

DANIELA TOCCACELI\*

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

### IL CONTESTO IN CUI È NATA LA RICERCA

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

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

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

### LE SFIDE

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

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

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

#### OBIETTIVI DELLA RICERCA

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

Il primo obiettivo della ricerca è stato dunque quello di

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

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

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

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

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

#### L'INTRECCIO CON LA RICERCA SUI DISTRETTI IN AGRICOLTURA ITALIANI

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

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

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

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

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

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

#### LA METODOLOGIA DELLA RICERCA

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

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

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

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

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

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

#### I CASI DI STUDIO INDAGATI: PECULIARITÀ E PUNTI DI CONTATTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### LE PROSPETTIVE DELLA RICERCA ALLA LUCE DELLA RIFORMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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