

Una ricerca che fa chiarezza sulla distrettualità in agricoltura

Desidero anzitutto ringraziare l'Accademia e l'amico Alessandro Pacciani per questa opportunità di riflessione condivisa e la dottoressa Daniela Toccaceli per il bel volume sui *Distretti in agricoltura*.

Il volume costituisce un passaggio assai significativo e rilevante, in un percorso di ricerca che considera in prospettiva nuova e originale il tema della *distrettualità in agricoltura*.

In questo senso il libro si propone non come conclusione di un lavoro, ma piuttosto come primo consolidamento di modelli, strumenti e categorie, e dunque come risultato e insieme necessaria premessa per nuove indagini che di questo primo consolidamento potranno giovare. In altre parole: un *restatement in progress*, che già nel titolo apre a diverse possibili interpretazioni e a esiti in qualche misura provocatori rispetto alle categorie sin qui consolidate.

Basti pensare alla possibile relazione *dai distretti alle reti*: per gli economisti e gli studiosi di scienze sociali, *distretti* e *reti* sono connotati entrambi da una forte dimensione relazionale. E anche per i giuristi il paradigma dell'accordo, della convenzione, in altre parole del *contratto*, quale fonte privata di regolazione della relazione intersoggettiva fra imprese, costituisce elemento identitario forte, connotante entrambe queste aree di esperienza.

Ma dal punto di vista disciplinare, *distretti* e *reti*, non sono la stessa cosa per il diritto.

Esplorare la possibilità di coniugare e far dialogare analisi economica e analisi giuridica, modelli di incidenza sul reale, e modelli istituzionali e di *governance* è dunque il pregio indubbio di questo volume.

All'interno di questa prospettiva, vorrei proporre due o tre sintetiche chiavi

* Università della Tuscia, Dipartimento di studi umanistici e sociali

di lettura, utilizzando una formula propria di studiosi di altre aree, ma che mai come in questo caso appare appropriata: siamo innanzi, in questo lavoro, a una lettura del *testo* (normativo) e congiuntamente del *contesto* (istituzionale, produttivo, economico).

La lettura del *testo* ci conduce lungo un sistematico e ordinato percorso di indagine di quanto è accaduto sul piano dell'intervento disciplinare, con l'esplicito intento di fermare la complessità.

Il primo capitolo è intitolato: "un quadro giuridico in costante evoluzione".

Io sarei stato forse meno generoso rispetto agli interventi legislativi, che si sono sin qui succeduti. Il titolo del capitolo volge in positivo una legislazione spesso alluvionale e disordinata, che l'Autrice del volume rilegge in un quadro ricostruttivo in qualche misura unitario.

Chi segue il mondo delle imprese in agricoltura o nell'agroalimentare, sa bene che una delle prime esigenze dichiarate è quella di trovare un punto fermo di stabilità disciplinare, all'interno di sabbie mobili in continuo movimento. In questo senso il tentativo di sistematicità proposto nel libro offre al lettore un primo e significativo approdo.

Lungo il medesimo versante, si pone il problema della ricostruzione di un quadro definitorio specifico.

Questa mattina il collega Adinolfi osservava: «Avrei piacere se questo volume ci desse le definizioni, perché non sono chiare le distinzioni disciplinari tra distretto rurale, distretto agroalimentare, sistema produttivo locale, agenzia di governo».

Il quesito sembra posto ai giuristi, perché il loro mestiere è anzitutto quello di dare le definizioni.

Occorre però intendersi su ciò di cui stiamo parlando, considerato che tra economisti e giuristi, quando parliamo di definizioni, intendiamo cose diverse.

Per noi giuristi le definizioni sono imperative, spettano a chi ha il compito di costruire il sistema: il legislatore, e in questo ambito anzitutto il legislatore dei grandi Codici, dal Code Napoleon al nostro Codice Civile, poi gli altri legislatori un po' più modesti degli ultimi anni, oppure alcune Corti Supreme centrali.

Non a caso, della nostra Corte di Cassazione si dice che ha la funzione di nomofilachia, vale a dire quale di dichiarare e stabilire il contenuto esatto delle disposizioni normative.

Gli economisti, invece, fanno riferimento prevalente – se capisco bene – a definizioni stipulative, sulle quali si trova un'intesa e un accordo.

Non sono dunque termini omogenei né nei contenuti né nei presupposti; e questo spiega la difficoltà di intendersi anche quando si discute di distretti.

In questo volume c'è, anzitutto, un riuscito tentativo di ricostruzione delle definizioni imperative, a partire dal *testo* della ben nota normativa sui distretti industriali del 1991.

Ciò aiuta nella rilettura del *contesto* dell'esperienza regionale, che punta sull'altro versante, della definizione stipulativa.

Quali sono le origini della normativa sui distretti industriali del 1991, citata già nelle prime pagine del volume? Questa normativa ha preso atto di un fenomeno nascente di autorganizzazione di imprese collocate in una relazione di prossimità geografica e culturale – fenomeno individuato, osservato, e descritto da Becattini – e ha legittimato questo insieme di imprese unitariamente e collettivamente intese a stipulare contratti di programma con le Regioni.

Cosa chiedeva, alla sua origine, il distretto industriale? Era nato prima di qualunque definizione imperativa del legislatore, era stato individuato dagli studi degli economisti ben prima che dalla sensibilità dei politici, e aveva semplicemente bisogno di un legislatore che lo legittimasse a contrattare come soggetto collettivo, e dunque a porsi, quale soggetto privato auto-organizzatosi, in una relazione paritaria con le Regioni. Non eravamo in presenza di soggetti di natura e composizione mista pubblico-privato, quali quelli disegnati dalla successiva legislazione regionale. I protagonisti dei distretti industriali al loro nascere erano esclusivamente soggetti privati.

Oggi alcune parole vanno di moda, semplificazione, delegificazione, privatizzazione, e quant'altro, ma bisogna intendersi sui contenuti effettivi e non soltanto declamatori di queste espressioni. Nei primi anni '90 del secolo passato, si prendeva atto della crescente domanda di forme nuove di organizzazione della relazione fra imprese e fra imprese e Pubblica Amministrazione e si assegnavano nuovi spazi alla auto-organizzazione dei privati. Nel corso del decennio successivo la normativa di settore, opportunamente ricordata nel volume, ha ampliato le forme organizzative ammesse: inizialmente il modello esclusivo era quello dei consorzi; in prosieguo il modello vincolante dei consorzi è stato sostituito da forme organizzative libere, la cui struttura era lasciata interamente alle scelte dei soggetti privati.

Come ben ricorda il volume – rispondendo a un bisogno di chiarezza e di risistemazione – origine e finalità dei provvedimenti normativi degli anni '90 era dunque la valorizzazione di una possibile partecipazione, non individuale ma collettiva, ai meccanismi di programmazione locale dell'economia, attraverso la legittimazione alla stipula di contratti di portata generale.

Che cosa è accaduto negli anni successivi?

Il volume propone un'analisi delle varie esperienze regionali degli anni di fine e inizio secolo, attraverso un'ampia serie di dati di riferimento.

Ne risulta che le Regioni hanno ben presto cominciato a "pasticciare" il quadro disciplinare, imponendo forme giuridiche obbligate, fissando modalità organizzative e operative, stabilendo chi doveva essere il "rappresentante del distretto", sicché ne risultava un rappresentante scelto dall'esterno e non un rappresentante espresso dalle dinamiche associative interne.

Ne risulta, con evidenza, un *continuum* nell'intervento regionale, attraverso passaggi apparentemente non molto significativi ciascuno per sé solo considerato, ma che nel loro insieme esprimono un progressivo passaggio dal *contratto* alla *istituzione*.

Istituzione nel senso a essa attribuito dalla nostra cultura politica prevalente, che considera le istituzioni come soggetti necessariamente pubblici, perché ciò che non è pubblico, da questa cultura molto diversa da quella cultura anglosassone, non è considerato idoneo a svolgere funzioni di governo di interessi collettivi.

La lettura dei diversi capitoli del libro, dall'analisi generale a quella di dettaglio, ben rende conto dei ripetuti interventi sui temi della programmazione negoziata.

L'indagine svolta, prima ancora che l'utilizzo della parola *distretto* in agricoltura, investe le forme distrettuali e i metodi distrettuali emersi all'interno della disciplina sulla programmazione negoziata, non a caso partendo dal Mezzogiorno, cioè dalle aree interessate da strumenti originali di sostegno in ragione della loro dichiarata debolezza strutturale.

Un altro dato, che emerge dall'analisi proposta nel volume, è il richiamo all'esperienza francese del *pays*.

Negli interventi di questa mattina è stata richiamata l'esperienza spagnola, ma anche quella francese è un'esperienza assai significativa, importante e certamente anteriore. C'è infatti un dato di straordinario interesse nell'esperienza francese sul *pays*: l'adozione di una legislazione sulla gestione del territorio rurale, che nel 2000 addirittura apre il testo del nuovo *Code Rural*.

In questi ultimi mesi abbiamo sentito parlare da più parti, anche in sede politica e governativa, della necessità di normative sull'uso dei suoli; i francesi, che spesso ci anticipano sui temi legati a un governo sostenibile ed equilibrato dello sviluppo, già dal secolo passato avevano chiara la necessità di adottare nuovi assetti e nuove gerarchie in tema di uso dei suoli agricoli.

Sicché questa legislazione francese del 2000, introdotta (non casualmente) nei primi articoli del *Code rural*, esprime la consapevolezza che la valorizzazione e la tutela della destinazione agricola dei suoli non sono altra cosa ri-

spetto alla generale normativa sull'agricoltura; non investono un oggetto che per sua natura appartiene all'urbanistica, ma esprimono l'esigenza di un uso del territorio coerente con le sue vocazioni produttive.

Seguo sempre con grande interesse gli interventi del professor Scaramuzzi sul Notiziario dell'Accademia dei Georgofili, e condivido appieno le sue considerazioni, lì ove, ancora di recente, ha sottolineato che *l'agricoltura è territorio* e l'agricoltura fa uso corretto del territorio secondo la logica che lo governa e la tecnica del tempo; sicché è antiscientifica e antistorica ogni pretesa che intenda vincolare per il futuro gli usi produttivi e agricoli del territorio alle tecniche del passato.

Tutto questo nella legislazione francese sui *pays* è presente fin dal 2000.

Avendo lavorato, sul finire del secolo passato, con il gruppo che ha elaborato i materiali che sarebbero stati parzialmente ripresi nei decreti di orientamento del 2001, posso dire che per la definizione di distretto rurale poi inserita all'interno del Decreto Legislativo n. 228 del 2001 ci eravamo ispirati proprio alla disciplina francese in materia di *pays*.

Sicché, la formula che oggi troviamo nell'art. 13 del decreto legislativo n. 228 del 2001 – formula che risponde, almeno sul piano della definizione giuridica, ad alcuni dei quesiti di questa mattina – largamente riprende la definizione di *pays* lì ove dispone che «si definiscono distretti rurali, i sistemi produttivi locali, caratterizzati identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali».

Ma c'è un ulteriore elemento importante, emerso questa mattina nell'intervento del presidente della Provincia di Grosseto, che opportunamente ha sottolineato: «In fondo la nostra esperienza è stata un'esperienza fondamentale: noi vendiamo Maremma, perché il nome Maremma è forte».

Il legislatore francese aveva colto anche questo profilo, e istituendo i *pays*, aveva istituito anche il *label du pays*, lo *stendardo* (come dicevamo nel gruppo di lavoro per i decreti di orientamento), o la *bandiera*, perché non si tratta di un semplice marchio: è qualcosa di più, è l'*elemento identitario del territorio*.

Si tratta allora di capire se e in che misura tutto questo si ritrovi nella legislazione più recente, statale e regionale.

Da qui l'indagine sul *contesto*, anzitutto regionale, anch'essa presente nel volume che oggi ci è stato presentato.

Su che cosa ci apre le porte questa parte del volume? Beh anzitutto sul *contesto regionale* e su un altro aspetto, strettamente connesso all'evoluzione del quadro disciplinare, che è abitualmente compreso sotto il nome di “*reti*”.

Anche in tema di *reti* c'è stata, specialmente in questi ultimi anni, una legislazione alluvionale e disordinata, pur se mossa da ottime intenzioni.

Ancora assai di recente, con un Decreto legge del dicembre 2012, si è consentito che il contratto di rete possa essere stipulato da più imprese, senza necessità di dar vita d un nuovo e distinto soggetto dotato di personalità giuridica.

Si torna dunque al tema della libertà delle forme, al riconoscimento per via legislativa di una possibilità di auto-organizzazione, con una serie di esiti analiticamente illustrati nel volume: di tipo fiscale, amministrativo, di programmazione contrattata su base territoriale e così via.

Questa mattina «Il Sole 24 Ore» riferiva alcuni dati numerici: sono già stati stipulati 523 contratti di rete, coinvolgendo 2803 imprese. Parliamo ovviamente di contratti di rete in generale, non soltanto nel settore agricolo, o meglio agroalimentare o agroindustriale, ma ne emerge evidente l'attenzione verso lo strumento del contratto, del negozio, dell'autorganizzazione.

Si tratta di interventi legislativi importanti, che si collegano a novità che vanno maturando sia sul piano europeo che sul piano nazionale.

Quanto al livello europeo, occorre riconoscere che l'attuale Parlamento Europeo ha giocato e sta giocando un ruolo significativo nell'esercizio dei nuovi poteri che il Trattato di Lisbona gli ha attribuito in materia di Politica Agricola Comune.

Sul piano nazionale occorre sottolineare due dati: uno del Legislatore del 2001, che ha introdotto una straordinaria novità nella definizione di impresa agricola, riconoscendo che l'impresa agricola può essere impresa agricola, anche se svolge soltanto una delle fasi della cura del ciclo biologico; l'altro del più recente legislatore sui contratti di rete e di distretto.

Una fase per sé sola non porta il prodotto sul mercato, ma il legislatore di orientamento del 2001 ha riconosciuto la rilevanza di un reticolo di relazioni, che sono anzitutto territorialmente e localmente stabilite, ma che sono anche di altro tipo, attraverso le quali si compie quell'intero ciclo produttivo agrario, che una volta era murato nei confini del fondo.

La definizione di impresa agricola del 2001 tiene conto del radicamento territoriale, ma libera l'impresa dai confini del fondo, e con ciò stesso costituisce il presupposto dei più recenti interventi sui *distretti* e sulle *reti* in agricoltura.

L'esperienza regionale è stata molto varia e Daniela Toccaceli nel volume ne dà atto, sottolineando che nello strumentario giuridico di cui oggi disponiamo, abbiamo questi nuovi strumenti contrattuali che possono essere usati con fantasia: le reti, le imprese di fase.

Che cosa sta accadendo sul piano comunitario? Non mi soffermo qui ad analizzare le novità del Regolamento sullo Sviluppo Rurale del 2005, che ha previsto partenariato e partecipazione necessaria dei soggetti locali in tutte le fasi di elaborazione, adozione, implementazione e controllo, dei piani di sviluppo rurale.

C'è stato un impegno innovativo del Legislatore comunitario dello Sviluppo Rurale, consapevole che non basta erogare risorse finanziarie, non basta neanche individuare gli assi, ma occorre intervenire direttamente sul procedimento e sui protagonisti dell'innovazione nelle zone rurali.

Queste considerazioni ci portano al legame sempre più stretto fra il nostro ordinamento e quello di fonte europea.

L'art. 117 della Costituzione ci dice che il legislatore nazionale e quello regionale devono rispettare i vincoli dell'ordinamento comunitario, dunque non solo i Trattati, ma più in generale i vincoli che derivano anche dal diritto comunitario derivato.

In questo ambito, nel quale – come ho anticipato – bisogna dar atto al Parlamento europeo dell'attento lavoro svolto, emerge con profili rilevanti l'ultimo recente Regolamento sul pacchetto qualità.

Il Regolamento sul pacchetto qualità non è una semplice consolidazione della normativa già esistente, ma contiene numerose novità.

Fra queste novità almeno due vanno ricordate in riferimento ai temi sin qui discussi.

Il Pacchetto qualità da una parte, consente che sui prodotti sia apposto, in aggiunta ai segni distintivi della qualità di eccezione, delle DOP e IGP, il segno del territorio; quindi, la *Maremma* già richiamata a questo punto può essere spesa insieme agli altri segni, può presentare unitariamente l'intero territorio.

È una novità importante: da più parti, anche in Italia, si pensava che non fosse consentito aggiungere un segno generale del territorio ai segni delle DOP e IGP, perché si riteneva che la logica di qualità fosse una logica di eccezione di singolo prodotto e non una logica di territorio, per cui poteva essere tutelata la castagna del monte tale o il radicchio di tal altro, ma non l'intero territorio complessivamente inteso.

È una novità significativa, che non era presente nel testo originale della proposta della Commissione, ma che è stata introdotta dal Parlamento europeo durante la discussione, a conferma del ruolo del Parlamento dell'attenzione alla dimensione anche locale, territoriale, e dunque *distrettuale* della qualità.

Ma c'è un secondo dato di novità nel Pacchetto Qualità. Faccio qui riferi-

mento all'art. 55, anch'esso introdotto dal Parlamento europeo, che prevede che entro il 4 gennaio 2014 la Commissione presenti una relazione al Parlamento Europea e al Consiglio, sull'opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativa all'agricoltura locale e alla vendita diretta, al fine di assistere i produttori nella commercializzazione dei loro prodotti e delle loro carni.

Che cosa è questa disposizione se non un altro modo di parlare di territorio, di *distretto*, di relazioni tra imprese. Il segno distintivo non è più della singola impresa, azienda o prodotto, ma è un segno distintivo dell'intero territorio.

Mi sembra, per concludere, che su molti versanti, nazionali, regionali ed europei, stiano venendo forti sollecitazioni al cambiamento e all'*innovazione istituzionale in agricoltura*, e che la lettura dei contributi e dei materiali che nel volume sono raccolti potrà fornirci utilissimi strumenti di lavoro.

Quindi, ancora grazie per questo lavoro, Daniela.