

Attualità dello sviluppo

Riflessioni in pratica
per costruire progetti locali
di qualità

a cura di Daniela De Leo e Viviana Fini



Indice

Introduzione , di <i>Daniela De Leo</i>	pag.	7
Lessici per lo sviluppo. Dove ci hanno portato, dove ci porteranno? , di <i>Carlo Donolo</i>	»	14
TEMI, TEORIE E PARADIGMI		
Avanzamenti e arretramenti: un punto sul dibattito teorico , di <i>Carlo Salone</i>	»	19
Piano e sviluppo locale: un intreccio da dipanare , di <i>Marco Cremaschi</i>	»	27
Formazione e pratiche per lo sviluppo , di <i>Francesco Domenico Moccia</i>	»	38
In transizione: elementi di riflessione dal caso Sicilia , di <i>Ignazio Vinci</i>	»	53
Le Autonomie nel sistema dello sviluppo , di <i>Loreto Del Cimmuto</i>	»	66
MEZZOGIORNO, DISTORSIONI E SREGOLAZIONI		
Lo sviluppo locale nel 'disordine' , di <i>Daniela De Leo</i>	»	71
Note su sviluppo, legalità e contesti , di <i>Carlo Donolo</i>	»	84
No-profit, sviluppo locale e sicurezza integrata. Una riflessione , di <i>Pier Paolo Inserra</i>	»	90
I beni confiscati come strumento per lo sviluppo locale , di <i>Giovanni Colussi</i>	»	102

Disopportunità e incongruenze a Napoli tra ricerca e lavoro sociale, di *Giovanni Laino* pag. 113

Paradigma Gela: illegalità, condizionamenti criminali e mobilitazione sociale contro i poteri mafiosi, di *Stefano Becucci* » 132

INNOVAZIONI POSSIBILI, CONTAMINAZIONI E SFIDE

Lo sviluppo quale fenomeno semiotico, di *Marco Guidi, Viviana Fini, Sergio Salvatore* » 146

La visione della pianificazione quale dinamica di significazione, di *Viviana Fini, Marco Guidi, Sergio Salvatore* » 158

Riflessioni in pratica e traiettorie possibili, di *Viviana Fini e Daniela De Leo* » 172

In transizione: elementi di riflessione dal caso Sicilia

di Ignazio Vinci¹

Perché la Sicilia è un pezzo del sistema Italia

Le politiche di sviluppo locale in Italia sono indissolubilmente legate a una stagione di ridisegno delle istituzioni e delle forme del governo locale che si apre agli inizi degli anni novanta. In quella fase, l'investimento sui territori trova terreno fertile situandosi al crocevia di due potenti processi riformatori:

- il processo di europeizzazione, con la progressiva territorializzazione delle politiche regionali e i crescenti investimenti sui regimi di governance locale (Gualini 2004);
- il processo di riequilibrio dei poteri e della rappresentatività nelle funzioni di governo, che prende forma sia nelle modalità di elezione diretta negli enti locali (Vandelli 1997), sia nella devoluzione di competenze dal centro verso la periferia (Vesperini 1997; Cammelli, 2007; Vandelli, 2007).

Questi processi convergenti hanno caricato, soprattutto negli anni novanta, la questione dello sviluppo locale (e del rilancio delle città) di forti connotazioni simboliche, coniugando l'emersione di progettualità dal basso con l'affermazione di una nuova classe dirigente e di inedite prassi politico-amministrative. Il richiamo a questi argomenti, peraltro scandagliati dalle più svariate prospettive teoriche e disciplinari², ci serve in questo contesto per riaffermare l'impossibilità di osservare esiti e problematiche delle politiche di sviluppo locale senza situarle dentro una esplicita prospettiva di evoluzione del sistema politico nazionale.

Tanto più che i giudizi contrastanti che oggi circondano le politiche di sviluppo locale andrebbero in parte ricondotti al movimento oscillatorio con cui, negli ultimi due decenni, l'agenda politica ha rimesso in discussione priorità e orientamenti operativi progressivamente affermatesi nel campo dello sviluppo territoriale. Ho avuto modo di argomentare i riflessi di queste oscillazioni sull'evoluzione della

¹ Ricercatore di urbanistica, Università di Palermo.

² Si vedano, tra gli altri: Bagnasco e Trigilia, 2005; Cersosimo e Wolleb, 2006; Donolo, 2007; La Spina, 2003; Palermo, 2004; Trigilia, 2005; Urbani, 2007; Viesti, 2003.

questione dello sviluppo nelle città (Vinci 2010a), ma ritengo che tali considerazioni possano essere estese più in generale alla questione dello sviluppo dei territori.

Questo movimento oscillatorio è in primo luogo legato al succedersi di coalizioni di governo portatrici di culture politiche, concezioni dello sviluppo e dell'intervento dello Stato sui territori in larga misura antitetice. Con qualche ragionevole approssimazione, potremmo scandire questa l'evoluzione facendo riferimento a tre fasi:

- nella prima, per tutti gli anni novanta, si assiste a una potente diffusione di strumenti e iniziative per lo sviluppo locale da più livelli istituzionali, sostenute da un consenso culturale trasversale e da una sostanziale alleanza politica tra centro e periferia (politiche nazionali, regioni, enti locali);
- nella seconda fase, che farei iniziare con l'insediamento del secondo governo di centro-destra (2001), si contrae progressivamente l'attenzione per l'approccio enfaticamente localista e integrato che aveva caratterizzato le prime esperienze progettuali, tornando in auge priorità praticate attraverso prassi più esplicitamente dirigitte e settoriali (si pensi, solo per fare un esempio, al tema delle infrastrutture attraverso l'ottica della "legge obiettivo");
- nella terza fase, dalla metà degli anni duemila fino ad oggi, si produce una più radicale rimozione del patrimonio ereditato dal decennio precedente, con la marginalizzazione degli investimenti nazionali sulle politiche di sviluppo che si intreccia con la linea di rigore finanziario dettata dalla crisi post 2008 (l'uso improprio del Fondo Aree Sottoutilizzate per politiche ordinarie e di emergenza ne è probabilmente l'emblema).

A comprimere il consenso politico verso i temi dello sviluppo locale contribuisce anche un dibattito culturale che comincia a esprimere posizioni critiche circa la portata delle sperimentazioni lungamente condotte a livello locale. In questo dibattito, posizioni riflessive riguardo ai progressi e gli errori compiuti lungo questo percorso (Barca 2006), si intrecciano con posizioni più radicali circa l'impostazione complessiva delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno (Rossi 2006), che delle politiche di sviluppo locale continua a costituire il potente scenario di fondo. È un ripensamento degli approcci (e delle retoriche) che hanno circondato la *questione meridionale* nelle sue interpretazioni più recenti e che non di rado si coniuga con l'emergere di una *questione settentrionale* (Berta 2007; Ricolfi 2010), vista come espressione dello stato di malessere della componente più dinamica e produttiva del paese dinanzi alle perduranti inerzie delle regioni del meridione d'Italia. L'influenza di queste argomentazioni, insieme allo stallo politico-amministrativo in cui versano ormai da alcuni anni diverse regioni del Mezzogiorno, hanno legittimato in anni recenti una concezione del locale, una dialettica tra apparati centrali e autonomie locali nello sviluppo territoriale, sostanzialmente antitetica a quella affermatasi nel corso degli anni novanta. È soprattutto da questa prospettiva che andrebbe osservato il processo di riforma in senso federalista dello Stato attualmente in agenda a livello nazionale.

In definitiva, possiamo riconoscere come la stagione dello sviluppo locale in Italia proceda in parallelo a una lunga parabola del sistema politico nazionale che

ha finito per dismettere buona parte delle condizioni (culturali, politiche e di governance di sistema) che hanno assicurato per oltre un decennio l'autonomia delle sperimentazioni locali. Non possiamo fare a meno di considerare gli effetti perturbanti di questi assestamenti istituzionali ogniqualvolta ci poniamo l'ambizioso obiettivo di analizzare esperienze regionali e locali.

Perché la Sicilia è un caso anomalo

In questo quadro problematico, la vicenda siciliana si carica di alcune connotazioni peculiari anche rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno. Il governo delle politiche territoriali in Sicilia può essere sommariamente descritto come un intreccio di atteggiamenti distributivi e assenza di visioni di sistema. Le radici di questo regime di governance vanno probabilmente rintracciate nello speciale status che ha consentito al sistema politico-istituzionale regionale, sin dal dopoguerra, di ritagliarsi specifiche autonomie (non solo funzionali ma anche culturali) nella gestione dei rapporti con il suo centro (lo Stato) e la periferia (i comuni e le sue aggregazioni).

La stagione dello sviluppo locale alimenta questa propensione alle pratiche distributive, fino a farle assumere i contorni di un vero e proprio metodo di governo dello sviluppo territoriale. Ritengo che i numeri delle iniziative locali spieghino molto bene i contorni di questo fenomeno. Tra la metà degli anni novanta e la metà degli anni duemila, il territorio regionale è investito da 128 iniziative di sviluppo locale (Vinci 2008).

I Patti territoriali, che nella prima versione nazionale (gestita dal Cnel) e nella versione comunitaria (PTO) avevano prodotto un numero ristretto di iniziative, con la regionalizzazione delle procedure di selezione arrivano ad interessare 28 coalizioni territoriali, corrispondenti al 71% dei comuni e all'84% della popolazione. Ulteriori 21 Patti territoriali specializzati (tra agricoltura e turismo) si dispiegano sul territorio regionale a partire dal 2000, disegnando geometrie istituzionali solo in parte coincidenti con i precedenti patti territoriali generalisti.

Nell'ultimo decennio questa tendenza si consolida, a partire soprattutto dalla progettazione integrata territoriale avviata nel 2001 in attuazione dei fondi strutturali 2000-2006. In Sicilia la definizione delle aree da destinare alla progettazione integrata viene affidata a una procedura con due step di valutazione, in seguito alla quale tuttavia non si sortiscono esiti di natura selettiva in quanto vengono ammessi a finanziamento 36 progetti che coprono l'intero territorio regionale. La vicenda dei PIT rappresenta uno spartiacque a partire dal quale le procedure di valutazione delle iniziative locali (nel frattempo affidate a uno specifico Nucleo di Valutazione regionale) si avvieranno verso un atteggiamento di sostanziale riconoscimento delle progettualità espresse dai territori.

Ne sono evidente dimostrazione le due successive occasioni in cui la regione viene chiamata a svolgere funzioni di regolazione rispetto alle progettualità emergenti dai territori: i piani strategici promossi dal Cipe e la progettazione integrata dell'attuale ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Tra il 2006 e il 2008, con una interpretazione estensiva degli orientamenti ministeriali, la Sicilia autorizza la predisposizione di 30 piani strategici territoriali. Inevitabilmente, tali piani interessano sia le maggiori aree urbane della regione, sia diverse coalizioni intercomunali a medio-bassa densità demografica. Da un lato, ne discende una interpretazione della questione urbana che si diluisce fino a toccare tematiche di sviluppo di problematica praticabilità in territori fragili (Vinci 2011). Dall'altro, i gradi di libertà offerti dagli indirizzi regionali (con eleggibilità riservata a tutte le città con popolazione superiore ai 30.000 abitanti) ha finito per affermare coalizioni territoriali sovente condizionate dall'interesse a non "disperdere" gli incentivi pubblici.

Nell'attuale ciclo di programmazione comunitaria, si esprimono indirizzi regionali apparentemente all'insegna di un più marcato dirigismo. Dovendo orientare la formazione delle coalizioni locali promotrici dei Piani integrati di sviluppo territoriale (PIST), la Regione decide di identificare "26 aree di ricomposizione territoriale". La loro perimetrazione risponde alla necessità di riconoscere la sedimentazione di precedenti iniziative di programmazione locale e, allo stesso tempo, il rispetto delle geometrie territoriali suggerite dai Sistemi locali del lavoro. In realtà, la logica distributiva e l'esigenza di massimizzare la distribuzione territoriale delle risorse risulta ancora evidente dal fatto che le "aree di ricomposizione territoriale" continuano a coprire l'intero territorio regionale. Ai Piani integrati di sviluppo urbano (PISU), peraltro, sono applicate le medesime regole di eleggibilità previste per i piani strategici delle città (popolazione superiore ai 30.000 abitanti), tanto che il quadro della programmazione locale attualmente in corso arriva a prevedere il considerevole numero di 50 progetti integrati territoriali (34 PISU e 26 PIST).

Di questa sorta di razionalità distributiva ritengo possano darsi due spiegazioni non necessariamente alternative. La prima è che la Sicilia è indiscutibilmente una regione che esprime una grande vitalità progettuale, anche in ragione di un'armatura urbana e ambientale che si traduce in un'ampia varietà di ambienti insediativi e sistemi locali caratterizzati da specifici profili identitari. La seconda, rimanda al particolare regime politico venutosi a creare soprattutto negli anni duemila – con il governo Cuffaro (2001-2008), ma anche con il successivo governo Lombardo (a partire dal 2008) – incentrati su una "regolazione debole" tendente ad attenuare ogni forma di conflittualità nei rapporti tra la dimensione regionale e quella locale.

Questa tendenza alla regolazione debole ha avuto tra i suoi effetti il sostanziale disimpegno dell'autorità regionale quale snodo delle politiche di governo del territorio, sia dal punto di vista normativo che progettuale. In Sicilia è tuttora vigente la più datata delle leggi urbanistiche regionali (1977), mentre vari progetti di riforma si sono arenati senza mai riuscire ad approdare all'assemblea regionale per l'approvazione. Sorte analoga ha subito il processo di costruzione del piano territoriale regionale, praticamente scomparso dall'agenda politica dopo l'ultimo tentativo compiutosi alla fine degli anni novanta. In definitiva, la Sicilia si caratterizza per un particolare regime di governance che ha cercato in questi anni di tenere insieme un ruolo regionale fragile, affidato a strategie e politiche settoriali e a un intrico di scelte discrezionali sul piano regolativo, con una forte protagonismo della dimensione locale.

Geografie dello sviluppo locale: ovvero il territorio conta

Oltre un decennio di investimento sulla dimensione locale in Sicilia ha lasciato tracce molto visibili sulla "geografia politica" della regione. La stratificazione delle iniziative di programmazione locale nel corso degli anni ha innescato processi progettuali e organizzativi di portata molto variabile nei singoli contesti locali. Questa variabilità si lega (nel tempo e nello spazio), da un lato, al grado di riconoscibilità delle risorse territoriali e delle strategie mobilitate nel corso delle iniziative progettuali, dall'altro, al capitale organizzativo accumulato attraverso la cooperazione (tra istituzioni, tra attori locali) nei processi di programmazione locale.

Attraverso questa chiave interpretativa, il territorio regionale si decompone in un certo numero di contesti dello sviluppo, solo in parte riconducibili alle tradizionali morfologie dettate dai processi di urbanizzazione (con i conseguenti binomi centro-periferia, urbano-rurale, aree interne-aree costiere) (Vinci 2008):

- Un ristretto numero di sistemi locali territoriali (rimando, per questa definizione a Dematteis, Governa 2005) consolidati attraverso esperienze progettuali condotte da coalizioni stabili sotto il profilo della rete istituzionale, da orientamenti strategici ben delineati, da processi di innovazione organizzativa sfociati in "infrastrutture di governance locale" quali agenzie di sviluppo, consorzi o uffici di coordinamento stabile tra i comuni e tra questi e il milieu socio-economico. Si tratta di coalizioni di medi e piccoli comuni (Alto Belice Corleonese, Madonie, Nebrodi, Calatino Sud Simeto), che esprimono strategie di valorizzazione di risorse (culturali, ambientali e produttive) diffuse, i cui orientamenti rimangono ben delineati anche nelle più recenti iniziative di programmazione dello sviluppo locale.
- Un secondo gruppo di contesti locali (Terre Sicane, Magazzolo Platani, Alcantara, Val d'Anapo, Val di Noto), di caratteristiche territoriali analoghe ai precedenti, ma dove i processi di stabilizzazione delle strategie e delle pratiche organizzative hanno subito più evidenti oscillazioni in anni recenti. Le ragioni sono riconducibili a vari fattori, tra i quali la dimensione e la massa critica delle risorse mobilitate, la forza centripeta esercitata dalle coalizioni maggiori o incentrate sulle aree urbane, non ultimo i processi disgregativi legati all'instabilità politico-amministrativa.
- In una terza e più cospicua famiglia, le politiche di sviluppo locale non sembrano avere generato forme di cooperazione stabili tra municipalità. Le ragioni appaiono riconducibili, trattandosi in prevalenza di aree urbane, alla forza disgregante esercitata dalle maggiori città, le quali tendono a perseguire strategie di sviluppo autonome rispetto al tessuto delle municipalità che le circonda. Tali atteggiamenti si manifestano tanto in territori caratterizzati da un tessuto di città medie in competizione, come nelle province di Trapani e Ragusa, quanto in contesti caratterizzati da dinamiche metropolitane, come negli hinterland di Palermo e Messina. Una parziale eccezione è costituita da Catania, la cui municipalità (insieme ad altri 8 comuni) si è fatta promotrice nell'ultimo decennio, dalla progettazione integrata alla pianificazione strategica, di una visione di sviluppo rivolta ai temi del riequilibrio dell'area metropolitana.

Il quadro che emerge dalla situazione siciliana ci fornisce alcune prime indicazioni generali (altre verranno affrontate nel prossimo paragrafo) circa la presa del-

l'approccio allo sviluppo locale praticato in questi ultimi quindici anni alle diverse situazioni territoriali.

La prima lezione è che le politiche di sviluppo locale hanno maggiori capacità di attecchire e riprodursi in contesti apparentemente fragili. Si tratta di situazioni territoriali non omologabili – a volte territori ai margini dei principali sistemi urbani, altre volte coincidenti con risorse agro-ambientali diffuse – in cui la prospettiva cooperativa “non gerarchica” viene evidentemente percepita come la sola strada praticabile per l’acquisizione di centralità politica e progettuale. In tutti questi casi è molto forte la propensione a costruirsi uno specifico profilo identitario, sia che si tratti di ancorarlo a risorse territoriali fortemente riconoscibili (il parco nel caso dei Nebrodi e delle Madonie), sia che lo si cerchi di progettare attraverso più sofisticate integrazioni tra risorse territoriali e organizzative (come nei casi dell’Alto Belice Corleonese e del Calatino Sud Simeto). La produzione di beni pubblici rappresentativi delle municipalità e dei milieu socio-economici (tipicamente nella forma di agenzie di sviluppo), gioca un ruolo essenziale nella riproduzione di questi sistemi locali di sviluppo nel corso del tempo, non solo per i prevedibili risvolti organizzativi, quanto anche per la capacità di veicolare identità territoriali e visioni strategiche maggiormente resistenti alle fluttuazioni degli assetti politico-amministrativi.

A partire da questi casi, la prospettiva siciliana ci consente di avanzare altre ipotesi circa la versatilità dei dispositivi di sviluppo locale nei diversi contesti territoriali. La più riconoscibile ci viene offerta dal problematico radicamento delle politiche di sviluppo locale alla scala delle città e dei sistemi urbani. Anche in contesti interessati da significative esperienze di rivitalizzazione urbana negli anni novanta (dagli Urban a Palermo e Siracusa a vari Contratti di Quartiere), la transizione alla progettazione integrata territoriale segue percorsi raramente assimilabili alle logiche di continuità strategica e organizzativa dei sistemi locali “marginali” osservati in precedenza. Non si tratta, come ci mostrano Bianchi e Casavola (2008), di un fenomeno confinabile alla fattispecie regionale, ma è certo che le recenti sperimentazioni condotte dalle maggiori città siciliane non hanno prodotto processi di rigenerazione urbana pari alle aspettative maturate in sede di programmazione.

Le spiegazioni sono molteplici e vanno ricondotte a errori di valutazione che vanno equamente distribuiti dalla scala nazionale e quella locale. Il modello di progettazione integrata impostosi nel 2000-2006, infatti, tendeva ad alimentare una polverizzazione degli interventi su una varietà di settori, secondo un ricettario abbastanza standardizzato nelle diverse situazioni regionali. Tale modello ha generalmente limitato la possibilità di conferire agli interventi masse critiche adeguate rispetto alla dimensione delle problematiche urbane quali possono manifestarsi in una medio-grande città meridionale. Queste condizioni si sarebbero potute creare o attraverso una oculata integrazione strategica tra politiche ordinarie e azioni innovative o attraverso un diffuso coinvolgimento del capitale privato su interventi di significativa portata. Sono due condizioni largamente fallimentari in diverse esperienze siciliane, per ragioni culturali e strutturali che ho avuto modo di approfondire nel caso del Pit di Palermo (Vinci 2010b).

In generale, queste frammentarie osservazioni ci dicono che l’integrazione progettuale alla scala territoriale non produce di per sé effetti significativi sulla qualità

dei programmi e sull'efficacia delle realizzazioni. Il caso siciliano indica che è la concentrazione, tematica o spaziale, degli investimenti a offrire maggiori garanzie di successo, come ci dimostra il minore impatto dei progetti urbani "generalisti" rispetto ai progetti integrati delle aree deboli con una più chiara missione progettuale.

Politiche di sviluppo locale: perché ne abbiamo ancora bisogno e cosa imparare dal passato

Un dibattito in parte sbrigativo, in questi anni, ha avanzato ipotesi liquidatorie circa l'esperienza più che decennale delle politiche di sviluppo locale in Italia. Gli argomenti a sostegno di questa posizione, almeno in apparenza, non sono privi di fondamento: dinanzi alle grandi aspettative, attraverso diverse centinaia di programmi e alcuni miliardi di euro impiegati, le politiche di sviluppo locale non sembrano avere inciso in maniera significativa sulle traiettorie di sviluppo di città e sistemi locali del Mezzogiorno. Non si scorgono innovazioni epocali nella cultura e nelle prassi del *policy making* delle pubbliche amministrazioni, né un salto di qualità nella partecipazione del settore privato alle politiche di sviluppo. Non sembrerebbe così evidente lo scarto di efficacia, per le politiche territoriali e integrate, con altri stili di intervento sui territori di certo meno complesse e faticose da gestire (infrastrutture materiali, incentivi automatici, agevolazioni finanziarie, etc.).

I fautori, teorici o praticanti, delle politiche di sviluppo locale oppongono argomentazioni altrettanto legittime. Da un lato, stiamo osservando processi in larga misura incompiuti, visto che gli impatti di politiche "molecolari" quali le azioni integrate possono richiedere molti anni prima di manifestarsi. Dall'altro, è necessario scovare profili di efficacia ben al di là delle apparenze e delle misurazioni quantitative (in termini di capitale sociale, strategie implicite, effetti economici indiretti), avverando un'ipotesi molto influente nella letteratura che ogni storia di sviluppo locale fa storia a sé (Cersosimo, Wolleb 2006).

Ritengo che il caso siciliano, dalla prospettiva parziale finora adottata, esprima prove a sostegno di entrambe le posizioni. La stagione dello sviluppo locale, se la si fa iniziare con i primi programmi *Leader* alla metà degli novanta, può contare su un poderoso dispiegamento di sperimentazioni progettuali, a fronte delle quali nessun territorio può ritenersi sottratto ai circoli viziosi del sottosviluppo. Eppure, è impensabile che l'intelligenza collettiva messa al lavoro in questi anni (tenendo da parte le effettive realizzazioni) non costituisca un patrimonio cognitivo e progettuale spendibile nel prossimo futuro.

La realtà che ci viene restituita dall'osservazione in profondità di alcuni casi campione, ci dice che il potenziale dell'azione integrata alla scala locale appare ancora largamente inesplorato (Donolo 2007). Per varie ragioni, gli investimenti hanno continuato a concentrarsi su pochi (e rassicuranti) settori di intervento, quali le azioni di riqualificazione del capitale fisico, il sostegno a settori produttivi a più basso contenuto di innovazione, le azioni formative verso profili di irrilevante contenuto strategico. Le politiche in grado di determinare processi di rottura più cospiri-

cui sui modelli di sviluppo locale (ricerca e sviluppo tecnologico, attività culturali non tradizionali, energia e sviluppo sostenibile) sono rimaste ai margini della programmazione per la fragilità della domanda locale o per l'incapacità delle politiche regionali di sollecitarne l'emersione (Barca 2006).

D'altro canto, non si vede quale altro modello di azione locale se non la progettazione integrata possa candidarsi a scardinare i fenomeni di bassa propensione alla competitività e alla coesione sociale che caratterizzano i territori del Mezzogiorno. Ritengo che il caso esaminato, la Sicilia, ci offra alcuni ulteriori elementi di riflessione in grado di assumere una valenza di portata più generale.

Ne propongo tre, in particolare.

1. Le politiche di sviluppo locale vanno usate con parsimonia

Le politiche di sviluppo locale sono state proposte per molti anni, non senza il contributo delle élite intellettuali, come una sorta di panacea per il rilancio dei territori meridionali. Sono state supportate da un consenso politico che, come si è avuto modo di sottolineare nel primo paragrafo, non è stato prolungato ma non ne ha impedito una straordinaria diffusione all'interno delle politiche nazionali e regionali. La flessibilità dell'approccio metodologico praticato (l'approccio integrato, in linea di principio, va bene ovunque) ha lasciato in secondo piano la questione della capacità ricettiva dei diversi contesti territoriali, sia dal punto di vista politico-amministrativo che da quello socio-economico. La realtà di questi ultimi anni ha rivelato, tuttavia, che sono politiche estremamente impegnative da innescare e da gestire sia alla dimensione locale che a quella della regolazione regionale.

Alla scala locale, richiedono apparati amministrativi pronti a svilupparne tutte le potenzialità, che non si dispiegano solo attraverso una diligente applicazione dell'integrazione progettuale, quanto anche attraverso uno sforzo di scardinare prassi amministrative consolidate e proporre interpretazioni creative del governo territoriale. Inoltre, il loro carattere simbolico richiede la percezione di risultati tangibili da parte delle comunità locali, in assenza dei quali la propensione alla cooperazione o tende a incanalarsi verso percorsi sterilmente formali o si esaurisce nel corso del tempo.

Alla scala regionale, il peso della regolazione di processi complessi in contesti amministrativi già gravati da consolidate criticità e inefficienze ha finito per rivelarsi un freno alle spinte riformiste emergenti dai territori. Il caso della progettazione integrata in Sicilia è abbastanza emblematico. Vari fattori politici, tra cui la comprensibile riserva circa la trasparenza dei processi decisionali nelle municipalità, hanno impedito una devoluzione convinta delle responsabilità finanziarie alla scala locale (com'era avvenuto nelle iniziative comunitarie, ad esempio). Questa scelta si è rivelata esiziale (e continua a rivelarsi tale nella nuova programmazione) per almeno due ragioni: da un lato, le procedure (di controllo, approvazione, finanziamento) per migliaia di interventi progettuali hanno finito per congestionare ulteriormente apparati amministrativi già gravati dalle incombenze delle politiche "ordinarie"; dall'altro, ha finito per erodere il valore aggiunto dell'integrazione progettuale, la cui cura da parte delle municipalità si è rivelata problematica dinanzi a procedure regionali fortemente asimmetriche sul piano temporale.

Torna, in definitiva, a essere rilevante la questione della selettività delle iniziative progettuali, argomento peraltro molto ben presente a livello comunitario e certamente praticato nei primi esperimenti di sviluppo locale in Italia. Politiche complesse, quali quelle per lo sviluppo locale, hanno infatti bisogno di essere curate e accompagnate nei loro aspetti processuali e progettuali, osservate nei loro effetti attesi e inattesi, ricapitalizzate sulla scorta dei risultati conseguiti e di quelli mancati. Tutto ciò è forse venuto meno nella foga distributiva che è seguita alle prime sperimentazioni locali, facendone perdere parte della loro efficacia strumentale.

2. Le politiche di sviluppo locale hanno bisogno di pilotaggio

La dimensione regionale ci offre ulteriori spunti di riflessione circa le condizioni per accrescere l'efficacia delle politiche condotte a livello locale. È una realtà molto ben compresa in ambito internazionale che le potenzialità dei sistemi locali si esprimano al meglio all'interno di un sistema (di opzioni e politiche) all'insegna della governance multilivello. Non si tratta soltanto della capacità di regolazione dei processi, cui si è già dedicata qualche riflessione in precedenza, quanto la capacità di inscrivere le sperimentazioni locali in un flusso, almeno tentativamente coerente, di strategie, orientamenti, politiche, progettualità che si dispiega attraverso i vari livelli della gerarchia istituzionale. Ritengo che il modello francese, nei suoi limiti e aspetti controversi, possa costituire un oggetto di osservazione in questo senso, fondato com'è su un maggiore equilibrio tra i gradi di libertà affidati al protagonismo della dimensione locale e un sistema di raccordi (attraverso le varie generazioni di "contratti" territoriali e la Datar, in termini operativi) con le strategie territoriali di rilevanza regionale e nazionale. In Italia, per ragioni storiche non trattabili in questa sede, questo raccordo non è mai stato praticato in termini organici, ma affidato alle visioni di una varietà di "conduttori" istituzionali portatori di visioni parziali o quantomeno settoriali.

Le libertà del sistema siciliano, come abbiamo visto anche superiori alla media delle regioni meridionali, ci suggeriscono che questi compiti di pilotaggio potrebbero essere perseguiti a tre livelli, preferibilmente interdipendenti.

In primo luogo appare non indifferente all'orientamento delle politiche di sviluppo locale la capacità di produrre strategie non implicite dello sviluppo regionale, in questi anni affidate quasi integralmente alla programmazione comunitaria. La dimensione regionale si mostra come la scala più adeguata per trattare componenti rilevanti per la competitività e lo sviluppo di una regione (dal turismo all'offerta culturale, dalla logistica all'accessibilità), e la produzione di strategie unitarie appare una componente essenziale per orientare proficuamente la progettualità, inevitabilmente frammentaria, dei sistemi locali.

Un secondo requisito si riferisce al vantaggio, per i sistemi locali, di politiche di ricomposizione e di sussidiarietà (non necessariamente prevedibili *ex ante*) delle varie strategie e progettualità espresse dalla dimensione territoriale. Si tratta soprattutto di rafforzare la sinergia e la complementarità tra sistemi locali di sviluppo che mostrano profili strategici analoghi ma la cui massa critica non appare rapportata alle sfide competitive e funzionali assunte dai singoli territori. In termini politici (ma questo è il vero nodo) significherebbe stemperare la competitività tra co-

munità territoriali, sciogliendone la conflittualità attraverso una riconoscibile strategia di sviluppo regionale fondata su una visione reticolare delle risorse locali.

La terza e ultima prerogativa ricolloca le politiche di sviluppo locale all'interno di una visione di governo integrato del territorio che cerchi di coniugare le spinte identitarie e competitive dei sistemi locali con le dimensioni del policentrismo urbano, della coesione territoriale, della sostenibilità ambientale. La Sicilia in questo senso mostra uno scollamento tra politiche di tutela e politiche di valorizzazione, tra politiche di organizzazione territoriale e politiche di sviluppo, che non è difficile ricondurre, da un lato, alla cronica conflittualità tra apparati dell'amministrazione regionale, dall'altro, alla fragilità della filiera istituzionale a presidio del governo del territorio.

3. Le politiche di sviluppo locale hanno bisogno di interpretazioni creative dell'approccio integrato

La progettazione integrata territoriale porta alle estreme conseguenze una specifica modalità di azione tendente a coordinare un insieme molto articolato di obiettivi di policy. La teoria di fondo è che la pluralità delle questioni e delle fragilità che caratterizzano i regimi di sviluppo nelle città e i sistemi locali (in particolare meridionali) richieda approcci fortemente olistici e politiche multidimensionali. L'enfasi è comprensibilmente posta non tanto nella capacità di incidenza di singole azioni quanto nell'effetto sinergico e complementare che esse producono nella loro reciprocità (Colaizzo 2000; Cremaschi 2003; Pasqui 2005). Nella diversità delle interpretazioni regionali, questo orientamento metodologico rimane sostanzialmente immutato, alimentato dalla dimensione geografica dei programmi, sovente promossi da coalizioni di diverse decine di comuni.

L'osservazione della struttura dei programmi ci restituisce un quadro di forte frammentazione progettuale: un Pit nel Mezzogiorno (se comprendiamo le agevolazioni alle imprese) ha in media 33 interventi progettuali, valore che nel caso siciliano arriva a toccare la stupefacente cifra di 68 (Fonte: Dps-Rete Nuval). Peraltro, questa numerosità delle azioni progettuali raramente corrisponde a una completa multisettorialità della programmazione locale. L'analisi di Bianchi e Casavola (2008) ancora ci fa osservare come circa i tre quarti delle risorse finanziarie sono state assorbite dalla realizzazione di infrastrutture di base, da interventi di recupero architettonico o di tutela ambientale. I temi legati alla competitività e all'innovazione, pure largamente evocati in una miriade di progetti locali, hanno una rilevanza del tutto marginale, come ad esempio nelle azioni pubbliche e private sulla ricerca (0,2% delle risorse finanziarie), nei servizi innovativi alle imprese (0,8%), nelle attività culturali (0,2%).

Questi dati di fatto non sminuiscono la pertinenza dell'approccio integrato nel trattare le situazioni di ritardo di sviluppo alla dimensione territoriale, ma forse ci suggeriscono la necessità di praticare qualche strada alternativa.

La prima potrebbe essere ridurre la dimensione progettuale dei programmi concentrandosi su poche, o addirittura singole, tematiche di sviluppo locale (ad esempio il tema degli attrattori culturali, peraltro sperimentato in Campania). Questa "settorializzazione" dei programmi integrati, apparentemente una contraddizione in

termini, in realtà consente una maggiore valorizzazione delle interdipendenza tra azioni e politiche alla scala locale, sia tra quelle attese in fase progettuale sia tra quelle che possono insorgere nel corso dell'attuazione del programma. Molti settori, tra cui tipicamente quelli della cultura, si alimentano di reti e processi di innovazione che richiedono uno specifico focus progettuale e organizzativo, non sempre coniugabile con missioni di sviluppo locale troppo ampie o di tipo "generalista".

Una seconda strada mette in gioco un potenziale creativo molto debolmente esplorato nel contesto italiano, ovvero praticare l'azione integrata territoriale ai margini di politiche concettualmente lontane dalla riflessione sullo sviluppo locale. Il caso delle politiche infrastrutturali e dell'accessibilità urbana mi sembra particolarmente fertile in questa direzione. Molte città del Mezzogiorno stanno andando incontro a rapidi cambiamenti di natura infrastrutturale, mutazioni destinate a innescare processi di rigenerazione urbana legati alla maggiore centralità acquisita da quartieri, porzioni di città marginali, aree degradate. Lavorare su queste dinamiche di riequilibrio territoriale richiede un approccio sofisticato che non può essere affidato unicamente alla prospettiva settoriale o, nella migliore delle ipotesi, alla qualità del progetto urbano. Processi progettuali in corso ed esperienze accumulate più o meno deliberatamente in questo senso (dalle "stazioni dell'arte" a Napoli alle "zone franche urbane") ci offrono un percorso di innovazione che andrebbe esplorato.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A., Trigilia C. (2005)(a cura di), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Consiglio italiano per le Scienze Sociali, Marsilio, Venezia
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma
- Berta G. (2007), *La questione settentrionale: economia e società in trasformazione*, Milano, Feltrinelli, Milano
- Bianchi T., Casavola P. (2008), *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale*, Materiali UVAL, Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma
- Cammelli M. (2007) (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*, Il Mulino, Bologna
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*. Donzelli, Roma
- Colaizzo R. (2000), *La progettazione integrata territoriale. Il quadro economico e programmatico*, Formez, Roma
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate in Italia e in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership, policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze

- Cremaschi M. (a cura di) (2009), *Politiche, città, innovazione. Programmi regionali tra retoriche e cambiamento*, Donzelli, Roma
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*, FrancoAngeli, Milano
- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali*, l'Ancora, Napoli
- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, FrancoAngeli, Milano
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano
- Gualini E. (2004), *Multi-Level Governance and Institutional Change: The Europeanization of Regional Policy in Italy*, Ashgate, London
- La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- Morello M. (2007), *Governare la quotidianità. Sindaci di Sicilia*, FrancoAngeli, Milano
- Palermo P.C. (2005), *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*, FrancoAngeli, Milano
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, FrancoAngeli, Milano
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci Editore, Roma
- Ricolfi L. (2010), *Il sacco del nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e Associati, Milano
- Rossi N. (2006), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino
- Vandelli L. (1997), *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, Il Mulino, Bologna
- Vandelli L. (2007), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna
- Vesperini G. (1999), *I poteri locali*, voll. I-II, Donzelli, Roma
- Vinci I. (2004), "Patrimonio territoriale e nuovi scenari strategici: evidenze dalla progettazione integrata territoriale", in Lanzani A., Fedeli V., *Il progetto di territorio e paesaggio. Cronache e appunti su paesaggi/territori in trasformazione. Atti della VII conferenza SIU*, FrancoAngeli, Milano
- Vinci I. (2005), "Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità. Concetti, metodi, politiche*, FrancoAngeli, Milano
- Vinci I. (2006), "L'area vasta nella programmazione integrata per lo sviluppo territoriale", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 85-86
- Vinci I. (2008), "I territori dello sviluppo locale", in Colaizzo R., Verro A. (a cura di), *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale. Programmazione 2007-2013*, Quaderni Formez, Formez, Roma
- Vinci I. (2010a), "Città e politiche di sviluppo: come cambia la questione urbana in Italia?", in Atti della XIII Conferenza SIU, *Planum-The European Journal of Planning on-line*, Aprile
- Vinci I. (2010b), "Il Progetto Integrato Territoriale 'Palermo Capitale dell'Eurome-

diterraneo', Proceedings del Convegno *Riflettere sul passato per decidere nel presente: dalle valutazioni ex post a Europa 2020*, Dipartimento Politiche di Sviluppo, Roma 19-20 Maggio

Vinci I. (2011)(a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea, Firenze