

## **4. Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo locale: elementi di sviluppo rurale nella pianificazione strategica della Puglia**

Angelo Belliggiano

### **1. Introduzione**

Nella complessità dello scenario economico contemporaneo, caratterizzato da profonde connessioni intersettoriali, i territori rurali appaiono come il risultato di multiformi e complessi processi di mutamento, in cui una lettura in chiave meramente agricola non è più sufficiente [Montresor, 2002 p. 117]. Tuttavia, tale prospettiva resta indispensabile per valutare in che misura lo spazio rurale riuscirà a rispondere ad una domanda sociale “di agricoltura” in continua evoluzione, fortemente articolata e connessa alla poliedrica natura della medesima. Se l'attività agricola, infatti, viene sovente ricondotta (semplicisticamente) alla produzione delle tradizionali quattro “F” (*Food, Feed, Fiber e Fuel*), al territorio rurale, nel quale la stessa assume una posizione centrale ma ormai economicamente residuale, vengono riconosciute nuove funzioni, oltre a quelle ambientali più strettamente congiunte (riduzione dell'inquinamento urbano), come quelle residenziali, culturali, turistiche e paesaggistiche. Non va trascurato, altresì, l'importante contributo che le aree rurali hanno portato al recente sviluppo industriale del Paese, considerato che il fenomeno dei distretti è fortemente radicato nelle tradizioni socio-economiche e culturali delle stesse [Sotte, 2008, p.6].

Recentemente, all'accezione di “arretrato” e/o “tradizionale” si è sostituita una definizione più positiva di ruralità, corrispondente alla potenzialità intrinseca delle aree rurali (e del settore agricolo) di generare sviluppo sociale ed economico. Questo è accaduto, in particolare, nei territori che hanno conservato una specifica caratterizzazione del paesaggio e dell'ambiente e hanno mantenuto una considerevole vitalità sociale. Tali prerogative incrociate con i nuovi stili di vita e di consumo hanno dato luogo al cosiddetto sviluppo rurale “di qualità” [Belletti e Marscotti, 2007, p. 17], ovvero, ad una fitta rete di relazioni tra beni, servizi (in particolare, alimenti e turismo), ambiente e paesaggio.

Nella prospettiva comunitaria (della Politica Agricola Comunitaria o PAC) si è assistito ad un progressivo trasferimento di competenze ai soggetti locali, riconoscendo ai medesimi una più ampia autonomia nella definizione degli obiettivi e nella gestione degli interventi. Negli ultimi anni sono state avviate misure di sviluppo locale integrato, che, tuttavia, hanno avuto un impatto molto limitato all'interno dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

Nella prospettiva nazionale, invece, il DLeg. 228/01, prevedendo l'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari di qualità, ha riaperto il dibattito sugli strumenti istituzionali idonei a rendere effettivi i principi della concertazione e dello sviluppo endogeno, rinviando alle istituzioni regionali una questione di non facile soluzione come il riconoscimento dei medesimi [Montresor, Pecci, 2005].

La nuova articolazione delle politiche di sviluppo locale su diversi livelli (verticali e orizzontali), il coinvolgimento di un maggior numero di attori rispetto al passato, il ricorso a nuovi strumenti e a nuovi approcci non più caratterizzati dal mero trasferimento di aiuti puntiformi (alle aziende agricole), ma condizionati dall'applicazione di procedure di

selezione articolate all'interno di programmi di ampia portata, ha reso il governo delle politiche pubbliche per l'agricoltura molto più complesso.

Queste condizioni hanno indotto ad una spinta differenziazione locale delle risposte, tracciando molteplici sentieri di sviluppo rurale, ma soprattutto, generando una maggiore richiesta di partecipazione e di autonomia delle collettività e una progressiva deresponsabilizzazione delle istituzioni centrali [Belletti e Marescotti, 2007, p. 19].

Tali elementi sono individuabili nel Documento Strategico Regionale (DSR) della Puglia, che riconosce al sistema rurale diverse potenzialità per lo sviluppo locale, suggerendo, per il medesimo, un approccio strategico specifico [Regione Puglia, 2006, p.14992], anche al fine di sfruttare in maniera più efficace i fondi comunitari relativi alla programmazione 2007-2013, in virtù della riduzione di risorse prevista per il futuro.

Nella pianificazione strategica delle aree vaste scaturita dal DSR, il ruolo affidato alla ruralità è stato di conseguenza tutt'altro che secondario, tuttavia, le modalità con cui la stessa è stata declinata sono apparse, sovente, vacue o conflittuali, oscillanti tra (ri)proposte di politiche settoriali e ipotesi più o meno concrete di sviluppo locale integrato.

Al fine di chiarire il ruolo dell'agricoltura e della ruralità nei processi di sviluppo locale, la prima parte del presente contributo proporrà, pur senza rivendicare requisiti di esaustività, una discussione dei principali modelli di riferimento per le politiche di sviluppo rurale (paragrafo 2), del significato e del ruolo che la multifunzionalità assume o può assumere nelle stesse (paragrafo 3), nonché, delle opportunità e dei possibili equivoci connessi all'approccio distrettuale (paragrafo 4).

In riferimento al primo aspetto, ragionando sull'evoluzione concettuale dello sviluppo rurale, si porrà in evidenza l'uso strumentale che sovente la politica ha fatto di esso, per mascherare la reiterazione di interventi di natura pressoché settoriale. In riferimento al secondo aspetto verranno sottolineate le ambiguità generate dall'assenza di una definizione univoca di multifunzionalità, la cui retorica pervade sovente le (presunte) strategie di sopravvivenza aziendale riservate all'agricoltura più marginale. In riferimento al terzo aspetto, l'accento verrà posto sulle differenze contenute nelle due nuove fattispecie distrettuali introdotte dal DLeg. 228/01, osservando come la mancanza di una normativa regionale per il relativo riconoscimento, limiti significativamente le potenzialità di catalizzare lo sviluppo da parte delle stesse.

La seconda parte del contributo (paragrafo 5), invece, attraverso una lettura finalizzata dei documenti disponibili nei siti internet delle aree vaste (visitati tra il 13 e il 27 luglio 2009), mira a sistematizzare gli elementi più rilevanti in tema di agricoltura e di sviluppo rurale contenuti in essi, al fine di verificare, al di là della retorica, quale ruolo sia stato effettivamente assegnato ai medesimi. Tale analisi permetterà di osservare, inoltre, che le strategie tracciate nei piani, pur risultanti da un articolato processo di analisi delle risorse endogene e da un considerevole sforzo partecipativo, rappresentano in realtà, almeno nella prospettiva dello sviluppo rurale, l'espressione di condizionalità imposte dall'esterno.

## **2. Aspetti evolutivi delle politiche di sviluppo rurale**

La nozione di sviluppo rurale è tutt'altro che univoca e, sovente, viene recepita come mera conseguenza delle moderne politiche settoriali e/o coincidente con quella di sviluppo agricolo. A quest'ultimo riguardo Marengo [2007], pur ammettendo l'interrelazione tra sviluppo rurale e sviluppo agricolo, fa notare che la netta differenziazione dei due concetti è indispensabile «[...] *in quanto solo rispettandola ci si rende conto del perché si possono verificare fenomeni di contrasto tra essi*» [Marengo, 2007, p. 434]<sup>1</sup>. Se un processo di

---

<sup>1</sup> Nel caso dello sviluppo agricolo il sotto-insieme di riferimento è rappresentato dalle imprese agricole, dunque, la crescita del valore aggiunto della produzione, sottesa al concetto di sviluppo, va collegata alle unità di lavoro impiegate. Pertanto, una dinamica positiva dello stesso è compatibile (o è

sviluppo rurale non può far leva esclusivamente (o in modo preponderante) sullo sviluppo dell'agricoltura, la permanenza in molte regioni di significative quote di occupati in tale settore, impedisce di poter considerare uno sviluppo rurale indipendente dallo sviluppo agricolo. L'agricoltura può stimolare, infatti, processi di sviluppo virtuosi nelle aree rurali, se fortemente integrata con l'economia e la società del sistema locale, generando effetti positivi sulla competitività territoriale, sulla coesione sociale e sull'ecosistema locale [Mantino, 2008, p.19].

I confini delle politiche di sviluppo rurale, pertanto, vengono continuamente messi in discussione, ponendo il problema del «*grado di parentela*» [De Filippis, Storti, 2002, p. 44] accettabile tra politiche agrarie e politiche di sviluppo rurale.

La nozione di ruralità ha assunto connotazioni differenti in relazione alle specifiche prospettive di analisi con cui è stato classificato lo spazio economico. Sebbene molti riconducano ancora lo spazio rurale all'area più marginale e svantaggiata di un territorio, ovvero, ne attribuiscono solo un significato residuale rispetto allo spazio urbano, esso può essere più concretamente definito come una specifica configurazione territoriale, risultante da complesse trasformazioni demografiche, sociali e del lavoro, conseguenti all'integrazione tra agricoltura e altre attività economiche (artigianato, turismo, piccola impresa manifatturiera) [Storti, 2000, pp. 13-21]. La molteplicità delle configurazioni assunte dall'agricoltura, nonché la relativa funzione economica nel territorio, ha plasmato gli approcci di analisi allo sviluppo rurale che negli ultimi sessant'anni si sono succeduti [Scarano, 2000] e che, in estrema sintesi, potrebbero essere ricondotti a tre possibili modelli [Montresor, 2002, p. 121]:

1. il modello dell'economia spaziale, in cui il territorio rurale, essendo il risultato dei vincoli esistenti rispetto alle forme di aggregazione tipiche della aree centrali, è incapace di sviluppo endogeno e dipende dalla traiettoria di crescita "imposta" dagli ambiti urbani;

2. il modello territoriale, che, abbandonando il legame agricoltura-ruralità e la dicotomia urbano-rurale dell'approccio spaziale, pone l'accento sulla diversificazione economica del territorio, contraddistinto da economie locali competitive e non gerarchiche. Il modello di sviluppo in questo caso è tipicamente endogeno, caratterizzato da un supposto potenziale di crescita del territorio in attesa di essere scoperto e valorizzato;

3. il modello delle reti, che ammette relazioni tra forze interne (specifiche dei singoli contesti socio-economici) ed esterne (che interpretano i processi di crescente globalizzazione) nello sviluppo territoriale.

Nel primo modello, che può essere considerato primigenio e definibile altrimenti come modello della «*ruralità agraria*» [Sotte, 2006a p. 62, Sotte 2008, p. 8], l'aggettivo rurale presenta un'accezione negativa e corrisponde ad espressioni di marginalità, svantaggio e dipendenza.

Alle aree rurali nelle dinamiche dello sviluppo economico è assegnato un duplice ruolo passivo, quello di assicurare quantità sufficienti di cibo necessarie ad una popolazione in aumento e quello di contribuire allo sviluppo dell'industria, con un'offerta a basso costo di forza lavoro. In corrispondenza di tale fase evolutiva, pertanto, lo sviluppo rurale è dipendente dallo sviluppo agricolo e giustifica l'intervento settoriale, come quello profuso

---

accompagnata) con una riduzione dell'occupazione agricola. Nel caso dello sviluppo rurale invece, il sotto-insieme di riferimento è costituito dalle imprese e/o dalle famiglie residenti nei territori riconosciuti come "rurali". La crescita in questo caso va collegata a quella del valore aggiunto per unità di lavoro o al reddito pro-capite dei residenti. Pertanto, lo sviluppo rurale è un processo incompatibile con la riduzione dell'occupazione e/o della popolazione residente, ovvero, con fenomeni di esodo [Marenco, 2007].

nella prima fase della PAC. Lo sviluppo delle aree rurali, dunque, risultando una questione pressoché settoriale, mostra scarsa influenza sul resto dell'economia e della società.

Il secondo modello, riconducibile a quello della «*ruralità industriale*» [Sotte, 2006a, p. 65, Sotte, 2008, p. 11] , nasce con il declino dell'agricoltura (in termini di reddito e di occupati) in molte aree rurali. In queste, caratterizzate negli anni '70-'80 da uno sviluppo di tipo distrettuale, all'agricoltura viene riservato ancora una volta un ruolo solo passivo, destinato oltre che a contribuire alla stabilità economica e sociale, anche a trasferire forza lavoro, capitale, terra e capacità imprenditoriali verso le attività industriali anche di tipo agro-alimentare (organizzate in piccola scala e in modo diffuso sul territorio). Tale travaso di risorse è stato assecondato da politiche (comunitarie) industrialiste per il settore agricolo (politica dei prezzi e ammodernamento delle aziende), finalizzate alla specializzazione, standardizzazione e intensificazione dei processi di produzione (“sviluppo agricolo”).

Lo sviluppo rurale basato sul paradigma distrettuale, pertanto, pur riconoscendo le molteplici connotazioni positive (superamento della marginalizzazione, fattori endogeni e opportunità esogene di sviluppo) sostenute da un'ampia letteratura riconducibile al lavoro fondamentale di Becattini [1979], comporta alcune considerazioni di segno negativo, quali:

- l'assenza di una politica responsabile per il territorio “complessivo”, capace di compensare uno sviluppo poco equilibrato e guidato esclusivamente dal mercato. La conseguenza è la perdita di qualità ambientali, paesaggistiche e storico-culturali del territorio, che, nel lungo periodo, rendono fragili e vulnerabili quelle aree che, per le mutate condizioni di scenario, hanno arrestato o hanno fallito il processo di sviluppo autosostenuto,

- un nuovo dualismo, caratterizzato in questo caso dall'abbandono dell'agricoltura (“sacrificata” sull'altare del modello vincente dei distretti industriali) e dalla migrazione dai centri minori verso i poli motore dello sviluppo locale, presso i quali sono stati progressivamente riallocati gran parte dei servizi pubblici (scuole, ospedali, servizi amministrativi), con ulteriore indebolimento delle aree periferiche (della “periferia”).

Il terzo modello, riconducibile all'approccio «*neo-endogeno*» di Lowe [2006 p. 362], sembra cogliere meglio le realtà e le opportunità dello sviluppo (“rurale”) nell'Europa contemporanea. In questo caso, infatti, si tende a considerare maggiormente dipendenti dall'aiuto esterno le aree marginali con deboli basi demografiche ed economiche. In tal caso, pertanto, ogni progetto di sviluppo del territorio dovrà coniugare risorse endogene ed esogene, in un processo di integrazione nel quale il livello locale dovrà interagire necessariamente con quello extra-locale. In tale modello assumono rilevanza nuovi attori, definiti appunto neo-endogeni, che possono stimolare lo sviluppo agendo da un livello intermedio (GAL o altri partenariati locali come le stesse Aree vaste) o dall'alto (imprese nazionali e internazionali, alleanze trans-locali, agenzie pubbliche, etc.), piuttosto che dall'interno stesso dell'area. Il punto fondamentale è la creazione di reti “dense” capaci di assicurare coesione locale (con conseguenti economie transazionali e formazione di capitale territoriale), nonché, “connessioni strategiche extra-locali” per ottenere il migliore posizionamento politico, economico e simbolico del territorio.

I tre modelli di sviluppo rurale illustrati, tuttavia, non considerano le nuove funzioni che più recentemente la società tende ad attribuire alle aree rurali, inerenti alla conservazione e alla tutela dell'ambiente, nonché, alla sicurezza e alla qualità alimentare, evocando un nuovo scenario che Sotte [2006a, p.70, 2008, p. 16] definisce della «*ruralità post-industriale*». Tale atteggiamento della società si desume tanto dalla maggiore preferenza accordata a beni o servizi caratterizzati da specifici attributi (DOP, IGP, BIO, agriturismo, turismo rurale, etc.), quanto da pressanti istanze di intervento pubblico in difesa di beni collettivi (biodiversità, paesaggio, benessere animale, etc.).

Nell'ambito di tale modello di ruralità l'agricoltura si riappropria di un ruolo rilevante nei processi di sviluppo, perdendo il carattere di accessorietà rispetto alle attività manifatturiere e di servizio. In tale contesto, inoltre, è possibile interpretare meglio l'«anomalia» della vitalità economica delle piccole imprese familiari [Marenco, 2007, p.435] rispetto al modello

“sviluppista” dell’agricoltura industriale. Tale anomalia è riconducibile alla considerazione delle attitudini “multifunzionali” delle imprese agricole, da cui emerge il cosiddetto “nuovo paradigma dello sviluppo rurale” [Van der Ploeg, 2006], nel quale lo sviluppo rurale viene considerato come un processo autonomo di transizione, ancora *in fieri*, plasmato dagli stessi attori, indipendente dalla retorica politica, ma bisognoso di regole.

Come ogni altro processo di transizione, anche lo sviluppo rurale, presenta un’ampia gamma di dimensioni (ecologica, economica, tecnologica, culturale, politica, amministrativa), tuttavia, rileva Van der Ploeg [2006, p. 344], nello stadio attuale di sviluppo «*ciò che avviene in una dimensione non è riflesso e consolidato in altre dimensioni correlate*», tanto da poter considerare lo sviluppo rurale come un processo che pur essendo finalizzato alla soluzione di problemi è causa esso stesso di nuovi problemi. L’assenza di coordinamento tra i diversi livelli e i diversi attori coinvolti, infatti, piuttosto che generare sinergie, sovente, è causa di rallentamenti o di regressioni.

Lo sviluppo rurale, fa notare sempre Van der Ploeg [2006, p. 344], «*implica conflitto*», tra posizioni che considerano tale processo come un’opportunità per rivitalizzare e trasformare l’agricoltura e quelle che, invece, ne tentano l’«*espropriazione*», ovvero, spingendo verso un’ulteriore modernizzazione, ne aumentano la subordinazione a monte e/o a valle. Lo sviluppo rurale, infatti, scaturisce proprio dal fallimento dell’approccio modernizzatore dell’agricoltura che, come è noto, ha per conseguenza la riduzione degli utili delle imprese e quindi spinge alla ricerca di nuovi prodotti, nuovi servizi e (per) nuovi mercati, preconizzando la risposta strategica della “multifunzionalità”, su cui si ritornerà con maggiore dettaglio nel paragrafo successivo.

La politica di sviluppo rurale è un’etichetta che tuttora nasconde interventi di carattere settoriale, conseguenti alla ricerca di soluzioni che, nella consapevolezza del fallimento del vecchio paradigma della PAC (sostegno accoppiato), pur dirottando risorse crescenti dai mercati agricoli (I pilastro) allo sviluppo del territorio (II pilastro), continua a privilegiare la funzione primaria dell’agricoltura (commodity output) accettando le istanze lobbistiche dei soggetti che svolgono il ruolo di intermediari tra pubblica amministrazione e potenziali beneficiari.

Sebbene i prodromi di una politica di sviluppo rurale si rinvergono già nei principi del Trattato di Roma<sup>2</sup> e trovino successivamente conferma nell’Atto Unico<sup>3</sup>, l’introduzione di misure esplicitamente rivolte allo sviluppo rurale sono presenti solo nel Regolamento CEE 2052/88. In esso coerentemente al documento “Il futuro del mondo rurale” (Com (88) 501 def.) in cui la Commissione tracciava le “linee di fondo” di una nuova politica di sviluppo rurale fondata su una logica territoriale<sup>4</sup>, all’Art.3 punto 3, comma d) si indicava la necessità

---

<sup>2</sup> «[...] assicurare lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite».

<sup>3</sup> L’art.23 recita «[...] la Comunità mira a ridurre il divario ed il ritardo delle regioni meno favorite [...] con l’azione che essa svolge attraverso Fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, sezione orientamento, Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti».

<sup>4</sup> Partendo dall’individuazione di tre “problemi tipo” alla cui soluzione veniva affidato il futuro del mondo rurale, furono associate dalla Commissione, altrettante strategie specifiche. I problemi tipo furono individuati nella “pressione dell’evoluzione moderna”, nel “declino rurale” e nello “spopolamento e nell’abbandono di alcune terre”. Il primo problema riconducibile agli interessi concorrenti nell’uso del suolo delle aree (rurali) prossime ai grandi centri urbani e alle zone costiere, ha come conseguenza la trasformazione del paesaggio, la maggiore fragilità ecologica del territorio, l’elevato impatto antropico (stagionale) dovuto al turismo. Il secondo è un problema di velocità di sviluppo e di diversificazione economica. Il terzo problema, invece, che riguarda maggiormente le zone più marginali (svantaggiate o di montagna), si caratterizza per il significativo spopolamento e per le limitate potenzialità di diversificazione economica. Le strategie individuate dalla Commissione furono, rispettivamente, i) il riassetto del territorio al fine di consentire la massima valorizzazione

di «contribuire allo sviluppo del tessuto sociale delle zone rurali, alla difesa dell'ambiente ed al mantenimento dello spazio rurale (che include la difesa delle risorse naturali dell'agricoltura) nonché alla compensazione degli effetti negativi degli svantaggi naturali sull'agricoltura». Tale orientamento trovò subito un'applicazione più sostanziale con l'avvio dei Programmi di Iniziativa Comunitaria LEADER, destinati a supportare le iniziative di partenariato finalizzate allo sviluppo integrato delle aree rurali della Comunità.

Solo negli anni novanta, tuttavia, la politica di sviluppo rurale ha acquistato maggiore rilevanza nell'ambito della PAC, probabilmente per giustificare la sua stessa sopravvivenza. Il momento più solenne rimane la Conferenza di Cork, in cui vennero enunciati i principi della nuova politica europea di sviluppo rurale e si fissarono gli obiettivi programmatici, fondati su alcune parole chiave quali: "sostenibilità", "approccio multidisciplinare", "scala locale", "diversificazione", "decentramento" (dell'azione politica e approccio bottom-up), "semplificazione" (legislativa e programmatica).

Con Agenda 2000 [Commissione europea, 1997] si procede alla definitiva istituzionalizzazione della politica di sviluppo rurale (II pilastro) con una forte enfaticizzazione della medesima, tanto sul piano economico, sociale, ambientale e culturale, quanto sulla possibilità della stessa di integrare e accompagnare il profondo processo di riforma della PAC, avviato già nel 1992 (con la cosiddetta Riforma Mac Sharry) e consolidato solo con la riforma Fischler del 2003.

In seguito alla riforma della politica strutturale del 1999, una specifica programmazione per lo sviluppo rurale fu prevista dal Reg. (CE) 1257/99 ("Sostegno allo sviluppo rurale da parte del FEOGA-Garanzia"), che rappresentò, dunque, il quadro normativo di riferimento per la programmazione delle politiche di sviluppo rurale nel periodo 2000-2006. Tale regolamento pur rappresentando un utile strumento di riordino sul piano formale, non introdusse sostanziali innovazioni, conservando una significativa impostazione settoriale (da cui discendeva), caratterizzata dalla reiterazione di approcci tradizionali di politica per le strutture agricole (modernizzazione e turn-over aziendale, formazione, indennità compensative per le zone svantaggiate, concentrazione e trasformazione dell'offerta) piuttosto che dall'introduzione di nuovi modelli di sviluppo integrato del territorio "rurale" [De Filippis, Storti, 2002, p. 57-60]

Il Reg. 1698/05 conferisce continuità al processo di razionalizzazione osservato nel precedente periodo di programmazione e, insieme al Reg. 1974/06, costituisce il riferimento normativo per la programmazione dello sviluppo rurale nel periodo 2007-2013.

Le principali novità introdotte da tale regolamento, oltre alla semplificazione finanziaria e procedurale (fondo unico, programmazione unica, controllo unico) e al rafforzamento del partenariato (concertazione tra gli stakeholders), consistono nell'approccio strategico (scelte concretamente differenziate nei territori), nell'integrazione (delle misure stesse del PSR e del PSR con gli altri programmi comunitari) e nella valorizzazione delle reti rurali (circolazione delle *best practices* e del *know-how*).

Le misure e gli strumenti previsti dalla nuova fase di programmazione sono molteplici ma possono essere ricondotti a quattro categorie [Fugaro, 2008]: misure a premio, misure di investimento strutturale, misure di diversificazione e misure orizzontali.

Mentre le prime provvedono al "pagamento" di un comportamento virtuoso dell'azienda (fonte di esternalità positive), le seconde costituiscono tradizionali misure di intervento settoriale, miranti alla modernizzazione dell'agricoltura. Tali misure non solo appaiono inadeguate all'obiettivo stesso dello sviluppo rurale, ma prevalgono sulle altre, in particolare su quelle della "diversificazione" delle fonti di reddito dell'impresa agricola, manifestando

---

della domanda di aree verdi; ii) la rivitalizzazione e l'integrazione del tessuto socioeconomico, privilegiando la valorizzazione del potenziale endogeno; e, infine, iii) la limitazione dello spopolamento attraverso l'incentivazione di un'agricoltura estensiva e di qualità, dell'artigianato e della piccola industria esistente, nonché, la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale finalizzata ad un graduale sviluppo del turismo.

un atteggiamento colpevolmente miope delle Autorità di programmazione, che hanno preferito non disperdere fondi “agricoli” fuori dal settore [Fugaro, 2008, p.16]. Le misure orizzontali, infine, sono state finalizzate alla informazione, formazione e consulenza delle imprese per il miglioramento della gestione e delle performance delle aziende.

Recentemente l’Health Check della PAC ha aumentato il grado di modulazione obbligatorio, ovvero, il trasferimento di risorse dal I al II pilastro, ampliando il raggio d’azione delle politiche di sviluppo rurale con il rafforzamento di linee di azione specifiche nell’ambito delle cosiddette nuove sfide<sup>5</sup> [Inea, 2009]. Tuttavia, l’enfasi posta su queste ultime prelude ad una utilizzazione vincolata delle risorse aggiuntive, portando inesorabilmente ad un nuovo irrigidimento della politica di sviluppo rurale.

### 3. Il tema della multifunzionalità nello sviluppo rurale

L’idea che l’agricoltura possa svolgere funzioni diverse ed ulteriori da quelle riconosciute come di sua stretta pertinenza è andata sempre più consolidandosi negli ultimi anni, assumendo, tuttavia, una connotazione di carattere prevalentemente politico. L’approccio normativo al problema, infatti, è prevalso su quello positivo [Idda, Furesi e Pulina, 2005, p.197], con la conseguenza di trascurare il discernimento delle funzioni che richiedono (o richiederebbero) un intervento pubblico da quelle normalmente remunerate dal mercato. Su tale ambiguità ha pesato l’assenza di una definizione univoca della multifunzionalità<sup>6</sup> il cui riferimento fondamentale continua ad essere la *working definition* dell’OECD [2001, p.13]. Secondo tale definizione gli elementi chiave della multifunzionalità dell’agricoltura consistono, tanto nell’esistenza di una produzione congiunta di *commodity* e di *non-commodity output*, quanto nell’assenza di mercati (o di mercati efficienti) in grado di remunerare la seconda categoria di output quando si manifestino come esternalità o come beni pubblici [Idda et al., 2005 p.198 Henke e Salvioni, 2008, p. 14 , Alfano e Cersosimo, 2009 p. 14].

I *non-commodity output*, considerati da taluni i risultati delle funzioni secondarie dell’agricoltura, possono essere ricondotti a quattro diverse categorie: la tutela ambientale, lo sviluppo rurale, la sicurezza alimentare e il benessere animale<sup>7</sup>.

Il rapporto tra l’attività agricola e la tutela dell’ambiente è abbastanza controverso e subordinato al grado di intensità produttiva. Si intuisce, infatti, che all’elevata produttività dell’agricoltura (agricoltura intensiva) corrispondano di norma esternalità di segno negativo, mentre, il mantenimento di una pratica agricola sganciata dalla produzione tende a conseguire benefici sociali (difesa idrogeologica, conservazione del paesaggio).

La seconda categoria, quella dello sviluppo rurale, è strettamente concatenata alla precedente. Così che, se da un lato l’agricoltura tende a perdere nelle aree rurali il ruolo di

---

<sup>5</sup> “Adattamento ai cambiamenti climatici”; “migliore gestione delle risorse idriche”; “energie rinnovabili”; “tutela della biodiversità”, a cui si sono aggiunte “la ristrutturazione del settore lattiero-caseario dopo lo smantellamento delle quote latte” e “l’innovazione”.

<sup>6</sup> Henke e Salvioni [2008, p.15] sottolineano come in letteratura sia frequente l’utilizzazione equivalente dei termini “multifunzionalità”, “diversificazione” e “pluriattività”. Gli stessi Autori fanno notare che sebbene esistano delle sovrapposizioni nelle rispettive definizioni, tali termini si riferiscono a unità di analisi differenti (azienda agricola; impresa rurale; azienda familiare) e a fenomeni distinti (produzioni agricole e non-market output; produzioni agricole e/o produzioni non agricole; reddito aziendale e reddito extraziendale).

<sup>7</sup> Tale classificazione corrisponde sostanzialmente a quella più recente proposta da Van Huylenbroeck G. et al. [2007, p. 7] che distingue tra «funzioni verdi» (paesaggio, biodiversità e benessere animale), «servizi blu» (gestione delle acque e produzione energia eolica), «servizi gialli» (sviluppo rurale) e «funzioni bianche» (sicurezza alimentare) dell’agricoltura. Tale classificazione pone una particolare enfasi sulla gestione delle acque e introduce esplicitamente l’energia eolica tra le esternalità dell’agricoltura.

settore economicamente prevalente, a causa della diminuzione di addetti connessa allo sviluppo (agricolo), dall'altro, essa mantiene una solida centralità economica attraverso la riorganizzazione e l'integrazione delle risorse ridondanti con gli altri settori produttivi. Tale riorganizzazione si sostanzia, sovente, nello sviluppo dell'industria agroalimentare di qualità e nell'agriturismo. Tali attività, a loro volta, oltre a favorire la permanenza della popolazione nelle aree rurali, inducono alla trasformazione dell'agricoltura, che dunque rimane vitale, promuovendo la estensivizzazione degli ordinamenti produttivi (produzioni biologiche e/o reintroduzione di varietà autoctone) e innescando un processo virtuoso che combina secondo una stretta complementarità le due categorie sin qui esaminate.

La terza categoria, quella della sicurezza alimentare, presenta una doppia accezione, quella di garantire la disponibilità e l'accessibilità al cibo e quella, molto più attuale nei sistemi economici evoluti e globalizzati, di sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. Riguardo a quest'ultimo aspetto va osservata la possibilità di "riavvicinare" il consumatore ai luoghi della produzione, attraverso l'etichettatura di beni alimentari qualificati, prodotti in conformità ad un protocollo prestabilito, che certifica l'autenticità della provenienza ed il rispetto delle tradizioni locali. Anche in questo caso si coglie la sinergia tra questa e le funzioni "altre" già illustrate.

Alla doppia accezione di sicurezza alimentare è collegata, infine, la quarta categoria di funzioni secondarie dell'agricoltura, quella del benessere animale. La società valuta, infatti, in senso positivo l'agricoltura che adotti, indipendentemente dall'intensità di produzione, metodi di produzione zootecnica capaci di agire favorevolmente sul benessere animale (ampiezza e ventilazione dei ricoveri, spazi di libero moto o pascolamento, modalità e tipo di alimentazione, sistemi di trasporto e di macellazione).

In ambito comunitario l'attenzione per la multifunzionalità emerse già nel 1988, quando, nella Comunicazione "Il futuro del mondo rurale", la Commissione evocò tale concetto<sup>8</sup> riconducendo la nozione di spazio rurale ad un «[...]tessuto economico e sociale, comprendente un insieme di attività alquanto diverse» che «[...] assolve funzioni vitali per tutta la società. Zona intermedia di rigenerazione, lo spazio rurale è indispensabile all'equilibrio ecologico e tende sempre più a diventare un luogo privilegiato di riposo e di svago» [Commissione Europea, 1988, p.5]. Con tale documento la Commissione europea, pur in assenza di una formalizzazione compiuta della multifunzionalità<sup>9</sup>, richiama l'attenzione sull'opportunità di promuovere nuove politiche comunitarie orientate verso un modello di impresa agricola, diversificata e multifunzionale [Alfano, Cersosimo, 2009, 18].

Più recentemente, invece, l'enfasi posta sull'intensità del nesso di congiunzione tra attività agricola e funzioni secondarie della medesima è apparsa strumentale alla prosecuzione del sostegno pubblico al settore, considerato che solo la presenza di legami forti tra queste la poteva giustificare [Alfano, Cersosimo, 2009, p.14]. Minore rilevanza, invece, è stata assegnata alla domanda effettiva delle funzioni secondarie possedute dall'agricoltura. Come fanno notare Idda et al. [2005 p.198], le funzioni sociali dell'agricoltura non sono definite a priori ma vengono decise, sia attraverso una domanda esplicita di produzioni ecologicamente compatibili (agricoltura biologica) o di qualità (prodotti sicuri), sia attraverso richieste meno circostanziate o ancora latenti, come il possibile contributo allo sviluppo rurale o alla tutela della biodiversità.

In entrambi i casi le aziende agricole agendo secondo principi di razionalità economica (incentivo pubblico o *premium price* della componente non commerciale), adottano

---

<sup>8</sup> Pur se una legittimazione definitiva viene ottenuta molto più tardi all'interno del dibattito attorno ad Agenda 2000 [Henke, Salvioni, 2008, p.13], in cui la multifunzionalità viene considerata come un elemento specifico del modello di agricoltura europeo.

<sup>9</sup> La prima formalizzazione del concetto di multifunzionalità dell'agricoltura viene ricondotta, infatti, all'Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992 [Van Huylenbroeck G. et al., 2007 p.6, Alfano e Cersosimo, 2009, p. 13].



consapevolmente strategie produttive finalizzate alla multifunzionalità [Henke, Salvioni, 2008, p.16]. Non si può escludere, tuttavia, che le stesse esternalità possano derivare incidentalmente da fisiologici processi di riposizionamento orientati alla diversificazione delle produzioni aziendali (agriturismo, trasformazione agroalimentare, vendita diretta, biologico). Ma anche in tal caso, essendo le finalità del riposizionamento riconducibili alla realizzazione di economie di scopo, imposte da vincoli competitivi conseguenti alla globalizzazione dei mercati o sollecitate da politiche di sviluppo rurale, la multifunzionalità appare una precisa scelta economica, che accetta il rischio di investimenti molto specifici e non recuperabili (certificazione, pubblicità, formazione, etc.). In virtù di tali considerazioni, dunque, la multifunzionalità non può essere interpretata, come spesso accade, una strategia di sopravvivenza riservata esclusivamente ad aziende marginali, piccole o part-time.

Tale consapevole processo di trasformazione dell'impresa agricola può seguire, secondo Van der Ploeg [2002], tre possibili direzioni: l'approfondimento («*deepening*») della produzione, l'allargamento («*broadening*») delle funzioni o il riposizionamento («*regrounding*») della stessa attraverso l'utilizzo delle risorse aziendali [Sotte 2006b, Henke, Salvioni, 2008 p.23, Finocchio, 2007, p.614 Alfano, Cersosimo, 2009, p.15].

La dinamica sottesa alla prima direzione consiste nell'innovazione di prodotto o di processo dell'agricoltura tradizionale, che si sostanzia, sovente, con l'integrazione, a monte e/o a valle, dell'impresa agricola [Sotte, 2006b]<sup>10</sup>. La dinamica sottesa alla seconda direzione riguarda, invece, la capacità di sfruttamento da parte dell'agricoltura delle potenzialità offerte ad un nuovo ordine di bisogni del mercato (servizi tecnici, turismo, residenzialità e cultura)<sup>11</sup>. Infine, la dinamica sottesa alla terza direzione riguarda l'integrazione rurale ed il miglioramento della qualità della vita. Il riposizionamento, in altri termini, offre occasioni di impiego diverse ai fattori della produzione (soprattutto al lavoro), quindi, opportunità integrative di reddito per la famiglia contadina<sup>12</sup>.

Va osservato, inoltre, che la multifunzionalità non è un valore assoluto ma relativo ed è una prerogativa dell'agricoltura: «*all'atto del riconoscimento sociale della molteplicità di ruoli in capo all'agricoltura infatti è implicitamente ammesso che questi non possano essere assolti in modo migliore o più conveniente da altre branche dell'economia*» [Idda, et al, 2005, p.200].

Va osservato, inoltre, che la distinzione tra *commodity output* (le "4F") e *non-commodity output* (esternalità e servizi), sottendendo la differenziazione tra produzioni agricole (primarie e secondarie), non si presta ad interpretare le molteplici realtà in cui la multifunzionalità può essere osservata. Il superamento di tale limite, pertanto, impone una declinazione più articolata della medesima, come ad esempio nella classificazione proposta dall'IRES (2007, p.5) che distingue tra:

- Multifunzionalità dell'agricoltura, ovvero, fornitura, oltre che delle produzioni tradizionali (4 F), di una certa misura di beni e servizi secondari di varia natura.
- Multifunzionalità dell'azienda agricola, in cui è possibile differenziare una multifunzionalità primaria (beni pubblici ed esternalità) da una multifunzionalità

---

<sup>10</sup> Valorizzazione e certificazioni di prodotti tipici, tracciabilità, introduzione o reintroduzione di nuove cultivar e razze, coltivazione di piccoli frutti o di fiori, trasformazioni agroalimentari artigianali, nuove forme di organizzazione dell'offerta (vendita diretta, farm shop, farmers' market, pick-it yourself), sostituzione di fattori della produzione con input interni (energia, letame, avvicendamenti e rotazioni). L'approfondimento, pertanto, oltre ad innovare prodotti e processi, ha riportato sotto il controllo diretto dell'agricoltura alcuni passaggi che la specializzazione/industrializzazione le aveva sottratto [Sotte, 2006b].

<sup>11</sup> Contoterzismo, agriturismo (differenziato per tematizzazioni, tipologia di ricettività turistica, prodotti e servizi aggiuntivi), fattorie didattiche, *agricultural therapy*, servizi residenziali (case di accoglienza), cura dell'ambiente e del paesaggio [Sotte, 2006b].

<sup>12</sup> Attività svolte indipendentemente da quella agricola: artigianali o piccolo industriali, artistiche o di valorizzazione culturale, commerciali, turistiche, di animazione rurale, ristrutturazione e restauro di vecchi edifici privati o pubblici [Sotte, 2006b].

agroterziaria (meccanizzazione, agriturismo, etc.). Quest'ultima, connessa alla diversificazione produttiva dell'azienda, nasconde la possibilità per cui le attività ritenute accessorie, costituiscano in realtà la funzione principale dell'impresa, depotenziando l'aggettivo "agricolo" della stessa.

– Multifunzionalità (di una zona) rurale, ovvero, la capacità di integrazione delle imprese agricole (multifunzionali) con l'economia locale e con la comunità rurale, da cui si può far dipendere la competitività del sistema territoriale ad esse sotteso.

Come accennato in precedenza la produzione "secondaria" di beni pubblici da parte dell'agricoltura solleva alcune questioni sul piano politico, quali la valutazione delle funzioni *no-food* dell'agricoltura, l'individuazione di appropriati strumenti per la risoluzione del fallimento del mercato, nonché, l'individuazione del livello amministrativo più adeguato per l'attuazione operativa delle politiche [Alfano, Cersosimo, 2009, p.17].

All'intervento diretto da parte dell'operatore pubblico, nella misura della differenza tra beneficio privato e beneficio sociale quantificabile attraverso raffinati modelli di valutazione contingente, viene contrapposta l'internalizzazione nel mercato di alcune esternalità, su cui è orientato il cosiddetto II pilastro della PAC [Finocchio, 2007, p.612]. Va osservato inoltre che in questo caso l'allargamento dell'intervento all'intero territorio rurale, piuttosto che ad ogni singolo agricoltore, aumenta l'opportunità di estendere i benefici dell'intervento pubblico a una molteplicità di soggetti appartenenti anche a settori diversi da quello propriamente agricolo. Non va sottovalutato, altresì, che attraverso tale internalizzazione si potrebbe pervenire ad una più efficace e condivisa allocazione delle risorse disponibili sul territorio.

Per quanto riguarda, infine, il livello amministrativo di attuazione delle politiche finalizzate alla multifunzionalità, considerata la specificità territoriale degli assetti strutturali delle attività produttive, delle emergenze ambientali, nonché, dei valori sociali condivisi, la scala locale appare la più adeguata.

Anche l'introduzione del "disaccoppiamento" nella nuova PAC responsabilizza maggiormente l'imprenditore agricolo sul tema della multifunzionalità, lasciando discrezionalmente ai produttori la scelta della quota del paniere di offerta destinato ai *non-commodity output*.

Se le aziende agricole imposteranno la propria strategia di fondo secondo il modello della competitività di costo, la multifunzionalità sarà percepita soprattutto come vincolo all'ottimalità. L'aumento dei *non-commodity output* verrà favorito, invece, nel caso in cui la fonte del vantaggio competitivo verrà ricondotta alla differenziazione territoriale.

L'enfatizzazione del territorio tra le specificità dell'offerta alimentare e il riconoscimento di remunerazioni adeguate per le medesime da parte dei consumatori, favoriranno pertanto la multifunzionalità.

#### **4. L'approccio distrettuale**

Sulla base di quanto è stato discusso fino a questo momento, l'idea dello sviluppo rurale come promulgazione *una tantum* di regole amministrative può dirsi superata. Il cosiddetto "nuovo paradigma dello sviluppo rurale" configura, infatti, l'esistenza di un processo lento e non ancora compiuto, che sottende l'incubazione di tante attività innovative in molte (piccole) imprese [Van der Ploeg, 2006, p.346]. La tutela di tali dinamiche virtuose, che necessitano di un tempo sufficiente per raggiungere le dimensioni ideali per trasformarsi in programmi innovativi, pone il problema dell'individuazione dell'ambito territoriale che, sia per specificità, sia per dimensione, possa offrire sostegno e protezione.

Il processo di terziarizzazione dell'economia e di globalizzazione dei mercati, ha posto in evidenza i limiti del modello distrettuale di sviluppo<sup>13</sup>, tuttavia, l'approccio territoriale non è stato affatto abbandonato, ma al contrario, proprio facendo leva sull'indissolubile legame di alcune produzioni con l'ambiente naturale e il patrimonio storico-culturale, sono state avviate politiche nazionali, come i Patti territoriali, e comunitarie, come i programmi Leader, che hanno riproposto la centralità del territorio, e dell'agricoltura, nell'azione di programmazione dello sviluppo.

Sebbene il ruolo dell'agricoltura nell'approccio distrettuale sia stato considerato solo secondario e «funzionale alla crescita delle attività manifatturiere, forze trainanti dello sviluppo locale» [Arzeni, 2008, p.28], il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n.228, relativo all'orientamento e alla modernizzazione del settore agricolo, ha definito due nuove fattispecie distrettuali: il Distretto Rurale (DR) e il Distretto Agro-alimentare di Qualità (DAQ)<sup>14</sup>, richiamando esplicitamente il modello dei Distretti Industriali («[...] i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni [...]»).

Il DLeg. 228/01 mentre individua per i DAQ un potenziale modello di sviluppo del territorio, per i DR si limita, invece, a riconoscere la peculiarità dell'integrazione delle componenti del settore primario con altri elementi di natura eterogenea, quali i fattori culturali e storici [Unioncamere-Tagliacarne, 2004, p.17]. Lo stesso Decreto, tuttavia, non individua per entrambe le fattispecie né i criteri operativi per la loro identificazione, né le funzioni che essi potrebbero svolgere, limitandosi soltanto ad indicare l'Autorità regionale quale soggetto responsabile del loro riconoscimento.

In molte regioni italiane si è optato per una delimitazione territoriale dei DAQ coincidente con quella del disciplinare di produzione di molti prodotti DOP o IGP, tuttavia, tale corrispondenza può impedire di cogliere i differenti problemi presenti nei medesimi territori, che denotano sovente un'ampia varietà di situazioni competitive e strategiche [Montresor, Pecci, 2005].

La delimitazione dei distretti rurali è sicuramente più complessa di quella dei DAQ, considerato che gli stessi sono definiti in assenza di un nesso univoco tra prodotti (tipici) e imprese. Va osservato, infatti, che i DR denotano un orientamento di tipo orizzontale e multisetoriale opposto a quello dei DAQ [Arzeni, 2008, p.29].

Il DR non ripropone, inoltre, i caratteri del Distretto Industriale (specializzazione produttiva e concentrazione geografica) e non avendo una polarizzazione intorno ad una produzione, potrebbe evocare l'immagine di un territorio «[...] che è restato a metà strada sulla via di un completo e maturo sviluppo socio-economico» [Arzeni, 2008, 32]. L'integrazione in questo caso non è pertanto riconducibile ad una filiera produttiva, ma piuttosto all'effetto del riposizionamento dell'agricoltura nella scala dei bisogni della società,

---

<sup>13</sup> La relativa facilità con cui è possibile delocalizzare le attività manifatturiere, infatti, ha sostanzialmente ridotto i vantaggi localizzativi di alcuni territori, mettendo in crisi la loro identità e la particolare organizzazione del sistema socio-economico ad essi sotteso.

<sup>14</sup> Articolo 13, comma 1: *Si definiscono distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n.317, e successive modificazioni, caratterizzati da 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.*

Articolo 13, comma 2: *Si definiscono distretti agroalimentari di qualità i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche.*

Articolo 13, comma 3: *Le Regioni provvedono all'individuazione dei distretti rurali e dei distretti agroalimentari.*

subordinato al riconoscimento delle potenzialità “multifunzionali” della medesima. Le aziende agricole multifunzionali, però, costituiscono (paradossalmente) forme imprenditoriali più difficili da sviluppare in conseguenza dei congrui impegni organizzativi e finanziari necessari, nonché, della disponibilità di buone capacità professionali. La presenza e/o la nascita di esse, invece, potrebbe, agendo da connettivo, rinnovare il legame tra attività economiche del territorio, (ri-) consolidando legami sociali profondi, al fine di favorire il processo di sviluppo locale.

Il DR appare quindi come uno strumento di governance<sup>15</sup>, basato sulla cooperazione tra istituzioni e aziende (e altri *stakeholder*), finalizzato ad aumentare la competitività territoriale mediante l'enfaticizzazione di alcuni elementi differenziali, molto *appealing* per i potenziali fruitori esterni (turisti o investitori)<sup>16</sup>. Tale vantaggio competitivo potrebbe esprimersi anche attraverso il riconoscimento di abilità progettuali, capaci di fissare strategie di sviluppo e di identificare obiettivi condivisi proprio nello spirito di sussidiarietà [Arzeni, 2008, 34].

La delimitazione geografica dei DR non è sempre agevole [Belletti, Marescotti, 2007, p.29], tanto per la necessaria arbitrarietà della trasformazione di alcune variabili qualitative in parametri quantitativi finalizzata alle indispensabili zonizzazioni [Arzeni, 2008, p.36], quanto per la presenza di relazioni informali scarsamente rilevabili e/o documentabili [Unioncamere-Tagliacarne, 2004, p.43-44]. Tuttavia, la ricerca dei criteri identificativi di un DR, può essere ricondotta nell'ambito delle seguenti quattro categorie: ruralità, sistema locale, identità, dimensioni.

La ruralità è espressione di un'agricoltura attiva e multiforme, di un'economia locale diversificata e stabile (pur con ritmi di crescita più lenti), di una presenza demografica diffusa, di un paesaggio rurale eterogeneo e capace di esprimere vitalità agricola (vanno escluse quindi le urbanizzazioni e/o le rinaturalizzazioni).

Il DR deve contenere un sistema locale «[...] *coeso e interconnesso*» [Arzeni, 2008, p.39], generatore di un insieme di risorse contestuali<sup>17</sup> accessibili e condivise esclusivamente dalle imprese e dagli altri soggetti che operano nel territorio [Belletti e Marescotti, 2007, p.20]

L'identità, invece, implica il “senso di appartenenza”, la capacità di comprendere il ruolo del singolo rispetto alla collettività. In un contesto industriale tale comportamento appare più scontato, considerato che il successo individuale poggia su risorse comuni ben strutturate; in un DR, invece, è proprio la capacità di usare la scarsa disponibilità di risorse in maniera coordinata e condivisa che costituisce il punto più qualificante.

Le dimensioni, infine, costituiscono l'aspetto più critico, considerato che la visibilità del territorio aumenta con la dimensione produttiva, economica e sociale del medesimo; ma l'aumento delle proporzioni mette a rischio il senso di appartenenza, la coesione sociale e il coinvolgimento di tutti i soggetti alle strategie di sviluppo, nonché, le stesse possibilità di governo.

La definizione del DAQ è più corrispondente a quella dei Distretti Industriali e, quindi, almeno dal punto di vista formale tale fattispecie è più facile da delimitare. Tale riconoscimento può riguardare, infatti, solo territori con elevata concentrazione di piccole e medie imprese specializzate, caratterizzate da una peculiare organizzazione interna del

---

<sup>15</sup> Quando « [...] *la ruralità viene riconosciuta dai soggetti locali come (un) “motore” dello sviluppo locale* [Belletti, Marescotti, 2007]», il distretto diviene strumento di governance, ovvero, costituisce il luogo in cui i soggetti locali (istituzioni, imprese e cittadini) elaborano il progetto di sviluppo del territorio.

<sup>16</sup> Belletti e Marescotti [2007, p.22] osservano in realtà una «*doppia anima*» del DR, consistente da un lato nella «*peculiare modalità di organizzazione dell'economia rurale*» e dall'altro, appunto, nello «*strumento di governance dei profondi processi di trasformazione in atto nelle aree rurali*».

<sup>17</sup> La specializzazione in singole fasi del processo o in processi produttivi tra loro interconnessi; la disponibilità di servizi specifici sul territorio; le reti di relazione sostenute da un clima di fiducia; la facilità di circolazione delle informazioni; la disponibilità di capitale umano specializzato e, infine, il capitale reputazionale del territorio [Belletti, Marescotti, 2007, p. 20]

sistema produttivo. Nei DAQ possono essere annoverate anche le imprese agricole, purché siano impegnate in produzioni di qualità fortemente radicate al territorio (riconosciute dalla normativa comunitaria o nazionale) e che abbiano già promosso processi di relazione e integrazione delle attività produttive [Tarangioli, 2006, p.2].

L'efficace individuazione dei DAQ e dei DR potrà avvenire, secondo Montresor e Pecci [2005], seguendo in successione un approccio settoriale e territoriale. Il primo consiste nel valutare, per ciascuna filiera rilevante per lo sviluppo regionale, le fasi e le interrelazioni (con l'agricoltura) presenti, i soggetti economici e sociali coinvolti, le potenzialità in relazione ai futuri cambiamenti di mercato e istituzionali. Il secondo ha lo scopo di identificare dei macro-sistemi territoriali, con caratteristiche sociali ed economiche sufficientemente omogenee, al cui interno potrebbero essere contenuti sistemi locali, competitivi o potenziali. In questi ultimi, infine, andrebbero valutate potenzialità e criticità, nonché, le azioni necessarie per mantenere o promuovere nei singoli contesti la competitività di un'agricoltura multifunzionale.

Nonostante nell'azione politica si faccia frequentemente riferimento al ruolo e alle potenzialità dello sviluppo dell'agricoltura e dell'agroalimentare e sebbene il DLeg. 228/01 desse l'opportunità alle Regioni di individuare e promuovere l'organizzazione di sistemi locali e produttivi sul modello dei DR e dei DAQ, solo otto regioni hanno emanato una normativa specifica per tale riconoscimento [Tarangioli, 2007, p.3]. Tra queste non è compresa la Regione Puglia che, tuttavia, ha inserito anche il settore agricoltura tra i destinatari della LR n.112 del 3 agosto 2007 ("Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi"), assimilando, almeno potenzialmente, i DAQ e i DR ad altri Distretti Industriali<sup>18</sup>.

Le regioni che hanno portato a compimento il riconoscimento dei DAQ e dei DR, denotano, soprattutto in quest'ultimo caso, significative disomogeneità, segnalando l'oggettiva difficoltà ad individuare criteri univoci di identificazione [Tarangioli, 2007].

Va osservato, inoltre, che mentre il DAQ è caratterizzato da esplicite dinamiche economiche (sia nelle relazioni tra produttori, che in quelle del sistema produttivo prevalente con gli altri settori e con la società civile) che ne denotano la fondamentale essenza di strumento di sviluppo locale, il DR mostra, invece, una natura differente, in quanto il sistema produttivo è caratterizzato (condizionato) dal contesto (naturale, paesaggistico, sociale, culturale, ecc.) nel quale il medesimo agisce.

Il distretto rurale, dunque, più che il DAQ, è un modello organizzativo, uno strumento di governance finalizzato a valorizzare il contesto per aumentarne la competitività. Pertanto, se ai DR vengono riconosciute funzioni di governance, ai medesimi, come attori "neo-endogeni" dello sviluppo rurale [Lowe, 2006, p. 362], dovrà essere concessa la possibilità di (ri)orientare tutte le politiche di sviluppo preesistenti, armonizzando e coordinando tra loro i diversi strumenti di spesa e di programmazione disponibili (Leader, Interreg, Pit, Piani di settore o di filiera, Programmi di gestione di parchi o di aree protette). Solo in questo modo si eviterà che il riconoscimento di nuovi DR, risulti solo l'ennesima vacua zonizzazione del territorio regionale.

---

<sup>18</sup> Salvo poi a individuare una coerenza con le configurazioni dei distretti definite al punto 4 dell'art.2 (reti di imprese, distretti tecnologici, sistemi turistici locali e distretti transregionali o transnazionali) o con le modalità di riconoscimento, basate esclusivamente su criteri dimensionali (protocollo di intesa tra almeno trenta aziende e le associazioni di categoria più rappresentative per il settore), indipendenti da altri elementi oggettivi significativi.

## 5. Agricoltura e ruralità nella pianificazione strategica della Puglia

L'opportunità di porre grande attenzione al settore agroalimentare nell'impostazione delle linee strategiche di sviluppo della Puglia, si legge nel DSR [Regione Puglia, 2006, p.14990], è conseguente oltre che alla diffusa destinazione agricola del territorio e alle peculiarità socio-culturali delle aree rurali, anche alla significatività economica e occupazionale del medesimo, nonché, all'ampiezza e alla rilevanza degli scenari internazionali in cui tale sistema è inserito (WTO, PAC, Area di libero scambio mediterranea).

Al sistema rurale vengono ricondotti tre fattori di potenzialità, come la varietà di situazioni produttive che riflettono le specificità territoriali, la leadership in alcuni segmenti produttivi, la presenza di aree rurali di alto pregio ambientale e depositarie di tradizioni ad elevato contenuto culturale. A questi si contrappongono molte criticità, quali la debole competitività nazionale e internazionale del sistema, la carente organizzazione dell'offerta, la modesta patrimonializzazione delle aziende, l'assenza di managerialità, la senilizzazione (soprattutto del segmento agricolo). A cui vanno aggiunte l'insufficiente verticalità dei processi, lo scarso impiego di tecnologie avanzate, nonché, la scarsa corrispondenza dell'offerta alle nuove esigenze dei consumatori, soprattutto in riferimento alla qualità della produzione.

Il DSR suggerisce, dunque, l'opportunità di un approccio strategico specifico, definito sulla base di interventi a forte connotazione innovativa, ma aderenti alle reali e sostenibili prospettive di sviluppo del territorio rurale [Regione Puglia, 2006, p.14992]. Tale proposito è suggerito dalla necessità di sfruttare in maniera più efficace i fondi comunitari della programmazione 2007-2013, che si prospetta come l'ultima occasione di finanziamento di una certa consistenza.

La concentrazione e la diversificazione appaiono le principali linee di indirizzo. La prima, fa riferimento, sia alla selezione degli interventi, al fine di far convergere sullo stesso argomento differenti strumenti di sostegno (concentrazione tematica); sia alle dimensioni produttive sottese alle progettualità (concentrazione fisica), nonché, alla definizione di concrete combinazioni locali di temi e di soggetti (concentrazione territoriale), in luogo di astratte individuazioni di aree elettive di intervento. La seconda, invece, è orientata alla riduzione del rischio economico, al razionale ed equilibrato utilizzo delle risorse, all'acquisizione di nuovi spazi di mercato in comparti meno competitivi e, infine, alla riduzione del saldo energetico negativo del Paese (produzione di biomasse).

La soluzione viene individuata nella creazione di servizi alle imprese e alla popolazione, al fine di consentire una maggiore vivibilità dei territori rurali, contenendo quindi i fenomeni di esodo e di senilizzazione e dando effettivo impulso ad un ricambio generazionale soprattutto in agricoltura.

Tale azione, si osserva nel DSR, potrebbe agevolare l'esplicitazione del ruolo multifunzionale dell'imprenditoria agricola, conferendo una maggiore fruibilità esterna alle aree rurali, evitando che le stesse assumano una connotazione meramente museale [Regione Puglia, 2006, p.14993].

La lettura della trasposizione di tali linee di indirizzo nei Piani strategici di area vasta, attraverso la consultazione della copiosa documentazione pubblicata sui siti internet, è stata un'operazione particolarmente complessa, tanto per il diverso stato di avanzamento riscontrato, quanto per le differenti modalità con cui ogni area ha proceduto alla progettazione. Tuttavia, pur nella consapevolezza della limitata comparabilità dei vari Piani, l'analisi di tali documenti, la cui sintesi viene di seguito proposta in rassegna, oltre ad indicare le modalità con cui l'agricoltura e la ruralità sono state integrate nelle *vision*, nelle analisi dei contesti o negli obiettivi delle diverse aree vaste, ha permesso di osservare la retorica che sovente ha caratterizzato la discussione degli argomenti, che in alcuni casi ha condotto verso soluzioni poco coerenti e perfino contraddittorie.

*Salento 2020 (capofila Comune di Casarano)*

L'importanza economica e sociale dell'agricoltura per il territorio di questa area vasta è testimoniata dai molteplici riferimenti riconducibili ad essa nell'analisi SWOT, nella quale viene sottolineata la distanza del modello organizzativo e gestionale del settore dagli standard "multifunzionali" (rischio agroambientale associato a pratiche di difesa intensive e scarsa integrazione intersettoriale). Al sistema agroalimentare vengono riconosciute, tuttavia, alcune potenzialità in chiave di sviluppo rurale, fondate tanto sull'esistenza di produzioni alimentari tipiche (e certificate), quanto sulla presenza di strutture rurali (edifici, muretti a secco e un dedalo di strade interpoderali) suscettibili di valorizzazione economica (itinerari agro-cicloturistici), finalizzata alla diversificazione (turismo e artigianato) e all'estensificazione (processi biologici) dell'attività agricola, al fine di conferire nuova attrattività alle zone più periferiche.

Elementi riconducibili allo sviluppo rurale sono, pertanto, presenti in almeno due dei tre obiettivi "generali" in cui è articolato il Piano.

Nel primo, denominato "innovazione e competitività", finalizzato al miglioramento dei sistemi produttivi locali ("tra vecchie e nuove economie"), si considera nell'ambito del terzo "obiettivo specifico", la valorizzazione delle tipicità alimentari, mediante la sperimentazione di nuove reti commerciali dei prodotti agricoli abbinata all'offerta ricettiva. Tuttavia, le linee di intervento previste appaiono disattendere l'obiettivo stesso, introducendo modelli reciprocamente incoerenti, come la contestuale promozione dei *farmer's market* (in linea con i concetti di tradizione, sostenibilità e multifunzionalità) e l'ampliamento e la modernizzazione delle strutture per la concentrazione dell'offerta di *commodities* agricole e agroalimentari (nei "poli" di Leverano e di Taviano), che evocano logiche produttivistiche e competitive.

Nel secondo obiettivo generale, denominato "qualità territoriale", orientato al miglioramento della competitività e dell'attrattività turistica dell'area, invece, si osserva un'ulteriore enfaticizzazione della connotazione rurale del territorio, a cui viene ricondotto il valore identitario del medesimo. In particolare, nell'ambito del secondo "obiettivo specifico", denominato "tutela e valorizzazione dei paesaggi e dell'ambiente", l'attenzione viene rivolta proprio al paesaggio rurale, soprattutto in riferimento al cosiddetto "paesaggio della pietra" e agli altri elementi architettonici tipici del mondo rurale (masserie, ville, villini, casini e antichi frantoi). Tuttavia, tale obiettivo, che include anche la valorizzazione di zone di particolare pregio ambientale (SIC e ZPS), tende a decontestualizzare gli elementi architettonici e paesaggistici dal sistema produttivo e sociale ad essi sotteso, finendo per attribuire agli stessi un mero valore museale che, paradossalmente, rischia di ridurre l'appeal turistico.

*Un ponte verso lo sviluppo economico sociale e culturale (capofila Comune di Lecce)*

L'enfaticizzazione del legame turismo-ambiente-cultura negli obiettivi del Piano, comprende di fatto molti elementi riconducibili tanto al concetto di ruralità, quanto ai temi dello sviluppo rurale.

Un riscontro in tal senso può essere ottenuto dall'analisi di almeno due delle sei "direzioni"<sup>19</sup> in cui il piano è articolato.

Nella direzione "competitività" ad esempio, si rinvia, agli obiettivi del Piano Integrato Territoriale (PIT) 8, riassumibili nel percorso di partecipazione orientato alla costruzione di un DAQ. Quest'ultimo dovrebbe oltre che favorire la costituzione di un "indotto produttivo"<sup>20</sup> e incoraggiare il "dialogo tra le imprese"<sup>21</sup>, facilitare il turn-over nel settore

<sup>19</sup> Definite anche "traiettorie di marcia" per l'attuazione della Vision.

<sup>20</sup> Acquisizione di nuove competenze nei settori del marketing, della qualificazione del prodotto, delle politiche distributive della GDO, della formazione degli operatori (in riferimento alle innovazioni di prodotto e di processo).

<sup>21</sup> Al fine di aumentare la base produttiva e avere accesso ai mercati internazionali.

agricolo e ottimizzare l'organizzazione del medesimo secondo prospettive moderne e orientate al mercato. Le capacità taumaturgiche riconosciute al DAQ nella risoluzione dei problemi più annosi del settore agricolo, soprattutto in considerazione dell'assenza di un chiaro e specifico riferimento normativo regionale finalizzato al suo concreto riconoscimento, appaiono espressioni retoriche di grande impatto, ma avulse da un chiaro riferimento ad un modello complessivo di sviluppo rurale. Tale carenza è segnatamente manifesta nella declinazione specifica della "competitività", rivolta non solo nella direzione delle imprese agricole, ma anche in quella del miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale e della diversificazione dell'economia rurale.

Nella "direzione valorizzazione" si rinvencono ulteriori elementi riferibili al mondo rurale. Tale direzione, che è considerata il «[...] *punto focale della Vision*» dato che «[...] *l'obiettivo esplicito di lungo periodo è il recupero e la fruizione del patrimonio territoriale che già oggi rende unico e differenziato il Salento nel panorama internazionale*», tende alla creazione di un sistema turistico integrato, capace di mettere in rete e di implementare le potenzialità territoriali attraverso l'integrazione di tre "macro-assi", fondati sul patrimonio naturale, culturale e storico-artistico dell'area. Le azioni di valorizzazione riferibili ai primi due macro-assi riguardando, in particolare, la tutela delle tradizioni rurali e la biodiversità (al fine di conservare «[...] *l'atmosfera complessiva del luogo*»), confermano, se confrontate con quelle previste dalla direzione "competitività", l'assenza di un riferimento univoco ad un modello di sviluppo rurale.

#### *Area vasta brindisina (capofila Comune di Brindisi)*

Un'esplicita attenzione è rivolta in questo caso al sistema agroalimentare, declinato in due delle tre direttrici secondo cui è orientata la cosiddetta "rete delle città" sottesa alla *vision* del Piano ("dalla rete delle regioni alla rete delle città").

Nella prima direttrice, infatti, definita "dell'internazionalizzazione", al settore agroalimentare (e a quello turistico) si riconosce una maggiore rappresentatività («[...] *settori che permettono di "vendere" bene il territorio*»), sottolineando, tuttavia, che pur non essendo un settore economicamente di punta, risulta tra quelli maggiormente identificanti il territorio. La prospettiva di sviluppo è orientata alla tutela delle tipicità e alla valorizzazione commerciale delle stesse, mediante la progettazione di piani di marketing aggressivi sulla scia strategica del «*Made in Italy*».

Nella terza direttrice, quella relativa al sostegno e all'accelerazione del tasso di crescita economica («[...] *il sistema produttivo dell'area di interesse si permea di un tessuto (galassia) di piccole imprese [...] con la presenza di alcuni comparti polari come l'industria [...] agroalimentare*») è prevista, invece, una strategia di rilancio per l'intero sistema agroalimentare, fondata sul sostegno delle filiere produttive mediante l'utilizzazione dei fondi FEASR, includenti misure rivolte in modo particolare al settore agricolo, al fine di recuperare il forte ritardo espresso nei modelli di conduzione dell'impresa.

Dalla breve analisi proposta emerge, quindi, la disponibilità ad accettare la sfida della globalizzazione, privilegiando modelli di modernizzazione orientati allo sviluppo agricolo, piuttosto che allo sviluppo rurale. Va osservato, tuttavia, che i documenti analizzati non manifestano una chiara consapevolezza di tali scelte strategiche, in riferimento tanto all'aumento di subordinazione verso l'esterno del sistema produttivo locale, quanto alla progressiva espulsione di manodopera dal sistema agroalimentare finalizzata all'aumento della competitività.

#### *Taranto (capofila Comune di Taranto)*

Riconoscendo al territorio una vocazione essenzialmente agricola, i riferimenti allo sviluppo del sistema agroalimentare sono stati in questo caso diversi, fondati essenzialmente sulla valorizzazione della specificità e della qualità delle produzioni locali, quindi, sull'opportunità del loro inserimento in circuiti di mercato internazionali.



L'elettività per agroalimentare è stata riconosciuta in particolare al versante orientale del territorio, già compreso nell'area GAL "Terre del primitivo" e considerato naturalmente («*evidentemente*») collegato a logiche di sviluppo rurale. I comuni più orientali dell'area vasta, infatti, hanno partecipato al PIT 8 "Area Ionico-Salentina", il cui principale obiettivo, come indicato in precedenza, è stato la "creazione" di un DAQ.

L'enfasi posta sul DAQ è apparsa, anche in questo caso, retorica, essendo priva di sostanziali elementi programmatici, orientati verso un preciso modello di sviluppo. Si riconducono genericamente al DAQ, infatti, tanto l'aumento della qualità e della redditività delle produzioni locali, quanto il miglioramento dell'efficienza e della competitività del sistema agricolo e agroalimentare, senza indicare precisi indirizzi di intervento o valutazioni sul ruolo che lo stesso potrebbe svolgere, in chiave di sviluppo rurale, nei processi di diversificazione turistica dell'attività agricola, evocata in almeno tre dei sette programmi in cui è articolata la strategia di sviluppo.

#### *Valle d'Itria (capofila Comune di Monopoli)*

La specificità rurale del territorio della Murgia dei Trulli ha costituito per quest'area vasta un punto qualificante del processo di pianificazione strategica. Il Piano articolato in quattro "linee di intervento", individua, infatti, nel cosiddetto "indirizzo economico" la «[...] *promozione di una rinnovata missione produttiva*» centrata sul potenziamento del settore turistico e agro-industriale.

La declinazione di tale linea di intervento in strategie, riconduce al tema dello sviluppo dei sistemi locali in chiave competitiva, lasciando trasparire dall'azione 3.5 denominata "promozione delle attività agricole e tutela del territorio rurale", solo obiettivi di modernizzazione del settore primario.

La determinazione degli "interventi strategici" riportati nel dossier n. 3 del Piano, denominato "La teca delle progettualità", non fugge tale impressione, considerata la presenza di approcci multifunzionali contestuali ad approcci tipicamente settoriali (intervento strategico 4.d). Tale evidenza tende a confermare la propensione a considerare i primi come opzioni residuali, rivolte alle imprese o alle aree più marginali per le quali i secondi risultano inapplicabili, piuttosto che un modello alternativo per lo sviluppo delle aree rurali.

#### *Metropoli Terra di Bari 2015 (capofila Comune di Bari)*

La pianificazione strategica di questa area vasta ha previsto uno specifico programma di sviluppo rurale incardinato su tre elementi fondamentali: il riconoscimento della centralità dell'agricoltura per la tutela dell'ambiente e del paesaggio; la necessità di una rivitalizzazione e trasformazione della medesima secondo modelli di sviluppo integrato ed endogeno; la valorizzazione delle tradizioni alimentari.

Alla ruralità vengono attribuite, inoltre, capacità di valorizzazione della cultura e della storia del territorio, la cui considerazione («*la riscoperta*») costituisce un «*passaggio necessario*» verso modelli di crescita orientati ad «[...] *uno sviluppo lungimirante, economicamente redditizio e ambientalmente compatibile*».

A differenza di quanto osservato negli altri piani strategici, il riconoscimento della multifunzionalità costituisce in questo caso un concreto presupposto per progettare modelli alternativi di sviluppo nelle aree rurali, basati su un'impegnativa combinazione di tradizione e innovazione («*preservando la tradizione e favorendo l'innovazione*»), declinata in tre obiettivi: accessibilità e fruibilità delle aree rurali, tutela della biodiversità e valorizzazione delle tradizioni alimentari.

Assicurando un'offerta soddisfacente di servizi di interesse generale (trasporti, telecomunicazioni, servizi di sostituzione), il primo obiettivo consente di «[...] *ricucire il territorio insediato e renderlo fruibile*», favorendo, inoltre, la diversificazione delle attività agricole, funzionale al consolidamento della redditività delle aziende.

Il secondo obiettivo, maggiormente orientato ai temi dell'ambiente, richiama l'attenzione sulla biodiversità. A tale riguardo viene sottolineato il ruolo strategico dell'agricoltura che,

soprattutto nelle aree più interne e marginali del territorio, garantisce la difesa del suolo e l'equilibrio idrogeologico. La sopravvivenza dell'attività agricola è ritenuta prioritaria, pertanto, le azioni incentivanti sono rivolte preliminarmente al mantenimento delle risorse umane attualmente impegnate nel settore, soprattutto attraverso la creazione di servizi per la popolazione rurale in linea con standard urbani.

Il terzo obiettivo, infine, ripropone il tema della diversificazione delle attività agricole. Nuove opportunità di reddito vengono associate alla fruibilità turistica del territorio rurale, potenziata dall'enfaticizzazione della salubrità degli alimenti tipici e biologici. Sul piano della valorizzazione del mercato, invece, l'attenzione viene rivolta all'organizzazione del sistema produttivo (cooperazione) e alla valorizzazione dell'offerta (differenziazione).

Gli obiettivi espressi dal piano appaiono effettivamente compatibili con un progetto di sviluppo rurale, capace di guidare un consapevole processo di trasformazione dell'agricoltura secondo le note direzioni dell'approfondimento («*deepening*»), dell'allargamento («*broadening*») e del riposizionamento («*regrounding*»).

#### *Nord Barese Ofantino (capofila Comune di Barletta)*

Lo sviluppo rurale costituisce sicuramente una priorità per l'area vasta, come testimonia la presenza di due delle cosiddette “città creative<sup>22</sup>” riservate alla “ruralità” e alla “tipicità”.

La prima scaturisce dalla consapevolezza che la ruralità rappresenta uno degli elementi che caratterizza maggiormente il territorio. Tuttavia, una puntualizzazione finalizzata a distinguere la componente produttiva da quella ambientale («[...] *dal punto di vista produttivo che da quello naturalistico*»), denota una visione dicotomica dello sviluppo rurale, riconducibile, da un lato, a prassi di sviluppo agricolo riservate alle aree (o alle aziende) più produttive e integrate al mercato, dall'altro, ad interventi di tipo conservativo con finalità evocative per le aree (o le aziende) più marginali. Tale impressione trova conferma negli obiettivi di sviluppo rurale indicati nei materiali destinati alla preparazione di uno specifico tavolo tematico, tenutosi nell'estate del 2008, consistenti, tanto nell'incremento della produttività e della competitività delle produzioni agricole, quanto nella tutela e nella valorizzazione dei paesaggi rurali e del “patrimonio culturale territoriale”. Il riferimento ai distretti rurali, infine, cui viene delegata la promozione dello sviluppo, appare alquanto generico e poco coerente con le prospettive moderniste sostenute per il settore agricolo.

L'ulteriore presenza di una città creativa “della tipicità”, riservata alla componente industriale del sistema agroalimentare, appare ridondante in presenza di quella “della ruralità”, tanto più se si considera il riferimento alle potenzialità sinergiche con altri settori non alimentari ad elevata specificità (le saline e le cave). In questo caso, l'evocazione del DAQ in luogo del DR, conferma le impressioni riportate precedentemente di una netta demarcazione tra zone più o meno “nobili” del territorio. Si ha la sensazione che tale separazione sia stata necessaria per contemperare istanze (di sostegno) provenienti da settori diversi e che, nell'elaborazione del programma, si sia fatto genericamente ricorso ad espressioni *mainstream* (distretti, valorizzazione, competitività, internazionalizzazione, sostenibilità e tutela), trascurando la ricerca di un modello univoco per lo sviluppo rurale dell'area.

#### *La città murgiana della qualità e del benessere (capofila Comune di Gravina)*

Per quanto l'agricoltura sia stata relegata esclusivamente nella “rete della storia e della natura<sup>23</sup>”, come componente residuale di mera promozione territoriale, nel quadro logico

---

<sup>22</sup> La *Vision* del Piano Strategico è articolata in sette sezioni, riferite all'individuazione di altrettante “città creative” considerate come «[...] *luoghi-tema*, [...] *che interpretano* [...] *le occasioni per lo sviluppo del territorio e ne indirizzano l'evoluzione*».

<sup>23</sup> La *vision* del piano è basata su una strategia di rete articolata in cinque elementi: rete della comunità, rete dell'abitare, rete dei flussi, rete della storia e della natura, rete dello sviluppo.

delle azioni e degli interventi di questa area vasta il sistema agroalimentare ha trovato spazio nell'ambito dell'asse IV destinato ai sistemi produttivi. Tra gli obiettivi specifici si annovera la promozione dello sviluppo sostenibile e la qualificazione di “vecchie e nuove filiere”, attraverso la formazione e la gestione di distretti rurali finalizzati alla modernizzazione delle imprese agricole e all'internazionalizzazione dei mercati dei prodotti agroalimentari.

L'approccio manifestamente settoriale e modernista appare scarsamente coerente con la scelta dello strumento del DR, maggiormente ancorato al processo di riposizionamento (*regrounding*) dell'agricoltura, basato sulle potenzialità multifunzionali della stessa, piuttosto che sulla ricerca della produttività e della competizione su nuovi mercati.

*Area vasta dei Monti Dauni (capofila Comunità dei Monti Dauni)*

L'analisi di contesto riconosce all'area vasta una significativa potenzialità del settore primario, indicando l'agricoltura come vero punto di forza del territorio «[...] *su cui far leva per innescare propulsive dinamiche di crescita e di sviluppo*».

Tale priorità assegnata al settore primario è declinata in tutti i “percorsi di sviluppo” tracciati, in particolare, in quello dello “della ruralità e del turismo culturale e ambientale” e in quello del “sistema produttivo”. Mentre il primo enfatizzando la “spontanea” attrattiva turistica del territorio, orienta verso processi di diversificazione coerenti con l'approccio multifunzionale nella direzione dell'allargamento («*broadening*») e del riposizionamento («*regrounding*»), il secondo, puntando sulla specializzazione produttiva e la tipicità, indirizza, invece, verso processi di approfondimento («*deepening*»).

Il ricorso al concetto della multifunzionalità in questo caso è apparso molto più concreto che altrove; ammettendo il rischio di investimenti molto specifici e non recuperabili, l'area vasta propone attraverso la multifunzionalità una consapevole adesione ad un modello di sviluppo, piuttosto che ad una strategia di sopravvivenza per le zone o le aziende più marginali.

*Capitanata 2020 (capofila Comune di Foggia)*

La strategia in questo caso è fondata sul binomio “innovazione-connesione<sup>24</sup>”. In essa, l'agricoltura assume un ruolo fondamentale nelle relazioni “ambiente e spazio rurale<sup>25</sup>”, in quanto parte essenziale di un sistema complesso nel quale gli aspetti produttivi, ecologici e sociali «[...] *sono tutti diversamente presenti e intrecciati*».

La tutela di tale sistema, considerato patrimonio del territorio, è affidata allo sviluppo e al sostegno della rete ecologica (Appennino Parco d'Europa, Parco del Gargano, Aree SIC e ZPS) e alla promozione del turismo “non banale”, orientato alla conoscenza e all'approfondimento delle relazioni tra attività produttive agricole, agro-ambientali e agro-artigianali.

La logica strategica dell'integrazione e della diversificazione in chiave turistico-ambientale, propone anche in questo caso un'applicazione del modello multifunzionale come consapevole scelta di sviluppo del territorio, piuttosto che come strategia sussidiaria da riservare alle zone più marginali.

Il quadro che emerge dall'articolata declinazione dello sviluppo rurale nella programmazione strategica delle dieci aree vaste pugliesi, denota la presenza di numerosi obiettivi comuni, riconducibili alle espressioni “competitività”, “internazionalizzazione”, “tutela e valorizzazione”, “tipicità”, “multifunzionalità”, “diversificazione”, “distretto”, la cui sintesi, tranne alcune rare eccezioni, manca di riferimenti univoci ad un preciso modello di sviluppo rurale.

---

<sup>24</sup> “Innovazione” dei processi e “connesione” delle risorse.

<sup>25</sup> “Ambiente e spazio rurale” è la denominazione assegnata ad uno dei cinque obiettivi del Piano strategico.

Tab. 1 - Obiettivi di sviluppo rurale nella pianificazione strategica della Puglia

Soggetto capofila AV	Produttività Competitività	Strutt./Serv. Mercato	Internazion.	Prod. Tipici	Filiera territ.	DAQ	Sostenibilità	Multifunz. (turismo)	Filiera Corta	DR	ZR PSR
Casarano	✓	✓		✓			✓	✓	✓		ARI
Lecce	✓		✓	✓		✓	✓	✓			ARI*
Brindisi	✓		✓	✓							ARI*
Taranto	✓		✓	✓	✓	✓		✓			ARI*+ARAI
Monopoli	✓		✓					✓			ARI+ARAI
Bari	✓	✓		✓			✓	✓	✓		ARAI*+ARI
Barletta	✓			✓		✓	✓			✓	ARAI+ARI
Gravina	✓		✓							✓	ARI
C.M. Monti Dauni	✓			✓	✓		✓	✓			ARPS+ARAI
Foggia							✓	✓			ARPS*+ARAI

ARI = Area Rurale Intermedia;

ARAI = Area Rurale con Agricoltura Intensiva e Specializzata;

ARPS = Area Rurale con Problemi di Sviluppo;

(\*) = l'Area Rurale include un comune capoluogo ("Polo Urbano").

La lettura in senso orizzontale della tabella consente di cogliere con maggiore immediatezza alcune contraddizioni osservate nei Piani, la lettura in senso verticale, invece, permette di verificare la frequenza con cui alcuni obiettivi si ripetono, rimarcandone, evidentemente, la priorità.

Fonte: siti internet delle aree vaste, nostra elaborazione

Un riepilogo di tali obiettivi viene proposto nella Tabella 1, nella quale al fine di inquadrare le aree vaste nello schema di classificazione rurale del territorio regionale contenuto nel PSR 2007-2013 [Regione Puglia, 2008], ovvero nel principale strumento di programmazione dello sviluppo rurale, sono state inserite nell'ultima colonna i riferimenti alle rispettive "zone rurali"<sup>1</sup>.

Si fa osservare che la discussione in parallelo del PSR avrebbe evidenziato ancora meglio le condizionalità "esterne" subite dalle aree vaste nel processo di pianificazione strategica, tuttavia, per ragioni di tempi e di opportunità legate all'obiettivo generale del lavoro, tale ulteriore approfondimento è stato volutamente trascurato.

## 6. Note conclusive

Nel presente contributo è stato discusso il ruolo dell'agricoltura e della ruralità nel processo di sviluppo locale. A tal fine è stata posta preliminarmente la questione della scarsa sovrapposibilità dei concetti di sviluppo agricolo e di sviluppo rurale, ignorata non solo nella percezione comune ma, sovente, anche nell'azione programmatica dei *policy maker*. La politica agraria, infatti, ha continuato a privilegiare la funzione primaria dell'agricoltura

---

<sup>1</sup> Tale zonizzazione deriva da un'elaborazione della metodologia OCSE, che, come è noto, è basata esclusivamente sulla densità della popolazione (<150 ab.kmq), attraverso incroci successivi della classificazione originaria con altre variabili (quote relative di comuni rurali per provincia, zone altimetriche, circoscrizioni territoriali, altri elementi conosciuti apportati dalle Regioni) al fine di cogliere ulteriori differenze all'interno delle province. Sulla base di tale partizione il 93% del territorio regionale e il 79% della popolazione ricade in aree rurali [Regione Puglia, 2008, p.4735], che denotano, tuttavia, caratteristiche differenti, riconducibili a tre tipologie omogenee: "Aree rurali ad agricoltura intensiva e specializzata", "Aree rurali intermedie" e "Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo" [MiPAAF, 2006].

Le prime sono aree densamente popolate, con popolazione più giovane e in crescita. Registrano valori degli indicatori specifici dei settori agricolo e agroalimentare (incidenza superficie agricolo-forestale e SAU/SAT) piuttosto elevati. Sono caratterizzate, altresì, dalla presenza di filiere territoriali specializzate e in determinati casi da organizzazioni di tipo distrettuale, sovente, *in fieri*. I settori turistico e artigianale risultano particolarmente strutturati e affiancano il settore agricolo.

Tali aree, inoltre, includono territori di alto valore naturale (SIC e ZPS) e risentono di alcune problematiche tipiche delle zone più marginali, sia in termini di servizi alle imprese e alla popolazione, che in termini di dotazioni infrastrutturali.

Le seconde sono caratterizzate da territori che presentano un certo livello di diversificazione delle attività economiche «[...] e sono sede di sviluppo diffuso» [MiPAAF, 2006, p.16]. La popolazione pur non manifestando fenomeni di abbandono è caratterizzata, tuttavia, da un alto indice di invecchiamento. L'agricoltura occupa un ruolo importante in termini di superfici e di occupati, pur avendo registrato negli ultimi anni dinamiche decisamente recessive e indici di produttività significativamente più modesti. In termini economici l'attività agricola risulta complementare ad altre attività (turismo e artigianato), ma costituisce una componente essenziale dello sviluppo locale, in virtù della presenza di sistemi produttivi agroalimentari di eccellenza, che affiancano risorse paesaggistiche e naturalistiche (aree protette), culturali e storiche suscettibili di valorizzazione integrata. Anche in queste aree, come nelle precedenti, la dotazione infrastrutturale e i servizi alla popolazione e alle imprese appaiono inadeguati.

Le terze sono zone meno densamente popolate, colpite da inarrestabili fenomeni di abbandono e caratterizzate da una modesta presenza di processi di sviluppo locale. Il tasso di invecchiamento è molto superiore alla media nazionale e il settore primario costituisce una delle più importanti componenti dell'economia locale. La fragilità socio-economica di queste aree è testimoniata, inoltre, da marcati livelli di disoccupazione, dalla scarsa dimensione del reddito disponibile, da un considerevole gap strutturale rispetto alle altre aree.

La diffusa presenza dell'agricoltura, di norma di tipo estensivo, e la grande varietà di habitat naturali, inoltre, conferiscono a queste aree un alto valore naturalistico.

(*commodity output*), nonostante l'enfasi posta sullo sviluppo rurale, sia con il principio di "modulazione", che con l'introduzione dell'approccio Leader nei Programmi di Sviluppo Rurale. Le nuove funzioni attribuite dalla società alle aree rurali (tutela e conservazione dell'ambiente e sicurezza alimentare), evocano una "ruralità post-industriale", in cui l'agricoltura riacquista centralità e rafforza l'assunto del "nuovo paradigma" di sviluppo rurale. Tale approccio considera, infatti, lo sviluppo rurale come un processo autonomo di transizione, che andrebbe orientato verso la rivitalizzazione e la trasformazione dell'agricoltura, secondo lo schema della multifunzionalità, piuttosto che verso l'ulteriore modernizzazione, responsabile della già considerevole subordinazione dell'agricoltura ai settori ad essa contigui.

La multifunzionalità è alla base del modello di intervento "disaccoppiato" della nuova PAC, secondo il quale la decisione dell'entità dell'offerta riguardante la produzione *non-commodity* deve essere affidata alle aziende. Tale decisione è favorita dall'esistenza di vantaggi competitivi connessi alle specificità del territorio, la cui valorizzazione economica potrebbe essere supportata dal riconoscimento di forme distrettuali, secondo le nuove fattispecie introdotte dal DLeg. 228/01.

A quest'ultimo riguardo sono state poste in evidenza le differenze tra i modelli proposti (DAQ vs DR) e i problemi della rispettiva delimitazione geografica, considerato che le condizioni sottese alla loro esistenza sono significativamente diverse e orientate secondo obiettivi differenti.

Nelle strategie di sviluppo della Puglia viene posta grande attenzione al settore agroalimentare, tanto che il DSR suggerisce per lo stesso un approccio specifico, anche al fine di sfruttare più efficacemente gli ancora cospicui fondi comunitari. Tuttavia, nella declinazione territoriale effettuata mediante la pianificazione strategica delle aree vaste, la ruralità ha rappresentato sovente una componente di sfondo e mai (o quasi mai) il punto di partenza per l'organizzazione di programmi destinati a cogliere più concretamente "tutte" le opportunità effettivamente esistenti.

## Bibliografia

- Alfano F., D. Cersosimo, 2009, *Imprese agricole e sviluppo locale – Un percorso di analisi territoriale* – Quaderni Gruppo 2013, <http://www.gruppo2013.it>.
- Area vasta brindisina, documenti vari, <http://www.areavastabrandisina.it>.
- Area vasta Capitanata 2020, documenti vari, <http://www.capitanata2020.eu/>.
- Area vasta Città murgiana, documenti vari, <http://www.lacittamurgiana.it>.
- Area Vasta dei Monti Dauni, documenti vari, <http://www.areavasta.montidauni.it>.
- Area vasta Lecce, documenti vari, <http://www.areavastalecce.it>.
- Area vasta Metropoli Terra di Bari, documenti vari, <http://www.ba2015.org>.
- Area vasta Nord Barese Ofantino, documenti vari, <http://www.vision2020.bt.it/index.php>.
- Area vasta sud Salento, documenti vari, <http://www.salento2020.it>.
- Area vasta tarantina, documenti vari, <http://areavasta.comune.taranto.it>.
- Area Vasta Valle d'Itria, documenti vari, <http://www.pianostrategicovalleditria.it/>.
- Arzeni A, 2008, "Sviluppo rurale e approccio distrettuale. Analisi e prospettive per un modello di sviluppo economico diversificato", *Argomenti*, vol.22, n.3 pp.27-45.
- Becattini G., 1979, "Dal «settore» industriale al «distretto» industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", *Rivista di Economia e Politica Industriale n.1* Rist. in Becattini (a cura di), 1987, *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, pp. 35-48.
- Belletti G., A. Marescotti, 2007, "Il distretto come strumento di governance per lo sviluppo rurale" in *Leader e distretti rurali: sinergie e complementarità*, Working Paper della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale, pp.13-35.

- Commissione Europea, 1988, *Il futuro del mondo rurale*, COM (88) 501 def., Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 4/88.
- Commissione Europea, 1997, *Agenda 2000 - Per un'Europa più forte e più ampia* COM(97) 2000 Def.
- De Filippis F., D. Storti, 2002, "Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea", *Sviluppo Locale*, Vol. 11, n.19, pp. 43-80.
- Finocchio R., 2007, "Processi di diversificazione multifunzionale nelle imprese agricole marchigiane", *Rivista di Economia Agraria*, n.4, pp. 611-632.
- Henke R., C. Salvioni, 2008, "La multifunzionalità in agricoltura: dal post-produttivismo all'azienda rurale", in Aguglia L., R. Henke, C. Salvioni (a cura di), *Agricoltura Multifunzionale*, Napoli, ESI, pp. 15-29.
- Idda L., Furesi R., Pulina P., 2005, "Mid Term Review e Multifunzionalità", *Rivista di Economia Agraria*, n.2 pp. 195-222.
- Inea, 2007, *Leader e distretti rurali – sinergie e complementarietà*, Working Paper, Inea.
- Inea, 2009, *Rapporto sullo stato dell'Agricoltura 2009*, Supplemento Agrisole n.35.
- IRES, 2007, *Multifunzionalità dell'azienda agricola*, Quaderni di ricerca n. 111, a cura di S. Aimone, [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it).
- Lowe P., 2006, "Concetti e metodi nelle politiche europee di sviluppo rurale", in Cavazzani A., G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali*, Napoli, ESI, pp.353-364.
- Mantino F., 2008, *Lo sviluppo rurale in Europa*, Milano, Edizioni Agricole de Il sole 24 ORE
- Marengo G., 2007, "Qualche nota sullo sviluppo agricolo e rurale", *Rivista di Economia Agraria*, n.3, pp. 433-441.
- Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, 2006, *Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, Roma.
- Montresor E., 2002, "Sviluppo rurale e sistemi locali: riflessioni metodologiche", *QA, La Questione Agraria*, n.4 pp.115-146.
- Montresor E., Pecci F., 2005, "Regioni e distretti rurali e agroalimentari", *Agriregionieuropa*, n. 0, <http://agrireregionieuropa.univpm.it/>.
- OECD, 2001, *Multifunctionality: towards an analytical framework*, Parigi, OECD.
- Regione Puglia, 2008, *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013*, Bari BURP n. 34 del 29 febbraio 2008.
- Regione Puglia, 2006, *Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.
- Sotte F., 2006a, "Sviluppo rurale e implicazioni di politica settoriale e territoriale, un approccio evolucionistico", in Cavazzani A., G. Gaudio e S. Sivini (a cura di) *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali*, Napoli, ESI, pp. 61-80.
- Sotte F., 2006b, *L'impresa agricola alla ricerca del valore*, Vol.2, n.5 <http://www.agrireregionieuropa.univpm.it>.
- Sotte F., 2008, "L'evoluzione del rurale. Teoria e politica per lo sviluppo integrato del territorio", *Argomenti*, n.2, pp. 5-26.
- Storti D., 2000, *Tipologie di aree rurali in Italia*, Roma, Inea.
- Tarangioli S., 2006, "I distretti rurali e agro-alimentari di qualità", *Bollettino dell'Osservatorio Politiche strutturali*, n.24, Roma, INEA.
- Unioncamere – Istituto Tagliacarne, 2004, *I distretti rurali e agroalimentari di qualità*, Collana Studi e Ricerche, Roma, Unioncamere.
- Van der Ploeg J.D., 2002, *Living countryside, rural development processes in Europe: the state of art*, Elsevier.
- Van der Ploeg J.D., 2006, "Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale?", in Cavazzani A., G. Gaudio e S. Sivini (a cura di), *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Van Huylenbroeck G. et al., 2007, "Multifunctionality of Agriculture: A Review of Definitions, Evidence and Instruments", *Living Reviews in Landscape Research* Vol.1, n.3 <http://www.livingreviews.org/lrlr-2007-3>.