

# La multiscalarità dello sviluppo nelle nuove politiche regionali

## 1. Introduzione

Per molto tempo, il ricorso alla nozione di “sviluppo locale” – nozione nient’affatto scontata, come vedremo – è sembrato costituire una soluzione relativamente comoda per colmare il vuoto interpretativo lasciato dalla scomparsa delle “grandi narrazioni” novecentesche, dedicate alla spiegazione, alla predizione e alla guida dei processi di sviluppo economico alla scala “regionale”. Che cosa significhi, poi, scala regionale resta ancor oggi un aspetto impregiudicato, essendo molteplici le prospettive disciplinari che si riferiscono a questa dimensione e altrettanto molteplici e diverse le concezioni di regione ad esse sottese. Così, alla regione dell’economia spaziale, ambito topologico punteggiato da nodi intesi come concentrazione di valori economici misurabili nella loro entità singola e nelle loro relazioni reciproche, si contrappongono i diversi concetti di regione propri della geografia: la regione fisica, la regione funzionale, la regione come spazio di vita ecc.

Mentre le discipline territoriali disputavano intorno alla definizione del concetto di regione, una fase intensa di studi operativi e di esercizi di programmazione regionale prendeva corpo in molti contesti nazionali, intersecando, nel caso italiano, processi di definizione politico-amministrativa delle istituzioni regionali.

Dopo la stagione particolarmente vivida degli anni sessanta-settanta (per una ricostruzione di quell’esperienza mi permetto di rinviare a Salone, 2005b) e con il manifestarsi della crisi della razionalità sinottica e dell’organizzazione fordista dell’economia e della società, si assiste a un progressi-

vo declino della programmazione economico-territoriale, soprattutto alla scala nazionale, declino che lascia a lungo sguarnito il campo dell’intervento pubblico sulla dimensione territoriale e consente il manifestarsi di una tendenza spiccata alla divaricazione tra politiche di programmazione economica e politiche di pianificazione territoriale: le prime sempre più a-spaziali, le seconde invece sempre più attente all’*urban design* e a pratiche di valorizzazione orientate al mercato (progettazione della città per parti, marketing urbano ecc.).

Sia pure con ritardo temporale rispetto al manifestarsi del fenomeno, l’emergere di nuovi spazi produttivi caratterizzati dalla presenza di concentrazioni di piccole e medie imprese specializzate e fortemente interdipendenti ha determinato, tra gli anni ottanta e novanta, un ripensamento dell’azione collettiva nel campo delle politiche industriali e, più generalmente, delle politiche di sviluppo economico. Il quadro operativo della programmazione negoziata va collocato, in effetti, all’interno di questa rinnovata attenzione nei confronti del “locale”, dimensione privilegiata di un’azione collettiva che si sforza di trovare nuove forme organizzative e nuove modalità d’intervento di fronte allo sgretolamento delle gerarchie spaziali proprie del ciclo fordista. In questa seconda fase del ciclo “post-fordista”, prendono corpo innovazioni rilevanti nell’ambito delle politiche urbane, sulla scia della disseminazione di esperienze pilota come i programmi comunitari (soprattutto Urban), dando luogo all’insieme di esperienze riconducibili – PRU, PRUSST, CQ – ai cosiddetti “programmi complessi” (Saccomani, 2003; Savino, 2003).

Nel corso degli anni novanta, infine, il concetto di regione riemerge nei paesi dell'Europa occidentale, con un'accezione rinnovata, nell'ambito del dibattito sugli effetti esercitati dall'integrazione dei mercati, dove la tensione tra forze e istituzioni sopranazionali e stati-nazione determina un campo di forze favorevole al risorgere degli attori regionali in quanto protagonisti della scena geopolitica (Agnew, 2002; Amin, 2004; Herrschel e Newman, 2002). In molte realtà nazionali del vecchio continente, cause di diversa natura spingono così verso la ridefinizione del campo d'azione delle regioni, la cui natura socio-economica, estensione territoriale e funzione politica differiscono a seconda dei contesti nazionali.

Le forze che guidano questa rinascita regionale, altrimenti nota come "neoregionalismo", sono, secondo Keating (1997):

1) l'*integrazione funzionale*, processo che riguarda la ridefinizione, quando non la creazione *ex novo*, di organismi politico-amministrativi finalizzati a migliorare l'efficacia prestazionale delle economie regionali nella competizione internazionale e nei confronti dei flussi degli investimenti globali; ne costituiscono un esempio significativo le agenzie di sviluppo regionale create nell'Inghilterra e nel Galles dall'azione del New Labour, accanto a fenomeni di più radicale devoluzione delle competenze politico-amministrative ben rappresentati dall'esperienza scozzese (Alden, 2001; Murdoch e Norton, 2001);

2) la *ristrutturazione istituzionale*, indotta dall'avvento di poteri sopranazionali come l'Unione europea e, spesso ma non necessariamente, orientata a forme di regionalismo "integrativo" in cui le entità regionali vengono cioè integrate all'interno dello stato nazionale attraverso un processo di regolazione politica e di decentramento amministrativo promosso dai governi centrali, processo che prevede forme di delega alla periferia di strumenti fiscali e organizzativi, come in Francia (cfr. Ancien, 2005);

3) la *mobilizzazione politica*, che implica un profondo ridisegno della struttura politica-amministrativa dello stato, sulla base di un rafforzamento dei governi e delle società regionali, con implicazioni "identitarie" variamente declinate (l'esperienza spagnola e, con minor chiarezza rispetto agli esiti, quella italiana).

La costituzione di soggetti e istituzioni dediti alla valorizzazione delle economie regionali in un contesto globale sempre più competitivo s'intreccia, come già osservato, con il protagonismo dell'Unione europea nel campo delle politiche regio-

nali, che nell'ultima fase ha assunto forme in parte nuove in vista della nuova programmazione del periodo 2007-2013.

In questo articolo si discuteranno le implicazioni del cosiddetto paradigma dello sviluppo locale all'interno del quadro programmatico che le regioni italiane stanno elaborando, con riferimento sia alle politiche di piano sia alle strategie di utilizzo dei fondi strutturali europei.

Nel paragrafo 2 si cercherà di argomentare intorno alla natura non lineare dell'evoluzione dei modelli d'intervento della programmazione regionale nel nostro paese, mostrando come la dimensione territoriale e "locale" emerga in modo differenziato nel tempo e sia tornata a essere elemento importante dell'attuale approccio.

Nel paragrafo 3 si discuterà il passaggio dal paradigma dello sviluppo regionale a quello dello sviluppo locale, che non dev'essere assunto come processo di confronto antitetico, bensì come intreccio complesso di metodi e temi che, nell'esperienza di molte regioni italiane, sembra rappresentare la strada maestra delle nuove politiche territoriali.

I connotati salienti di queste nuove pratiche saranno al centro del paragrafo 4, che riporterà gli esiti almeno provvisori di alcune esperienze regionali ritenute rappresentative.

Le riflessioni conclusive saranno affidate al paragrafo 5.

## 2. Percorsi, metodi e strumenti della programmazione regionale

Il primo tema su cui è importante soffermarsi concerne il modo con cui si guarda, retrospettivamente, alla parabola della politica regionale nel nostro paese. Della programmazione economica inaugurata alla metà degli anni novanta, strettamente connessa con le misure di aiuto strutturale previste dalle istituzioni comunitarie, si è soliti sottolineare, in genere, i connotati di forte discontinuità rispetto al passato. Si parla, in questo senso, di "nuova" programmazione in contrasto con le forme d'intervento del passato, la "vecchia" programmazione, appunto, quella legata all'intervento straordinario nel Mezzogiorno e costellata, secondo molti osservatori, di risultati monchi, quando non fallimentari.

Di "nuova" programmazione si comincia quindi a parlare quando la discussa esperienza della Cassa e, poi, dell'Agenzia per il Mezzogiorno può dirsi conclusa. Sulla storia dell'intervento pubblico a favore delle regioni meridionali esiste una



ricca letteratura, alla quale senz'altro rimando per i necessari approfondimenti. In questa sede mi limiterò ricordare che in un arco temporale ampio – dalla fine della seconda guerra mondiale ai primi anni novanta – la “questione meridionale” è stata trattata all'insegna di un paradigma analitico alimentato dalle teorie dello sviluppo regionale elaborate all'interno della prospettiva neokeynesiana. Autori come Myrdal, Kaldor, Hirschman e Perroux hanno esercitato a lungo un'influenza importante sull'interpretazione dello sviluppo squilibrato e sugli strumenti idonei al suo superamento proposti dalle organizzazioni internazionali e praticati da molti governi nazionali (per una trattazione più ampia si veda Richardson, 1971; Conti, 1996; Capello, 2004).

Queste posizioni teoriche, in modo spesso indipendente le une rispetto alle altre, mettevano in dubbio le tesi della convergenza regionale espresse dalla teoria economica *mainstream*<sup>1</sup>, pur mantenendo uno schema interpretativo di tipo dualistico che metteva l'accento sull'antinomia tra *dominanza e dipendenza*, tra *regioni centrali* che guidano il processo di sviluppo e *regioni periferiche* che subiscono questo processo.

Erano in particolare due gli aspetti empirici sui quali le teorie ortodosse non fornivano “spiegazioni” soddisfacenti (Conti e Giaccaria, 2001):

1) la natura non lineare né spontanea dello sviluppo economico, che appariva piuttosto come un processo discontinuo e caratterizzato da squilibri che producono e riproducono disuguaglianze;

2) il manifestarsi e il persistere di evidenti differenze tra paesi e regioni nel livello di sviluppo, che non potevano essere spiegati soltanto dalla particolare natura e combinazione dei fattori produttivi, per l'interpretazione dei quali era necessario valorizzare le specificità dei diversi sistemi regionali.

L'abbandono del concetto di “equilibrio generale” reca con sé l'implicito riconoscimento dell'esistenza di “rapporti di forza” tra le regioni in virtù di “densità” diseguali nella distribuzione dei fattori, che disegnano fratture e discontinuità nella geografia dello sviluppo, processi di polarizzazione e fenomeni di depauperamento, e che richiedono una qualche forma di intervento correttivo. La “scoperta” delle differenze, a sua volta, sottolinea la “varietà” dei percorsi di valorizzazione regionali, che si reggono sull'identità irripetibile dei sistemi economici regionali.

Lo sviluppo è inteso come una catena di squilibri, che sono innescati dalla concentrazione “naturale” degli impulsi di crescita in alcuni luoghi,

con l'avvio di processi moltiplicatori che generano una nuova domanda d'investimenti, ulteriori flussi migratori in entrata, necessari per soddisfare la domanda di lavoro regionale e un generale impulso allo sviluppo di attività produttive e di servizio.

In tempi a noi più prossimi – verso la fine degli anni ottanta –, quando lo stesso modello interpretativo di tipo dualistico cominciava a essere seriamente messo in crisi (Muscarà, 1967; Bagnasco, 1977; Conti e Sforzi, 1997; Coppola, 1997)) ed emergeva con forza l'esistenza di un “terzo” modello di sviluppo capitalistico, fondato sui sistemi locali di piccola impresa, collocati soprattutto nel Nord Est (Fuà e Zacchia, 1983) e nell'Italia mediana, ma non assenti nel Nord Ovest né nel Mezzogiorno, la stessa impostazione dell'analisi delle economie meridionali comincia a mutare: la pur fondamentale importanza degli indicatori macroeconomici – le differenze nel PIL, i differenziali di reddito, il tasso di occupazione, ecc. – comincia a lasciare spazio alla considerazione di altri aspetti altrettanto decisivi per lo sviluppo economico. In particolare, la capacità istituzionale e il capitale sociale assumono una rilevanza che è almeno pari a quella della dotazione di capitale produttivo e fisico.

Anche il pensiero meridionalistico cambia quindi radicalmente di prospettiva, concentrando la propria attenzione su aspetti della questione meridionale non ancora sufficientemente indagati dagli storici e dagli analisti:

1) gli *aspetti istituzionali, politici e sociali* che hanno contribuito al sottosviluppo meridionale;

2) la *presenza di rilevanti differenze interne al Mezzogiorno*, con aree che presentano segnali incoraggianti di formazione di sistemi produttivi locali, non più come mero effetto di decentramento industriale dal Nord del paese, ma come rafforzamento di sentieri locali di sviluppo in settori manifatturieri tradizionali (tessile, mobile, abbigliamento, agroalimentare);

3) la *necessità di fare leva sulle élite dirigenti locali*, dopo una lunga fase di sfiducia, se non di disprezzo, che aveva portato a ricorrere a strutture “straordinarie” e tecnocratiche esterne alla società meridionale e centralizzate nella capitale (Triglia, 1992; Sales, 2002).

Inoltre, in quella stessa cultura meridionalistica sembrano attenuarsi gli effetti di un “paradigma risarcitorio”<sup>2</sup> (Cafagna, 2002) che, se ha avuto il merito di attirare l'attenzione del ceto politico sui problemi dello sviluppo del Mezzogiorno, ha prodotto non poche distorsioni patologiche: ci riferiamo all'utilizzo clientelare dei trasferimenti di ri-

sorse dal centro alle regioni meridionali, con gravi conseguenze sul piano della dipendenza economica e su quello della percezione di una frattura "antropologica" tra le aree più sviluppate del paese e quelle meno dinamiche.

All'esordio degli anni novanta, dunque, l'abbandono definitivo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno può essere addebitato alla convergenza di diversi fattori, come l'insostenibile ritmo di crescita del deficit dello Stato, che impone politiche di spesa assai più severe che in passato, una crisi istituzionale senza precedenti, che vede largamente indebolita la legittimazione delle classi dirigenti nazionali, e l'emergere di nuovi attori politici, che si fanno portavoce dell'insofferenza di larghe fasce del ceto produttivo settentrionale nei confronti dei meccanismi tradizionali di aiuto alle regioni meridionali.

La necessità di escogitare una formula d'intervento capace di coniugare maggiore efficacia dell'azione pubblica e rispetto dei vincoli crescenti – interni ed esterni – alla spesa pubblica rende inservibile l'apparato operativo degli organismi nati per dare attuazione alle politiche per il riequilibrio regionale. Inoltre, l'impiego dei finanziamenti messi a disposizione attraverso i Fondi strutturali dell'Unione europea impone l'adozione di procedure più rigorose di progettazione delle iniziative di sviluppo e di assegnazione delle risorse.

La strada seguita per superare le secche della vecchia impostazione dell'intervento statale a sostegno delle economie regionali depresse è quindi duplice: da un lato, innovare criteri e procedure generali in cui inquadrare le politiche di sviluppo; dall'altro, innescare processi locali di sviluppo economico sulla base della valorizzazione delle "capacità localizzate" o, per usare una nozione oggi più corrente, beni collettivi locali.

Il "punto di svolta" nella concezione programmatica è incarnato dalla pubblicazione degli *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, definito dal Comitato nazionale per i fondi strutturali comunitari per avviare la programmazione della spesa a favore delle aree interessate da obiettivi comunitari (Cnpsc, 1999).

Il Rapporto è il frutto di un'attività di programmazione che coinvolge le Regioni, l'amministrazione centrale, gli enti locali e le principali associazioni di categoria, nell'intento di definire le strategie di intervento e le modalità di attribuzione delle risorse. Esso prende le mosse da una prima definizione delle idee generali che dovrebbero essere alla base della strategia d'intervento: l'aspetto innovativo è rappresentato dalla messa a punto di "assi", o "grandi temi trasversali" sui quali

poggiare le modalità d'intervento, anziché di ricorrere alla tradizionale partizione delle linee d'intervento sulla base di un'impostazione per settori. Questi assi sono:

- 1) valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- 2) valorizzazione delle risorse culturali e storiche;
- 3) valorizzazione delle risorse umane;
- 4) miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- 5) sistemi locali di sviluppo;
- 6) reti e nodi di servizio.

All'interno di ogni asse vengono connesse differenti azioni settoriali e viene predisposta una matrice risorse/territorio che rende possibile una mappatura di tutti gli obiettivi specifici e gli interventi a essi funzionali, a seconda:

- 1) delle "risorse immobili" che vengono valorizzate;
- 2) del grado di concentrazione delle risorse sul territorio: "aree di concentrazione" – città o sistemi locali – "territorio diffuso".

Questo Programma, insieme al quadro normativo della concertazione territoriale, costituisce appunto il nocciolo duro della "nuova" programmazione e la sua struttura per assi informa tuttora il processo di monitoraggio e valutazione sostenuto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS).

Eppure tale impostazione, indiscutibilmente diversa dall'approccio del passato, non appare del tutto nuova se si ripercorre con l'attenzione dovuta la storia della programmazione economico-territoriale nel nostro Paese. Quest'ultima infatti non si esaurisce nelle politiche regionali a contenuto settoriale elaborate nel quadro della lotta agli squilibri Nord-Sud, che pure ne costituiscono un aspetto preminente. Del resto, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno può essere considerato oggi più propriamente una massiccia mobilitazione di finanziamenti pubblici a favore di un imponente programma di opere pubbliche che non un insieme sistematico di politiche macroeconomiche tese a migliorare le prestazioni delle regioni meridionali in termini, misurabili, di produttività, reddito e occupazione, tanto per citare gli indicatori più comuni. In effetti, anche se i campi d'azione furono molti, fin dall'inizio l'orientamento della Cassa apparve prevalentemente concentrato sulla costruzione di infrastrutture fisiche atte fornire esternalità per l'insediamento di attività industriali e per il miglioramento della qualità residenziale.



È, questa, un'interpretazione che sembra autorizzata dalla lettera stessa della legge istitutiva e dal fatto che non è rintracciabile alcun impegno ufficiale a raggiungere obiettivi di incremento del reddito nelle aree d'intervento della Cassa, né il proposito esplicito di raggiungere obiettivi di piena occupazione (Di Nardi, 1960).

Ma, come si diceva, la storia delle politiche di riequilibrio economico-territoriale non s'identifica esclusivamente con le vicende dell'intervento straordinario nelle regioni meridionali. Sotto questo profilo un capitolo a se stante merita, in particolare, la vicenda del *Progetto '80*. Già in quel documento, con le inevitabili differenze di prospettiva teorica (teoria dei sistemi e neokeynesismo) e d'impostazione metodologica (razionalità sinottica), si possono rintracciare alcuni elementi organizzativi dell'approccio che, esattamente trent'anni più tardi, connoterà il *Programma di sviluppo per il Mezzogiorno 2000-2006*. In particolare nella sezione territoriale si affrontano in modo congiunto quattro aspetti:

1) le risorse territoriali e il loro impiego alla soglia degli anni settanta;

2) la formulazione di un "modello di assetto territoriale" che fotografi le tendenze in atto e di cui si propone anche uno scenario di evoluzione spontanea;

3) un "modello di assetto territoriale programmatico" formulato in accordo con gli obiettivi e i criteri progettuali prefissati;

4) la definizione di alcune linee di una politica del territorio tendenti alla realizzazione del modello di assetto territoriale programmatico", che si incardinano nei seguenti elementi nodali: i sistemi metropolitani, di cui si propone di rafforzare le componenti più fragili in modo da utilizzarli come serbatoi per lo sviluppo insediativo; il "sistema relazionale nazionale", con una preveggente valutazione delle necessità che oggi emergono in merito alla logistica territoriale e al trasporto aereo e navale; infine, la politica delle "aree libere", affrontata nell'ottica di una salvaguardia attiva.

Come si vede, la consapevolezza dell'importanza di integrare la dimensione territoriale e quella più propriamente economica delle politiche di sviluppo era già pienamente esplicita in questo ambizioso disegno di programmazione centrale. Un disegno di alto profilo, ma la contempo non privo di ingenuità e di presunzione tecnocratica, caratteri che giocheranno un ruolo non trascurabile nel renderlo inapplicabile.

Vale la pena ricordare, *en passant*, che quell'esperienza è oggi al centro di un'interessante rivisitazione da parte del Ministero delle Infra-

strutture e dei Trasporti, che sta lavorando, con esiti ancora molto aperti, a un documento teso a conferire prospettiva territoriale alle ipotesi di sviluppo emergenti dal *Documento Strategico Preliminare Nazionale* (Dps, 2005; Salone, 2006)<sup>3</sup> per la nuova programmazione comunitaria. Potrebbe essere questa l'occasione, finora mancata, per una "definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio", competenza sinora disattesa dall'amministrazione centrale.

Ciò che però qui importa sottolineare è che la parabola storica della programmazione territoriale italiana non è facilmente riducibile a una sorta di evoluzione lineare di modelli d'intervento settoriali, ma appare caratterizzata piuttosto da una ripresa quasi ciclica di concetti che, sia pure nella diversità del quadro storico e delle tecniche programmatiche, vengono riproposti dalla migliore cultura tecnica e politica nell'azione concreta a favore dello sviluppo.

### 3. Sviluppo regionale *versus* sviluppo locale?

Una certa rilevanza ai fini del nostro ragionamento riveste la coppia (antinomica?) sviluppo regionale-sviluppo locale.

Da un po' di tempo a questa parte, il concetto di "sviluppo locale" esercita una funzione egemone nelle riflessioni degli studi territoriali e, almeno in parte, nelle pratiche operative della progettazione territoriale.

Si moltiplicano pubblicazioni, seminari e convegni nei quali lo sviluppo locale figura immancabilmente come l'indispensabile elemento di un'endiadi, di volta in volta associato alle politiche industriali, al credito d'impresa, alla pianificazione territoriale, alla raccolta dei rifiuti, al turismo più o meno sostenibile... Eppure, a dispetto di questa centralità, chiunque si misuri con il nodo della sua definizione si accorge subito di muoversi su di un terreno cedevole e dai margini incerti. Una quindicina d'anni fa Giuseppe Dematteis sosteneva che "quando parliamo di 'sviluppo locale' tutti ci capiamo (o almeno crediamo di capirci), Viceversa chi ha provato a definirlo 'scientificamente' si è cacciato in strade senza sbocchi" (1991, p. 42). È vero che, attribuendo al concetto un valore metaforico, attraverso di esso "alludiamo" a fatti non solo diversi, ma anche interpretabili secondo diverse prospettive. È però altrettanto vero che il ricorso disinvolto al concetto di sviluppo locale tende oggi a usarne il senso. L'assenza di certezze definitorie non rappresenta probabilmente un problema nella fase iniziale di costruzio-

ne di un nuovo paradigma, ma lo diventa tuttavia quando quest'ultimo tende ad assumere un ruolo dominante all'interno di un determinato campo di pratiche<sup>4</sup>.

Al fine di cogliere la specificità della prospettiva dello sviluppo locale possiamo, pertanto, lavorare per opposizione rispetto alle politiche regionali tradizionali. A una prima osservazione, di carattere molto generale, emergono almeno quattro aspetti caratterizzanti l'approccio tradizionale: esso è focalizzato sull'impresa, standardizzato, basato su un regime di incentivi e guidato dalla mano pubblica (Amin, 1999). L'impresa "fordista" – autosufficiente, ispirata a una razionalità ottimizzante ecc. – è considerata come un operatore opportunistico orientato a ottimizzare l'impiego dei fattori produttivi senza istituire legami complessi e non mercantili con l'ambiente circostante. Il sostegno alle economie regionali si muove quindi in una prospettiva indifferente alle specificità delle singole regioni, operando sul duplice binario delle politiche redistributive finalizzate a stimolare la domanda locale e dell'offerta di incentivi pubblici (esenzioni fiscali, aiuti diretti in conto capitale o interesse, interventi sulle infrastrutture). L'attore dominante di questo complesso di misure di sostegno è lo Stato, inteso soprattutto come governo centrale.

Nell'Occidente industrializzato, questo approccio ha contraddistinto per una trentina d'anni l'operato dei governi nazionali, con esiti diversificati, ma, in generale, non risolutivi rispetto alla persistenza degli squilibri che si volevano combattere.

La modestia dei risultati di queste politiche centralizzate e tecnocratiche ha stimolato riflessioni critiche sui fondamenti teorici di tali approcci, cui ha contribuito in misura determinante la riscoperta dell'economia istituzionalista. Da quest'ultima deriva l'idea che l'economia è plasmata da forze collettive stabili, che la rendono un processo "istituito" e non un sistema meccanico basato sulle preferenze individuali. Le forze collettive sono, da un lato, le istituzioni formali – regole, leggi, organizzazioni – e, dall'altro, quelle informali, come le abitudini individuali, le routine di gruppo e i valori e le norme sociali (Amin, 1999).

Sulla base di questi assunti, lo stimolo allo sviluppo economico è visto in una prospettiva nuova:

- le politiche si concentrano sul rafforzamento delle reti associative e non sul singolo attore (Cooke e Morgan, 1998);
- la finalità delle politiche è di promuovere la negoziazione e far emergere razionalità procedurali e adattive negli attori;

- il processo di *governance* si fonda sulla mobilitazione di una pluralità di organizzazioni anche al di fuori degli attori di mercato e degli attori pubblici;
- l'insieme di questi attori e organizzazioni costituiscono un'*institutional thickness* che garantisce la tenuta sociale dello sviluppo economico (Amin e Thrift, 1995);
- le politiche devono essere forgiate sulle specificità contestuali e sensibili nei confronti delle *path dependencies*.

Su questi elementi si fonda anche l'attuale stagione della programmazione regionale italiana, all'interno della quale l'istituto del patto territoriale figura senz'altro come elemento cardine<sup>5</sup>. Come è stato scritto, "[i]l Patto territoriale [...] può considerarsi un caso emblematico di azione collettiva; esso si basa, infatti, su accordi tra le organizzazione intermedie pubbliche e private di un particolare territorio finalizzati alla produzione congiunta di beni privati e di beni pubblici. Accanto alla promozione di un progetto di sviluppo locale integrato, il Patto territoriale si propone di rafforzare e/o promuovere rapporti cooperativi fra i soggetti locali, favorendo così la crescita di valori, comportamenti e prassi congrui con lo sviluppo economico" (Cersosimo e Perri, 2002).

Questo paradigma incrocia significativamente le riflessioni di quanti, tra gli studiosi concentrati sulla "questione meridionale", s'interrogano circa la possibilità di evitare i "fallimenti del piano" senza abdicare completamente al ruolo regolativo degli apparati pubblici e circa l'opportunità di valorizzare beni e risorse specifici dei territori meridionali (Sales, 2002) secondo un meccanismo di sviluppo non eterodiretto né emulativo di modelli esterni.

Ma è proprio questo uno degli aspetti su cui la critica "da sinistra" sembra trovare terreno più fertile. Pur concordando con l'assunto secondo il quale occorre valorizzare le risorse locali, i detrattori più documentati di questa esperienza mettono in luce l'esiguità del numero delle opere realizzate all'interno dei progetti di sviluppo nel Mezzogiorno delle quali sia possibile valutare i benefici per le società meridionali. Non solo, ma questo ridotto campione si rivela in buona parte costituito da "plethora di opere minori e di interesse prevalentemente locale (se non localistico)" (Rossi, 2005, p. 62). Il riferimento è ai Cataloghi dei progetti per lo sviluppo, curati dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione negli anni 2003 e 2005, ma potrebbe estendersi anche a



molte delle opere realizzate all'interno dei numerosi patti territoriali che costellano la penisola.

Eppure, anche il ritratto impietoso che emerge da questo tipo di studi non annulla l'importanza di aver rovesciato l'impostazione tradizionale, centralizzata e gerarchica, delle politiche regionali tradizionali, di avere sviluppato le istanze di un policentrismo strutturalmente importante ma poco valorizzato (Salone, 2005a), di aver promosso una responsabilizzazione delle élites dirigenti locali rispetto agli obiettivi delle azioni di sviluppo e di aver spostato il fuoco sui fattori istituzionali dello sviluppo (nel senso delle *well structured institutions* di Hayek).

L'elemento innovativo che, in termini di *policy*, queste analisi aggiungono consiste invece nella proposta di tornare a osservare "dall'alto" i "Mezzogiorni", dopo una lunga e, a nostro modo di vedere, non del tutto inconcludente attività di animazione dei territori locali sui temi della valorizzazione locale attraverso le risorse di milieu<sup>6</sup>.

In tempi più recenti, la centralità della dimensione territoriale viene ribadita dalla *Bozza tecnico-amministrativa* del *Quadro strategico nazionale* (QSN):

"la dimensione della politica regionale 2007-2013 trova la sua declinazione nell'ambito delle singole priorità, con la forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali. Tanto maggiore è il grado di complementarità e integrazione nei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività e l'occupazione" (QSN, 2006, p. 25).

Molte delle priorità individuate nel Quadro, in effetti, non possono essere perseguite con efficacia se non attraverso una consapevole declinazione territoriale, che non significa, banalmente, localizzare gli interventi e i programmi nello spazio regionale, bensì costruire quegli interventi e quei programmi con i territori, condividendo idee progettuali e percorsi attuativi.

Le priorità riguardano in modo diretto lo sviluppo locale sono le seguenti:

- uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3)
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 4)
- inclusione sociale e servizi per la qualità della

vita e l'attrattività territoriale (Priorità 5)

- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6)
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7)
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8)

#### 4. L'emersione del locale nelle recenti esperienze di programmazione regionale

Riferimenti espliciti o impliciti al "locale", e in particolare alla nozione di sistema locale, sono facilmente rintracciabili nell'azione territoriale avviata da alcune regioni italiane negli ultimi anni: tra i casi più significativi sembrano quelli della Campania e del Piemonte.

L'incontro fertile tra il "locale" come dimensione privilegiata dell'azione territoriale e i metodi consolidati della programmazione regionale sembrano seguire due itinerari diversi ma convergenti: da una parte, la costruzione di un locale "progettuale", poggiate su nuclei collaudati di attori locali che cooperano nel solco della programmazione negoziata; dall'altro, la definizione di un quadro di riferimento per la pianificazione territoriale incardinato sulle differenze locali e sulle capacità dei territori di cooperare con l'istituzione regionale.

Il primo itinerario è stato tracciato durante l'ormai decennale fase di applicazione della nuova programmazione, che ha visto molte regioni mutare i metodi della concertazione territoriale dapprima sperimentati dal governo centrale: la disponibilità di risorse provenienti sia dai Fondi strutturali europei sia dal Fondo per le aree sottoutilizzate ha permesso in molti contesti regionali l'allestimento di una nuova generazione di programmi integrati, come, per esempio, i Programmi integrati di sviluppo locale sperimentati in Lombardia e Piemonte. In tempi più recenti, la necessità di mettere a punto nuove strategie d'impiego dei fondi europei, nell'ambito del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, ha stimolato ulteriormente le capacità d'iniziativa dei territori locali.

Il secondo itinerario si svolge "all'interno" degli strumenti di pianificazione tradizionale che, in ragione delle riforme legislative avvenute o in corso, e sulla scia dei mutamenti culturali occorsi in ambito disciplinare, vanno assumendo fisionomie sempre meno dirigistiche e sempre più aperte alla co-decisione coi diversi livelli istituzionali.

Rispetto ai due itinerari sopra ricordati, può essere utile sintetizzare le esperienze condotte da

due Regioni come la Campania e il Piemonte, molto diverse per collocazione geoeconomica e per tradizioni amministrative, che si sono cimentate con la sfida dell'innovazione procedurale e sostantiva delle politiche territoriali.

#### 4.1. Il Piano Territoriale Regionale della Campania: "Una Campania plurale"

L'esempio del Piano campano è, tra quelli prescelti, il più avanzato in termini di applicazione, essendo stato ufficialmente adottato dal Consiglio regionale.

Il primo elemento d'interesse è rappresentato dal tentativo di legare la programmazione economica e la pianificazione territoriale, attraverso i

Programmi Operativi Regionali per l'Obiettivo 2 del Fondo europeo di sviluppo regionale (Regione Campania, 2004), tema niente affatto nuovo, ma sempre disatteso dalla cultura politica del nostro paese. Questo aspetto risulta con particolare evidenza dalla questione dell'"interconnessione", declinata tanto nel settore dei collegamenti fisici tra le funzioni insediate (infrastrutture per il trasporto e la logistica) quanto nell'ambito delle relazioni tra gli attori locali (reti decisionali basate su accordi intercomunali, che costituiscono, nei fatti, i sistemi locali territoriali).

Il secondo aspetto è rappresentato dall'esplicita menzione della dimensione policentrica come configurazione desiderabile dello spazio regionale. La deconcentrazione di Napoli, una delle aree metropolitane più densamente popolate del paese

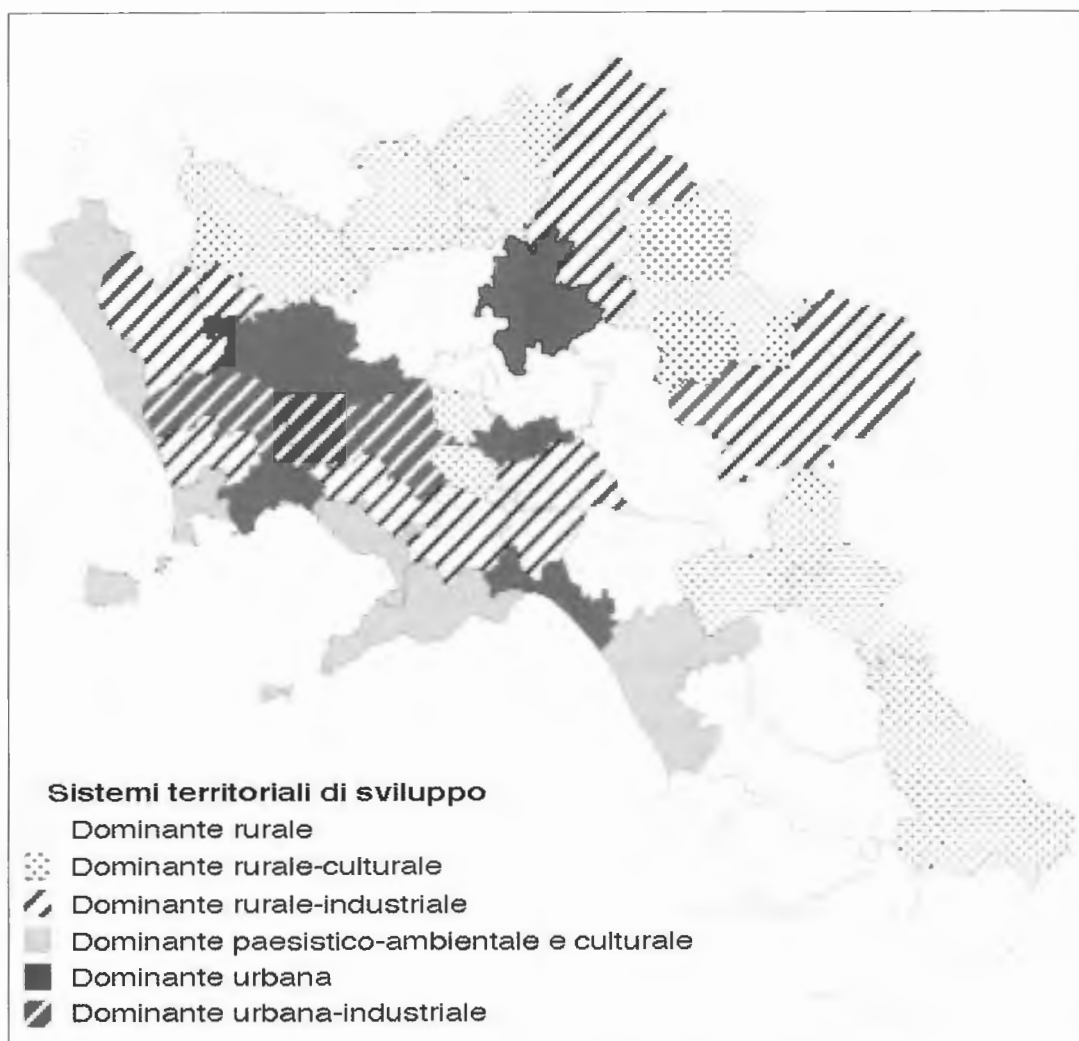


Fig. 1. I sistemi territoriali di sviluppo secondo il Piano Territoriale Regionale della Campania.

(Fonte: Regione Campania, 2004)





se, implica una diffusione dei valori urbani (attraverso funzioni pubbliche, attrezzature collettive per l'istruzione, la cultura e il tempo libero), al fine di contrastare il dominio del comune capoluogo e combatterne la congestione funzionale.

Il terzo aspetto è l'articolazione per sistemi del territorio regionale che si fonda su diverse forme di cooperazione intermunicipale (estesa anche agli attori non pubblici, come le imprese, le associazioni imprenditoriali ecc.) sperimentata nel corso del passato decennio e molto prossima alla definizione di sistemi locali territoriali coniata in letteratura (Dematteis e Governa, 2005): aree in cui si attuano programmi integrati di sviluppo, parchi naturali protetti, Comunità montane e distretti industriali riconosciuti dalla legge istitutiva (figura 1). La dimensione territoriale di questi elementi definisce i cosiddetti "sistemi territoriali di sviluppo", vere e proprie pietre angolari del piano e della sua attuazione.

L'impianto "illuminista" del documento rivela tuttavia alcune debolezze di fondo: la più evidente è l'intenzione di occuparsi dell'intero territorio regionale, attraverso le varie forme d'intervento previste; in realtà, la complessità dello spazio regionale rende questa aspirazione piuttosto irrealistica, per due ragioni fondamentali:

1) la Regione ha sinora palesato serie difficoltà nell'affrontare le problematiche dello sviluppo territoriale, il che renderebbe auspicabile e più strategico concentrare l'attenzione su singoli nodi particolarmente bisognosi di trattamento (per esempio il decongestionamento dell'area metropolitana e alcune questioni ambientali, come il trattamento dei rifiuti);

2) lo sviluppo regionale implica inevitabilmente meccanismi di squilibrio, che, a seconda delle diverse impostazioni teoriche, possono essere considerati temporanee e accidentali perturbazioni di un processo di convergenza verso l'equilibrio, oppure connotati permanenti e strutturali del processo di accumulazione capitalistico; quali che siano l'interpretazione e la ricetta correttiva adottate, alla base degli squilibri agiscono elementi connaturati con le specificità locali, che impongono di considerare i sistemi locali nella loro individualità, evitando interventi generalizzati tesi a "coprire" l'intero territorio regionale per non scontentare nessuno.

#### 4.2. Verso il Piano territoriale regionale del Piemonte

Alla fine del 2005, la Giunta regionale del Piemonte ha approvato e pubblicato il Documento

programmatico "Per un nuovo piano territoriale regionale" (Regione Piemonte, 2005). Il rapporto presenta forti ed esplicite coerenze con la filosofia che sottende lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, nel quale l'idea di policentrismo e la definizione di sistemi di nodi urbani cooperanti su diversi ambiti dell'azione territoriale giocano un ruolo significativo. Nella posizione espressa dalla Regione, lo sviluppo policentrico viene assunto come un fenomeno in atto e, al contempo, come un obiettivo delle politiche. Esso deve svilupparsi a scale diverse, da quella europea a quella urbana, passando per la considerazione dell'articolazione multipolare dell'area metropolitana torinese.

Le componenti basilari del mosaico regionale sono costituite dai sistemi locali territoriali, intesi come coalizioni di istituzioni di governo territoriale, di attori economici e soggetti sociali che condividono un insieme di obiettivi rispetto a un territorio dato. Essi sono assunti in quanto esito dell'"auto-identificazione istituzionale e sociale di comunità locali" che trascendono i confini amministrativi e storici.

Nella Figura 2 l'Assessorato alle Politiche territoriali della Regione Piemonte sintetizza la coesistenza di più modelli evolutivi all'interno dei confini amministrativi regionali, modelli che s'identificano con quadranti che hanno sperimentato e sperimentano dinamiche territoriali molto diverse tra loro: una "grande Torino" in pieno rilancio postfordista, un Cuneese che conferma la vitalità del suo tessuto distrettuale manifatturiero e dei suoi presidi di "economia del gusto", un'area pedemontana caratterizzata da una contrastata competitività dei distretti, un'area orientale strategicamente ubicata all'incrocio dei grandi corridoi multimodali e punteggiata da iniziative non sempre coordinate nel settore della logistica integrata.

In modo ancor più esplicito che nel caso campano, quest'approccio è chiaramente influenzato dalle riflessioni condotte in seno alla ricerca geografica di area torinese, che, tra l'altro, è direttamente coinvolta nel processo di costruzione del nuovo piano regionale. La maturazione di un approccio che coniuga un costruttivismo "ben temperato" – l'azione collettiva che disegna i confini territoriali – con la ribadita importanza delle relazioni verticali che legano le reti locali alle risorse di *milieu* affonda le radici nei lavori condotti da alcuni autori di area o gravitazione torinese in Sicilia (Dematteis e Lanzani, 1992; Dematteis *et al.*, 2003) e, più di recente, sulle vallate del Pinerolese.

Anche per il Piemonte, la sfida odierna è rappresentata dalla necessità di coniugare il processo

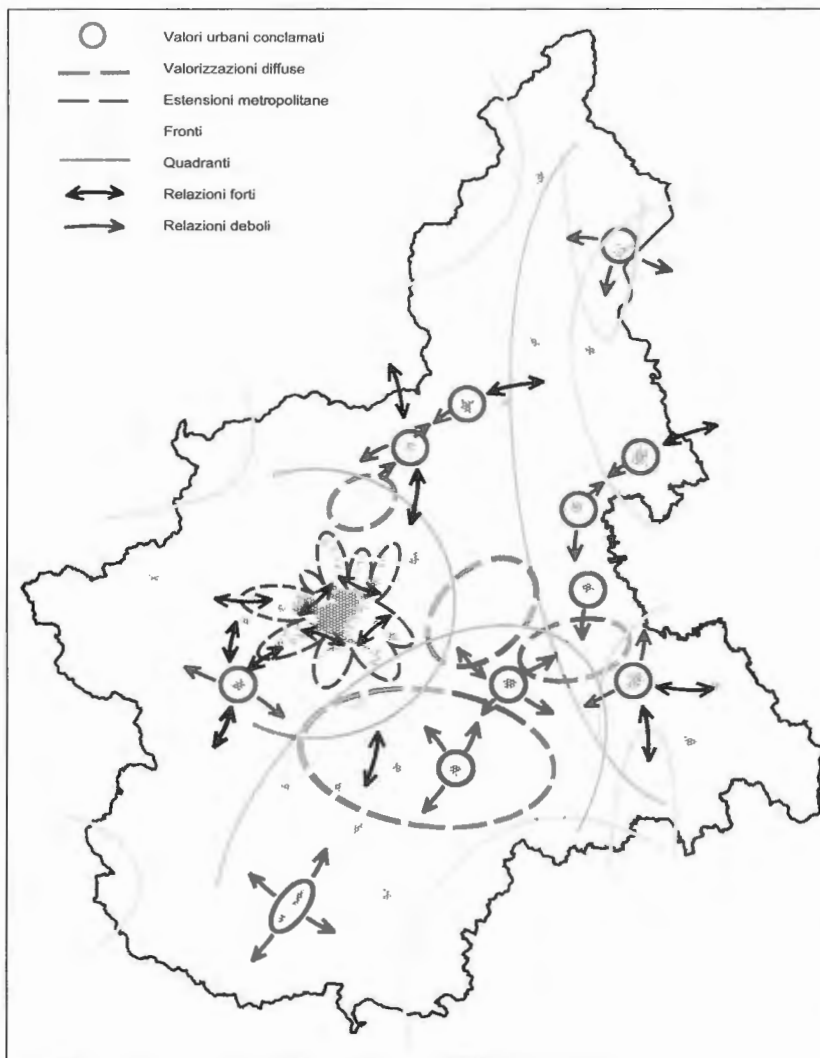


Fig. 2. Il quadro regionale: le articolazioni “elementari”.

(Fonte: Regione Piemonte, 2005)

di pianificazione regionale con il quadro programmatico e i suoi strumenti “canonici”, quali il *Documento di programmazione economico finanziaria* (DPEFR) e il *Quadro strategico regionale* (QSR) per la nuova politica di coesione europea.

L’idea di coordinare in modo stringente i tre *volets* della programmazione regionale – DPEFR, QSR e PTR – appare certamente ambizioso, ma allo stesso tempo si muove nella medesima direzione auspicata dal QSN, quando suggerisce di declinare le priorità ricordate al § 3 nelle tre dimensioni territoriali da esso individuate (città, aree rurali e sistemi produttivi), ma è auspicabile che la territorializzazione dei sistemi locali piemontesi che la Regione Piemonte sta costruendo attraverso gli studi per il PTR proponga un quadro

di riferimento più articolato e coerente con la complessità del territorio regionale.

In definitiva, la costruzione dei POR (Programmi Operativi Regionali) e, più generalmente, tutta l’attività della Cabina di regia regionale per la programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 configurano nuove modalità non solo di coordinamento, ma di vera e propria integrazione tra programmazione ordinaria, politica regionale comunitaria e politica territoriale regionale.

Nel rispetto dell’autonomia operativa dei diversi settori che convergono sulle priorità sopra menzionate, sarebbe dunque opportuno e auspicabile assumere come elemento di *mainstreaming* per la declinazione territoriale dei POR lo schema proposto dal *Documento programmatico* per il nuovo PTR.



## 5. Osservazioni conclusive

Come si può osservare sulla base del quadro sopra descritto, ci troviamo senz'altro al cospetto di una svolta importante nella prassi operativa della programmazione territoriale, che reca con sé innovazioni altrettanto rilevanti sul piano dei riferimenti teorici.

Proveremo ad elencare i principali elementi di tale svolta, senza pretesa di esaustività.

### 5.1. La governance multi-livello: teoria e prassi

Il primo aspetto investe il ruolo della *dimensione territoriale multiscalare* della programmazione dello sviluppo. La territorializzazione è un fenomeno da tempo osservato nel vasto campo delle politiche pubbliche, e acquista una pregnanza affatto peculiare nel settore delle politiche di sviluppo economico (Salone, 2005b). Essa concerne oggi molteplici scale spaziali, da quella "locale" (urbana, intermunicipale, metropolitana) a quella "regionale" [che può identificarsi con l'istituzione amministrativa della Regione, benché non necessariamente, come sottolinea Keating (1997)]. I percorsi di sviluppo, in questa varietà di scale di riferimento, non sono necessariamente soltanto locali, ma intrattengono con i diversi livelli operativi di governo e con le scale d'azione dei diversi attori socioeconomici un rapporto complesso e non esclusivo.

Prendiamo ad esempio la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. La redazione dei documenti analitici e programmatori è riservata a una Cabina di regia, incardinata presso il Gabinetto della Presidenza Regionale e costituita dai politici e dai funzionari regionali interessati, con una partecipazione significativa anche di personale esterno, ma comunque legato alla Regione da rapporti di consulenza tecnica. Ogni documento avente valenza programmatica viene quindi fatto circolare in bozza tra gli *stakeholders* regionali – enti locali singoli e loro rappresentanze, associazioni di categoria – che sono tenuti a segnalare eventuali proposte di emendamento. I testi rivisti vengono poi presentati e discussi in un'assise pubblica a cui tutti gli *stakeholders* sono invitati.

Come giustamente si sottolinea da più parti, tuttavia, uno dei nodi più rilevanti sollevati in merito riguarda la selezione degli *stakeholders*: la prassi sembra privilegiare le *routines* consolidate e istituzionalizzate che nel medio periodo hanno legittimato una serie di attori della società e dell'economia piemontese a porsi come interlocutori

stabili della Regione. Non solo le istituzioni di governo locale, dunque, ma anche le associazioni industriali, per esempio, o alcuni movimenti ambientalisti. Si tratta di un modello organizzativo che privilegia le relazioni consolidate nel medio-lungo periodo e la riconoscibilità degli attori, impedendo, di fatto, un'estensione dell'arena decisionale a soggetti *outsider*.

### 5.2. Verso un nuovo modello operativo?

Il secondo aspetto, che induttivamente deriviamo dal primo, è di tipo teorico: la nuova politica di sviluppo incardinata sull'azione congiunta Regione-sistemi locali evoca un *nuovo modello operativo*, che scongiura sia le impostazioni gerarchiche della vecchia programmazione sia il riduzionismo delle retoriche dello sviluppo locale (il localismo).

In effetti, per questa via si riconosce la centralità delle conoscenze locali per la progettazione e l'attuazione delle iniziative di sviluppo, che devono essere calibrate sulle necessità delle società locali, e al contempo non si trascurano "le competenze esterne e l'apertura" dei sistemi locali alle idee e alle forze "globali", annettendo importanza alle relazioni attive con superiori livelli di governo che esercitano funzioni regolative rispetto al mercato e rispetto all'azione collettiva.

La natura socialmente dispersa – territoriale – della conoscenza e la compresenza di fattori locali e non locali nella sua formazione e circolazione rendono di conseguenza necessaria una cooperazione tra sistemi locali e agenzie "superiori". I soggetti e i gruppi sociali operanti all'interno dei sistemi locali sono spesso disincentivati, in ragione della loro numerosità, a compiere azioni congiunte da cui deriverebbero vantaggi collettivi, e sono altresì privi delle conoscenze sufficienti a tradurre le esigenze individuali nella ricerca di un bene pubblico.

Di fronte a questo "fallimento del mercato" si manifesta l'esigenza di un'agenzia – lo Stato o, nel nostro caso, la Regione – che "abbia le capacità per estrarre le conoscenze private e sia capace di minimizzare il costo della loro trasmissione e dell'assenza di una decisione collettiva" (Barca, 2006).

Tra la Regione e i sistemi locali auto-organizzati, tuttavia, non possiamo ignorare la presenza di livelli istituzionali di base, come i comuni, o intermedi, come le province, che conservano o rivendicano un ruolo primario nello sviluppo locale. Se i comuni sono da tempo fortemente coinvolti, attraverso bandi competitivi per l'accesso alle risorse

se finanziarie di assegnazione nazionale e regionale, per le province il ruolo è più sfumato. La loro utilità e la loro stessa esistenza vengono messe periodicamente in dubbio, ma tutte le leggi nazionali relative all'ordinamento territoriale dello Stato, dalla l. 142/1990 al Testo unico sugli enti locali (D. lgs. 267/2000), ne hanno confermato e ribadito la funzione. Anche nelle procedure di assegnazione delle risorse su base premiale, come per i Programmi integrati di sviluppo locale e i Programmi Territoriali Integrati piemontesi, attribuiscono alle Province un ruolo di condivisione delle responsabilità di valutazione delle iniziative e di sostegno all'aggregazione intercomunale. È controverso se questa attribuzione di competenze sia effettuata da parte della Regione come riconoscimento dell'effettiva importanza del livello decisionale provinciale o se, piuttosto, non si tratti di una forma di "cooptazione" finalizzata a evitare lo scontro istituzionale.

### 5.3. *L'integrazione: un mito?*

Il terzo aspetto attiene, infine, alla necessità di processi di *integrazione a più livelli* dell'azione territoriale:

*al livello settoriale:* l'interdipendenza dei fattori che costituiscono il vantaggio competitivo territoriale (componenti economiche e componenti strategico-decisionali) richiede una riduzione dei programmi regionali di settore, a favore di una più stretta correlazione tra le differenti azioni settoriali della Regione (opere pubbliche, infrastrutture, interventi edilizi settoriali);

*il livello degli attori coinvolti:* la prassi della *governance* multi-livello, sperimentata attraverso un *learning by doing* inevitabilmente caratterizzato da alterno successo negli ultimi anni, deve essere incardinata in una architettura dell'azione che, semplificando i ruoli regolativi dei diversi livelli di governo territoriale (Stato e Regione innanzitutto), sappia garantire le necessarie capacità di pilotaggio ai livelli superiori ma, al contempo, maggiori gradi di libertà ai livelli più prossimi ai territori; le esperienze di successo sottolineano l'importanza delle sinergie a livello locale (pubblico-privato, centri di ricerca-imprese-enti locali) e tra i vari livelli di governo (Stato-Regione-enti locali) per la promozione di sistemi economici locali (distretti, cluster), che basano la loro competitività sui servizi alle imprese, sui vantaggi infrastrutturali e ambientali; resta però aperto l'interrogativo concer-

nente la stabilità delle aggregazioni di attori suscitate dalle iniziative di sviluppo locale, al quale si può rispondere solo con un monitoraggio dei sistemi locali sul lungo periodo;

*il livello delle risorse:* si tratta di una componente delicata del processo, e non soltanto perché evoca esplicitamente il nodo del cofinanziamento da parte dei privati; certo, quest'ultimo rappresenta una voce determinante, ma le esperienze passate di programmazione negoziata non sembrano avere dimostrato una particolare difficoltà nel reperire risorse finanziarie dagli attori non istituzionali. Semmai, problematico risulta il coinvolgimento progettuale delle risorse private: le idee-progetto presentate per il cofinanziamento da parte del settore privato spesso seguono logiche esclusivamente solipsistiche, non tengono conto delle ipotesi di sviluppo generali espresse nei documenti programmatici, e mostrano, in buona sostanza, di guardare alle iniziative di programmazione negoziata in una logica opportunistica;

*il livello delle politiche:* la costruzione di "reti di politiche", in senso orizzontale – al medesimo livello territoriale – e in senso verticale – tra livelli diversi ma non gerarchicamente vincolati –, rappresenta la sfida oggi più difficile; in effetti, a dispetto dei propositi più o meno sinceramente dichiarati, appare ancora evidente in molti casi la sovrapposizione, l'incoerenza e, talora, la contraddizione tra politiche e azioni territoriali agite da soggetti diversi e, aggiungerei, territori dotati di logiche e razionalità tecniche profondamente diverse; i casi regionali di cui si è detto hanno intrapreso la difficile strada del superamento di queste difficoltà originarie, anche se solo la sperimentazione negli anni a venire consentirà un giudizio più obiettivo sull'efficacia delle soluzioni adottate.

### *Bibliografia*

- Amin A. (1999), "An institutional perspective on regional development", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, pp. 365-378.
- Amin A. and Thrift N. (1995), "Globalisation, Institutional 'Thicknes' and the Local Economy", In Healey P. et alii (eds.), *Managing Cities. The New Urban Context*, Chichester, Wiley, pp. 91-108.
- Bagnasco A. (1977), *Le tre Italie – La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Bolocan Goldstein M. (2000), "La vicenda dei patti territoriali, fra centro e periferie", *Territorio*, pp. 59-69.
- Cafagna L. (2002) "Nord e sud nello sviluppo italiano" in Be-



- cattini G. e Sforzi F., (cura di) *Lezioni sullo sviluppo locale*. Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 79-110.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*. Bologna, il Mulino.
- Cersosimo D., Perri A. (2002), "Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali". *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 75.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2002), "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e Mercato*, 63, pp. 369-412.
- Cnfs - Comitato nazionale per i fondi strutturali comunitari (1999), *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma.
- Conti S. (1996), *Geografia economica. Teorie e metodi*. Torino, Utet.
- Conti S. e Giaccaria P. (2001), *Local Development and Competitiveness*. Kluwer Academic Publishers.
- Conti S. e Sforzi F. (1997), "Il sistema produttivo italiano". in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*. Torino: Einaudi, pp. 278-336.
- Cooke P. and Morgan K. (1998), *The Associational Economy. Firms, regions, and innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.
- Dematteis G. (1991), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", ristampato in Becattini G. e Sforzi F. (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 41-64.
- Dematteis G. e Lanzani A. (1992), "Per una rete di sistemi locali", in IRER, *Per un piano territoriale strategico della Lombardia anni 2000*. Appendice, documenti dei consulenti, 2, Milano, pp. 1-48.
- Dematteis G., Governa F. e Vinci I. (2003), "La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 77, pp. 33-74.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Di Nardi G. (1960), "I provvedimenti per il Mezzogiorno". *Economia e storia*, pp. 494-520.
- Dps - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2005). *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Roma, Novembre.
- Fuà G., Zaccchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Latouche S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. Bologna, Il Mulino.
- Muscarà C. (1967), *La geografia dello sviluppo. Sviluppo industriale e politica geografica nell'Italia del secondo dopoguerra*, Milano, Comunità.
- QSN - Quadro Strategico Nazionale (2006). *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Bozza tecnico-amministrativa)*, Roma, aprile.
- Regione Piemonte (2005). *Documento strategico preliminare regionale 2007-2013*. Torino.
- Regione Campania (2004). *Proposta di piano territoriale regionale*. Napoli.
- Richardson H. W. (1971), *Economia regionale*, Bologna, il Mulino.
- Rossi N. (2005). *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*. Roma-Bari, Laterza.
- Sales I. (2002), "Lo sviluppo locale e il centrosinistra al governo", *Sviluppo locale*, vol. IX, n. 21, pp. 23-39.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" e nelle nuove politiche territoriali*. Firenze, Alina.
- Salone C. (2005a), "Polycentricity in Italian policies". *Built Environment*. Special Issue on 'Polycentric Development. Policies across Europe', 31, 2, pp. 153-162.
- Salone C. (2005b). *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Torino, Utet.
- Salone C. (2006), "L'evoluzione delle politiche regionali per il Mezzogiorno. Un punto di vista 'periferico' per il ciclo di programmazione 2007-2013", in AA.VV., *La manovra finanziaria 2006 e gli Enti locali*. Roma, Edizioni Anci Servizi, 2006, pp. 137-151.
- Sommella R. e Viganoni L. (2005), "Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno", in Dematteis G., Governa F. (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli, pp. 189-210.
- Savino M. (2003) (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*. Milano, Angeli.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna, il Mulino.
- Vinci I. (2005), "Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno", in Dematteis G. e Governa F. (cit.), pp. 211-234.

## Note

<sup>1</sup> Queste si sono in genere orientate a interpretare il sottosviluppo meridionale come stadio arcaico di un processo di sviluppo che, in una prospettiva evolutivista, avrebbe dovuto ricalcare il sentiero seguito dalle regioni del cosiddetto Triangolo industriale, basato sulla grande impresa verticalmente integrata, sulla formazione di concentrazioni urbano-industriali capaci di sostenere la domanda di beni durevoli e su una massiccia dotazione infrastrutturale.

<sup>2</sup> "Il 'paradigma meridionalista' costrui infatti dei miti: il mito di un mercato unitario che avrebbe distrutto le fiorenti speranze industriali del Mezzogiorno e creato addirittura sbocchi per l'industria del Nord; il mito di un drenaggio coloniale di risorse meridionali (...); il mito di una prepotenza fiscale del Nord verso il Sud" (Cafagna, 2002, p. 99).

<sup>3</sup> L'elaborazione del contributo tecnico del Ministero delle Infrastrutture (Mit) è stata preceduta dalla redazione di un approfondimento analitico delle principali esigenze e criticità del sistema urbano italiano, con riferimento alla maglia infrastrutturale esistente e prevista, nonché all'insieme dei "progetti complessi" (i vari tipi di programmi di riqualificazione urbana e territoriale lanciati in questi anni dal Mlp/Mit). Da quest'esame, condotto sulla base di un'integrazione tra cartografia tematica e analisi multicriteri, emerge un insieme di 18 "contesti bersaglio" su cui elaborare alcune idee di approfondimento programmatico, che potrebbero, almeno in parte, ispirare gli interventi previsti dalla legge obiettivo.

<sup>4</sup> C'è chi si spinge ben oltre, dichiarando l'ambiguità a suo dire pericolosa dell'espressione sviluppo locale e delle pratiche che lo caratterizzano: "Lo sviluppo locale appare dunque un'espressione antinomica per tutta una serie di ragioni legate tra loro. In primo luogo, lo sviluppo è il risultato di un processo economico che non è né locale, né regionale e neppure nazionale (anche se lo Stato-nazione ne è stato l'attore principale), ma fondamentalmente mondiale (in particolare nell'epoca in cui viviamo). È evidente che, anche se sempre più deterritorializzato, il processo mondiale si realizza in un contesto spaziale. Lo sviluppo mondiale è una somma di trasformazioni, o di iniziative, situate localmente, ma la logica del processo è in primo luogo globale e dunque aspiatale. Sul processo in sé stesso le politiche hanno sempre meno potere e sulla sua col-

locazione territoriale il loro controllo è estremamente limitato” (Latouche, 2005, pp. 42-43).

<sup>5</sup> La bibliografia su questo specifico tema è ormai vasta. Tra i primi lavori monografici sull’argomento mi permetto di rinviare a Salone, 1999; inoltre, di taglio ancora generale: Bolocan Goldstein, 2000; altri studi più recenti hanno potuto concentrarsi non soltanto sul metodo adottato, ma anche sui primi esiti misurabili di quest’esperienza: in particolare Cersosimo e Perri (2002); Cersosimo e Wolleb (2002); Magnatti *et al.* (2005).

<sup>6</sup> Per un inquadramento teorico rimando a Dematteis e Governa (2005); all’interno di questo stesso volume i saggi di Somella e Viganoni (2005) e di Vinci (2005) affrontano in modo

approfondito molti dei temi che nel presente contributo sono soltanto abbozzati. Sia detto *en passant*, questo salto di scala dal locale al macroregionale porterebbe a individuare alcune opportunità rilevanti che l’intero Mezzogiorno potrebbe sfruttare al fine di intercettare i processi di ristrutturazione in atto nel mercato globale, primi fra tutti quelli che derivano dalla crescente integrazione con le economie del Far East e che si concretizzano in un’imponente crescita del trasporto e della movimentazione delle merci via mare. È il tema della logistica nelle sue diverse declinazioni, che implica un ragionamento strutturato sul ruolo del Mediterraneo come “ponte” nelle relazioni commerciali tra il continente europeo e le grandi economie in crescita dell’Asia.

