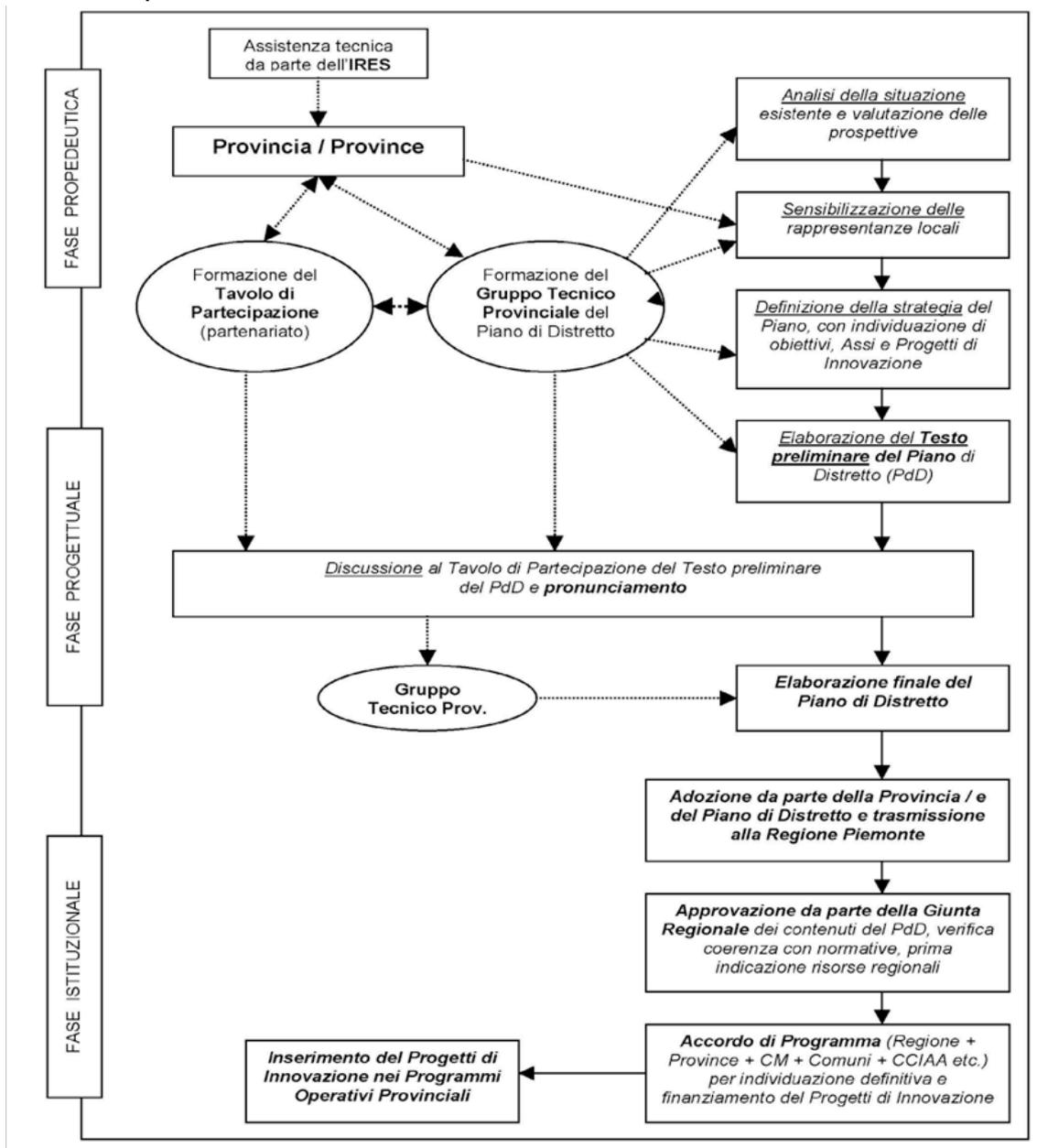
Le linee guida, riguardo alla formazione del Piano di distretto, sottolineano che il rispetto del metodo "dal basso" (bottom-up) che il legislatore ha attribuito alla programmazione distrettuale comporta di conseguenza che lo schema metodologico proposto non sia prescrittivo, e danno attuazione alla pianificazione "dal basso" codificando la costituzione di Tavoli di partecipazione che dovranno interagire con i gruppi tecnici, ma rinforzano ancora tale principio aggiungendo che "pervenire alla realizzazione di Tavoli dialoganti e cooperativi costituisce non tanto una pre-condizione per il successo di un'operazione di sviluppo locale, bensì uno degli obiettivi del processo stesso di pianificazione".

I soggetti incaricati della redazione del piano sono le Province nelle quali siano presenti realtà distrettuali. Nel caso di territori che insistono su più Province, le stesse indicano la Provincia capofila, che di norma è quella maggiormente caratterizzata dalla produzione tipica del territorio. I piani presentati dalle Province sono approvati dalla Giunta Regionale, sentita la competente Commissione Consiliare ed hanno validità triennale.

Finanziamento

Tutte le azioni del Piano devono essere accompagnate dall'individuazione degli specifici strumenti per il loro finanziamento, tuttavia è espressamente previsto (art.8 c.2) che "*i progetti d'innovazione possono essere cofinanziati con risorse regionali aggiuntive*", effettivamente previste dalla determinazione dirigenziale n. 349 del 29/11/2004, che ha destinato euro 715.000 da ripartire equamente tra le quattro realtà organizzative distrettuali che si andavano profilando: Distretto della frutta (Province di Torino e di Cuneo); Distretto del riso, (Province di Vercelli, Novara, Biella, Alessandria); Distretto orticolo (Provincia di Alessandria); Distretto floricolo (Province di Novara, Verbano-Cusio Ossola, Biella).

Schema 1 - procedure di formulazione del Piano di DAQ



Monitoraggio

Il monitoraggio sulle attività svolte e sull'attuazione del piano di distretto è conferito alle Province, che riferiscono annualmente alla Giunta Regionale riguardo all'attività svolta. Nella consapevolezza della necessità di valutare correttamente gli esiti dell'applicazione del Piano di Distretto le linee-guida rimarcano che "La strutturazione del Piano attraverso obiettivi ed indicatori nasce anche per tenere conto di tale esigenza".

Legge regionale nr. 29/2008 “Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità e modifiche della legge regionale 12 maggio 1980, n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)”

Finalità

La finalità dichiarata della legge è la «programmazione integrata delle politiche rurali, agricole ed agroindustriali, in stretta connessione con i piani dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità», dunque, a dieci anni dalle prime sperimentazioni, la Regione Piemonte riprende con convinzione la strada di integrare la distrettualità in agricoltura nel quadro della programmazione regionale, con ciò differenziandosi rispetto alla legge del 2003, la cui finalità era circoscritta a promuovere “*il consolidamento e lo sviluppo di sistemi produttivi locali*”.

Definizione

Con riferimento alla gestione di problematiche locali è, dunque, introdotta ex novo la possibilità di istituire aggregazioni distrettuali *temporanee e flessibili*, collegate a specifici progetti, che possono eventualmente evolvere verso la formalizzazione del percorso.

La definizione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità è di nuovo identica a quella data dal D. Lgs. 228/2001. Mentre scompare la definizione dei progetti d’innovazione, è invece introdotta la possibilità di istituire “*distretti sperimentali*” che sono definiti come “*la possibilità per i soggetti pubblici e privati di proporre, in via sperimentale, aggregazioni distrettuali temporanee e flessibili su economie territoriali non significative a livello regionale, con relative forme e modalità costitutive*”, con ciò prefigurando la possibilità di “spingere” l’uso del distretto anche nella gestione di situazioni “*locali*” e “non significative a livello regionale.”

Tra le novità più interessanti, le nuove norme introducono la possibilità di assimilare ai distretti agroalimentari di qualità i distretti connotati da produzioni biologiche, nonché quelli no food che, come chiariscono bene le Istruzioni attuative, sono proposti soprattutto per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ma è anche prevista la possibilità di costituire come distretti rurali i distretti del legno di interesse locale.

L’introdotta possibilità di costituire distretti rurali nelle aree urbane-rurali che non hanno i caratteri propri della ruralità ma problematiche specifiche ed emergenti, indica una forte volontà di attualizzare questo strumento, pur nell’alveo del D. Lgs. 228/2001.

Individuazione

Le nuove indicazioni non alterano i criteri di individuazione dei distretti agroalimentari di qualità fino al punto di dover modificare la definizione territoriale di quelli già individuati, in quanto «Resta ferma l’individuazione dei territori dei distretti agroalimentari di qualità, definita sulla base della legge regionale n. 26/2003, sono introdotti i requisiti di seguito riportati»:

Distretti rurali

Ruralità e omogeneità del territorio

È richiesto il possesso di «un’identità storica e paesaggistica omogenea del territorio, determinata anche dalle scelte colturali delle imprese agricole e del patrimonio rurale».

Governance

Questo requisito è significativamente modificato, prevedendo «l'esistenza di rapporti di tipo collaborativo tra le istituzioni locali, le imprese agricole nonché le imprese di altri settori locali, anche sotto forma di convenzioni» e non più che «le istituzioni locali sono interessate alla realtà distrettuale», essendo mutato il ruolo delle amministrazioni decentrate nel disegno normativo.

LEADER

L'individuazione dei distretti rurali è rinviata al termine del periodo di programmazione 2007/2013, ribadendo la considerazione che i distretti rurali in Piemonte dovrebbero interessare soprattutto i territori montani e rurali già coinvolti nella programmazione LEADER per il periodo 2007/13.

Distretti agroalimentari di qualità

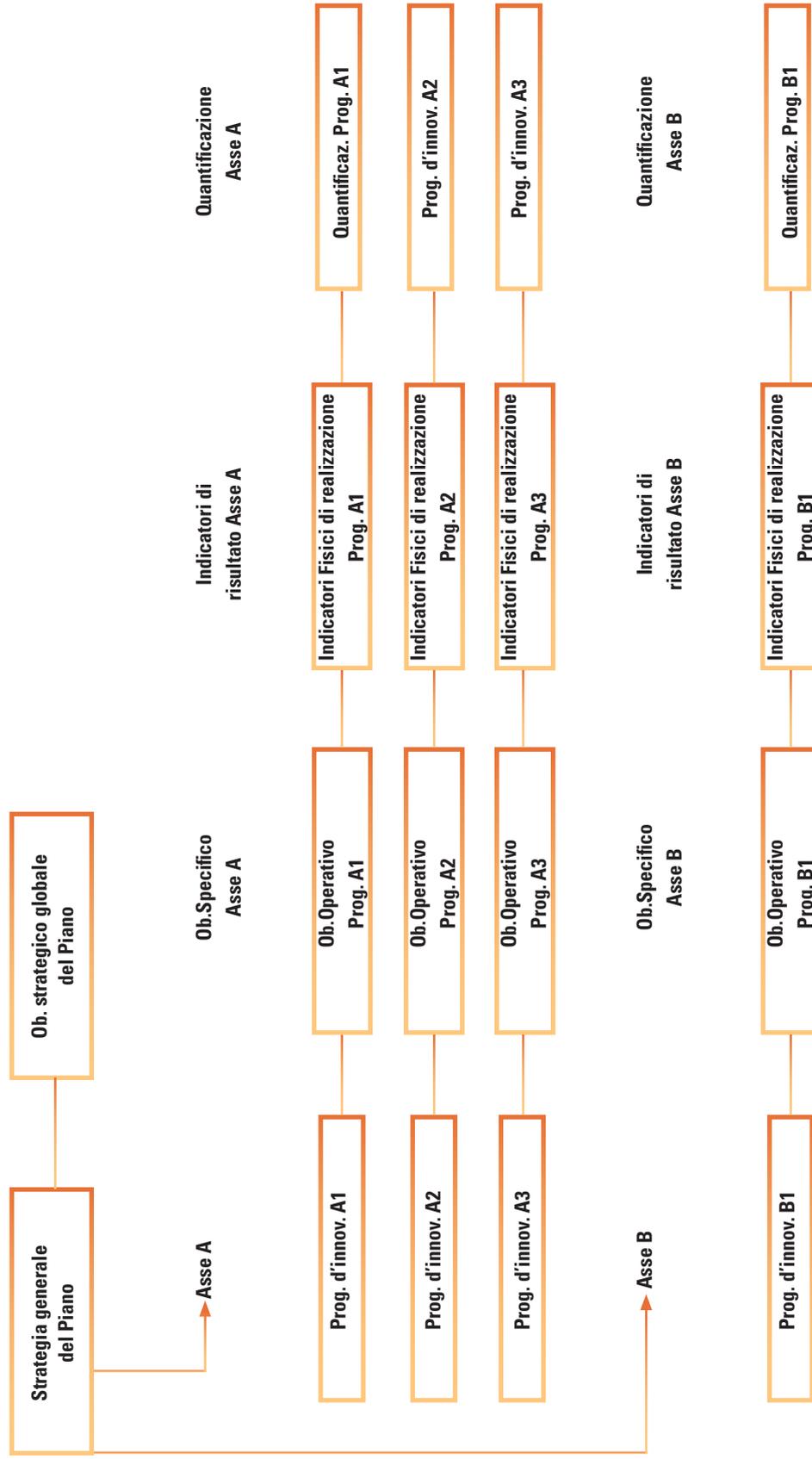
Governance

La medesima notazione evidenziata rispetto ai distretti rurali, in questo caso assume una particolare connotazione rispetto alla finalità di detti *rapporti collaborativi* orientati alla finalità di «*promuovere lo sviluppo dell'imprenditoria locale e la valorizzazione dei prodotti tipici, biologici e di qualità*».

- È prevista la possibilità di istituire distretti rurali in aree urbane-rurali, purché siano caratterizzate da agricoltura multifunzionale.
- Le produzioni biologiche assumono una nuova rilevanza rispetto ai distretti agroalimentari di qualità e così «i sistemi produttivi locali nei quali assumono carattere principale la produzione biologica e le attività connesse o le attività finalizzate alla valorizzazione dei prodotti locali ottenuti in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 834/2007, possono costituire distretti agroalimentari di qualità».
- Si cerca di colmare un bisogno emergente non coperto dalla legislazione nazionale, cioè la necessità di istituire distretti per le produzioni agricole non food, dunque, per rimanere entro la cornice normativa del D. Lgs. 228/2001, è stabilito che «*ai distretti agroalimentari di qualità sono assimilati i distretti che producono, lavorano o trasformano prodotti di origine agricola non destinati all'alimentazione umana, compresi i prodotti assimilabili ai derivati del legno*».
- Merita di essere annotata, contrariamente a quanto previsto con la legge antecedente, la previsione di aree distrettuali discontinue *in presenza di aree legate da correlazioni culturali, economiche e di sviluppo tali da rendere necessarie programmazioni congiunte, la contiguità territoriale non è elemento essenziale nella definizione dei confini distrettuali, né è causa di esclusione l'appartenenza ad altro distretto*.

L'applicazione dei nuovi criteri ai due distretti del vino, già incompatibili con la norma del 2003, impone la loro riunificazione *in un unico distretto*, la cui definizione territoriale è rinviata alle Istruzioni attuative per individuare *ex novo* i territori vocati alla produzione vitivinicola e orientati al mercato, sulla base di criteri di specializzazione e concentrazione produttiva, oltre che della presenza di «*quel tessuto di relazioni interaziendali e intersettoriali che sempre caratterizza un Distretto*». Tale aggiornamento è anche l'occasione per considerare i mutamenti intervenuti in oltre un decennio dalla prima istituzione di questi peculiari distretti.

Schema 2 - Struttura del Piano, obiettivi ed indicatori



Competenze

Nell'individuazione dei distretti le Province conservano l'obbligo di garantire la più ampia concertazione. La Giunta regionale con questa legge si riserva di nuovo la facoltà di proporre progetti distrettuali o inter distrettuali di interesse strategico, nel rispetto dei propri strumenti di programmazione, sentiti i distretti interessati. Tale annotazione sembra avvalorare l'intenzione di utilizzare in senso strategico e innovativo lo strumento distrettuale.

Organizzazione

Con quest'ultima legge, torna ad assumere un ruolo di attore principale la Regione, in particolare per i compiti attribuiti all'assessore regionale nella fase di formazione del Piano di Distretto e per il suo rapporto diretto con il Tavolo di Distretto. Il Tavolo di Distretto - la cui composizione può essere variata a giudizio dell'assessore regionale competente - è disciplinato nella legge regionale anziché nelle norme attuative, ed è definito come collegio di consultazione obbligatoria.

Rappresentanza

Nella nuova definizione di ruoli e funzioni, i distretti rurali e agroalimentari di qualità devono poter essere riconosciuti giuridicamente, così si stabilisce che: «*il distretto è costituito in società o in forma associativa, ove necessariamente sono presenti le province, i comuni singoli o associati e le comunità montane interessate, con la partecipazione anche di soggetti privati*». A questo proposito è molto interessante l'approfondita disquisizione condotta nelle Istruzioni attuative, rispetto alla forma giuridica più adeguata per i distretti. Appaiono molto accurate e concrete, in particolare, le considerazioni svolte rispetto alla necessità di costituire un soggetto che non sia troppo oneroso da amministrare né sul piano economico né degli adempimenti amministrativi, che al tempo stesso sia agile da utilizzare per assicurare sia la piena partecipazione e rappresentanza di tutti i soggetti, sia la snellezza dei processi decisionali. Posto che nell'approccio dal basso nessuna forma può essere imposta, dalla disquisizione condotta emerge che la forma associativa senza scopo di lucro possa essere la più confacente per i distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Al legale rappresentante del Distretto compete di assicurare la coerenza nell'attuazione del Piano e di riferire annualmente alla Giunta Regionale dei risultati raggiunti.

Funzionamento

Per il funzionamento del Distretto si conserva l'ormai consolidata procedura di supporto della provincia, che deve garantire la sede del Distretto, mentre il personale può essere comandato sia dalla provincia sia dalla Regione che, come in precedenza, sostiene anche le spese di funzionamento del Distretto.

Progettazione

I contenuti del Piano di Distretto, ferma restando l'analisi della situazione esistente, devono dare indicazioni: delle politiche agricole e rurali rilevanti per il distretto, per la tutela e la valorizzazione delle produzioni agricole e agroindustriali, delle risorse ambientali e territoriali, del paesaggio agrario e delle tradizioni rurali; dei soggetti attuatori e delle fonti di finanziamento; e, soprattutto, delle sinergie e delle integrazioni con altri strumenti comunitari, nazionali e regionali di intervento. Inoltre, il Piano indica gli strumenti e le strutture da istituire per la propria attuazione e per la valorizzazione complessiva del distretto, quali

le strade del vino, stante la necessità di recuperare le funzioni specifiche già attribuite alle strade del vino. Il piano ha validità triennale e può essere aggiornato.

Si deve dunque rilevare che nel superamento della legge del 2003, si perde completamente l'enfasi allora posta sui "progetti d'innovazione" come azioni caratterizzanti il Piano, mentre si introducono gli elementi di integrazione rispetto agli altri strumenti di intervento, che ovviamente sono oggetto della programmazione regionale.

Competenze

Nelle procedure di approvazione del Piano, hanno un ruolo di primo piano:

- il distretto stesso, cui compete di redigere la proposta di Piano (essendo supportato dagli Enti per le competenze tecniche),
- l'assessore regionale che convoca i Tavoli di distretto, al fine di "garantire un ruolo consultivo alle istituzioni locali e alle rappresentanze economiche e sociali del territorio distrettuale".

All'assessore regionale compete anche la redazione del parere di conformità del Piano rispetto alle politiche dello sviluppo rurale; ai canoni della pianificazione strategica; agli strumenti di programmazione; ai criteri della qualità della spesa.

Il Piano, sentita la commissione consiliare competente, è approvato dalla Giunta regionale, che ha la facoltà di rigettarlo in tutto o in parte.

Finanziamento

Al finanziamento della legge sono destinate somme considerevolmente inferiori rispetto alla legge del 2003 (l'art. 22 c.1 stabilisce un massimale di 45.000 euro annui) mentre è previsto l'utilizzo di "*fonti di finanziamento esistenti ai sensi della normativa comunitaria, statale e regionale operante. Fonti aggiuntive possono essere previste ai sensi dell'articolo 18*", cioè con obbligo di notifica ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato, qualora i finanziamenti siano configurabili quali aiuti di Stato, come scrupolosamente specifica il legislatore piemontese.

Monitoraggio

Il ruolo del monitoraggio è ancor più rafforzato. Infatti, oltre alla clausola che impone al rappresentante del Distretto di riferire annualmente alla Giunta Regionale (art.15), è stabilito l'obbligo per la Giunta di riferire al Consiglio regionale dopo il primo triennio, rispetto a precise questioni chiave:

- quali nuovi distretti sono stati istituiti in applicazione della legge;
- quale forma societaria o associativa caratterizza i singoli distretti istituiti;
- la natura delle risorse allocate;
- i benefici ottenuti dall'azione di intervento di programmazione regionale;
- eventuali difficoltà verificatesi in sede di applicazione della legge.

Provincia Autonoma di Trento

Legge Provinciale nr. 15/2008 “Il Distretto agricolo del Garda trentino”

La Provincia Autonoma di Trento promulga il 4 agosto 2008 la Legge Provinciale, n. 15 «Distretto agricolo del Garda Trentino»⁷, a seguito di un’iniziativa popolare che ha visto la raccolta di circa novemila firme.

Finalità

La legge ha la finalità di regolare l’istituzione di un solo distretto agricolo che, *ai fini della valorizzazione delle attività svolte nel distretto*, «può utilizzare la denominazione di Parco Agricolo del Garda trentino» (art.1 c.2). La questione della definizione e denominazione in questo caso è particolarmente significativa, poiché indica la presenza di due istanze diverse che hanno animato la proposta di questo distretto e il dibattito sulla formulazione del progetto di legge: una che vuole la creazione di un distretto agricolo capace di conservare anche le caratteristiche *produttive* dell’area, l’altra che attraverso la formula del parco agricolo vuole anzitutto creare le condizioni per contenere la spinta all’urbanizzazione e preservare l’ambiente naturale e paesaggistico di quel territorio, rispondendo così a problematiche, anche, di rapporti tra aree urbane e rurali.

Secondo la formula trentina, è la comunità⁸ costituita nel territorio Alto Garda e Ledro che istituisce il distretto agricolo del Garda trentino quale strumento e progetto unitario per perseguire le finalità di:

- salvaguardia, qualificazione e potenziamento delle attività agro-silvo-pastorali;
- promozione della fruizione culturale, turistica e ricreativa dell’ambiente;
- valorizzazione e recupero paesistico e ambientale delle fasce di collegamento tra aree urbanizzate e campagna, nonché alla connessione delle aree esterne con i sistemi di verde urbano;
- promozione dell’equilibrio ambientale dell’area del distretto e delle zone circostanti.

Individuazione

La planimetria che identifica i comuni che ricadono nel territorio distrettuale è allegata al testo di legge.

Procedure

Per l’istituzione del distretto e per coordinare le azioni e le attività di competenza degli enti interessati, la Provincia promuove con la Comunità e i comuni un’intesa istituzionale⁹. L’intesa istituzionale è preceduta dalla convocazione da parte della Comunità di un tavolo di confronto e consultazione, cui partecipano soggetti pubblici e associazioni portatrici di interessi di carattere economico, con particolare riguardo a quello agricolo, e di interessi di carattere culturale e ambientale, rilevanti per l’ambito della Comunità.

⁷ Bollettino Ufficiale n. 34/i-ii del 19.8.2008

⁸ La Comunità di Valle è il soggetto che nel medesimo periodo andava a sostituire i Comprensori. La comunità dell’Alto Garda e Ledro si è costituita il 15 dicembre 2010.

⁹ Ai sensi dell’articolo 8, comma 9, della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del Trentino)

Organizzazione

Competenze della Comunità

Per le finalità di promozione e di valorizzazione del distretto, alla Comunità sono attribuite molteplici funzioni che, in sintesi, rappresentano un interessante approccio per uno sviluppo sostenibile del territorio. In particolare la Comunità:

- individua aree e infrastrutture a fruizione pubblica utili al conseguimento delle finalità del distretto o ne propone l'individuazione ai comuni interessati ove questa sia di loro competenza ai sensi del vigente ordinamento;
- promuove la realizzazione di attrezzature e servizi per la funzione sociale e turistica del distretto quali, ad esempio, uffici informativi, attività ricettive e di agriturismo;
- realizza servizi e strutture a carattere turistico e naturalistico, da gestire in proprio o da concedere in gestione a terzi;
- promuove la conservazione e il corretto sviluppo degli elementi floristici, faunistici, paesaggistici e, in genere, naturali e culturali del distretto;
- individua, anche in collegamento con altri enti e soggetti pubblici e privati, le caratteristiche di biodiversità presenti nel distretto, attraverso una relazione scientifica;
- promuove e realizza, di concerto con i comuni interessati, interventi di riqualificazione, di recupero e di miglioramento, anche attraverso l'acquisizione o l'affitto di immobili;
- promuove l'utilizzazione sociale, culturale, scientifica, ricreativa e turistico-sportiva del distretto, secondo criteri di sostenibilità ambientale;
- promuove iniziative per l'esercizio di attività tradizionali, agro-silvo-pastorali, artigianali e culturali, anche per favorire lo sviluppo di un turismo eco-compatibile;
- formula proposte alla Provincia per la definizione di misure specifiche di intervento nell'ambito delle politiche di incentivazione nei settori economico, sociale e culturale, per il perseguimento delle finalità del distretto;
- valorizza e coinvolge il volontariato in interventi e iniziative promossi o realizzati per la valorizzazione e la promozione del distretto;
- propone ai soggetti competenti la definizione di gradi e tipi di accessibilità veicolare e pedonale alle strade interpoderali;
- può svolgere forme di educazione ambientale volte a conseguire le finalità di questa legge, anche realizzando progetti e iniziative in collegamento con l'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e con altri enti competenti.

Il ruolo e le funzioni dell'Agenzia

L'Agenzia è la struttura organizzativa per la gestione del distretto e l'attuazione del programma. È alle dirette dipendenze della Comunità medesima pur essendo dotata di elevato grado di autonomia tecnica, operativa, amministrativa. Il suo funzionamento è disciplinato con regolamento della Comunità, ha inoltre compiti consultivi e di proposta nei confronti della comunità per il perseguimento delle finalità del distretto. L'Agenzia è tenuta a formulare pareri in sede di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale dei comuni del distretto e della Comunità. Anche l'esecuzione di opere di bonifica agraria oggetto di concessione edilizia da parte di privati nonché gli interventi pubblici di bonifica agraria da effettuarsi nell'ambito del territorio del distretto sono soggette al preventivo parere dell'agenzia.

Il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia

L'Agenzia è amministrata da un consiglio di amministrazione, presieduto da un soggetto eletto al suo interno, costituito da una folta rappresentanza dei portatori di interessi del territorio, a dimostrazione della reale volontà di partecipazione all'affermazione del Distretto

Il Comitato di partecipazione

Su proposta del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia si costituisce un Comitato di partecipazione nominato dalla Comunità. Il Comitato è composto da non più di trenta persone che rappresentino in modo equilibrato il mondo agricolo, la società civile e il terziario.

Il Comitato esprime parere preventivo sugli strumenti di programmazione e sugli atti di carattere generale di gestione del distretto e formula proposte relative alla gestione.

Progettazione

Il consiglio di amministrazione dell'Agenzia adotta il programma di attività del distretto, in coerenza con le finalità del distretto, con il programma di sviluppo provinciale, con il piano urbanistico provinciale e con gli strumenti di pianificazione territoriale.

Il Programma definisce le strategie, gli obiettivi e le priorità per lo svolgimento delle attività e la realizzazione degli interventi, descrive le attività e gli interventi da realizzare nel periodo di riferimento, con l'indicazione dei tempi e delle modalità di realizzazione, dei soggetti coinvolti, delle risorse finanziarie necessarie e delle relative modalità di copertura. Il programma ha durata pluriennale ed è aggiornabile a cadenza almeno annuale, unitamente al bilancio di previsione.

Procedure e competenze

Il programma è adottato dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia, nel rispetto di un atto d'indirizzo approvato dalla Comunità, previo parere obbligatorio del Comitato di partecipazione e dei comuni interessati. Il programma è definitivamente approvato dalla comunità.

Il programma di riqualificazione agricola

La Comunità approva un programma di riqualificazione agricola volto a perseguire molteplici obiettivi di valorizzazione dei prodotti e delle risorse secondo un'impostazione che coniuga il ruolo multifunzionale dell'agricoltura con la diversificazione produttiva delle aziende agricole e la valorizzazione della qualità e dell'immagine delle produzioni, in un rapporto diretto con i consumatori e con i turisti. Il programma promuove, mediante la definizione di criteri operativi e tecniche agronomiche:

- le produzioni zootecniche, cerealicole, vitivinicole e ortofrutticole di alta qualità, per competere sul mercato e garantire ai produttori agricoli redditi equi;
- la valorizzazione dei prodotti locali attraverso marchi legati al distretto agricolo;
- la conservazione e la promozione di varietà antiche e tradizionali;
- la creazione di una filiera corta e riconoscibile di vendita dei prodotti locali o caratteristici del distretto sul mercato regionale e di prossimità, indirizzata ai turisti;
- la protezione dall'inquinamento dei suoli, delle acque superficiali e sotterranee e la conservazione della fertilità dei terreni;
- il mantenimento e il ripristino del paesaggio agrario tradizionale, con particolare riguardo alle alberature, alle siepi, ai canali e alle fontane;

- lo sviluppo di attività connesse con l'agricoltura, quali l'agriturismo, la fruizione del verde, le attività ricreative;
 - lo sviluppo dell'agricoltura biologica e biodinamica.
- In questa logica, il programma analizza i vincoli di ordine paesaggistico cui è sottoposta l'attività agricola valutandone gli eventuali riflessi economici negativi.

Procedure e competenze

Il programma è adottato su proposta dell'Agenzia previa acquisizione del parere della struttura provinciale competente in materia di aziende agricole.

Il programma è approvato dalla Giunta provinciale.

L'attuazione del programma, per cui la comunità si avvale dell'Agenzia, può formare oggetto di accordi di programma che coinvolgono i soggetti pubblici e privati interessati. In relazione agli obiettivi previsti dal programma, la comunità può formulare alla Giunta provinciale proposte di integrazione degli strumenti di incentivazione ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera i.

Finanziamento

Nell'ambito dell'intesa istituzionale di programma per l'istituzione del distretto è possibile trasferire alla Comunità la gestione amministrativa e finanziaria delle leggi di intervento nei settori economici, nei limiti e con le modalità previste dall'intesa medesima anche in deroga alle procedure previste dalle leggi vigenti. Tale trasferimento può riguardare anche la concessione di agevolazioni finanziarie previste da leggi di settore nei confronti di soggetti pubblici e privati per il mantenimento e il ripristino delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche e delle tipologie edilizie.

Regione Toscana

Legge regionale nr. 21/2004 “Disciplina dei distretti rurali”

Finalità

La Regione Toscana formula la propria “*Disciplina dei distretti rurali*”¹⁰ in recepimento del D. Lgs. 228/2001, a partire dall’esperienza del Distretto rurale della Maremma, avviata già dal 1996 nell’intero territorio delle provincia di Grosseto¹¹ (Pacciani, 2003), alla quale riconosce con la DGR 549/200212 il significato di «*Distretto sperimentale*» che viene assunto come «*laboratorio di studio e ricerca per l’acquisizione degli elementi e dei parametri tecnici necessari alla definizione della normativa regionale*».

Nella narrativa della delibera si evincono già alcuni elementi che riassumono l’esperienza grossetana e che connoteranno in parte la legge regionale:

- il Distretto rurale della Maremma è descritto come «un complesso progetto al quale partecipa l’intera collettività locale [...] con interventi finalizzati al rafforzamento delle relazioni tra gli operatori pubblici e quelli privati»;
- del percorso grossetano è richiamato il processo di concertazione condotto dalla Provincia e la sua formalizzazione che «ha dato origine a linee progettuali condivise, recepite e sviluppate, nel tempo, in un documento di programmazione e in un protocollo d’intesa sottoscritto da tutti i soggetti operanti sul territorio provinciale»;
- il terzo elemento tratto dall’esperienza grossetana è già una valutazione del risultato raggiunto, e dunque conseguibile attraverso una costante animazione del territorio, cioè il coordinamento di tutti gli strumenti di programmazione attivati fin dal 1995, tra cui LEADER II, il Piano di sviluppo socio-economico delle Comunità Montane, il Piano locale di sviluppo rurale, il Programma provinciale dei servizi di sviluppo agricolo, i Piani provinciali di filiera, ecc., nonché l’attivazione di importanti strumenti di programmazione negoziata in sede locale quali il Patto territoriale generalista, il Patto territoriale per l’agricoltura e la pesca, il Contratto di programma per il settore agroindustriale.
- un ultimo elemento è, infine, quello soggettivo, che identifica nella Provincia di Grosseto il soggetto promotore e animatore del Distretto rurale della Maremma e dunque porta ad “affidare il coordinamento distrettuale alla Provincia di Grosseto” anche in questa fase di sperimentazione. Si deve peraltro rilevare che la Regione Toscana, come altre, in quegli anni stava affrontando un percorso di forte decentramento amministrativo, che caratterizzerà quasi tutto il decennio e porterà ad affidare non solo alla Province ma anche alle Comunità Montane l’implementazione a livello locale del PSR 2007/13.

L’esito di questo meditato percorso per la definizione della legge regionale sui di-

10 Legge regionale 5 aprile 2004, n. 21 «Disciplina dei distretti rurali» Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 14 del 14.4.2004.

11 La coincidenza di un Distretto rurale con un’intera provincia è un fatto a oggi unico, ma ben comprensibile se si considera che si tratta di un’esperienza nata prima di qualunque definizione normativa, sotto l’effettiva guida dell’Amministrazione provinciale degli anni 1995-1999.

12 Delibera n.549 del 03-06-2002 Sperimentazione del distretto rurale.

stretti rurali si rispecchia nell'indicazione della sua finalità di (art.1 c.1) *favorire lo sviluppo rurale ed un'armonica integrazione tra politiche economiche e politiche del territori.*

Definizione

La L. R. 21/2004 adotta una propria formulazione dei distretti rurali quali «*sistemi economico-territoriali*» aventi le seguenti caratteristiche:

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

Nel confronto con la definizione data dall'art.13 del D. Lgs. 228/2001, emerge che la qualificazione dei distretti rurali come *sistemi economico-territoriali*, anziché come sistemi produttivi, sembra indicare la volontà di cogliere l'aggregato economico-sociale in un'accezione più ampia di quella strettamente produttiva alla quale si riferisce la norma nazionale. Considerato poi che è tralasciato l'esplicito riferimento ai «*sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni*», che sono invece richiamati nella legge nazionale, si potrebbe intuire la volontà del legislatore regionale di voler creare una cesura più netta rispetto ai distretti industriali, abbandonando proprio la nozione di sistema produttivo locale per sostituirvi la propria. La prima caratteristica indicata è un'aggiunta, non pleonastica, che attribuisce un ruolo centrale all'agricoltura e destina questo strumento a quei territori rurali nei quali la produzione agricola è *significativa per l'economia locale*.

Individuazione

Ruralità e omogeneità del territorio

Carattere di ruralità e presenza di una comune memoria storica nella comunità locale.

Integrazione con il territorio

- specificità delle produzioni locali e loro coerenza con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del distretto rurale;
- impatto del progetto economico territoriale sulle condizioni ambientali, sulla qualità della vita e del lavoro, nonché sulla vitalità economica del distretto rurale.

Integrazione multisetoriale

Grado di integrazione delle diverse attività.

Governance

- rappresentatività dei soggetti aderenti all'accordo;
- sinergie create dall'accordo, 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.

È interessante annotare la concreta funzione attribuita dalla norma al processo di governance, infatti la rappresentatività dei soggetti aderenti all'accordo deve assicurare la valorizzazione delle produzioni agricole, del turismo rurale, al consolidamento delle relazioni

tra le imprese agricole e quelle operanti in altri settori attraverso la concorde definizione di un progetto economico-territoriale capace di avere un impatto apprezzabile anche sulle condizioni ambientali, sulla qualità della vita e del lavoro, nonché sulla vitalità economica del distretto rurale.

Le modalità di individuazione dei distretti rurali sono state in seguito definite con la DGR 1269/2004 che ha stabilito, anzitutto, che per la costituzione del distretto rurale si deve considerare eleggibile tutto il territorio rurale della Regione caratterizzato da una rilevante presenza delle attività agricole. Inoltre, nel rispetto delle caratteristiche indicate dalla legge, i requisiti che devono essere posseduti dai territori che si candidano a essere riconosciuti come distretti rurali, sono articolati in tre tipologie secondo la diversa importanza loro attribuita:

I requisiti necessari (il cui possesso è obbligatorio)

- Dimensione minima di corrispondente ad almeno 5 comuni.
- L'accordo di costituzione del distretto deve essere sottoscritto da soggetti ed Enti operanti nell'ambito distrettuale, rappresentanti: privati, organizzazioni professionali agricole, delle organizzazioni sindacali, della cooperazione, delle associazioni presenti sul territorio; la Provincia o le Province interessate, gli altri Enti locali dell'ambito distrettuale.

I requisiti qualificanti (la cui mancanza deve essere giustificata o compensata da particolari finalità del programma nonché dalla presenza di requisiti aggiuntivi)

- Contiguità territoriale
- Integrità comunale
- Densità abitativa: se superiore del 10% al limite OCSE (150 ab./kmq) il progetto deve essere caratterizzato da iniziative di riqualificazione ambientale.
- Il rapporto percentuale tra superficie agricola totale e superficie territoriale e il rapporto percentuale tra superficie forestale e superficie territoriale devono essere superiori alla media regionale.

I requisiti aggiuntivi, il cui possesso supporta la domanda o compensa i requisiti qualificanti mancanti

- La percentuale degli occupati in agricoltura e attività connesse e la percentuale del valore aggiunto dell'agricoltura e attività connesse deve essere superiore alla media regionale.
- Presenza di produzioni tradizionali o tipiche del territorio, che dimostrino di essere coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

L'articolazione complessiva dei requisiti, così come il fatto che la contiguità spaziale sia considerata un carattere essenziale ma che può essere eccepito in casi giustificati, indicano che lo strumento è concepito per avere la massima possibilità di adattamento alle diverse situazioni locali.

Procedure e competenze

La legge toscana prevede che il distretto rurale si costituisce mediante accordo tra enti locali e soggetti privati che operano in modo integrato nel sistema produttivo locale.

La Toscana adotta più di ogni altra Regione un approccio dal basso nella procedura di individuazione del Distretto rurale che "si costituisce" e dunque nasce per la volontà condivisa degli attori locali, che deve trovare espressione in una precisa progettualità. Infatti, il Distretto sarà semplicemente «riconosciuto» dalla Regione sulla base di un accordo

costruito attorno a «un progetto economico-territoriale che definisce processi concertativi ed azioni integrate per il coordinamento e l'implementazione dei piani e dei programmi del territorio distrettuale».

L'istanza di riconoscimento, che deve includere il progetto economico-territoriale come elemento qualificante, è sottoposta all'esame di un Comitato di esperti, prima di passare alla valutazione della Giunta regionale per il definitivo riconoscimento.

Organizzazione

Il significato attribuito ai distretti rurali, finalizzati a realizzare processi concertativi che qualifichino il coordinamento e l'implementazione delle politiche, non ha richiesto l'attribuzione al Distretto di una personalità giuridica.

È invece richiesta l'indicazione di un soggetto coordinatore che «*con l'accordo viene individuato, di norma in una provincia, tra quelle interessate*». Al soggetto coordinatore sono attribuiti compiti di referente, che deve svolgere attività di ordine organizzativo avvalendosi delle strutture degli stessi soggetti aderenti.

Progettazione

Il progetto economico-territoriale

La condizione fondamentale per il riconoscimento è la presentazione da parte dei soggetti aderenti all'accordo di un programma di lavoro finalizzato a perseguire «obiettivi di sviluppo socio-economico e valorizzazione delle risorse locali», che contenga:

- una diagnosi territoriale da cui emergano i punti di forza e di debolezza nello sviluppo del territorio;
- l'indicazione degli obiettivi strategici;
- l'illustrazione del piano di azioni, pluriennale con articolazione annuale, necessarie per il raggiungimento degli obiettivi;
- la verifica della coerenza degli obiettivi e delle azioni e la verifica del carattere integrato del programma, con particolare riferimento agli ambiti di programmazione esistenti sul territorio (pianificazione territoriale, recupero ambientale, turismo, cultura...).

Attività che può svolgere il distretto

- Promuovere il coordinamento delle varie politiche di gestione e di sviluppo del territorio;
- promuovere iniziative di innovazione e di promozione commerciale come pure l'immagine complessiva del territorio, supportate anche da azioni conoscitive e informative per lo studio di particolari problematiche;
- incidere più direttamente sulla programmazione e implementazione delle politiche, favorendo un effettivo contributo distrettuale alla formazione dei documenti di programmazione economica, di pianificazione territoriale e agro-ambientale, al pari di iniziative di programmazione negoziata e di patti d'area interessanti il territorio di competenza.

Tale complesso di attività è destinato a generare un valore aggiunto che 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» (DGR n.1269/2004, all. 1).

Finanziamenti

Nella legge è indicato che la Regione si impegna a finanziare diverse tipologie di interventi connessi agli obiettivi del progetto economico-territoriale, quali incentivare lo sviluppo complessivo del territorio, promuovere e rafforzare nella comunità distrettuale l'identità locale e «realizzare azioni riguardanti banche dati, marketing territoriale, certificazioni.», sebbene «nelle more dell'adozione della disciplina organica dei finanziamenti degli interventi in materia di sviluppo rurale», la Regione finanzia soltanto azioni di animazione del distretto, a ciò riservando (art.9) complessivamente 100mila euro (a tutt'oggi, sono stati destinati 20 mila euro a ciascuno dei quattro distretti costituiti).

Tuttavia, è stato in seguito precisato che il riconoscimento del distretto non costituisce un fattore di priorità nella ripartizione territoriale delle risorse regionali previste per i vari programmi rivolti alla promozione e al sostegno dei processi di sviluppo economico e sociale delle aree rurali (All. 1 DGR 1269/2004).

Monitoraggio

Sulla base delle relazioni dei coordinatori dei distretti, che deve riguardare non solo i risultati raggiunti ma anche l'attualità del progetto stesso, la Giunta regionale riferisce annualmente al Consiglio sull'attuazione della legge e «dei risultati da essa ottenuti in termini di sviluppo rurale e di integrazione tra politiche economiche e politiche del territorio».

Quanto alla valutazione, al terzo anno dall'entrata in vigore della legge è prevista una più approfondita valutazione che dovrà concentrarsi in particolare sul miglioramento della qualità territoriale, ambientale e paesaggistica; sul mantenimento e crescita dell'occupazione; sul coordinamento e l'integrazione tra enti locali e soggetti privati; sulla valorizzazione delle produzioni agricole.

Regione Lazio

Legge regionale nr. 1/2006 “Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità”

Nel 2006 anche la Regione Lazio promulga la L. R. 1/2006¹³ per disciplinare le procedure d’individuazione, i requisiti, la forma giuridica e le funzioni del soggetto gestore, le caratteristiche del piano di Distretto e le modalità per la sua adozione, ma anche le spese ammissibili e la forma di finanziamento concedibile, nonché le procedure per il monitoraggio. Nella legge laziale, infatti, i distretti sono concepiti per attuare il piano di distretto fino alla fase di erogazione delle risorse finanziarie, cui è destinata una significativa dotazione nel bilancio regionale già al momento di formazione della legge.

Finalità e Definizione

La legge istituisce i Distretti rurali e agroalimentari di qualità con la finalità tipica di (art.1 c.1) «favorire lo sviluppo rurale, valorizzare le vocazioni naturali del territorio e consolidare l’integrazione tra i diversi settori produttivi in ambito locale», conseguentemente il legislatore non modifica le definizioni offerte dal D. Lgs. 228/2001 art.13 commi 1 e 2, che sono ripetute inalterata agli articoli 3 e 4.

Individuazione

Distretti rurali

Ruralità e omogeneità del territorio

Un’identità storica e paesaggistica omogenea, anche determinata dalla presenza di aziende agricole a conduzione familiare radicate nel territorio.

Integrazione multisettoriale

- la presenza di attività e funzioni proprie dell’agricoltura e del suo ruolo multifunzionale di manutenzione dell’ambiente e del paesaggio, del turismo rurale, dell’agriturismo, dell’artigianato, della piccola industria e delle altre attività produttive locali, aventi una comune base territoriale ed organizzate in funzione della scelta del ciclo corto e della conservazione e valorizzazione delle risorse naturali;
- L’esistenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e quelle operanti in altri settori, integrato con i fenomeni culturali e turistici locali.

Integrazione con il territorio

Produzioni agricole, artigiane, della piccola industria di beni e servizi che siano coerenti con le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio o significative per l’economia locale anche per tradizione e per vocazione naturale e territoriale e di rilevante interesse sociale e culturale.

¹³ Legge regionale n. 1 del 23/01/2006 «Istituzione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità», BUR n. 3 del 30/1/2006, seguita dal Regolamento regionale 6 settembre 2006 n.5.

Innovazione

Un'offerta locale sufficiente a soddisfare le esigenze di innovazione tecnologica e di formazione professionale, indispensabili per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e per la cura del patrimonio forestale;

Governance

La presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo, anche sotto forma di convenzione, con le imprese operanti nei diversi settori per assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria locale.

La legge laziale introduce un interessante elemento di integrazione e coordinamento degli strumenti, proprio attraverso la definizione di requisiti aggiuntivi che consistono nella presenza di aree di programmazione integrata¹⁴, nonché *percorsi quali Strade del vino, dell'olio d'oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali*.

Distretti rurali periurbani

Possono far parte dei distretti rurali aree agricole periurbane che, pur in contesti di forti dinamiche insediative extragricole, presentano uno spiccato interesse agricolo di carattere multifunzionale coerente con le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale e con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio.

Distretto agroalimentare di qualità

Qualità delle produzioni

Una produzione, legata ad una o più filiere significative per l'economia locale nonché ad uno o più prodotti merceologicamente omogenei, certificati e tutelati ai sensi della normativa vigente, tradizionali o tipici.

Integrazione di filiera

L'esistenza di un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole ed imprese agroalimentari, considerato in tutte le componenti della filiera: produzione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione.

Integrazione con il territorio

La presenza di un sistema consolidato di scambi ed integrazioni tra le imprese agricole ed agroalimentari ed i fenomeni culturali e turistici locali.

Innovazione

Un'offerta locale sufficiente a soddisfare le esigenze di innovazione tecnologica ed organizzativa nonché di assistenza tecnica e di formazione professionale delle imprese agricole ed agroalimentari del territorio.

Governance

La presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo, anche sotto forma di convenzione, con le imprese agricole ed agroalimentari per la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità.

Competenze

Il momento dell'individuazione dei distretti deve essere anche una preliminare fase di

¹⁴ Rispondenti alla L. R. 40/1999 Programmazione integrata per la valorizzazione ambientale, culturale e turistica del territorio e successive modifiche.

confronto con le province, gli altri enti locali interessati e le rappresentanze economiche e sociali nonché con le autonomie funzionali che precede la formale individuazione con delibera della Giunta Regionale.

Con deliberazione della Giunta Regionale i distretti possono anche essere modificati nella loro delimitazione o soppressi, *previo confronto con gli enti e gli organismi indicati all'articolo 2, comma 3.*

Procedure

Sono previste due possibilità. La procedura discendente ricalca la prassi spesso adottate per l'individuazione dei distretti industriali secondo l'applicazione di semplici parametri statistici. L'individuazione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità può avvenire d'ufficio, sulla base di una *ricerca e identificazione di aree in possesso dei requisiti, da svolgere anche grazie all'uso di strumenti di elaborazione statistica* (Regolamento regionale 5/2006 art.2 – di seguito Regolamento) e con il supporto dell'ARSIAL.

La procedura ascendente ha il consueto carattere bottom up e prevede che l'individuazione del Distretto derivi da proposte documentate e motivate presentate, nel rispetto dei requisiti di cui al comma 1, da enti ed organismi rappresentativi del territorio e del sistema economico locale. A questo riguardo, il Regolamento prevede che possa essere formato un Comitato promotore, anche costituito in forma di Associazione temporanea, con l'incarico di promuovere e coordinare le azioni degli enti ed organismi interessati all'elaborazione del piano di distretto, nel periodo intercorrente tra l'adozione della deliberazione della Giunta Regionale e la costituzione del soggetto gestore.

Assistenza tecnica

L'Agenzia regionale può dare un sostegno alla creazione di ciascun distretto, utilizzando risorse proprie per svolgere attività di animazione e progettazione *in coerenza con i piani di distretto e di concerto con il soggetto gestore*, prefigurando, seppure in forma debole, un'assistenza tecnica garantita dalla Regione attraverso sue emanazioni.

Organizzazione

La struttura organizzativa del Distretto è articolata su due soggetti: il Comitato di distretto e il Soggetto gestore.

Il Comitato di Distretto, riconosciuto con decreto del Presidente della Regione, ha finalità consultive e di indirizzo, ed è costituito dai rappresentanti dell'Assessorato regionale competente in materia di agricoltura, dai rappresentanti delle Province e degli enti locali e dalle rappresentanze economiche e sociali, nonché dalle Comunità Montane, «qualora della società di distretto facciano parte esclusivamente soggetti privati». Il Comitato ha lo scopo di assicurare *«unicità d'intenti e coordinamento dei poteri e delle rappresentanze locali, nonché il necessario flusso di informazione».*

Entro sessanta giorni dall'adozione del piano di distretto, il Comitato Promotore, promuove la costituzione del soggetto gestore, nella forma di una società per azioni, anche consortile, denominata società di distretto, di cui fanno parte soggetti pubblici e/o privati.

Inoltre, qualora il piano di distretto interessi aree in cui insistono altri strumenti per la promozione dello sviluppo locale, (LEADER, Strade dei prodotti tipici, piani di sviluppo socio-economico delle comunità montane) anche i soggetti gestori di tali strumenti fanno parte della Società di distretto.

Tuttavia è previsto che il Soggetto Gestore possa essere composto anche da soli soggetti privati.

Il soggetto gestore, rappresenta gli interessi del Distretto e svolge le funzioni operative, in particolare promuove e coordina, anche attraverso forme di programmazione negoziata tra i soggetti pubblici e privati interessati, l'elaborazione, il cofinanziamento e la realizzazione dei progetti compresi nel piano di distretto, in coerenza con gli obiettivi individuati dal piano di distretto, e li presenta alla Regione per il relativo finanziamento.

Progettazione

Procedure e competenze

A conferma del diretto coinvolgimento che la Regione intende avere nell'implementazione dello strumento distrettuale, è la stessa Giunta Regionale che elabora il piano di Distretto, attraverso un confronto con le Province, gli altri enti locali e le rappresentanze economiche interessate al Distretto.

Secondo quanto stabilito dal Regolamento, la redazione del Piano di distretto è affidata alla Direzione regionale competente in materia di agricoltura e con la partecipazione degli enti e gli organismi interessati al Distretto, e sottoposta alla valutazione di un'apposita commissione coordinata dalla medesima direzione regionale, ma composta da rappresentanti delle direzioni di volta in volta interessate, dunque finalizzata all'armonizzazione e al coordinamento delle politiche di piano su base territoriale, più che a una valutazione di merito. Infine il piano può essere adottato dalla Regione.

Il piano di distretto

Il piano, che ha validità triennale, è finalizzato alla valorizzazione delle risorse del territorio in coerenza con le tradizioni storico-culturali e le vocazioni naturali del territorio stesso e contiene interventi indirizzati «*al consolidamento dell'agricoltura biologica, allo sviluppo dell'ambiente rurale e delle vocazioni proprie del territorio, alle biodiversità, alla tutela ambientale e paesaggistica, all'integrazione del mondo agricolo con quello agro-alimentare, alla valorizzazione dei fenomeni socio-culturali e turistici che interessano il mondo agricolo e forestale*». Gli interventi previsti nel piano devono tendere all'ammodernamento e la razionalizzazione dei processi produttivi delle imprese agricole ed agroalimentari, per la creazione di efficienti sistemi di commercializzazione. Tali obiettivi devono essere perseguiti in maniera integrata e coordinata.

Attuazione

Il piano di distretto è attuato mediante due tipologie di progetti:

- progetti di sviluppo finanziabili con le risorse regionali che possono essere realizzati direttamente dal soggetto gestore come pure da terzi attraverso procedure concorsuali a evidenza pubblica o attraverso strumenti di programmazione negoziata.
- progetti finanziabili con le risorse reperite attraverso altre forme di finanziamento previste dalla vigente normativa comunitaria, statale e regionale ovvero con le altre risorse provenienti da soggetti pubblici e privati.

Conseguentemente, il piano deve contenere anche l'indicazione delle risorse finanziarie relative agli obiettivi e azioni del piano, e le fonti di finanziamento, quelle a carico del bilancio regionale e quelle reperite attraverso altre fonti, nonché le risorse provenienti da soggetti pubblici e privati.

Finanziamento

La Regione finanzia progetti di sviluppo dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità - conformi ai piani di distretto- elaborati attraverso strumenti di programmazione negoziata, dalle amministrazioni, dagli enti e dai soggetti, pubblici e privati, interessati.

I progetti sono ammessi a finanziamento purché finalizzati agli obiettivi definiti (Regolamento art.7 c.2) che riguardano il rafforzamento delle filiere, il rafforzamento dei sistemi distrettuali, la crescita e il mantenimento dell'occupazione.

Per il finanziamento dei progetti di sviluppo dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità sono stanziati due milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007, 2008 nel capitolo di bilancio "Contributi in conto capitale a favore delle iniziative inerenti i distretti rurali ed i distretti agroalimentari di qualità" (Regolamento art.9).

Il Regolamento, che nel momento in cui si scrive deve ancora ricevere l'approvazione dell'Unione Europea come aiuto di stato, contiene anche puntuali previsioni circa forme, misura e cumulabilità dei finanziamenti dei progetti di sviluppo, e relativamente ai criteri e alle modalità per la valutazione e la presentazione dei progetti di sviluppo, le modalità di concessione ed erogazione dei finanziamenti e per la loro revoca.

Monitoraggio

Il soggetto gestore (Regolamento, art.8 c.1), avendo la gestione diretta delle risorse finanziarie, ha anche il compito di raccogliere ed elaborare i dati relativi all'attuazione del piano di distretto e di trasmetterli periodicamente alla direzione regionale competente in materia di agricoltura, ai fini dell'attività di monitoraggio e controllo. Inoltre è tenuto anche a presentare semestralmente una relazione che illustri gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attività del distretto rispetto al raggiungimento degli obiettivi individuati dal piano di distretto.

La direzione regionale competente in materia di agricoltura (Regolamento, art.14), sulla base dei dati trasmessi dal soggetto gestore effettua il monitoraggio sull'attività del distretto evidenziando ogni problematica emersa nell'attuazione del piano nonché i progetti di sviluppo finanziati e realizzati e il rendiconto delle somme erogate.

Regione Abruzzo

Anche nel caso della Regione Abruzzo, attraverso l'esame della normativa, si scorge il percorso compiuto dalla regione rispetto all'attribuzione di significati e funzioni diverse allo strumento distrettuale.

Con la legge regionale 18 Maggio 2000 n. 97, la Regione dà attuazione alla L. 317/1991 e individua contestualmente il distretto agroindustriale della Marsica. Contestualmente, con la L. R. 18 maggio 2000, n. 95 "Nuove norme per lo sviluppo delle zone montane", formulata la finalità di promuovere la nascita del «Distretto rurale d'Europa» (art.1 comma 2), ponendosi con il Piemonte, tra le Regioni che anticipano la promulgazione della normativa nazionale. Tuttavia questa legge non è andata oltre l'enunciazione.

Solo dopo alcuni anni è stata promulgata la legge regionale 3 marzo 2005 n.18 per l'istituzione dei soli distretti rurali. Anche questa legge ha più forza assertiva che di vera disciplina della materia, poiché rimane priva sia di indicazioni circa gli assetti organizzativi e di funzionamento, sia di disposizioni per il finanziamento dei distretti.

Nel 2011 la Regione giunge alla promulgazione di una nuova legge per l'istituzione dei distretti agroalimentari di qualità, la L. R. 21 febbraio 2011 n.5, che costruisce una disciplina completa e articolata. Tale iniziativa regionale ha un suo presupposto nell'iniziativa della provincia di Teramo, interessata alla costituzione di un distretto agroalimentare di qualità nel proprio territorio, ma l'analisi dei casi che accompagna questo percorso è rinviata alla seconda fase della ricerca.

Legge regionale nr. 18 /2005 "Istituzione dei distretti rurali"

Finalità

La legge introduce i distretti rurali quali «strumenti di sviluppo e di corretta gestione del territorio in aree fortemente caratterizzate dall'attività agricola», facendo esplicito riferimento alla Legge di Orientamento agricolo.

Definizione

Anche l'Abruzzo, come la Toscana, formula una propria definizione di Distretti rurali che omette il riferimento alla legislazione sui distretti industriali e sistemi produttivi locali e ne formula una propria che ne accentua l'interpretazione tutta rurale che continua a fare riferimento all'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata grazie al forte coinvolgimento delle Istituzioni e dei soggetti operanti sul territorio del distretto. I distretti rurali sono definiti *come sistemi locali caratterizzati da identità storiche e territoriali omogenee, derivanti dall'integrazione tra attività agricole ed altre attività locali (agriturismo, turismo rurale, artigianato, valori legati all'ambiente e alla tradizione contadina, attività turistico-culturali), nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con storia e variazioni naturali del territorio.*

Individuazione

Alle Province è attribuito il potere di proporre alla Regione l'istituzione di distretti rurali, la cui individuazione è di competenza della Giunta Regionale (art.4), avendo *sentito* le

rappresentanze economiche, sociali e istituzionali. Il valore della concertazione, così come il ruolo di regia delle Province, è ancor più rinforzato laddove le Province, per la formazione del Piano di Distretto (art.5 c.2) devono assicurare la predisposizione di *strumenti permanenti di concertazione istituzionale*.

Organizzazione

Il legislatore non ha dato alcuna previsione rispetto agli assetti organizzativi del Distretto, né ha rinviato a successive disposizioni attuative.

Progettazione

Nel disegno legislativo, il Piano di distretto è frutto della concertazione tra gli attori locali, ed è elaborato dalla Provincia interessata, o più province, d'intesa tra loro, laddove il distretto comprenda territori di diverse province.

Il Piano di distretto deve prevedere, oltre ai consueti elementi di analisi e definizione di strategie e obiettivi, «*la definizione di progetti di innovazione*», sebbene questo elemento non trovi un'ulteriore specificazione né nella norma, né in successive disposizioni.

Il Piano di distretto è approvato dalla Giunta regionale, sentito il parere della Commissione consiliare competente e ha validità triennale.

Finanziamento

Il legislatore non assume oneri a carico del proprio bilancio per l'applicazione di questa legge "*per la sua prima applicazione*", senza precludere questa eventualità per gli anni successivi.

Monitoraggio

Ogni semestre le Province trasmettono alla Giunta regionale una relazione sull'attività svolta.

Legge regionale nr. 5/2011 "Promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità DAQ"

Finalità

La più recente legge in materia di distretti in agricoltura è promulgata con l'intento completare il percorso già avviato, introducendo i DAQ e completando la disciplina sui DIRU e indicando le modalità di attuazione degli interventi per lo sviluppo distrettuale (art.1 c.1).

La finalità è ben precisata nella relazione di presentazione alla 3° Commissione Consiliare del disegno di legge, che è stato poi approvato: «i distretti rurali ed agro-alimentari di qualità traggono le loro radici dall'esigenza di identificare e sostenere nuovi fattori di competitività per il settore agricolo e agroalimentare, individuando nel contempo strumenti atti a contrastare la marginalizzazione territoriale e la perdita di competitività subite dal settore e dalle filiere produttive di fronte alla crescente apertura dei mercati».

Entrambe le tipologie di distretti sono indicate come «i soggetti prioritari attraverso i quali sono implementate le future politiche di sviluppo del settore agroalimentare di livello comunitario, nazionale e regionale». Con questo valore strategico, i distretti sono

inseriti nella strumentazione per lo sviluppo locale, perché attraverso tale strumento la Regione Abruzzo promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale tesi a rafforzare la competitività, l'innovazione, l'internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell'agroalimentare. In questo quadro, i distretti agroalimentari di qualità hanno la peculiare funzione strategica di «valorizzare il Sistema Abruzzo delle produzioni agroalimentari di qualità, favorendo l'aggregazione delle imprese della filiera agroalimentare in macro-distretti produttivi regionali».

Lasciando trasparire come tale provvedimento sia l'esito e il perfezionamento di percorsi progettuali compiuti sui territori (il caso del DAQ di Teramo), questa legge fa propria anche la finalità di riconoscere «*prioritariamente i DAQ che siano stati già promossi da imprese, associazioni di categoria, istituti di ricerca e di formazione ed Enti Locali*».

Definizione

Il legislatore regionale, dichiara la conformità al dettato del D. Lgs. 228/2001(art.2 c.1).

Individuazione

Qualità delle produzioni

Una o più produzioni certificate e tutelate, ai sensi della vigente normativa comunitaria, nazionale o regionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.

Integrazione di filiera

Una significativa concentrazione di imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, fra loro integrate secondo una logica di filiera per uno o più dei prodotti o processi produttivi agroalimentari rilevanti nel contesto regionale¹⁵.

Governance

Un sistema di relazioni tra attori istituzionali e sociali operante nell'attività di sostegno al sistema di cui al presente comma.

Progettazione strategica

Una progettualità strategica comune che si esprime in un programma per lo sviluppo del distretto, in conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti.

Competenze

I distretti agroalimentari di qualità sono riconosciuti con provvedimento della Giunta regionale.

Anche l'Abruzzo, come altre Regioni, riconosce la facoltà di promuovere il riconoscimento di un distretto agroalimentare di qualità, alle imprese operanti nel territorio regionale e alle associazioni di categoria di rilevanza regionale e rappresentate in seno al CNEL.

Procedure di riconoscimento

L'insieme dei soggetti promotori costituisce un «*nucleo promotore del distretto*» mediante la sottoscrizione di un protocollo di intesa cui aderisce un numero significativo di imprese, comunque non inferiore a venti, nonché le associazioni di categoria più rappresentative del settore cui fanno riferimento le imprese (art.4). Il protocollo di intesa deve dare atto dell'esistenza dei requisiti caratteristici di un distretto agroalimentare di qualità: la presenza di un sistema produttivo di qualità caratterizzato da significativa concentrazione di imprese,

¹⁵ Filiera vitivinicola, filiera olivicola-oleicola, filiera ortofrutticola, filiera cerealicola, filiera carni, filiera lattiero casearia, filiera ittica, art.2 c., lett. a

integrate secondo una logica di filiera, per una o più produzioni certificate e tutelate, oppure per produzioni tradizionali o tipiche, e la presenza di un sistema di relazioni tra attori istituzionali e sociali operante nell'attività di sostegno al sistema agroalimentare di qualità oggetto dell'intervento. Il protocollo d'intesa deve descrivere le principali criticità e opportunità e le linee strategiche fondamentali del progetto che sarà attuato. Il protocollo deve contenere l'impegno di tutti i sottoscrittori a costituire «una società di capitali per la gestione del distretto» nel caso in cui quest'ultimo venga riconosciuto, e dovrà indicare gli impegni dei futuri soci al versamento del capitale sociale della costituenda società di capitali.

Procedura di aggregazione

Con provvedimento analogo a quello adottato da altre Regioni, è stabilito che, qualora vengano presentate istanze differenti che, per ambito settoriale, contengano sovrapposizioni o complementarità, la Giunta regionale può «*proporre aggregazioni volte a semplificare e rendere più efficace l'impatto territoriale degli interventi*».

Organizzazione

Il modello di gestione del distretto si basa sulla Società di Distretto che si dovrà costituire come società di capitali a composizione mista e a maggioranza privata, cioè l'organo decisionale di questa Società dovrà essere composto per almeno il 50% dalla parte privata e che il capitale sociale sia costituito per almeno il 51% dalla parte privata. La Società di distretto rappresenta il distretto e svolge compiti operativi funzionali alla vita del distretto, tra cui:

- redigere e coordinare l'adozione del programma di sviluppo del distretto agroalimentare di qualità, di cui promuove l'attuazione;
- promuovere l'utilizzo degli strumenti e delle risorse delle politiche industriali comunitarie, nazionali e regionali;
- esprimere proposte e pareri alla Giunta regionale nei comparti ittici e agroalimentari, e consultare periodicamente i rappresentanti delle imprese e delle istituzioni che sottoscrivono il programma di sviluppo.

Progettazione

Il Programma di sviluppo del distretto

La L. R. 5/2011 non stabilisce che cinque tipi di informazioni che devono essere contenute nel Programma, che può essere "redatto in modo e forma liberi" ed ha durata triennale. Si tratta peraltro di elementi tipici della progettazione strategica:

- la descrizione dei punti di eccellenza e degli eventuali punti di criticità del distretto;
- gli obiettivi generali e specifici di sviluppo;
- le azioni e i connessi progetti da realizzare da parte dei soggetti sottoscrittori;
- i piani finanziari e temporali di spesa relativi alle azioni e ai progetti da realizzare;
- l'entità e il tipo di risorse pubbliche e private necessarie per la realizzazione di azioni e progetti.

Il programma è integrato dall'elenco dei sottoscrittori e dei cofinanziatori.

A significare il valore sistemico riconosciuto al Distretto, il legislatore impone che «I progetti previsti all'interno del programma di sviluppo riguardano interventi di sistema alla realizzazione dei quali si candidano gruppi di soggetti sottoscrittori. Sono esclusi interventi che riguardano singole imprese.

Competenze e procedure

Per la sua approvazione e verifica, il programma di sviluppo del distretto (art.7) deve essere presentato dal Presidente del distretto contestualmente all'Assessorato regionale all'Agricoltura e alle province nel cui ambito territoriale operano almeno un terzo delle aziende che hanno sottoscritto il programma di sviluppo. Tuttavia, il parere che possono formulare le Province è "*motivato e non vincolante*".

Il programma è valutato da un nucleo tecnico di valutazione. L'Assessore regionale all'Agricoltura decreta l'ammissibilità dei programmi e li invia alla Giunta Regionale per il definitivo riconoscimento del distretto.

Finanziamento

La legge non prevede oneri diretti a carico del bilancio regionale, ma la Regione concorre alla realizzazione dei programmi di sviluppo dei distretti agroalimentari di qualità riservando a essi quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente, prevedendo di promuovere a tale scopo specifici accordi di programma e riservando tali possibilità per azioni dei programmi di sviluppo svolte a favore dei soggetti pubblici, privati o di natura mista responsabili dell'attuazione delle iniziative inserite nel programma.

Monitoraggio

Il monitoraggio è affidato alla Società di Distretto che ha il compito di organizzare ed effettuare le procedure di monitoraggio delle diverse fasi di realizzazione del programma di sviluppo del distretto agroalimentare di qualità, dunque il Presidente del distretto è tenuto a trasmettere all'Assessorato all'Agricoltura, entro il 28 febbraio di ogni anno, una relazione contenente le informazioni utili a valutare lo stato di attuazione e gli eventuali aggiornamenti del programma di sviluppo del distretto.

Per la valutazione dell'attuazione della norma è previsto che l'Assessore regionale all'Agricoltura presenta annualmente alla competente Commissione consiliare permanente una relazione complessiva, *corredata di analoghi documenti redatti dagli altri assessori interessati alla presente normativa*.

Regione Basilicata

Legge regionale nr. 1/2001 e DGR 1931/2003

La Regione Basilicata interviene in materia di distretti con un provvedimento di poco anteriore al D. Lgs. 228/2001, la L. R. 23 gennaio 2001 n. 1 «Riconoscimento ed istituzione dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali».

Due anni dopo, con la delibera della Giunta Regionale n. 1931 del 27 ottobre 2003 la Regione dà «attuazione in Basilicata al dettato del comma 3 dell'art. 13 del D. L.gs. n. 228 del 18.05.01 individuandone le procedure amministrative di riconoscimento: procedure per il riconoscimento di nuovi sistemi produttivi locali, distretti industriali, distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità».

Finalità

L'oggetto della L.R. 1/2001 non è semplicemente modellato sulla definizione di sistema produttivo locale della L. 140/1999, bensì utilizza una formulazione più ampia in cui: «la Regione Basilicata promuove, sostiene e favorisce le iniziative e i programmi di sviluppo su base locale tese a rafforzare l'identità dei suoi sistemi territoriali e la competitività di organizzazioni, imprese, consorzi ed agenzie nel settore dell'agricoltura, della pesca, dell'artigianato, dell'industria, del turismo e del commercio.»

Perciò, sebbene i primi distretti siano stati individuati (con DGR. 1433/2001), ai sensi della L. 140/1999, nella narrativa della DGR 1931/2003 la Giunta Regionale può ben asserire la coerenza di tale definizione con quelle assunte dal D. Lgs. 228/2001.

La Basilicata intende uniformare le procedure di individuazione dei sistemi produttivi e delle tre tipologie di distretti, al fine di poterli considerare «*i referenti a livello locale dei programmi di sviluppo economico*».

I sistemi produttivi locali sono inclusi nei programmi di intervento della Regione al fine di offrire ai sistemi locali di piccole e medie imprese strumenti per consolidare la propria competitività e potenziare i fattori produttivi del contesto nel quale operano, perciò, la L.R. 1/2001 disciplina anzitutto l'attribuzione ai distretti industriali e ai sistemi produttivi locali delle funzioni in materia di sviluppo economico.

Conseguentemente, i distretti contribuiscono alla definizione degli obiettivi di programmazione della Regione Basilicata, delle Province e degli Enti locali interessati (art.3) riguardo alle politiche a sostegno dell'impresa e dei sistemi d'impresa, ma senza che questo escluda aspetti ambientali come promuovere il risparmio energetico, o tutelare gli equilibri ambientali dei singoli sistemi territoriali, o promuovere l'immagine del territorio nelle sue valenze economiche, architettoniche, naturalistiche e culturali. A tale scopo, i distretti e i sistemi produttivi locali predispongono un documento di orientamento e indirizzo nel quale sono evidenziati gli obiettivi e le strategie di politica industriale locale che ritengono debbano essere perseguiti.

Definizione

Con la DGR 1931/2003 la a Giunta Regionale lucana non formula alcuna definizione aggiuntiva o di raccordo tra le due normative ma, semplicemente, completa la propria

norma del 2001 con nuove disposizioni sulle procedure di riconoscimento dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali – colmando così una lacuna emersa nell’operatività della norma del 2001 e della successiva DGR 261/2001 - equiparandole a quelle per il riconoscimento dei distretti rurali ed agroalimentari di qualità.

Individuazione

La sostanziale coerenza tra le tipologie di distretti disciplinate dalla norma regionale e da quella nazionale non è contraddetta dalla definizione dei requisiti per il loro riconoscimento.

Distretti rurali

Ruralità e omogeneità del territorio

Omogeneità del contesto produttivo (demografica, economico-sociale, contiguità territoriale).

Integrazione con il territorio

Specificità dei prodotti/servizi rispetto alle vocazioni e alla natura del territorio

Integrazione multisettoriale e di filiera

- Integrazione fra attività agricole e altre attività locali
- Concentrazione di imprese prevalentemente di piccole e medie dimensioni.
- Forte organizzazione interna a rete: reti interne di subfornitura; legami di filiera; accordi commerciali, di R&S, di produzione; centri servizi comuni.

Governance

Attivazione di tavoli di concertazione comunali e generali con stipula dei relativi protocolli di intesa.

Distretti agroalimentari di qualità

Ruralità e omogeneità del territorio

Omogeneità del contesto produttivo (demografica, economico-sociale, contiguità territoriale).

Qualità delle produzioni agricole

Presenza di produzioni certificate o tutelate, tradizionali o tipiche.

Integrazione di filiera

- Concentrazione di imprese prevalentemente di piccole e medie dimensioni
- Forte organizzazione interna “a rete”: reti interne di subfornitura; legami di filiera; accordi commerciali, di R&S, di produzione; centri servizi comuni.

Governance

Attivazione dei tavoli di concertazione comunali e generali con relativi protocolli di intesa

Modalità d’individuazione

- Rilievo statistico: la Giunta Regionale individua i sistemi produttivi locali e i distretti industriali sulla base di un rilievo sistematico dei fattori demografici, territoriali, sociali ed economici del territorio regionale, riferiti ai sistemi locali del lavoro riconosciuti dall’ISTAT nella regione.

- Rilievo e valutazione: la Giunta Regionale come distretti industriali individua anche i sistemi produttivi locali o porzioni di sistemi locali del lavoro, che pur non presentando indici adeguati di densità imprenditoriale, dimensione di imprese o di specializzazione settoriale, possiedono comunque caratteristiche di base per diventare distretti industriali in una prospettiva di medio termine.
- Su richiesta documentata e motivata di gruppi di imprenditori, associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, sentiti gli Enti locali e le Camere di Commercio, la Giunta Regionale può individuare altri distretti industriali o sistemi produttivi locali.

Quanto agli aspetti spaziali, la legge regionale prevede sia la possibilità di sovrapposizioni di porzioni di territorio in particolari casi dove su una stessa area coesistono reti di attività imprenditoriali che operano in settori diversi (c.4), sia la possibilità di costituire distretti di carattere interregionale, ma in questo caso esclusivamente su aree contigue (c-6).

Procedure

Le procedure di riconoscimento stabilite dalla Giunta Regionale prevedono che le proposte di riconoscimento di nuovi sistemi produttivi locali, distretti industriali, distretti rurali o distretti agroalimentari di qualità devono essere fatte da gruppi di imprenditori, assistiti da associazioni di categoria e organizzazioni sindacali, sulla base di un protocollo di intesa che certifichi l'avvenuta concertazione fra i suddetti soggetti, gli enti locali e la Camera di Commercio territorialmente coinvolti. La stipula del protocollo deve essere preceduta da incontri promossi dai promotori, adeguatamente preparati e documentati, da tenersi in ogni comune coinvolto dall'iniziativa. I verbali degli incontri devono essere autenticati da un pubblico ufficiale o dal presidente dell'associazione imprenditoriale provinciale o regionale che sostiene gli imprenditori promotori.

L'iter di approvazione si basa su un esame svolto dal Nucleo di Verifica e Valutazione degli Investimenti Pubblici istituito presso il Dipartimento di Presidenza della Giunta, che invierà le proprie valutazioni al Dipartimento Agricoltura e Sviluppo Rurale che valuterà la coerenza della proposta con la programmazione delle politiche regionali per l'agricoltura.

Competenze

La Regione mantiene sempre un ruolo centrale nelle diverse fasi che caratterizzano la costituzione dei distretti e sistemi produttivi locali.

Ritenendo di dover stimolare e supportare la formazione delle nuove aggregazioni con la propria azione, la Regione assicura un significativo supporto (artt. 10 e 11) alle attività di primo avvio dei distretti, che saranno anche accompagnati attraverso attività di animazione finalizzate a far conoscere questo nuovo modello organizzativo e stimolare la più ampia partecipazione dei soggetti privati.

I distretti sono individuati dalla Giunta Regionale e successivamente sono istituiti con delibera del Consiglio Regionale.

Organizzazione

Il distretto è rappresentato dal Comitato di Distretto, che è formato da rappresentanti degli imprenditori, che esprimono anche il Presidente, degli Enti locali, delle Camere di commercio, con un minimo di quindici componenti, con cariche triennali.

Funzioni

Il compito principale affidato al Comitato (art.6) è la redazione del progetto di sviluppo del distretto e la sua attuazione, ma questo è accompagnato anche dal ruolo più attivo di promuovere l'utilizzo delle risorse che la Regione e gli Enti locali assegnano allo sviluppo dei distretti industriali e dei sistemi produttivi locali, nonché promuovere e migliorare l'utilizzazione, a livello locale, degli strumenti di politica industriale presenti nella legislazione regionale, nazionale e comunitaria. Inoltre al Comitato di Distretto è riconosciuto anche il ruolo di interlocutore della Regione nell'esprimere pareri e proposte in materia di politica industriale di interesse locale.

Il Comitato di Distretto è dunque attivo nella *governance* locale ed è luogo dove si svolge la progettazione su base territoriale, finalizzata all'implementazione delle politiche. La legge stabilisce, infatti, che il Comitato di Distretto è tenuto a convocare regolarmente i rappresentanti di tutti i Comuni del sistema produttivo locale o del distretto industriale, della Provincia e della Camera di Commercio, competenti per territorio, delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali, nonché delle altre realtà economico-associative al fine di assicurare la più ampia partecipazione delle realtà sociali ed economiche operanti nello stesso distretto nella definizione dei programmi di sviluppo (art.6 c.1 lett.f).

Assistenza tecnica

A conferma della scelta del governo lucano di supportare, stimolare e accompagnare la formazione dei distretti con azioni mirate, la nascita del Comitato di Distretto è accompagnata da due misure dedicate:

- una misura finanziaria, attraverso la quale la Regione in fase di primo avvio finanzia interamente fino a 150 mila euro (nel seguito cofinanzierà fino al 50%) le spese del Comitato di Distretto per attività di analisi delle opportunità di sviluppo, per la progettazione e per le iniziative di comunicazione e di sensibilizzazione sui problemi dello sviluppo locale;
- azioni di supporto all'individuazione dei rappresentanti del mondo imprenditoriale. In particolare, la Giunta Regionale, in collaborazione con le Associazioni di categoria promuove: un'attività di informazione e pubblicizzazione delle finalità del sistema produttivo locale o distretto industriale, favorendo l'adesione degli imprenditori interessati all'iniziativa; la convocazione di un'assemblea di tutti gli imprenditori aderenti al distretto e al sistema produttivo locale nella quale saranno eletti i nove componenti del comitato.

Competenze

L'avvio del processo di costituzione del distretto compete alla Giunta Regionale e il suo riconoscimento avviene per decreto del presidente della Giunta Regionale, che nomina anche il presidente del Comitato di Distretto.

Progettazione

Il programma di sviluppo, che ha durata triennale e può essere modificato, definisce gli obiettivi, gli assi di intervento prioritari e le azioni da svolgere, complete dei piani finanziari e temporali di spesa, con l'indicazione dell'entità e del tipo di risorse pubbliche e private necessarie per la realizzazione di interventi ed azioni, nonché la possibilità di accesso alle risorse previste.

Competenze e procedure

Il programma di sviluppo è definito attraverso forme di ampio coinvolgimento dei rappresentanti pubblici e privati e quindi è adottato dal Comitato di Distretto e trasmesso alla Giunta Regionale che lo approva previo parere della competente Commissione Consiliare. Il programma di sviluppo è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Il Comitato di Distretto può richiedere al Presidente della Giunta Regionale di indire conferenze di servizio per promuovere le intese indispensabili alla realizzazione dei progetti e delle azioni proposte dal Comitato di distretto medesimo. La volontà di assicurare allo strumento distrettuale ogni possibilità di successo con il concorso del governo regionale si evince anche dal successivo comma che prevedendo il caso che la conferenza di servizio possa concludersi senza un accordo unanime, dispone che sia il Presidente della Giunta ad assumere le determinazioni conclusive della conferenza medesima e inoltre che i progetti approvati dalle Conferenze di Servizio assumono priorità di intervento per la quota di spesa individuata a carico della Regione Basilicata e degli altri Enti sottoscrittori delle imprese.

Anche in questo caso è l'organo di governo regionale a farsi carico di assicurare la più ampia partecipazione impegnando il Presidente della Giunta a invitare alle conferenze di servizio, oltre al Comitato di Distretto ed agli enti interessati, le associazioni imprenditoriali, sindacali e di categoria.

Finanziamento

Alla gestione e all'attuazione del programma di sviluppo, la Regione concorre riservando quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente ai sistemi produttivi di cui alla presente legge e promuovendo specifici accordi di programma, attraverso i quali sono finanziate interamente le opere pubbliche ricomprese nel progetto di sviluppo, e per i quali può erogare contributi a soggetti pubblici, privati o di natura mista, che siano *responsabili della attuazione delle iniziative inserite nel Programma di sviluppo*. Gli oneri a carico del bilancio regionale sono fissati per ciascun esercizio con legge di bilancio.

Monitoraggio

Né la legge regionale, né la successiva DGR 1931/2003 prevedono forme di monitoraggio e valutazione dell'applicazione della norma. Tuttavia non sono mancati stimoli al cambiamento nel lungo periodo di attuazione della legge.

Regione Calabria

Leggi regionali nr. 21 e 22/2004 e nr. 6/2009

La Regione Calabria ha disciplinato la materia con due interventi successivi.

Il primo nel 2004, con la legge regionale n. 21¹⁶ «Istituzione dei distretti rurali ed agroalimentari di qualità. Istituzione del distretto agroalimentare di qualità di Sibari e la successiva L. R. 22/2004 «Istituzione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità in Calabria», composta di un solo articolo, che delega la Giunta Regionale, in accordo con la Commissione consiliare competente, a istituire nuovi Distretti rurali e agroalimentari di qualità «secondo i criteri previsti dalla normativa vigente». Tuttavia, la legislazione del 2004 ha sortito l'unico effetto di consentire l'istituzione del distretto agroalimentare di qualità che è all'origine dell'azione del legislatore. Infatti, priva di specifiche indicazioni e del regolamento attuativo che avrebbe dovuto seguire, non è stata effettivamente operativa.

Il secondo intervento del legislatore regionale si ha con la legge 31 marzo 2009 n. 6¹⁷, che giunge a completare l'impianto normativo, modificando le norme del 2004 e integrandone le parti carenti con un ampio articolato relativo alla formazione del Piano di Distretto e alla sua attuazione, nonché con indicazioni circa il monitoraggio. Inoltre, la legge del 2009 apporta integrazioni alle funzioni e competenze del soggetto gestore, evidentemente correlate anche al maturare della situazione regionale rispetto ai distretti (Gulisano, Marciantonio, 2008; Carè, Reda, D'angelillo, Rete Rurale Nazionale, 2010), e amplia il territorio da ricomprendere nel distretto agroalimentare di qualità di Sibari includendovi altri otto comuni.

Ciò considerato, tali provvedimenti sono esaminati congiuntamente.

Finalità

La L. R. 21/2004 della Regione Calabria, dà piena attuazione al D. Lgs. 228/2001, ponendosi la finalità di valorizzare, sostenere e promuovere «*il consolidamento e lo sviluppo di sistemi produttivi locali*» individuati ai sensi del richiamato decreto legislativo. In particolare, la legge calabrese definisce le proprie finalità costruendo un preciso quadro giuridico che richiama il D. Lgs. 228/2001¹⁸, di cui accoglie e amplifica gli obiettivi di sviluppo rurale, e correlandoli alla legge urbanistica della Calabria (L. R. 19/2002) indicata quale strumento congruente. In coerenza con tale quadro giuridico, la Regione attuerà proprie politiche a sostegno dei distretti, che possono essere riassunte in tre tipologie di finalità di seguito indicate:

Filiera

- favorire la concentrazione dell'offerta in logica di filiera e di multi-filiera;

16 Regione Calabria legge regionale n. 21 del 13-10-2004 «istituzione dei distretti rurali e agroalimentari di qualità - istituzione del distretto agroalimentari di qualità di Sibari.» Bollettino Ufficiale n. 19 del 16 ottobre 2004 supplemento straordinario n. 2 del 19-10-2004.

17 Regione Calabria Legge Regionale N. 6 del 31-03-2009 «Modifiche e integrazioni alla legge regionale 13 ottobre 2004, n. 21 «Istituzione dei distretti rurali ed agroalimentari di qualità. Istituzione del distretto agro-alimentare di qualità di Sibari» Bollettino ufficiale n. 6 del 1 aprile 2009 Supplemento Straordinario n. 1 del 7 aprile 2009

18 Del D. Lgs. 228/2001 è richiamato l'art.21, Norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità che pone in capo a Stato, Regioni ed Enti Locali, l'obbligo di tutelare la qualità e tipicità dei prodotti alimentari DOC, DOCG, DOP, IGP, IGT, insieme con quella delle zone rurali dove sono attuati metodi di agricoltura biologica e forme di agriturismo.

- sostenere la proiezione sui mercati nazionali ed internazionali delle imprese;
- predisporre strumenti tecnici che favoriscono investimenti aventi quali precipuo obiettivo l'ispessimento delle relazioni tra imprese dell'agro-alimentare.

Qualità delle produzioni

- valorizzare le produzioni agricole e agro-alimentari enfatizzando la relazione tra prodotto e territorio;
- predisporre condizioni infrastrutturali di servizio e alle esigenze delle produzioni agricole ed agro-alimentari;
- garantire la sicurezza degli alimenti.

Sviluppo rurale

- migliorare la qualità territoriale, ambientale e paesaggistica dello spazio rurale;
- contribuire al mantenimento ed alla crescita dell'occupazione.

La Regione Calabria affronta il tema dei distretti con una visione di ampio respiro che li correla all'uso degli strumenti dello sviluppo locale, stabilendo che il coordinamento degli strumenti di politica agraria e rurale, è realizzato attraverso strumenti di programmazione negoziata e dunque «*con il coinvolgimento delle altre istituzioni e soggetti operanti nel territorio del distretto*».

Definizione

Coerentemente con le finalità, la legge regionale non modifica le due definizioni offerte dalla legge nazionale per i Distretti rurali e agroalimentari di qualità, ma definisce ciò che debba intendersi per:

- filiera agro-alimentare: insieme costituito da imprese operanti nelle diverse fasi di valorizzazione di un prodotto agro-alimentare, e cioè della produzione, trasformazione e commercializzazione, distribuzione di un prodotto agro-alimentare;
- segmento di filiera agro-alimentare: insieme costituito da imprese operanti almeno su due fasi della valorizzazione di un prodotto agro-alimentare.

Individuazione

Distretti rurali

Integrazione con il territorio

- coerenza della produzione agricola realizzata nell'area distrettuale con le vocazioni naturali dei territori;
- rilevanza economica della produzione agricola dell'area distrettuale in rapporto con l'economia locale;
- integrazione tra produzione agricola e fenomeni culturali e turistici e presenza nelle imprese agricole delle 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.

Integrazione multisetoriale

Presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e le imprese locali operanti in altri settori;

Innovazione

Parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale deve essere soddisfatta dall'offerta locale.

Governance

Manifestazione d'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.

Distretti agroalimentari di qualità

Qualità delle produzioni

Realizzazione di uno o più prodotti merceologicamente omogenei, certificati e tutelati, ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, tradizionali o tipici, la cui produzione risulti significativa a livello dell'economia agro-alimentare regionale.

Integrazione di filiera

Presenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole ed agroalimentari.

Integrazione con il territorio

- che vi sia integrazione tra produzione agro-alimentare e fenomeni culturali e turistici.

Innovazione

- parte rilevante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese agricole e delle imprese agro-alimentari, nonché dell'assistenza tecnica ed economica e della formazione professionale, deve essere soddisfatta dall'offerta locale.

Governance

Manifestazione di interesse delle istituzioni locali verso la realtà distrettuale, al fine stabilire rapporti di tipo collaborativo e convenzionale con le imprese agricole e agroalimentari.

Individuazione e istituzione del distretto agroalimentare di qualità di Sibari

Al fine di rendere immediatamente operativa la legge, l'articolo 8 della L. R. 12/2004 istituisce il distretto agroalimentare di qualità di Sibari, stabilendone la delimitazione - cioè l'elenco dei comuni ricadenti nell'area distrettuale che sarà peraltro ampliata con la successiva L. R. 9/2006 - e le norme di funzionamento.

Procedure e competenze

Quanto alle procedure di individuazione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità, la L. R. 6/2009, sostituendo l'articolo 5 della precedente legge, conferma che l'individuazione dei Distretti rurali e agroalimentari di qualità è deliberata dalla Giunta Regionale, su parere vincolante della commissione consiliare competente. Il potere di proporre candidature di Distretti rurali e agroalimentari di qualità è riservato alle OO.PP. provinciali e regionali e/o a enti e organismi rappresentativi del territorio e del sistema economico locale, fatto salvi i distretti rurali e agro-alimentari di qualità già istituiti con legge regionale. Quest'ultima previsione non era invece contemplata nella precedente formulazione della legge.

Organizzazione

La Regione Calabria ha stabilito un'organizzazione che ripartisce tra due soggetti le diverse funzioni e ruoli che caratterizzano la vita dei distretti.

Il Comitato di distretto, che è composto da un'ampia rappresentanza di attori pubblici e privati del territorio, ha potere di indirizzo e controllo (L. R. 21/2004 art.7 c.2). Il Comitato di distretto (art.7 c.1.) svolge anzitutto funzioni di governance, essendo istituito «*al fine di assicurare unicità d'intenti e coordinamento politico amministrativo*». Pertanto, è competenza del Comitato definire le linee di indirizzo entro cui collocare le iniziative del Distretto. Nelle intenzioni del legislatore regionale il Comitato di Distretto dovrebbe avere anche un ruolo più operativo, paragonabile a quello di uno "Sportello Unico" con lo scopo di "*dare, per quanto di propria competenza, unicità nei tempi e nelle metodologie amministrative, al fine di velocizzare gli investimenti che si proporranno*".

La Società di distretto, che è il soggetto giuridico che ha la rappresentanza del distretto, ed ha compiti esecutivi e operativi. Alla Società di distretto aderiscono il comitato promotore, gli enti locali, le rappresentanze economiche e sociali nonché le autonomie funzionali e le strutture dello sviluppo locale, che operano sul territorio del distretto, gli imprenditori agricoli, agro-alimentari, agrituristici e agro-industriali rappresentativi del distretto, di concerto con le OO.PP., con i rappresentanti delle filiere organizzate con le O.P. di riferimento" (L. R. 6/2009 art.2). Inoltre, la partecipazione alla società di Distretto è aperta anche ai soggetti gestori di strumenti quali programmi leader, strade dei prodotti tipici, piani di sviluppo socio-economico delle Comunità montane, interessanti le aree del distretto. La società di Distretto ha il compito di redigere il piano di Distretto.

Progettazione

Solo con la L. R. 6/2009 l'impianto normativo calabrese trova precise indicazioni circa il Piano di Distretto, la cui redazione e attuazione sono affidate alla Società di Distretto, che è impegnata a tenere conto degli indirizzi forniti dal Comitato di Distretto.

Come di consueto, il piano di distretto deve contenere elementi di analisi della situazione ex ante, la definizione della strategia del Distretto ed elementi che permettano di valutare la coerenza degli obiettivi strategici con la programmazione dello sviluppo rurale e con le altre politiche di sviluppo insistenti sul territorio del distretto.

Il piano deve avere già individuato le risorse finanziarie relative a ciascun obiettivo ed azione del piano, distinguendo le risorse che si intendono reperire attraverso le forme di finanziamento previste dalla vigente normativa comunitaria, statale e regionale, con particolare riferimento a quelle in materia di sviluppo rurale e di coesione e sviluppo locale, e le altre risorse provenienti da soggetti pubblici e privati. (art.4 c.3 lett. c).

Attuazione del piano di distretto

Con l'art. 6 bis introdotto dalla L. R. 6/2009, è stabilito che la società di Distretto «promuove e coordina, anche attraverso forme di programmazione negoziata tra i soggetti pubblici e privati interessati, l'elaborazione, il cofinanziamento e la realizzazione dei progetti di cui all'articolo 7ter, in coerenza con gli obiettivi individuati dal piano di distretto, e li presenta alla Regione per il relativo finanziamento». Tra i compiti della Società di distretto vi è anche quello di presentare per i relativi finanziamenti, secondo le modalità previste per ciascuna forma di finanziamento dalla normativa vigente.

Competenze

Il Piano di Distretto, che ha validità triennale e può essere aggiornato, è sottoposto al parere di una commissione di valutazione nominata dall'assessorato regionale all'agricoltura, ed è approvata dalla Giunta Regionale.

Finanziamento

L'art. 7ter introdotto dalla L. R. 6/2009, stabilisce che la Regione, in conformità ai contenuti del piano di distretto, finanzia progetti di sviluppo dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità elaborati, attraverso strumenti di programmazione negoziata, dalle amministrazioni, dagli enti e dai soggetti, pubblici e privati.

In particolare, sono finanziabili e progetti che perseguono una specifica tipologia di obiettivi:

- favorire i processi di coesione e correlazione tra i diversi settori produttivi presenti all'interno dei distretti rurali ed agroalimentari di qualità;
- sostenere la creazione, riorganizzazione ed il completamento, in ambito distrettuale, delle filiere produttive agroalimentari;
- incentivare le attività volte a garantire la sicurezza degli alimenti e la loro tracciabilità, anche al fine di elevare gli standard qualitativi delle produzioni agricole ed agroalimentari e favorire la loro penetrazione nei mercati nazionali ed internazionali;
- contribuire al mantenimento ed alla crescita dei livelli occupazionali del settore, anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane disponibili mediante qualificati programmi di formazione, finalizzati alla stabilizzazione dell'occupazione;
- effettuare il monitoraggio delle problematiche socio-economiche, culturali, ambientali di ogni distretto, con speciale riferimento alla individuazione dell'esistenza di eventuali fattori negativi che possono impedirne o ritardarne lo sviluppo;
- favorire la creazione e il miglioramento di strutture produttive ed infrastrutture di servizio adeguate per le esigenze funzionali dei distretti.

Monitoraggio

Le azioni per il monitoraggio sono poste in capo sia alla Società di distretto, sia al Comitato di distretto, con funzioni distinte.

Il comitato deve svolgere funzioni di controllo rispetto alla società di distretto, e cioè di validare la relazione annuale predisposta dalla società di Distretto, ma anche di predisporre una propria relazione annuale in cui sintetizzare le attività economiche e istituzionali svolte nel distretto. Tale relazione deve essere trasmessa al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio regionale, senza però che vi siano indicazioni di successivi passaggi di valutazione da parte degli organi regionali.

La società di distretto (L.R. 6/2009, art. 3 c.2) ha il compito di raccogliere ed elaborare i dati relativi all'attuazione del piano di distretto e di trasmetterli, con cadenza annuale, alla direzione regionale competente in materia di agricoltura, ai fini dell'attività di monitoraggio e controllo. Inoltre deve presentare annualmente alla Giunta regionale una relazione che illustri gli aspetti qualitativi e quantitativi dell'attività del distretto, in particolare:

- il grado di raggiungimento degli obiettivi individuati dal piano di distretto;
- il grado di attuazione del piano di distretto e di realizzazione delle azioni e dei progetti finanziati;
- il livello di spesa impegnata ed erogata, con l'indicazione delle diverse forme di finanziamento attivate, pubbliche e private.

**DISTRETTI PRODUTTIVI RURALI E
AGROALIMENTARI DI QUALITÀ**

Regione Lombardia

Legge regionale nr. 1/2007 e DGR 10085/2009

La Regione Lombardia elabora la propria disciplina sui distretti in agricoltura in riferimento alla legge regionale n. 1/2007 “Strumenti di competitività per le imprese e per il territorio della Lombardia” che introduce i distretti produttivi.

Con la successiva DGR n. 10085 del 7 agosto 2009 «Determinazioni in merito ai requisiti per l’accreditamento dei distretti agricoli (L.R. 1/2007)» sono definiti e disciplinati i distretti agricoli in più stretto riferimento al D. Lgs. 228/2001.

Finalità

I distretti in agricoltura sono dunque inseriti nel più ampio quadro della strumentazione per sostenere la competitività delle imprese lombarde, in riferimento a finalità generali (art.1 c.1) che qualificano il tipo di sviluppo che la Regione promuove e sostiene. Per supportare la competitività delle imprese lombarde, la Regione promuove lo sviluppo del capitale umano, la ricerca e l’innovazione, dando una specifica attenzione allo sviluppo pre-competitivo e all’innovazione organizzativa. La Regione pone tra i propri obiettivi il sostegno dell’imprenditorialità, attraverso il supporto al tessuto imprenditoriale esistente e di nuova costituzione, anche attraverso le aggregazioni di imprese e il rafforzamento delle reti di condivisione.

Accanto alle azioni volte a favorire l’internazionalizzazione delle imprese, la Lombardia sostiene anche la competitività del territorio attraverso lo sviluppo di reti infrastrutturali e logistiche, telematiche ed energetiche, lo sviluppo di parchi tecnologici e l’attrazione di investimenti e iniziative imprenditoriali finalizzate a consolidare i sistemi territoriali.

La Regione persegue uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale e promuove una governance del sistema economico rispetto al quale assume un ruolo “partenariale e concertativo”, come definito nel Patto per lo sviluppo dell’economia e del lavoro, della qualità e della coesione sociale e dei tavoli territoriali di confronto. In quest’ultimo capitolo, con la finalità di contribuire a migliorare i rapporti tra imprese e pubblica amministrazione, è inserito anche l’obiettivo di monitoraggio e verifica dell’attuazione della norma.

Con riferimento ai distretti in agricoltura, la normativa li finalizza a dare risposta ai «recenti cambiamenti degli scenari agricoli derivanti dalle politiche di intervento a livello comunitario e dalle dinamiche del mercato globale» perché possono supportare le imprese agricole e agroalimentari a definire strategie integrate e condivise a livello di intera filiera o di territorio, attraverso la promozione di programmi di sviluppo allargati a diversi soggetti, economici ed istituzionali.

Uguale attenzione è posta anche sulla necessità di «contrastare la marginalizzazione territoriale», oltre alla perdita di competitività subita dal settore e dalle filiere produttive di fronte alla crescente apertura dei mercati.

Ai distretti è riconosciuta, perciò, la capacità di «realizzare un reale volano di sviluppo per quelle realtà territoriali ove si ricorra alle risorse locali di imprese, associazioni e beni, unitamente alle capacità della popolazione di ideare progetti e portarli a realizzazione attraverso forme di partecipazione e condivisione».

Definizione

La DGR 10085/2009 rielabora anche una definizione – economica – di distretto come «l'insieme di risorse e capacità derivanti dalla presenza di una molteplicità di imprese che gravitano intorno ad una stessa filiera produttiva, tale da creare una rete di relazioni tra imprese, istituzioni e popolazioni locali.» e considera che «storicamente, la creazione di interdipendenze positive e la ricerca di vantaggi competitivi, riconducibili al territorio, hanno prodotto riflessi positivi nei confronti di innumerevoli sistemi produttivi locali, con una contemporanea estensione dai processi produttivi agricoli e agroalimentari, al più generale contesto dell'economia rurale»

Nel quadro di ampio respiro definito dagli obiettivi della L.R.1/2007, le forme distrettuali sono inserite con una propria, ampia definizione decisa ad abbracciare ogni tipologia distrettuale, e comunque coerente con quella fornita dalla finanziaria 2006 «*Si intendono per distretti le aggregazioni di imprese secondo legami di affinità che possono avere carattere tematico-settoriale, territoriale o congiunto, ovvero altro specifico legame di correlazione. Ai distretti possono aderire liberamente le imprese industriali, artigianali e cooperative, della distribuzione, dei servizi, edili, turistiche agricole e agroalimentari*».

Con successiva delibera della Giunta Regionale¹⁹ «il concetto di “libera aggregazione di imprese”, cardine della definizione di cui alla legge regionale 1/2007, si arricchisce degli elementi di integrazione multisettoriale, legame con le vocazioni territoriali, valorizzazione delle risorse umane e ambientali, qualità delle produzioni, quali principi ispiratori del distretto agricolo definito dal D.Lgs. 228/2001».

La delibera detta le specifiche per l'accreditamento dei distretti agricoli, così definiti perché, accanto alle due tipologie indicate dal D. Lgs. 228/2001, è introdotta una terza tipologia di distretti di filiera, destinata ad assicurare un sostegno anche a quelle filiere che non possono vantare produzioni di qualità certificate o tutelate e che dunque potrebbero restare escluse sia dalla definizione di distretti agroalimentari di qualità, sia da quelle di distretti rurali. I distretti di filiera sono definiti come sistemi produttivi di comparto ad elevata specializzazione caratterizzati da una forte integrazione di filiera tra gli operatori e da una rappresentatività significativa in termini economici a livello settoriale e regionale. La delibera della Giunta Regionale è accompagnata da un'esauriva analisi del sistema agroalimentare lombardo, rispetto alla qualità, alle filiere e al legame con il territorio, dalla cui lettura si evince il preciso significato che la Regione assegna allo strumento distrettuale agricolo nel quadro della programmazione regionale a supporto anzitutto delle filiere agricole, incluse la filiera agro-energetica e quella floricola.

Coerentemente con le previsioni della finanziaria 2006, ai distretti agricoli sono riconosciute specifiche funzioni di rappresentanza e di servizio delle imprese distrettuali, che devono essere esercitate secondo un criterio di integrazione «tra mondo agricolo e altri settori economici e di programmazione quali urbanistica, trasporti, ambiente, energia, turismo, artigianato, servizi sociali, formazione e ricerca ed altri necessari a favorire lo sviluppo socio economico di un territorio», escludendo perentoriamente che l'attività del distretto debba limitarsi a soli interventi settoriali in ambito agricolo. In particolare, i distretti agricoli hanno il compito di:

- promuovere azioni e programmi destinati prioritariamente allo sviluppo dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle imprese aderenti, nonché di servizi di sviluppo aziendale, anche a carattere logistico, al sistema distrettuale, nonché alla sostenibilità ambientale, con particolare riferimento ai crediti ambientali, alla riduzione delle emissioni inquinanti ed al risparmio energetico;

¹⁹ DGR n. 10085 del 7 agosto 2009 «Determinazioni in merito ai requisiti per l'accreditamento dei distretti agricoli (L. R. n. 1/2007) ».

- presentare, a nome del distretto ovvero delle imprese associate singole o aggregate, richieste di accesso alle agevolazioni previste dalle leggi regionali, nazionali o da disposizioni comunitarie gestite dalla Regione, nonché effettuare presso lo sportello unico, per conto delle imprese associate, gli adempimenti relativi ai procedimenti amministrativi relativi agli insediamenti produttivi;
- attuare gli adempimenti in materia di assunzioni obbligatorie anche in forma reciprocamente compensativa tra le imprese associate e tra queste e le strutture operative distrettuali;
- stipulare apposite convenzioni con banche, istituti di credito ed intermediari finanziari vigilati, volte alla prestazione di garanzie per il rimborso delle quote del contributo concesso alle imprese associate;
- promuovere lo sviluppo di azioni a carattere interregionale a sostegno di azioni di filiera sovraregionali nel campo dell'innovazione e dell'internazionalizzazione;
- promuovere iniziative per la riconversione produttiva ed occupazionale nei casi di crisi interne ed esterne al distretto, orientando e coordinando l'intervento delle imprese aderenti.

Individuazione

I requisiti per l'accREDITAMENTO dei distretti produttivi, sono stabiliti tenendo conto degli elementi di seguito riportati.

Rilevanza economica

- della rappresentatività del distretto a livello settoriale o territoriale;
- del numero delle imprese aderenti e del fatturato complessivo.

Innovazione

Della disponibilità di patrimonio scientifico e tecnologico condivisibile.

Integrazione di filiera

Dell'integrazione di risorse e funzioni tra le imprese aderenti.

Inoltre sono stabiliti specifici requisiti per individuare i distretti rurali e agroalimentari di qualità e i distretti di filiera²⁰.

Distretti rurali

Ruralità e omogeneità del territorio

Un'identità storica e paesaggistica omogeneo.

Integrazione multisettoriale

Esistenza di un sistema consolidato di relazioni tra le imprese agricole e quelle operanti in altri settori, integrato con i fenomeni culturali e turistici locali.

Integrazione con il territorio

- produzioni agricole, artigiane, della piccola industria, di beni e servizi che siano coerenti con le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio o significative per l'economia locale anche per tradizione e per vocazione naturale e territoriale e di rilevante interesse sociale e culturale;

²⁰ Deliberazione della Giunta Regionale 10085 del 7 agosto 2009, disposizioni attuative per l'accREDITAMENTO dei distretti agricoli e Determina del Direttore Generale 26 febbraio 2010 n. 1757.

- attività e funzioni proprie dell'agricoltura e del suo ruolo multifunzionale di manutenzione dell'ambiente e del paesaggio, del turismo rurale, dell'agriturismo, dell'artigianato, della piccola industria agroalimentare e delle altre attività produttive locali, aventi una comune base territoriale.

Governance

La presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo, anche sotto forma di convenzione, con le imprese operanti nei diversi settori per assicurare il sostegno e lo sviluppo dell'imprenditoria locale.

Innovazione

La presenza di un'offerta locale sufficiente a soddisfare le esigenze di innovazione tecnologica e di formazione professionale, indispensabili per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e per la cura del patrimonio forestale.

Non è fatto cenno all'aspetto della contiguità territoriale, ma dalla definizione dei requisiti si può evincere che tale aspetto sia vincolante quantomeno per i distretti rurali.

Distretti agroalimentari di qualità

Qualità delle produzioni

Una produzione, legata ad una o più filiere significative per l'economia locale nonché ad uno o più prodotti merceologicamente omogenei, certificati e tutelati ai sensi della normativa vigente, tradizionali o tipici, ivi compresa l'adesione a sistemi di qualità nazionali.

Integrazione di filiera

- Un sistema consolidato di scambi e integrazioni tra le imprese agricole ed agroalimentari ed i fenomeni culturali e turistici locali.
- Un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole e imprese agroalimentari.

Innovazione

Un'offerta locale sufficiente a soddisfare le esigenze di innovazione tecnologica ed organizzativa nonché di assistenza tecnica e di formazione professionale delle imprese agricole ed agroalimentari del territorio.

Governance

Presenza di istituzioni locali interessate alla realtà distrettuale e a stabilire rapporti di tipo collaborativo, anche sotto forma di convenzione, con le imprese agricole ed agroalimentari per la valorizzazione delle peculiarità dei prodotti tipici, biologici e di qualità.

Distretti di filiera

Rilevanza della produzione

Una produzione legata a una filiera significativa per l'economia di comparto a livello regionale.

Integrazione di filiera

Un sistema consolidato di relazioni tra imprese agricole, imprese agroalimentari e l'indotto in termini di mezzi e servizi.

Innovazione

Presenza di centri di ricerca e/o di eccellenza tecnologica legati allo sviluppo dell'innovazione e all'ottimizzazione dei processi di filiera.

Governance

Presenza di istituzioni e autonomie locali che sostengono la realtà distrettuale, favorendo la realizzazione delle attività programmate dal distretto.

Organizzazione

Per ottenere l'accreditamento del distretto è necessario definire un accordo formale di costituzione del distretto, con l'indicazione di un capofila, da cui si evinca: la sua rilevanza economica, la futura forma organizzativa, le funzioni e le attività che il distretto intende svolgere.

Il soggetto che richiede l'accreditamento, e quindi il futuro distretto, deve essere in grado di offrire idonee garanzie di saper assicurare un corretto funzionamento del distretto dal punto di vista operativo, societario e finanziario e deve dotarsi di strumenti idonei per:

- la programmazione, il coordinamento e l'integrazione degli interventi nell'ambito territoriale individuato;
- favorire l'integrazione della filiera;
- promuovere la diffusione e conoscenza dei marchi di qualità riconosciuti;
- sviluppare la competitività e la penetrazione sui mercati esteri;
- fungere da collettore delle risorse.

Il soggetto gestore: la società di distretto

Ad avvenuto accreditamento, le imprese costituiscono una società di distretto, che può assumere una delle forme societarie previste dal codice civile. La società di distretto è retta da apposito Statuto il quale deve prevedere l'adesione dei soli soggetti appartenenti alla rete di imprese.

Sono esclusi dalla partecipazione i soggetti pubblici, dunque, per il corretto funzionamento e lo svolgimento delle attività, il distretto può stipulare appositi accordi con i soggetti pubblici, purché coerenti con gli obiettivi e funzionali al raggiungimento dei risultati.

Progettazione

Il Piano di Distretto, deve prevedere²¹:

- la forma organizzativa, il soggetto gestore nonché le relative funzioni;
- una relazione sulla situazione esistente e sulle prospettive in materia di produzione, trasformazione, distribuzione e consumo dei prodotti del distretto, anche in riferimento alle caratteristiche territoriali, ambientali, sociali e culturali del distretto;
- gli obiettivi di sviluppo delle attività del distretto, in primo luogo in riferimento agli strumenti già disponibili per la programmazione territoriale;
- proposte di interventi per l'ammodernamento e la razionalizzazione dei processi produttivi e per la valorizzazione delle produzioni del distretto privilegiando l'utilizzo in forma integrata di strumenti finanziari già disponibili.

Ai distretti è riconosciuta la capacità di migliorare la competitività delle imprese con interventi diretti sull'organizzazione di filiera, sul miglioramento di strutture produttive e infrastrutture di servizio o sul sistema delle relazioni, anche in chiave interprofessionale, tra soggetti distrettuali. Ma i distretti possono implementare anche azioni funzionali a favorire il coordinamento delle politiche urbanistiche, ambientali, della viabilità, sociali e di formazione, naturalmente a supporto dello sviluppo delle attività distrettuali e a favorire la

²¹ DGR10085/2009 All. A.

sostenibilità ambientale anche attraverso lo sviluppo di risorse energetiche da fonti rinnovabili. Inoltre il Piano di distretto dovrà anche contribuire al mantenimento e alla crescita dei livelli occupazionali del settore, anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane disponibili; favorire lo sviluppo di relazioni economiche tra i soggetti del distretto; contribuire al mantenimento dell'ambiente e delle caratteristiche del paesaggio, attraverso la valorizzazione della multifunzionalità dell'agricoltura.

Il Piano di Distretto deve inserirsi armonicamente rispetto alle direttrici della programmazione regionale, pertanto deve essere conforme alle politiche dello sviluppo rurale, ai canoni della pianificazione strategica, agli strumenti di programmazione.

Competenze

La definizione delle azioni e degli interventi programmati, in termini di compatibilità rispetto alla programmazione strategica e territoriale, è valutata dal nucleo di valutazione.

Nell'ottobre 2010 la Giunta Regionale provvede all'accreditamento dei primi distretti agricoli²². Contestualmente è presentato anche un compendio realizzato in collaborazione con INEA "Guida ai modelli giuridici per la costituzione della società di distretto" che propone una rassegna ragionata delle diverse forme societarie che possono essere prese in considerazione, con i relativi modelli di statuto utilizzabili.

Finanziamento

La DGR del 2009 pone a carico del bilancio regionale uno stanziamento di risorse pari a € 300.000 allo scopo di incentivare l'aggregazione delle imprese in distretti, assegnando un importo massimo del contributo concedibile per ogni distretto accreditato non superiore a € 60.000. Il finanziamento degli interventi previsti nel Piano di distretto dovrà essere realizzato *privilegiando l'uso integrato degli strumenti finanziari già disponibili*.

Monitoraggio

La determina dirigenziale del febbraio 2010 rinvia a successivi atti la definizione delle modalità di presentazione del Piano di distretto e di svolgimento del monitoraggio.

²² D.G.R. N° IX/00064 del 13 ottobre 2010: adozione dell'elenco dei distretti agricoli accreditati e non accreditati ai sensi della D.G.R. n. 10085 del 7 agosto 2009.

Regione Puglia

Legge regionale nr. 23/2007 “Promozione e riconoscimento dei Distretti Produttivi”

La Regione Puglia interviene in materia di distretti industriali solo nel 2007²³ con una legge per la promozione e il riconoscimento dei distretti produttivi, dopo un lungo periodo di riflessione che aveva già visto la formulazione di diversi disegni di legge relativi ai distretti industriali e ai distretti rurali e agroalimentari di qualità.

Con questo primo atto, la Regione ha dato una propria definizione di distretto, ne ha disciplinato le procedure di riconoscimento, specificando soprattutto quali ambiti di attività di tali aggregati di imprese siano da ritenersi rilevanti per le politiche pubbliche regionali.

Con la D.G.R. del 6 ottobre 2009 n. 1833 la Puglia ha provveduto al primo riconoscimento dei distretti produttivi, accogliendo la domanda di costituzione del Distretto Produttivo “Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Talentino” e del “Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane”.

Va da sé, ma merita di essere evidenziato, che in questi due casi la denominazione “*distretto agroalimentare di qualità*” non può consentire di identificare e assimilare siffatti distretti produttivi con quelli che siano definiti tali ai sensi dell’art.13 c.2 del D. Lgs. 228/2001.

Finalità

La legge sui distretti produttivi è tesa a disciplinare le iniziative e i programmi di sviluppo su base territoriale che sono così collocate nell’ambito della strumentazione finalizzata al sostegno e allo sviluppo del sistema produttivo in generale, prescindendo dall’attribuire qualificazioni di tipo settoriale, poiché ne è riconosciuta la capacità di “rafforzare la competitività, l’innovazione, l’internazionalizzazione, la creazione di nuova e migliore occupazione e la crescita delle imprese che operano nei settori dell’agricoltura, della pesca, dell’artigianato, dell’industria, del turismo, del commercio e dei servizi alle imprese”.

Alla distrettualità è dunque attribuito un significato pregnante ed assume un ruolo centrale, tanto che la Regione adegua le proprie normative in materia di occupazione, trasferimento tecnologico, società dell’informazione, politiche energetiche, mitigazione dell’impatto ambientale, formazione professionale, consorzi e attività professionali e qualificazione della produzione, al fine di offrire ai distretti produttivi strumenti per il loro consolidamento e il loro sviluppo e include i distretti produttivi nei suoi programmi di intervento.

Definizione e Individuazione

La legge regionale pugliese definisce i distretti utilizzando la nozione di distretto produttivo introdotta dalla finanziaria 2006, sebbene né questo né altri riferimenti giuridici siano richiamati.

Gli elementi definatori indicati dal legislatore pugliese coincidono con i requisiti per

²³ Legge regionale n. 23 del 3 agosto 2007 “Promozione e riconoscimento dei Distretti Produttivi”, poi modificata dalla legge regionale n. 36 del 14 dicembre 2007 e dalla legge regionale n.10 del 30 aprile 2009. Con provvedimento n. 91 del 31 gennaio 2008, la Giunta Regionale ha adottato le “Linee Guida Applicative”. Con il Regolamento Regionale n.23 del 12 ottobre 2009 sono stati definiti i compiti del Nucleo Tecnico di Valutazione e i criteri di valutazione.

l'individuazione dei distretti produttivi, non altrimenti formulati (art.2 cc 1-3), perciò il distretto produttivo è caratterizzato da:

Rilevanza economica

Una significativa concentrazione di imprese, soprattutto di piccola e media dimensione, fra loro integrate in un sistema produttivo rilevante.

Governance

Un insieme di attori istituzionali e sociali aventi competenze e operanti nell'attività di sostegno all'economia locale.

Progettazione

Il distretto produttivo è espressione della capacità del sistema di imprese e delle istituzioni locali di sviluppare una progettualità strategica comune che si esprime in un programma per lo sviluppo del distretto, in conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti.

Programmazione

I distretti produttivi sono destinatari di politiche di sviluppo finalizzate al loro consolidamento e crescita, coerentemente con gli indirizzi strategici generali delle politiche di sviluppo economico regionali. A tale scopo sono previste specifiche forme di intervento nell'ambito della programmazione economica regionale.

I distretti produttivi possono quindi assumere numerose configurazioni:

- a) reti di imprese, legate per tipo di specializzazione orizzontale (comparti produttivi) e/o verticale (filiera produttiva) per attività collegate e integrate, appartenenti a uno o più ambiti territoriali anche non confinanti tra loro, con il coinvolgimento delle istituzioni operanti nei suddetti ambiti;
- b) distretti produttivi a elevato contenuto tecnologico (cosiddetti distretti tecnologici) nei quali ha maggiore rilevanza la presenza di soggetti dediti alle attività di ricerca e sviluppo (università, centri di ricerca pubblici e privati, laboratori di imprese innovative);
- c) sistemi turistici locali ai sensi dell'articolo 5 della legge 29 marzo 2001, n. 135, che sono effettivamente stati istituiti alla fine del 2011;
- d) distretti produttivi che interessano territori di più regioni (transregionali), anche al di fuori del territorio nazionale (transnazionali).

Procedure

Date le definizioni e le tipologie che il legislatore ha introdotto, *l'incipit* del processo di individuazione di un distretto produttivo coincide con l'iniziativa di uno o più soggetti che siano imprese operanti nel territorio regionale o associazioni di categoria e sindacali di rilevanza regionale e rappresentate in seno al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

La procedura per giungere al riconoscimento e infine all'operatività di un distretto produttivo è piuttosto complessa, articolata e coinvolge una pluralità di soggetti. Le "linee guida applicative"²⁴ distinguono due fasi nel processo di riconoscimento di un distretto produttivo:

²⁴ Delibera della Giunta Regionale n. 91 del 31 gennaio 2008.

- Fase ascendente «che va dal concepimento dell'ipotesi di costituzione di distretto al suo primo riconoscimento» per iniziativa di un nucleo promotore del distretto (art.4 c.1) e attraverso la definizione di un protocollo d'intesa e giunge fino al primo riconoscimento.
- Fase discendente «che va dal primo riconoscimento all'approvazione del Programma di Sviluppo di Distretto» e si conclude con il riconoscimento definitivo.

Competenze

I distretti produttivi sono riconosciuti con provvedimento della Giunta regionale è inoltre previsto che possano partecipare alle procedure di riconoscimento di un distretto produttivo:

- enti locali, enti e associazioni pubbliche, aziende speciali, camere di commercio, società a partecipazione pubblica;
- associazioni private, fondazioni e consorzi;
- università, istituzioni pubbliche e private riconosciute e attive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, della promozione, dell'innovazione e della ricerca finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo.

Procedura di aggregazione

Una peculiarità del modello pugliese consiste nella possibilità riservata alla Giunta Regionale di proporre aggregazioni di distretti che siano proposti in riferimento a istanze diverse. Tale procedura trova la sua finalizzazione nell'evitare sovrapposizioni o complementarietà geografiche o settoriali, così da semplificare e rendere più efficace l'impatto territoriale degli interventi. Questo provvedimento è coerente con l'impostazione della legge che si conferma prescindere totalmente dal valutare gli aspetti territoriali come componenti peculiari e identitari di un distretto.

Questa procedura è stata effettivamente utilizzata per giungere al primo riconoscimento dei distretti produttivi "Distretto Agroalimentare di Qualità Jonico Talentino" e del "Distretto Agroalimentare di Qualità Terre Federiciane" che rappresentano l'aggregazione, sulla base di una procedura negoziata, di nove distretti²⁵ che avevano presentato istanza di riconoscimento.

La delibera di Giunta²⁶ procede dunque a verificare la congruità della delimitazione territoriale così risultante con gli altri metodi di ripartizione del territorio regionale a fini statistici e programmatori²⁷ per considerare in definitiva la corrispondenza dei due distretti, l'uno alla "zona regionale" delle Province di Taranto, Brindisi e Lecce, l'altro alla "zona regionale" delle Province di Foggia e Bari e, pertanto che la proposta di costituzione dei due distretti «consente di scongiurare sovrapposizioni o complementarietà per ambito geogra-

25 Distretto Produttivo "Filiera corta prodotti di Puglia", Distretto Produttivo "Lattiero Caseario Pugliese", "Distretto Produttivo dell'Enologia Innovativa e sostenibile", Distretto Produttivo del "Sistema Agroalimentare della Puglia", Distretto Agroalimentare Regionale "Capitanata", Distretto "Agroalimentare di qualità dell'olio extravergine di olivo", Distretto "Agroalimentare di Qualità Colline Jonico - Tarantine". Distretto Produttivo "Sistema Salento", Distretto Produttivo "Agroalimentare di qualità Jonico Salentino".

26 D.G.R. del 6 ottobre 2009 n. 1833.

27 «Le proposte richiamano una aggregazione di tipo territoriale sub regionale. Occorre tuttavia rilevare che nell'ambito dell'agricoltura il territorio pugliese è suddiviso in Regioni Agrarie, come definite dall'ISTAT in Circostrizioni statistiche, "Metodi e Norme", Serie C - N. 1, 1958, p. 10. Tale classificazione del territorio pugliese è richiamata, inoltre, dal Programma di Sviluppo Rurale della Puglia 2007-2013, approvato con Decisione CE della Commissione C(2008)737 e adottato dalla Giunta Regionale con Deliberazione del 12 febbraio 2008 n. 148. Infine, il DM 23 gennaio 2009 n 475 in attuazione al reg (CE) 867/2008 individua in Puglia due zone regionali corrispondenti alle province di Bari - Foggia e Lecce-Brindisi-Taranto»

fico e/o settoriale nella logica di rendere più efficace l'impatto degli interventi della politica per lo sviluppo economico del territorio, garantendo la piena espressione delle vocazioni territoriali delle macro aree statistiche summenzionate».

È evidente che la procedura di riconoscimento prevista da questa normativa richiede tempi molto lunghi.

Organizzazione

Il modello organizzativo dei distretti produttivi è articolato in due soggetti:

Il Comitato di distretto, che deve essere individuato già al momento della presentazione dell'istanza di riconoscimento, è formato dai rappresentanti degli imprenditori, delle istituzioni locali e delle parti sociali. La sua costituzione è promossa dal Nucleo promotore, che cessa di esistere alla nomina del Comitato. Il Comitato deve svolgere le seguenti funzioni: a) redigere e coordinare l'adozione del programma di sviluppo del distretto produttivo e promuoverne l'attuazione; b) promuovere l'utilizzo degli strumenti e delle risorse delle politiche industriali comunitarie, nazionali e regionali; c) esprimere proposte e pareri alla Giunta regionale in materia di politica industriale regionale; d) organizzare ed effettuare le procedure di monitoraggio delle diverse fasi di realizzazione del programma di sviluppo del distretto; e) convocare ogni sei mesi, ovvero ogni qualvolta lo ritenga necessario, i rappresentanti delle imprese e delle istituzioni che sottoscrivono il programma di sviluppo.

Il Presidente del Comitato, che deve essere espressione del «mondo della ricerca, della formazione e dell'innovazione» nel caso dei distretti tecnologici. Sono compiti del Presidente: la rappresentanza del distretto; la convocazione del comitato; la vigilanza sullo stato di attuazione del programma di sviluppo; la redazione della relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di sviluppo.

Progettazione

Il programma di sviluppo dei distretti produttivi

La progettazione si concretizza in un documento programmatico triennale, flessibile perché aggiornabile, che raccorda l'analisi della situazione esistente agli obiettivi strategici, generali e specifici, e questi con le azioni da realizzare, individuando i soggetti coinvolti e delineando i piani finanziari e temporali di spesa con l'indicazione dell'entità e della tipologia di risorse pubbliche e private necessarie per la sua realizzazione.

I progetti previsti all'interno del programma di sviluppo devono riguardare interventi di sistema alla realizzazione dei quali si candidano gruppi di soggetti sottoscrittori, giacché sono esclusi interventi che riguardano singole imprese.

Nel caso dei distretti produttivi che interessano territori di più regioni, anche al di fuori del territorio nazionale, i benefici del programma di sviluppo sono estesi anche alle imprese localizzate nelle altre regioni secondo i criteri previsti da appositi accordi stipulati tra la Regione Puglia e la regione e/o paese che include gli altri territori.

Competenze

Il programma di sviluppo del distretto deve essere presentato dal presidente del Comitato di distretto, contestualmente:

- a) all'Assessorato regionale per lo sviluppo economico e agli altri assessorati competenti per materia;

- b) alle province, nel cui ambito territoriale operano almeno un terzo delle aziende che hanno sottoscritto il programma di sviluppo, le quali sono tenute a esprimere un parere motivato e non vincolante.

La valutazione dei Programmi di sviluppo è svolta da un Nucleo Tecnico di Valutazione, di cui la norma disciplina le modalità di costituzione e l'insieme dei requisiti che dovrà utilizzare.

L'Assessore regionale allo sviluppo economico, con proprio decreto, previa intesa con gli altri assessori interessati per materia, determina l'ammissibilità dei programmi e invia quelli ammessi alla Giunta regionale per le determinazioni in merito al definitivo riconoscimento del distretto.

Finanziamento

La Regione «concorre alla realizzazione dei programmi di sviluppo dei distretti produttivi» con due modalità:

- riservando a essi quote di azioni e misure previste dalla legislazione regionale vigente in favore di soggetti pubblici, privati o di natura mista responsabili dell'attuazione delle iniziative inserite nel programma;
- attraverso specifici accordi di programma, finalizzati a individuare le «modalità e delle forme di finanziamento degli interventi previsti nel programma di sviluppo».

Monitoraggio

Il presidente del comitato di distretto trasmette all'Assessorato allo sviluppo economico e agli altri assessorati competenti per materia, entro il 28 febbraio di ogni anno, una relazione contenente le informazioni utili a valutare lo stato di attuazione e gli eventuali aggiornamenti del programma di sviluppo del distretto.

L'Assessore allo sviluppo economico presenta annualmente alla competente Commissione consiliare permanente una relazione complessiva sullo stato di attuazione della presente legge, corredata di analoghi documenti redatti dagli altri assessori interessati alla presente normativa.

Legge regionale nr. 10/2009: i distretti rurali e agroalimentari di qualità

La Regione Puglia con la L. R. 10/2009 modifica la L. R. 23/2007 che disciplina la promozione e il riconoscimento dei distretti produttivi, includendo in tale ambito anche i distretti agroalimentari di qualità e i distretti rurali "ai sensi dell'art. 13 del D. Lgs. 228/2001". Tuttavia l'azione del legislatore è rimasta sulla carta poiché per l'attuazione di tale norma si rinvia a uno specifico regolamento che a oggi non è stato ancora adottato.

DISTRETTI AGROINDUSTRIALI

Regione Friuli Venezia Giulia

Legge regionale nr. 4/2005 “Interventi per il sostegno e lo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese del Friuli Venezia Giulia”

In attuazione della normativa nazionale sui Distretti industriali, previsti dalla L. 317/1991, la Regione Friuli Venezia Giulia procede rapidamente con la DGR 4571 al riconoscimento dei primi quattro distretti²⁸.

Con la L. R. 4 marzo 2005 n. 4, la L.R. 27/1999 è stata adeguata alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 15 gennaio 2002 e al parere della Commissione Europea del 7 luglio 2004, confermando i distretti preesistenti e, ovviamente, adeguandoli alle nuove disposizioni. La nuova legislazione sui Distretti industriali prevista al Capo II -Istituzione delle Agenzie per lo Sviluppo dei Distretti Industriali (Artt.13-24) viene inserita in un quadro normativo regionale di più vasta portata, volto, tra l'altro, a riorganizzare il sistema degli incentivi regionali a sostegno dello sviluppo competitivo delle PMI (artt. 1-12), con l'introduzione di strumenti per agevolare l'accesso al credito in determinate situazioni di crisi dei mercati finanziari internazionali (art. 12 bis), a rivedere l'ordinamento dei Consorzi di sviluppo industriale. Sono complessivamente rafforzati i distretti industriali, dei quali sono riformulati obiettivi e strumenti di intervento.

Finalità

Le articolate finalità individuate dalla L.R. 4/2005, tutte volte al rafforzamento della competitività dei sistemi distrettuali (Art 13 c. 3), evidenziano come ai distretti industriali si attribuisca un ruolo significativo nella governance orizzontale. Infatti, la Regione e le Agenzie per lo Sviluppo dei Distretti Industriali (ASDI) promuovono nei sistemi territoriali riconosciuti come distretti una serie iniziative che nel loro insieme danno spessore al *clima* distrettuale e coerenza al loro funzionamento, in particolare promuovendo:

- la cultura del distretto intesa come risorsa importante da preservare, come mezzo di educazione e formazione;
- l'immagine del distretto intesa come risorsa fondamentale per rafforzare all'interno l'identità della comunità distrettuale ed all'esterno il confronto e lo scambio culturale, commerciale e produttivo;
- l'aumento della capacità di innovazione delle imprese, in tutte le attività della catena del valore, anche attraverso la diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Perciò, è rivolta particolare attenzione a consolidare il sistema delle imprese del distretto, sostenendo:

- il potenziamento e l'evoluzione qualitativa degli approcci al mercato delle imprese distrettuali, indipendentemente dalla posizione occupata nell'ambito della filiera produttiva;
- l'aggregazione di imprese finalizzata al rafforzamento competitivo e la cooperazione tra imprese in progetti che perseguano il medesimo obiettivo;

²⁸ Deliberazioni riviste con l'adozione della L. R. 11 novembre 1999, n. 27 (Per lo sviluppo dei Distretti industriali), in recepimento della L. 140/1999.

- la creazione e lo sviluppo di strutture e risorse, come i centri di servizi alle imprese e i marchi collettivi di qualità, in grado di sostenere l'evoluzione competitiva delle imprese insediate nel distretto e di generare benefici collettivi;
- lo sviluppo e la valorizzazione del fattore imprenditoriale e delle altre risorse umane del distretto attraverso attività di istruzione e formazione mirata;
- l'internazionalizzazione delle imprese e la penetrazione in nuovi mercati, in particolare quando connessa con l'aumento della capacità di regia degli insediati nel distretto;
- il miglioramento delle condizioni di sicurezza sul lavoro.

Altrettanto significative sono le finalità da perseguire all'esterno del sistema delle relazioni tra imprese distrettuali attraverso:

- il miglioramento delle condizioni ambientali del distretto;
- lo stimolo e lo sviluppo di opere o sistemi infrastrutturali e impiantistici, in particolare in abbinamento fra soggetti pubblici e privati;
- il coordinamento per il riordino delle politiche territoriali.

L'attivazione coordinata delle finalità individuate in precedenza contribuisce, nelle intenzioni del legislatore, al miglioramento della qualità della vita nei contesti distrettuali, finalità che consente di rappresentare con efficacia quello che è stato definito il *clima* distrettuale.

Definizione

Il distretto industriale è ridefinito (art. 13) come: «un sistema locale formato da imprese variamente specializzate, sia manifatturiere che di servizi, sia artigiane che industriali o che comunque partecipano alla medesima filiera produttiva o a filiere collegate, nonché dagli attori istituzionali che svolgono un'attività rilevante all'interno del contesto locale.»

La Regione procede al riconoscimento delle ASDI, che sostituiscono i Comitati di distretto della precedente LR 27/1999, attraverso il confronto con le parti istituzionali, economiche e sociali operanti nell'area distrettuale e dalla cui iniziativa le ASDI sono promosse. Il riconoscimento si basa su una metodologia partecipativa e quindi di formazione dal basso del distretto.

Individuazione

I distretti industriali sono individuati con deliberazione della Giunta regionale (art. 14) secondo i criteri indicati dalla L. 317/1991 e successive modifiche, e così specificati:

- indice di densità imprenditoriale dell'industria manifatturiera,
- indice di specializzazione produttiva,
- equilibrio nella composizione societaria e delle norme statutarie tra i soggetti componenti l'ASDI inteso quale partecipazione dei soggetti alla compagine sociale che rispecchi i rapporti di forza voluti dal legislatore regionale e quale coerente organizzazione statutaria;
- omogeneità di filiera, a prescindere dalla vicinanza geografica delle imprese interessate.

Dal punto di vista spaziale, il distretto può comprendere un territorio interprovinciale o interregionale e nella perimetrazione può presentare discontinuità territoriale o sovrapposizione territoriale con altri distretti.

Organizzazione

Il Comitato di distretto (art.3 delle L. R. 27/1999) è sostituito dall'Agenzia per lo Svi-

luppo del Distretto Industriale (ASDI) (art. 15) costituita nella forma di società consortile a capitale misto pubblico e privato, ai sensi dell'articolo 27 della legge 317/1991, e ha come scopo statutario la promozione dell'evoluzione competitiva del sistema produttivo locale e la prestazione di servizi a supporto dei processi innovativi delle imprese localizzate nell'area territoriale di riferimento. Alla Società consortile è riservata autonomia statutaria in merito al funzionamento degli organi sociali di cui fanno parte i soggetti privati e pubblici che compongono il distretto industriale.

Possono partecipare all'ASDI i Comuni, le Province, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, i Consorzi e gli enti di sviluppo industriale, compresi nell'area distrettuale, le associazioni imprenditoriali e le organizzazioni sindacali, le associazioni, le società finanziarie, anche partecipate dalla Regione o dagli Enti locali, gli enti e consorzi di imprese che svolgono attività rilevanti a favore delle imprese insediate nei singoli distretti industriali. Un rappresentante designato congiuntamente dalle organizzazioni sindacali partecipa all'ASDI e alle riunioni del Consiglio di amministrazione, con funzione consultiva e di controllo, senza possibilità di voto, fatte salve le previsioni statutarie della stessa.

La partecipazione al capitale sociale da parte di singole imprese localizzate nell'area distrettuale può avvenire nel rispetto dei limiti massimi di possesso di capitale stabiliti con riferimento a tale categoria di soci dallo statuto della società.

Attività

L'ASDI può svolgere ogni attività e curare ogni progetto che rientra nelle finalità della legge, anche con riferimento ai progetti per le risorse immateriali (centri di servizi, marchi di qualità, etc.). In particolare, in armonia e coerenza con le linee di politica industriale della Regione, l'ASDI, cui è consentito di erogare servizi, fa animazione territoriale, sia ai fini della cooperazione tra soggetti istituzionali sia a supporto dei progetti imprenditoriali; verifica la compatibilità con le finalità della legge e con le linee strategiche del Programma dei progetti di iniziativa pubblica e privata, al fine di ammetterli alle risorse regionali; svolge attività di monitoraggio e di studio dei fenomeni rilevanti per il distretto ed in particolare di quelli che ne modificano la configurazione e le fonti del vantaggio competitivo; adotta il Programma di sviluppo e cura il controllo del suo stato di attuazione; è soggetto titolare del marchio distrettuale di qualità.

In sintesi, l'ASDI è espressione dell'identità distrettuale e come tale propone, dispone e verifica le scelte progettuali condivise.

Competenze

L'ASDI è riconosciuta con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, in presenza dei requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla legge.

Progettazione

L'ASDI redige il Programma di sviluppo che contiene:

- l'analisi della situazione, e in particolare l'individuazione delle criticità e delle opportunità nell'ambiente competitivo di riferimento, dei punti di forza e di debolezza a livello di imprese e di sistema locale;
- le linee strategiche della politica industriale in ambito locale, finalizzate allo sviluppo e all'evoluzione competitiva del distretto, con la precisazione degli interventi prioritari;

- i progetti di iniziativa pubblica, privata o mista, anche non richiedenti l'accesso al finanziamento della Regione, che costituiscono la parte realizzativa del Programma e devono risultare definiti negli obiettivi, contenuti e risorse. Le stesse ASDI possono proporre progetti di propria iniziativa, eventualmente in collaborazione con altri soggetti.

E' facoltà dell'ASDI proporre all'approvazione della Giunta regionale ulteriori progetti nel periodo precedente la revisione annuale del Programma già approvato.

Inoltre l'ASDI (art. 20) può predisporre, anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati, progetti finalizzati all'aumento della dotazione sistemica delle risorse immateriali, sia nella forma dei centri di servizi alle imprese sia con l'ideazione del marchio distrettuale di qualità, ovvero con altre iniziative che perseguono il medesimo obiettivo.

Competenze

La Giunta regionale approva, anche parzialmente, il Programma di sviluppo e i progetti di sua competenza, in relazione alle risorse da concedere.

Finanziamento

I finanziamenti relativi ai progetti approvati dalla Giunta regionale vengono erogati a favore dei soggetti pubblici e privati proponenti, fatta salva la facoltà di promuovere specifici accordi di programma per i progetti di particolare importanza, anche con riferimento ai progetti di collaborazione interregionali e transfrontalieri. Inoltre, l'Amministrazione regionale è autorizzata a concedere alle ASDI contributi straordinari per gli investimenti di impianto e le spese di funzionamento.

Inoltre per l'attuazione di opere pubbliche, di interventi sul territorio o di infrastrutture, il cui progetto è compreso nel Programma di sviluppo, i contributi possono essere concessi sino alla misura del 100%.

Monitoraggio

All'ASDI è affidato il compito dell'adozione del Programma di sviluppo, approvato dalla Giunta Regionale e il controllo annuale del suo stato di attuazione.

Regione Veneto

Legge regionale nr. 40/2003

La previsione di istituire Distretti rurali e agroalimentari di qualità è stata introdotta dalla Regione Veneto nell'ambito della L.R. 40/2003 *Nuove norme per gli interventi in agricoltura* che tiene conto, più in generale, delle disposizioni per l'orientamento e la modernizzazione del settore agricolo poste dal D. Lgs. 228/2001.

La L.R. 40/2003 rubrica Distretti rurali e agroalimentari di qualità, il Titolo III che contiene gli articoli 7 e 8 per le definizioni delle due tipologie di distretti e l'art.9 per indicare i criteri di individuazione dei distretti. Tuttavia la legge è carente di ogni altro elemento utile a consentirne l'effettiva applicazione, né contiene rinvii ad altri atti per una successiva regolazione.

L'esame di questa legge, perciò, è condotto a mero titolo di completezza di questo studio.

Definizione

I Distretti rurali sono definiti come «i sistemi produttivi locali caratterizzati da una identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali del distretto.»

Questa definizione ricalca parzialmente la legge nazionale, pur senza richiamarla esplicitamente, ma omettendo il richiamo all' «articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni», forse a voler separare la connotazione distrettuale-industriale da quella prettamente rurale. Questa ipotesi interpretativa sembrerebbe ben suffragata dalla precedente promulgazione della LR 8/2003 relativa ai distretti industriali, tra i quali saranno ricompresi anche diversi distretti agroalimentari a indicare una precisa scelta sulle politiche economiche da privilegiare.

Poiché si stavano sviluppando concrete ipotesi di istituzione di distretti rurali, come il Distretto rurale del Polesine, è plausibile supporre si che questa previsione normativa risponda a precise istanze poste dai territori interessati a quelle progettazioni. Per l'approfondimento di questo punto, tuttavia, si deve rinviare alla seconda fase della ricerca.

La definizione dei distretti agroalimentari di qualità, ricalca completamente quella dell'art.13 secondo comma del D. Lgs. 228/2001, a meno della previsione di distretti agroalimentari di qualità di carattere interregionale.

Individuazione

La L. R. 40/2003 demanda alla Giunta Regionale di stabilire con proprio atto, sentita la Commissione consiliare competente, quali debbano essere i criteri per l'individuazione e procedure per il riconoscimento dei distretti rurali e agroalimentari di qualità. Tuttavia, tale atto non è stato prodotto e la disciplina sui Distretti rurali e agroalimentari di qualità risulta ad oggi incompleta.

Legge regionale nr. 8/2003 novellata dalla Legge regionale nr. 5/2006 “ disciplina dei distretti produttivi e interventi di politica industriale locale”

In seguito alla D.C.R. 72/1999 che aveva individuato 19 distretti industriali in attuazione della L. 317/1991, la regione Veneto dal 2003 disciplina i distretti industriali con proprie leggi, in particolare la L.R. 8/2003 che sarà poi aggiornata con la L.R. 5/2006²⁹, per tenere conto della finanziaria 2006 e per rivedere ampiamente il precedente articolato.

Finalità

La relazione al DDL “Disciplina dei distretti produttivi ed interventi di politica Industriale locale”³⁰ ha un esordio programmatico “Oltre la L.317/1991 e il distretto industriale: il distretto produttivo”. Questa nuova norma ha lo scopo di superare i limiti mostrati nell’applicazione della L. 317 in diverse regioni in cui sembrava attraverso i Comitati di Distretto sembrava aver contribuito a burocratizzare piuttosto che a rendere più efficiente il processo decisionale.

In risposta a questi rilievi, il disegno di legge intende introdurre un «concetto di distretto produttivo che – come il sistema produttivo locale – comprende una gamma di attività economiche potenzialmente più ampia della sola manifattura, e – come il distretto industriale – riconosce nell’integrazione a rete della produzione e nella presenza di economie esterne specifiche, dei fattori importanti di vantaggio per le piccole e medie imprese. Ma, soprattutto, con il concetto di distretto produttivo si è inteso considerare non solo le dimensioni economiche del sistema produttivo ma anche quelle socio-istituzionali».

Infatti, il distretto produttivo è definito come espressione della capacità del sistema delle imprese e delle istituzioni locali di sviluppare una progettualità strategica, orientata a creare e rafforzare i fattori territoriali di competitività: *«in altri termini, secondo la logica assunta nel presente DDL, l’esistenza di un distretto produttivo non dipende solo dalla possibilità di misurare su un dato territorio alcune variabili strutturali (numero di imprese, occupazione, grado di specializzazione, ecc.) ma anche dalla capacità degli attori locali di costruire strategie cooperative e di investire in progetti e istituzioni comuni.»* L’obiettivo di questo DDL, in definitiva, è di poter individuare i distretti produttivi *«riconoscendo la presenza di coalizioni istituzionali attive nello sviluppo locale. Tali coalizioni possono essere formate, a seconda dei contesti, da imprese e associazioni di rappresentanza, Enti locali, autonomie funzionali, centri di servizio, innovazione e formazione»*. La validità di tale coalizione si verificherà nella fase di formulazione delle strategie di sviluppo, quando si definirà il patto di sviluppo locale, giacché, *«solo i sistemi produttivi che riescono a darsi una strategia di sviluppo, attraverso una coalizione istituzionale che sottoscrive un Patto, diventano potenziali destinatari delle risorse regionali»*.

In definitiva, il valore aggiunto di questa nuova legge che vuole soppiantare la “vecchia” logica dei distretti industriali consiste nel recuperare appieno la dimensione territoriale a cui si deve legare lo specifico dell’esperienza distrettuale che *«è dato dal modo in cui l’economia delle imprese si integra col suo retroterra sociale e ambientale. Tale retroterra, fornisce all’organizzazione produttiva fattori essenziali quali il lavoro, l’imprenditorialità, le infrastrutture materiali e immateriali, la cultura sociale e l’organizzazione istituzionale»*.

²⁹ Legge regionale 4 aprile 2003, n. 8 novellata con la L. R. 5/2006 “Disciplina delle aggregazioni di filiera, dei distretti produttivi ed interventi di sviluppo industriale e produttivo locale”. Il titolo è stato così modificato dall’art. 1 della legge regionale 16 marzo 2006, n. 5, in precedenza il titolo era “Disciplina dei distretti produttivi ed interventi di politica industriale locale”. Di seguito sarà esaminato il testo consolidato delle due norme.

³⁰ Progetto di Legge nr. 23 del 19.07.2002.

Al tempo stesso la politica regionale può avvantaggiarsi dell'interazione con la realtà istituzionale perché così *la politica regionale per i distretti non si limita ad intervenire su una categoria "speciale", com'era il distretto industriale tradizionale, ma diventa uno strumento per dare più efficacia e coerenza all'insieme della politica industriale regionale.*

Così, la Regione Veneto con questa legge «*tenendo conto del principio di concertazione*» e nell'ambito della «*più generale azione di sostegno allo sviluppo del sistema produttivo*», disciplina i criteri di individuazione e le procedure di riconoscimento dei distretti produttivi e delle altre forme di aggregazione produttiva nonché le modalità di attuazione degli interventi per lo sviluppo locale, contestualmente abrogando il precedente Provvedimento del Consiglio Regionale del 1999.

Definizione

In coerenza con le finalità proprie della norma, sono introdotte nuove definizioni nell'ordinamento regionale, che vanno ad arricchire il quadro già composito.

Il concetto di distretto produttivo, così introdotto, anticipa la successiva definizione utilizzata dalla finanziaria 2006, di cui è utile considerare il raffronto da cui si evince la sostanziale coincidenza di approccio.

Le definizioni di distretti produttivi della Legge veneta del 2003 e della finanziaria 2006.

L. R. Veneto 8/2003 e successive modifiche art.2 c.1	L.266/2005 art.1 c.366
Il distretto produttivo è espressione della capacità di imprese tra loro integrate in un sistema produttivo rilevante e degli altri soggetti di cui all'articolo 4 di sviluppare una progettualità strategica che si esprime in un patto per lo sviluppo del distretto, in conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti.	Libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale, con l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione, secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con le associazioni imprenditoriali.

Il legislatore regionale sembra collegare il nuovo concetto di distretto produttivo a una determinata dimensione economica e geografica di tale aggregato e, con l'evidente intento di poter estendere l'utilizzo della nuova metodologia introdotta anche realtà "più grandi" o "più piccole", aggiunge due definizioni:

Il metadistretto è un distretto produttivo che presenta, oltre alle caratteristiche di cui al comma 1, una estesa diffusione della filiera sul territorio regionale, risultando strumento strategico per l'economia della regione.

L'aggregazione di filiera o di settore è espressione della capacità di un insieme di imprese di sviluppare una progettualità strategica comune. L'aggregazione richiede una intesa, tra imprese, in numero non inferiore a 10, riferibili ad una medesima filiera o settore produttivi.

Individuazione

Uno dei punti più innovativi di questa legge consiste proprio nell'aver elaborato criteri meno meccanici di quelli utilizzati in attuazione della L. 317/1991 e sue modificazioni. Sono introdotti (art.3) degli indicatori di rilevanza dei sistemi produttivi locali che ne consentano la qualificazione come distretto produttivo, distinguendoli in corrispondenza delle diverse tipologie definite.

Un distretto produttivo deve possedere requisiti rispondenti ai seguenti criteri:

Rilevanza economica

Comprende un numero di imprese locali produttive operanti, anche in sistemi di specializzazione integrata, su una specifica filiera, non inferiore a cento e un numero di addetti non inferiore a mille. Per entrambi gli indicatori fa fede il dato reso disponibile dal più recente censimento ISTAT per la codificazione delle attività economiche, o da altre fonti informative riconosciute dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Integrazione di filiera

Presenta al suo interno un elevato grado di integrazione produttiva e di servizio, documentabile dall'analisi organizzativa delle catene di fornitura.

Innovazione

E' in grado di esprimere capacità di innovazione, comprovata da una descrizione dell'originalità dei prodotti e dei processi, dalla presenza di imprese leader nei singoli settori, dal numero di brevetti registrati dalle imprese, nonché dalla presenza di istituzioni formative specifiche o centri di documentazione sulla cultura locale del prodotto e del lavoro.

Governance

Comprende un insieme di soggetti istituzionali aventi competenze ed operanti nell'attività di sostegno all'economia locale.

I soggetti istituzionali sono: imprese operanti nel territorio regionale; enti locali; autonomie funzionali; associazioni di categoria previste dal tavolo di concertazione regionale; enti e associazioni pubblici e privati, consorzi, fondazioni, aziende speciali, società a partecipazione pubblica, cooperative, attivi nell'ambito della promozione dell'innovazione e della ricerca finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo; istituzioni pubbliche e private riconosciute e attive nel campo dell'istruzione e della formazione professionale.

IL METADISTRETTO

Comprende un numero di imprese locali produttive non inferiore a duecentocinquanta e un numero di addetti non inferiore a cinquemila operanti, anche in sistemi di specializzazione integrata, su una specifica filiera.

Presenta gli indicatori di integrazione di filiera, di innovazione e di governance già indicati per i distretti produttivi.

Competenze

A conferma dell'intenzione di consentire l'uso più estensivo dello strumento distrettuale, anche per la soluzione di particolari situazioni di crisi, la Giunta regionale, in deroga ai requisiti quantitativi sopra indicati, sentite le associazioni sindacali e di categoria maggiormente rappresentative su base regionale, può riconoscere, quale distretto produttivo o meta-distretto, sistemi di imprese e altri soggetti di cui all'articolo 4 per la tutela dell'eccellenza di specifici settori produttivi o per l'avvio a soluzione di crisi produttive di settori strategici per l'economia regionale, cui possono aderire anche aziende che hanno sottoscritto patti per lo sviluppo di altri distretti produttivi.

Organizzazione

La legge regionale si preoccupa di definire lo schema organizzativo del distretto rispetto a due organi: il rappresentante del patto e la consulta dei distretti e meta-distretti.

Il rappresentante del patto

Il patto di sviluppo distrettuale è non solo un documento programmatico, ma soprattutto la sintesi dell'azione concertativa volta a definire una strategia locale di sviluppo. Ecco che proprio il Patto ha un ruolo centrale nel modello distrettuale veneto ed esso, fin dalla sua sottoscrizione, deve avere un rappresentante individuato tra i soggetti che vi partecipano.

La legge, perciò, non richiede la costituzione di un soggetto giuridico capace di rappresentare il patto, ma di un soggetto che ne abbia la rappresentanza e quindi, in riferimento alle norme in materia di rappresentanza e di mandato stabilite dal codice civile. Infatti, *i soggetti partecipanti al patto individuano nel proprio ambito e contestualmente alla sua sottoscrizione tramite specifico mandato contenuto nel medesimo, la persona titolata a rappresentare il patto stesso nella consulta di cui all'articolo 9, ad assicurarne la coerenza strategica, nonché a monitorare la fase di realizzazione del patto di sviluppo industriale e dei progetti su di esso realizzati.*

Tale scelta non sorprende se si considera lo spirito di "sburocratizzazione" che ha ispirato l'originale disegno di legge. Sempre in tale ottica può essere letta anche la totale assenza di regola circa il funzionamento delle fasi concertative interne al patto, che sono lasciate alle capacità soggettive di sviluppare un dialogo funzionale, nei diversi contesti socio-economici e culturali.

La Consulta dei Distretti e Meta-distretti

La consulta è l'organismo di partecipazione dei distretti alla fase di realizzazione e monitoraggio dei patti di sviluppo distrettuale. Essa (art.9 c.3) è composta dai rappresentanti individuati da ciascun patto ai sensi dell'articolo 6, da un rappresentante per ciascuna delle associazioni previste dal tavolo di concertazione regionale.

In questa fase la Regione assume di nuovo un ruolo-guida, giacché la consulta, che è istituita presso la Giunta Regionale, è presieduta e convocata dall'Assessore competente in materia di politiche per l'impresa.

La consulta esprime parere sui patti di sviluppo distrettuale (art.9 c.5), inoltre è l'organismo di partecipazione dei distretti alla fase di realizzazione e monitoraggio dei patti di sviluppo distrettuale (art.9 c.2).

Progettazione

Il patto di sviluppo distrettuale e meta distrettuale

Il patto è il libero accordo strategico e documento programmatico con validità triennale in cui si riconosce ciascun distretto.

La DGR 1261/2006 stabilisce i criteri per la redazione dei patti di sviluppo dei distretti e metadistretti, indicandone i contenuti tipici (descrizione economica del distretto, delle azioni e del carattere innovativo, e del piano economico finanziario) e richiedendo la dichiarazione delle quote finanziarie a carico di ciascun soggetto e del cofinanziamento pubblico richiesto. Al patto devono essere apposte le firme di tutti i soggetti aderenti e una dichiarazione d'intenti degli Enti pubblici aderenti, oltre a una specifica approvazione del contenuto del patto da parte del suo Rappresentante.

Competenze e procedure

Oltre alla già citata competenza della Consulta, la verifica della compatibilità

economica e della fattibilità complessiva del patto e della rispondenza del patto alle finalità della legge, è affidata alle Camere di Commercio nel cui ambito territoriale insiste il maggior numero di imprese distrettuali.

Le province nel cui ambito territoriale operano le imprese del distretto o del metadistretto esprimono un parere sulla compatibilità dei patti di sviluppo con riferimento agli strumenti della programmazione provinciale.

In seguito a tali verifiche, la Giunta regionale provvede all'approvazione dei nuovi patti di sviluppo e quindi all'emanazione dei bandi per l'assegnazione delle risorse ai progetti di attuazione dei patti di sviluppo distrettuali e meta-distrettuali e ne determina le modalità di gestione.

Finanziamento

Istituzione del fondo di rotazione

La Regione Veneto assicura il massimo supporto al successo dei patti di sviluppo distrettuale e meta-distrettuale, attraverso mirate azioni di sostegno finanziario.

Anzitutto, viene istituito un apposito fondo di rotazione per la concessione di finanziamenti agevolati per i progetti presentati all'interno dei Patti di sviluppo distrettuale (cofinanziabili da parte della Regione fino ad un massimo del 40% dei costi ammissibili e rendicontati). Nel fondo confluiscono le risorse assegnate sulla base dei riparti annuali del fondo unico regionale per lo sviluppo economico e le attività produttive³¹ e i criteri di utilizzo del fondo medesimo sono stabiliti annualmente dalla Giunta Regionale.

Svolti gli adempimenti previsti dall'Unione europea in materia di aiuti di Stato per dare attuazione alle misure di aiuto, per il primo periodo di attuazione (2003-2005³²) è stabilito un onere annuo a carico del bilancio regionale pari a 15 milioni di euro.

Procedure

L'assegnazione delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti che danno concreta attuazione al patto di sviluppo distrettuale, è regolata da specifici bandi, tenendo conto delle materie prioritarie contenute nel patto di sviluppo.

In relazione alle diverse tipologie di intervento previste nei patti e ammesse dai bandi, possono concorrere a tali agevolazioni finanziarie (art.13) i soggetti aderenti al patto e, in particolare possono essere beneficiari sia gli enti locali e le autonomie funzionali, i loro enti strumentali, gli enti strumentali regionali e le società a prevalente capitale pubblico aderenti al patto di sviluppo distrettuale e, se previsti dal bando, altri soggetti pubblici o privati; i consorzi d'impresa, le società consortili, le associazioni temporanee d'impresa che siano partecipati, sia per i distretti produttivi che per i meta-distretti, da almeno rispettivamente, dieci e quindici imprese aderenti al patto di sviluppo. Per accedere alle agevolazioni finanziarie le imprese si costituiscono in associazioni temporanee di impresa o di scopo, in consorzi ovvero nelle altre forme di aggregazione previste dall'ordinamento giuridico.

31 di cui all'articolo 55 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112", allocate all'upb U0053 "Interventi a favore delle P.M.I." del bilancio di previsione, nonché ulteriori risorse attribuite per le medesime finalità.[art. 10 ter c.2]

32 E proseguite senza interruzioni con assegnazione di risorse ai distretti fino al 2010.

Monitoraggio

Molteplici soggetti e livelli amministrativi intervengono nelle diverse fasi preliminari di approvazione del patto di sviluppo e di definizione dei bandi, per validare la bontà del percorso realizzato dai distretti e meta-distretti.

Inoltre, nei confronti dei soggetti destinatari delle agevolazioni finanziarie, la norma assegna alla Giunta Regionale il compito di svolgere contemporaneamente azioni di promozione e verifica attuando *specifiche azioni di ispezione*.

Al rappresentante del patto di sviluppo distrettuale è assegnato il compito di trasmettere alle scadenze richieste le informazioni finanziarie ed una relazione contenente i risultati e le valutazioni degli interventi realizzati.

La Giunta regionale presenta annualmente alla Commissione consiliare competente una relazione sullo stato di attuazione della presente legge.

Alla scadenza del triennio, la Giunta regionale, su richiesta di un rappresentante di distretto o meta-distretto, verifica la permanenza degli indicatori che ne hanno permesso l'individuazione e l'attività effettivamente svolta nel triennio in rapporto agli impegni assunti con il precedente patto di sviluppo e può riconoscere il relativo distretto o meta-distretto e un nuovo patto per il triennio successivo, così da creare le condizioni per assicurare la continuità temporale di azione dei distretti.

Regione Sicilia

I distretti produttivi

La Regione Sicilia interviene in materia di distretti con la propria legge finanziaria per l'anno 2005, L.R. 17/2004, che, al titolo IV Interventi per lo sviluppo, definisce il distretto produttivo come espressione della «*capacità degli attori pubblici e privati di promuovere la realizzazione di una serie di progetti strategici ricompresi all'interno di un patto che mira a realizzare lo sviluppo stesso del distretto, in conformità agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale*» (art.56 c.3) Infatti, concorrono alla formazione del distretto: enti locali, imprese con sede nel territorio regionale, associazioni di categoria, nonché altri enti o associazioni pubbliche o private che svolgono attività di promozione, ricerca o innovazione finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo (art.56 c.4).

La competenza per la definizione delle modalità e dei criteri per il riconoscimento dei distretti è affidata all'Assessore regionale per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca. Tuttavia, quale elemento distintivo del distretto produttivo la legge indica anche la necessità che esso debba rispondere a un requisito di rilevanza economica e capacità d'innovazione, cioè che *ricomprenda un numero di imprese artigiane e piccole e medie imprese non inferiore a cinquanta e un numero di addetti complessivo non inferiore a centocinquanta, con un elevato grado di integrazione produttiva e di servizio e sia in grado di esprimere capacità di innovazione, comprovata dalla presenza di imprese leader nei singoli settori* (art.56 c.2).

Con la successiva L.R. 20/2005³³, la Sicilia intraprende due percorsi distinti per disciplinare i distretti produttivi (art.15) e i distretti agroalimentari di qualità (art.19), rinviando a successivi decreti degli assessori competenti la determinazione delle modalità e dei requisiti per il loro riconoscimento.

Occorre subito specificare che il Decreto Assessore all'agricoltura e le foreste n.99092/2006, recependo il D.Lgs. 228/2001, ha disciplinato i distretti agroalimentari di qualità. Tuttavia, questo non ha mai trovato attuazione a oggi, nei capitoli 3 e 4 si è fatto riferimento al Decreto Assessore per la cooperazione, il commercio, l'artigianato e la pesca n. 152/2005 – di seguito analizzato - ai sensi del quale sono stati riconosciuti a oggi anche distretti agroindustriali.

Legge regionale nr. 17/2004, Legge regionale nr. 20/2005, Decreto Assessoriale Cooperazione n.152/2005

Finalità e Definizione

La definizione offerta dalla L. R. 17/2004 offre una definizione (art. 56) per la quale la finalità principale del distretto sta nel dare vita a un "patto" e nell'attuare i progetti strategici in maniera integrata con gli altri livelli di programmazione. Così sono elementi qualificanti il distretto produttivo:

³³ Legge 22 dicembre 2005, n. 20. "Misure per la competitività del sistema produttivo. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2000, n. 32" pubblicata sul GURS Parte I n. 56 del 2005 Supp. Ordinario.

- Il patto, che esprime e concretizza l'azione di concertazione che deve svolgersi tra gli attori per giungere all'obiettivo dello sviluppo del distretto.
- I progetti strategici, che introducono la dimensione progettuale come campo d'azione proprio del distretto, e al tempo stesso come concretizzazione dell'approccio strategico.
- Il richiamo agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale, colloca il distretto come soggetto di governance nel processo di programmazione e di implementazione delle politiche.

L'elemento omesso è il richiamo alla dimensione territoriale tipica invece dell'approccio dello sviluppo locale che ha caratterizzato le legislazioni regionali antecedenti delle altre Regioni.

La L. R. 20/2005 (art.15 c.1) integra la precedente definizione assegnando ai distretti produttivi compiti e prerogative già indicati nella finanziaria 2006, ottenendo così un istantaneo allineamento della legislazione regionale e quella nazionale appena promulgata, così da offrire ai distretti produttivi siciliani tutte la possibilità di usufruire delle *medesime disposizioni fiscali, contabili, amministrative e finanziarie fissate in materia dalle vigenti leggi dello Stato, nonché di essere destinatarie di aiuti regionali*. In particolare è previsto che il distretto produttivo sia:

- beneficiario finale di provvidenze comunitarie, statali e regionali a sostegno delle imprese consorziate;
- sportello unico per l'acquisizione, su delega degli enti coinvolti nel procedimento, delle dichiarazioni di autocertificazione e di compatibilità per l'esercizio dell'attività delle singole imprese consorziate;
- interlocutore, nella programmazione negoziale, dell'Amministrazione regionale, degli enti locali e dell'Amministrazione statale;
- referente nei rapporti con il mondo bancario, degli enti pubblici gestori di fondi e dei consorzi fidi, per la stipulazione di convenzioni per l'erogazione di servizi, di finanziamenti e incentivi e nel settore del credito a lungo e breve termine;
- interlocutore, per la stipulazione di convenzioni, delle università e degli altri organismi pubblici e privati in materia di ricerca, innovazione, certificazioni di qualità, brevetti, servizi informatici e telematici, formazione d'eccellenza collegata alle filiere distrettuali e strategie di internazionalizzazione dei prodotti;
- referente delle istituzioni, imprese e centri di eccellenza esteri, nei Paesi che il distretto ritiene strategici ai fini della propria penetrazione commerciale.

Così, l'Assessorato regionale della cooperazione, del commercio, dell'artigianato e della pesca è autorizzato a concedere, nel rispetto della normativa comunitaria in materia di concorrenza e di aiuti di stato, aiuti ai consorzi di piccole e medie imprese e alle società consortili aderenti al patto distrettuale, per la realizzazione dei progetti strategici dallo stesso previsti.

A tale scopo, il legislatore siciliano ritiene di doversi adoperare per svolgere azioni di promozione e di informazione, al fine di incentivare la costituzione dei distretti produttivi.

Il Decreto assessoriale n.152/2005 (d'ora in poi DA) rimarca l'intendimento di sostenere l'innovazione tecnologica e l'internazionalizzazione del sistema produttivo regionale attraverso le disposizioni sui distretti produttivi.

Quanto alla definizione, il DA (art.2) puntualizza che il distretto produttivo può essere interpretato anche come cluster di imprese, che svolgono attività simili secondo una logica di filiera orizzontale o verticale. Il distretto produttivo, tuttavia, si caratterizza anche

per presenza di un insieme di attori istituzionali aventi competenze e autorità nel sostegno all'economia locale.

La natura del distretto produttivo quale patto tra soggetti pubblici e privati è integrata da puntuali considerazioni circa la necessità che tale progettazione sia, oltre che conforme agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti, anche integrata con tutte le iniziative per lo sviluppo del territorio previste dai programmi di sviluppo locale (Asi, Pit, Patti territoriali, Contratti d'area, Leader e altri strumenti di programmazione negoziata) e di internazionalizzazione dell'economia siciliana nonché con le strategie territoriali dei programmi regionali finanziate dall'UE e dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Individuazione

La LR 17/2004 (art. 56 c.2) consente il riconoscimento di un distretto produttivo che abbia i seguenti requisiti.

Rilevanza economica

E' necessario che il sistema produttivo ricomprenda un numero di imprese artigiane e piccole e medie imprese non inferiore a cinquanta e un numero di addetti complessivo non inferiore a centocinquanta, con un elevato grado di integrazione produttiva e di servizio e sia in grado di esprimere capacità di innovazione, comprovata dalla presenza di imprese leader nei singoli settori. (c.2)

Progettazione strategica

Il distretto produttivo esprime la capacità degli attori pubblici e privati di promuovere la realizzazione di una serie di progetti strategici ricompresi all'interno di un patto che mira a realizzare lo sviluppo stesso del distretto, in conformità agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale»,

Soggetti

Possono concorrere alla formazione di un distretto: enti locali, imprese con sede nel territorio regionale, associazioni di categoria, enti e associazioni pubblici e privati, consorzi, fondazioni, aziende speciali, società a partecipazione pubblica, che svolgono attività nell'ambito della promozione, della ricerca, dell'innovazione finalizzate allo sviluppo del sistema produttivo.

Secondo il DA, i requisiti per l'individuazione dei distretti produttivi (art.3) sono tutti relativi alla rilevanza del sistema produttivo e sue procedure di aggregazione.

Rilevanza del sistema produttivo locale

- organizzazione di filiera produttiva verticale o orizzontale,
- concentrazione e specializzazione produttiva (rispettando i parametri numerici già indicati dalla L. R. 17/2004), anche già organizzate in consorzi,
- elevato grado di integrazione produttiva e di servizio (in termini di catene di fornitura),
- capacità di innovazione tecnologica, comprovata dai relativi processi di produzione o dalla presenza di imprese leader nei singoli settori, nonché dalla presenza di istituzioni formative specifiche o centri di documentazione sulla cultura locale del prodotto e del lavoro.

Procedure di aggregazione

Poiché la Sicilia considera ammissibile un solo Patto di Sviluppo del Distretto per ogni filiera o settore di attività, (caratterizzato dalla unicità o dalla prevalenza di un prodotto o di una catena di prodotti funzionalmente interconnessi tra di loro), sono previste procedure di aggregazione tra distretti che, nell'ambito dello stesso contesto socio-economico territoriale, intendano sviluppare una medesima filiera produttiva. Anche nel caso si tratti di un nuovo proponente e di un distretto già riconosciuto, sarà prioritariamente valutata la possibilità di un loro accorpamento.

Progettazione

Il Patto di sviluppo distrettuale è elemento costitutivo del distretto produttivo, perciò il loro riconoscimento è contestuale.

Il Patto di sviluppo distrettuale è un documento programmatico, di durata triennale, che descrive le azioni che il distretto propone di attuare per lo sviluppo della propria realtà produttiva, oltre a giustificare con opportuni dati statistici la soddisfazione dei requisiti per il suo riconoscimento.

Le azioni descritte nel Patto devono avere carattere innovativo e rispondere alla strategia distrettuale. Possono concernere politiche innovative di prodotto e di processo, strutture da realizzare, azioni promozionali sui mercati interni ed esteri, creazione di marchi, ricostruzione o completamento della filiera produttiva anche attraverso iniziative volte a ridurre la dipendenza dall'estero nel settore dei beni strumentali per le produzioni tipiche del distretto.

Il Patto deve contenere l'indicazione di un piano finanziario di massima, che quantifichi le azioni del Patto per tutto il triennio e l'impegno finanziario che il Distretto intende mettere a disposizione e individui la quota parte di intervento finanziario che i diversi sottoscrittori e sovventori (associati alla partnership del Distretto con funzione di sola sovvenzione no-profit, sotto forma di contributi di capitale, di borse di studio, di finanziamenti dedicati alla ricerca) si impegnano ad assicurare.

I sottoscrittori del Patto dovranno essere chiaramente identificabili anche attraverso i principali parametri economici della loro impresa o attraverso una lettera d'intenti dell'organo esecutivo di governo dell'Ente pubblico sottoscrittore.

Procedure e competenze

Le procedure per il riconoscimento del distretto produttivo attribuiscono un ruolo alle Camere di Commercio del territorio in cui ha sede la totalità o il maggior numero di imprese, poiché esse dovranno redigere un'analisi di contesto sull'iniziativa riferibile ai dati statistici sulle imprese partecipanti necessari per la valutazione del possesso dei requisiti richiesti.

La valutazione delle istanze di riconoscimento è svolta da un Nucleo tecnico di Valutazione, che formulerà un giudizio sulla base di:

- numerosità (oltre la soglia di ammissibilità) e concentrazione territoriale delle imprese aderenti al distretto;
- grado di completezza della filiera verticale;
- conformità agli strumenti legislativi e programmatori regionali vigenti ed il livello di integrazione con tutte le iniziative per lo sviluppo del territorio previste dai programmi di sviluppo locale (ASI, PIT, Patti territoriali, Contratti d'area, Leader ed altri strumenti di programmazione negoziata) e di internazionalizzazione dell'economia siciliana

nonché con le strategie territoriali dei programmi regionali finanziate dall'UE e dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS);

- del grado di innovatività delle azioni proposte dal Patto, comprovato dall'originalità dei prodotti e/o dei processi produttivi soprattutto in termini il grado di valore aggiunto che si verrebbe a determinare per il distretto dimostrabile sulla base di una opportuna batteria di indicatori in grado di evidenziare le ricadute territoriali;
- della presenza, all'interno del Patto, di aziende in una posizione di leadership nazionale o regionale nel settore di riferimento;
- del numero di brevetti registrati dalle imprese sottoscrittrici del Patto;
- dell'esistenza di marchi di qualità dei prodotti già registrati o in via di registrazione all'interno del Distretto;
- della presenza, all'interno del Patto, di istituzioni formative specifiche o di centri di documentazione sulla cultura locale del prodotto e del lavoro.

L'Assessore regionale alla Cooperazione, sentita la Consulta dei Distretti determina l'ammissibilità dei Patti e indica quelli ammessi alla Giunta Regionale sulla base di una relazione conclusiva e di una proposta di emanazione dei bandi annuali per l'assegnazione delle risorse disponibili a sostenere le azioni dei Distretti con i relativi cronogrammi di attuazione.

La procedura per il riconoscimento dei distretti è scandita da termini perentori (art.6 c.11) che descrivono una programmazione annuale dell'attività distrettuale in Sicilia e ad una cadenza triennale per il loro eventuale rinnovo.

Organizzazione

Il Rappresentante di Patto

L'organizzazione dei distretti produttivi si basa anzitutto sul Rappresentante del Patto che è persona fisica individuata tra gli aderenti al patto – di cui è primo sottoscrittore - sulla base di criteri fiduciari. Al Rappresentante compete di:

- formulare la richiesta di riconoscimento del distretto;
- rappresentare il distretto produttivo nella consulta dei distretti e in tutte le occasioni in cui si rendesse necessari;
- monitorare le diverse fasi di realizzazione del patto di sviluppo industriale.

La Consulta dei Distretti

A livello regionale è inoltre costituita la Consulta dei distretti, che è l'organismo di coordinamento e concertazione dei distretti riconosciuti, rispetto all'attuazione e al monitoraggio dei patti di sviluppo distrettuale. Alla consulta è anche richiesto di esprimere pareri rispetto ai nuovi patti di sviluppo distrettuale proposti, ove richiesto, sulle modalità di attuazione delle linee di intervento del POR 2007-2013.

Finanziamento

La Sicilia prevede di sostenere direttamente i distretti produttivi con una specifica dotazione di risorse.

Una prima forma di sostegno ai distretti produttivi riguarda azioni propedeutiche e di promozione per la loro formazione (art.13 commi 1 e 2). Ciò si configura come azioni di informazione nei confronti dei destinatari e l'erogazione di servizi specifici. A tale scopo è

costituita presso l'assessorato una struttura di supporto professionale denominata "Ufficio Distretti Produttivi" alla quale possono ricorrere sia soggetti che intendano proporre la costituzione di un nuovo distretto, sia distretti già costituiti.

L'assegnazione delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti che danno concreta attuazione al patto di sviluppo distrettuale, è regolata da specifici bandi che individuano i soggetti pubblici e privati ammessi a partecipare, gli ambiti settoriali o di filiera e le materie prioritarie sulla base di quanto previsto nel patto di sviluppo distrettuale e il tipo di iniziative agevolabili, oltre alle intensità - fino a un massimo del 40% della spesa ammissibile - e forme di aiuto, nonché il divieto o la possibilità di cumulo con altri aiuti comunitari, nazionali, regionali e locali ed eventualmente le regole di cumulo.

Gli investimenti sostenuti dalla Regione devono garantire la creazione di esternalità positive, anche attraverso il sostegno dei livelli occupazionali e la formazione delle risorse umane, che sono definite come *beneficio sociale* creato dalla realizzazione del progetto in termini di competenze, conoscenze, innovazioni diffuse nel distretto e non appropriabili o utilizzabili in via esclusiva da chi effettua l'investimento. Per l'assegnazione delle risorse pubbliche, sono inoltre privilegiate le iniziative che assicurano la partecipazione di più attori alla realizzazione del progetto, o che sviluppano sinergie e si integrano con progetti avviati nell'ambito di altri distretti produttivi, o che coinvolgono più province, o che perseguono l'innovazione e la connessione tra la ricerca e lo sviluppo industriale e l'utilizzo di strumenti finanziari innovativi.

Sono destinatari del finanziamento pubblico (concesso nel rispetto della normativa comunitaria in materia di concorrenza e di aiuti di Stato alle PMI) gli enti locali e le autonomie funzionali, i loro enti strumentali, gli enti strumentali regionali e le società a prevalente capitale pubblico aderenti al patto di sviluppo distrettuale e, nelle modalità previste dal bando, altri soggetti pubblici o privati; i consorzi d'impresa, le società consortili, le associazioni temporanee d'impresa che siano partecipati da almeno il 30% delle imprese aderenti al patto di sviluppo distrettuale, nonché associazioni non formalizzate di imprese e di imprese ed enti.

Monitoraggio

Il bando per il finanziamento delle iniziative del Patto, contiene anche l'indicazione degli indicatori fisici e finanziari per il monitoraggio degli interventi finanziati e per la valutazione dei risultati raggiunti.

L'assessorato regionale alla Cooperazione attua specifiche azioni di ispezione e verifica sullo stato di attuazione degli interventi finanziati.

DA 99092/2006 "I distretti produttivi agroalimentari di qualità"

L'analisi di questo atto normativo è svolta unicamente per completezza dello studio, considerato che esso non ha trovato applicazione a oggi.

Finalità

Il DA 99092/2006, nel definire le proprie finalità (art.1), attribuisce ai distretti agroalimentari di qualità un ruolo ben definito e coerente con la definizione proposta dalla L.R. 17/2004: un ruolo strategico per valorizzare il Sistema Sicilia delle produzioni agroalimentari di qualità, favorendo l'aggregazione delle imprese della filiera agroalimentare in macro-distretti produttivi regionali.

Questa prima affermazione sui distretti agroalimentari di qualità chiarisce e conferma l'intenzione del legislatore di dotare la Regione di uno strumento di cui avvalersi in una scala verticale, quella della filiera, diminuendo l'attenzione verso la scala territoriale di livello locale, e guardando a "macro-distretti produttivi regionali".

Dunque, nelle intenzioni del legislatore, i distretti agroalimentari di qualità sono destinati a essere soprattutto un'efficiente organizzazione di comparto il cui scopo principale è quello di migliorare l'efficacia dell'implementazione delle "future politiche di sviluppo del settore agroalimentare di livello comunitario, nazionale e regionale" e perciò attueranno azioni mirate (D.A. 99092/2006 art.1) a:

- innovare i prodotti e/o i processi produttivi nel rispetto della sostenibilità economica, ambientale e sociale, con particolare riferimento alla sicurezza degli alimenti e dei prodotti agroalimentari;
- creare e/o rafforzare il coordinamento e l'integrazione delle relazioni tra le imprese della filiera;
- promuovere il coordinamento e l'integrazione delle relazioni tra le imprese della filiera ed i settori della formazione, della ricerca e dei servizi;
- favorire la penetrazione delle produzioni sul mercato regionale, nazionale ed internazionale.

Nondimeno, sono contemplate anche azioni finalizzate a valorizzare il rapporto delle produzioni con il contesto territoriale di provenienza.

Definizione e Individuazione

Nella legge del 2005 (art.19) il legislatore regionale assegna all'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste, la competenza nel definire le modalità e i criteri per il riconoscimento dei distretti produttivi agroalimentari di comparto imperniati su un processo produttivo o su prodotti affini e introduce più specifici elementi definitivi:

Definizione

Si definiscono distretti agroalimentari di qualità i sistemi produttivi locali caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate o da produzioni tradizionali o tipiche.

Rilevanza economica (consistenza)

E' necessario che il distretto produttivo agroalimentare comprenda: un numero d'impresе agricole del comparto non inferiore a centocinquanta e aventi i requisiti d'imprenditore agricolo professionale e un numero di addetti complessivo non inferiore a trecento.

Integrazione di filiera

Il distretto deve presentare un elevato grado di integrazione produttiva o di filiera.

Innovazione

Deve essere in grado di esprimere capacità di innovazione.

Progettazione strategica

Il distretto produttivo agroalimentare di comparto promuove la realizzazione di progetti strategici ricompresi all'interno di un patto finalizzato a realizzare lo sviluppo del comparto, in conformità agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale.

Il DA 99092/2006 offre anche una definizione di filiera agroalimentare come l'insieme costituito da imprese operanti nelle diverse fasi di valorizzazione di un prodotto agroalimentare: produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione.

Così la definizione di distretto agroalimentare di qualità si arricchisce di qualificanti specificazioni (art.2) perché «Ogni distretto dovrà operare nell'ambito di uno o più dei prodotti e/o processi produttivi di cui ad una sola delle filiere indicate; tuttavia per investimenti infrastrutturali i distretti agroalimentari di qualità potranno proporre azioni comuni (relative a più filiere)».

A conferma che l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità rientra a pieno titolo in una complessiva e forte strategia regionale, con l'ultimo articolo del decreto assessoriale, dedicato al *Paniere Sicilia Agricoltura*, si precisa che nelle azioni di promozione delle produzioni agroalimentari siciliane, l'assessorato considererà i DAQ soggetti rappresentativi di tali produzioni di qualità e predisporrà, sentiti i rispettivi Rappresentanti, apposite strategie fondate su di un mix di prodotti siciliani agroalimentari di qualità, denominato «*Paniere Sicilia Agricoltura*»(art.14). Inoltre, per la promozione di tale Paniere, l'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste farà esclusivo riferimento al marchio Sicilia Agricoltura e alle regole che lo disciplinano.

Requisiti per l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità:

- Qualità delle produzioni
- Che siano realizzati uno o più prodotti certificati o tutelati ai sensi della vigente normativa comunitaria, nazionale o regionale, oppure tradizionali o tipici. Possono far parte dei distretti agroalimentari di qualità anche tipologie di produzioni agroalimentari regionali "di qualità", di cui è fornito un elenco³⁴.
- Poiché l'istituzione dei distretti ha anche lo scopo di innalzare la qualità dei prodotti e dei processi, il precedente requisito "può essere anche inteso in senso potenziale", così da ammettere nel Patto di distretto anche progetti per il riconoscimento di produzioni di qualità tra quelle indicate.

Integrazione di filiera

La presenza di un sistema di relazioni tra le imprese agricole ed agroalimentari attraverso forme di integrazione di filiera. Deve essere assicurata la coesistenza di relazioni sia orizzontali (ad esempio iniziative di concentrazione della produzione agricola) che verticali (ad esempio accordi tra imprese delle diverse fasi della filiera) per tutte le fasi della filiera (produzione, trasformazione, commercializzazione e distribuzione).

Rilevanza economica

Il numero d'imprese agricole, per singolo DAQ, aventi i requisiti d'Imprenditore Agricolo Professionale non dovrà in nessun caso essere inferiore a centocinquanta, anche appartenenti ad organismi associativi e per il tramite di essi, e il numero di addetti complessivo non inferiore a trecento.

³⁴ Le filiere e le produzioni sono: Denominazioni d'Origine (DOP, VQPRD, DOC, DOCG); Indicazioni Geografiche (IGP e IGT); Attestazioni di Specificità (AS); Specialità Tradizionali Garantite (STG); certificate attraverso sistemi volontari di qualità accreditati, o in corso di accreditamento, secondo la norma UNI EN 45011, ivi compreso il Sistema di qualità "Sicilia Agricoltura" (di cui all'art. 20 della L.R. n. 19 del 22.12.2005 e al relativo Regolamento d'attuazione); da agricoltura biologica, ai sensi del Reg. CE 2092/91 e successive modifiche e/o integrazioni; da agricoltura integrata, secondo le disposizioni emanate a carattere nazionale e regionale o secondo protocolli di certificazione riconosciuti o richiesti dalla GDO (norme ISO UNI EN, Eurepgap, BRC ,Ifs); non geneticamente modificate, secondo le disposizioni emanate a carattere nazionale e regionale per i sistemi di certificazione per prodotti privi di organismi geneticamente modificati; tradizionali o tipiche, anche con riferimento ai regolamenti (CE) N 852/04 e N 853/04 ed all'elenco dei prodotti storici a base di latte ("formaggi storici") di cui al Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura e delle Foreste del 28/12/1998 (e successive modifiche e/o integrazioni); ottenute con altri sistemi di qualità, secondo la disciplina nazionale o regionale e le disposizioni emanate nei rispettivi ambiti.

Governance

La presenza di enti territoriali sui cui territori di competenza operano le imprese sopra indicate.

Procedure

Il DA 99092/2006 (art. 3) stabilisce che l'individuazione dei distretti agroalimentari di qualità deve avvenire con un approccio "dal basso" finalizzato a consolidare e/o sviluppare le diverse filiere produttive.

Le procedure di riconoscimento prevedono che i distretti agroalimentari di qualità presentino istanza di riconoscimento e contestualmente di finanziamento, all'Assessore per l'Agricoltura e le foreste, insieme alla proposta di Patto, all'atto costitutivo e alla Statuto della Società di Distretto con l'indicazione della forma giuridica scelta. Inoltre deve essere comprovata la completa condivisione del Patto, che dovrà essere controfirmato da tutti i membri del Comitato di Distretto, con allegato verbale della seduta di approvazione e della relativa seduta dell'Assemblea dei soci della Società, nonché la "relazione sulle consultazioni" effettuate dal Comitato di Distretto.

Il Patto è soggetto ad una valutazione di merito, svolta da un Nucleo di Valutazione dei Distretti agroalimentari di qualità nominato dall'Assessore, che dovrà attestare la compatibilità economica e la fattibilità complessiva del Patto, la rispondenza degli obiettivi del Patto alle finalità del DA99092/2006, nonché la compatibilità economica e la complessiva fattibilità rispetto agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale.

Un requisito di ammissibilità del Patto aiuta a chiarire completamente il significato attribuito a tale strumento dalla norma siciliana:

Potrà essere considerato ammissibile, solo e unicamente, un Patto per ogni tipo di prodotto o processo per le filiere regionali indicate dal decreto (art.2) e, nel caso fossero presentati più Patti afferenti il medesimo prodotto o processo gli stessi saranno temporaneamente sospesi invitando i diversi Rappresentanti dei Patti concorrenti a formulare un unico Patto di Distretto.

Assistenza tecnica

Anche la norma siciliana, forse prendendo esempio da quella lucana, stabilisce forme di supporto tecnico per l'istituzione dei distretti, in particolare disponendo l'istituzione di uno "Sportello d'informazione ed assistenza ai DAQ" operante presso gli uffici centrali e periferici dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste (art.9). Inoltre l'Assessorato è impegnato (art.10) ad attuare apposite azioni di promozione, informazione e assistenza verso i potenziali destinatari.

Competenze

Il distretto agroalimentare di qualità è riconosciuto con decreto dell'assessore regionale per l'agricoltura e le foreste, su proposta motivata del Nucleo di Valutazione, e contestualmente è decretata l'ammissibilità del Patto di Distretto.

Organizzazione

L'organizzazione dei distretti agroalimentari di qualità siciliani, articolata in due soggetti, la Società di Distretto e il Comitato di Distretto, di cui uno ha la legale rappresentanza del distretto, è già modellata per rispondere anche ai requisiti indicati dalla finanziaria 2006.

La Società di distretto

La Società di Distretto è costituita da imprese e enti locali territorialmente interessati al distretto agroalimentare di qualità, ma con ruoli ben distinti, giacché gli enti locali partecipano alla Società di Distretto in qualità di “soci sovventori”, con funzioni sussidiarie alle esigenze della componente produttiva. Nella medesima veste di soci sovventori possono partecipare anche associazioni di categoria, enti e le associazioni pubbliche e private, consorzi, fondazioni, aziende speciali, società a partecipazione pubblica, enti economici regionali, ma anche istituti di credito e GAL (DA 99092/2006 art.4). La Società di Distretto, che dovrà costituirsi legalmente una volta che il Distretto sia stato riconosciuto da parte della Regione, è garante del buon funzionamento del partenariato e della corretta gestione. L'Assemblea dei soci della Società di Distretto si riunisce almeno una volta l'anno per le decisioni strategiche che riguardano il distretto agroalimentare di qualità nel suo insieme, per l'eventuale rinnovo delle cariche previste all'interno del Comitato di Distretto, per l'approvazione del Patto di Distretto, per l'approvazione del bilancio, per la nomina degli otto rappresentanti – scelti esclusivamente fra le imprese singole e/o associate facenti parte della Società di Distretto - all'interno del Comitato di Distretto.

Il Comitato di distretto

Il Comitato di Distretto (DA 99092/2006 art.5) è un “comitato di indirizzo”, composto da otto rappresentanti della Società di Distretto, e da un rappresentante indicato dalla Col-diretti regionale; dalla Confagricoltura regionale; dalla Confederazione Italiana Agricoltori regionale; dall'Unioncamere regionale; dal sistema delle cooperative; dall'URPS; da ANCI Sicilia. Il Comitato di Distretto assicura anzitutto la redazione del Patto di Distretto e la sua attuazione, garantisce il corretto ed efficace utilizzo delle risorse che la Regione assegna al DAQ per il finanziamento dei Patti di Distretto deve altresì stabilire la denominazione e il logo grafico del distretto agroalimentare di qualità.

Il Rappresentante del distretto

Tra i componenti il Comitato di Distretto è eletto il Rappresentante del Distretto cui compete di sottoscrivere la richiesta di riconoscimento del distretto agroalimentare di qualità, di rappresentare giuridicamente ed amministrativamente il DAQ (responsabile legale e finanziario), di monitorare le diverse fasi di realizzazione del Patto di Distretto e trasmettere all'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste, a cadenza semestrale, lo stato di attuazione del Patto stesso (informazioni finanziarie e relazione contenente i risultati e le valutazioni degli interventi realizzati).

Funzioni

È compito del comitato convocare i rappresentanti di tutti i Comuni e della Provincia interessata, della Camera di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura competente per territorio, delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali, nonché delle altre realtà economico-associative e di categoria interessate dal distretto agroalimentare di qualità al fine di assicurare la più ampia consultazione delle realtà sociali ed economiche nella definizione ed attuazione del Patto di Distretto.

Il comitato di Distretto può esprimere proposte all'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste in materia di politiche di filiera.

Progettazione

Il Patto di Distretto (D.A. 99092/2006 art.7) ha natura di piano tradizionalmente composto da elementi di analisi e di definizione della strategia, l'indicazione dei progetti e delle risorse necessarie alla loro realizzazione. L'Assessorato regionale dell'agricoltura e delle foreste, verifica la compatibilità economica e la complessiva fattibilità del Patto rispetto agli strumenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale e con proprio decreto finanzia le azioni previste.

Il Patto di Distretto, pur mantenendo una sua unicità strategica e funzionale, può – *in casi opportunamente motivati - essere articolato per ambiti territoriali sub regionali*, con ciò dando spazio anche a possibili elementi territoriali nella progettazione.

Il Patto deve essere accompagnato da una relazione contenente un'analisi delle prospettive e potenzialità di produzione, trasformazione, distribuzione, commercializzazione e consumo del prodotto/i considerati dal distretto agroalimentare di qualità. La relazione deve contenere anche tutti gli elementi comprovanti il possesso dei requisiti definiti dalla norma per il riconoscimento del distretto agroalimentare di qualità.

Ciascun Patto di Distretto deve essere realizzato attraverso progetti strategici della durata massima di tre anni, decorrenti.

Finanziamento

L'Assessore regionale dell'Agricoltura e delle Foreste decreta il riconoscimento del DAQ e l'ammissibilità del relativo Patto, su proposta del Nucleo di Valutazione.

L'Assessorato regionale all'Agricoltura e alle Foreste provvederà l'individuazione delle modalità e degli strumenti di finanziamento degli interventi previsti nel Patto di Distretto ai sensi della normativa comunitaria, nazionale e regionale vigente.

I contributi correlati al Patto di Distretto, saranno erogati solo a seguito della costituzione formale della Società di Distretto. Inoltre è stabilito che *al DAQ prescelto potranno essere applicati i benefici e le disposizioni previste dai commi 366-372 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006" e successive disposizioni (DA art.8).*

Monitoraggio

Il monitoraggio delle diverse fasi di realizzazione del patto di distretto è attribuito al Comitato di distretto. Oltre a puntuali azioni di monitoraggio, ispezione e verifica dell'operato dei singoli distretti agroalimentari di qualità (D.A. 99092/2006 art.11), l'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle Foreste d'intesa con l'Assessorato regionale alla Cooperazione, commercio, artigianato e pesca, predisporrà una cabina di regia inter-assessoriale, per definire apposite procedure per i soggetti giuridici che abbiano presentato domanda per la costituzione di distretti produttivi, al fine di favorirne il riconoscimento come distretti agroalimentari di qualità ai sensi del presente decreto.

Inoltre (art.13) è istituita la Rete regionale dei distretti agroalimentari di qualità con la finalità di scambiare le esperienze e competenze di carattere gestionale, diffondere le buone pratiche in materia di politiche di filiera, predisporre programmi di formazione e aggiornamento per i componenti dei Comitati di Distretto. Attraverso la Rete dei Distretti agroalimentari di qualità è inoltre prevista l'organizzazione di convegni e seminari a livello regionale e nazionale per la promozione delle politiche di filiera, con la possibilità di costituire reti di esperti che favoriscano gli scambi di conoscenze specialistiche e coadiuvino i Comitati di Distretto nell'attuazione dei relativi Patti di Distretto. La Rete ha anche lo scopo di predisporre una strategia comune in tema di internazionalizzazione.

Regione Abruzzo

Legge regionale nr. 97/2000 “Individuazione, delimitazione, istituzione del distretto agroindustriale della Marsica - legge 317/1991”

Finalità

Il Distretto si pone come finalità la promozione di interventi a favore delle PMI, di trasformazione agro-industriale nel territorio della Marsica per l’attuazione e l’articolazione di progetti innovativi concernenti le imprese sia a livello individuale che di filiera (art.2).

Individuazione

In attuazione della L. 317/91, la Regione Abruzzo ha adottato la L. R. 97/2000³⁵ che «individua e istituisce» il distretto agroindustriale della Marsica. I comuni del distretto ricadono in tre diversi sistemi locali del lavoro: SLL di Avezzano: Avezzano, Collelongo, Luco dei Marsi, Trasacco e Villavallelonga; SLL di Celano: Aielli, Celano, Cerchio e Collarmele; SLL di San Benedetto dei Marsi: Gioia dei Marsi, Lecce nei Marsi, Ortucchio e San Benedetto dei Marsi.

Organizzazione

La stessa legge istituisce il Comitato di Distretto composto da un rappresentante della Giunta regionale, e da rappresentanti delle imprese del territorio e loro associazioni e da un rappresentante dell’AR.S.S.A., e delle due Comunità Montane. Il Comitato è presieduto dal componente indicato dalla Giunta regionale e il Presidente della Giunta regionale è autorizzato a sottoscrivere, con il Comitato di Distretto, il contratto di programma contenente il Piano pluriennale di iniziative di investimenti atti a generare significative ricadute sul Piano produttivo del Distretto agroindustriale.

Monitoraggio

Il Comitato di distretto presenta alla Giunta regionale una relazione annuale sulle iniziative intraprese. Il Comitato di Distretto è responsabile del monitoraggio e della verifica dei risultati, promuove e coordina progetti di intervento esecutivi di concerto con il Consorzio di Sviluppo Industriale della Marsica e con Società consortili miste nonché con soggetti del terzo settore, privati o pubblici, in stretta aderenza con quanto previsto dal contratto di programma.

³⁵ Legge regionale 18 Maggio 2000 n. 97 «Individuazione, delimitazione, istituzione del distretto agroindustriale della Marsica - legge 317/1991» Bollettino Ufficiale n. 18 del 28 Giugno 2000.

Regione Piemonte

La LR 24/1997³⁶ disciplina i distretti industriali in Piemonte dando attuazione alla L. 317/1991. Questa legge sarà abrogata nel 2005 per l'introduzione della L. R. 34/2004³⁷, che però salvaguarda gli effetti da essa prodotti e i rapporti giuridici costituiti, ivi compresi i comitati di distretto già istituiti (art.16 c.1 lett. h e c.2).

Con la legge del 2004 la Regione introduce nuovi strumenti finanziari a supporto dello sviluppo delle attività produttive, e anche dei distretti, secondo modalità tuttora vigenti, tanto che la Deliberazione della Giunta Regionale 22 giugno 2011, n. 36-2237 ha approvato il Programma pluriennale di intervento per le attività produttive 2011/2015, ai sensi della LR 34/2004 art.6, con una dotazione finanziaria di 338 milioni di euro.

Ai fini di questa ricerca è comunque interessante prendere brevemente in esame anche la legge del 1997.

Legge regionale nr. 24/1997 “Interventi per lo sviluppo dei sistemi locali di imprese nei distretti industriali del Piemonte”

Finalità e Definizione

La Regione Piemonte interpreta il distretto industriale come un “*ambito di sviluppo economico – occupazionale*” privilegiato, in cui migliorare l'efficacia delle politiche regionali attraverso la “*promozione e coordinamento delle iniziative locali di politica industriale*” e il supporto a “*progetti innovativi di politica industriale concernenti più imprese*”.

Il metodo indicato è quello del “*confronto fra le parti istituzionali, economiche e sociali operanti nell'area, al fine di approfondire la conoscenza delle problematiche del sistema produttivo*”.

Gli strumenti che il legislatore regionale individua, sono la costituzione dei Comitati di distretto (art. 2), i programmi di sviluppo in aggiunta ai contratti di programma (art. 3) già previsti dalla legge nazionale.

Individuazione

Con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 250-9458 del 18 giugno 1996, la Regione Piemonte ha individuato i distretti industriali secondo i parametri previsti dalle successive disposizioni applicative della L. 317/91 e ha apportato gli adattamenti conseguenti alle modifiche introdotte dalla L. 140/99 con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 227-6665 del 26 febbraio 2002.

³⁶ Legge regionale 12 maggio 1997, n. 24 “Interventi per lo sviluppo dei sistemi locali di imprese nei distretti industriali del Piemonte”

³⁷ Legge regionale 22 novembre 2004, n. 34 «Interventi per lo sviluppo delle attività produttive» (B.U. 25 novembre 2004, n. 47)

Organizzazione

Il Comitato di distretto

I Comitati sono istituiti in ciascun distretto, ma possono essere individuati anche per più distretti contigui e affini, di cui è favorita l'aggregazione. I Comitati *“sono composti dai rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali più rappresentative dell'area e dai rappresentanti degli enti locali di maggior dimensione e di eventuali altre istituzioni pubbliche operanti nel campo della politica industriale nell'area”* (art.2 c.2).

Funzionamento

Con analogia alla legge del 1999 sui distretti del vino, già in questo caso il funzionamento del Comitato di distretto ha sede presso un ente locale, che può essere anche il comune di maggiori dimensioni del distretto, che *“ne assicura il coordinamento dell'attività e la segreteria tecnica, secondo le modalità stabilite dal Comitato stesso, al fine di assicurarne la migliore funzionalità”*.

Compiti

Il Comitato non è solo sede di confronto, ma, attraverso la predisposizione dei programmi di sviluppo, ha anche un'azione propositiva finalizzata a:

- Promuovere la migliore implementazione degli strumenti di politica industriale presenti nella legislazione regionale, nazionale e comunitaria;
- Far conoscere le opportunità di nuovi strumenti di intervento;
- Esprimere proposte e pareri alla Giunta regionale in materia di politica industriale di interesse locale.

Il Comitato ha anche il compito di esprimere un parere sulla congruità dei progetti di cui si richiede il finanziamento, rispetto ai contenuti e alle finalità del programma di sviluppo, della cui corretta esecuzione è dunque garante nei confronti della Giunta Regionale.

Progettazione

Il programma di sviluppo

Il programma di sviluppo è un documento programmatico di orientamento e di indirizzo nel quale sono evidenziati gli obiettivi e le strategie di politica industriale locale che si ritiene di perseguire nell'ambito del distretto. Tale documento deve essere redatto rispettando le finalità indicate dalla norma (art.4), relative a sviluppare il tessuto imprenditoriale e i processi di riorganizzazione interna dei settori di specializzazione produttiva, a favorire la valorizzazione delle risorse umane e delle conoscenze, a favorire la sperimentazione e l'adozione di servizi innovativi mirati ad elevare il livello di qualità di processo, di prodotto e di strutture organizzative.

La legge (art.5) indica anche i contenuti dei programmi di sviluppo che consistono in concrete iniziative quali ad esempio, gli *sportelli territoriali* per erogare servizi reali alle imprese del distretto, o «la predisposizione di metodologie e sistemi per analisi, diagnosi ed interventi di qualità e di certificazione di prodotti e processi e per l'omologazione e l'unificazione delle normative e degli standards tecnici, o ancora l'attivazione di reti telematiche e di strutture logistiche comuni, come pure la predisposizione di analisi e di metodologie di intervento innovative rispetto a problematiche ambientali.»

Finanziamento

Le disposizioni finanziarie (art.9) stanziavano la somma di 12 miliardi di lire per il biennio 1997-1998. Secondo la relazione presentata dalla Giunta Regionale al Consiglio per il periodo di attuazione 1998-2004, per 93 progetti finanziati, sono stati utilizzati complessivamente 30,161 miliardi di lire.

Attuazione: il distretto delle bevande alcoliche

In tale processo d'individuazione dei distretti industriali, la Regione ha trovato l'opportunità di istituire anche un distretto industriale agroalimentare, il Distretto delle bevande alcoliche di Canelli - Santo Stefano Belbo, che interessa comuni delle province di Cuneo, Asti e Alessandria e fa riferimento alle aree di Denominazione di Origine Controllata relative a vini regionali molto famosi, quali Asti, Moscato d'Asti, Barolo, Barbaresco, Barbera, Dolcetto Roero, Arneis. Oltre alle DOC e DOCG e agli spumanti che possiamo interpretare come "prodotti-immagine" del territorio piemontese, nel distretto si realizza anche la produzione di altri prodotti enologici, non corrispondenti a una certificazione di qualità o di origine, ma ugualmente rilevanti nel complesso, come vermouth, aperitivi, amari ed altri digestivi, grappe ed altri liquori, vini da uve, vini a base di frutta; alcol etilico da materiali fermentati; bevande fermentate non distillate. Inoltre nel distretto - e questo è l'elemento che accentua la qualificazione di questo come "distretto industriale" dell'enologia- è particolarmente sviluppata anche l'enomeccanica, settore fortemente proiettato verso l'export a livello mondiale. Inoltre, proprio il processo di meccanizzazione ha consentito anche alle piccole imprese di specializzarsi sulle fasi di lavorazione, che nell'area distrettuale completano la filiera della produzione enologica, dalla viticoltura, alla trasformazione delle uve, alla costruzione di macchine per l'enologia, ai sughiferfici ed ai laboratori di analisi.

Legge regionale nr. 34/2004

Finalità

La legge del 2004 si pone la finalità di carattere generale di disciplinare gli interventi regionali per «lo sviluppo e la qualificazione delle attività produttive, per l'incremento della competitività e per la crescita del sistema produttivo e dell'occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di contenimento dei consumi energetici» attraverso la programmazione pluriennale (art.6) di un articolato insieme di strumenti di intervento di natura finanziaria, tra cui (art.4) contributi (in conto capitale o in conto interessi), finanziamenti a tasso agevolato mediante fondo rotativo, agevolazioni e rimborsi tributari e fiscali, rilasci di garanzie per operazioni creditizie e partecipazione a fondi di garanzia, promozione e partecipazione alla costituzione di fondi per il sostegno alla capitalizzazione delle imprese, promozione e finanziamento di progetti.

Quale ruolo giocano i distretti in questo nuovo quadro dispositivo?

L'articolo 3 definisce gli strumenti d'intervento, inserendo accanto ad aiuti e servizi alle imprese, ingegneria finanziaria e numerosi altri, anche distretti industriali, filiere produttive e poli di specializzazione produttiva che (nell'allegato A) sono così definiti:

- distretti industriali: contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, da una peculiare organizzazione interna nonché dalla specializzazione produttiva dei sistemi di imprese; ricalcando, dunque, la definizione della L. 140/1999.
- filiere produttive: insiemi di imprese di produzione e di servizio alla produzione nonché dei soggetti scientifici e istituzionali esterni alla catena del valore propriamente detta, ma detentori di competenze determinanti nel renderla efficiente, le cui attività sono necessarie alla produzione di un bene finale, in un quadro di interazione e integrazione plurisettoriale, multifunzionale e di rapporti di fornitura e subfornitura a diversi livelli di coordinamento;
- poli di specializzazione produttiva: realtà territoriali che, pur prive dei requisiti di distretto industriale, sono caratterizzate da specializzazione produttiva e da elevato livello tecnologico

Con questa legge, i distretti e le filiere produttive sono collocati nel quadro più generale della programmazione economico-finanziaria della Regione che:

- deve essere sviluppata nell'ambito delle risorse previste dalla legge finanziaria regionale e sulla base degli indirizzi in materia di sviluppo delle attività produttive formulati dal Consiglio regionale, contenuti nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e negli altri strumenti di programmazione previsti ai sensi di legge;
- deve prendere a riferimento «tutti gli ambiti economico-produttivi interessati» e deve definire «un programma pluriennale d'intervento che indica gli strumenti da attivare nel periodo di riferimento e quantifica le relative risorse finanziarie».

Finito di stampare nel mese di ottobre 2012
da CSR Centro Stampa e Riproduzione srl
Via di Pietralata, 157 – 00158 Roma