

Corso di laurea in Economia & Management

ECONOMIA E GESTIONE DELLE IMPRESE AGROALIMENTARI

Dispensa 2 – Il modello distrettuale nel settore agroalimentare

Tratto da: I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020, di Daniela Toccaceli

UN QUADRO GIURIDICO IN COSTANTE EVOLUZIONE

1.1 Idee, esperienze e leggi in cambiamento

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

L'interesse concreto per la distrettualità in agricoltura in Italia affianca l'evoluzione della politica di sviluppo rurale, - in particolare a partire dalla riforma dei fondi strutturali del 1993 e più ancora dopo la conferenza sullo sviluppo rurale di Cork e Agenda 2000 - e di LEADER che, con la sua assunzione a IV Asse del PSR nel corrente periodo di programmazione, si afferma come metodo per sostenere lo sviluppo locale delle aree rurali, trovando piena conferma di ciò anche per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

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

- Il primo periodo corrisponde al decennio che intercorre tra la prima legge sui distretti industriali del 1991 e la legge di orientamento del 2001. In questa fase l'azione del legislatore trova il suo contrappunto nel costante intreccio tra:
 - l'iniziale dibattito scientifico sui distretti industriali e sulla possibilità della loro estensione all'agricoltura;
 - il progredire dell'esperienza - legislativa e di attuazione - della programmazione negoziata;
 - la presa d'atto di alcune esperienze pilota⁵ che hanno dato vita *ante legem* ai distretti in agricoltura.

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

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

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

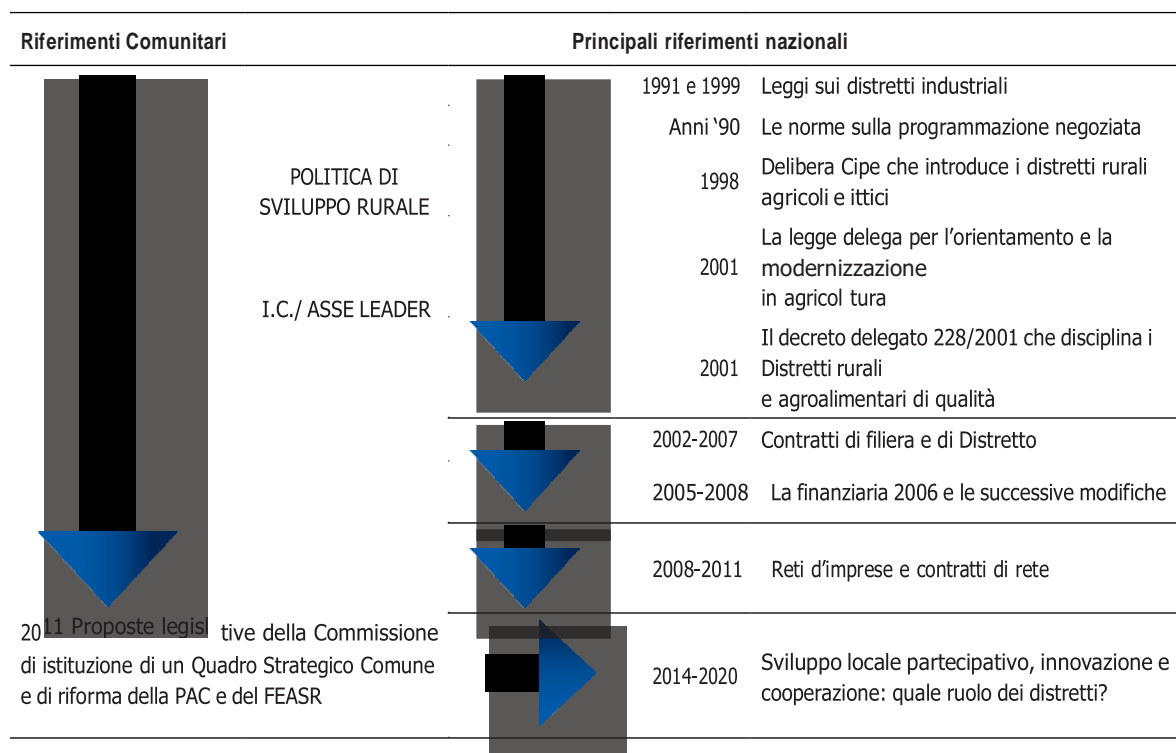
L'inizio del terzo periodo può essere collocato nel 2008 con l'introduzione della nozione di *rete d'impresa* e poi del *contratto di rete* come strumento capace di rispondere alle mutate esigenze dei distretti industriali più maturi ed evolutisi in *metadistretti* (Consolati, 2003) che, adattandosi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

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

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

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

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



Fonte: ns elaborazione

1.2.1 La legge delega per la modernizzazione dell'agricoltura

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

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

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

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

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

1.2.2 I distretti rurali e agroalimentari di qualità

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

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

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

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

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

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

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

1.2.3 Il metodo LEADER

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

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

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

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

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

- *l'approccio territoriale*, poiché l'azione di sviluppo si concentra su un territorio specifico, facendo leva sull'identità comune della sua comunità e sulla possibilità di valorizzare le sue risorse specifiche;
- *l'approccio integrato allo sviluppo*, che mira a coinvolgere trasversalmente tutti i settori produttivi, come pure le diverse tipologie di soggetti, riunendo iniziative economiche sia pubbliche sia private in uno stesso progetto, specifico per il territorio;
- *l'approccio ascendente (bottom up)* che porta a identificare il valore aggiunto di LEADER principalmente con la sua capacità di attivare tutte le componenti economiche e sociali per definire strategie locali e soluzioni innovative per dare risposte a problemi locali di sviluppo;
- *il partenariato locale*, cioè sulla creazione di un *Gruppo di Azione Locale* che, attraverso un *contratto*, rappresenta la coalizione di soggetti che compongono il partenariato ed elaborano la strategia che si sostanzia in un Piano di azione locale;
- *la cooperazione e le azioni di rete (networking)*, che proiettano il GAL al di là della dimensione locale, attraverso il processo di creazione di reti di scambio di buone prassi a livello nazionale ed europeo e attraverso azioni di cooperazione internazionale. Con il vigente regolamento sullo sviluppo rurale²³ si realizza il decentramento dell'a-

zione amministrativa ma, al tempo stesso l'inserimento di ogni singola progettazione locale in un processo di programmazione più ampio, che coinvolge i soggetti istituzionali, al livello che è loro proprio, dall'Unione Europea fino al livello sub regionale. Così, nel corrente pe-

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

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

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

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

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

1.3 Altre esperienze di riferimento per i distretti rurali

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

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

1.3.1 La politica francese dei Pays

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

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

Attraverso successivi interventi legislativi, ascrivibili alla disciplina della gestione del territorio e dell'organizzazione intercomunale per la gestione dei servizi, i *Pays* evolvono e assumono nuove connotazioni che sono riferibili, in particolare, alla legge di orientamento per la gestione dello sviluppo territoriale del 1995²⁶ (legge Pasqua) e soprattutto alla leg-

ge di orientamento per la gestione sostenibile dello sviluppo territoriale del 1999²⁷ (legge Voynet). Con questa nuova legge, la politica dei *Pays* diviene più europea, più regionale, e soprattutto più orientata alla sostenibilità dei processi di sviluppo locale e al rafforzamento della democrazia locale attraverso processi partecipativi.

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

Schematicamente, il dispositivo francese è caratterizzato da specifiche caratteristiche. La nozione di coesione richiamata nella definizione rinvia a un'identità territoriale *omogenea*, che deve essere riconosciuta attraverso una batteria di indicatori geografici, socio-logici, economici, capaci di individuare uno spazio caratterizzato da un'identità coerente. Inoltre, essa rinvia al significato stesso di sviluppo locale che proprio nella coesione economica, sociale e territoriale trova il proprio ambito di azione e il suo significato più profondo. I Comuni, sono i soggetti istituzionali locali e il livello amministrativo al centro del dispositivo dei *Pays*. Nell'impostazione centralizzata dell'amministrazione francese, la legge Pasqua assume lo scopo di (art.1) «*assurer à chaque citoyen l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire en modulant les charges imposées à chacun, en mobilisant les politiques de l'État, et en réduisant les écarts de ressources entre collectivités*»²⁸. Si deve peraltro rilevare che a queste misure si accompagna anche una fiscalità di *Pays*, ugualmente animata da finalità perequative tra i cittadini francesi residenti in territori diversi.

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

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

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

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

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

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

1.3.2 I contratti di filiera e di distretto

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

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

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

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

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

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

I Distretti del cibo

I Distretti del cibo, istituiti con la legge 205 del 27 dicembre 2017, costituiscono un nuovo modello di sviluppo per l'agroalimentare italiano. Nascono infatti per fornire a livello nazionale ulteriori opportunità e risorse per la crescita e il rilancio sia delle filiere che dei territori nel loro complesso. Si tratta di uno strumento strategico mirato a favorire lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, favorendo l'integrazione di attività caratterizzate da prossimità territoriale. I Distretti hanno come obiettivo anche la sicurezza alimentare, la diminuzione dell'impatto ambientale delle produzioni e la riduzione dello spreco alimentare.

Altro scopo fondamentale è la salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale attraverso le attività agricole e agroalimentari.

Il modello dei Distretti del cibo è finalizzato inoltre a ridare slancio alle esperienze dei distretti rurali già presenti sul territorio nazionale, così come a incentivare la nascita di nuove realtà attraverso la possibilità di accedere a finanziamenti dedicati. Come previsto a livello normativo, infatti, è possibile ottenere il riconoscimento di Distretti del cibo per i distretti rurali e agroalimentari di qualità, i distretti localizzati in aree urbane o periurbane caratterizzati da una significativa presenza di attività agricole volte alla riqualificazione ambientale e sociale delle aree, i distretti caratterizzati dall'integrazione fra attività agricole e attività di prossimità, i distretti biologici.

Il riconoscimento dei Distretti del Cibo avviene attraverso le Regioni e le Province autonome di appartenenza che provvedono alla comunicazione al Mipaaf, che ha istituito il Registro nazionale dei Distretti del Cibo.

Rientrano nei distretti del cibo:

- i distretti rurali,

- i distretti agroalimentari di qualità,

- i sistemi produttivi locali anche a carattere interregionale, caratterizzati da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa europea, nazionale e regionale,

- i sistemi produttivi locali caratterizzati dall'interrelazione e dall'integrazione fra attività agricole, in particolare quella di vendita diretta dei prodotti agricoli e le attività di prossimità, di commercializzazione e ristorazione esercitate sul medesimo territorio, delle reti di economia solidale e dei gruppi di acquisto solidale,

- i distretti biologici o biodistretti.

Biodistretti

Il "distretto biologico" rappresenta una innovativa forma di governance territoriale in cui cittadini, istituzioni, agricoltori e altri attori della filiera agricola stringono un patto per la gestione sostenibile del territorio, secondo i principi dell'agricoltura biologica. Un distretto biologico, o biodistretto, rappresenta un sistema produttivo locale a spiccata vocazione agricola in cui sono significative le produzioni biologiche e i relativi processi di trasformazione, nonché la tutela di metodi produttivi locali.

I biodistretti, inoltre, si caratterizzano per l'integrazione dell'agricoltura con altre attività economiche del territorio e per la presenza di aree paesaggisticamente rilevanti.

Un biodistretto è finalizzato a:

- Promuovere l'uso sostenibile delle risorse naturali
- Stimolare e favorire l'approccio territoriale, promuovendo la coesione e la partecipazione di tutti i soggetti economici e sociali
- Agevolare e semplificare per gli agricoltori biologici l'applicazione delle norme di certificazione
- Favorire lo sviluppo, la valorizzazione e la promozione dei processi di preparazione, di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti biologici

Negli ultimi dieci anni, a partire dall'istituzione del primo Biodistretto in Cilento (2009), si è assistito a un vero e proprio proliferare di tali iniziative su tutto il territorio nazionale, in proporzioni tali da non avere uguali nel resto di Europa e del mondo, dove, seppure con le dovute differenze, stanno sorgendo o sono sorte esperienze simili.

Dall'emanazione della legge regionale n. 66/2009 della Regione Liguria, infatti, altre tre Regioni (Sardegna, Lazio e Toscana) hanno provveduto a normarne le attività, mentre il primo riconoscimento nazionale è arrivato con la legge 205/2017, che identifica i distretti biologici come una fattispecie dei distretti del cibo.

Il Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo del sistema biologico (2016), inoltre, ritiene che i biodistretti siano strategici nel favorire lo sviluppo del settore biologico mediante un approccio integrato alle politiche e un elemento da valorizzare nell'ambito del rafforzamento istituzionale delle azioni di ricerca e trasferimento dell'innovazione. A questi elementi si deve aggiungere il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica (Reg (UE) n. 848/2018), operativo a partire dal primo di gennaio del 2022, che introduce novità di rilievo, come per esempio la certificazione di gruppo, che possono agevolare il conseguimento degli obiettivi dei distretti biologici e le attività dei loro operatori.

Il riconoscimento normativo ha costituito un passo estremamente importante per migliorare l'operatività di queste forme di aggregazione territoriale in vista dello sviluppo dell'agricoltura biologica e del miglioramento della sostenibilità del territorio, in quanto permette che agli operatori che risiedono nel territorio del Biodistretto possano essere accordate delle priorità nell'accesso a specifiche forme di sostegno e/o una maggiorazione del sostegno stesso come nel caso, ad esempio, della Misura 11 Agricoltura biologica nell'ambito della politica di sviluppo rurale (Viganò, 2019). Il biodistretto può, inoltre, essere destinatario di agevolazioni specifiche

anche nel contesto delle politiche nazionali, come nel caso del sostegno a piani di investimenti cofinanziati dallo Stato dei Distretti del Cibo. Infine, il riconoscimento giuridico rende il biodistretto un soggetto politico a tutti gli effetti (Triantafillydis, 2019), per cui può entrare a far parte di partenariati locali e regionali, partecipando ai processi decisionali riguardanti anche l'area di sua competenza o semplicemente l'orientamento delle politiche che la Regione deve programmare e attivare (regionali, di sviluppo rurale, sociali, ecc.). Procedendo verso un ordine gerarchico ancora superiore, quello comunitario, sulla scia della forte enfasi posta sull'agricoltura biologica dal Green Deal europeo (CE, 2019) prima ed alle Strategie Farm to Fork (CE, 2020b) e Biodiversità al 2030 (CE, 2020a), successivamente, i biodistretti sono promossi nell'ambito del Piano d'azione per l'agricoltura biologica pubblicato a marzo 2021 (COM(2021) 141 final), per cui il secondo punto dell'Azione 14 stabilisce che, a partire dal 2023, la Commissione europea "incoraggerà gli Stati membri a sostenere lo sviluppo e l'implementazione dei *'biodistretti'*".