

Seminario di studio:

Territorio, imprese e istituzioni  
nella PAC oltre il 2013: esperienze  
e strategie di *governance*  
in Maremma e nella Regione Toscana

Firenze, 18 giugno 2010



## Saluto

In questa antica Accademia, sempre attivo punto di riferimento e pubblico cenacolo per discutere nuove conoscenze e idee, abbiamo già da tempo avvertito, raccolto e cercato di comunicare alcuni capisaldi emergenti di una realtà globale che va imponendosi come irreversibile. Anche se tuttora fortemente condizionata da indirizzi dei vari partner di un mondo che si sta modificando con una inedita rapidità, attraverso diverse strategie e sistemi socio-economici e politici non convergenti, non unidirezionali e per di più cangianti.

Si vanno moltiplicando i *Summit* mondiali nel tentativo di dare ordine alle priorità dei problemi comuni, cercando univocità di interventi e di regole da rispettare. Ma i più grandi problemi prevalenti, come la sicurezza alimentare, la sicurezza energetica e la sicurezza ambientale, sono molto intrecciati fra loro e condizionati da interessi diversi dei singoli.

Ciò che si può già cogliere in questo quadro attuale è un fatto che merita di essere sottolineato, soprattutto in questa Sede e in occasione di questo autorevole Seminario di studio. Alla base di ciascuno dei grandi problemi globali tutti ormai riconoscono che l'agricoltura è destinata ad avere un ruolo importante e talvolta determinante.

Consentitemi solo di evidenziare la necessità di non rimanere fermi ad attendere le decisioni finali dei vertici mondiali, ma ciascun Paese avvii una riconsiderazione del settore primario e attivi la vitalità dell'agricoltura che attualmente si trova a essere per molti motivi in difficoltà. Anche l'Unione Europea deve guardare con lungimiranza alle esigenze future, cominciando a esaminare quelle relative alla sicurezza alimentare e tenendo conto del fatto che il necessario aumento delle produzioni non potrà più essere ricercato

\* *Presidente dell'Accademia dei Georgofili*

nell'allargamento globale delle superfici coltivate, anche per evidenti motivi di tutela ambientale. La FAO ha chiaramente evidenziato che sarà necessario fare assegnamento su un incremento delle produzioni unitarie per ottenere il raddoppio degli alimenti che il mondo deve realizzare entro il 2050, quando la popolazione raggiungerà i 9 miliardi.

In Paesi come il nostro, ove la SAU ha già avuto forti riduzioni e dove questa tendenza va aumentando per la progressiva urbanizzazione delle campagne, non si può certo pensare a una estensificazione dell'agricoltura, ma appare evidente l'opportunità di tutelare le superfici agricole esistenti, soprattutto di quelle più fertili.

Qualcuno insiste nel voler imporre la tutela dell'attuale paesaggio agricolo, ma trascura il fatto che quel paesaggio, qualunque esso sia, esisterà solo finché vi sarà una agricoltura attiva ed efficiente, capace di offrire ai suoi addetti un reddito in qualche modo paragonabile a quello che possono percepire coloro che preferiscono dedicarsi invece ad altri settori produttivi, anche in una stessa area rurale. L'esodo dei lavoratori dalle aziende agricole progredisce a causa di questa sperequazione. L'agricoltura può oggi fortunatamente disporre di manodopera fornita da immigrati, ma anche questa soluzione provvidenziale è sicuramente temporanea. Quando infatti anche gli immigrati avranno ottenuto cittadinanza e uguali diritti, saranno sollecitati dalle stesse motivazioni che hanno convinto i loro predecessori a cambiare settore lavorativo.

Il tema del Seminario di studio odierno intende affrontare una valutazione delle strategie più utili per una lungimirante *governance* nella regione toscana. I Georgofili hanno sempre dato il loro contributo di idee e di indirizzi e hanno offerto una collaborazione, di riconosciuto valore, in primo luogo a questa regione nella quale l'Accademia è nata. Sono quindi lieti di poter ospitare oggi un dibattito che, mi auguro, possa svilupparsi senza condizionamenti di alcun genere e neppure dai limiti del "politicamente corretto".

Vi ringrazio sentitamente e vi auguro buon lavoro.

ALESSANDRO PACCIANI\*, DANIELA TOCCACELI\*\*

## Territorio, imprese e istituzioni nella PAC oltre il 2013: l'agricoltura grossetana di fronte a nuovi scenari\*\*\*

### I. GLI ORIENTAMENTI DI RIFORMA DELLE POLITICHE COMUNITARIE DOPO IL 2013

Con il 2010 si giunge alla metà del periodo di programmazione 2007/2013, con il Parlamento e la Commissione rinnovati e soprattutto con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed entro 2011 sarà possibile dare concretezza a riflessioni orientate a una profonda revisione critica dell'impostazione del bilancio e delle politiche comunitarie, in particolare su agricoltura, sviluppo rurale e coesione.

#### I.1 *La nuova sfida: la governance globale della crescita*

Dagli studi condotti per la Commissione<sup>1</sup> sulle prospettive per il 2025, risulta che, superata l'attuale fase di recessione, il volume globale degli scambi

\* Professore ordinario di politica agraria e agroalimentare, Università di Firenze

\*\* Dottoranda di ricerca, Università della Tuscia

\*\*\* Il presente elaborato è il frutto del lavoro di ricerca del periodo 2009-2010 ed è stato presentato in occasione del seminario di studi "Territorio, imprese e istituzioni nella PAC oltre il 2013: l'agricoltura grossetana di fronte a nuovi scenari" tenuto presso l'Accademia dei Georgofili il 18 giugno 2010 ed è aggiornato a quella data. L'elaborato costituisce peraltro il capitolo conclusivo del volume (edizioni Franco Angeli) "Le nuove frontiere dello sviluppo rurale: l'agricoltura grossetana tra filiere e territorio" (2010), a cura di A. Pacciani e D. Toccaceli. Il capitolo è frutto dell'elaborazione comune degli autori, tuttavia i paragrafi 4, 5 e 6 sono stati redatti da Alessandro Pacciani, i paragrafi 1, 2, 3, 7 e 8 sono stati redatti da Daniela Toccaceli.

<sup>1</sup> Il Bureau of European Policy Advisers (BEPA) nel 2008-09 ha promosso un'articolata attività di ricerca che ha coinvolto un ampio numero di esperti per comprendere quale potrà essere l'impatto dei trends a lungo termine sull'Unione e sugli Stati membri e quali possano o debbano essere le adeguate risposte delle politiche europee. Quest'attività ha dato luogo a due pubbli-

mondiali dovrebbe raddoppiare. Tutte le riflessioni conseguenti sono dunque relative a come governare la crescita mondiale.

Anzitutto questo implicherà la necessità di passare a fonti energetiche alternative (la dipendenza dell'Europa dalle importazioni di petrolio dovrebbe superare l'85% nel 2020) e comporterà per l'Europa una maggiore dipendenza dall'importazione di materie prime in generale.

In un quadro di crescente terziarizzazione e globalizzazione dell'economia, si valuta che la crescita economica dell'Europa potrà essere guidata soprattutto dalle nuove tecnologie, in particolare biotecnologie, biomedicina, nanotecnologie, e tecnologie spaziali.

Accanto all'innovazione tecnologica però, nella società della conoscenza l'*innovazione sociale* acquisterà ugualmente il ruolo di risorsa in grado di generare nuovo valore «In the scenario of the Learning Intensive Society (LIS) [...] the dominant source of value-added is produced by people learning to enhance their well-being (quality of life) in a highly inter-dependent and inter-connected context – dense and fluid networking» (European Commission, 2009c, p. 19).

«Research is the future» (European Commission, 2009c, p. 38) è, in sintesi, l'indicazione che dovrebbe essere accolta per disegnare il futuro delle politiche europee in modo coerente con gli scenari che si vanno prospettando.

La sostenuta crescita mondiale, alle attuali condizioni di risorse naturali e vincoli tecnologici, non sarà a lungo sostenibile sul piano ambientale. Oltre alla questione energetica, gli studi sui futuri scenari mettono in evidenza importanti criticità ed emergenze ambientali, quali la diminuzione globale di disponibilità di acqua e di risorse marine, il depauperamento della biodiversità e il cambiamento climatico. Si prevede inoltre che, in condizioni normali, la popolazione mondiale raggiungerà il livello di otto miliardi di persone, con conseguenti riflessi sulla scarsità di cibo e sul rilievo delle politiche per l'alimentazione, la salute e l'immigrazione.

L'incremento demografico determinerà maggiori fabbisogni alimentari della popolazione mondiale, ma a fronte di una crescente competizione sui possibili usi alternativi delle terre coltivate. Si stima che il fabbisogno di cibo aumenterà del 50% entro il 2030, accompagnato da un trend di crescita dei prezzi in termini reali, mentre il maggior potere nella catena di creazione del valore sarà ancor più spostato verso il settore della distribuzione. In futuro, il mantenimento di con-

---

cazioni (European Commission 2009a e 2009b) e alla conferenza "Facing the future: global challenges in 2025 and policy implications" che si è tenuta a Bruxelles l'11-12 giugno 2009 (European Commission 2009c).

dizioni di mercato concorrenziali lungo *tutta* la catena di produzione del valore, sarà sempre più importante. È dunque atteso che le condizioni di produzione dei prodotti agroalimentari saranno a maggiore intensità tecnologica (bio e nanotecnologie) allo scopo di ricercare costi di produzione sempre più bassi.

La crescita mondiale sarà guidata da nuove economie leader (BRIC<sup>2</sup> Countries) e, in particolare, la robusta crescita di India e Cina modificherà radicalmente la mappa geopolitica ed economica del mondo e al tempo stesso potrà dare anche una nuova forma ai processi politici mondiali. Anche l'adozione di fonti energetiche alternative potrà avere effetti oggi poco prevedibili sugli assetti geopolitici.

L'Europa, sempre più allargata e integrata, dovrebbe essere in grado di giocare un ruolo di maggiore importanza sulla scena politica mondiale, grazie alle novità introdotte con il nuovo Trattato, quali l'adozione della personalità giuridica unica dell'Unione e l'introduzione dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri. La politica per la sicurezza acquisterà una particolare rilevanza per fronteggiare le numerose minacce prospettate nei futuri scenari, dalle pandemie al terrorismo. In una valutazione più pessimista, però, l'Unione Europea potrebbe rimanere soltanto una «open gravitation area», in cui troverebbero spazio *membership* a geometria variabile, se non sarà in grado di perseguire il percorso di forte integrazione politica che il Trattato prefigura.

Sullo sfondo di queste considerazioni, emerge con chiarezza che, tranne pochi, i Governi nazionali avranno sempre meno potere e capacità di risolvere i problemi sovranazionali, d'altra parte, anche attraverso l'adozione di sistemi di *e-governance*, i cittadini avranno maggiore capacità d'iniziativa per creare network finalizzati a tutelare i propri interessi. Così, nel paradosso della globalizzazione, mentre perdono importanza relativa i governi nazionali, aumentano gli strumenti a disposizione del cittadino e delle forme di organizzazione basilari e locali e – in questa riflessione sul sistema locale grossetano ci pare utile rimarcarlo – è previsto che acquisteranno sempre maggiore importanza quelle forme di «*soft power*» che prendono corpo con l'adozione di processi di *governance* più trasparenti e in grado di coinvolgere una base più ampia di attori della società civile.

## 1.2 *La strategia Europa 2020 e la revisione del bilancio comunitario*

La grave crisi economica e finanziaria globale ha colpito duramente anche l'Europa mettendo in luce le debolezze strutturali e politico-istituzionali ed

<sup>2</sup> Brasile, Russia, India, Cina.

evidenziando anche la vulnerabilità della moneta unica. Per la prima volta, la grande Europa che non ha ancora completato il suo processo di allargamento, si è posta di fronte all'obiettivo di impostare una strategia finalizzata a evitare il concreto rischio di declino che è prospettato da diversi scenari del dopo-crisi.

Nella consapevolezza di attraversare una fase storica di profonde trasformazioni, la Commissione ha rivisto la Strategia di Lisbona, attraverso un dibattito pubblico, e ha elaborato la comunicazione "Europa 2020" (European Commission, 2010) che risponde alla crisi intraprendendo il percorso di una "crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

La nuova strategia per l'Europa 2020 traccia dunque il nuovo asintoto cui dovranno tendere tutte le politiche europee e su cui dovranno convergere tutte le risorse.

Per poter uscire dalla crisi e ritrovare ritmi di crescita più sostenuti, la Commissione indica tre priorità che sono collegate a cinque obiettivi principali<sup>3</sup> quantificati e misurabili:

- 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.

Per realizzare un'economia capace di assicurare occupazione, produttività, sostenibilità e lotta alla povertà, la Commissione ha individuato sette iniziative "ammiraglie"<sup>4</sup> finalizzate a sostenere il processo di innovazione e di formazione delle competenze così da sostenere l'occupazione e l'inclusione sociale.

La coesione economica, sociale e territoriale rimane "al cuore della strate-

<sup>3</sup> «Headline targets: Raise the employment rate of the population aged 20-64 from the current 69% to at least 75%. Achieve the target of investing 3% of GDP in R&D in particular by improving the conditions for R&D investment by the private sector, and develop a new indicator to track innovation. Reduce greenhouse gas emissions by at least 20% compared to 1990 levels or by 30% if the conditions are right, increase the share of renewable energy in our final energy consumption to 20%, and achieve a 20% increase in energy efficiency. Reduce the share of early school leavers to 10% from the current 15% and increase the share of the population aged 30-34 having completed tertiary education from 31% to at least 40%. Reduce the number of Europeans living below national poverty lines by 25%, lifting 20 million people out of poverty» (European Commission, 2010, pp. 8-9).

<sup>4</sup> Le iniziative sono: Innovation Union, Youth on the move, A digital agenda for Europe riconducibili alla priorità della crescita intelligente; Resource efficient Europe, An industrial policy for the globalisation era, riconducibili alla sostenibilità; An agenda for new skills and jobs, European platform against poverty, finalizzate alla crescita inclusiva.



gia Europa 2020”<sup>5</sup>, anche per assicurare la mobilitazione di risorse finanziarie attraverso partnership pubblico-private che, nel quadro di maggiore instabilità dei mercati finanziari, possono giocare un ruolo di leva per sostenere gli investimenti, insieme ad altri strumenti finanziari innovativi.

L'agricoltura e la PAC non compaiono nel documento della Commissione, se non, indirettamente, per il sostegno che possono offrire alla lotta al cambiamento climatico e alla produzione di energia non fossile, mentre gli obiettivi della coesione economica sociale e territoriale sono più debolmente tradotti in iniziative operative.

Il Consiglio dell'Unione Europea, nelle conclusioni del 25-26 marzo 2010, ricolloca la PAC nell'alveo delle politiche funzionali al perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, cui dovrà concorrere insieme alla politica di coesione, sottolineando che «All common policies, including the common agricultural policy and cohesion policy, will need to support the strategy. A sustainable, productive and competitive agricultural sector will make an important contribution to the new strategy, considering the growth and employment potential of rural areas while ensuring fair competition. The European Council stresses the importance of promoting economic, social and territorial cohesion as well as developing infrastructure in order to contribute to the success of the new strategy» (Council of the European Union, 2010a, p. 4).

La Presidenza del Consiglio (Council of the European Union, 2010b) nella nota per il Consiglio “Agricoltura e pesca” del 29 marzo 2010 specifica i motivi per i quali l'agricoltura deve essere adeguatamente considerata ai fini del raggiungimento delle priorità strategiche. Anzitutto l'agricoltura è funzionale al perseguimento di una crescita sostenibile, per la sua capacità di gestire gran parte del territorio europeo e delle sue risorse naturali. In secondo luogo, l'agricoltura e l'agroalimentare svolgono un ruolo importante per contribuire alla crescita e all'occupazione, anche nelle aree rurali. Infine, si deve riconoscere il valore strategico del settore che assicura l'approvvigionamento alimentare.

Nel successivo dibattito svolto nel Consiglio “Agricoltura e Pesca” (Council of the European Union, 2010c) diversi Ministri hanno rimarcato che il documento della Commissione ha tenuto in scarsa considerazione il ruolo dell'agricoltura e della PAC che invece possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici e, più pragmaticamente, che il finanziamento di tale politica non dovrà essere rimesso in discussione a causa di tali priorità strategiche.

La prossima impostazione del bilancio pluriennale comunitario, la cui de-

<sup>5</sup> «to ensure that all energies and capacities are mobilised and focused on the pursuit of the strategy's priorities» (European Commission, 2010, p. 20).

finizione è prevista per il primo semestre 2011, dovrà tenere conto sia delle priorità stabilite dalla strategia Europa 2020, sia delle minori risorse finanziarie disponibili, sia degli orientamenti assunti dal Parlamento nella sua nuova e potenziata veste, sia delle maggiori esigenze di coesione economica e sociale interne all'Europa. Il bilancio è lo strumento fondamentale per fornire risposte adeguate sui diversi fronti.

Nel 2007 è stata lanciata una consultazione pubblica per coinvolgere i cittadini europei nel processo di individuazione delle priorità di spesa dell'Unione, subordinatamente alla necessità di assicurare il conseguimento del massimo valore aggiunto, poiché la spesa deve «offrire un risultato a livello europeo che non si sarebbe potuto ottenere con nessun'altra spesa a livello nazionale o locale e deve essere organizzata in maniera tale da realizzare gli obiettivi fissati» (Commissione Europea, 2007, p. 7).

Indirettamente, la consultazione è stata un'ulteriore occasione di dibattito sulla PAC, che assorbe ancora una quota importante (43%) del bilancio comunitario, e ha evidenziato le diverse contrapposte posizioni oggi esistenti rispetto a questa politica (Commissione Europea, 2008). In attesa di documenti ufficiali, nell'autunno 2009 è circolato un progetto di Comunicazione (European Commission, 2009) la cui versione finale e ufficiale sarà la base per il dibattito sulla riforma di bilancio per il periodo post 2013. Benché questo documento sia stato subito smentito dai massimi livelli della Commissione<sup>6</sup>, vale la pena soffermarsi a richiamarne alcuni aspetti che abbozzano il clima in cui ha cominciato a muoversi il dibattito complessivo sulla revisione delle politiche e sulla nuova politica di bilancio. In questo documento sono enunciati cinque principi cui dovrebbe ispirarsi il bilancio comunitario, in gran parte già emersi nel corso della consultazione: 1) la spesa deve avere la capacità di generare valore aggiunto, cioè deve essere indirizzata a questioni rilevanti per l'UE, deve sottostare al principio di sussidiarietà e proporzionalità<sup>7</sup>; 2) deve essere concentrata su questioni chiave; 3) deve essere sufficientemente flessibile da poter rispondere rapidamente a nuove sfide e nuovi bisogni; 4) deve conseguire condizioni di semplifi-

<sup>6</sup> Questo documento è stato smentito dal Presidente Barroso e dall'allora Commissario Fischer-Boel, come ha ricordato il presidente della Commissione agricoltura del Parlamento Europeo on. Paolo De Castro nel corso dell'audizione del Commissario designato all'agricoltura e allo sviluppo rurale, Dacian Cioloș.

<sup>7</sup> Come riaffermato nel Trattato di Lisbona, l'Unione può intervenire soltanto se la propria azione è da considerarsi più efficace rispetto a un'azione intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente legato al principio di proporzionalità, in base al quale l'azione dell'Unione non può andare al di là di quanto è necessario per il conseguimento degli obiettivi fissati dal trattato sull'Unione europea.

cazione ed efficienza; 5) dal lato del finanziamento si devono assicurare condizioni di equità e valore aggiunto.

Per quanto riguarda la PAC, quel testo è animato da orientamenti che rafforzerebbero la strada già imboccata con la Mid Term Review e con l'Health Check: proseguire nella riduzione della quota di bilancio comunitario da destinare all'agricoltura; proseguire nella riduzione dei pagamenti diretti e rigettare la base di calcolo su dati storici; aumentare la quota di modulazione e incrementare le risorse a favore dello sviluppo rurale. Tali proposizioni sono giustificate in base al principio che l'entità dei finanziamenti erogati dovrà essere commisurata alla capacità delle iniziative finanziate di incrementare il valore aggiunto europeo e ciò dovrà essere correlato alla produzione di *beni pubblici*, questione centrale nel dibattito in corso sulla PAC post 2013.

Per quanto riguarda la politica di sviluppo rurale, in questa nota non ufficiale, è ipotizzata la creazione di un *terzo pilastro*, specificamente destinato al perseguimento di obiettivi legati alle nuove sfide. Gli obiettivi legati alle nuove sfide ambientali dovrebbero essere perseguiti nell'ambito di una strategia di ampio respiro e trasversale a tutte le politiche, così come indicato nel Trattato, mentre l'obiettivo primario della politica agricola dovrebbe essere legato unicamente agli aspetti caratterizzanti la produzione agroalimentare.

Nello stesso documento, si rimarcano anche i nuovi orientamenti che stanno maturando in merito alla politica di coesione e, per quanto qui concerne, è considerata la necessità di potenziare la sinergia tra i Fondi e l'opportunità di creare maggiori interazioni tra la politica di sviluppo rurale e la politica di coesione. In questa prospettiva, è stata all'attenzione del dibattito anche l'ipotesi di ricollocare la maggior parte delle politiche di sviluppo rurale nell'ambito della politica regionale<sup>8</sup>.

Con riguardo all'*impostazione strategica*, si enfatizza l'esigenza di supportare la nuova politica europea combinando la programmazione centralizzata della spesa comunitaria – basata su una forte selezione delle priorità su cui concentrare le risorse – con i vantaggi derivanti dal decentramento e dall'adozione di modelli partecipativi che diano più ruolo agli attori locali, pubblici e privati.

È comunque opportuno ricordare che la stessa comunicazione sulla strategia Europa 2020 indica la necessità di perseguire la massima efficacia ed efficienza nell'utilizzo della spesa pubblica al fine di sostenere gli investimenti e innescare una spirale virtuosa. Anche la Corte dei Conti europea (Parere n. 1/2010) ha

<sup>8</sup> Il Commissario designato Dacian Cioloș, nel corso dell'audizione al Parlamento Europeo (Bruxelles, 14 gennaio 2010), ha subito ribadito invece di essere a favore del mantenimento dei due pilastri.

affermato che il miglioramento della qualità della spesa dovrebbe essere uno dei principali obiettivi perseguiti dalla nuova Commissione. Per conseguire tale obiettivo, la Corte dei Conti indica come priorità la semplificazione delle norme e delle procedure che dovrà avvenire nel più ampio riesame delle disposizioni in materia di spesa, attraverso la revisione del regolamento finanziario, del nuovo quadro finanziario e della riforma del bilancio. Rispetto al perseguimento di una migliore qualità di spesa, la Corte ha invitato anche la Commissione a «concentrarsi maggiormente sulle realizzazioni invece che sulle risorse» e a «considerare i sistemi di controllo in termini di realizzazioni conseguite» (Corte dei Conti Europea, 2010, p. 7), puntando a valutare maggiormente i benefici effettivamente conseguiti attraverso le politiche.

### *1.3 Il dibattito sulla riforma della PAC e della politica di sviluppo rurale*

Da decenni la PAC è un cantiere aperto e il dibattito sulla sua riforma dopo il 2013 si è innestato su quello, appena concluso, dell'Health Check che ha confermato e rafforzato le tendenze già attuate con la MTR del 2003. Ma la riflessione attuale è adombrata dalla più grave crisi finanziaria ed economica che ha investito l'economia globale dal 1930 e che in Europa ha messo in evidenza vulnerabilità e debolezze strutturali dell'economia e dei meccanismi istituzionali.

La rinnovata Commissione ha da subito dedicato i propri sforzi a definire la strategia "Europa 2020" (European Commission, 2010) per contrastare gli effetti più devastanti della crisi che vedrebbero l'Europa scivolare in un ruolo di secondo piano sulla scena mondiale e la Presidenza del Consiglio Europeo ha sottolineato la necessità di rinforzare le politiche comuni europee per raggiungere i traguardi posti dalla strategia. D'altra parte anche la PAC deve essere resa «più moderna» affinché possa migliorare e accrescere il contributo apportato alla costruzione di valori collettivi di natura ambientale e sociale, perciò si dovranno «anteporre i contenuti e la visione rispetto alle questioni budgetarie che sono già all'ordine del giorno della Commissione» (De Castro, 2009).

L'intento di minimizzare il valore della PAC e di ridimensionare drasticamente la spesa agricola comunitaria entro il 2020 è politicamente sostenuto dal Regno Unito e osteggiato da molti altri Stati membri a cominciare dalla Francia (Buckwell, 2007). Tali posizioni sono emerse nitidamente nell'autunno 2009, in occasione della pubblicazione della «presa di posizione» di un gruppo di economisti europei (AA.VV., 2009b) intenzionati a supportare l'opzione politica di abbandonare la PAC nella forma in cui è nota, sia rispet-

to al sistema dei pagamenti diretti, sia rispetto alla gran parte delle misure del secondo Pilastro. Tale tesi poggia sul principio che la PAC, come ogni altra politica comunitaria, dovrebbe unicamente produrre *beni pubblici per i cittadini europei*. Pertanto, in agricoltura sono ritenuti giustificati unicamente quegli interventi dell'Unione Europea che siano finalizzati al perseguimento di obiettivi ambientali quali il cambiamento climatico, la conservazione della biodiversità, la preservazione delle risorse idriche. Ogni altro sostegno all'agricoltura finalizzato a obiettivi diversi, in applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, potrebbe eventualmente assumere un rilievo nazionale ed essere supportato da politiche a quel livello. Secondo questa proposta, la nuova PAC dovrebbe anche prevedere meccanismi (pagamenti mirati ad azioni specifiche e non sussidi) per garantire la conservazione della capacità produttiva (non dei livelli di produzione) per far fronte a difficili condizioni di approvvigionamento dei prodotti agricoli sui mercati mondiali che dovessero sopraggiungere. Tutti gli altri obiettivi dovrebbero essere perseguiti con strumenti diversi da quelli adesso previsti nella PAC, o nell'ambito di politiche diverse. In particolare, gli obiettivi dello *sviluppo rurale* coerenti con il perseguimento della coesione economica e sociale, dovrebbero essere raggiunti nell'ambito di quella politica e non attraverso la PAC.

In effetti, sono state tempestive le reazioni a tale dichiarazione, non solo, com'era ovvio, da parte del Copa-Cogeca (Pesonen, 2009), ma anche da parte dei Ministri agricoli di ventidue Paesi europei riuniti a Parigi, (Ministère de l'alimentation de l'agriculture et de la pêche, République Française, 2009) che hanno ribadito che «seule une politique publique ambitieuse, conduite à l'échelle du continent et avec des ressources adaptées peut garantir l'indépendance de l'Europe», rimarcando il fondamento giuridico di questa politica di cui il Trattato di Lisbona non ha modificato gli obiettivi.

È indubbio che il dibattito sul bilancio agricolo comunitario debba essere rapportato alla capacità dell'agricoltura di produrre valori sociali positivi (De Castro, 2009) e che, più in generale si debba riflettere su quali siano i beni, in senso lato, che oggi l'agricoltura è in grado di offrire alla collettività, oltre alla produzione di prodotti agroalimentari.

Il Commissario Europeo Ciolos, che fin dalla sua prima audizione al Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2010) ha riaffermato la volontà di non apportare modifiche radicali alla PAC, ha lanciato una consultazione pubblica, terminata il 3 giugno 2010, sulla base della quale sarà predisposta per la fine del 2010 la comunicazione della Commissione sulla PAC dopo il 2013.

Nella presentazione del dibattito pubblico sulla PAC dopo il 2013 al Parla-

mento Europeo (Ciolos, 2010)<sup>9</sup>, il Commissario ha anzitutto rimarcato che la PAC è una politica chiave per la costruzione del progetto europeo e per l'integrazione dell'Europa, si tratta di una politica che ha bisogno di essere riformata e migliorata, ma la riflessione deve essere tale da coinvolgere nel processo decisionale una base ampia di cittadini e deve anzitutto concentrarsi sulle funzioni che l'agricoltura può svolgere oggi per la società in relazione alle diverse sfide in gioco.

Il Commissario ha posto in primo piano l'esistenza di una *molteplicità di agricolture europee* tanto da non poter parlare di un solo modello agricolo europeo. Tuttavia, l'agricoltura nel suo complesso è in grado di assicurare il raggiungimento di un insieme ampio e diversificato di obiettivi, tanto che i cittadini europei non dovrebbero guardare alla PAC come a una "politica per gli agricoltori" soltanto. Infatti, oltre alla funzione primaria di produzione del cibo, l'agricoltura promuove un sistema agro-industriale competitivo, dinamico e capace di reagire alle sollecitazioni del mercato per assicurare la produzione di prodotti alimentari di buona qualità, salutari, rispettosi dell'ambiente e disponibili a prezzi accessibili per i consumatori. C'è anche un nesso sempre più apprezzabile tra agricoltura, ambiente, biodiversità, cambiamento climatico e gestione sostenibile di risorse naturali come l'acqua e la terra. Inoltre l'agricoltura è, da sempre, in grado di giocare un ruolo chiave nello sviluppo delle aree rurali e nel promuovere la vitalità delle campagne, poiché mette le aree rurali in condizione di esprimere il proprio potenziale di crescita e occupazione. In definitiva, è stato evidenziato, l'agricoltura è in grado di apportare un contributo effettivo al perseguimento degli obiettivi di una crescita sostenibile, intelligente e inclusiva, enucleati nella strategia Europa 2020.

Il dibattito pubblico, che alla data della sua conclusione ha raccolto oltre cinquemila contributi, è stato concentrato su quattro domande:

- Perché abbiamo bisogno di una politica agricola comune europea?
- Cosa si aspettano i cittadini dall'agricoltura?
- Perché occorre riformare la PAC?
- Di quali strumenti ha bisogno la PAC futura?

I quesiti della consultazione sono stati declinati anche rispetto alla politica di sviluppo rurale, allo scopo di promuovere un confronto nell'ambito del Comitato di Coordinamento della Rete Rurale Europea<sup>10</sup>:

- Quali dovrebbero essere in futuro gli obiettivi della politica di sviluppo rurale?

<sup>9</sup> Avvenuta di fronte al Parlamento Europeo il 12 aprile 2010.

<sup>10</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=25D29DE1-E0D6-D907-6F3A-7320F8F14A01](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=25D29DE1-E0D6-D907-6F3A-7320F8F14A01)

- Come possono essere resi più efficaci gli strumenti di questa politica?
- Come può essere migliorato il *management* di questa politica?

La prima domanda allude anche a quale dovrebbe essere la collocazione di questa politica nel prossimo periodo di programmazione, se debba rimanere nell'ambito della PAC, in tutto o in parte, o essere inserita nell'ambito delle politiche di coesione, come è stato da più parti prospettato (Samecki, 2009; Van Depoele, 2009).

La seconda domanda si riferisce anche a quale dovrebbe essere il ruolo di LEADER in futuro e a come si potrebbe migliorare il sistema di indicatori utilizzati per il monitoraggio e la valutazione d'impatto della politica, senza gravare di eccessivi oneri gli Stati membri e i beneficiari.

La terza domanda presenta una certa complessità poiché coinvolge anche il problema di come migliorare l'integrazione e il coordinamento tra i vari fondi che intervengono sulle aree rurali, mantenendo un profilo di coerenza. Inoltre questa domanda tocca anche i diversi aspetti della *governance* e specificamente chiama in causa due questioni: come migliorare le interazioni tra i molteplici soggetti che dal livello europeo fino a quello regionale condividono la responsabilità della gestione del programma, avendo lo scopo di semplificare il processo e le procedure; come migliorare la *governance* locale al fine di accrescere il coinvolgimento degli attori locali nell'attuazione della politica.

L'esito della consultazione pubblica sulla PAC e sulla politica di sviluppo rurale del dopo 2013 sarà comunicato in occasione della Conferenza Europea sulla PAC post 2013 che si terrà a Bruxelles in luglio, tuttavia già nell'ambito dei lavori del Comitato di Coordinamento della Rete Rurale Europea di giugno<sup>11</sup> si è svolto un dibattito pubblico sul futuro della politica di sviluppo rurale in cui hanno trovato espressione le posizioni di alcune delegazioni di Reti Rurali Nazionali e di altre associazioni che hanno discusso approfonditamente su: come conciliare le priorità strategiche generali con le priorità strategiche locali; quali possano essere i metodi di *governance* locale utili a favorire l'integrazione delle politiche; se e come debba essere rivisto il metodo LEADER e quale sia il valore aggiunto delle politiche europee in questo contesto.

Secondo le posizioni espresse in quella sede, vi è stata una completa convergenza su questi punti fondamentali: mantenere i due Pilastri, rafforzare la politica di sviluppo rurale e l'approccio strategico dal basso, dotare di risorse sufficienti questa politica, assicurare una maggiore integrazione e coordina-

<sup>11</sup> Che si è tenuta a Bruxelles il 8 giugno 2010. La documentazione e i contributi al dibattito sono consultabili su: [http://enrd.ec.europa.eu/cap-consultation-process\\_home\\_en/en/cap-consultation-process\\_home\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/cap-consultation-process_home_en/en/cap-consultation-process_home_en.cfm).

mento tra le politiche secondo un approccio integrato, adottare un approccio strategico e di collegamento con tutti gli attori a livello locale e regionale. È stato anche condiviso che tutte le politiche dovrebbero essere migliorate attraverso la loro semplificazione. In particolare (Olanda) è stata indicata la necessità di puntare a un'innovazione dei processi amministrativi a livello locale, consentendo l'utilizzo di fondi regionali. Il COPA-COGECA ha, tra l'altro, sottolineato che l'aumentata instabilità dei mercati rende necessario avere politiche di lungo termine, perciò è importante superare il meccanismo della modulazione e stabilire preventivamente la dotazione finanziaria dello sviluppo rurale, in modo da evitare di porre in competizione politiche che invece dovrebbero essere soltanto sinergiche. D'altra parte, è necessario che la politica di sviluppo rurale abbia una dotazione finanziaria adeguata poiché gli agricoltori gestiscono i tre quarti del suolo europeo e con il supporto di questa politica sono in grado di fornire molti beni pubblici ai cittadini, dunque lo sviluppo rurale dovrebbe dare sostegno agli investimenti, ma anche mantenere i pagamenti per le zone svantaggiate, migliorare la qualità della vita e la diversificazione dell'attività economica e permettere agli agricoltori di fare fronte a tutti gli obiettivi legati alle nuove sfide.

Non sono mancati anche contributi di altre Associazioni che hanno sottolineato l'importanza di impostare la politica di sviluppo rurale secondo un principio di equilibrio e solidarietà per sostenere e incentivare le aree rurali più arretrate o di montagna e le aziende agricole a conduzione familiare o di minori dimensioni che consentono di contenere lo spopolamento di queste aree rurali.

Anche rispetto a LEADER è stato possibile raccogliere un'ampia convergenza su alcune posizioni. È stata diffusa e condivisa l'opinione secondo la quale il metodo LEADER si presta a rapportare i macro obiettivi delle politiche con i micro obiettivi delle realtà locali, ma per la validità del metodo *bottom up* e dell'approccio integrato, potrebbe realizzare obiettivi migliori e più ampi di quelli attuali, come attuare l'integrazione tra Fondi e gestire più generali obiettivi di sviluppo locale. È stato infatti sottolineato (R.E.D.)<sup>12</sup> che l'approccio integrato e il metodo *bottom up* acquistano un significato più pregnante se finalizzati al perseguimento di un obiettivo di strategia di sviluppo del territorio, e che questa finalizzazione (EFFAT)<sup>13</sup> può essere per-

<sup>12</sup> RED, Ruralite-Environnement-Developpement- Associazione Internazionale di sviluppo rurale, partecipa ai lavori del Comitato di Coordinamento della Rete Rurale Europea, esprime il presidente del comitato consultivo della Commissione Europea sullo sviluppo rurale.

<sup>13</sup> EFFAT, European Federation of Trade Unions in the Food, Agriculture and Tourism Sectors, rappresenta 120 sindacati nazionali provenienti da 35 paesi europei e partecipa al Comitato di Coordinamento della Rete Rurale Europea.



seguita attraverso LEADER o altri metodi, come ad esempio la metodologia di Distretto rurale italiana.

In ogni caso, è emersa chiaramente l'esigenza di generalizzare impostazioni di sviluppo rurale locale integrato. D'altra parte è stato da più parti evidenziato che questo processo non può essere né spontaneo né localistico, ma dovrebbe conseguire a un input dal livello comunitario, dunque di ciò si dovrebbe tenere conto nella nuova regolamentazione della politica di sviluppo rurale (R.E.D. e EFFAT). In definitiva, si è palesata una diffusa propensione a riformulare, superare, generalizzare, estendere LEADER salvaguardando i tratti distintivi e qualificanti del suo metodo, infatti l'approccio *bottom up* è considerato talmente importante che, secondo quanto riferito, un sondaggio condotto in Olanda ha rivelato che una riforma di LEADER aumenterebbe la fiducia dei cittadini verso lo Stato e non solo verso l'Unione Europea.

L'attuale applicazione del metodo LEADER non è stata invece esente da critiche che hanno riguardato non solo la modestia dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente gestite, ma anche l'eccessiva burocratizzazione del lavoro svolto dai GAL, che peraltro spesso non hanno a disposizione risorse umane e finanziarie adeguate per tale scopo. D'altra parte, ogni futura valutazione su LEADER dovrà tenere conto sia dei risultati della valutazione d'impatto nel precedente periodo di applicazione (2000-2006), sia della relazione che sta preparando la Corte dei Conti Europea.

Anche nell'ambito dei lavori del sottocomitato LEADER della Rete Rurale Europea è stata svolta un'analisi<sup>14</sup> sull'attuazione dell'approccio *bottom up* nell'asse LEADER. Da questo approfondimento è emerso che sono riconoscibili diverse tipologie di modelli attuativi, che sono stati raggruppati secondo i diversi gradi di autonomia riconosciuti ai GAL nella gestione delle misure, in base alle diverse competenze amministrative che sono loro attribuite dalle autorità di gestione nazionali o regionali. Anche in questa indagine si è guardato con interesse a quei GAL che gestiscono misure che vanno al di là dello sviluppo rurale, o che riescono a sviluppare e gestire grandi progetti. Tuttavia nell'ambito dei lavori è stato anche rilevato che nel corrente periodo di programmazione il ruolo amministrativo dei Gal tende a prevaricare e soffocare la funzione originaria, peraltro riscontrando che in molti Gal sono

<sup>14</sup> In occasione del quarto sottocomitato LEADER del 20 maggio 2010, in particolare in riferimento ai lavori del primo gruppo tematico di lavoro: Implementation of the bottom up principle: decision-making process and mainstreaming, [http://enrd.ec.europa.eu/events-and-meetings/committees/leader-subcommittee/en/4th-leader-subcommittee\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/events-and-meetings/committees/leader-subcommittee/en/4th-leader-subcommittee_en.cfm) e del meeting del 20 marzo 2010 a Roma <http://kogu.hiiu.ee/uploads/adminFiles/uudised/Summary%20of%20the%20meeting%20Rome.doc>.

assenti le risorse umane e le competenze necessarie alle nuove funzioni amministrative richieste. Dunque, anche questa riflessione tende a confermare che la validità di LEADER risiede nella capacità del metodo *bottom up* di attivare gli attori locali e nell'adozione di un approccio integrato, e che tale approccio potrebbe meglio far apprezzare la sua efficacia se finalizzato a strategie di sviluppo complessivo del territorio, secondo il nuovo orientamento *place-based*.

Anche il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha dedicato una specifica occasione alla riflessione sul futuro della politica di sviluppo rurale<sup>15</sup>, sotto l'evidente pressione del rischio di perdere complessivamente risorse come Paese, secondo quanto risulta dalla relazione sull'andamento della spesa dei PSR al 31 dicembre 2009. Tuttavia, il documento di posizionamento italiano, rispondendo ai tre quesiti della consultazione sullo sviluppo rurale, compie una ricognizione di ampio respiro sul significato e sulle potenzialità di questa politica, che pure in diverse regioni italiane incontra evidenti difficoltà di attuazione, evidenziando la necessità di ripensarne il *management* (MIPAAF, 2010).

Rispetto agli obiettivi da assegnare alla politica di sviluppo rurale, accanto a quelli connessi con le grandi sfide e legati a tematiche ambientali, la posizione italiana pone in evidenza che l'agricoltura può favorire la produzione di beni pubblici locali e di servizi sociali, collegati alla priorità strategica per il 2020 di aumentare l'occupazione e l'inclusione sociale. È particolarmente interessante notare come è declinato il concetto di competitività cui è nuovamente assegnato un ruolo centrale nella futura politica di sviluppo rurale. Il concetto di competitività è colto anche in una logica territoriale e non puramente aziendale, indicando così lucidamente il nesso economico su cui si deve basare l'integrazione tra PAC e politiche settoriali. Inoltre, la posizione italiana mette acutamente in risalto la necessità di tenere insieme la revisione dei due pilastri, in modo da aumentarne l'integrazione ed evitare duplicazioni di provvedimenti e dispersione di risorse. Anche Loretta Dormal-Marino<sup>16</sup> (2010) nel suo intervento ha sostenuto il profondo legame che unisce agricoltura e territori rurali avvalorando l'istanza di migliorare la complementarietà tra i due pilastri della PAC, opportunamente rivisti nella loro impostazione strategica e nei meccanismi di attuazione. Nondimeno ha sottolineato anche la necessità di formulare concrete soluzioni su *come* ottenere un utilizzo coordinato dei fondi strutturali a livello

<sup>15</sup> Conferenza della RRN, 13 aprile 2010, Roma <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/Serve-BLOB.php/L/IT/IDPagina/3055>

<sup>16</sup> Vice Direttore Aggiunto DG Agri, intervenuta nel convegno di presentazione del *position paper* italiano.

territoriale e su *come* valorizzare il potenziale locale, mobilitare e collegare gli attori locali, promuovere lo sviluppo locale secondo l'approccio *place-based*.

La dimensione territoriale e l'approccio integrato hanno un ruolo di rilievo nella posizione italiana, che evidenzia come sia importante prevedere strumenti che siano in grado di migliorare la concentrazione tematica e territoriale degli interventi che, invece, risultano essere troppo dispersi sul territorio, peraltro penalizzando le aree rurali più deboli. La stessa strategia dovrebbe poter essere declinata rispetto alle priorità tematiche dei diversi territori.

Rispetto alla *governance* il Ministero indica la necessità di migliorare la *governance* verticale e l'assetto organizzativo sovra-locale anche riqualificando il capitale umano. Quanto alla *governance* locale, l'Italia indica la necessità, «ferma rimanendo la validità dell'approccio LEADER, di assicurare un sostegno finanziario anche a forme di progettazione integrata di respiro più ampio» (MIPAAF, 2010). In effetti in Italia sono numerosi gli strumenti di progettazione integrata disponibili, tra questi quelli con una valenza territoriale più forte sono certamente i distretti rurali e agro-alimentari di qualità.

Il Ministero indica la strada dell'innovazione organizzativa rispetto alla *governance*, tanto da sollecitare l'adozione di misure che consentano anche la formazione degli amministratori pubblici, la promozione di partenariati tra soggetti pubblici per migliorare il coordinamento verticale e orizzontale e la formazione di reti di scambio di esperienze tra territori. Anche il Comitato delle Regioni nel parere formulato su "Il futuro della PAC dopo il 2013" si sofferma sulle nuove modalità di *governance* e, in particolare, sull'esigenza di coinvolgere nella progettazione e nell'attuazione il livello regionale ma anche, in alcuni casi, *quello locale* (Comitato delle Regioni, 2010).

L'Italia, come gli altri Stati membri a impostazione federale, sconta una maggiore difficoltà a gestire la politica di sviluppo rurale e infatti ha inserito nel proprio documento la richiesta di una gestione finanziaria che consenta di evitare la perdita di risorse come Paese, viste le pessime performance di spesa di alcune Regioni che, per applicazione del disimpegno automatico e della separata gestione dei PSR, porterà alla fine dell'anno corrente a perdere una significativa quota di risorse.

La semplificazione della politica di sviluppo rurale è il punto principale di miglioramento del suo management e nella posizione italiana assume il forte significato di una maggiore flessibilità applicativa, in modo da garantire una migliore efficacia degli interventi, ad esempio abbandonando il menù rigido di misure stabilite a livello comunitario.

L'osservazione è veritiera e la richiesta è legittima, ma l'impressione generale che si è ricavata dal dibattito finora svolto è che nella futura politica di

sviluppo rurale non figurerà alcun provvedimento che non si presti a essere facilmente tradotto in parametri per la valutazione delle politiche. Tale questione, infatti, è la più tecnica tra quelle proposte al dibattito pubblico e non ha trovato finora risposte precise. Evidentemente la possibilità di utilizzare parametri che consentano di valutare e quantificare l'impatto di una singola politica è, allo stato attuale, il vero collo di bottiglia con cui si dovranno confrontare tutte le proposte politiche, a cominciare da quella, ampiamente condivisa, di realizzare una maggiore integrazione e coordinamento tra la PAC e le politiche strutturali.

#### 1.4 *Le prospettive di riforma della politica di coesione*

Sulla politica di coesione, da qualche tempo è stata avviata una fase di approfondita riflessione che trova la migliore sintesi nel Rapporto realizzato da Fabrizio Barca (2009) che, per la ricchezza di spunti, sembra destinato a contaminare la riflessione sulla riforma delle politiche anche al di là degli ambiti specifici della politica per cui è stato sviluppato.

Le prospettive di riforma di questa politica assumono particolare rilevanza in questa sede per due considerazioni: anzitutto per l'impostazione *place-based*<sup>17</sup> che l'Autore ha inteso dare al nuovo disegno di questa politica; in secondo luogo per la rilevanza della politica di coesione per le aree rurali<sup>18</sup> e per la diffusa consapevolezza della necessità di un maggiore coordinamento e integrazione tra le politiche.

Le proposte del rapporto Barca hanno un carattere decisamente innovativo perché attraverso l'impostazione *place-based* intendono superare la consueta logica di allocare risorse con finalità meramente redistributive pur nel quadro di politiche finalizzate. Inoltre, l'adozione di un concetto di politica forte è un elemento innovativo rispetto a quanto praticato in precedenza, che si sostanzia nell'identificazione di poche priorità essenziali sulle quali concentrare le risorse, ma con l'accortezza di distinguere tra obiettivi di coesione economica e obiettivi di inclusione sociale che dovrebbero costituire una specifica *agenda sociale territorializzata*.

<sup>17</sup> Intesa come la capacità della politica di coesione di dare risposta ai bisogni specifici e diversificati dei diversi territori.

<sup>18</sup> Almeno il 20% del budget della politica di coesione va alle aree rurali, secondo quanto riferito da Haner (2009b) nel corso del seminario "Cohesion policy supporting rural areas". La politica di coesione dà un contributo importante allo sviluppo delle aree rurali che è cresciuto nel tempo: 34 miliardi di euro nel periodo 2000-2006 che è salito a 71 miliardi di euro nel periodo successivo, mentre i fondi allocati nel secondo pilastro della PAC sono passati da 62 a 91 miliardi di euro.

Sul piano finanziario dovrà prevalere il principio dell'addizionalità delle risorse, mentre la gestione dovrà assicurare procedure semplificate, trasparenti e poco onerose, adeguati strumenti di controllo e la possibilità di adottare metodologie di valutazione basate sul metodo controfattuale<sup>19</sup>.

La conseguente revisione dei processi di *governance* per l'implementazione della politica, ci pare essere la declinazione di quel concetto di «politica forte» ed è anch'essa innovativa e a tutto campo:

- i rapporti tra Ue e Stati Membri dovrebbero divenire più vincolanti nell'ambito di un *contratto strategico nazionale per lo sviluppo* che definisce e impegna lo Stato rispetto al perseguimento di risultati qualificati e verificabili, mentre la strategia dovrebbe essere definita nell'ambito di un *quadro strategico europeo per lo sviluppo*;
- la Commissione stessa dovrebbe acquisire un nuovo ruolo di *centro di competenza* per rafforzare le proprie funzioni rispetto alla politica di coesione;
- al tempo stesso, però, gli *attori locali* dovranno trovare adeguato spazio per esplicare la propria funzione, poiché avranno il compito di dare concretezza agli obiettivi della politica di coesione, adattandoli al contesto locale anche con iniziative innovative che dovranno trovare adeguato supporto.

Possiamo considerare ampiamente condivisa<sup>20</sup> la valutazione che la capacità dell'Europa di dare una valida risposta alle sfide dei prossimi anni, dipenda anche dalla capacità di fare il miglior uso possibile del proprio capitale sociale e territoriale, perciò, nel quadro di territorializzazione delle politiche che si va tracciando, assumerà sempre più rilievo strategico una buona *governance* locale dei processi di sviluppo, ma di questa si dovrà individuare un modello generale, trasferibile e applicabile nei territori europei.

Su come integrare questo delicato aspetto all'interno delle politiche europee, si vanno formando diverse ipotesi, tra cui anche quella di rendere obbligatorio l'approccio integrato dopo il 2013, tuttavia è stato osservato che esistono già in Europa diverse esperienze che possono essere considerate di successo realizzate nell'ambito dei programmi LEADER o URBAN o nell'ambito di iniziative per lo sviluppo di collegamenti tra aree rurali e aree urbane (Haner, 2009a). Per certo, nel quadro della territorializzazione delle politiche e di un maggiore rilievo dei processi di *governance*, in tutti i casi sperimentati ha avuto un ruolo determinante il partenariato pubblico-privato

<sup>19</sup> Metodo di valutazione d'impatto delle politiche basato sulla stima degli effetti della mancata attuazione di una politica.

<sup>20</sup> Diversi contributi rilevanti sono stati forniti anche nel corso della conferenza internazionale "Future of cohesion policy" tenuta a Praga il 26-27 marzo 2009.

in quanto ha favorito la capacità di progettazione degli attori locali e ha impedito una dispersione non finalizzata di risorse (Haner, 2009a).

## 2. L'INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE

### COME ELEMENTO STRATEGICO DELLO SVILUPPO LOCALE

La necessità di perseguire un maggiore coordinamento e integrazione delle politiche strutturali, e tra queste e le politiche settoriali, è espressa in tutti i documenti che trattano della futura riforma delle politiche europee. Il Parlamento Europeo, a conclusione dei lavori della precedente legislatura, ha condotto un interessante approfondimento sulla politica di coesione che ha dato luogo a una risoluzione (Parlamento Europeo, 2009a) sulla complementarità e il coordinamento della politica di coesione e delle misure di sviluppo rurale. È opinione ampiamente condivisa che l'integrazione dei Fondi nel corrente periodo di programmazione si è rivelata assai poco efficace poiché, attraverso il perseguimento della *demarcazione*, si è puntato più alla delimitazione del loro campo di azione che all'attivazione delle possibili sinergie.

Quanto al Fondo per lo sviluppo rurale, il Parlamento Europeo «considera che l'approccio volto a separare lo sviluppo rurale dalla politica di coesione con la creazione del FEASR va sorvegliato da vicino per valutarne il vero impatto sullo sviluppo delle zone rurali; nota che il nuovo sistema è stato introdotto nel 2007 e che è pertanto troppo presto per trarre conclusioni sul futuro di questa politica comunitaria» (Parlamento Europeo 2009a, punto 19). Peraltro, si deve rilevare che la necessità di realizzare una maggiore integrazione tra i Fondi (FSE e FESR) è ugualmente avvertita da chi sostiene la causa dei territori urbani, fino al punto di mettere in discussione il principio «un programma, un fondo» (cit., punto 13).

Quanto all'integrazione tra Fondo di sviluppo regionale e Fondo di sviluppo rurale, è chiaramente rilevata la contemporanea sussistenza di due opposti rischi (Parlamento Europeo 2009 a, *consideranda* J,F,K):

- Il rischio di sovrapposizione delle misure, visto che gli Assi 3 e 4, che assorbono almeno il 15% delle risorse dei PSR, sono destinati alla attività extra-agricole;
- Il rischio di conseguire una completa divaricazione degli obiettivi dei due Fondi, poiché «i fondi del FESR con crisi e restrizioni di bilancio saranno probabilmente concentrati sul recupero di competitività e quindi sui centri urbani», e d'altra parte «il FEASR sarà fortemente utilizzato per scopi di carattere settoriale, giacché l'agricoltura è ancora il settore trainante per molte aree rurali».

La conseguenza di questo strabismo nell'attuazione delle politiche è di non riuscire a garantire la creazione di quei servizi (trasporti, istruzione, ecc.) e la realizzazione di quegli obiettivi che consentano ai territori rurali di accrescere il proprio potenziale di sviluppo (accesso ai servizi pubblici, possibilità di lavoro, permanenza dei giovani) che è la primaria garanzia del conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale.

La mancata integrazione dei Fondi rischia dunque di tradursi non solo in una perdita di efficienza nella gestione delle politiche, ma anche in una perdita di efficacia nel raggiungimento degli obiettivi fondamentali.

D'altra parte, l'integrazione dei Fondi può costituire una leva aggiuntiva per lo sviluppo locale, poiché favorisce anche l'integrazione tra le attività economiche sul territorio, in una logica di sviluppo endogeno e sostenibile. Essa, infatti, dovrebbe essere finalizzata a consentire la *concentrazione* delle risorse, così da rendere possibile la complementarità e il coordinamento degli aiuti provenienti dalle varie fonti disponibili, nell'ambito di una trasparente strategia di sviluppo rurale che individua chiaramente finalità, obiettivi, strumenti e risorse (Pasca-Raymondo, 2006).

Il complesso processo di *governance* per l'implementazione delle politiche dal livello comunitario fino a quello locale – passando attraverso i diversi e molteplici modelli di ordinamento amministrativo dei diversi Stati membri – non contribuisce a semplificare il percorso per realizzare l'integrazione dei fondi. A tal proposito, il Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, 2009a, punto 37) «invita la Commissione ad istituire o consolidare una reale governance e una partnership a tutti i livelli, coinvolgendo direttamente tutte le parti interessate, comprese le PMI e le microimprese, e le parti economiche e sociali, al fine di definire le priorità di azione più adatte alle esigenze di sviluppo delle zone rurali».

La *governance* dei processi di sviluppo locale integrato rappresenta, dunque, il tassello fondamentale per dare concretezza a una metodologia innovativa di progettazione dello sviluppo stesso. Senza un modello di *governance* efficace, infatti, sono in gran parte irraggiungibili gli obiettivi sopra esposti.

Attraverso l'integrazione dei Fondi è anche possibile realizzare una migliore integrazione tra realtà locali, poiché si può determinare un effetto dimostrazione rispetto a esperienze di successo, anche tra aree urbane e rurali. A questo proposito il Parlamento Europeo (2008) «segnala che non sono solo le regioni metropolitane a disporre di potenziali di innovazione, ma anche alcune regioni piuttosto periferiche e rurali si collocano all'avanguardia nel raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona; sollecita fermamen-

te la Commissione ad occuparsi maggiormente dei fattori di successo di dette zone, onde elaborare da esse un modello di sviluppo per le città piccole e medie nelle zone rurali».

Negli ultimi quindici anni, in Europa, oltre alle esperienze codificate come Iniziative Comunitarie, quali LEADER e URBAN, ne sono state condotte altre, assai diverse tra sé, tutte finalizzate alla *governance* locale dei processi di crescita, che si sono rapportate a una scala territoriale assai diversificata, che va dal livello sub-regionale alla cooperazione transfrontaliera che coinvolge livelli amministrativi nazionali e europei.

Ci sono esperienze derivate da LEADER, come ad esempio i programmi PRODER<sup>21</sup>, in Spagna, che in alcune zone rurali hanno gestito congiuntamente l'Iniziativa comunitaria e i fondi strutturali, attraverso la stessa metodologia LEADER.

Nell'abito dei rapporti tra aree urbane e rurali (CURE, 2009), è sorta un'altra ampia casistica di esperienze di *governance* locale «*a schema libero*» (Toccaceli, 2010) cioè create sulla base delle esigenze delle specifiche realtà.

Anche la diversificata esperienza italiana dei distretti rurali e agroalimentari di qualità – tra questi naturalmente anche il Distretto rurale della Maremma – o quella dei Contrat de Pays e dei Pôles d'Excellence Rural francesi, si possono iscrivere in questa articolata raccolta.

Da questa grande varietà di esperienze emergono tratti comuni riguardo alla metodologia generalmente adottata, perciò esse costituiscono una preziosa base di conoscenza per la riflessione a livello europeo che è ancora in pieno svolgimento. Infatti, numerosi altri casi assai interessanti proprio per la diversità di tipologie rappresentate, sono stati illustrati nell'ambito del secondo seminario di follow up sul Libro verde sulla coesione territoriale dedicato al tema "Territorial cohesion: what scales of policy intervention?"<sup>22</sup> in cui, facendo luce sullo stato dell'arte dei processi politici concretamente sperimentati, si è cercato di trarre precise indicazioni sulle possibili opzioni politiche future.

In effetti, l'adozione di un approccio locale e integrato nelle politiche pone veramente molti problemi di tipo tecnico – che qui non tratteremo perché trascendono gli scopi di questo lavoro – cui probabilmente dovranno essere trovate soluzioni, apprendendo dagli errori, negli anni a venire.

Benché non siano ancora stati individuati percorsi precisi e concreti, è

<sup>21</sup> [http://redrural.tragsatec.es/redrural/presentacion\\_proder.htm](http://redrural.tragsatec.es/redrural/presentacion_proder.htm)

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/territorial/12032010/index\\_en.cfm?nmenu=1](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/territorial/12032010/index_en.cfm?nmenu=1)



evidente che la sfida del nuovo periodo di programmazione si giocherà in buona parte sul terreno della *governance* locale per l'implementazione delle politiche e che da essa dipenderà il raggiungimento di migliori performance di efficienza ed efficacia delle politiche.

### 3. IL VALORE DELL'AGRICOLTURA NEL CONTESTO ECONOMICO GROSSETANO

Alla luce delle prospettive di riforma delle politiche comunitarie esaminate, la provincia di Grosseto potrebbe essere una di quelle aree cui si riferisce l'esortazione del Parlamento Europeo, sopra citata, poiché essa ha compiuto un percorso di sviluppo rurale alla ricerca di un modello innovativo di *governance* locale, che si è evoluto nel corso del decennio 1996-2006 e che si è concretizzato nella costituzione di un Distretto rurale secondo la normativa della Regione Toscana (2004). Quel percorso mostra oggi alcuni limiti e incongruenze sia per i termini della formulazione normativa, sia rispetto alla modalità di attuazione del progetto, ma per tutti gli attori costituisce un patrimonio comune di idee, di aspirazioni e di esperienze condivise e dunque una buona base per continuare a produrre quella *innovazione sociale* cui è legato il progresso dell'Europa.

Questa riflessione si svolge in una fase storica assai particolare poiché il nuovo orientamento della politica agricola comunitaria, costantemente confermato nei frequenti pronunciamenti normativi, espone le imprese a un reale stress di adattamento, in un momento in cui le condizioni del mercato sono totalmente mutate e attualmente critiche nella maggior parte dei comparti produttivi. Nell'ultimo decennio, nell'agricoltura e nel mondo rurale grossetani sono intervenuti profondi cambiamenti. Pur in una fase congiunturale difficile, i caratteri strutturali dell'agricoltura grossetana evidenziano elementi di tenuta e d'innovazione assai interessanti, soprattutto perché incardinati in un contesto rurale che ha offerto molteplici opportunità di generare ricchezza attraverso la valorizzazione di molteplici risorse.

Quest'aspetto tuttavia sfugge alle tradizionali analisi statistico-economiche. La consueta lettura settoriale ci consegna la sfocata immagine di un'economia che ha conservato caratteri strutturali ben precisi e stabili nel tempo, con modeste dinamiche di scambio con l'esterno, così poco integrata da avere andamenti aciclici, chiusa e poco innovativa. Il sistema economico si qualifica per una forte componente terziaria, soprattutto legata al turismo; per un'industria (eccezion fatta per il polo chimico di Scarlino) di piccole e piccolissime dimensioni, legata per lo più ai settori tradizionali, in cui ha grande

rilievo l'edilizia; per un'agricoltura che pesa più che in altre aree, qualificando Grosseto come zona ancora agricola e quasi suggerendo l'erronea equazione "zona rurale-zona arretrata". Questo tipo di analisi, pur utile per molti altri scopi, appiattisce la ricchezza dei fenomeni osservabili.

Si pensi al dato del valore aggiunto dell'agricoltura grossetana: se ci si limita al solo valore registrato di 304 milioni di euro (nel 2007) si deve concludere che l'agricoltura ha, sì, un peso percentualmente superiore rispetto al dato regionale e nazionale, ma si tratta pur sempre di un modesto contributo del 6% alla ricchezza prodotta.

Possiamo considerare quest'affermazione davvero rappresentativa della realtà osservabile? Certamente no. Pur rimanendo in un ambito di analisi strettamente economica, la complessità dei fenomeni porta a una lettura un po' diversa del ruolo dell'agricoltura come *driver* di sviluppo, che proviamo brevemente ad argomentare. Il PSR 2000/06 ha avuto il suo massimo periodo di spesa proprio nell'ultimo anno. Con riferimento alle misure sulla diversificazione, la quasi totalità delle risorse sono state finalizzate al recupero di fabbricati rurali per avviare attività agrituristiche. Dal lato del credito, si trova una positiva conferma nel fatto che dal 2005 al 2007 si ha un'impena, pur in un trend crescente, della destinazione dei finanziamenti per la costruzione di fabbricati non residenziali rurali pari, nel 2007, a 154,3 milioni di euro, in linea con la tendenza regionale. Nello stesso periodo rileviamo che la crescita del settore costruzioni raggiunge il 7% confermando un trend di crescita positivo che può essere ascritto a una pluralità di fattori, ma non ultimo quello appena citato. Una lettura in termini puramente settoriali si limiterebbe all'affermazione che nel 2007 si osserva una crescita dell'industria "a discapito" del settore primario.

Se, invece, si coglie l'evidente correlazione tra tutti gli elementi sopra esposti, si deve considerare il maggior valore che è stato generato dall'agricoltura insieme a tutto il contesto rurale e si può "pesare" concretamente il ruolo di *driver* di sviluppo che essa può acquisire in territori strutturalmente rurali come quello grossetano.

Per apprezzare, dunque, tutta la vitalità del sistema sociale e territoriale è indispensabile adottare un approccio pluridisciplinare, che tenga conto anche dell'ampiezza e della complessità di quei fenomeni sociali capaci di attivare processi economici, altrettanto complessi, in cui anche le istituzioni, e più in generale le relazioni tra soggetti, giocano un ruolo fondamentale.

In questa riflessione, la tenuta dell'agricoltura e l'affermazione della nuova ruralità saranno rilette e interpretate non solo come driver di sviluppo, ma anche come collante dell'intero sistema economico-sociale grossetano, tenendo presente che l'accelerazione dei cambiamenti delle politiche e dei mercati

richiederanno capacità di risposta e adattamento altrettanto rapide per affrontare le sfide future.

#### 4. LA TENUTA DELL'AGRICOLTURA E L'AFFERMAZIONE DELLA NUOVA RURALITÀ

L'agricoltura grossetana è cambiata più profondamente negli ultimi dieci anni che nei venti precedenti, conservando un peso significativo nella formazione del reddito e dei livelli occupazionali provinciali (Pacciani, 1987).

L'andamento del mercato fondiario è un interessante indicatore di cui tener conto per valutare le trasformazioni degli assetti strutturali del sistema agro-alimentare nel suo complesso e soprattutto della tipologia e della dimensione delle imprese. L'aumento del prezzo della terra ha registrato un'impennata a partire dalla seconda metà degli anni '90, determinato dalla crescita della domanda di terra da parte di nuovi investitori e delle imprese più dinamiche. La maggiore mobilità del mercato fondiario è stata accompagnata da un andamento crescente degli investimenti, stimolati da importanti flussi di risorse rese disponibili dall'attuazione dei Piani di sviluppo rurale e dall'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata. Questa tendenza ha testimoniato una fase interessante di crescita e di sviluppo, ma oggi si registra un'inversione negativa a causa delle peggiori condizioni di mercato che incidono negativamente sulla propensione all'investimento. Nello stesso periodo si è registrato anche l'andamento crescente delle erogazioni del credito a medio e lungo termine, favorito da una tendenza al ribasso dei tassi di riferimento del credito agrario. Nel periodo 2005-2007 i finanziamenti agevolati a medio e lungo termine concessi all'agricoltura grossetana hanno raggiunto il 29% di quelli regionali. Significativo è anche il fatto che tale crescita riguarda prevalentemente l'acquisto e la ristrutturazione di immobili rurali e i miglioramenti agrari, destinati prevalentemente all'attività agrituristica e per nuovi impianti viticoli e olivicoli. Negli ultimi tre anni anche la domanda di credito per investimenti si è raffreddata, mentre ha avuto un'impennata la domanda di credito a breve termine, nella forma tecnica del credito in natura: questo evidenzia una crisi di liquidità delle imprese, determinata dal peggioramento delle ragioni di scambio della maggior parte dei prodotti.

L'agricoltura grossetana si è andata ricomponendo su strutture aziendali più efficienti, con ordinamenti produttivi che tendono a specializzarsi in relazione alle vocazioni territoriali e con una interessante affermazione della pluri-attività all'interno delle aziende più dinamiche, in grado di migliorare i livelli reddituali e la qualità dell'occupazione.

In un susseguirsi di situazioni di crisi di alcuni comparti e di crescita di altri, determinate dalle alterne condizioni del mercato e dal mutare dei meccanismi di sostegno del settore a livello europeo, si può osservare che l'agricoltura grossetana nel suo complesso ha tenuto molto di più rispetto al dato regionale e nazionale, dal punto di vista strettamente produttivo e dell'affermazione della sua multifunzionalità.

Un confronto con la situazione di non più di dieci anni fa, mostra che gli attuali punti di forza sono il risultato di un'inversione di tendenza nell'approccio allo sviluppo di questo territorio che allora ha scommesso sulle risorse endogene, anticipando il percorso che poi è stato sancito dalle riforme delle politiche. Al punto che, quando nel 1999 fu emanato il nuovo regolamento sullo sviluppo rurale, il sistema produttivo locale si trovò pronto per essere inserito in una traiettoria ricca di opportunità da cogliere. Le poche isole di eccellenza sono diventate un fitto arcipelago, facendo leva sulla tipicità legata alle tradizioni e all'esaltazione della qualità intrinseca delle produzioni e delle risorse naturali. Ciò ha messo a fuoco un'immagine positiva e lucida della Maremma, in contrapposizione alla consueta icona di marginalità economica e sociale. L'innescò di un significativo meccanismo di sviluppo endogeno ha determinato la capacità del territorio di attrarre investimenti e professionalità esterne in alcuni comparti più dinamici. Si sono moltiplicate le attività innovative all'interno delle aziende agricole, ma anche delle altre attività economiche, comunque espressione della nuova ruralità, quali il turismo in tutte le sue declinazioni, i servizi, l'artigianato e la pesca. Si sono affermate iniziative a rete che hanno favorito l'integrazione tra le attività economiche, determinando anche un'irradiazione dello sviluppo verso le aree più deboli della montagna e della collina interna. L'affermarsi del modello di sviluppo rurale ha contribuito dunque a mitigare lo squilibrio tra aree deboli e aree forti del territorio, che ha caratterizzato l'economia grossetana fino alla seconda metà degli anni '90.

L'inversione di tendenza va ricercata nella risposta positiva che il territorio, nelle sue componenti pubbliche e private, ha dato all'utilizzo degli strumenti di programmazione negoziata: anzitutto il Patto territoriale generalista, accompagnato dal Patto territoriale specializzato per l'agricoltura e la pesca e dal Contratto di programma per l'agroalimentare.

Con l'adozione di questi strumenti si è utilizzato per la prima volta, con successo, un nuovo approccio alla concertazione pubblico-privato nella progettazione degli investimenti, ma soprattutto si è instaurata una nuova metodologia stabile di *governance* dello sviluppo dell'agricoltura e del contesto rurale: nei fatti, un'anticipazione del Distretto rurale *in opera*, come non lo si è più visto. In questa esperienza concreta, l'espressione astratta "modello

di *governance*” si è tradotta nell’attivazione di capacità collettive per la progettazione e la realizzazione di interventi strategici e l’adozione di soluzioni altrimenti non raggiungibili attraverso percorsi individuali.

A fianco del moltiplicarsi di occasioni di successo per il sistema agroalimentare grossetano, permangono criticità che devono essere affrontate mettendo in gioco, ancora una volta, la capacità di innovazione:

- il miglioramento della rete infrastrutturale del territorio e dei servizi alle imprese, in particolare nell’organizzazione della logistica;
- il rilancio dell’organizzazione economica dell’agricoltura reinterpretando le forme tradizionali della cooperazione e dell’associazionismo di prodotto, quale presupposto per favorire un’indispensabile integrazione di filiera;
- una più capillare riqualificazione professionale e imprenditoriale del capitale umano, a supporto del ricambio generazionale;
- la costante attenzione per la qualificazione dei prodotti e dei processi che sono funzionali alla differenziazione sul mercato attraverso adeguate politiche di marketing e di comunicazione;
- la ricerca di soluzioni praticabili all’emergenza acqua e alle nuove sfide tra cui in particolare quella relativa alla diffusione di fonti energetiche alternative.

Si tratta di aree d’intervento tra loro collegate, volte al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra cui il superamento della limitata dimensione economica delle imprese.

L’individuazione di adeguate soluzioni per le aree critiche però, presuppone, di nuovo, di poter attivare capacità collettive di progettazione e di realizzazione.

I traguardi conseguiti negli ultimi anni dall’agricoltura grossetana e la necessità di proseguire verso il superamento delle molte vischiosità ancora presenti, sono tutt’oggi coerenti con gli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, individuati nel miglioramento della competitività delle attività agricole e forestali, quale condizione per elevare la qualità della vita e dell’ambiente.

Per comprendere l’evoluzione che ha avuto l’agricoltura grossetana e come tale evoluzione ha svolto un ruolo di driver dello sviluppo del contesto rurale è opportuno considerare un duplice approccio sia per filiera, sia territoriale, in considerazione della stretta correlazione e interdipendenza tra i due livelli di analisi.

##### 5. LA DINAMICA DELLE FILIERE TRA TURBOLENZE DEL MERCATO E INCERTEZZA DELLE POLITICHE

Per avere una percezione di come e perché si vanno rimodellando gli ordinamenti produttivi nelle aziende e nel territorio, abbiamo richiamato le tenden-

ze che caratterizzano alcune filiere più significative dell'agricoltura grossetana, tenendo conto delle caratteristiche strutturali della componente agricola, dei rapporti di integrazione o di competizione con gli altri soggetti presenti a monte e a valle delle filiere stesse, del funzionamento e dell'andamento del mercato e, in taluni casi, dell'evoluzione degli interventi comunitari che hanno inciso positivamente o negativamente sulle loro performances.

Le filiere studiate non esauriscono la ben più vasta gamma della produzione agricola grossetana, ma rappresentano alcuni esempi delle due tipologie principali di prodotti: le *commodities* (frumento duro, oleaginose, pomodoro da industria e biomasse di scarto per usi energetici) e le produzioni maggiormente legate alla tipicità e all'origine (vino, olio, latte ovino, latte vaccino e carne).

In questa sede ci limitiamo a richiamare le dinamiche che hanno caratterizzato tali filiere nel corso degli ultimi anni a conferma che la tenuta dell'agricoltura è stata assecondata da una evidente capacità di adattamento delle imprese ai nuovi scenari di mercato e alla evoluzione delle politiche.

Interessa infatti cogliere due aspetti caratterizzanti le filiere agro-alimentari della Maremma:

- *l'ampio spettro delle produzioni possibili, che spazia dalle produzioni di massa a quelle di nicchia.* Si tratta di un aspetto che ha consentito nel tempo di rendere più flessibile e graduale l'adattamento degli ordinamenti produttivi delle aziende e che caratterizza l'agricoltura grossetana rispetto a quella regionale;
- *il costante riferimento alla qualità e all'origine quali fattori competitivi.* Per garantire la tenuta del settore nel suo complesso, quest'aspetto assume valore anche per le *commodities*, in quanto la limitata dimensione delle aziende produttrici e l'insufficiente organizzazione economica rendono difficile essere competitivi in un mercato globale.

### 5.1 *Le commodities: patrimonio da valorizzare*

La filiera del *frumento duro* per molto tempo è stata l'espressione di una agricoltura estensiva in quanto legata alle vocazioni produttive e alla esistenza del latifondo nella fascia della bassa collina e della pianura. Essa ha mantenuto una posizione significativa anche nel dopo Riforma. Al tempo stesso, questa filiera è stata fortemente condizionata dal regime degli aiuti comunitari, in particolare dopo l'introduzione del disaccoppiamento.

Oggi la produzione cerealicola europea è sottoposta alla componente speculativa del mercato internazionale. Le quotazioni fluttuano in quanto ali-

mentate da alterne aspettative circa l'andamento climatico, l'evoluzione della domanda globale e altre variabili fuori controllo a livello locale. Nel contesto grossetano le condizioni per il recupero di vantaggi competitivi, in un mercato con pochi margini, vanno ricercate nella differenziazione del prodotto attraverso il miglioramento della qualità, nella riorganizzazione dello stoccaggio e della commercializzazione su base associativa per recuperare, attraverso una reale concentrazione dell'offerta, margini distributivi in mancanza di strutture di molitura e di trasformazione. Ma soprattutto nella programmazione di comparto in grado di evitare scelte irrazionali degli operatori determinate dall'andamento alterno dei prezzi di mercato.

La filiera dei *semi oleosi* ha registrato un andamento della produzione che tende a compensare quello del frumento duro ed è altrettanto influenzata dal regime di sostegno comunitario. La filiera presenta però anche alcuni elementi di specificità derivanti dal contenuto livello dei costi di produzione e dalla possibilità di collocare il prodotto anche per utilizzi energetici. La filiera è incompleta per la mancanza di strutture di trasformazione, carenza che può essere superata attraverso una migliore programmazione a livello associativo e una più efficiente concentrazione dell'offerta che sono le condizioni per assicurare maggiore forza contrattuale rispetto alle imprese di trasformazione. In tal modo si potrebbe mantenere un livello di produzione significativo e costante nel tempo.

La filiera del *pomodoro da industria* in Maremma, in prospettiva dell'applicazione del regime di disaccoppiamento totale, sembra orientarsi verso una stabilizzazione della produzione, la cui trasformazione è assicurata da impianti sul territorio che hanno nel tempo superato situazioni di pesante crisi. Si tratta di una filiera che, attraverso una integrazione diretta della maggioranza delle imprese produttrici nel Consorzio Conservitalia e in Italian Food, è in grado di valorizzare la vasta gamma di produzione trasformata in canali distributivi differenziati. La garanzia del ritiro della materia prima consente peraltro una puntuale programmazione della produzione delle aziende anche in termini qualitativi.

## 5.2 *Vite e olivo: una rivoluzione radicale*

La filiera *vitivinicola* è stata negli ultimi dieci anni la più dinamica e la più innovativa dell'agricoltura grossetana da diversi punti di vista:

- la grande attrazione di nuovi investimenti in superfici vitate e in strutture di trasformazione, al tempo stesso causa ed effetto del ricono-

scimento di nuove DOC e dell'ulteriore qualificazione attraverso la DOCG;

- una spiccata attenzione per tutte le fasi del processo agronomico ed enologico, che si è tradotta nella moltiplicazione delle aziende imbottigliatrici, con maggiore attenzione all'immagine aziendale, alla sua comunicazione e alla tutela collettiva;
- l'importante contributo sul piano del riequilibrio territoriale, favorendo la saldatura tra le aree collinari interne e quelle litoranee.

In una fase di raffreddamento del mercato è fondamentale migliorare ulteriormente il livello qualitativo e superare la situazione di crisi che ha colpito almeno una delle cantine sociali "storiche", che peraltro hanno avuto ruolo fondamentale nella diffusione e nella qualificazione della viticoltura provinciale nel corso degli anni sessanta. Il lungo e frastagliato percorso del passaggio della IGT Maremma Toscana a DOC è finalmente giunto a conclusione e rappresenta un passo in avanti verso la ulteriore qualificazione della produzione vitivinicola della provincia. La recente riforma dell'OCM vino, è un'occasione importante per una riflessione approfondita da parte di tutti gli attori della filiera rispetto al nuovo regime delle denominazioni che si va profilando.

La filiera *olivicola* ha registrato nel corso degli ultimi dieci anni una trasformazione analoga a quella vitivinicola dal punto di vista sia della crescita delle superfici investite sia della costante attenzione al miglioramento della qualità del prodotto finito, rafforzando il legame con il territorio. Oggi la filiera olivicola si presenta ben strutturata e collegata nelle fasi della produzione e della trasformazione, con imprese leader in Toscana per la commercializzazione dell'olio IGP e con la prospettiva di una ulteriore diversificazione e qualificazione con il riconoscimento in corso delle DOP Seggiano e Colli di Maremma. È un percorso che può essere ancora migliorato attraverso innovazioni organizzative volte a rafforzare l'immagine complessiva della produzione destinata all'export e a fasce di consumatori sensibili al valore intrinseco di un prodotto certificato anche nel processo produttivo e sempre più legato alla funzione ambientale e paesaggistica che esso svolge.

### 5.3 *La zootecnia: stabilità dell'occupazione*

La *filiera zootecnica* si caratterizza per la sua complessità sia per le produzioni che ancora oggi sono presenti, sia per la funzione di collante svolta tra le diverse realtà territoriali e orografiche della Maremma. Il fatto che l'allevamento ovino e bovino, da latte e da carne, della provincia di Grosseto rappre-



senti circa la metà di quello presente in Toscana testimonia non solo la sua importanza relativa, ma ancor più la sua funzione come fonte di reddito e di occupazione. La costante presenza dell'uomo sul territorio, assicurata dalle attività zootecniche soprattutto nelle aree marginali, ha altresì effetti importanti nel riequilibrio territoriale, nel sostegno della diversificazione produttiva e nell'esaltazione della multifunzionalità.

L'allevamento *ovino* registra una tenuta maggiore rispetto al resto della Toscana sia nel numero delle aziende che nei capi allevati, con un incremento della consistenza media degli allevamenti superiore a quello regionale. La filiera relativa a questo comparto si sviluppa attraverso un sistema di imprese private e cooperative distribuite sul territorio che garantiscono la trasformazione della materia prima, ma anche una interessante valorizzazione basata sulla qualità dei prodotti e sulla loro diversificazione merceologica, con punte di eccellenza legate alla DOP del Pecorino toscano di cui la Maremma è la maggiore produttrice.

L'allevamento *bovino da latte* presenta strutture aziendali che sono state capaci di ammodernarsi e, a livello di trasformazione, imprese che sono oggi in grado di garantire la stabilità di un comparto non certamente estraneo alle difficoltà che il comparto stesso sta registrando in generale. L'impegno delle aziende verso la qualificazione di tutte le fasi della filiera, sia per il latte fresco destinato al consumo alimentare, sia per il latte destinato alla trasformazione in derivati, deve essere ancora rafforzato, in quanto è sul versante della qualità intrinseca, della diversificazione dei prodotti finiti, del richiamo all'origine e alle vocazioni del territorio che si giocano le prospettive di un comparto chiave della tenuta complessiva dell'agricoltura grossetana.

L'allevamento *bovino e ovino da carne* presenta un'evoluzione per molti aspetti positiva. L'orientamento verso la qualità si manifesta attraverso il miglioramento genetico degli allevamenti, la valorizzazione delle razze autoctone e delle razze da carne di pregio, in dimensioni aziendali che tendono a crescere. La Maremma sta posizionandosi come territorio leader della Toscana anche in questo comparto. La chiusura della filiera necessita ora di una struttura di macellazione e di commercializzazione intorno alla cui realizzazione si va discutendo da troppo tempo.

#### 5.4 Pesca e acquacoltura: produzioni di qualità in ambienti di qualità

Uno spaccato interessante dell'economia grossetana, non sempre valutato con la dovuta attenzione, è quello relativo alle filiere della *pesca e dell'acquacoltura*

che rappresentano una quota rilevante nello scenario regionale. Si tratta di filiere vivaci e dinamiche, capaci di interpretare le politiche specifiche adottate a livello comunitario e nazionale, proiettate costantemente verso l'ammodernamento delle strutture di pesca, attente alla qualificazione dei processi e al riconoscimento dell'origine dei trasformati. Le filiere della pesca e dell'acquacoltura hanno altresì affrontato con attenzione la questione dell'impatto ambientale in aree fragili, come quelle delle fasce lagunare e costiera. Per la pesca è in atto anche il tentativo di favorire la diversificazione produttiva attraverso la pesca turismo e l'ittiturismo. Nel quadro di una riqualificazione generale delle due filiere, è importante il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni da cui scaturiscono rapporti più incisivi tra i soggetti pubblici e privati e il loro maggiore coinvolgimento nella progettazione.

### 5.5 *Una nuova opportunità: energia da biomassa di scarto*

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia scaturisce dalla progressiva conferma del legame tra inquinamento atmosferico e mutamento climatico. Tra le molteplici opzioni possibili in merito all'utilizzo di fonti rinnovabili per la produzione di energia e di calore (vento, sole, acqua, calore endogeno della terra), in Maremma sono tutte potenzialmente disponibili e sono già presenti progettualità e realizzazioni interessanti. In particolare molto aspettative ruotano intorno alla filiera relativa alla utilizzazione della biomassa derivante dagli scarti dell'agricoltura e della forestazione. Pur contando già su alcune realizzazioni concrete, si tratta di una filiera da organizzare soprattutto in relazione alle fasi della raccolta e del trattamento degli scarti di diversa provenienza e della loro utilizzazione in impianti di piccole e medie dimensioni a livello aziendale e interaziendale. Le potenzialità stimate riguardano sia la convenienza economica sia gli effetti sull'ambiente derivanti dalla produzione di esternalità positive, collegabili anche alla diversificazione economica dell'attività agricola.

È per queste ragioni che la provincia di Grosseto si è candidata ad assumere il ruolo di "Polo per le energie rinnovabili".

### 5.6 *Le traiettorie del cambiamento*

Le trasformazioni che senza soluzioni di continuità hanno caratterizzato e continueranno a caratterizzare le filiere dell'agricoltura grossetana testimonia-

no come in pochi anni questo settore nel suo complesso sia profondamente cambiato da diversi punti di vista.

Pur con tutte le vischiosità che caratterizzano processi strutturali di trasformazione di contesti territoriali e settoriali, le traiettorie del cambiamento dell'agricoltura grossetana sono state determinate dalla interazione di diverse circostanze. L'attenzione da parte delle imprese verso i nuovi orientamenti delle politiche strutturali e della PAC all'inizio degli anni 90 ha favorito l'interesse per l'ammodernamento delle aziende attraverso l'innovazione di prodotto e di processo basata sulla qualità e sulla valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio, privilegiando prodotti e processi con basso impatto ambientale. L'opportuna spinta delle politiche verso il ricambio generazionale è stata accompagnata da una maturazione imprenditoriale che ha prodotto risultati in termini di diversificazione produttiva all'interno delle aziende e l'affermarsi della pluriattività come base di un modello di azienda in grado di attivare nuove occasioni di occupazione e di reddito. Non c'è dubbio che la maggiore spinta al cambiamento è derivata dal rinnovamento del capitale umano e dalla percezione delle grandi potenzialità del capitale territoriale rispetto alla cui valorizzazione la multifunzionalità dell'agricoltura è determinante.

Quello che è successo nell'agricoltura grossetana e che si va prefigurando per il prossimo futuro dimostra che le trasformazioni sono la conseguenza di un nuovo approccio culturale allo sviluppo locale del sistema delle imprese e della pubblica amministrazione e al tempo stesso riafferma il ruolo strategico dell'agricoltura come driver dello sviluppo di un territorio a forte caratterizzazione rurale (Pacciani e Toccaceli, 2010).

## 6. L'IMPRESA NEL SUO TERRITORIO

I temi che caratterizzano e consentono il collegamento della visione settoriale della politica agricola alla visione territoriale della politica di sviluppo rurale sono molteplici e richiedono una chiave di lettura unitaria per dare un'immagine sistemica a tutte quelle attività, non soltanto agricole, che si spalmano sul territorio.

In tale prospettiva sono interessanti i risultati della ricerca relativi a profili di sviluppo rurale che costituiscono componenti elementari di un unico progetto di sviluppo territoriale su cui è stato costruito il Distretto Rurale della Maremma: *la competitività delle imprese, l'affermazione della qualità, il potenziamento della multifunzionalità dell'agricoltura e il sostegno della diversi-*

*ficazione produttiva e delle relazioni all'interno delle imprese agricole e tra di esse e le imprese degli altri settori produttivi.*

Si tratta delle componenti che qualificano lo sviluppo rurale: endogeno, integrato, sostenibile e compatibile. Da questo punto di vista, l'esperienza maturata in provincia di Grosseto presenta risultati che appaiono coerenti nel dare forza a un percorso di sviluppo innovativo per impostazione e gestione, che si colloca perfettamente nella logica della coesione territoriale introdotta dal Trattato di Lisbona.

### *6.1 Un sistema di qualità territoriale*

Quello che è stato definito il "Sistema Qualità Maremma", volto a rafforzare una identità territoriale omogenea, è una scelta strategica che si basa sulla diffusione sia di processi produttivi rispettosi dell'ambiente e della salute del consumatore, come nel caso dei prodotti biologici e di quelli da agricoltura integrata, sia di prodotti legati alla vocazione del territorio, quale quelli che sono stati riconosciuti in base alla normativa comunitaria sulle DOP e sulle IGP e sulle DOC e DOCG per i vini, quelli inseriti nell'elenco dei Prodotti Tradizionali e i Presidi Slow Food.

Si tratta di opportunità che devono essere adeguatamente sfruttate in termini economici in quanto, considerate le sfide del mercato globale, consentono di moltiplicare le possibilità offerte dalla differenziazione del prodotto-immagine del territorio e della tradizione, allo scopo di migliorare la competitività delle imprese con caratteristiche strutturali e dimensionali che non consentono grandi margini in termini di riduzione dei costi di produzione, come richiederebbe invece l'attuale e la futura evoluzione delle condizioni di mercato della maggior parte dei prodotti.

I risultati economici ottenuti in provincia di Grosseto dalle imprese che si sono impegnate nella ristrutturazione con una costante attenzione al rapporto qualità-prodotto-origine sono stati comunque soddisfacenti. Non sono altresì da trascurare i risultati conseguiti in termini di riequilibrio e di coesione territoriale. È emblematico l'esempio della ricostituzione della viticoltura e dell'olivicoltura in aree collinari interne e litoranee in declino che si sono rivitalizzate grazie al riconoscimento delle nuove DOC per il vino e dell'olio toscano IGP. La trasformazione degli ordinamenti produttivi delle aziende è stata accompagnata anche da una rapida e diffusa diversificazione produttiva determinata dall'attività agrituristica, che ha favorito il ricambio generazionale, l'affermazione di nuove professionalità e nuova occupazione specialmente

femminile, il recupero del patrimonio edilizio e naturalmente la produzione di redditi maggiori e più stabili.

A livello europeo è in atto la riforma del sistema di codifica dei prodotti legati al territorio, avviata con la presentazione nel 2008 del “Libro Verde” sulla qualità, che cerca di superare gli aspetti più problematici della normativa del 1992. La vivace realtà imprenditoriale che si è affermata in provincia di Grosseto, in questo momento congiunturale negativo dovrebbe perseverare sulla via della qualità e cogliere gli stimoli che provengono dalla riforma in avanzata fase di discussione, cercando soluzioni imprenditoriali attraverso assetti organizzativi innovativi quali ad esempio campagne di marketing collettivo supportate da mirati interventi sostenuti attraverso il PSR e i Fondi strutturali.

## 6.2 *Lo sviluppo del sistema di relazioni*

Un sistema di qualità non si basa soltanto sul legame prodotto-territorio, ma in un'ottica di sviluppo rurale, investe anche il sistema complessivo delle relazioni inter e intra-aziendali come pure i rapporti con il consumatore, attraverso la creazione di reti territoriali (cap. 17).

Si entra nel campo specifico dello sviluppo rurale, non sempre interpretato in modo coerente agli orientamenti comunitari da parte degli attori di molte realtà locali, in quanto resiste una visione “agricola” più che “agrocentrica”, in virtù della quale si pone in competizione l'agricoltura con le altre attività economiche anziché comprendere, sostenere e favorire la complementarità e l'integrazione tra esse, per cogliere il significato di crescita insito in questa loro correlazione e interdipendenza.

L'esigenza di creare le condizioni per avvicinare il produttore al consumatore parte dal presupposto della reciproca convenienza a ricercare nuove forme di connessione tra chi produce e chi consuma. Da questo punto di vista si va affermando la “filiera corta” che si manifesta con diverse modalità. Per la realtà grossetana, alcune nuove forme di connessione, nate su iniziativa dei consumatori, quali i Gruppi di Acquisto Solidale, o su iniziativa dei produttori, quali i Mercati Contadini, non hanno trovato ampia diffusione sia per la rarefazione del consumo alimentare in un territorio che non conta grandi centri urbani, sia per le abitudini di acquisto di prodotti alimentari delle famiglie all'interno delle quali è ancora presente un legame generazionale con l'agricoltura.

Ben diversa è la situazione di altri percorsi possibili nella logica della filiera corta. È il caso della “vendita diretta” in azienda e dei contratti di fornitu-

ra alla ristorazione, percorsi che *sono particolarmente efficaci perché collegati ai flussi turistici distribuiti sul territorio*, grazie anche alla crescita eccezionale dell'agriturismo che garantisce un servizio di ospitalità in funzione delle molteplici e differenti attrattive (produttive, storico-culturali, ambientali, paesagistiche, gastronomiche) del territorio.

L'agriturismo rappresenta oggi per la Maremma la più diffusa attività di diversificazione produttiva delle aziende, occasione di nuova e qualificata occupazione e di una crescita imprenditoriale a livello familiare. Complessivamente esso rappresenta un netto miglioramento della qualità del capitale sociale. Al tempo stesso, per effetto della sua presenza distribuita in tutto il territorio, l'agriturismo costituisce un presidio in grado di concorrere stabilmente al riequilibrio territoriale. È altrettanto rilevante il fatto che negli ultimi dieci anni la crescita eccezionale delle imprese agrituristiche e la loro diffusione territoriale è stata accompagnata da un aumento altrettanto significativo delle "spighe", cioè di una più ampia tipologia dei servizi che tali aziende sono in grado di offrire alla clientela.

Da questo punto di vista ancor più rilevante può essere il contributo delle tre "Strade del vino e dei sapori" che coprono l'intero territorio provinciale. L'esistenza di un circuito strutturato per promuovere e favorire la fruizione turistica del territorio, da parte di imprese di diversi settori produttivi, costituisce un esempio importante di diversificazione produttiva del territorio stesso e di integrazione tra le attività economiche, aspetto qualificante lo sviluppo rurale.

La possibilità dell'agricoltura di crescere, grazie alla molteplicità dei beni e servizi che è in grado di produrre e di offrire e, in parallelo, di concorrere allo sviluppo del territorio, in virtù di un reticolo di relazioni sempre più fitto e quindi più duraturo nel tempo, è accompagnata dalla consapevolezza che gli agricoltori hanno maturato di poter contribuire alla diffusione di una cultura che mantiene valori da far conoscere ai "cittadini". A livello europeo, in prospettiva della riforma delle politiche di coesione, il tema dei rapporti città-campagna (urban-rural) è oggetto di ampia discussione ed è orientato verso l'affermazione della complementarità dei due contesti socio-economici e della reciprocità dei vantaggi conseguenti (Toccaceli, 2010). Il consolidamento di un flusso di relazioni tra i due contesti parte dal presupposto che l'attività agricola diventi patrimonio di conoscenze da parte di chi vive in città, con lo scopo di avvicinare le generazioni più giovani ai problemi della difesa della natura e dell'ambiente, della salubrità degli alimenti e quindi di una conoscenza diretta dell'agricoltura e di come questa concorre alla loro soluzione. È il terreno fertile su cui si sta diffondendo anche in provincia di

Grosseto l'esperienza delle "fattorie didattiche", favorita potenzialmente da un'offerta di ospitalità diffusa sul territorio attraverso l'agriturismo e da una domanda in crescita.

Ciò consente anche di far conoscere come, in prospettiva, l'agricoltura risponderà alle nuove sfide quali acqua, energie rinnovabili, ambiente, biodiversità paesaggio e diffusione della banda larga che sono già denominatore comune di tutte le politiche europee.

### 6.3 *Multifunzionalità: beni pubblici da un'agricoltura consapevole*

Rispetto alla complessità che caratterizza il ruolo multifunzionale dell'agricoltura vi sono alcuni aspetti che caratterizzano maggiormente la realtà grossetana, in particolare il rapporto tra agricoltura e ambiente che può essere letto attraverso le azioni intraprese per la difesa della biodiversità, per la diffusione dell'agricoltura biologica e integrata e per la presenza delle varie tipologie di aree protette e del ruolo che in esse può svolgere un'agricoltura che attui processi compatibili.

La provincia di Grosseto, per la scarsa antropizzazione, ha mantenuto nel tempo la coesistenza di ecosistemi semi-naturali, lo sviluppo di un'agricoltura innovativa e la formazione di diverse tipologie di paesaggio in sintonia con la trasformazione degli ordinamenti produttivi e l'orografia del territorio. Inoltre sta tramontando una corrente di pensiero che individuava nell'espansione delle aree protette e in pratiche agronomiche compatibili l'affermarsi di un sistema di vincoli all'esercizio dell'impresa invece di un nuovo terreno di opportunità per l'impresa stessa.

Gradualmente si è affermata la consapevolezza da parte delle imprese agricole che la loro multifunzionalità non è stata soltanto la giustificazione della politica per introdurre aiuti diretti al reddito, ma costituisce il riconoscimento del contributo che esse hanno sempre assicurato in tema di beni pubblici garantiti alla collettività e che lo saranno ancor più in futuro.

Le funzioni che hanno un valore socialmente riconosciuto sono notoriamente molteplici e costituiscono da molto tempo tema di dibattito, argomento di ricerca e oggetto di decisioni politiche. La difesa dell'ambiente e la salvaguardia del territorio, la valorizzazione delle tradizioni e della cultura locale, la preservazione e l'esaltazione della biodiversità vegetale e animale, la cura del paesaggio, la fornitura di prodotti sicuri e di servizi ricreativi e educativi sono componenti della grande famiglia della multifunzionalità dell'agricoltura; sono altresì fattori di differenziazione del territorio in cui operano le

imprese e quindi concorrono ad accrescere il valore dei beni e dei servizi che le imprese stesse sono in grado di offrire.

In anni più recenti sono entrati a farne parte a pieno titolo altri obiettivi che chiamano in causa il contributo che le imprese agricole possono dare alla soluzione delle così dette “emergenze”: acqua, clima, energia, biodiversità.

La soluzione di queste emergenze, apre scenari del tutto nuovi anche alla politica, a tutti i livelli ai quali è chiamata a dare risposte.

Dunque, non è casuale l'interesse che sta montando in provincia di Grosseto verso la nascita di un “Polo per le energie rinnovabili”, basandosi su concrete realizzazioni nel campo dell'energia solare, eolica e dell'utilizzo della biomassa proveniente dai prodotti di scarto dell'agricoltura e delle foreste.

La multifunzionalità alimenta quindi nuove opportunità per l'agricoltura che possono tradursi in vantaggi economici per le imprese e di miglioramento della qualità della vita per la collettività.

## 7. LE RADICI DEL FUTURO: LO SVILUPPO RURALE COME SCELTA STRATEGICA

Intorno alla metà degli anni '90, la provincia di Grosseto ha compiuto una scelta politica che ne anima tutt'oggi le opzioni in materia di sviluppo economico e di progresso sociale.

In quegli anni l'unità territoriale era rotta dalla separazione tra le aree rurali delle zone interne che avevano forti problemi di marginalità, e le zone costiere che erano più progredite grazie al turismo e a uno sviluppo industriale atipico rispetto al modello toscano. Da un punto di vista storico, infatti, si dovevano fare i conti con le mancate promesse dell'industrializzazione, che avevano portato al riconoscimento della provincia come area di crisi, e con un modello di produzione agricola tradizionale che segnava ormai il passo. La composizione del capitale territoriale era quella tipica delle aree rurali più marginali, in cui all'alto valore del capitale ambientale, si accostava il basso valore del capitale umano soprattutto per il mancato radicamento delle fasce di età più basse e con i livelli di formazione più elevati.

La scelta di discontinuità di quegli anni fu l'adozione di un modello di sviluppo endogeno, quello del Distretto rurale, che fosse in grado di tenere insieme i pezzi della compagine territoriale e sociale, peraltro già coesa sotto il profilo dell'identità storica e culturale.

Lo stimolo per assumere quella decisione fu il nuovo orientamento delle politiche comunitarie, segnate dalla conferenza di Cork del 1996, in cui si delineavano quei principi da cui avrebbe preso corpo, con Agenda 2000, la



politica europea di sviluppo rurale che in quegli anni fu profondamente interpretata e rielaborata dal sistema toscano e grossetano in particolare (Pacciani, 1996, 1998 e 2003).

Il progetto di Distretto rurale imboccava con convinzione la strada dello sviluppo rurale, che portava a un modello di sviluppo integrato e intersettoriale dell'economia dell'intero territorio. Quella strada fu intrapresa adottando un approccio che consentì, per un certo periodo, di concentrare su una progettazione integrata una pluralità di risorse, soprattutto grazie alla contemporanea utilizzazione degli strumenti della programmazione negoziata.

Quello grossetano è stato il primo Distretto rurale e, da principio, per essere compreso e accettato ha dovuto affrontare tre livelli di difficoltà:

- a livello attuativo, perché quando il Distretto rurale è stato lanciato come proposta dell'Amministrazione provinciale, non esisteva ancora un quadro normativo di riferimento in cui collocare questo nuovo strumento;
- rispetto al processo di concertazione locale, perché l'attributo *rurale*, inteso come sinonimo di agricolo e di arretrato ha generato le maggiori diffidenze;
- sul piano scientifico, a causa della fuorviante coincidenza nella denominazione con i più noti distretti industriali (Becattini, 2001).

Il percorso di genesi del Distretto si è snodato attraverso un complesso processo di riflessione, proposta, discussione e infine riconoscimento formale, che è durato un decennio (Toccaceli, 2006) ma, paradossalmente, ha espresso la sua migliore vitalità nella fase antecedente alla sua istituzionalizzazione che è avvenuta nell'ambito dell'articolato quadro giuridico che nel frattempo si era formato a livello nazionale e regionale.

La parabola del Distretto rurale in questo lungo periodo può essere messa in relazione con le differenti interpretazioni che, nel tempo, soggetti diversi hanno attribuito al Distretto come strumento di *governance* dello sviluppo locale (Pacciani, 2010).

Per diversi anni l'Amministrazione provinciale pose molta enfasi sul valore strategico del Distretto rurale, coltivando aspettative che sono state soddisfatte solo parzialmente per due diverse e contrapposte motivazioni.

L'elaborazione del progetto di Distretto ha perseguito l'intento di dare forza a un'opzione strategica di valore generale ma, a dispetto della coerenza complessiva, il progetto si è tradotto in uno schema operativo che è risultato troppo ampio quanto alle competenze attribuite e troppo macchinoso quanto al disegno organizzativo e al funzionamento, fino al punto di diventare quasi ridondante rispetto all'azione stessa degli organi deputati alle normali funzioni di amministrazione del territorio.

Se a livello locale è stata data questa interpretazione *forte* del Distretto, quale strumento capace di consentire l'elaborazione partecipata e condivisa di una strategia generale e unificante per il territorio, a livello regionale, invece, è stata accolta l'accezione più *debole* dello strumento distrettuale. La norma regionale, infatti, non prevede la possibilità di costituzione del Distretto in *partnership* pubblico/private costituite come soggetto giuridico, ma lo considera più semplicemente come *network* di soggetti e di attori diversi, come luogo deputato a favorire il dialogo e il confronto sui temi del rurale, tanto che il Distretto rurale nella legge regionale (Regione Toscana, 2004) è definito come *progetto delle Province*.

Questo strabismo ha portato a una duplice conseguenza.

Nell'ambito della programmazione di sviluppo rurale 2007/13, la Regione Toscana non ha attribuito alcuna funzione specifica ai distretti finalmente riconosciuti. L'elaborazione della progettazione locale è stata delegata a Province, Comunità Montane e Gal: forse il Distretto avrebbe potuto essere quel luogo di sintesi progettuale di cui si è avvertita la mancanza.

In secondo luogo, avendo dato meno forza allo strumento distrettuale si è anche penalizzata l'incisività di partecipazione della componente privata, che ha progressivamente raffreddato il proprio entusiasmo.

Va da sé che, fatta la norma, la Regione Toscana si è posta in questi anni soprattutto come osservatore esterno di questo nuovo fenomeno e in questo momento è aperta una fase interlocutoria di riflessione sulle diverse esperienze che sono state condotte in regione, anche alla luce dell'evoluzione della normativa nazionale (Pacciani e Toccaceli, 2009).

In passato la Regione Toscana ha enfatizzato il valore strategico della politica di sviluppo rurale ed espresso aperture rispetto a una riformulazione del ruolo dei Distretti (Cenni, 2006), è dunque plausibile ritenere che questo percorso possa essere rivitalizzato. Se in futuro il Distretto rurale o altri strumenti per la *governance* locale dello sviluppo dovranno avere ancora un ruolo, sarà indispensabile apprendere questa lezione e agire in modo tale che vi sia una più approfondita condivisione tra il livello locale e quello regionale, come pure una più ampia partecipazione della società civile in tutte le sue componenti.

## 8. VERSO IL 2020: LA NECESSITÀ DI INNOVARE

Se il futuro ha sempre radici lontane, per tracciare una riflessione di prospettiva e in linea con la strategia per l'Europa 2020, è necessario dare risposta a quattro quesiti:

- Quella dello sviluppo endogeno e del Distretto rurale è stata una scelta valida?
- In che modo, con quale intensità e con quali risultati le opzioni strategiche di sviluppo locale sono state supportate dalle politiche?
- Come si dovrà orientare un nuovo processo di innovazione sociale e organizzativa?
- Quale potrà essere il raccordo con le politiche comunitarie e con la strategia per il 2020?

Rispetto al primo quesito, si deve dare conto che nel corso dell'attività di ricerca non sono stati ravvisati elementi per dubitare della validità di un'impostazione che vede il composito e articolato sistema delle imprese agricole e agro-alimentari come motore dello sviluppo rurale che amplifica e trasmette al territorio il processo di crescita e sviluppo. Vi sono, anzi, numerosi esempi che indicano come quel percorso abbia dato positive risposte in termini di recupero di competitività delle imprese, di migliore coesione territoriale, economica e sociale, di diversificazione economica e di affermazione unitaria dell'immagine del territorio.

Ponendo attenzione agli elementi qualitativi dello sviluppo, si deve rilevare che l'opzione della ruralità ha fatto sì che in questo lungo periodo cambiassero in modo profondo anche quelle componenti immateriali connesse all'organizzazione economica, che toccano direttamente aspetti ambientali, sociali, culturali.

In altri termini, gli effetti compositi dell'iniziativa economica privata e dell'implementazione delle politiche hanno dato luogo a profonde modifiche nella composizione del *paniere di beni pubblici che è associato a questo sistema imprese-territorio* e che si rende disponibile anzitutto per la comunità che lo abita e ne costituisce l'identità, perché:

- il miglioramento e la conservazione di buone condizioni ambientali e paesaggistiche ha accresciuto il valore del capitale ambientale e contribuito alla sua salvaguardia;
- attraverso l'esperienza del metodo distrettuale gli attori locali hanno sperimentato per la prima volta la possibilità di partecipare attivamente alla progettazione di una strategia unitaria e condivisa per il territorio: questo ha generato una più complessa trama di relazioni connesse alle attività di discussione, progettazione, negoziazione. Dunque, la dinamica del capitale sociale è stata modificata e arricchita dall'esplicitarsi di un processo politico a base più ampia e partecipata.

Questi elementi sono riconducibili alla stessa metodologia di Distretto che, per quanto dopo il 2006 sia stata codificata e attuata nella sua forma

CLASSI DI CONTRIBUTO	0-1000	1001-10.000	10.000-50.000	50.001-100.000	> 100.000	TOTALI
Domande	4.806	5.308	636	20	7	10.777
% domande	44,6	49,3	5,9	0,2	0,1	100
Pagamenti	1.608	18.366	10.955	1.311	1317	33.557
% su erogato	4,8	54,7	32,6	3,9	3,9	100

Tab. 1 *Ripartizione in classi delle domande e dei pagamenti erogati (in migliaia di euro) in provincia di Grosseto – Campagna 2007/08- Ns. elaborazione su dati ARTEA*

debole, nei primi anni di elaborazione ha avviato un'importante processo di *innovazione sociale e organizzativa* alla quale dovrebbero essere attribuiti buona parte dei risultati successivamente conseguiti anche sul piano economico. Infatti, muovendosi lungo un percorso di sviluppo integrato endogeno che ha utilizzato la metodologia di *governance* locale di tipo distrettuale, questo sistema locale ha avuto la capacità di generare valore aggiunto attraverso la mobilitazione del capitale sociale e territoriale. Da un punto di vista finanziario, è stato osservato un *effetto distretto* (Pacciani, 2003) sull'insieme degli investimenti realizzati nel territorio in un dato periodo, che potenzia l'impatto delle risorse pubbliche grazie alla concentrazione di queste su obiettivi qualificati e condivisi e sull'attivazione sinergica di capitali privati.

Forse nel 1996, all'origine del Distretto rurale, non fu chiaramente percepito che si stava intraprendendo un percorso di sviluppo endogeno basato sull'*innovazione sociale* e sul potenziamento del capitale territoriale quali risorse capaci di generare valore, ma oggi l'elaborazione di una nuova strategia potrebbe invece assumere proprio questo presupposto giacché negli indirizzi di governo assunti dall'Amministrazione provinciale (Marras, 2009), sono riaffermate la scelta dello sviluppo endogeno e del Distretto rurale.

Rispetto al secondo quesito è interessante considerare come la PAC abbia operato attraverso i suoi due Pilastri.

Con riferimento al primo Pilastro della PAC, per i nostri scopi è sufficiente considerare il profilo che emerge da una recente annata agraria. I Pagamenti Unici Aziendali (PUA) erogati nella provincia di Grosseto nella campagna 2007/08 sono ammontati a 33,5 milioni di euro per poco meno di undicimila domande.

La distribuzione delle domande e dei pagamenti in classi di contributo (tab. 1), individua la classe modale tra mille e diecimila euro di pagamenti con 5.300 (49,3%) domande e 18,3 (54,7%) milioni di euro di pagamenti: in questa classe la provincia di Grosseto registra il valore più alto della Regione. Altrettanto interessanti sono i dati della classe tra 10mila e 50mila euro che con 11

milioni di euro rappresentano un terzo dei contributi per il 6% delle domande. Il resto dei pagamenti è frammentato nell'affollata classe inferiore a mille euro (che raccoglie il 45% delle domande) e nelle classi superiori a 50mila euro che raccolgono complessivamente meno dell'8% dei contributi totali.

Sulla base dei dati richiamati, è evidente che il pur importante importo dei pagamenti effettuati dal I Pilastro non fa di quella grossetana un'agricoltura assistita, come si registra invece in altre aree d'Italia e d'Europa, né d'altra parte siamo di fronte a un sistema di imprese di robuste dimensioni. Si deve, infatti, ricordare che questi dati risultano semplicemente dal combinato effetto della formulazione della norma comunitaria e delle caratteristiche strutturali e produttive delle aziende grossetane nel periodo di tempo preso a riferimento dalla norma.

In questa riflessione, assumono allora maggiore importanza gli interventi strutturali e possono essere guardati con particolare interesse i risultati del PSR 2000/2006, nonché le scelte strategiche compiute dalla Regione Toscana rispetto al PSR 2007/13.

Il confronto sull'entità delle risorse che derivano dai due Pilastri sarebbe del tutto artificioso poiché, come noto, si tratta di due politiche che hanno regole, tempi, meccanismi di funzionamento e possibilità di impatto diversi.

Dunque non resta che condurre una riflessione distinta rispetto alla politica di sviluppo rurale e occorre richiamare alcune criticità che sono emerse nel corso degli studi:

- dall'analisi sull'attuazione del precedente PSR 2000/06, è stato evidenziato che Grosseto ha dimostrato un'ottima capacità di spesa, tuttavia i parametri sulla qualità di spesa possono essere considerati meno confortanti in considerazione del valore medio molto basso dei pagamenti effettuati. È altresì da sottolineare come l'entità delle risorse libere per la programmazione a livello locale sia una quota ridotta delle risorse complessive per effetto dei trascinamenti e della parte, pure consistente, riservata alla competenza regionale;
- quanto al PSR 2007/13, (Rete Rurale Nazionale, 2010) sulla base dei dati al 31 dicembre 2009, si deve rilevare che, in linea con il quadro di generale difficoltà<sup>23</sup>, anche la Regione Toscana ha un certo ritardo nel far decollare

<sup>23</sup> Come è stato fatto rilevare dalla Rete Rurale Nazionale (2010), il basso livello di spesa pone a rischio di disimpegno diverse Regioni italiane. A differenza di quanto accaduto nel periodo precedente, non sarà possibile attivare alcun sistema di compensazione finanziaria nell'ambito dello Stato tra PSR di Regioni che dimostrano ottime performance quelle che invece presentano minori capacità di spesa. Gli Stati membri a organizzazione di tipo federale che non hanno ricevuto l'approvazione di un unico PSR sono dunque più penalizzati degli altri.

il nuovo PSR. Con pagamenti complessivi di 80,7 milioni di euro sono state sostenute spese per le misure che hanno carattere di automatismo e di trascinamento (prepensionamento, insediamento giovani agricoltori, misure agro ambientali e diverse misure forestali). Se a livello nazionale, per le lunghe procedure di attivazione dei programmi dei GAL, non sono ancora operative le misure del quarto asse (LEADER), in Toscana ciò ha comportato anche la mancata attivazione della maggior parte delle misure del terzo asse. Si deve purtroppo rilevare che anche la gran parte delle misure più importanti del 1° asse non sono state ancora implementate, e fra queste neppure le misure a diretta gestione regionale finalizzate al rafforzamento delle filiere attraverso azioni integrate. All'inizio del 2010, tutto il quadro strategico dello sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-13 doveva ancora esplicitare i suoi effetti sulle imprese e sui territori;

- questa considerazione è aggravata dal fatto che, a dispetto della mastodontica attività di programmazione, l'effetto dell'applicazione delle regole sul disimpegno automatico e sulla gestione delle economie determinerà una riallocazione de facto delle risorse verso quelle misure di più semplice attuazione che consentiranno di “non perdere risorse”. In questo modo, però, il programma di sviluppo rurale perderà valore strategico e cresceranno le difficoltà delle imprese per utilizzare questa politica;
- a livello locale, tale situazione si traduce in un'oggettiva difficoltà a giovarsi appieno non solo della PAC nei suoi due Pilastri, ma anche del coordinamento tra politiche settoriali e territoriali, sia con riferimento all'adeguatezza degli strumenti, sia con riferimento all'entità effettiva delle risorse finanziarie rese disponibili.

Vi è dunque una comprensibile inclinazione da parte di molti, imprese come pure operatori pubblici, a giudicare in modo severo le politiche di sviluppo rurale in questa esperienza di attuazione.

Oggi la PAC si appoggia a due Pilastri che ricompongono interventi settoriali, strutturali e territoriali, ma è evidente che, soprattutto in Italia, sta marciando su una gamba sola. Dal punto di osservazione di questo sistema locale, sarebbe importante che la PAC del dopo 2013 potesse essere disegnata non su due pilastri separati e scollegati, ma su due “gambe” capaci di muoversi insieme in modo coordinato e dinamico per supportare la competitività delle imprese e dei territori in cui operano, essendo più corretto riferirsi a imprese competitive in territori competitivi (Pacciani e Toccaceli, 2010).

Si deve infine rilevare come il percorso compiuto dal sistema grossetano si sia raccordato in modo coerente con il quadro complessivo delle politiche, soprattutto con riferimento al PSR 2000/2006.

Non si può peraltro ignorare che l'intensità, l'ampiezza e la qualità del percorso di sviluppo che hanno caratterizzato il territorio grossetano nell'ultimo decennio, vanno ben oltre gli effetti imputabili all'applicazione delle politiche settoriali e strutturali specifiche.

Le variabili normalmente controllate attraverso i consueti strumenti di politica economica non sono sufficienti a spiegare questo caso di area rurale "di successo" e la ricognizione intellettuale finalizzata a valutare quale possa essere in futuro la strada da intraprendere, deve necessariamente considerare fattori extraeconomici, collegati al processo d'*innovazione sociale e organizzativa* che è stato all'origine di questo percorso di sviluppo endogeno.

Per dare una risposta al terzo quesito è perciò necessario fare luce su come il processo di innovazione sociale e organizzativa si sia già esplicato in passato e se e come possa essere migliorato in futuro.

Soprattutto nella fase di lancio del progetto di Distretto rurale, l'Amministrazione provinciale di Grosseto ha innescato un processo di partecipazione che ha coinvolto anzitutto gli attori economici che sono stati chiamati, per la prima volta, a condividere in modo diretto il nuovo progetto e ha accolto anche l'intervento di varie parti della società civile.

Ci preme sottolineare che, per gli effetti conseguiti, il valore della partecipazione ha superato quello del consenso, che è invece il consueto obiettivo politico. Il consenso, inizialmente, non è stato né immediato, né unanime, ma alla fine di un lungo percorso il processo partecipativo si è formalizzato in un protocollo d'intesa<sup>24</sup> che ha concretizzato l'ampia adesione al progetto di Distretto rurale.

Il processo partecipativo avviato, unitamente alla necessità da parte dell'Amministrazione provinciale di moltiplicare gli sforzi per dimostrare la bontà del percorso intrapreso, hanno creato le condizioni per mobilitare idee e risorse e hanno acceso un clima di generale fiducia che è stato il vero incubatore culturale in cui sono maturate le positive aspettative che anno acceso una stagione di importanti investimenti che, naturalmente, hanno trovato il supporto delle politiche che dovevano essere implementate a livello locale.

Il processo partecipativo, dunque, non si realizzò in astratto ma rispetto alle linee di un programma che avrebbe definito i nuovi connotati di questo territorio. Questo ha consentito l'esplicarsi di uno dei più importanti elementi che contraddistinguono *l'effetto distretto*: la possibilità di rendere coerente l'insieme degli investimenti pubblici e privati, così che fossero gli uni fun-

<sup>24</sup> È stato siglato un protocollo d'intesa che è stato sottoscritto da tutti gli enti locali e le rappresentanze di tutte le categorie economiche e sociali della Provincia.

zionali agli altri, in modo da potenziare la ricaduta complessiva sul sistema economico. In breve, nelle condizioni che si erano create, è stato possibile organizzare la domanda d'investimenti e migliorare l'efficacia e l'efficienza del processo di spesa pubblica e attrarre sul territorio qualificate iniziative e risorse finanziarie private.

In quegli anni, la definizione di un progetto territoriale come priorità politica generale favorì l'adozione di comportamenti finalizzati a integrare, ove possibile, le politiche rispetto a un progetto, ampio e articolato, che abbracciava aspetti economici e sociali, come pure di gestione del territorio e dell'ambiente, così da rendere possibile la concentrazione delle risorse pubbliche e private su linee progettuali strategiche.

L'innescio di questi meccanismi ha creato un sistema di premialità per gli investimenti realizzati, determinando le condizioni per l'esplicarsi di un effetto dimostrativo per le imprese, che hanno attuato comportamenti assai dinamici e reattivi e hanno cominciato a sperimentare o intensificato processi collaborativi e di rete.

Infine, gli effetti complessivi descritti hanno dato contenuto e forza alla comunicazione esterna realizzata dal territorio, che ha rinnovato e rinforzato la propria immagine, acquisendo così molti dei benefici derivanti da un buon marketing territoriale, sia in termini di attrazione d'investimenti che d'incentivazione delle attività di fruizione dell'ambiente (naturale e culturale ma anche antropico) attraverso il turismo che vedeva moltiplicarsi le possibilità di espressione.

È su questo terreno fertile che le politiche hanno potuto manifestare i loro migliori effetti.

Sulla base delle ricerche sin qui condotte, non vi sono elementi per dubitare della validità di questo modello di sviluppo endogeno in cui la creazione del valore è basata sull'attivazione del capitale sociale e territoriale, grazie all'innovazione sociale e organizzativa.

Questa ricerca ha anche evidenziato che esistono due tipologie di criticità che rendono migliorabile il percorso finora sperimentato e sin qui descritto.

Un primo aspetto che può potenziare e consentire la riproposizione del modello adottato dalla provincia di Grosseto riguarda il rafforzamento dell'approccio strategico. A distanza di tempo dalla prima formulazione dell'idea di Distretto rurale dovrebbe essere ormai sufficientemente chiaro che il Distretto rurale non è un progetto, bensì un metodo per la *governance* locale dello sviluppo. Attraverso questo metodo sarà possibile sviluppare un progetto strategico di medio termine, o progetto di distretto che dovrà aggiornare i propri obiettivi prioritari alle mutate condizioni economiche, sociali e politiche – locali, nazionali, europee – e alle nuove priorità espresse



dalla comunità locale. Infatti, per definire il progetto strategico di medio termine, la comunità locale dovrà selezionare pochi obiettivi strategici rispetto ai quali sarà disponibile a finalizzare le progettualità pubbliche e private e sui quali cercherà di concentrare l'iniziativa dei privati e le risorse disponibili attraverso l'uso integrato delle politiche attuabili sul territorio.

Un secondo aspetto che può essere migliorato riguarda l'attuazione della *governance* multilivello attraverso un processo partecipativo. La forza di un sistema locale, soprattutto se di livello sub-regionale, non sta unicamente nella sua coesione interna, ma anche nella capacità di rimanere saldamente collegato alle strategie regionali, nazionali, europee. Infatti, questo collegamento diventa una necessità imprescindibile per un territorio che scelga di adottare un progetto strategico integrato territoriale, che porterà inevitabilmente a fronteggiare problemi tanto cruciali quanto inaccessibili alle competenze degli organi di governo locale<sup>25</sup>.

Dal punto di vista dei rapporti interistituzionali, infatti, la ricerca ha evidenziato che anche il Distretto rurale grossetano ha scontato quel peccato di isolamento che è spesso associato ai percorsi di origine locale, tanto da essere stato stigmatizzato da Haner (2009a) nel corso del suo intervento nella conferenza internazionale sul futuro della politica di coesione<sup>26</sup>, che è stato interamente incentrato sullo sviluppo locale. Gli orientamenti di riforma delle politiche europee che sono focalizzati sull'approccio locale indicano proprio la *governance* multilivello come risposta adeguata al problema dell'isolamento, che è diffuso ben oltre la realtà grossetana e a cui non sono estranee molte esperienze LEADER. La *governance* multilivello consente di armonizzare e concentrare l'azione dei diversi gradi di amministrazione rispetto agli obiettivi strategici del progetto di sviluppo locale, o progetto di Distretto, al fine di realizzare un'efficace integrazione e coordinamento delle politiche.

<sup>25</sup> A puro titolo esemplificativo, si pensi alle infrastrutture di comunicazione viaria, che hanno un ruolo strategico in qualunque progetto di sviluppo locale e di conservazione della qualità ambientale: senza l'efficace applicazione di una *governance* multilivello, la realizzazione o la mancata realizzazione o il miglioramento di quelle infrastrutture è destinata a restare un elemento esogeno e indeterminabile nell'ambito di un progetto dal basso. Ancora a titolo di esempio si può pensare al caso del PSR toscano attuato attraverso la modalità della delega da parte della Regione alle Province e Comunità Montane per la gestione a livello locale di una parte del budget complessivo.

<sup>26</sup> «Let's be clear, local development is not a panacea and its role is complementary rather than an alternative to mainstream programs and traditional approaches. Furthermore, in order to be effective, integrated local development must be in line with the broader regional and national framework. Local development carried out in isolation without proper links to strategies at regional and national level can lead to conflicts and may even have negative impacts on the development of the area as a whole» (Haner D., Direttore generale DG Regio, intervento tenuto nel corso della Conferenza Internazionale "Future of cohesion policy", Praga 26-27 Marzo 2009).

Interessanti esperienze di *governance* multilivello sono state realizzate nell'ambito di progetti transnazionali tra aree urbane e rurali (CURE 2009) che hanno permesso di evidenziare che alcune chiavi di successo di quelle iniziative risiedono nell'aver adottato, nei rapporti tra soggetti istituzionali, «da un approccio alle questioni territoriali imperniato sulle competenze, a uno orientato sui problemi» (Conferenza delle Regioni e Province autonome 2007) che comporta il coinvolgimento diretto dei soggetti nella fase strategica di definizione di percorsi risolutivi, in luogo di una semplice delega attuativa.

Dall'esempio dei progetti *urban-rural* realizzati in varie parti d'Europa si ricava un altro elemento relativo all'attuazione del metodo partecipativo nella fase di definizione del progetto strategico. Proprio in questa delicata fase, è fondamentale che si realizzi un partenariato stabile e solido tra la più ampia rappresentanza degli attori economici e sociali e dei soggetti pubblici e istituzionali allo scopo di giungere alla più ampia condivisione della strategia e alla diffusa adesione alla sua realizzazione. Per tale motivo è necessario che tale partenariato sia realizzato attraverso un soggetto giuridicamente costituito<sup>27</sup>, in cui sia data pari dignità a ciascun partecipante, indipendentemente dal ruolo istituzionale ricoperto. Evidentemente, ciò sarà possibile se la fase progettuale e di definizione della strategia sarà tenuta ben distinta da quella attuativa, in cui ciascun soggetto tornerà a svolgere il ruolo che gli è proprio, avendo cura di semplificare e snellire tutti i processi burocratici e gestionali ed evitare inutili sovrapposizioni o duplicazioni di soggetti e funzioni.

Qualora sia adottato il percorso analizzato, una chiave di successo dovrà essere lucidamente identificata nella destinazione di adeguati investimenti per la formazione del *capitale umano*, cioè nella costruzione delle competenze (*capacity building*) a tutti i livelli, interessando sia gli imprenditori sia gli amministratori pubblici, non solo a livello locale.

Rispetto al quarto quesito relativo al raccordo con le politiche europee che guardano al 2020, questa riflessione sull'esperienza grossetana offre alcuni spunti utili per il dibattito in corso.

Un primo punto riguarda il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo territoriale delle aree rurali e le implicazioni rispetto alla PAC, alla politica di sviluppo rurale e al rapporto con la politica di coesione. È stato evidenziato che l'agricoltura è stato il settore *driver*, che ha guidato lo sviluppo locale grazie a processi investimento tipici o di diversificazione che hanno avuto la capacità di fare da volano verso tutti i settori e tutto il territorio, coinvolgendo anche le zone marginali o deboli che hanno recuperato una certa vitalità economica e sociale. Sulla base di questa esperienza e della possibilità di generalizzare tali considerazioni, è auspi-

<sup>27</sup> Quest'aspetto è ampiamente dimostrato dalla lunga esperienza LEADER.

cabile che la nuova PAC sia organizzata in un rapporto più dinamico tra i due pilastri e consentendo ampie forme di coordinamento e integrazione, su base territoriale, con la politica di coesione che già in passato ha dimostrato di poter concorrere in misura rilevante<sup>28</sup> alla crescita delle aree rurali (Haner, 2009b).

In secondo luogo, l'esperienza grossetana costituisce un contributo concreto per individuare possibili percorsi per attuare quell'approccio locale (*place-based*) che giocherà un ruolo di rilievo nella revisione delle politiche strutturali.

Ma è doveroso rimarcare che gli orientamenti di riforma delle politiche europee per il dopo 2013, benché fermamente propensi all'adozione di un approccio locale, non sono animati da un'entusiasta per il *localismo*. Al contrario, vi è piena consapevolezza che questo nuovo orientamento è uno degli effetti del processo di globalizzazione che frantuma le dimensioni spaziali e pone ogni sistema locale di fronte alla responsabilità di contribuire alla sostenibilità globale della crescita<sup>29</sup> mobilitando tutte le proprie risorse materiali e immateriali.

Il metodo distrettuale sperimentato per un lungo periodo dalla provincia di Grosseto e offerto alla riflessione generale rappresenta uno dei tanti percorsi che molti territori europei hanno individuato e sperimentato, ma costituisce anche una metodologia che può essere generalizzata, modellizzata e resa replicabile e trasferibile ad altri territori. D'altra parte, l'adozione di ampi partenariati per la *governance* locale del futuro dei territori, basata su un metodo partecipativo, rappresenta una di quelle forme di «*soft power*» che si ritiene avranno un ruolo sempre più rilevante nella politica del ventunesimo secolo.

#### RIASSUNTO

Questo lavoro ha lo scopo di analizzare le prospettive di sviluppo del territorio rurale della provincia di Grosseto alla luce delle prospettive di riforma della PAC dopo il 2013. Da

<sup>28</sup> Nel corso del seminario "Cohesion policy supporting rural areas" D. Haner (2009b) ha riferito che almeno il 20% del budget della politica di coesione va alle aree rurali. La politica di coesione dà un contributo importante allo sviluppo delle aree rurali, che è cresciuto nel tempo: 34 miliardi di euro nel periodo 2000-2006 che è salito a 71 miliardi di euro nel periodo successivo, mentre i fondi allocati nel secondo pilastro della PAC sono passati da 62 a 91 miliardi di euro.

<sup>29</sup> Governare i problemi globali significa riuscire a gestire interessi contrapposti per l'utilizzazione di beni collettivi non riproducibili, ma in questa fase storica non esistono istituzioni globali legittimate ad assumere la responsabilità e il governo di tali questioni. Ecco che un problema di governo diviene una questione di governance globale che passa attraverso l'interazione di istituzioni internazionali e governi nazionali ma, per raggiungere la massima efficacia, deve coinvolgere anche i livelli più periferici: i problemi globali devono avere anche risposte locali. È significativo che il premio Nobel per l'economia 2009 sia stato assegnato proprio a due economisti che si occupano di governance dei sistemi collettivi.

una ricerca condotta dal Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Firenze attraverso il Laboratorio sulle dinamiche del sistema agroindustriale e del mondo rurale della Maremma, tra il 2006 e il 2009, emerge l'immagine di un'agricoltura diversificata e in continua evoluzione che, pur di fronte alle turbolenze del mercato, può essere interpretata come settore capace di guidare lo sviluppo questo territorio rurale. I temi del confronto sulla riforma della PAC, della politica di sviluppo rurale e di coesione mettono in evidenza un nuovo ruolo per imprese, istituzioni e territori nell'ambito di processi di innovazione sociale e organizzativa che può esplicarsi anche attraverso la formazione di ampi partenariati per la *governance* locale del futuro dei territori. La provincia di Grosseto da tempo ha intrapreso un percorso di sviluppo endogeno basato su tali principi, codificato nel Distretto rurale della Maremma di cui si rileggono l'esperienza e le possibilità di evoluzione nei prossimi anni, in rapporto alle politiche per il periodo 2014-2020.

#### ABSTRACT

This study aims to analyse the development perspectives in the rural region of the Grosseto Province, in light of the reforming Common Agricultural Policy after 2013. According to a survey lead between 2006 and 2009 by the Department of Science in Economics of the University of Florence and by the Laboratory on the Dynamics of Agro- Industrial Systems and Rural Context of Maremma, agriculture is a vital and dynamic sector in Maremma. This sector is characterized by continuous adaptation to new production methods and market requirements, and is therefore exposed to market instability and research costs. Agriculture remains a leading sector for the full economic development of the region. The topic of the debate, Reform of Policies, highlights a new role for enterprises, institutions and rural regions resulting in new processes of social and organizational innovation. These processes can be realized through a wide partnership among institutions, enterprises and stakeholders for local governance, like Maremma's Rural District. This study reflects upon past and future steps taken in the context of this and in light of the reforming European policies for the period 2014-2020.

#### 9. BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2009a): *Forum sull'Health Check e la PAC dopo il 2013*, «Agriregionieuropa», anno 5, n. 16, marzo 2009, pp. 28-34, [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).
- AA.VV. (2009b): *A Common Agricultural Policy for European Public Goods*, [www.reformthecap.eu/home](http://www.reformthecap.eu/home), 1 dicembre.
- BARCA F. (2009): *An agenda for a reformed cohesion policy. Independent report*, Paper, DG REGIO, April [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm).
- BECATTINI G. (2001): *Distretti e ruralità: sfide al riduzionismo economico. Una replica*, in: «La questione Agraria», n.1.
- BUCKWELL A. (2007): *The next stages in the reform of the CAP*, Northern Rural Network 27th February 2007, <http://www.northernruralnetwork.co.uk/uploads/articles/buckwell.pdf>.
- CECCHI C., GRANDANO S., SABATINI F. (2008): *Campagne in sviluppo*, Rosenberg&Sellier, Torino
- CENNI S. (2006): *Intervento di apertura della Conferenza regionale dell'agricoltura e dello*

- sviluppo rurale 2006*, Regione Toscana, Firenze 14-15 dicembre, <http://servizi.regione.toscana.it/terreditoscana/dettaglioNews.php?id=641&idServizio=833&idNew=641> (download del 26/11/2008).
- CENSIS – CAMERA DI COMMERCIO DI GROSSETO (2002): *Verso un modello di economia relazionale: prospettive di riposizionamento della provincia di Grosseto*, Franco Angeli.
- CIOLOS D. (2010): *The future of European agricultural policy - Call for a public debate*, Speech to the European Parliament's Agriculture Committee, Brussels, 12 April.
- COLLIGNON P. (2009) : *Approches intégrées de développement des zones rurales*, Conférence internationale CEMAT, Kiev, 12 giugno.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009) : *Progetto di comunicazione non ufficiale "A reform agenda for a global Europe[reforming the budget, changing Europe]"*, Brussels.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2007): *Riformare il Bilancio, Cambiare l'Europa. Documento di consultazione pubblica in vista della revisione del bilancio 2008/2009*.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2008): *Relazione sulla Consultazione: Riforma del bilancio, trasformazione dell'Europa. Sintesi dei contributi*, Documento di lavoro redatto dal Segretariato generale e dalla DG Bilancio SEC(2008) 2739 del 3.11.2008.
- COMITATO DELLE REGIONI (2010): *Il futuro della PAC dopo il 2013*, 85a sessione plenaria, 9 e 10 giugno, Bruxelles
- CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME ITALIANE (2007): *Agenda Territoriale dell'Unione Europea*, Documento delle Regioni e Province autonome italiane, <http://db.formez.it/ArchivioNews.nsf/2a0961b61eb0ca76c1256d0a0031ead5f864d8c051f2f9f28c12572b1002eac9e/Testo/M2?OpenElement>.
- CORTE DEI CONTI EUROPEA (2010): *Migliorare la gestione finanziaria del bilancio dell'Unione Europea: rischi e sfide*, Parere n.1/2010, Lussemburgo, 14 gennaio
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010a): *Conclusions of the European Council of 25/26 march 2010*, EUCO 7/10, Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010b): *Agriculture and the CAP in the perspective of the EU 2020 strategy – note from Presidency to Council*, AGRI 79, Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010c): *3006th Council meeting - Agriculture and Fisheries*, Press release, Brussels.
- CURE - DG REGIO, (2009): *Seminars on the issue of Urban-Rural linkages*, <http://www.cureforsustainability.eu/index.php?id=7205>.
- DE CASTRO P., (2009): *Costruire una Politica Agricola all'altezza delle nuove sfide globali*, «Agriregionieuropa», anno 5, n. 19 pp.1-3.
- DORMAL-MARINO L. (2010): *La politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea: il dibattito post 2013*, intervento alla conferenza della Rete Rurale Nazionale, Roma 13 aprile. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3055>.
- EUROPEAN COMMISSION (2008): *Communication from the Commission to the European Council: A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800, 27 novembre.
- EUROPEAN COMMISSION (2009a): *The world in 2025 - Contributions from an expert group*, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2009b): *The world in 2025– Rising Asia and socio-ecological transition*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (2009c): *Facing the future: global challenges in 2025 and EU policy implications*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Europe 2020. A strategy for a smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2010) 2020, Brussels 3.3.2010.

- HANER D. (2009a): *Local development fostering territorial cohesion*, International conference "Future of cohesion policy" Praga 26-27 march, Atti.
- HANER D. (2009b), *Introductory remarks of the seminar Cohesion Policy supporting rural areas*, Brussels, 1 October, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban\\_development/programme\\_en.cfm?nmenu=2](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban_development/programme_en.cfm?nmenu=2).
- IRPET (2003): *La provincia di Grosseto: l'altra Toscana? Traiettorie e nodi dello sviluppo*, Centro Stampa 2P, Firenze.
- IRPET (2005): *Il mosaico dello sviluppo territoriale in Toscana: la provincia di Grosseto*, Grafiche Martinelli, Firenze.
- IRPET (2008): *10° Rapporto sull'economia e politiche di sviluppo rurale in Toscana*, Il Sole 24 Ore Agrisole, Roma.
- MANTINO F. (2008): *Lo sviluppo rurale in Europa*, Edagricole, Milano.
- MARRAS L. (2009): *Indirizzi generali di Governo per la provincia di Grosseto, mandato 2009-2014*, Amministrazione provinciale di Grosseto.
- MINISTÈRE DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, RÉPUBLIQUE FRANÇAISE (2009): *Appel de Paris de 22 états membres pour une politique agricole et alimentaire commune*, <http://agriculture.gouv.fr/sections/presse5022/communiqués/appel-paris-pour>.
- MIPAAF (2010): *Quale futuro per le politiche di sviluppo rurale post 2013*, Position Paper, Roma.
- PACCIANI A. (1987): *L'agricoltura grossetana: potenzialità e condizionamenti per lo sviluppo*, Camera di Commercio, industria, artigianato e agricoltura, Grosseto.
- PACCIANI A. (1996): *Lo Sviluppo rurale per la crescita dell'economia grossetana*, Relazione introduttiva alla Conferenza Provinciale dell'agricoltura e del mondo rurale, Grosseto, 7 novembre.
- PACCIANI A. (1998): *Relazione introduttiva alla seconda Conferenza provinciale dell'agricoltura e del mondo rurale*, Grosseto 24-27 settembre.
- PACCIANI A. (2002): *Società organizzata e istituzioni nello sviluppo rurale*, in: Basile E., Romano D. (a cura di), *Sviluppo rurale, società, territorio, impresa*, Milano, Franco Angeli.
- PACCIANI A. (2003a): *Distretto Rurale della Maremma: dalla proposta alla realizzazione*, Atti dell'Accademia dei Georgofili, anno 2002, vol. XLIX, Firenze.
- PACCIANI A. (2003b): *La Maremma Distretto Rurale*, Ed. Il Mio Amico, Grosseto.
- PACCIANI A. TENENBAUM M. (2006): *Oltre il manifesto di Matera alla luce delle nuove politiche di sviluppo rurale nel periodo di programmazione comunitaria 2007/2013. Il ruolo dei distretti rurali e agro-alimentari di qualità*, in CNEL (2006) *Distretti rurali e agro-alimentari di qualità: il manifesto di Matera alla luce delle nuove politiche di sviluppo rurale. Osservazioni e proposte*, Roma.
- PACCIANI A. (2010): *L'esperienza distrettuale di governance dello sviluppo*, «Agriregionieuropa», anno 6, n.20, pp. 19-21, [www.agriregionieuropa.it](http://www.agriregionieuropa.it).
- PACCIANI A. TOCCACELI D. (2009): *Le projets du District rural de la Maremma en Toscane*, in: *Alimentation, énergie, finance: une civilisation en crise?* XVIII Assise, Sol et Civilisation, Paris.
- PACCIANI A. TOCCACELI D. (2010): *Imprese competitive in territori competitivi: quale politica di sviluppo rurale dopo il 2013*, intervento al Forum di Confagricoltura, Taormina, 26 marzo. [www.confagricoltura.it](http://www.confagricoltura.it).
- PARLAMENTO EUROPEO (2008): *Risoluzione del 21 febbraio 2008 sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia - Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale*, (2007/2190(INI)).

- PARLAMENTO EUROPEO (2009a): *Risoluzione del 24 marzo 2009 sulla Complementarità e coordinamento della politica di coesione e delle misure per lo sviluppo rurale*, (2008/2100(INI)).
- PARLAMENTO EUROPEO (2009b): *Risoluzione del 24 marzo 2009 sul Libro verde sulla coesione territoriale e lo stato della discussione sulla futura riforma della politica di coesione*, (2008/2174(INI)).
- PARLAMENTO EUROPEO (2009c): *Risoluzione del 24 marzo 2009 sulla dimensione urbana della politica di coesione nel nuovo periodo di programmazione*, (2008/2130(INI)).
- PARLAMENTO EUROPEO (2010): *Comunicazione ai membri: Audizione del sig. Dacian Ciolos, Commissario designato per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, risposte scritte*, PE431.163v01-00.
- PASCA- RAYMONDO M. (2006): *Le politiche di sviluppo regionale per valorizzare i territori rurali*, Commissione europea-DG Politica Regionale, Bruxelles.
- PESONEN P. (2009): *Una politica agricola comune per la produzione di beni pubblici europei. La risposta del Copa-Cogeca*, «Agiregionieuropa», anno 5, n. 19 pp. 28-30, [www.agiregionieuropa.it](http://www.agiregionieuropa.it).
- REGIONE TOSCANA (2004): *Legge regionale 5 aprile 2004 n.21 – Disciplina dei Distretti rurali*, Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n.14 del 14.04.2004.
- REGIONE TOSCANA (2008): *Dati di chiusura periodo di programmazione 2000-06*, [http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1222434594611\\_dati\\_chiusura.pps](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1222434594611_dati_chiusura.pps) (download del 26/11/2008).
- RETE RURALE NAZIONALE 2007-2013 (2010): *Programmi di Sviluppo Rurale 2007-2013 - La programmazione finanziaria e l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica - Dati consolidati al 31 dicembre 2009*, Roma, <http://www.reterurale.it>.
- SAMECKI P. (2009): *Orientation paper on future cohesion policy*, Bruxelles [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/newsroom/pdf/pawel\\_samecki\\_orientation\\_paper.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf).
- SOTTE F. (2009): *I risultati del sondaggio di Agiregionieuropa sull'Health Check e sulla PAC dopo 2013*, «Agiregionieuropa», anno 5, n. 16, p.34-37, [www.agiregionieuropa.it](http://www.agiregionieuropa.it).
- TOCCACELI D. (2006): *Il Distretto rurale della Maremma: 1996-2006. Come si forma un Distretto rurale*, «Agiregionieuropa» anno 2, n. 6, pp.54-46, [www.agiregionieuropa.it](http://www.agiregionieuropa.it).
- TOCCACELI D. (2010): *Le nuove relazioni tra città e campagna: l'anello di congiunzione delle politiche territoriali?*, «Agiregionieuropa», anno 6, n.20 , pp. 25-29, [www.agiregionieuropa.it](http://www.agiregionieuropa.it).
- VAN DE POELE L. (2009): *How to organize better coherence and coordination between policies and between funds for the benefit of rural areas?*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban\\_development/doc/11\\_van%20depoele.ppt](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban_development/doc/11_van%20depoele.ppt).

*Al termine delle relazioni si è tenuta una tavola rotonda dal titolo “Orientamenti comunitari per il dopo 2013: contributi e aspettative dai territori”, coordinata dal vicepresidente dell’Accademia dei Georgofili prof. Federico Vecchioni.*

*Sono intervenuti:*

*Michele Pasca Raymondo - Direttore Generale Aggiunto DG Regio-Commissione Europea*

*Gerard Peltre - Presidente Comitato Consultivo sullo sviluppo rurale della Commissione Europea*

*Gianni Salvadori - Assessore Agricoltura e sviluppo rurale, Regione Toscana*

*Romito Graziella - Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali*

*Leonardo Marras - Presidente Provincia di Grosseto*

*A conclusione della tavola rotonda è intervenuto il presidente della Commissione Agricoltura e sviluppo del Parlamento Europeo Paolo Di Castro.*