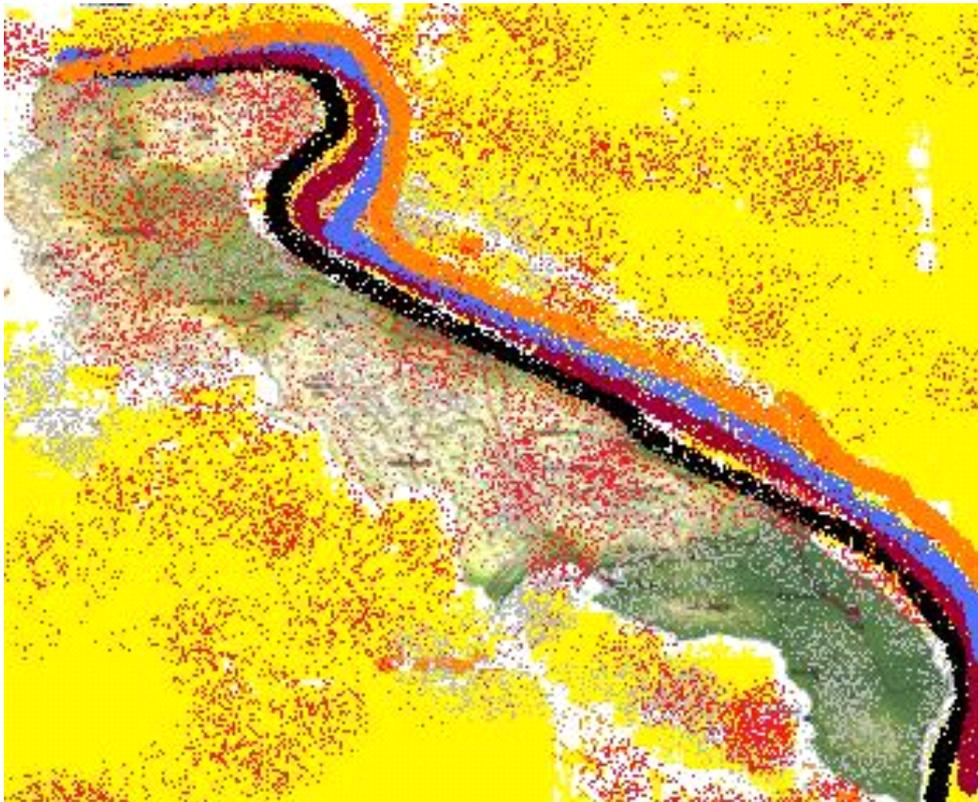


Sviluppo come conflitto

La pianificazione strategica in Puglia



A cura di Stefano De Rubertis



UNIVERSITÀ
DEL SALENTO

Sviluppo come conflitto

La pianificazione strategica in Puglia

A cura di Stefano De Rubertis



2010

© 2010 Università del Salento – Coordinamento SIBA

ISBN 978-88-8305-072-5 (print version)



<http://siba2.unisalento.it>

eISBN 978-88-8305-073-2 (electronic version)

<http://siba-ese.unisalento.it>

Indice

Gli Autori	p.	5
1. Introduzione (Stefano De Rubertis)	»	7
1. Sviluppo e/è conflitto	»	7
2. Pianificazione strategica e sviluppo locale	»	10
3. Il caso pugliese e l'obiettivo della ricerca	»	12
Bibliografia	»	14
2. Sviluppo locale. La pianificazione strategica in Puglia (Stefano De Rubertis e Rossella Pandarese)	»	17
1. Spazio e scala dello sviluppo locale	»	17
2. Identità, sviluppo e sviluppismo	»	19
3. La metanarrazione sviluppista della vision espressa dal DSR Puglia 2007-2013	»	22
4. Dalla <i>vision</i> agli obiettivi: l'eutanasia dello sviluppo dal basso	»	24
5. Problemi e prospettive di sviluppo emergenti dall'analisi delle matrici SWOT e degli obiettivi elaborati dalle aree vaste pugliesi	»	27
6. La vision delle aree vaste e lo sviluppismo locale	»	31
7. Per non concludere	»	34
Bibliografia	»	35
3. Lo sviluppo come dipendenza: il caso dell'economia pugliese (Guglielmo Forges Davanzati e Antonella Ricciardelli)	»	39
1. Introduzione	»	39
2. Differenziali salariali e sviluppo dualistico	»	41
3. Le dinamiche del credito e i rapporti Centro-Periferia	»	48
4. L'economia pugliese nella divisione internazionale del lavoro	»	52
5. Considerazioni conclusive	»	65
Bibliografia	»	65
4. Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo locale: elementi di sviluppo rurale nella pianificazione strategica della Puglia (Angelo Belliggiano)	»	69
1. Introduzione	»	69
2. Aspetti evolutivi delle politiche di sviluppo rurale	»	70
3. Il tema della multifunzionalità nello sviluppo rurale	»	75
4. L'approccio distrettuale	»	78
5. Agricoltura e ruralità nella pianificazione strategica della Puglia	»	82
6. Note conclusive	»	89
Bibliografia	»	90

5. Politiche e strumenti per la regolazione dello sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Puglia (Pierfrancesco Fighera)	p.	93
1. Lo sviluppo sostenibile in Europa: un nuovo paradigma per nuove politiche?	»	93
2. La programmazione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno d'Italia	»	96
3. La sostenibilità nelle strategie e nei programmi regionali di sviluppo	»	101
4. Dai principi alle pratiche: strumenti e metodi per il monitoraggio e la valutazione	»	105
5. Il principio di integrazione nei programmi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno	»	108
6. La sostenibilità dello sviluppo nelle strategie e nei programmi in Puglia ..	»	114
Bibliografia	»	120
6. Quale lavoro per quale sviluppo. Il caso della “pianificazione strategica” pugliese (Angelo Salento e Daniela Stabile)	»	125
1. Introduzione: programmazione, congruenza e razionalità	»	125
2. Concezioni ultimative dello sviluppo del Mezzogiorno	»	126
3. Quale lavoro, quale sviluppo nella programmazione strategica pugliese ..	»	135
4. Verso una conclusione: elementi di sviluppismo locale	»	142
Bibliografia	»	143
7. Considerazioni finali. Problemi e prospettive (Angelo Belliggiano, Stefano De Rubertis, Pierfrancesco Fighera, Guglielmo Forges Davanzati, Angelo Salento)	»	145
1. Un problema di metodo	»	145
2. Un problema di contenuti	»	147
3. Alla ricerca di una strategia di uscita ovvero l' <i>uscita</i> come strategia	»	150

Gli autori

Angelo Belliggiano è professore associato di Economia ed estimo rurale presso la Facoltà di Agraria dell'Università degli Studi del Molise, dove insegna "Istituzioni di economia e di politica agraria e forestale" ed "Economia del mercato dei prodotti alimentari". Svolge attività di ricerca su temi inerenti al mercato dei prodotti agroalimentari e alle politiche agricole e di sviluppo rurale. E-mail: belliggi@unimol.it

Stefano De Rubertis è professore associato di Geografia economico-politica e presiede il Consiglio didattico del corso di laurea in "Scienze politiche per l'area mediterranea" - Facoltà di Scienze Sociali, Politiche e del Territorio dell'Università del Salento; svolge attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Matematico-statistiche dello stesso Ateneo, concentrandosi prevalentemente sui temi dello sviluppo territoriale. E-mail: stefano.derubertis@unisalento.it.

Pierfrancesco Fighera è dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche ambientali (Università Federico II di Napoli), svolge attività di ricerca e formazione per il Formez. I suoi interessi di ricerca riguardano principalmente le politiche europee in materia di ambiente e sviluppo e il funzionamento dei sistemi amministrativi e di governo a livello centrale e locale. E-mail: pfighera.guest@formez.it

Guglielmo Forges Davanzati è professore associato di Storia dell'analisi economica presso la Facoltà di Scienze Sociali, Politiche e del Territorio dell'Università del Salento. Ha pubblicato su temi di Economia del lavoro, anche in prospettiva storica, di macroeconomia postkeynesiana e di etica economica. E-mail: guglielmo.forges@unisalento.it

Rossella Pandarese è laureata in Economia Bancaria, Finanziaria, Assicurativa presso l'Università del Salento. Esperta in Strumenti e Strategie per Operatori dello Sviluppo Locale, attualmente è cultrice della materia di Geografia economica presso l'Università del Salento. E-mail: rossellapandarese@gmail.com

Antonella Ricciardelli è laureata in Scienze dello Sviluppo presso l'Università del Salento. Attualmente è cultrice della materia di Storia dell'analisi economica e di Economia del Lavoro presso la Facoltà di Scienze Sociali, Politiche e del Territorio dell'Università del Salento. È inoltre dottoranda del Dipartimento di Studi Storici, Geografici e delle Relazioni Internazionali per l'indirizzo "Paesaggio, Ambiente e Territorio tra Gestione delle Risorse Locali e Processi di Integrazione". E-mail: antonella.ricciardelli@hotmail.it

Angelo Salento, dottore di ricerca in Sociologia del diritto, è ricercatore in Sociologia generale e insegna Sociologia dello sviluppo e Metodi per la ricerca sociale qualitativa nell'Università del Salento. Le sue ricerche riguardano principalmente la relazione fra trasformazioni economiche e trasformazioni normative, le dinamiche dello sviluppo,

l'organizzazione dell'impresa e del lavoro, la teoria sociologica. E-mail: angelo.salento@unisalento.it

Daniela Stabile è dottoressa in Sociologia e ricerca sociale. Si è laureata nel 2009 con una tesi sulle dinamiche della contrattazione collettiva di secondo livello nella provincia di Lecce. Questa è la sua prima esperienza di ricerca post-laurea. E-mail: danistabi@libero.it

1. Introduzione

Stefano De Rubertis

1. Sviluppo e/è conflitto

Frequentemente si parla di sviluppo, spesso si dichiara di praticarlo o incoraggiarlo, molto raramente ci si interroga su cosa esso sia o possa rappresentare per una comunità; si trascurano le differenti accezioni che assume in presenza di attributi come umano, sostenibile, locale, i quali ne modificano le interpretazioni, solitamente limitate ad ambiti strettamente economici. In effetti, i significati del termine sviluppo cambiano al mutare di circostanze e contesti, con la conseguenza che non sempre si trova il necessario consenso su ciò a cui, di volta in volta, ci si intende esattamente riferire.

In contesto economico, solo dopo la seconda guerra mondiale la teoria dello sviluppo assunse le caratteristiche di campo disciplinare distinto [Boyer, 2001, p. 17], concentrandosi sui divari di crescita internazionali e sui problemi connessi al processo di decolonizzazione [Hart G., 2001, p. 650]. Le politiche e le strategie messe a punto in quegli anni e in gran parte del resto del secolo, richiamando generalizzazioni indotte dall'evoluzionismo biologico, interpretavano la modernizzazione come un «processo positivo e irreversibile» che, basato sulla diffusione e affermazione di «idee, valori e tecnologie» sperimentati con “successo” dall'Occidente, doveva interessare necessariamente tutta la società. Si consolidava in tal modo il pregiudizio che, spesso tuttora, descrive «le tradizioni e le culture non occidentali come un ostacolo allo sviluppo» [Chant e McIlwaine, 2009, pp. 27-30], come un freno a quel processo auto-sostenuto di crescita (intesa come incremento di ricchezza) che avrebbe dovuto garantire l'abbandono delle condizioni pre-moderne di arretratezza sociale [Esteva, 1992, p. 357].

Intanto evidenze empiriche mettevano a nudo le numerose incoerenze dei modelli, la difficile interpretazione delle sistematiche discontinuità nello spazio dei processi di crescita, aprendo la strada ad approcci piuttosto originali. Le variabili spaziali, trascurate dalla teoria neoclassica fino agli anni novanta del Novecento, furono oggetto di attenta riflessione in alcuni interessanti e innovativi contributi di matrice “eterodossa”, nel ventennio 1950-1970. Alcuni di questi tendevano ad assecondare parte degli assunti neoclassici, considerando il mercato capace, sia pure con qualche correttivo eventualmente necessario, di colmare i divari (Hirschman, Perroux, Myrdal); altri, orientati verso atteggiamenti più critici nei confronti del capitalismo, concentravano l'attenzione sulla varietà spaziale dei vincoli e delle opportunità di sviluppo (Prebisch, Friedmann J., Wallerstein). Si tratta di approcci basati su uno spazio astratto, estremamente semplificato, spesso limitati da una visione dualistica che distingue grossolanamente tra regioni sviluppate e non sviluppate (rispettivamente centro e periferia), discriminate dalla differente capacità/rapidità di crescita economica.

Gli apporti che diedero vita alla cosiddetta *dependency theory* (di cui Prebisch è considerato iniziatore) suggerivano che l'origine di tali differenze sia da attribuire a fenomeni di dipendenza di alcuni paesi da altri, facendo del sottosviluppo un sottoprodotto ineliminabile delle dinamiche del capitalismo globale. I vari contributi, d'impronta sia strutturalista sia neo-marxista, non sempre presero chiaramente le distanze dallo sviluppo

capitalista, ma quanto meno gli riservarono sistematicamente pesanti critiche [Cueva e Altri, 1976, p. 13]. Il conflitto tra classi sociali della tradizione marxista subì una trasposizione spaziale, trasformandosi in un conflitto tra stati (sfruttati e sfruttatori) la cui più chiara esemplificazione sarebbe rappresentata dall'esperienza coloniale e post-coloniale [Chant e McIlwaine, 2009, p. 32]. La formazione e la persistenza dei meccanismi di dipendenza venivano attribuiti a fattori storici, geografici e istituzionali, assegnando particolare rilevanza al ruolo degli stati nazionali [Preston, 1996, pp. 185, 188, 191, 193], ma la discriminante fondamentale tra sviluppo e non-sviluppo rimaneva la capacità di produrre ricchezza.

Si dovette attendere l'arrivo degli anni settanta per rilevare ulteriori importanti cambiamenti su questo fronte: allo spazio in cui lo sviluppo si realizza si attribuiscono nuove sorprendenti proprietà che lo facevano somigliare sempre meno allo spazio assoluto e astratto dei decenni precedenti. Si affermarono nuove istanze e nuovi bisogni legati alle profonde trasformazioni culturali che attraversavano l'Occidente, con significative ripercussioni sui modi di produzione e sul ruolo attribuito alla capacità di produrre ricchezza, la quale non sembrava più in grado di garantire sempre e solo effetti desiderabili [Potter, 2004, p. 114; Preston, 1996, pp. 245 e 249]. Ne rappresentano un sintomo l'approccio dei *basic needs*, presentato, nel 1976, in una conferenza dell'*International Labour Office*, [Preston, 1996, pp. 245-246] e, soprattutto, il rapporto Hammarskjöld che, nel 1975 orientò la definizione di sviluppo sulla soddisfazione dei bisogni essenziali e sull'auto-determinazione, negando l'utilità di una definizione universale [Scidà, 2004, p. 37; Rist, 1996] e portando al centro dell'attenzione l'individuo, in relazione al proprio ambiente, nel senso più ampio del termine [Dag Hammarskjöld Foundation, 1975, pp. 5 e 34]. Il riferimento alle specificità culturali, e quindi all'identità delle comunità, attribuiva una nuova rilevanza alla scala locale che ridimensionava la priorità tradizionalmente riservata alle scale nazionale e internazionale.

Sebbene negli anni ottanta si sia assistito a un rinnovato successo degli approcci economici neoclassici, per i quali uno degli effetti scontati dell'affermazione dell'economia di mercato era proprio lo sviluppo, quest'ultimo era ormai al centro di una revisione critica che ne ridisegnava la natura. La percezione della dimensione sistemica delle dinamiche globali era sempre più diffusa e si consolidava con l'affermarsi delle istanze ambientaliste: il rapporto Brundtland (*Our Common future*, 1987) metteva in chiara evidenza l'incoerenza di comportamenti, riconducibili a una visione superficiale del presente e del futuro, causa di un dissennato consumo di risorse [WCED, 1987, p. 24]. I miglioramenti derivanti da un processo di sviluppo, quindi, non potevano essere solo economici. Cresceva l'attenzione per l'ambiente e per gli effetti sistemici planetari della modernizzazione: le qualità dei territori e le istanze locali risultavano sempre più importanti nella definizione e nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo, per qualificare il quale, negli anni novanta, vennero sempre più di frequente utilizzati gli attributi "umano", "sostenibile", "locale". Tuttavia, il territorio appariva debolmente incluso nelle strategie delle grandi istituzioni internazionali che concentravano l'attenzione ancora quasi esclusivamente sulla dimensione economica, privilegiando interventi che, in chiave liberista, garantissero, alla scala nazionale, adeguamenti alle esigenze del mercato globale, come nel caso dei famigerati programmi di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale.

L'attenzione alla dimensione storico-geografica locale crebbe nei contributi della "specializzazione flessibile" (Piore e Sabel) e dei "costi di transazione" (Coase, Williamson), dei distretti industriali italiani (Becattini), della regolazione (Aglietta, Boyer), del milieu innovateur (Aydalot), degli approcci istituzionalisti (Granovetter). In molti degli apporti citati, il significato attribuito al termine "sviluppo" era frutto della contaminazione di elementi della teoria neoclassica con approcci eterodossi, includendo variabili di natura non solo strettamente economica [Pike e altri, 2006; Conti e Giaccaria, 2001a; Benko, 2000], sia pure continuando a fare riferimento a valori illuministici maturati dalla cultura occidentale moderna [Taylor, 1994, p. 130; Escobar, 1995, pp. 5, 8-10]. L'attributo "locale", usato spesso anche in forma sostantivata ("il locale"), faceva riferimento a un ambiente di

interazione disegnato dalle pratiche sociali routinarie considerate alla base dell'omogeneità territoriale [Conti e Giaccaria, 2001b, p. 119; Giddens, 1985, Painter, 1994]. Un'enfasi ancora maggiore sull'importanza della varietà dei contesti culturali venne posta dai punti di vista "post-sviluppisti", i quali negavano la possibilità di giungere a definizioni di sviluppo universalmente valide e ritenevano plausibile la costruzione di processi ad esso sostanzialmente alternativi, orientabili verso un'ampia gamma di obiettivi che possono tanto esaltare quanto escludere del tutto la dimensione economica [Pike e altri, 2006, pp. 78-95, 102-113, 117-122; Latouche, 2004; Benko, 1995, pp. 294-296; Escobar, 1995].

Il dualismo locale/globale, portato alla ribalta dalla letteratura sulla globalizzazione, si sovrappose, in popolarità e in importanza, a quello centro/periferia, rispetto al quale presentava un maggior livello di astrazione. Inoltre, tuttora, nell'interpretazione dei divari di sviluppo, il riferimento assoluto al "globale" sembra esonerare il "centro" da qualsivoglia responsabilità, mentre il riferimento al "locale", il quale può essere un attributo di qualunque territorio (anche del "centro"), priva la "periferia" di ogni opportunità di rivendicare diritti o avanzare pretese.

In effetti, con il termine "locale" si intende richiamare l'identità di un luogo e della comunità che lo caratterizza. In esso si consolidano istituzioni che, quando sono sufficientemente condivise e stabili nel tempo, esprimono una "sintesi" della storia, della cultura, della società (locale) [Conti e Giaccaria, 2001, pp. 12-13]. Per queste sue proprietà, il "locale" è potuto diventare tema di riflessione sia per gli approcci post-marxisti, ai quali sono riconducibili parte dei contributi sul post-sviluppo e che lo considerano alla base della «mobilitazione e della resistenza», sia per il «neoliberismo revisionista», [Hart, 2001, p. 655] che lo interpreta prevalentemente come una possibile scala di regionalizzazione.

Negli attuali approcci del *post* non si esprime un condanna dello sviluppo ma si propongono pratiche e rappresentazioni alternative, per le quali il "locale" costituisce la dimensione ottima di riferimento per individuare obiettivi e strumenti effettivamente condivisi, mentre il "globale" perde il suo ruolo di portatore di valori universali. Secondo Gibson-Graham, 2005 [pp. 5-6, 8-13, 20], per tale via, è possibile costruire una *vision*, sfuggendo alle soluzioni proposte come uniche e irrinunciabili dagli approcci tradizionali, a condizione che alla critica si affianchi la proposta di politiche praticabili.

Nella lettura neoliberista che ha guidato gran parte delle politiche di sviluppo messe in atto in Occidente, al dualismo globale/locale sembrano corrispondere contrapposizioni, quali dinamico/statico, attivo/passivo, temporale/spaziale, che sinteticamente esprimono la forza economica e il primato del dinamismo globale, in continua evoluzione nel tempo, e la necessità del "locale" di assumere qualità (spaziali) e ruoli compatibili con le dinamiche globali [Hart, 2001, p. 655], pena la propria emarginazione e il non-sviluppo.

Sempre più spesso, le prassi adottate da governi e importanti istituzioni internazionali tendono a privilegiare la scala locale nella progettazione dello sviluppo, allo scopo di ridurre gli attriti, localmente generati, che potrebbero ostacolare il buon funzionamento del mercato. Evidentemente, a dispetto della varietà delle proposte teoriche, nella pratica, ancora oggi, da oltre un ventennio, le strategie dominanti risultano basate essenzialmente su interpretazioni tradizionali neo-liberali (modernizzazione, liberismo, ecc.), sebbene arricchite dalle nuove riflessioni indotte dalla crescente rilevanza dei fenomeni di globalizzazione e rivedute e corrette per effetto delle critiche proposte da contributi alternativi e concorrenti [Chant e McIlwaine, 2009, p. 52; Potter e altri, 2004, pp. 80-125; Potter 2002, p. 61 e 64; Batley, 2002, pp. 135-139].

Per quanto detto, si può ritenere che le specificità territoriali (le qualità comunitarie locali) trovino massima esaltazione nei contributi che danno corpo al cosiddetto "approccio dello sviluppo locale", in cui lo sviluppo, da percorso naturale e necessario orientato al raggiungimento di obiettivi universalmente validi, si trasforma in un processo di realizzazione delle ambizioni e delle attese localmente espresse, non definibili una volta per tutte, ma, necessariamente, varie e variabili. Ma come è possibile far coincidere gli obiettivi di sviluppo di origine endogena con gli obiettivi delle politiche che spesso sono formulati (o

devono risultare compatibili) ad altre scale geografiche? Il problema è particolarmente evidente nei casi in cui le risorse da impiegare nell'implementazione delle politiche sono, in tutto o in parte, di origine "esterna": come rendere compatibili gli obiettivi degli attori/finanziatori non-locali con le istanze e le attese locali? Il confronto tra interessi concorrenti o alternativi si risolve in base ai rapporti di forza, con esiti che possono variare tra la piena condivisione o il totale rifiuto delle proposte delle controparti, con gli ovvii strascichi conflittuali.

Nel rapporto tra concertazione e sviluppo locale, «la dicotomia fondamentale è quella interno/esterno: il fatto che gli attori e le risorse impiegate nel processo siano (prevalentemente) endogene o esogene, rispetto all'area considerata, determina tipi potenzialmente assai diversi di sviluppo» [Pichierri, 2002, p. 95]. Le stesse specificità identitarie, variabile chiave nell'approccio dello sviluppo locale, possono condurre a contrapposizioni irriducibili. Inoltre, una rappresentazione di una data identità territoriale potrebbe essere condivisa più «all'esterno che all'interno della regione stessa», senza contare che le caratteristiche economiche, solitamente enfatizzate, «sono un aspetto [...] importante, ma non necessariamente fondante dell'identità regionale» [Pichierri, 2002, pp. 28-29].

La distinzione interno/esterno non può avvenire una volta per tutte, perché cambia nel tempo e perché varia al variare delle scale di osservazione utilizzate. La scelta della scala o delle scale ottimali, la demarcazione dei confini, l'individuazione di differenze identitarie sono questioni tutte legate a modalità di percezione e rappresentazione della realtà, a loro volta dipendenti dalle qualità dell'osservatore, dalla sua storia e dalla sua cultura. Punti di vista differenti conducono a interpretazioni e progetti differenti che si confrontano continuamente attraverso l'agire quotidiano di ciascuno.

Gran parte della più popolare letteratura è concentrata sulla scala internazionale dei contrasti generati dalla concorrenza tra progetti di sviluppo, e una parte di essa sottolinea come sia rilevabile una etnocentrica tendenza ad attribuire valore universale a visioni e a obiettivi condivisi, al più, solo localmente (a scala nazionale). Si tratta di un atteggiamento che attribuisce una dimensione spiccatamente ideologica allo sviluppo che, in questi casi, può essere rinominato *sviluppatismo* [Lee, 1994; Taylor, 1994; Escobar, 1995]. La stessa dimensione dottrinale, dogmatica e conflittuale potrebbe emergere, in maniera forse meno evidente ma altrettanto significativa, anche nelle vicende e nei progetti di comunità relativamente coese, accomunate dalla stessa lingua, dagli stessi valori, dalle stesse consuetudini... In tal caso, il "locale" non è quella unità minima di progettazione territoriale che, in base alla propria specifica identità, assicura unità di intenti e condivisione: anche al suo interno le dinamiche di confronto e affermazione dei progetti sono causa ed effetto di una competizione tra punti di vista differenti. Pertanto, è necessario individuare i meccanismi istituzionali che ogni comunità ha selezionato e organizzato nel gestire i conflitti, al fine di valutare quanto i processi di pianificazione messi in atto si basino effettivamente su principi di democrazia partecipativa e quanto siano, invece, condizionati dai rapporti di forza esistenti tra i soggetti e i gruppi che si confrontano.

2. Pianificazione strategica e sviluppo locale

I cambiamenti sommariamente descritti sono stati accompagnati da una profonda trasformazione del ruolo attribuito allo stato, sempre più impegnato nel costruire le condizioni che possono consentire lo sviluppo (anche come conseguenza delle sue nuove accezioni), piuttosto che nel realizzarlo direttamente. I territori e le città, loro centri nevralgici, sono stati proiettati in una nuova era competitiva in cui le vecchie logiche gerarchiche e amministrative sono state sconvolte dalla frammentazione e dalla devoluzione, sollecitando nuove modalità di aggregazione e coordinamento. Il tramonto di «forme di governo funzionali e gerarchiche ha stimolato la costruzione di relazioni reticolari, implicando accordi e alleanze all'interno di (e tra) aree urbane [...al fine di] costruire

capacità di governance e di cogliere opportunità», in una fase di così rapidi cambiamenti economici, sociali e ambientali [Williams, 1999, pp. 21-22-26].

Nel corso degli anni '90, rispondendo ai nuovi bisogni di coordinamento e di governance, si è fatto ricorso in misura crescente alla “pianificazione strategica”, intesa come strumento di programmazione in grado di meglio gestire l’incertezza. Rispetto alla formulazione e all’uso fattone nei primi due decenni del dopoguerra, l’enfasi è stata posta sulla dimensione negoziale, che assimila la pianificazione a una contrattazione, e sulla costruzione collaborativa del consenso, che cura più la condivisione delle regole di funzionamento del processo di pianificazione che dei progetti da realizzare. Attraverso l’impiego di meccanismi di partecipazione e condivisione, che portano alla maturazione di proposte progettuali “dal basso”, si è tentato di ridurre sensibilmente la conflittualità tipica del passaggio dalla fase della progettazione a quella dell’implementazione. Le principali critiche allo strumento riguardano la leggerezza con cui si trascura la differente forza contrattuale dei soggetti coinvolti e la rischiosa propensione (di orientamento neoliberista) a deregolamentare per rendere più libero ed efficace il momento negoziale, affidando al mercato il compito di premiare le soluzioni “migliori” [Williams, 1999, pp. 33-35].

In Italia (come in altri paesi) la pianificazione strategica urbana rappresenta ormai un caposaldo delle nuove politiche volontaristiche che puntano a «mobilitare gli attori locali intorno a una visione condivisa del futuro» [Pichierri, 2002, p. 90], sebbene non esistano prescrizioni che obblighino le amministrazioni locali ad intraprendere un processo di tale fatta o che vincolino le modalità di coinvolgimento di partner e soggetti terzi in generale. «[...] Sia che si tratti di contesti metropolitani (o di dispersione urbana), sia che si tratti di contesti di centri minori connessi a rete, il minimo comune denominatore di numerose esperienze [...] è individuare nuove regole di comportamento, di auto-governo e di auto-regolamentazione rispetto a fenomeni e processi che non possono essere più governati autonomamente, ricomponendo, insieme al territorio, anche la frammentazione amministrativa e la settorializzazione del governo pubblico» [Formez, 2006, pp. 23-26]. In sintesi, potremmo dire che si tratta di un tentativo di realizzare un modello di governance multilivello in grado di rispondere alle nuove sfide che il “globale” propone al “locale”. Trattandosi di iniziative spontanee, può facilmente accadere che, mentre attraverso i meccanismi di partecipazione si garantisce una maggiore efficacia degli interventi, si creino contrasti e conflitti con la pianificazione proposta e realizzata da altri soggetti alla stessa o ad altre scale geografiche. In effetti, Pichierri [2002, pp. 97-98, 102 e 104] osserva che i casi di insuccesso di molte iniziative di concertazione locale sembrano dipendere essenzialmente da tre elementi di debolezza:

- a. l’insufficiente coinvolgimento di attori che operano a scale diverse ma con effetti importanti sull’ambito amministrativo di riferimento;
- b. l’adozione di obiettivi o strategie funzionali al recepimento di risorse esterne, non necessariamente coerenti con le reali ambizioni locali e spesso basati su «miti o credenze non suscettibili di verifica empirica» (si tratta di comportamenti imputabili a un eccesso di istituzionalizzazione delle azioni concertative che hanno accompagnato «la diffusione dei patti sociali a base territoriale» negli anni novanta);
- c. l’insufficiente attenzione all’implementazione che non necessariamente segue pedissequamente i percorsi disegnati in fase di progettazione, risentendo notevolmente della qualità delle organizzazioni che localmente la realizzano.

Conferme del persistere di tali elementi di debolezza si ritrovano in un’indagine del Formez [2006], nella quale vengono analizzati e confrontati i piani strategici di sedici città italiane (i primi ad essere prodotti secondo le modalità di cui si è detto) e nelle linee guida per il Quadro strategico nazionale (QSN 2007-2013), nelle quali si dimostra consapevolezza del rischio di «una lettura quasi gerarchica [di] una programmazione tutta discendente, dall’Unione, agli stati, alle Regioni, agli enti locali – con la Commissione europea in un

ruolo “esterno” (che fissa obiettivi e ne verifica l’attuazione)»¹. Nello stesso QSN si riconosce l’importanza della sollecitazione comunitaria ad assumere linee strategiche che guidino gli attori locali e nazionali negli interventi da progettare per il raggiungimento degli obiettivi di coesione e si indica, tra le questioni chiave da affrontare, la ricerca di soluzioni idonee a ottimizzare il coinvolgimento degli enti locali e il partenariato istituzionale, economico e sociale. Naturalmente viene ribadita la centralità delle Regioni, deputate a formulare nei “Documenti strategici preliminari” le proposte di indirizzo che ambiscono a confluire nel Quadro strategico nazionale, a seguito di un confronto Stato-Regione. Nel Documento strategico preliminare «ogni soggetto istituzionale estrapola e “razionalizza” ex post le scelte progettuali e programmatiche compiute e in corso di attuazione [...] e rivolge] adeguata attenzione alla prefigurazione di scenari a lungo termine». A seguito del confronto con la Commissione europea, i documenti strategici vengono definitivamente adottati dalle Regioni e divengono punto di riferimento per la programmazione e la spesa delle risorse comunitarie e nazionali.

Lungo l’articolato percorso di definizione dei documenti strategici, sostanzialmente basato su un negoziato triangolare tra Commissione europea e governi nazionale e regionali, si sono andati pian piano delineando contenuti e obiettivi in larga misura selezionati a livello comunitario e nazionale e inevitabilmente recepiti dalla strategia regionale.

Il Documento strategico per il Mezzogiorno (DSM) rappresenta un documento tecnico-amministrativo frutto di un confronto tra le regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell’Economia e il Ministero del Lavoro.² In esso si afferma che «[...] per lo sviluppo del Mezzogiorno l’azione pubblica [...] - sul solco delle conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, Goteborg e Nizza in cui si è progressivamente arricchita l’ispirazione comune delle politiche europee degli ultimi anni – va orientata verso i seguenti fondamentali obiettivi: (a) la promozione ed il consolidamento di un tessuto imprenditoriale innovativo e competitivo sui mercati globali; (b) la coesione, la promozione dell’inclusione sociale e la riduzione del disagio sociale; (c) la sostenibilità ambientale; (d) la promozione di nuovi e migliori posti di lavoro e l’investimento sulle risorse umane; (e) la promozione della società della conoscenza e dei suoi benefici diffusi» [p. 78]. Oltre alle indicazioni degli obiettivi prioritari, il DSM rileva criticità nei processi di pianificazione strategica, che confermano quanto detto fin ora:

- è avvertito un problema di scala sia nella determinazione degli ambiti territoriali ottimi di intervento, sia per il «miglioramento dell’interazione verticale sui contenuti progettuali tra realtà locali e livelli superiori» [pp. 62-63];

- è avvertito un problema di forza contrattuale a una duplice scala: a) all’interno dei territori protagonisti della pianificazione (aree vaste), per i quali è necessario rafforzare la leadership delle città quali organismi attuatori intermedi; b) a scale sovra-locali, in corrispondenza delle quali l’area vasta denota spesso debolezza negoziale con attori sia pubblici sia privati [pp. 61 e 81].

3. Il caso pugliese e l’obiettivo della ricerca

In Puglia, lo strumento della pianificazione strategica ha recentemente assunto un’importanza straordinaria. L’occasione si è presentata con la Delibera C.I.P.E n. 20/2004

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Linee guida per l’elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013, nota del 3 febbraio 2005, www.dps.tesoro.it, visita del 28-11-2009.

² Documento Strategico Mezzogiorno. Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013, Dicembre 2005, www.dps.tesoro.it, visita del 28/11/2009.

che ha dedicato parte delle risorse FAS della precedente programmazione (2004-'07) all'obiettivo di «contribuire al superamento dei limiti evidenziati dagli attuali strumenti [...] attraverso la diffusione di processi di pianificazione strategica nel Mezzogiorno, promuovendo la costruzione di una più efficace cornice analitica, strategica e istituzionale per i processi di pianificazione urbana e per la programmazione di investimenti per lo sviluppo. [Il tutto, nella convinzione che] la solidità tecnica e il consenso istituzionale costruito intorno alla proposta strategica potranno rafforzare in misura importante la posizione e il potere di proposta delle città nei confronti del partner regionale, dell'investitore pubblico nazionale (nel processo decisionale e di selezione di interventi con il Fondo Aree Sotto-utilizzate), comunitario (nel negoziato 2007-2013) e di operatori economici e finanziari nei mercati di capitali privati».

La Regione Puglia ha trasformato l'iniziativa del governo nazionale in uno degli strumenti principali di coordinamento dell'utilizzo delle risorse FAS e di quelle comunitarie: sollecitando, dove necessario, la formazione o l'allargamento di aggregazioni di comuni, ha accompagnato il territorio in un percorso di auto-organizzazione in dieci aree vaste, ognuna delle quali ha proposto un piano strategico espressione delle specificità e delle ambizioni locali. I piani strategici, di per sé, potrebbero avere un respiro anche molto ampio e un orizzonte di lungo periodo; tuttavia, soltanto gli interventi in linea con il Documento strategico regionale (DSR) e approvati dalla regione potranno ambire a ottenere un finanziamento, attraverso appositi accordi di programma. Disponendo di autonomia finanziaria locale pressoché nulla, per le aree vaste, questo vincolo assume un'importanza cruciale: mentre resta di natura relativamente volontaristica l'aggregazione dei comuni e continua ad essere, teoricamente, libera la definizione degli obiettivi e delle strategie da utilizzare nel piano, l'esito del processo di pianificazione rischia di risentire pesantemente delle condizionalità poste dai finanziatori (governo nazionale e Unione Europea). Peraltro, volendo privilegiare un approccio dal basso, il documento strategico sarebbe dovuto essere frutto di un processo di confronto e negoziazione basato sulla pianificazione delle aree vaste e non viceversa: alla prima stesura delle proposte di piano ne è seguita una seconda in cui le aree vaste hanno riallineato i contenuti e gli obiettivi agli indirizzi espressi dal Documento strategico regionale che, nel frattempo (agosto 2006), era stato approvato nella sua forma definitiva. La rigidità del DSR, quindi, vincola tutta la progettazione successiva. Insomma, l'esperienza pugliese riveste un grande interesse per l'innovazione di metodo adottata e per la qualità dei risultati che ci si attende, ma rischia di pagare il prezzo proprio dell'assunzione di iniziative ad alto tasso di sperimentazione, dovendo affrontare rischi e cogliere opportunità spesso del tutto inediti.

Nella ricerca che introduciamo, gli Autori hanno cercato di mettere a fuoco, ciascuno per il proprio ambito di competenze, alla luce dei riferimenti teorici e degli strumenti analitici di volta in volta ritenuti più significativi, aspetti cruciali trattati nella pianificazione strategica regionale. Nel capitolo 2 (Stefano De Rubertis e Rossella Pandarese) si discute criticamente il significato del termine "sviluppo", utilizzando, in chiave sistemica, i concetti di spazio, scala e identità. Su tali basi, è proposta un'analitica distinzione tra sviluppo e sviluppismo (evidenziando la dimensione ideologica e intrinsecamente conflittuale di quest'ultimo) che, nel resto del contributo, viene utilizzata per leggere e dare una prima valutazione degli obiettivi e delle *vision* espresse nel Documento strategico regionale e nei piani strategici delle aree vaste pugliesi. Il contributo si sofferma sul metadiscorso che sembrerebbe aver guidato la stesura del documento regionale e sulla natura degli obiettivi individuati a scala regionale e di area vasta. Il tema del conflitto è ripreso da Guglielmo Forges Davanzati e Antonella Ricciardelli (capitolo 3) che propongono una rilettura del divario di crescita e di ricchezza tra le regioni italiane, applicando l'apparato concettuale della teoria della dipendenza, tradizionalmente utilizzata per interpretare il dualismo centro/periferia a scala internazionale. I riferimenti alla *dependency theory* enfatizzano la centralità del ruolo svolto da variabili esogene nella determinazione dei sentieri di crescita, ridimensionando quello delle specificità territoriali alle quali l'approccio dello "sviluppo locale" tende ad attribuire,

in via pressoché esclusiva, la responsabilità di successi e insuccessi economici. Ne scaturisce una critica alle strategie di sviluppo perseguite in Italia negli ultimi anni, fornendo importanti spunti di riflessione sulle traiettorie impresse dalle attuali strategie regionali. In particolare, gli Autori si soffermano sull'efficacia delle misure previste dal Documento strategico regionale pugliese in tema di economia della conoscenza, di politiche del lavoro e di attrazione degli investimenti. Un approccio ideologico di tipo sviluppatista è ravvisato nel DSR anche da Angelo Belliggiano (capitolo 4), nell'analizzare il ruolo dell'agricoltura e della ruralità nello sviluppo locale. L'Autore discute i principali modelli di riferimento per le politiche di sviluppo rurale, la retorica della multifunzionalità dell'agricoltura e la centralità degli "approcci distrettuali", verificandone la declinazione nel DSR e nei piani delle dieci aree vaste pugliesi. Dal contributo emergono almeno due ordini di criticità: la prima deriva dalla divergenza tra teoria e prassi circa il modo di interpretare lo sviluppo agricolo e lo sviluppo rurale; la seconda ribadisce la rilevanza dei condizionamenti (im)posti a scale diverse da quella locale (soprattutto nazionale e comunitaria) sulla determinazione degli obiettivi di pianificazione strategica regionale di area vasta.

Pierfrancesco Fighera (capitolo 5), discute il «paradigma della sostenibilità», la sua ascesa, il ruolo attribuitogli nelle politiche comunitarie e, attraverso queste ultime, l'importanza assunta nella programmazione dello sviluppo nel Mezzogiorno. L'Autore si sofferma sugli strumenti di valutazione e monitoraggio a cui è sostanzialmente delegata la funzione di «indirizzare i programmi in direzione degli obiettivi di sostenibilità» e, infine, si concentra sul caso pugliese, rilevandone, rispetto alle altre regioni meridionali, l'originalità dell'approccio, il manifesto impegno nell'attribuire all'apparato politico-amministrativo il ruolo di infrastruttura dello sviluppo, lo sforzo profuso nel rafforzamento dei meccanismi partecipativi. Il tema della conflittualità riemerge nei rapporti interistituzionali e nelle difficoltà di ricomporre interessi particolari a livello sia territoriale che settoriale.

Nel contributo di Angelo Salento e Daniela Stabile (capitolo 6), si propone una lettura critica della pianificazione strategica alla luce di tre diverse concezioni di sviluppo che, in qualche modo, sintetizzano gli orientamenti della letteratura riferita al Mezzogiorno. Inoltre viene evidenziato l'approccio fortemente ideologico (quello dello *sviluppatismo* locale) che sembra animare la pianificazione strategica e la sua attuazione in Puglia, approfondendo le conseguenze sulle politiche del lavoro. Gli Autori riconoscono i pregi di una programmazione regionale consapevole e a tratti innovativa, ma sottolineano anche il peso dei vincoli e delle imposizioni che attori esterni pongono al territorio, limitando le opportunità di una svolta paradigmatica che consenta al Mezzogiorno e alla Puglia di perseguire uno «sviluppo autonomo».

L'ultimo capitolo è frutto del lavoro e del confronto di tutti gli Autori e, tirando le fila del discorso, riprende il tema che ha guidato la stesura dei singoli contributi. In particolare, è proposta una riflessione sulle criticità del processo di pianificazione posto in essere e su alcune sue possibili alternative.

Bibliografia

- Batley R., 2002, "The changing role of the state in development", in Desai V. e Potter R.B. (a cura di), *The companion to development studies*, London, Arnold, pp. 135-139.
- Benko G., 2000, "Les théories du développement local", in Cabin P., *L'économie repensée*, Sciences Humaines, Auxerre, pp. 197-208.
- Benko G., 1995, "De la régulation de l'espace aux espaces de régulation", in Boyer R. e Saillard Y., *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp.293-303.
- Boyer R., 2001, "L'après-consensus de Washington: institutionnaliste et systémique?", *L'année de la régulation. Economie, institutions, pouvoirs*, 5, 2001/2002.

- Chant S. e McIlwaine C., 2009, *Geographies of development in the 21st century. An introduction to the global South*, Cheltenham (UK), Edward Elgar Publishing.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001, "Towards a theory of local development. A systemic perspective", in *XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali - AISRe*, Venezia 10-12 ottobre 2001, www.ipigetnet.na.cnr.it, pp.1-29.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001a, *Global space versus local space. A systemic perspective on local development*, Dipartimento Interateneo Territorio – Università di Torino, dattiloscritto, pp.1-31.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001b, *Local development and competitiveness*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Cueva A., Villamil J., Fortin C., 1976, "A summary of «problems and perspectives of dependency theory»", *Latin America Perspectives*, 3, 4, pp. 12-16.
- Dag Hammarskjöld Foundation, 1975, *Dag Hammarskjöld Report. What Now: Another Development*, www.dhf.uu.se.
- Escobar A., 1995, *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Esteva G., 1992, "Sviluppo", in Sachs W. (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Torino, EGA Editore, 2004, tit.orig. The development dictionary, pp. 347-378.
- Formez, 2006, *La pianificazione strategica partecipata in Italia*, Roma, Formez – Ufficio stampa ed Editoria.
- Gibson-Graham J.K., 2005, "Surplus possibilities: postdevelopment and community economies", *Singapore Journal of Tropical Geography*, vol. 26, n.1, pp. 4-26.
- Giddens A., 1985, "Time space and regionalisation", in Gregory D. e Urry J. (a cura di), *Social relations and spacial structures*, Londra, Macmillan, pp. 265-295.
- Hart G., 2001, "Development critiques in the 1990s: culs de sac and promising paths", *Progress in Human Geography*, 25, 4, pp. 649-658.
- Latouche S., 2004, *Survivre au développement*; edizione italiana: *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005.
- Lee R., 1994, "Development", in Johnston J., Gregory D., Smith D.M. (a cura di), *The dictionary of Human Geography*, Oxford Blackwell, pp. 128-130.
- Painter J., 1994. "Local", in Johnston R.J., Gregory D. e Smith D.M. (a cura di), *The dictionary of human geography, 3a ed.*, Oxford, Blackwell, pp. 335-337.
- Pichierri A., 2002, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tmaney J., 2006, *Local and regional development*, Oxon, Routledg.
- Potter R.B., 2002, "Theories, strategies and ideologies of development", in Desai V. e Potter R.B. (a cura di), *The companion to development studies*, London, Arnold, pp. 61-64.
- Potter R.B., Binns T., Elliot J. E., Smith D., 2004, *Geographies of development*, Edinburgh, Pearson Education Limited, 2nd ed., 1st ed.1999.
- Preston P. W., 1996, *Development theory. An introduction*, Oxford, Blackwell.
- Regione Puglia, 2006, *Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.
- Rist G., 1996, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; edizione italiana: *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.
- Seidà G., 2004, *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, Milano, Angeli.
- Smith T., 1979, "The underdevelopment of development literature: the case of dependency theory", *World Politics*, pp. 31, 2, 247-288.
- Taylor P., 1994, "Developmentalism", in Johnston J., Gregory D., Smith D.M. (a cura di), *The dictionary of Human Geography*, Oxford Blackwell, pp. 130-131.

WCED - World Commission on Environment and Development, 1987, *Our Common future*, United Nations.

Williams G., 1999, "Metropolitan governance and strategic planning: a review of experience in Manchester, Melbourne and Toronto", *Progress in Planning*, 52, pp. 1-100.

2. Sviluppo locale

La pianificazione strategica in Puglia

Stefano De Rubertis e Rossella Pandarese *

1. Spazio e scala dello sviluppo locale

Dalla metà del Novecento, sono sempre più frequenti atteggiamenti critici nei confronti delle proposte elaborate nel *mainstream* delle scienze sociali e si diffondono proposte che negano la necessità della crescita ed enfatizzano le opportunità e le esigenze di programmare una decrescita sostenibile, mescolando scenari possibili, rappresentazioni utopiche o mere provocazioni. In generale, negli approcci post-modernisti, è esaltata l'importanza delle interpretazioni localmente condivise, ritenendo le generalizzazioni frutto di prevaricazione e responsabili dell'occultamento delle differenze, e viene negata la possibilità di formulare una definizione di sviluppo di valenza universale. A dispetto dell'eco crescente prodotta dalle voci dei sostenitori delle alternative possibili (o presunte tali), il discorso dello sviluppo dominante sembra ancora affondare saldamente le radici nella cultura illuministica europea: in molti approcci persiste una metafora biologica, tipicamente moderna, che interpreta lo sviluppo come un processo di crescita fisiologico e addirittura necessario per l'individuo e la comunità di appartenenza¹.

Una significativa novità, rispetto al solco tracciato dalla tradizione, è la progressiva inclusione dello spazio nei modelli di crescita. In effetti, la sedimentazione degli effetti prodotti, tra gli altri, dalle ricerche sullo sviluppo economico regionale (anni '50-'60), dalla teoria della dipendenza (anni '40-'60), dagli studi sui distretti industriali italiani e sul *milieu innovateur* (anni '70-'80) ha gradualmente accresciuto la rilevanza attribuita nei processi di sviluppo alle specificità del territorio, cioè a fattori non sempre strettamente economici e non facilmente riproducibili in luoghi diversi da quelli in cui sono stati osservati.

Parallelamente, anche i concetti di spazio e di territorio si sono significativamente trasformati. Lo spazio, a lungo inteso come un banale contenitore di elementi e relazioni, è stato sempre più spesso interpretato come prodotto e, a un tempo, produttore di società: prassi differenti sembrano produrre concettualizzazioni dello spazio differenti e la varietà di percezioni e rappresentazioni è imputata alle diversità culturali delle comunità di appartenenza. Di conseguenza, il territorio è pensato come una porzione di spazio socialmente prodotta, le cui peculiarità dipendono dalla propria storia e dalla propria geografia.

Il processo di inclusione delle variabili geografiche nella teoria economica ha raggiunto il suo culmine con l'approccio dello "sviluppo locale", proprio nel momento in cui

* Il paragrafo 5 e la tabella 3 sono da attribuire a Rossella Pandarese, il resto del presente capitolo è da attribuire a Stefano De Rubertis.

¹ «Il trasferimento della metafora biologica alla sfera sociale avvenne negli ultimi venticinque anni del XVIII secolo». J. Moser, «fondatore della storia sociale», utilizzò il termine sviluppo con riferimento al «cambiamento sociale»; seguirono, anche in altri autori, numerosissime analogie con i processi naturali [Esteve, 1992, p. 351].

un'autorevole parte della letteratura assumeva che le caratteristiche del territorio e delle sue traiettorie evolutive dipendessero dalla qualità delle relazioni culturali, sociali, economiche che le comunità sono in grado di esprimere [Dematteis e Governa, 2005, p. 22; Conti e Giaccaria, 2001, pp. 12 e 17; Conti e Giaccaria, 2001a, p. 2; Benko, 1995, pp. 294-296; Harvey, 1978 p. 28 e 1980; Tuan, 1980].

Questa nuova attenzione per lo spazio sociale e per le sue varietà (i territori) se, da un lato, arricchisce notevolmente le prospettive di ricerca in nuovi ambiti multi e interdisciplinari, dall'altro, ripropone il problema della delimitazione degli ambiti geografici di riferimento. La scelta di una scala ottimale a cui ancorare la dimensione "locale", non sfugge al riduzionismo insito in qualunque tentativo di regionalizzazione. Ridurre la realtà a componenti elementari che la rendano più facilmente intelligibile è uno degli obiettivi strumentali a cui lo studioso di "sviluppo locale" deve ricorrere per giungere alla costruzione di una rappresentazione condivisa o condivisibile del territorio. La scelta della scala, quindi, non è un atto banale, ma un vincolo non eludibile che inevitabilmente condiziona l'esito della rappresentazione e della progettazione. Non esistono, allo stato attuale delle conoscenze, tecniche in grado di produrre regionalizzazioni ottime dello spazio prodotto dalle pratiche sociali. Qualunque delimitazione comporta sempre il dover rinunciare a un numero imprecisato di variabili che, essendo state ignorate, producono effetti imprevedibili. Pertanto, l'unicità e l'irriducibilità dello spazio (potremmo dire del reale) obbliga costantemente l'osservatore a praticare osservazioni e rappresentazioni parziali (incomplete) e condizionate dalla soggettività del proprio punto di vista [Morin, 1990; De Giorgi e Luhmann, 1993].

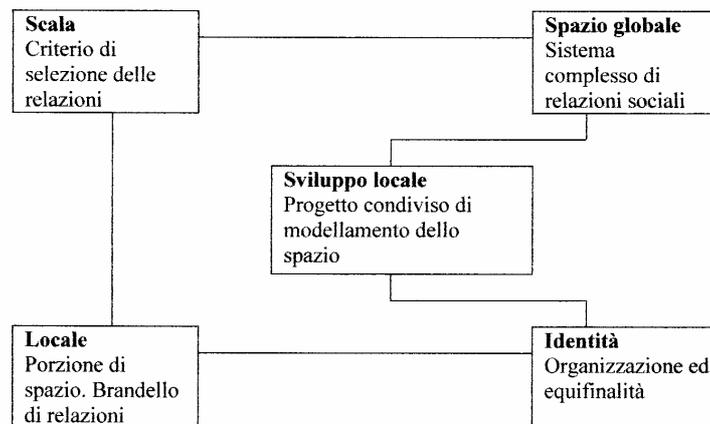


Fig. 1 – Dallo spazio globale allo sviluppo locale.

Attraverso la scala, l'osservatore estrae dallo spazio globale una porzione di realtà (locale), ne individua organizzazione e traiettoria evolutiva, riconosce gli obiettivi verso cui gli attori sembrano tendere (equifinalità) e le attribuisce un'identità. I progetti di sviluppo riflettono le attese, e quindi l'identità, della comunità e modellano lo spazio locale (anche, eventualmente, con trasformazioni identitarie) e globale.

Fonte: nostra elaborazione.

Come si è detto, con la scelta della scala, si selezionano gli elementi e le relazioni di cui si decide di tenere conto, quindi, l'efficacia della rappresentazione dipende dai meccanismi di inclusione/esclusione soggettivamente adottati, i quali possono condurre a diagnosi territoriali e proposte di intervento molto differenti tra loro. Ovviamente, l'oggettività e il successo attribuiti ai risultati dipenderanno dal grado di condivisione che la scala scelta

riesce a suscitare [Kurtz, 2003; Swyngedouw 2000; MacLeod, 1999; MacLeod and Goodwin, 1999; Brenner, 2001, 1999, 1999a e 1998; Smith e Dennis, 1987].

In uno spazio socialmente prodotto, in cui i singoli elementi perdono significato se considerati isolatamente, ogni individuo risulta nodo di una fitta trama di relazioni, dalla qualità delle quali dipendono la sua condizione attuale e le sue aspettative per il futuro. Il singolo e il tutto (lo spazio) risultano accoppiati strutturalmente: qualunque cambiamento nell'uno o nell'altro coinvolge necessariamente entrambi. Sebbene, in tal senso, le traiettorie individuali e collettive risultino strettamente interdipendenti, non a tutte le scale geografiche, tale simbiosi emerge con la stessa chiarezza. Negli studi sullo sviluppo locale, l'enfasi posta sulle specificità territoriali nell'interpretare modi e tempi dello sviluppo ha consolidato l'impiego di poche determinate scale che non consentono da sole di svelare la complessità dei rapporti tra il *locale* e i suoi infiniti contesti (il *globale*). Di conseguenza, politiche e progetti propongono obiettivi di sviluppo ad ambiti territoriali che non coincidono con lo spazio sociale su cui avranno effetto.

Nei paragrafi seguenti, utilizzando i concetti di scala e di identità, si pone in evidenza la dimensione ideologica insita in ogni progetto di sviluppo (*sviluppatismo*) e se ne valuta l'impatto sui processi di pianificazione strategica avviati in Puglia per il periodo di programmazione 2007-2013.

2. Identità, sviluppo e sviluppatismo

L'identità è un concetto che si presta a molte interpretazioni e riflessioni critiche [Fiori, 2003; Paasi 2003 e 2002], ma, nello spazio sociale descritto, essa non può che dipendere dal senso che l'osservatore ha inteso imprimere alla propria osservazione. In linguaggio sistemico, l'identità dipende dalle caratteristiche organizzative del sistema territoriale individuato, dalle sue finalità e, quindi, dalla funzione che si ritiene svolga nel sistema generale (lo spazio) [Conti e Giaccaria, 2001, pp. 17-18]. Leggi, usi, tradizioni e, in generale, norme di comportamento definiscono l'organizzazione del sistema, cioè la capacità di conservare le sue caratteristiche essenziali pur avendo relazioni anche intense con l'esterno. Il rispetto di tali regole è solitamente associato a uno spiccato senso di appartenenza, il quale diventa uno dei principali sottoprodotti dei processi di consolidamento identitario. La coerenza del comportamento individuale con le regole e le esigenze comunitarie, se nel breve periodo può essere accidentale, nel lungo non può che essere conseguenza della condivisione di determinati obiettivi, i quali, pertanto, concorrono alla definizione identitaria. Quindi, ad ogni territorio dovrebbero corrispondere modalità organizzative e obiettivi che rispondono alla *vision* della comunità, alla sua tensione verso il genere di vita desiderato. In tal senso, lo sviluppo locale è la realizzazione del progetto collettivo, frutto del confronto, della ricomposizione e della condivisione dei progetti individuali.

Sulla base della percezione e della valutazione della propria posizione nello spazio, ogni attore tende a imprimere modificazioni al sistema delle relazioni in cui è incluso. La risultante delle azioni individuali e collettive si riflette direttamente sulla configurazione dello spazio, modificando qualità/quantità di relazioni e mutando la posizione relativa degli elementi coinvolti (altri attori). I progetti di singoli o di gruppi, nell'agire quotidiano, si confrontano continuamente e caoticamente, modellando lo spazio. Il riposizionamento al centro di una trama di relazioni ritenuta più soddisfacente (si pensi a una rilocalizzazione industriale o, più banalmente, alle ambizioni di carriera di un lavoratore) presuppone una piena condivisione del cambiamento che, altrimenti, può realizzarsi solo attraverso una sua imposizione. Gli effetti della nuova configurazione non vengono avvertiti solo localmente, ma, potranno essere avvertiti anche in regioni molto lontane dello spazio relazionale/sociale descritto. In teoria, quindi, un progetto dovrebbe essere condiviso da tutti gli attori (individui e gruppi) a tutte le scale contemporaneamente. Ovviamente, nel concreto, l'ipotesi della condivisione universale risulta inverosimile e, solitamente, nei progetti di sviluppo ci si

limita a verificare la compatibilità delle proposte a poche scale giudicate significative. Questa necessaria semplificazione impedisce di tenere in debito conto l'effetto di proposte alternative e concorrenti adottate, alla stessa scala, da altri territori o, ad altre scale, da territori inclusi o includenti quello oggetto di attenzione (fig. 1).

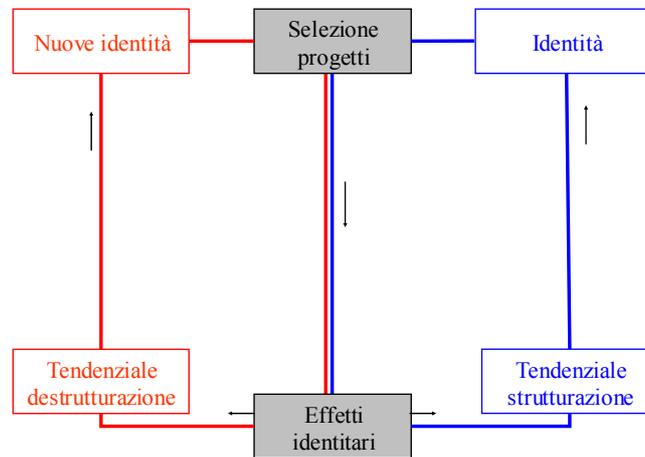


Fig. 2 – Circuiti identitari. Per ogni singolo progetto si innescano meccanismi di consolidamento o indebolimento identitario. Il processo, continuo e cumulativo, modifica costantemente le caratteristiche identitarie.

Fonte: nostra elaborazione.

Naturalmente gli effetti di prossimità solitamente operanti alla scala locale, attenuano gli effetti di queste imprecisioni: la cultura, le norme, gli usi condivisi riducono il rischio che dal confronto tra progetti possano scaturire conflitti violenti. Tuttavia, a tutte le scale e allo stesso tempo, meccanismi di competizione/cooperazione operano senza soluzione di continuità; il processo è diventato più evidente a causa dell'accelerazione della contrazione spazio-tempo che mette continuamente a confronto porzioni crescenti di spazio sociale. Per quanto detto, nel singolo territorio, la realizzazione dello sviluppo presuppone la produzione e la regolazione di relazioni che modificano più o meno sensibilmente l'organizzazione, cioè la struttura identitaria, rafforzandola o indirizzandola verso nuovi assetti (fig. 2).

Nella figura 3, è schematicamente rappresentato il processo in base al quale si modificano le configurazioni dello spazio. Nel momento in cui viene meno la condivisione totale del cambiamento, il discorso dello sviluppo proposto da singoli o gruppi diverge in qualche misura dagli obiettivi spontaneamente espressi dalla comunità locale nel suo insieme. In tal caso, la pretesa di realizzare un progetto a scapito di altri poggia o sulla scelta consapevole di praticare un atteggiamento prevaricante o sull'assunto che gli obiettivi sottesi, rispondendo a bisogni naturali e necessari, siano universalmente approvati. In questo senso si può definire "sviluppatismo" la tendenza a generalizzare interpretazioni solo parzialmente/localmente condivise, attribuendo una forte connotazione ideologica ai contenuti dello sviluppo [Esteva, 1992; Rist, 1996; Escobar, 1995; Lee, 1994; Taylor, 1994].

Il potenziale conflittuale implicito nei progetti di sviluppo sembra essere, per quanto fin qui detto, molto elevato e rende ipotizzabili due principali scenari:

- uno utopistico che prevede una ricomposizione di tutte le istanze e di tutte le aspirazioni simultaneamente a tutte le scale possibili;
- un altro, più realistico, in cui un progetto prevale sugli altri a seguito di una sua imposizione ad alcune (quando almeno localmente condiviso) se non a tutte le scale geografiche.

Rispetto alla tradizione marxista e strutturalista, il conflitto ha scarse probabilità di risolversi in qualsivoglia progetto predeterminato, in quanto richiederebbe una improbabile

condivisione universale. Negli approcci neoclassici il conflitto, solitamente ignorato, assume una dimensione silente sul piano ontologico (esiste solo la verità imposta dalla modernizzazione), con conseguenze sull'impostazione epistemologica (il concetto di sviluppo adottato in occidente è universalizzato) e sulle prassi territoriali (azioni e progetti puntano alla rimozione del sottosviluppo, ritenuto una patologia). Si trovano tracce di pregiudizi ideologici nelle *condizionalità* che accompagnano l'erogazione dei finanziamenti comunitari a favore dei paesi membri e dei paesi terzi nelle strategie delle grandi istituzioni internazionali [De Rubertis, 2008] e in quelle programmazioni regionali che fanno più o meno esplicito riferimento ai modelli di sviluppo locale improntati alla democrazia partecipativa [Cersosimo e Wolleb, 2006, pp. 3 e 6].

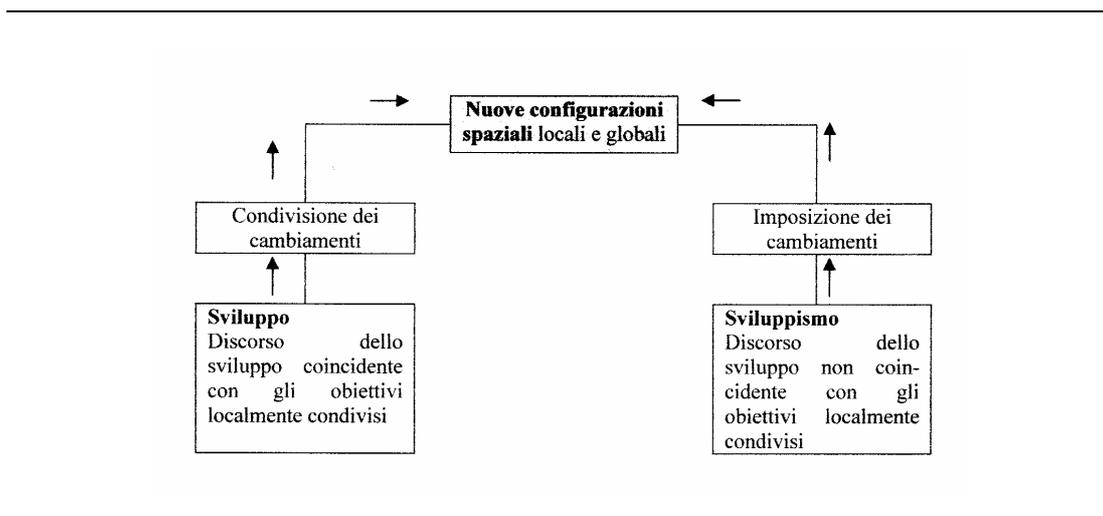


Fig. 3 – *Sviluppo e sviluppismo*. Le cause nel cambiamento di forma dello spazio fanno la differenza tra sviluppo e sviluppismo.

Fonte: nostra elaborazione.

Negli ultimi due decenni, c'è stato un netto orientamento verso «politiche di sviluppo fondate sulla partecipazione attiva dei soggetti beneficiari» culminate, in Italia nella seconda metà degli anni novanta, con l'esperienza della programmazione negoziata e dei progetti integrati territoriali. Con tali strumenti si è tentato di superare la frammentarietà di interventi e progetti, ma è risultato complicato e spesso impossibile il coordinamento con altre forme di programmazione di tipo vincolistico come «piani regolatori, piani territoriali di coordinamento, politiche industriali» [Rizzi e Dallara, 2005, p. 135-138]. Il problema sembra attenuabile con il ricorso alla pianificazione strategica che, nel rispetto dei vincoli, individua e coordina obiettivi, attraverso un piano (strategico, appunto) che consente rapidi ed efficaci adattamenti alle mutevoli condizioni di contesto. Il processo è per sua natura ciclico (quindi l'orizzonte temporale avanza costantemente) e si sostanzia in un dialogo permanente tra gli attori locali, coordinandone le azioni e l'interazione. La *vision*, l'idea di territorio a cui si mira, attribuisce senso ad ogni singolo progetto che diventa strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi condivisi. E' interessante notare che il rapporto tra *vision* e elaborazione dei singoli progetti è biunivoco: non necessariamente la prima deve precedere la seconda. Può accadere, infatti, che il comportamento degli attori possa essere interpretato come atto conclusivo di indirizzo il quale deve essere soltanto esplicitato e razionalizzato nella *vision* [Rizzi e Dallara, 2005, p. 141-147]. La scala locale e le connesse questioni identitarie vengono ad assumere una centralità straordinaria. Tuttavia, anche se le politiche di sviluppo locale risultano sempre più ispirate a «pratiche territorializzate e inclusive» e contano sempre più sulla partecipazione come strumento di esplicitazione delle aspettative identitarie, sembra che esse abbiano riposto una fiducia eccessiva sulle qualità politiche e sociali (relazionali) della popolazione locale. La «partecipazione» dovrebbe consentire di

giungere a proposte di configurazione dello spazio basate sulla condivisione del cambiamento, ma le esperienze vissute finora, come osserva Governa [2008, pp. 80 e 86] hanno spesso banalizzato tali processi, minando alle fondamenta l'efficacia delle politiche "dal basso". Riemerge con forza la dimensione ideologica dello sviluppo che impone traguardi e metodi dettati alla collettività dall'impeto prevaricante di pochi.

Anche le iniziative di pianificazione strategica in Puglia presentano aspetti estremamente problematici, connessi alle modalità di partecipazione collettiva alla formulazione dei progetti, all'assunzione di principi e concetti (sviluppo, competitività, identità) a cui sembra essere attribuito un valore assiomatico e che invece richiederebbero maggiore approfondimento e condivisione. Nei paragrafi successivi, attraverso la lettura delle *vision* e degli obiettivi espressi nel Documento strategico regionale e nei piani strategici di area vasta, si cercherà di valutare in che misura le problematiche individuabili nelle strategie regionali siano riconducibili ai condizionamenti di tipo ideologico (che connotano lo sviluppismo), rischiando di ridurre le traiettorie evolutive locali a una mera variabile dipendente dalle dinamiche globali.

3. La metanarrazione sviluppista della vision espressa dal DSR Puglia 2007-2013

Nel 2006, la Regione Puglia ha adottato il proprio Documento Strategico (DSR) che indirizza l'impiego delle risorse comunitarie per il periodo di programmazione 2007-2013. Il DSR, oltre a rivestire una grande importanza per i vincoli che pone alla progettazione, risulta essere di elevato interesse per i principi che orientano le scelte di fondo. Risulta pregevole il ruolo che esso attribuisce alla partecipazione e alla pianificazione strategica, sollecitando effettivamente la comunità destinataria degli interventi a diventare protagonista della progettazione del proprio futuro. Non si dispongono ancora informazioni dettagliate, ma sembra che la Regione Puglia sia stata, in questo, tra le istituzioni di governo locale più attente a cogliere l'opportunità offerta dai fondi per le aree sotto-utilizzate (Delibera CIPE n. 20/2004) facendo di uno strumento proposto in via sperimentale un modello di programmazione dello sviluppo. Peraltro, l'idea di lasciare che aggregazioni relativamente spontanee andassero a costituire "aree vaste" all'interno delle quali avviare la progettazione ha il grande pregio di attenuare i problemi di individuazione di una scala soddisfacente di regionalizzazione e ha facilitato l'assunzione del ruolo di regolatore dello sviluppo da parte del governo pugliese.

Nelle pagine del DSR esplicitamente dedicate alla *vision* [Regione Puglia, 2006, pp. 14936-14942], si trovano importanti riferimenti all'idea di sviluppo che sembra aver ispirato i progettisti:

«L'assenza di una visione genera un [...] disaccoppiamento: la programmazione per singoli interventi [rimproverata all'originaria filosofia dei fondi strutturali] separa le conseguenze sociali dalle cause economiche. Per esempio il *welfare* è visto come tale, isolandolo dalle condizioni che contribuiscono a crearne l'esigenza. Così la disoccupazione strutturale e di lunga durata, la povertà, l'emarginazione, creano i luoghi dell'infelicità nelle periferie delle città maggiori. Lo sviluppo è una necessità per evitare il declino economico, ma solo recentemente si torna a riconoscere un legame stretto tra "libertà e sviluppo". [...] Mentre i temi dell'identità locale restano centrali [...] le singole identità debbono legarsi alla strategia complessiva [...] allo stesso tempo nessuna strategia è efficace se non ingloba le identità locali. Analogamente, la pianificazione strategica non sopprime i conflitti, ma li fa emergere per costruire una strategia condivisa» [Regione Puglia, 2006, p. 14937].

E' chiaramente denunciato un legame funzionale tra condizioni economiche generali, condizioni lavorative in particolare, posizione socio-spaziale (emarginazione, perifericità) e infelicità. Nel passaggio citato, emergono almeno due assiomi propri della metanarrazione sviluppista che sembra averne guidato la redazione:

1. le istanze e i disagi locali hanno delle cause economiche: la causa dell'infelicità sembra essere un'insoddisfacente condizione economica;
2. lo sviluppo non coincide esattamente con la crescita economica, dipendendo anche dal grado di realizzazione di una imprecisata idea di libertà (chiaro riferimento alle popolari tesi di Amartya Sen).

Il disagio economico sembra essere il primo ostacolo da rimuovere: esso rappresenterebbe il limite principale al raggiungimento della libertà e della felicità che risultano meta-obiettivi di riferimento a cui possono essere attribuite qualità che variano al variare delle caratteristiche identitarie. La costruzione di una «strategia condivisa» passa attraverso il confronto tra visioni diverse che, sembra potersi concludere, inevitabilmente condurranno a proporre obiettivi e percorsi differenti. Tuttavia, la portata di tale proposito è fortemente ridimensionata dagli esempi di conflitti che l'Istituzione si attende di dover ricomporre: «tra regione e Stato [...], tra capitale e lavoro, tra rendita e profitto, tra socialità e individualismo» [Regione Puglia, 2006, p. 14937]. Evidentemente, il confronto identitario a cui si fa riferimento non va oltre alcune rappresentazioni tradizionali della società o forse, con una chiusura culturale maggiore, del capitalismo.

La spiccata dimensione ideologica (non un male in sé, purché ve ne sia consapevolezza) emerge più netta nei passaggi in cui viene definito il ruolo che la Puglia sarebbe chiamata a interpretare nei suoi più ampi contesti di riferimento, con speciale riguardo per il Mediterraneo:

«Obiettivo politico di primo piano della Regione è [...] promuovere direttamente o raccordare tutte le iniziative [...] rivolte a potenziare lo sviluppo e la pace tra i popoli, a ridurre le ineguaglianze e a combattere le arretratezze, a tutela dei diritti umani e della convivenza» [Regione Puglia, 2006, p. 14938].

La grande sensibilità che in politica interna induce a contemperare esigenze e prospettive differenti attraverso la ricomposizione dei conflitti, in politica estera si traduce in un'agenda più aggressiva che prevede l'innescio o il rafforzamento di processi di integrazione regionale, riduzione delle ineguaglianze, di rafforzamento del dialogo e delle regole della democrazia, combattendo le «arretratezze». Emerge in maniera inequivocabile l'idea di uno sviluppo che deve avere dei percorsi scontati, naturali, rispetto ai quali ogni deviazione rappresenta non una possibile variante, ma una sua negazione, un errore da eliminare, un'arretratezza da superare. E' un pregiudizio positivista che produce frizioni già nella scelta delle regole di rappresentazione della realtà e che non può pretendere di costruire un dialogo senza rinunciare al proprio fondamentalismo democratico ed economico. Il che non significa che si dovrebbe rinunciare ai propri valori di riferimento, ma quanto meno essere consapevoli della loro valenza relativa e non assoluta.

Nel resto del Documento, i meta-obiettivi “felicità e libertà” non vengono più ripresi: intuitivamente riteniamo che il loro raggiungimento sia implicitamente affidato al ruolo di assoluto rilievo assegnato alla dimensione partecipativa, molto enfatizzata e posta al centro di uno degli obiettivi trasversali che devono guidare la progettazione. Alle indicazioni del partenariato sembrerebbe affidato il delicato compito di indirizzare la progettazione verso obiettivi largamente condivisi, salvaguardando così il rispetto delle attese e delle ambizioni delle comunità pugliesi, presumibilmente orientate verso un miglioramento della qualità della vita [Regione Puglia, 2006, pp. 14933, 14946, 15008], concetto anche questo, non meglio definito.

Richiamando il Consiglio di Lisbona, il Documento presenta la visione che guida l'individuazione degli obiettivi:

«[...] la Puglia deve divenire in primo luogo una regione più aperta, innovativa, competitiva ed inclusiva nella quale gli obiettivi di sostenibilità e competitività dello sviluppo possano essere

raggiunti tramite la valorizzazione del lavoro competente e stabile unitamente a quelli della coesione sociale e di più elevati livelli di benessere e di qualità della vita [...] il concetto di competitività appare incentrato sulla capacità di una regione di perseguire uno sviluppo costante e sostenibile della propria economia, garantendo tuttavia, al tempo stesso, un benessere crescente ai suoi cittadini. In questo senso, sviluppo sostenibile (nelle sue diverse accezioni economica, sociale ed ambientale) competitività e coesione sociale non solo non appaiono in antitesi, ma viceversa risultano strettamente interrelati tra loro in vista del perseguimento dell'obiettivo comune dello sviluppo e della qualità della vita» [Regione Puglia, 2006, p. 14939].

Lo sviluppo a cui allude il Documento si arricchisce di attributi (“sostenibile” e “competitivo”) che ne chiariscono definitivamente i riferimenti culturali, consentendo di aggiungere altri due assiomi alla metanarrazione svilupppista locale:

3. la competitività è non solo uno strumento, ma anche un obiettivo, quindi costituisce di per sé un valore, come nell'ortodossia liberista;

4. la competitività poggia sulla sostenibilità economica, sociale e ambientale (richiamando un filone di pensiero reso popolare dalla pubblicazione, nel 1987, del rapporto Brundtland).

In tale ottica, evidentemente, felicità e libertà (forse incluse nel concetto di qualità della vita) sono raggiungibili o consolidabili attraverso la crescita economica (assiomi 1 e 2), da realizzare attraverso l'acquisizione della capacità di competere (assioma 3) “vincendo” (questo è il significato ultimo di competitività!). Le politiche regionali dovranno essere in grado di garantire che la competizione indirizzi la traiettoria di crescita economica verso livelli sostenibili (assioma 4). Anche se nelle pagine successive del Documento sono richiamati obiettivi connessi alla sostenibilità, restano indefiniti i parametri essenziali per una sua puntuale definizione, rinunciando ad ogni garanzia di un suo effettivo perseguimento. Quali sono i limiti che l'obiettivo della sostenibilità deve individuare e impedire di oltrepassare? Inoltre, se la strategia regionale dovesse risultare efficace, lo sarà in quanto territori “altri” avranno perduto la competizione. Se la condizione economica è importante per la felicità e se la competizione è finalizzata a battere i territori concorrenti, come si farà a costruire e a mantenere il dialogo con regioni e paesi ai quali la Puglia avrà negato o contribuito a negare la felicità? Gli effetti della competizione territoriale appaiono incompatibili con gli obiettivi che si intendono perseguire in politica estera, salvo ritenere dogmaticamente che la competizione possa produrre sempre e comunque benefici per tutti.

4. Dalla vision agli obiettivi: l'eutanasia dello sviluppo dal basso

A una prima lettura, la trasposizione negli obiettivi e nelle linee di intervento delle attese manifestate nella *vision*, non appare molto chiara. La strategia di realizzazione della *vision* è fondata su alcune «direttrici prioritarie» che mescolano indicazioni di metodo (per esempio, «concentrazione degli interventi e delle risorse maggiore» rispetto al precedente periodo di programmazione) e di contenuto (per esempio, «privilegiare gli interventi sui sistemi e filiere») [Regione Puglia, 2006, p. 14941].

Una lettura più approfondita consente di cogliere lo sforzo di tradurre le dichiarazioni d'intenti in linee di intervento concrete. Richiamando gli obiettivi/vincoli posti dai Consigli di Lisbona, Nizza e Göteborg e dal Quadro Strategico Nazionale e dopo aver sottolineato le peculiarità socio-economiche della Puglia, il Documento presenta tre obiettivi di carattere generale e cinque obiettivi trasversali (rispetto alle linee d'intervento descritte nelle pagine successive) dalla combinazione dei quali discendono le politiche prioritarie destinate a realizzarli (tabella 1).

Tab. 1 – Dagli obiettivi generali e trasversali alla formulazione delle politiche prioritarie

OBIETTIVI GENERALI	OBIETTIVI TRASVERSALI					
	Ambiente	Pari opportunità	Dimensione territoriale dello sviluppo	Cooperazione internazionale	Sviluppo della partecipazione e nuova etica pubblica	
Attrattività (accessibilità, salvaguardia ambientale)	Politiche di contesto (riprese negli ambiti tematici complete di obiettivi specifici e linee di intervento)					POLITICHE PRIORITARIE
Innovazione Imprenditoria Conoscenza (qualità del lavoro, distretti)	Politiche della ricerca e dell'innovazione dei sistemi produttivi anche tramite valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi (riprese negli ambiti tematici complete di obiettivi specifici e linee di intervento)					
Occupabilità Coesione Inclusione sociale	Politiche dell'inclusione sociale, il lavoro, la formazione, il welfare (riprese negli ambiti tematici complete di obiettivi specifici e linee di intervento)					

Fonte: Regione Puglia, 2006, pp. 14944-6 e 14951-78, nostra elaborazione.

Le politiche prioritarie si articoleranno in:

- «di contesto», al fine di migliorare la capacità di attrarre investimenti, attraverso l'infrastrutturazione materiale (accessibilità) e immateriale (servizi, certezza delle regole – legalità, qualità della pubblica amministrazione, restauro e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente);
- «della ricerca e dell'innovazione dei sistemi produttivi anche tramite valorizzazione del lavoro competente e dei distretti produttivi», al fine di orientare il sistema produttivo verso l'alto contenuto tecnologico, contribuendo alla crescita delle imprese e della qualità e dimensione della base occupazionale;
- «dell'inclusione sociale, il lavoro, la formazione, il welfare», da realizzare attraverso interventi sulla qualità del lavoro offerto (formazione), l'incremento, il miglioramento della qualità e il potenziamento della rete dei servizi socio-sanitari [Regione Puglia, 2006, pp. 14946-14951].

Le politiche prioritarie, poi, diventano “ambiti tematici” con precise linee d'intervento. L'impostazione non è proprio intuitiva, ma se ne viene a capo.

Per quanto riguarda le politiche di cooperazione internazionale, il Documento riprende le strategie comunitarie e riconosce in queste l'opportunità per la Puglia di assumere una notevole centralità nell'offerta di soluzioni logistiche, soprattutto in vista dell'imminente istituzione, nel Mediterraneo, dell'area di libero scambio [Regione Puglia, 2006, pp. 14978-14986]. Ricca di suggestioni è l'intenzione dichiarata di voler superare «gli egoismi e le imposizioni di modelli», salvo dichiarare subito dopo:

«"internazionalizzarsi" non vuol dire “omologarsi” con i contesti territoriali con cui si entra in contatto, ma anzi diventa un “modus operandi” che eleva a valore di scambio le peculiarità di un territorio e delle sue istituzioni, mettendo in grado gli attori locali di misurarsi nelle molteplici sfide che impegnano la comunità internazionale: la crescita economica, lo sviluppo equilibrato e sostenibile, la tutela delle risorse naturali e del patrimonio storico-culturale, il benessere e lo sviluppo sociale, la pace e la stabilità tra i popoli» [Regione Puglia, 2006, p. 14979].

Il passaggio solleva una serie di perplessità: che differenza c'è tra sviluppo sociale e sviluppo equilibrato e sostenibile? In che modo le peculiarità diventano valore di scambio? In che senso la crescita economica è una sfida per la comunità internazionale? Si fa

riferimento ai governi, alle popolazioni o a entrambi? Che cos'è la stabilità tra i popoli? Oltre a queste domande, destinate a restare, almeno in questa sede, senza risposta, il testo suscita interesse anche per la contraddizione che contiene: com'è possibile sostenere che non si intendono imporre modelli, se l'individuazione delle sfide e degli obiettivi (ripresi dal Documento, ma più espliciti nelle richiamate politiche comunitarie rivolte al Mediterraneo [De Rubertis, 2008]) sono individuati già prima del confronto con gli interlocutori "altri"?

Il problema è estremamente evidente nel caso in cui si fa riferimento ad aree ricche di varietà e dense di conflitti come il Mediterraneo. Le pregiudiziali ideologiche spesso minano i tentativi di dialogo già sul nascere. A ben riflettere, la stessa contraddizione si rileva nel metodo con cui gli obiettivi e la strategia di sviluppo vengono proposti dal Documento alle comunità regionali.

Tab. 2 – Aree vaste, con soggetti capofila e popolazione residente, ordinate per valore aggiunto pro capite (2007)

Soggetto capofila	Denominazione delle Aree vaste	Popolazione residente	Valore aggiunto pro capite (euro)
Comune di Bari	Metropoli Terra di Bari	969.267	17.638
Comune di Monopoli	Valle d'Itria	201.656	16.644
Comune di Taranto	Taranto	531.056	16.185
Comune di Gravina	La città murgiana della qualità e del benessere	139.687	15.664
Comune di Lecce	Un ponte verso lo sviluppo economico sociale e culturale	418.037	15.482
Comune di Brindisi	Area vasta brindisina	390.887	14.172
Comune di Foggia	Capitanata 2020	541.925	13.778
Comune di Barletta	Nord Barese Ofantino	388.330	13.149
Comune di Casarano	Salento 2020	390.902	13.100
Comunità dei Monti Dauni	Area vasta dei Monti Dauni	98.122	12.924
<i>Aree vaste pugliesi</i>		<i>4.069.869</i>	<i>14.874</i>

Fonte: ISTAT, 2009; Osservatorio Regionale Banche-Imprese e Altri, 2008; nostra elaborazione.

L'enfasi posta sui processi di partecipazione che hanno accompagnato la redazione del DSR e che accompagneranno le successive progettazione e implementazione, non è sufficiente a garantire la condivisione effettiva degli obiettivi generali, visto che la gran parte di questi deriva da imposizioni o negoziati di scala sovra-regionale, strettamente connessi alla possibilità di ottenere risorse finanziarie (condizionalità). La partecipazione è stata così trasferita dalla fase di definizione degli obiettivi a quella di individuazione degli strumenti per raggiungerli. L'anomalia, in misura variabile, è riscontrabile in tutti i piani strategici delle aree vaste pugliesi (elencate nella tabella 2 e delimitate come nella figura 4).

I paragrafi seguenti illustrano i risultati del confronto operato tra la vision, gli obiettivi e la diagnosi territoriale espressi nel Documento strategico regionale e quelli elaborati nei piani strategici formulati da nove delle dieci aree vaste pugliesi². I documenti analizzati, in ottemperanza alle disposizioni sulla trasparenza del processo, erano tutti disponibili sui siti internet dedicati alle aree vaste; tuttavia la loro consultazione non è stata agevole per le difformità formali (e talvolta sostanziali), con cui sono stati pubblicati. L'analisi documentale non è stata estesa all'intera progettazione, pertanto ha potuto cogliere soltanto le questioni di metodo e di contenuto alle quali ogni area vasta ha inteso attribuire massima rilevanza e

² L'area vasta di Taranto, almeno fino al luglio 2009, non aveva pubblicato sul proprio sito documentazione ritenuta utilizzabile, pertanto non è stata inclusa nella ricerca.

priorità, trattandole, appunto, nella *vision*, negli obiettivi e nella sintesi della diagnosi territoriale schematizzata nella matrice SWOT³.



Fig. 4 – Le aree vaste riconosciute dalla Regione Puglia

Fonte: NVVIP, 2009.

5. Problemi e prospettive di sviluppo emergenti dall'analisi delle matrici SWOT e degli obiettivi elaborati dalle aree vaste pugliesi

Gli obiettivi generali espressi nel DSR (tab. 1) dovrebbero condurre verso un'attenuazione delle criticità rilevate nella diagnosi territoriale inclusa nel Documento e sintetizzata secondo lo schema dell'analisi SWOT che individua, nella regione, tre grandi aree di criticità: sociali, di contesto e delle imprese [Regione Puglia, 2006, p. 14927]. Le criticità sociali si manifesterebbero in insufficienti livelli di qualità della vita della popolazione (emarginazione, criminalità) e in elevati tassi di disoccupazione giovanile e femminile; quelle di contesto deriverebbero essenzialmente dal persistente degrado ambientale e dalla carenza di infrastrutture e servizi collettivi; mentre le criticità del sistema produttivo (basato sostanzialmente su imprese di piccole dimensioni) consisterebbero nelle difficoltà a mantenere sufficienti livelli di competitività, a orientarsi verso i comparti a maggiore intensità di conoscenza, ad apportare innovazioni di processo e di prodotto, ostacolando lo sviluppo di produzioni caratterizzate da più elevati livelli di crescita del reddito e dell'occupazione.

D'altra parte anche i punti di forza espressi dall'analisi (presenza diffusa di imprese minori, presenza di forza lavoro altamente qualificata, significativo e diffuso patrimonio ambientale e storico-artistico, sperimentazione di nuovi modelli di governo da parte della

³ Per non appesantire l'esposizione, nelle pagine seguenti, le frequenti citazioni dei piani strategici riporteranno soltanto la pagina dei documenti a cui si riferiscono. Questi ultimi sono disponibili sui siti internet delle rispettive aree vaste e del NVVIP, agli indirizzi specificati nella bibliografia alla fine del capitolo.

pubblica amministrazione, posizione geografica favorevole agli scambi commerciali internazionali) sembrano confermare la rilevanza e la coerenza degli obiettivi espressi.

Le aree vaste hanno adottato la stessa scelta del documento regionale di proporre matrici SWOT articolate per ambiti tematici, i quali, però, sono stati ridefiniti e utilizzati in maniera differente caso per caso⁴. Dalla consultazione delle diverse matrici emerge che la maggior parte delle aree vaste presenta criticità comuni ed espresse anche a livello regionale. Il sistema economico-produttivo viene descritto nelle aree, e come si è già visto nel DSR, come un sistema di piccole imprese scarsamente propense all'innovazione e sbilanciato sui comparti tradizionali (in particolare nelle aree di Lecce, Casarano e Monopoli). Coerentemente con tale descrizione, dall'analisi degli obiettivi espressi nei vari documenti di piano, si evince che tutte le aree intendono accrescere la competitività del sistema economico-produttivo, in alcuni casi proprio attraverso un incremento della capacità innovativa a cui viene fatto espresso riferimento da Casarano, Bari, Monti Dauni, Monopoli e Lecce (tab. 3). Le aree vaste di Brindisi e Monopoli sottolineano l'insufficiente grado di internazionalizzazione del sistema e, insieme all'area vasta di Bari, evidenziano gli ostacoli prodotti dall'eccesso di burocrazia e la necessità (espressa negli obiettivi) di promuovere azioni per migliorare il posizionamento dei sistemi produttivi a livello internazionale. Escludendo le aree di Gravina, Barletta e Monti Dauni, in tutte le altre si denuncia l'inadeguatezza delle zone dedicate agli insediamenti produttivi, in termini di qualità e di sicurezza, ma il loro miglioramento è un obiettivo esplicito solo nei casi di Lecce e di Bari. Una scarsa propensione a trarre i vantaggi derivanti dalla cooperazione e dall'associazionismo è denunciata da tutte le aree con l'eccezione di Barletta e Lecce. Tuttavia, anche quest'ultima dichiara di perseguire l'obiettivo della «promozione delle reti di cooperazione interne ed esterne e dei cluster produttivi» [p. 174]. Anche Foggia, unica area a non lamentare problematicità a livello di sistema economico-produttivo,⁵ nel suo obiettivo di indirizzo «produzione e servizi» esprime la necessità di fare sistema, mentre Brindisi, coerentemente con le debolezze espresse, si propone di «favorire i sistemi locali» [p. 9], così come Gravina e Monti Dauni puntano alla creazione di nuove filiere, al potenziamento e all'integrazione di quelle già esistenti.

A livello ambientale nessuna delle aree vaste manca di evidenziare il persistere di situazioni di degrado del territorio in generale (erosione, inadeguata gestione dei rifiuti, scarso ricorso alle energie rinnovabili, abbandono delle economie agricole) e dei centri urbani in particolare, per rimediare alle quali viene espressa l'intenzione di tutelare e valorizzare le risorse naturali e paesaggistiche (la cui presenza tra l'altro è evidenziata in ogni matrice SWOT come punto di forza) attraverso un uso sostenibile delle stesse.

Sul piano dell'accessibilità, sebbene il tema venga ripreso nei piani urbani di mobilità stilati in parallelo ai piani strategici, tutte le aree, con l'esclusione di Barletta pongono in evidenza l'inadeguatezza dei trasporti pubblici e la carenza delle infrastrutture. In particolare Lecce, Brindisi e Bari sottolineano la scarsa intermodalità tra i diversi sistemi di trasporto. Lecce mira al «rafforzamento dell'intermodalità e dei collegamenti con l'esterno» e al «potenziamento dei servizi di trasporto collettivo e razionalizzazione dei flussi interni e valorizzazione della mobilità sostenibile» [p. 173]. Brindisi, con l'obiettivo di «potenziare la funzione di punto di snodo e collegamento» [p. 8], auspica un raccordo del sistema delle infrastrutture di trasporto a scala sia regionale che locale. Anche Bari, puntando a «incrementare l'uso del trasporto collettivo su ferro e gomma» e a «potenziare l'accessibilità di MTB dall'esterno e verso l'esterno» [p. 18], mira alla creazione di un sistema multimodale

⁴ Unica eccezione è rappresentata da Capitanata 2020 (capofila Foggia) che ha introdotto lo schema SWOT solo a seguito dei rilievi mossi dal Nucleo di valutazione regionale.

⁵ L'area ritiene il sistema economico produttivo un punto di forza, considerati l'andamento del tasso di crescita, superiore al valore medio regionale, e la capacità innovativa dimostrata dai settori agricolo, agroalimentare e commerciale.

dei trasporti. Le restanti aree, compresa Barletta, nei loro obiettivi auspicano un miglioramento della mobilità e dell'accessibilità.

Meriterebbe un'attenta riflessione, la modalità di coordinamento tra la redazione dei due piani, quello strategico e quello della mobilità, dato che in più di qualche caso si è avuta l'impressione che non si sia vincolata la progettazione dei servizi e delle infrastrutture di trasporto alle esigenze di sviluppo territoriale emerse al termine del sottoprocesso di compilazione del piano strategico. L'approfondimento richiederebbe un'indagine, che in questa sede non è stato possibile realizzare, riguardante i processi di elaborazione dei piani di ogni area vasta.

Per quanto riguarda il turismo, tutte le aree vaste, con l'eccezione di Barletta, hanno messo in evidenza problemi e prospettive del settore e tutte, ad eccezione di Gravina, si prefiggono un potenziamento del settore nell'economia locale. Quasi sempre è sottolineata la mancanza di azioni sistemiche che Lecce e Brindisi intendono realizzare rispettivamente attraverso «la gestione integrata dell'offerta e della promozione turistica» [p. 175] e lo sviluppo di sistemi locali turistici. Lecce, Gravina, Monopoli, Monti Dauni descrivono l'inadeguatezza qualitativa e quantitativa dell'offerta ricettiva, ritenuta soddisfacente solo dall'area di Casarano e, limitatamente alle fasce costiere, dalle aree brindisina e barese.

Tab. 3 - Gli obiettivi espressi dalle aree vaste

Sintesi degli obiettivi
Barletta: «Pilastro economico: rilanciare la competitività dell'economia locale, sia puntando sulle nuove attività dell'alimentazione, della moda, del turismo culturale, dello spettacolo, dei contesti rurali, sia sostenendo le strategie per le attività in declino (tessile-abbigliamento-calzature) o necessarie di valorizzazione (pietra), in linea con la strategia di Lisbona» [p. 17]; «Pilastro sociale: promuovere l'inclusione sociale, attraverso la società del benessere, la qualificazione del lavoro, la qualità della vita sociale, l'economia sociale, in linea con l'Agenda Sociale Europea» [p. 17]; « Pilastro ambientale e territoriale: promuovere la rete ecologica del territorio, compresa la mobilità, e le sue integrazioni di frontiera [...], in linea con la strategia di Goteborg» [p. 17]; «Pilastro istituzionale: promuovere i processi di government/governance, legati ai programmi europei della società dell'informazione, e i processi di governance legati al libro bianco sulla nuova governance europea» [p. 18].
Foggia (obiettivi di indirizzo) [p. 53]: «Reti e mobilità»; «Produzione e servizi»; «Ambiente e spazio rurale»; «Città e solidarietà»; «Governance e processi».
Casarano (obiettivi generali): «Competitività e innovazione: migliorare la competitività dei sistemi produttivi locali tra vecchie e nuove economie» [p. 51]; «Qualità Territoriale: migliorare la competitività e l'attrattività dei sistemi urbani e dei territori extraurbani, in chiave turistica, del territorio» [p. 51]; «Società dell'Informazione, Economia della Conoscenza: far evolvere le diverse componenti locali verso un ecosistema digitale in grado di determinare la crescita e la qualificazione del territorio nel nuovo contesto di globalizzazione» [p. 52].
Brindisi (obiettivi prioritari): «Potenziare la funzione di punto di snodo e collegamento tra il grande Salento (Taranto, Lecce e Brindisi) ed il sistema lineare delle città adriatiche [...], al fine di favorire l'integrazione con le altre aree, centrali, semicentrali e periferiche» [p. 8]; «Stimolare i processi economici [...] favorendo i sistemi locali (produttivi, turistici, culturali, di ricerca e formazione) nelle azioni volte a cogliere l'opzione oggettiva di espansione offerta dalla posizione strategica del territorio dell'Area Vasta» [p. 9]; «Rispettare le identità e le specificità dei sottoinsiemi territoriali quali valori portanti di modalità di sviluppo differenti ma che si riconoscono quali parti di un'unica matrice strategica d'integrazione e traggano la forza da un programma comune» [p. 9]; «Migliorare la qualità della vita» [p. 11].
Bari (obiettivi generali) [p. 18]: «Incrementare l'uso del trasporto collettivo su ferro e su gomma»; «Riqualificare e riconnettere le aree urbane marginali»; «Potenziare e connettere le infrastrutture verdi e storiche»; «Promuovere processi di riqualificazione della costa come fronte sull' Adriatico»; «Valorizzare la città storica e i centri urbani»; «Valorizzare il paesaggio rurale e il mercato agricolo/agroindustriale»; «Pianificare l'uso e il riuso delle risorse idriche»; «Incrementare offerta e domanda di tecnologie e servizi energetici innovativi»; «Migliorare la gestione del ciclo dei rifiuti»; «Potenziare l'accessibilità di MTB dall'esterno e verso l'esterno»; «Progettare aree produttive di qualità integrate e sicure»; «Consolidare e innovare la tradizione commerciale e artigianale»; «Stimolare il settore di ricerca e l'innovazione»; «Favorire i processi di integrazione e di accesso alla cittadinanza per gli immigrati»; «Qualificare il sistema di welfare metropolitano a garanzia delle categorie vulnerabili»; «Connettere domanda e offerta di lavoro»; «Integrare e accrescere il patrimonio culturale esistente»; «Favorire il posizionamento competitivo sui mercati internazionali, con particolare riferimento al settore turistico»; «Consolidare le identità metropolitane e proiettarle su scala internazionale»; «Sviluppare un modello di governance metropolitano in grado di promuovere lo sviluppo, l'integrazione e la partecipazione (e-P.A.)»; «Garantire un funzionamento efficiente ed integrato di MTB».

Segue tab. 3 (Gli obiettivi espressi dalle aree vaste)

Sintesi degli obiettivi

Lecce (obiettivi di piano): «Miglioramento della dotazione infrastrutturale nei centri urbani» [p. 173]; «Razionale utilizzazione e protezione delle risorse naturali e paesaggistiche delle aree rurali e costiere ed eventuale recupero di aree degradate» [p. 173]; «Riduzione dei consumi energetici e dell'inquinamento tramite lo sviluppo delle fonti rinnovabili» [p. 173]; «Potenziamento dei servizi di trasporto collettivo e razionalizzazione dei flussi interni e valorizzazione della mobilità sostenibile» [p. 173]; «Rafforzamento dell'intermodalità e dei collegamenti con l'esterno» [p. 173]; «Promozione e rafforzamento delle reti di cooperazione interne ed esterne e dei cluster produttivi» [p. 174]; «Miglioramento, tutela e promozione della qualità dei prodotti locali e dei servizi» [p. 174]; «Qualificazione e promozione degli insediamenti produttivi per l'attrazione di nuove imprese» [p. 174]; «Incremento degli scambi di know-how tra il mondo imprenditoriale e quello della ricerca» [p. 174]; «Diffusione dell'utilizzo delle nuove tecnologie per l'accessibilità, la fruizione, la gestione e la protezione del patrimonio territoriale» [p. 174]; «Tutela attiva del patrimonio culturale, artistico e ambientale» [p. 175]; «Fruizione diffusa e destagionalizzata del patrimonio» [p. 175]; «Gestione integrata dell'offerta e della promozione turistica» [p. 175]; «Contrasto di tutti i fenomeni di esclusione sociale e potenziamento dei servizi sociali» [p. 175]; «Integrazione sociale di donne, giovani ed immigrati attraverso un migliore accesso alle opportunità lavorative» [p. 175].

Gravina (obiettivi strategici): «Accrescere il senso di appartenenza alla comunità murgiana, rafforzare la cooperazione intercomunale» [p. 51]; «Migliorare con decisione e coerenza l'abitabilità della Città Murgiana» [p. 54]; «Aprirsi al mondo migliorando l'accessibilità interna ed esterna» [p. 57]; «Garantire la tutela, la cura e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico, naturalistico, archeologico e architettonico» [p. 58]; «Promuovere lo sviluppo qualificato di vecchie e nuove filiere produttive nel rispetto dell'ambiente» [p. 69].

Monti Dauni (assi e obiettivi strategici): «Infrastrutture di base»: « [...] aumentare il grado di infrastrutturazione di base del territorio attraverso interventi che comprendono, in particolare, le reti viarie, telematiche, elettriche, idriche ed energetiche» [p. 11]; «Ambiente e sviluppo»: « [...] favorire strategie di tutela e promozione del capitale naturale in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio» [p. 13]; «Sviluppo del turismo»: « [...] valorizzazione turistica e potenziamento del ruolo del turismo nell'economia locale come generatore di opportunità imprenditoriali ed occupazionali [...]» [p. 15]; «Qualità della vita»: « [...] promozione e sostegno di politiche di inclusione sociale per le persone e le famiglie che si trovano in condizioni di forte svantaggio economico e sociale, nonché di difficoltà nell'accesso ai servizi, [...] prevenzione del rischio di esclusione sociale [...]» [p. 17]; «Sistemi produttivi»: «promuovere l'innovazione, fare "massa critica" per competere sui mercati globali [...], favorire la promozione e la commercializzazione dei prodotti del territorio, promuovere l'integrazione di filiera, rafforzando il ruolo della "qualità" del territorio [...] come fattore competitivo» [p. 19];

«Assistenza tecnica»: «diventa fondamentale orientarsi a fini concreti e pratici per produrre beni collettivi e, nel contempo, sviluppare indicatori coerenti con gli obiettivi pre-fissati e standard condivisi per valutare la bontà dei processi.» [p. 21].

Monopoli (obiettivi generali): «Ambiente e territorio: avvio di un percorso di "valorizzazione ambientale" che orienti verso la sostenibilità lo sviluppo economico e territoriale [...] ». Tale obiettivo mira, pertanto, anche allo «sviluppo di un sistema integrato di infrastrutture al servizio della mobilità interna e del sistema economico territoriale.» [p. 3]; «Economia: promozione di una rinnovata "missione" economica e produttiva centrata sul potenziamento del settore turistico a cui collegare le eccellenze della tradizione agroalimentare, sul sostegno al sistema delle imprese con particolare riferimento a quelle del settore della moda e della meccanica, sull'innovazione, sul rafforzamento e la qualificazione delle risorse umane per promuovere lo sviluppo, l'internazionalizzazione, l'inclusione sociale e le pari opportunità» [p. 3]; «Identità dell'Area, servizi e welfare: costruzione di una nuova identità d'Area e di una immagine unitaria del territorio attraverso la promozione della cooperazione istituzionale per rafforzare l'efficacia dei processi di sviluppo del territorio. Ripensare i servizi alla persona - verso un welfare diffuso» [p. 3].

Fonte: Piani strategici della Aree vaste, 2009, nostra elaborazione.

A livello sociale, Casarano, Lecce, Bari, Monopoli, Foggia, seguendo l'impostazione del Documento regionale, evidenziano il problema della disoccupazione giovanile e femminile e del lavoro irregolare e Casarano, Brindisi, Gravina, Foggia rilevano anche insufficienti livelli della qualità della vita. Casarano, Bari, Monti Dauni, Monopoli e Lecce propongono problematicità non enfatizzate nella matrice SWOT del DSR, come la senilizzazione della popolazione o la mancanza di un sistema integrato di offerta dei servizi sociali. Mentre il DSR e i piani di Casarano e di Brindisi rilevano tra i punti di forza l'abbondanza di capitale umano a elevata scolarizzazione, in altre aree non vengono rilevati punti di forza (Monti Dauni e Barletta) ma solo criticità (mancanza di capitale umano e livello di istruzione e qualificazione insoddisfacente) e in altre ancora si riconosce una soddisfacente disponibilità di capitale umano ma se ne discute il livello di formazione professionale, soprattutto

d'eccellenza (Gravina, Lecce). L'integrazione sociale di donne, giovani e immigrati, il miglioramento della connessione tra domanda e offerta di lavoro e il potenziamento dei servizi sociali sono obiettivi prioritari per Foggia («città e solidarietà» [p. 57]), Gravina («migliorare con decisione e coerenza l'abitabilità della Città Murgiana» [p. 54] anche colmando le carenze nell'offerta dei servizi sociali), Casarano («qualità territoriale» [p. 51] per lo sviluppo di un sistema integrato di welfare), Lecce e Bari, ma sono affrontati, coerentemente con le fragilità riscontrate nelle rispettive diagnosi territoriali, anche da Brindisi, Monti Dauni, Monopoli e Barletta.

Nel complesso, alla scala di area vasta, l'analisi degli obiettivi sembra confermare la priorità assegnata dal DSR al deciso perseguimento di maggiori livelli di competitività, seppure contemperandoli con quello di sostenibilità ambientale e sociale della conseguente, auspicata crescita economica.

6. La vision delle aree vaste e lo sviluppo locale

L'orizzonte temporale di riferimento delle *vision* non sempre è esplicitato o desumibile dalla documentazione pubblicata sui siti internet. Le strutture di questi ultimi sono tanto diverse tra loro da rendere difficoltose la leggibilità e la comparabilità dei contenuti, anche di quelli imposti dalle "Linee guida regionali", che, distribuiti tra pagine e *file* dalla denominazione piuttosto varia, non risultano sempre di facile individuazione. Spesso, inoltre, non è possibile risalire alla data di elaborazione o di eventuale aggiornamento dei documenti, perdendo informazioni importanti sull'andamento del processo di pianificazione. Dalla lettura delle *vision* proposte nei nove piani strategici consultati, si evince chiaramente che tutte sono strettamente allineate alle "prescrizioni" del DSR e che tutte le aree hanno trovato più agile e utile elaborare obiettivi generali e specifici piuttosto che effettive immagini del futuro territoriale, perdendo quantomeno originalità.

Il Nucleo di valutazione regionale ha espresso apprezzamento, o non ha effettuato rilievi, per le *vision* dei piani presentati dalle aree vaste salentine (Brindisi, Lecce, Casarano), dai Monti Dauni e dalla Valle d'Itria (Monopoli), ritenendole chiare e coerenti con il resto del piano [NVVIP, 2008-'09], ma, rispetto al nostro punto di vista, i loro contenuti suscitano perplessità di un certo rilievo (tab. 4).

- Nel caso di Brindisi, dove si intende «organizzare e facilitare le connessioni tra le città intese come nodi di una rete, in modo che ciascuna possa posizionarsi entro uno scenario più ampio rispetto ad una visione singola, al fine di accelerare i processi di sviluppo, assicurando una crescita omogenea dell'intera Area» [p. 6], si allude a una rete sovra-locale, della quale rimangono oscure le qualità e la partecipazione alla quale, comunque, dovrebbe essere uno strumento e non un obiettivo dello sviluppo.
- Nel caso di Lecce è molto enfatizzato, e a ragione, il processo di costruzione della *vision*. Mentre all'inizio della progettazione esso coincideva con un obiettivo di competitività per raggiungere il quale «le città [...] devono "essere europee" [p. 168], sostenendo e promuovendo la propria identità», al termine della stesura del piano si arricchiva di contenuti sintetizzati nei concetti di accessibilità, innovazione, valorizzazione, coesione... Termini tutti riconducibili a strumenti più che a obiettivi scaturiti dalla *vision*. Solo il riferimento alla sostenibilità, in concreto, contribuisce a una sia pur nebulosa descrizione delle condizioni e qualità territoriali a cui si aspira. Il perno fondamentale del cambiamento, viene precisato, è la crescita che, unitamente all'obiettivo della competitività [p. 169], chiarisce quale sia il paradigma di riferimento.
- Anche nel caso dei Monti Dauni, la *vision* si sostanzia in una ricerca di competitività stemperata soltanto dagli obiettivi di sostenibilità che qualificano i futuri territoriali in termini di perequazione della ricchezza (nel senso di risorse anche ambientali) nel tempo (rispetto dei diritti delle generazioni future) e nello spazio (riduzione delle condizioni di marginalità interne all'area e dell'area rispetto al contesto).

Tab. 4 – Le vision delle aree vaste e le osservazioni del Nucleo di valutazione della Regione Puglia

Sintesi delle vision e delle osservazioni NVVIP
<p>Barletta: «è fondata [...] su] sette vision e altrettanti luoghi-tema [...] che interpretano i temi e le occasioni per lo sviluppo» [p. 12]. In sostanza sono i temi che guideranno gli interventi: ruralità, tipicità, cultura, mare, moda, spettacolo, governo. Osservazioni NVVIP: «è enucleata [...] non consentendo un'esautiva raffigurazione dello scenario strategico futuro» [p. 3].</p>
<p>Foggia: «capacità di attingere alla sua varietà di risorse, di definire processi di crescita qualitativi, di aumentare [sic] la propria competitività e attrattività, di migliorare le sue condizioni sociali ed economiche, di diventare luogo della molteplicità culturale e funzionale» [p. 1]. La capacità di competere deve poggiare su società, economia, ambiente, e sui rapporti con il globale. Osservazioni NVVIP: Vision scollegata dall'analisi di contesto. «Manca [...] una visione del futuro» [p. 5]</p>
<p>Casarano: «Un territorio di qualità, in grado di valorizzare gli aspetti vocazionali, di competitività, di un uso equilibrato di risorse, di convivenza civile e d'accoglienza, in un quadro di sicurezza e di sostenibilità ambientale. E' la visione generale che sottende la costruzione del Piano Strategico Salento 2020, che punta a valorizzare i punti di forza del territorio salentino, esaltando una organizzazione sistemica degli stessi, e a intervenire risolutamente su quei nodi che finora hanno impedito un pieno sviluppo e un pieno dispiegamento delle potenzialità e delle ricchezze territoriali» [“vision”, www.salento2020.it]. Osservazioni NVVIP: Nessuna osservazione</p>
<p>Brindisi: «Organizzare e facilitare le connessioni tra le città intese come nodi di una rete , in modo che ciascuna possa posizionarsi entro uno scenario più ampio rispetto ad una visione singola, al fine di accelerare i processi di sviluppo, assicurando una crescita omogenea dell'intera Area» [p. 6]. Consolidamento identitario, rafforzamento della connettività sociale (solidarietà e partecipazione, in primis), salvaguardia ambientale e competitività guidano la progettazione. Osservazioni NVVIP: «L'idea forza del Piano Strategico è chiaramente identificabile in tutta la documentazione» [p. 1]</p>
<p>Bari: «[...] potenziare il sistema di risorse e fermare il degrado strisciante; rilanciare, rafforzare e proteggere il capitale umano e sociale; potenziare [...] il sistema educativo [...]; mirare a un sistema di mobilità sostenibile [...]». Sono elencate le strutture territoriali su cui intervenire (water-front, lame, i cuori storici delle città, le periferie) e i principali contesti con cui interagire. Si punta alla sostenibilità ambientale e a una competitività fondata sulle specificità identitarie [p. 7]. Osservazioni NVVIP: Le osservazioni riguardano solo la qualità (giudicata non sempre soddisfacente) del collegamento tra la vision e gli obiettivi [p. 1]</p>
<p>Lecce: «Un ponte verso lo sviluppo economico sociale e culturale» sintetizza il contenuto della vision. La metafora fa riferimento alle politiche per lo sviluppo territoriale e, contemporaneamente, al ruolo che la regione può svolgere in virtù della particolare configurazione geografica. I vantaggi di posizione sono visti strettamente funzionali agli obiettivi di sviluppo [p. 166]. Osservazioni NVVIP: «L'idea forza del piano è inoltre identificabile in tutta la documentazione. La vision appare coerente con l'analisi di contesto» [p. 2]</p>
<p>Gravina: sono proposti due scenari, di cui uno particolarmente gradito e raggiungibile attraverso la realizzazione del Piano. Il superamento delle logiche “municipali” e l'adozione di una strategia di rete possono condurre a «uno sviluppo qualificato e diversificato» (industria, turismo, rigenerazione urbana, tutela del paesaggio) [p. 47]. Osservazioni NVVIP: Il Nucleo definisce i due scenari «percorsi strategici» [p. 1], mentre, a nostro avviso, vi si ravvisa il tentativo di tratteggiare effettivamente possibili futuri scenari. Il Nucleo richiede maggiori connessioni tra vision, analisi di contesto e obiettivi [p. 3]</p>
<p>Monti Dauni: «consentire la [...] fuoriuscita dalla posizione di marginalità in cui essa si trova» [...]. La strategia di sviluppo dell'Area Vasta dei Monti Dauni punta sull'integrazione delle seguenti sei componenti fondamentali: competitività come capacità del sistema di crescere dal punto di vista quantitativo ed economico; sostenibilità come riequilibrio sociale e ambientale del sistema; interrelazione delle componenti economica, ambientale e sociale; integrazione con le aree limitrofe; sistematicità come capacità di ricondurre ad unitarietà la poliedrica differenziazione interna dell'area; accessibilità come capacità di connettere il territorio e i cittadini con le reti più ampie» [pp. 7-10]. Osservazioni NVVIP: «La proposta di piano [...] è] formulata in modo chiaro [...]». Emergono convergenza e coerenza tra [...] l'analisi di contesto [...], la vision [...] e i principi guida» [p. 1]</p>
<p>Monopoli: «La visione al futuro è prevalentemente orientata verso un processo di riqualificazione delle grandi occasioni ambientali, dei servizi esistenti e dell'unicità delle trame storiche, naturali che definiscono i contorni e la riconoscibilità degli assetti della Valle d'Itria». La capacità di preservare le proprie «identità e tradizione» è considerata un pregio [p. 2]. Sostenibilità, turismo, eccellenze agroalimentari, sostegno ai sistemi produttivi (moda e meccanica), internazionalizzazione, cooperazione interistituzionale, inclusione sociale sono al centro dell'attenzione. Uno degli obiettivi generali è «costruzione di una nuova identità d'area» [p. 3]. Osservazioni NVVIP: «La vision appare coerente rispetto all'analisi di contesto» [p. 1]</p>

Fonte: Piani strategici della Aree vaste, 2009 e NVVIP, 2008-'09, nostra elaborazione.

- Nel caso di Monopoli, la capacità di preservare le proprie «identità e tradizione» è considerata un pregio [p. 2], in aperta contraddizione con uno degli obiettivi generali

espressi nelle pagine successive e che consiste nella «costruzione di una nuova identità d'area» [p. 3].

- Nel piano di Casarano, si trovano brevi ma significativi riferimenti alle aspettative territoriali: realizzare «un territorio di qualità, in grado di valorizzare gli aspetti vocazionali, di competitività, di un uso equilibrato di risorse, di convivenza civile e d'accoglienza, in un quadro di sicurezza e di sostenibilità ambientale». Tuttavia lo scenario rimane appena abbozzato, mentre, coordinando la *vision* con gli obiettivi, si evince chiaramente la centralità attribuita all'obiettivo della competitività.

Contenuti non troppo differenti si trovano nei documenti delle aree vaste di Gravina, la quale propone due scenari alternativi, di cui uno, il prioritario, caratterizzato da «uno sviluppo qualificato e diversificato» che esalta le vocazioni locali [p. 4], e dei Monti Dauni, che, come detto, intendono combattere «la posizione di marginalità» [p. 7].

Tutto sommato, Casarano, Gravina e Monti Dauni sembrano esprimere con un minimo di coerenza l'assetto territoriale a cui si mira. In effetti, come si è detto, le *vision* contengono, spesso, un orientamento strategico e raramente una rappresentazione del futuro desiderabile per il territorio: è accaduto anche a Barletta e Bari. In quest'ultimo caso, la costruzione della *vision* è molto articolata e fa riferimento, tra l'altro, a un documento, definito «preliminare», lungo e suggestivo, probabilmente frutto del solo punto di vista dell'autorevole curatore, strettamente tecnico, che ne costituisce la premessa. Il risultato confluito nel piano è un insieme di obiettivi e non una rappresentazione delle aspettative territoriali, sebbene se ne lascino intuire alcuni tratti. Insomma, per tutte le aree vaste, come per il DSR, la competitività risulta essere l'asse portante delle visioni relative al futuro della Puglia, come era ovvio attendersi dopo i risultati emersi dalla lettura delle diagnosi territoriali (paragrafo precedente).

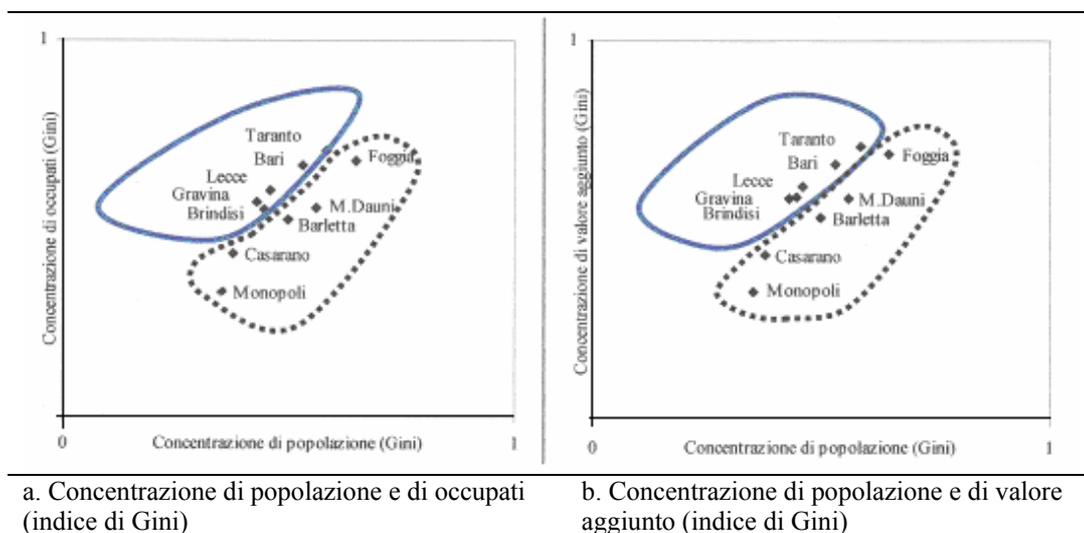


Fig. 5 – Indice di concentrazione (Gini) di popolazione, occupati e valore aggiunto, in ognuna delle aree vaste pugliesi (2007).

L'indice di Gini [Girone e Salvemini, 1986, p. 213] è stato applicato alla distribuzione di valore aggiunto e di occupati nei comuni di ognuna delle aree vaste. Le due linee continue raggruppano le aree all'interno delle quali sono presenti comuni che concentrano più occupati e valore aggiunto che popolazione dell'area. Si tratta di territori che denotano squilibri interni, sintetizzati da opportunità di lavoro e di produzione di ricchezza più sperequate rispetto a quanto accade all'interno delle altre aree vaste (delimitate da linea tratteggiata).

Fonte: ISTAT, 2009; Osservatorio Regionale Banche-Imprese e Altri, 2008; nostra elaborazione.

La sostenibilità ambientale e sociale, pure oggetto d'attenzione in tutti i piani, è un elemento accessorio che vincola, e così ridimensiona, gli obiettivi di crescita. Tuttavia, essa risulta condizione essenziale dello "sviluppo" (cioè del miglioramento della competitività)

non solo per le sue intrinseche qualità, ma anche perché i suoi effetti sugli equilibri sociali e ambientali possono rendere duratura la crescita: il deterioramento del patrimonio relazionale ed ecologico ridurrebbe la competitività e danneggerebbe l'economia.

A fronte di una grande attenzione per i conflitti generazionali sui temi ambientali, si riscontra una debole considerazione dei rischi di conflitto nello spazio, a differenti scale geografiche. Sembra sia stata attribuita una rilevanza minima agli squilibri interni alle aree vaste, sebbene vi siano evidenti segnali di forti sperequazioni tra comune e comune, come sembra potersi dedurre dalla figura 5, nella quale sono evidenziate le differenti concentrazioni di popolazione e occupati e di popolazione e valore aggiunto all'interno di ogni area vasta. I cinque casi che presentano i maggiori scostamenti dalla distribuzione attesa si riferiscono alle aree vaste che fanno registrare i redditi pro capite più elevati della Puglia. Come dire: adottando le scale d'osservazione adeguate è possibile rilevare le disparità territoriali connesse alle differenti capacità/opportunità di produrre ricchezza. La questione non sembra, però, aver appassionato più di tanto i progettisti: a parte Lecce che vi fa esplicito riferimento, se ne trova traccia debole nelle *vision* e negli obiettivi di tutte le aree a proposito di marginalità sociale e di *welfare*.

7. Per non concludere

Uno dei vantaggi della pianificazione strategica è quello di sollevare almeno in parte il progettista dalla responsabilità delle scelte effettuate: il coinvolgimento della popolazione in generale e degli *stakeholders* in particolare dovrebbero garantire la costruzione di un piano largamente condivisibile e, una volta implementato, effettivamente condiviso. Tuttavia risulta difficile determinare quanto i meccanismi di partecipazione messi in campo dalle aree vaste abbiano funzionato, vista la difficoltà che si è incontrata nell'esaminare i relativi documenti e nel ricostruire l'iter procedurale. Netta è la sensazione che la preoccupazione più grande sia stata, comprensibilmente, quella di mantenere alta la coerenza con la *vision* e gli obiettivi regionali espressi nel DSR, per non compromettere l'opportunità di accedere ai finanziamenti.

A conclusioni analoghe si giunge considerando il potenziale conflittuale insito nel confronto dei progetti di ogni area vasta con quelli di tutte le altre, con quelli di altre regioni europee e con la progettazione comunitaria: le condizionalità UE e le direttive espresse dalle politiche nazionali dovrebbero stemperare (anche se non annullare) il rischio di incompatibilità. Certo il prezzo da pagare è alto: i territori possono incidere solo con limitata autonomia sulla costruzione del proprio futuro, compromettendo i principi basilari di funzionamento delle politiche di sviluppo "dal basso".

Per quanto riguarda i conflitti di scala internazionale, come si è già avuto modo di notare nel DSR, prevalgono logiche sviluppatrici che predicano la competizione di mercato come unico strumento di confronto. L'ansia da performance economica riduce le strategie a un disperato tentativo di attribuire al territorio un qualche ruolo nell'economia mondiale, facendo del locale una variabile dipendente dal globale. Si tratta di un atteggiamento che, se da una parte può apparire come prudente sottovalutazione delle proprie capacità di incidere sulle traiettorie e sulle strategie di sviluppo, dall'altra potrebbe celare una deterministica rassegnazione nell'accettare regole e obiettivi eterodeterminati.

Gli sporadici riferimenti ad altre scale (il Mediterraneo, in particolare) riflettono stereotipate ambizioni di affermare altrove le logiche sviluppatrici domestiche. L'atteggiamento si configura, in maniera presumibilmente inconsapevole, come uno strumento selettivo che protegge le specificità locali da contaminazioni dagli esiti imprevedibili, consentendo e incoraggiando relazioni anche intense solo con comunità culturalmente "vicine". In definitiva, si rafforzano gli scambi con territori "omologhi" di cui si teme la competizione e si rinuncia al confronto con territori "altri" che potrebbero rappresentare più dei complementi che dei concorrenti.

L'effetto di una chiusura verso progettazioni del proprio futuro completamente alternative, riduce le opportunità di dialogo, accresce il potenziale conflittuale e non è detto che contribuisca a consolidare le specificità identitarie. Infatti, queste ultime risultano ugualmente minacciate anche dagli ordinari tentativi di collocare il territorio al centro di una trama di relazioni più densa (si legga: tentativi di vincere la competizione), accrescendo le occasioni e il numero dei contatti. Per fronteggiare il rischio, le aree vaste si ripromettono di agire per il consolidamento identitario, filtro capace di selezionare e metabolizzare gli input esterni, trasformandoli in energia utile per stabilizzare l'organizzazione (quindi della capacità di raggiungere gli obiettivi) del sistema territoriale. Tuttavia, la superficialità con cui la questione identitaria sembra essere trattata, non lascia presagire niente di buono.

Dopo l'importante sforzo di progettazione compiuto dai territori, la regione ha deciso di finanziare, per il momento, solo un primo stralcio delle proposte formulate [Deliberazione del 27/5/2009], imponendo un criterio di selezione dei progetti per ambito tematico che ridimensiona l'effettività delle priorità individuate dalle aree vaste attraverso il processo partecipativo. Nel caso dell'Asse IV del PO FESR, la Regione ha invitato le aree vaste a svolgere una «programmazione coordinata» al fine di selezionare progetti effettivamente *cantierabili*, tenendo conto delle opportunità di finanziamento derivanti anche da altre fonti (POIN, PAIN, Poli museali, altre linee d'intervento dell'UE) e privilegiando gli interventi che consentiranno di realizzare la spesa entro il 2010 (Regione Puglia, 2009a). L'idea di prendere in considerazione simultaneamente diverse scale di progettazione è ottima, ma sembra dettata più dall'ansia di spendere (ciò che non verrà speso dovrà essere restituito, aprendo voragini nel bilancio regionale) che da quella di valorizzare il lavoro svolto dalle aree vaste. D'altra parte, se la valutazione dei piani strategici da parte del Nucleo regionale è ancora ferma al secondo sottoprocesso, se il parco progetti di ogni area non è stato vagliato e condiviso anche a livello regionale, se quindi non si ha ancora chiaro quale sarà la portata e la qualità della progettazione complessiva che avrà come orizzonte temporale il 2013, come si faranno a selezionare progetti strategici già per il 2010?

Nonostante per molti aspetti le scelte di metodo che abbiamo esaminato, spesso condizionate da vicende congiunturali, possano apparire come un duro colpo alle politiche di "sviluppo dal basso", è doveroso sottolineare come le osservazioni fin qui mosse alla preziosa esperienza di pianificazione strategica avviata in Puglia poggino su una disamina parziale dei documenti prodotti. Sarà necessario approfondire ed analizzare nel dettaglio le modalità di costruzione dei parchi progetti e della tempestività e degli effetti della loro realizzazione: pertanto, solo al termine del periodo di programmazione, si potranno esprimere significative valutazioni dell'efficacia del processo.

Bibliografia

- Area vasta brindisina, *Piano strategico*, <http://www.areavastabrindisina.it>, visite del 27 luglio e del 4 agosto 2009.
- Area vasta Capitanata 2020, *Piano strategico. La sfida di Capitanata*, <http://www.capitanata2020.eu/>, visita del 29 luglio 2009.
- Area vasta Capitanata 2020, *Piano strategico. Riflessioni alle osservazioni sulla proposta di Piano Strategico «Area Vasta Capitanata 2020» Marzo 2009 Atto NVVIP n. 215 del 16 marzo 2009*, <http://www.capitanata2020.eu/>, visite del 29 luglio e del 4 agosto 2009.
- Area vasta Città Murgiana, *Piano strategico. La visione del futuro, dicembre 2008*, <http://www.lacittamurgiana.it>, visite del 29 luglio e del 3 agosto 2009.
- Area Vasta dei Monti Dauni, *Relazione generale descrittiva del piano strategico*, <http://www.areavasta.montidauni.it>, visite del 27 luglio e del 4 agosto 2009.
- Area vasta Lecce, *Piano strategico*, <http://www.areavastalecce.it>, visite del 29 luglio e del 4 agosto 2009.

- Area vasta Metropoli Terra di Bari, *Piano strategico. Documenti preliminari / Documenti definitivi* <http://www.ba2015.org>, visite del 28 luglio e del 3 agosto 2009.
- Area vasta Nord Barese Ofantino, *Vision 2020. Piano strategico e PUM. Metaplan*, <http://www.vision2020.bt.it/index.php>, visite del 28 luglio e del 3 agosto 2009.
- Area vasta sud Salento, *Piano strategico. Vision*, <http://www.salento2020.it>, visite del 27 luglio e del 4 agosto 2009.
- Area vasta tarantina, *Piano strategico*, <http://areavasta.comune.taranto.it>, visite del 29 luglio/3 agosto 2009.
- Area Vasta Valle d'Itria, *Documento strategico. Relazione generale descrittiva, 30 settembre 2008*, <http://www.pianostrategicovalleditria.it/>, visite del 27 luglio e del 3 agosto 2009.
- Bebbington A., 1999, "Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty", *World Development*, vol. 27, n. 12, pp. 2021-2044.
- Bebbington A., 2003, "Global networks and local developments: agenda for development geography", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 94, n.3, pp.297-309.
- Benko G., 1995, "De la régulation de l'espace aux espaces de régulation", in Boyer R. e Saillard Y. (a cura di), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 293-303.
- Benko G., 2000, "Les théories du développement local", in Cabin P., *L'économie repensée*, Auxerre, Sciences Humaines, pp. 197-208.
- Brenner N., 1998, "Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of the spatial scales", *Environment and planning D: Society and space*, vol. 16, pp. 459-481.
- Brenner N., 1999, "Globalisation as riterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union", *Urban studies*, vol. 36, n. 3, pp. 431-451.
- Brenner N., 1999a, "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies", *Theory and society*, 28, pp. 39-78.
- Brenner N., 2001, "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", *Progress in human geography*, 25,4, pp. 591-614.
- Cersosimo D. e Wolleb G., 2006, *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Roma, Donzelli.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001, "Towards a theory of local development. A systemic perspective", in XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali - AISRe, Venezia 10-12 ottobre 2001, www.ipigetnet.na.cnr.it, pp.1-29.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001a, *Global space versus local space. A systemic perspective on local development*, Dipartimento Interateneo Territorio – Università di Torino, pp.1-31.
- Conti S. e Giaccaria P., 2001b, *Local development and competitiveness*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- De Giorgi R. e Luhmann N., 1993, *Teoria della società*, Milano, Franco Angeli, 5^a ed.
- De Haan L. e Zoomers A., 2003, "Development geography at the crossroad of livelihood and globalization", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 94, n. 3, pp. 350-362.
- Dematteis G. e Governa F., 2005, "Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SloT", in Dematteis G. e Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, Angeli, pp. 15-38.
- De Rubertis S., 2003, *Spazio Produzione Regolazione. Strategie post(?)fordiste nei sistemi locali di Tricase, Prato e Grenoble*, Milano, Angeli.
- De Rubertis S., 2008, *Sviluppo mediterraneo. Tra ideologia e progetto*, Bologna, Patron.
- De Rubertis S., 2008a, "Sviluppo locale e partecipazione: progetti nel Salento meridionale", *XXX Congresso Geografico Italiano*, Firenze, 10-12 settembre 2008.
- Escobar A., 1995, *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- Esteva G., 1992, "Sviluppo", in Sachs W. (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Torino, EGA Editore, 2004, tit.orig. The development dictionary, pp. 347-378.

- Fiori M., 2003, *Identità territoriale per lo sviluppo e l'imprenditorialità. Applicazioni geoeconomiche d'una metodologia quali-quantitativa*, Dip. Scienze Geogr. e Merceol., Università degli Studi di Bari, n.31, Bari, WIP-Edizioni Scientifiche.
- Giddens A., 1985, "Time space and regionalisation", in Gregory D. e Urry J. (a cura di), *Social relations and spacial structures*, Londra, Macmillan, pp. 265-295.
- Girone G. e Salvemini T., 1986, *Lezioni di statistica. Volume primo*, Bari, Cacucci.
- Governa F., 2008, "Teorie e pratiche di sviluppo locale. Riflessioni e prospettive a partire dall'esperienza italiana", in Dansero E., Giaccaria P., Governa F. (a cura di), *Lo sviluppo locale al nord e al sud. Un confronto internazionale*, Milano, Angeli, pp. 69-98.
- Harvey D., 1978, *Giustizia sociale e città*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli Editore, tit. orig. (1973), *Social Justice and the city*, London, E. Arnold Publishers Ltd.
- Harvey D., 1980, "Alcune controversie metodologiche in geografia", in Vagaggini V., *Spazio geografico e spazio sociale*, Milano, Franco Angeli, pp.19-78.
- ISTAT, 2009, *Banche dati. Demografia in cifre*, www.istat.it, visita del 22 settembre 2009.
- Kurtz H.E., 2003, "Scale frames and counter-scale frames: constructing the problem of environment injustice", *Political geography*, vol. 22, n. 8, pp. 887-916.
- Lee R., 1994, "Development", in Johnston J., Gregory D., Smith D.M. (a cura di), *The dictionary of Human Geography*, Oxford Blackwell, pp. 128-130.
- MacLeod G. 1999, "Place, politics and «scale dependence»: exploring the structuration of euro-regionalism", *European Urban and Regional Studies*, 6 (3), pp. 231-253.
- MacLeod G. and Goodwin M. (1999), "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation", *Political Geography*, n.18, pp. 697-730.
- Morin E., 1990, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF éditeur.
- NVVIP – Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, 2009, *Pianificazione Strategica di Area Vasta*, www.regione.puglia.it, visita del 5 novembre 2009.
- NVVIP – Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Puglia, 2008-'09, *Osservazioni sulle proposte di piano strategico (2° sottoprocesso)*, n. 207 del 2008, e nn. 204, 208, 209, 210, 214, 215, 219, 220 del 2009.
- Osservatorio Regionale Banche-Imprese di Economia e Finanza e Istituto Guglielmo Tagliacarne, 2008 *Occupazione e valore aggiunto delle province e dei comuni del Mezzogiorno (anni 2001-2007)*, dattiloscritto/file di dati.
- Paasi A., 2002, "Bounded spaces in the mobile world: deconstructing «regional identity»", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, 2, pp. 137-148.
- Paasi A., 2003, "Region and place: regional identity in question", *Progress in Human Geography*, 27, 4, pp. 475-485.
- Painter J., 1994. "Local", in Johnston R.J., Gregory D. e Smith D.M. (a cura di), *The dictionary of human geography*, 3a ed., Oxford, Blackwell, pp. 335-337.
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tmaney J. (2006), *Local and regional development*, Oxon, Routledge.
- Regione Puglia, 2009, *Area Politiche per la promozione del territorio, dei saperi e dei talenti. Prot. N. AOO_00499. Comunicazione ai soggetti capofila delle aree vaste*, Bari, 2 novembre 2009.
- Regione Puglia, 2009a, "Pianificazione strategica di Area Vasta. Adempimenti per la definizione del Programma Stralcio di Interventi di Area Vasta", *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* - n. 95 del 26-6-2009, pp. 12348-12352
- Regione Puglia, 2007, "Approvazione Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta", *Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* - n. 104 del 20-7-2007, pp. 12459-12517.
- Regione Puglia, 2006, *Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.

- Regione Puglia, anni vari, *Bollettino ufficiale della Regione Puglia*, nn. 114 e 149 del 2004, nn. 39, 41 e 46 del 2005, n. 92 del 2006.
- Rist G., 1996, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; edizione italiana: *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.
- Rizzi P. e Dallara A., 2005, "Gli approcci cooperativi alle politiche di sviluppo: dalla riforma dei fondi strutturali alla pianificazione strategica", in Cicciotti E. e Rizzi P., *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, Roma, Carocci, pp. 127-153.
- Smith N. e Dennis W., 1987, "The restructuring of geographic scale: coalescence and fragmentation of the Northern core region", *Economic Geography*, vol. 63, pp. 160-182.
- Swyngedouw E., 2000, "La transformation des échelles spatiales de régulation: vers une nouvelle articulation", in *Géographie, Économie, Société*, vol. 2, n. 2, pp. 211-244.
- Taylor P., 1994, "Developmentalism", in Johnston J., Gregory D., Smith D.M. (ed.), *The dictionary of Human Geography*, Oxford Blackwell, pp. 130-131.
- Tuan Yi-Fu, 1980, "Spazio e luogo, una prospettiva umanistica", in Vagaggini V., *Spazio geografico e spazio sociale*, Milano, Franco Angeli, pp. 92-129.
- Van Grunsven L. e Van Westen A., 2003, "Globalisation and locality in development geography: introduction to the dossier", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 94, n. 3, pp. 291-296.

3. Lo sviluppo come dipendenza: il caso dell'economia pugliese

Guglielmo Forges Davanzati e Antonella Ricciardelli *

1. Introduzione

La categoria dello sviluppo economico, a rigore, non è propriamente una categoria economica, includendo variabili di natura qualitativa (livello di scolarizzazione, speranza di vita) non registrabili nel prodotto interno lordo, che, nella teoria e nella politica economica, costituisce ancora il principale indicatore di crescita economica¹. In larga misura, ciò può essere spiegato con la constatazione – per la quale si rinvia a Binswanger [2009] – secondo la quale il capitalismo, per sua stessa natura e per garantirsi la sua riproduzione (con profitti aggregati positivi) ha necessariamente bisogno di garantirsi un tasso di crescita positivo di lungo periodo, a prescindere dalle fluttuazioni cicliche².

La tesi prevalente, di ispirazione neoclassico-liberista, può riassumersi come segue: *i*) la crescita economica è sviluppo economico, dal momento che l'aumento della produzione materiale tende ad associarsi a maggiore e migliore soddisfazione dei bisogni, in un'ottica nella quale – vigendo il cosiddetto principio della 'sovranità del consumatore' – sono le preferenze dei consumatori a orientare la scala e la composizione merceologica della produzione³; *ii*) un'economia di mercato deregolamentata tende spontaneamente a convergere verso livelli di crescita pari a quelli di economie con PIL procapite maggiori⁴. A

* Pur essendo questo saggio il frutto di una riflessione congiunta, Guglielmo Forges Davanzati ha scritto i paragrafi 1, 2, 3, 5 e Antonella Ricciardelli il paragrafo 4.

¹ Il fatto che il PIL sia il principale indicatore utilizzato, e che dunque l'attenzione degli economisti sia concentrata sulla crescita (più che sullo sviluppo), non significa che non esistano indirizzi di ricerca 'critici': fra questi, in particolare, merita di essere ricordato il contributo del premio Nobel Amartya Sen e la proposta di sostituire al PIL, che misura il valore finale dei beni e servizi prodotti da un'economia in un dato intervallo di tempo, l'ISU (indice di sviluppo umano), fatto proprio dalle Nazioni Unite. Si tratta di un indicatore che tiene conto di variabili qualitative, *in primis* il grado di scolarizzazione e la speranza di vita.

² Si tratta di una spiegazione del tutto plausibile, dal momento che non vi è nessuna ragione né strettamente economica né *lato sensu* etica per ritenere, sul piano normativo, che un'economia debba perseguire il massimo tasso di crescita. Una critica radicale a questa impostazione – tuttavia largamente prevalente – proviene dalla c.d. teoria della decrescita, per la quale il fermare la crescita non solo riduce i danni ambientali, ma – facendo venir meno il movente del profitto – accresce il benessere non materiale, migliorando le relazioni interpersonali.

³ Per una critica a questa tesi, sia consentito rinviare a Forges Davanzati [2006].

⁴ Intendendo, con questa espressione, il rispetto nel tempo delle seguenti condizioni: profitti (e rendite finanziarie) almeno non decrescenti e minimizzazione delle tensioni conflittuali da parte dei sindacati. L'analisi della convergenza è, di norma, effettuata con riferimento al reddito pro-capite, secondo la duplice modalità della sigma-convergenza (la varianza dei livelli di reddito pro-capite tende a ridursi nel tempo) e della beta-convergenza (le economie povere crescono più rapidamente di quelle ricche). Sul tema si rinvia a Sala-i-Martin [1996]. Avendo come riferimento i valori medi, questo approccio mette in secondo piano le dinamiche di convergenza/divergenza in relazione alla distribuzione del reddito interna ai singoli Paesi.

queste tesi si è da molto tempo contrapposto un orientamento critico, di ispirazione postkeynesiana e marxista [cfr. Marzano, 2006]. Sia qui sufficiente richiamare – almeno per il Novecento - il noto contributo di Wallerstein [1978 (1974)], stando al quale il “centro” del capitalismo, inizialmente collocato nell’Europa occidentale, si sviluppa mediante legami funzionali con la “periferia” (o “arena esterna”), attraverso la cessione di prodotti agricoli e materie prime industriali. In questa accezione, e stando anche a Meier e Badwin [1957], le aree centrali sono tali e tendono a rafforzare la propria posizione per ragioni eminentemente storiche^{5,6}.

Più di recente, Helpman e Krugman [2002] hanno efficacemente rilevato che i meccanismi spontanei del mercato – su scala internazionale – tendono a produrre spontaneamente la convergenza dei capitali verso le aree che in partenza sono quelle nelle quali è più agevole sfruttare le economie di scala e i c.d. effetti di *network*, ovvero, in ultima analisi, dove è maggiore la domanda⁷. A ciò occorre aggiungere il progressivo abbattimento delle barriere legali e la significativa riduzione dei costi di trasporto e di transazione associati al progetto di unificazione europea.

In quanto segue, e muovendosi lungo questa linea di ricerca, si mostrerà come, sul piano teorico ed empirico, lo sviluppo capitalistico, in regime liberista, tende spontaneamente a generare divergenze fra aree ricche e aree povere. Ciò accade, come verrà mostrato, sia per i meccanismi di funzionamento dei mercati del lavoro dualistici, sia per il ruolo che le dinamiche della sfera finanziaria esercitano nell’attivare processi di concentrazione industriale e bancaria. Queste tesi verranno qui esposte nelle loro coordinate teoriche generali, facendo astrazione dagli andamenti congiunturali e, in particolare, dalla crisi globale in atto. Per quanto specificamente attiene al caso italiano, l’ultimo rapporto SVIMEZ certifica che, nel 2007, il PIL è aumentato al Sud dello 0,7%, un punto percentuale in meno rispetto al resto del Paese, con un calo di 0,4 punti percentuali rispetto al 2006. Dal 2002 ad oggi l’incremento cumulato del prodotto delle regioni meridionali è stato poco meno di un terzo di quello del Centro-Nord. Per ritrovare un’interruzione così intensa dei processi di convergenza bisogna risalire ai primi anni ottanta. Si fa anche rilevare che la situazione del Mezzogiorno è ancora più difficile se la si confronta con gli elevati tassi di crescita sperimentati in questi ultimi anni dalle altre regioni in ritardo di sviluppo dell’UE a 15, destinatarie di risorse aggiuntive per la coesione, e dai nuovi Stati membri dell’Unione. In tal senso, in quanto segue, lo sviluppo economico verrà concepito come processo conflittuale nella specifica accezione che esso può attivarsi solo a condizione di accrescere il benessere materiale di alcuni gruppi sociali e/o aree territoriali a danno di altri gruppi sociali e/o aree territoriali, e che dunque, a differenza dell’impostazione neoliberista, non si ritiene concepibile uno sviluppo economico che rispetti permanentemente una condizione di ottimalità paretiana. Da ciò segue, che, in termini quantitativi, il beneficio ottenuto dai gruppi/aree più ‘forti’ sono tanto maggiori quanto maggiori sono le perdite a danno dei gruppi/aree coinvolte.

L’esposizione è organizzata come segue. Nel paragrafo 2 si dà conto degli squilibri derivanti dai differenziali salariali. Nel paragrafo 3 ci si concentra sul ruolo del credito e, più

⁵ Non è questa la sede per dar conto dell’ampio dibattito sulle dinamiche centro-periferia su scala internazionale e con riferimento ai Paesi sottosviluppati. In quanto segue, ci si soffermerà esclusivamente su tali dinamiche all’interno dell’Unione Europea e, ancora più in particolare, fra Nord e Sud d’Italia.

⁶ Va segnalato anche, a riguardo, il contributo di Hilferding [1981 (1910), cap. XIV], stando al quale la formazione di cartelli, e più in generale, i processi di concentrazione industriale sono agevolati dal sistema bancario, dal momento che il tasso di interesse risulta essere tanto maggiore quanto maggiori sono i profitti industriali, e i profitti industriali sono tanto maggiori quanto maggiore è il grado di concentrazione.

⁷ Il punto di partenza dell’analisi di Krugman è la considerazione della rilevanza dei rendimenti crescenti nel commercio internazionale. Sul tema si rinvia soprattutto a Helpman and Krugman [2002 (1985)].

in particolare, sugli effetti delle politiche monetarie sulla convergenza/divergenza. Il paragrafo 4 discute il caso dell'economia meridionale e pugliese, in particolare e, nel paragrafo 5, vengono proposte alcune considerazioni conclusive.

2. Differenziali salariali e sviluppo dualistico

La visione *mainstream* sul funzionamento del mercato del lavoro fa propria la convinzione stando alla quale occorrerebbe prendere atto del fatto che esistono 'nuove' modalità di organizzazione del lavoro e che esse si basano su rapporti cooperativi fra imprenditore e lavoratore. Questa tesi viene reiteratamente usata per legittimare i provvedimenti di depotenziamento del sindacato e la riduzione del potere contrattuale del lavoro dipendente. Si tratta di ciò che viene definito "complicità tra capitale e lavoro", e che declina il conflitto non più in senso classico e, per così dire, "verticale" (capitale vs. lavoro, rendita vs. capitale), ma, al più, come conflitto fra lavoratori e, dunque, orizzontale (lavoratori protetti vs. lavoratori precari, nativi vs. immigrati). Con riferimento al caso italiano, partendo dalla legislazione sulla 'flessibilità del lavoro' avviata dagli anni ottanta e con significativa accelerazione nei primi anni duemila, il processo è fin qui giunto al sostanziale superamento della contrattazione nazionale⁸. Anche i più tenaci difensori di questi provvedimenti non si spingono a sostenere che dalla loro attuazione c'è da attendersi un aumento generalizzato dei salari: viene semmai sostenuto che – per il tramite del cosiddetto salario di 'produttività' – si registrerà un'accentuazione dei differenziali salariali nella direzione di maggiori premialità per il contributo individuale alla produzione e, dunque, di maggiore incentivo all'erogazione di impegno lavorativo.

La *ratio* che sottende questo provvedimento sta nella convinzione stando alla quale la modesta dinamica della produttività del lavoro delle imprese italiane, di gran lunga inferiore alle loro concorrenti europee, dipende dal fatto che, nel nostro contesto, non viene premiato il merito; e ciò, a sua volta, viene ricondotto a un modello di relazioni industriali che è stato tradizionalmente caratterizzato da una marcata centralizzazione. Occorre chiarire, a riguardo, che sebbene nessuno possa farsi difensore del demerito, così che l'esaltazione meritocratica finisce per diventare mera retorica, ad oggi non si dispone di alcun criterio oggettivo di misurazione della produttività individuale. Ed è necessario aggiungere che – poiché il lavoro concorre, insieme al capitale e alle materie prime, alla realizzazione del prodotto – è teoricamente e praticamente impossibile imputare a un singolo fattore produttivo il suo contributo specifico alla produzione⁹. In tal senso, premiare il merito è un dover essere che non trova alcun sostegno scientifico, e, conseguentemente, non può avere una sua traduzione nelle prassi aziendali. Ciò che le imprese verosimilmente fanno, in assenza di una quantificazione oggettiva del merito, è – nella migliore delle ipotesi – premiare chi si è dimostrato più affidabile (e, non per questo, più produttivo) e – nella peggiore delle ipotesi – attuare forme di discriminazione, a danno dei lavoratori meno 'graditi' e/o con minor potere contrattuale.

In quanto segue, e con riferimento alle dinamiche del mercato del lavoro, le relazioni di dipendenza fra Nord e Sud del Paese verranno ricondotte a tre canali: le politiche di flessibilità del lavoro, l'espansione dell'economia sommersa nelle aree deboli dell'economia italiana e le emigrazioni. Sul piano tecnico, si intende in questa sede per dipendenza un

⁸ Per un approfondimento sugli aspetti tecnico-giuridici dei nuovi indirizzi del diritto del lavoro italiano, si rinvia all'intervento di Massimo Roccella del 19.12.2008 su www.economiaepolitica.it.

⁹ Al di là dei tecnicismi, la questione si pone in questi termini. Poiché la misurazione del contributo individuale alla produzione presuppone la costruzione di una funzione di produzione, e poiché una funzione di produzione può essere costruita solo a condizione di poter misurare lo *stock* di capitale, essendo il capitale (macchinari, impianti, computer) un'entità eterogenea, non è possibile la sua misurazione e non è dunque possibile la misurazione della produttività individuale del lavoro.

meccanismo di “scambio ineguale” fra le due macro-aree del Paese, secondo una modalità di formazione dei prezzi che li definisce come $p = \frac{w}{\pi}(1+r)(1+i)$, dove p è il prezzo unitario, w il salario monetario unitario, r il saggio del profitto e i il tasso di interesse. In sostanza, e in linea con la teoria postkeynesiana, il tasso di interesse è concepito come un costo e, al tempo stesso, come una decurtazione dai profitti [cfr. Hein, 2006]. Si ha, conseguentemente, scambio ineguale se sussiste permanentemente (o tende ad accentuarsi) la condizione $p_s < p_n$, dove p_s è il prezzo medio delle esportazioni dei prodotti meridionali e p_n il prezzo medio dei prodotti delle imprese del Centro-Nord, ovvero se le imprese meridionali vendono a prezzi sistematicamente più bassi dei prezzi di acquisto.

A. Deflazione salariale e dualismo. Si può ritenere che il depotenziamento del sindacato – conseguente alle politiche di decentralizzazione della contrattazione - ha, come effetto, innanzitutto una riduzione generalizzata dei salari e i costi connessi alla tutela aziendale dei diritti dei lavoratori. A ciò si può aggiungere un’ulteriore considerazione, che attiene agli effetti di questi provvedimenti sull’economia meridionale, sulla base di una duplice constatazione.

1) Secondo l’ultimo rapporto SVIMEZ, nel settore privato i salari al Nord sono mediamente più alti di 13.000 euro l’anno rispetto ai salari percepiti dai lavoratori meridionali, e, per quanto attiene al reddito pro-capite, il divario tra le due aree del Paese è aumentato nell’ultimo biennio dello 0,2%. A fronte della riduzione della quota dei salari sul PIL che ha interessato l’intero Paese nell’ultimo ventennio, vi è ampia evidenza empirica del fatto che – fatti salvi alcuni brevi intervalli congiunturali – il rapporto fra salari dei lavoratori meridionali e salari dei lavoratori settentrionali ha segnato una costante riduzione. L’Ufficio Studi di Banca d’Italia certifica che il processo di divergenza fra retribuzioni nel Mezzogiorno e retribuzioni nel Nord ha origine almeno a partire dall’inizio degli anni novanta e che, per quanto attiene al periodo che intercorre fra il 1990 e i primi anni duemila, l’incremento dei differenziali salariali su scala regionale si situa nell’ordine del 14%. Essendo minori in termini relativi i salari nel Mezzogiorno, i prezzi di vendita dei beni che le imprese meridionali vendono al Nord sono minori dei prezzi di acquisto dei prodotti del Nord da parte dei consumatori meridionali. Si è, cioè, già in presenza di un meccanismo spontaneo di deterioramento delle ragioni di scambio¹⁰, stando al quale il libero scambio fra le due aree del Paese avvantaggia sistematicamente quella che, in partenza, ha il PIL più alto. Si può osservare, a riguardo, che la quota delle esportazioni del Mezzogiorno è stata in aumento, seppur lieve, negli ultimi anni, aumentando – su fonte ISTAT – di circa 1 punto percentuale dal 2006 al 2007. Poiché le imprese meridionali, tecnologicamente di retroguardia e di piccole dimensioni, riescono ad acquisire quote di mercato solo mediante la compressione dei prezzi e, dunque, dei costi di produzione, la ripresa delle esportazioni meridionali sembra dipendere dalla riduzione dei salari nel Mezzogiorno. Si consideri anche che le due voci principali di esportazione del Mezzogiorno riguardano i mezzi di trasporto e gli apparecchi meccanici, e che la gran parte delle esportazioni proviene da imprese la cui proprietà non è di operatori meridionali. Da un lato, i profitti provenienti dalle esportazioni vanno in parte a beneficio di imprese localizzate nel Mezzogiorno, ma il cui assetto proprietario è esterno all’area, così che non vi è nessun meccanismo automatico che assicuri che vengano reinvestiti *in loco*. Dall’altro lato, la quota residua di profitti attiene all’esportazione di prodotti intermedi, che vengono lavorati e venduti da imprese all’esterno dell’area, generando incrementi di profitto e beneficio di imprese non meridionali; profitti che, comunque, sono ottenuti mediante riduzioni dei salari dei lavoratori meridionali.

¹⁰ Per una ricostruzione storica dei rapporti di dipendenza fra Sud e Nord del Paese, si veda A. Graziani [1989].

2) L'ultimo rapporto ISTAT registra che, nelle regioni meridionali, oltre il 90% delle imprese censite ha un numero di dipendenti inferiore a nove. In tali condizioni, appare del tutto evidente che la contrattazione aziendale o non si fa o, se si fa, è al più un fatto meramente formale che si limita a ratificare l'asimmetria dei rapporti di forza fra datori di lavoro e dipendenti, asimmetria massima nelle micro-imprese. La conseguente prevedibile caduta dei salari dei lavoratori meridionali, a seguito delle nuove politiche del lavoro, non può che determinare un'accelerazione – politicamente indotta – dei differenziali salariali fra macro-aree.

E' opportuno ricordare che il dispositivo delle gabbie salariali, vigente negli anni cinquanta-sessanta, manteneva *ope legis* i salari monetari dei lavoratori meridionali più bassi dei loro colleghi settentrionali, con un duplice argomento: *i)* essendo differente il livello dei prezzi fra aree del Paese, occorre tenere basse le retribuzioni nominali nelle aree con prezzi più bassi; *ii)* essendo minore la produttività del lavoro nel Mezzogiorno, e poiché il salario è (deve) essere commisurato alla produttività del lavoro, occorre comprimere le retribuzioni nelle aree nelle quali la produttività era minore. L'obiettivo e le motivazioni oggi non cambiano. Si aggiunge che la compressione relativa dei salari al Sud favorirebbe gli investimenti nell'area. E' bene chiarire che nessuno di questi argomenti trova un adeguato sostegno teorico ed empirico. Innanzitutto, se anche il livello dei prezzi è inferiore nel Mezzogiorno, occorre considerare che i lavoratori meridionali accedono a una quantità di beni e servizi pubblici di gran lunga inferiore a quella dei loro colleghi settentrionali. A ciò si può aggiungere che, per il meccanismo perverso precedentemente descritto, quanto più il paniere dei beni di consumo dei lavoratori meridionali include anche prodotti del Nord (e del resto d'Europa), tanto minore è il loro salario reale. Si consideri che le rilevazioni ISTAT che vengono poste alla base del ritorno alle gabbie salariali non certificano un livello dei prezzi più basso per ogni bene di consumo nelle città meridionali. A titolo puramente esemplificativo, si può richiamare il fatto che i prezzi più alti dei prodotti dell'abbigliamento e delle calzature – fra tutti i comuni italiani - si registrano a Reggio Calabria¹¹. In secondo luogo, la minore produttività dei lavoratori meridionali non è imputabile al loro scarso rendimento, ma a una struttura produttiva tecnologicamente di retroguardia sulla quale, con ogni evidenza, non possono incidere¹². In terzo luogo, e per quanto attiene all'attrazione di investimenti, i riscontri empirici disponibili, riferiti agli ultimi anni, segnalano l'inesistenza di questo effetto. Sia sufficiente qui richiamare il fatto che, stando all'ultimo rapporto SVIMEZ, pure a fronte di un significativo calo dei salari nel Mezzogiorno, il tasso di crescita degli investimenti si è ridotto, nel precedente biennio, dal 2,4% allo 0,5%.

Merita di essere rilevato che le politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro riducono i salari e l'occupazione¹³, come peraltro messo in evidenza nel Rapporto OCSE 2008. Con riferimento al caso italiano, si può rilevare – sul piano empirico - che dal 2003, anno di entrata in vigore della legge 30 (la cosiddetta Legge Biagi), che ha impresso la più significativa accelerazione alla destrutturazione del mercato del lavoro in Italia, il tasso di occupazione in Italia non è aumentato, e nei tempi più recenti è aumentata semmai la disoccupazione, anche al netto della crisi in atto. Può essere sufficiente ricordare che, come

¹¹ Si veda: www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080422_00/Notaparitaregionali_1.pdf. Questo dato non è sorprendente, se si tiene conto dell'effetto descritto *supra*, stando al quale sono i prodotti importati nel Mezzogiorno ad avere un prezzo maggiore. Nel caso specifico qui citato, l'elevato prezzo dei prodotti dell'abbigliamento e delle calzature a Reggio Calabria può dipendere oltre che dal fatto che si tratta di prodotti importati, anche dai costi di trasporto.

¹² Considerazioni simili furono avanzate oltre dieci anni fa da Augusto Graziani [cfr. Graziani, 1997].

¹³ Va tuttavia considerato che nel periodo che intercorre fra il c.d. pacchetto Treu e il 2006 si è registrato, in Italia, un aumento dell'occupazione, imputato in ambito neoliberalista, proprio alle politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro. Tuttavia, come mostrato in particolare da Antonella Stirati, la crescita dell'occupazione si è avuta nei settori nei quali sono meno diffusi i contratti atipici, così che la crescita dell'occupazione nel periodo considerato deve essere attribuita ad altre variabili. Si veda Stirati [2008, p. 181-191, in Leon e Realfonzo].

certificato dall'Istat, nel 2008, il tasso di disoccupazione è passato al 6,7%, dal 6,1% dell'anno precedente. Per quanto riguarda i salari, nel rapporto OCSE del maggio 2009 si legge che con un salario netto di 21.374 dollari, l'Italia si colloca al ventitreesimo posto della classifica dei 30 Paesi più industrializzati, e che – nel corso dell'ultimo decennio – è il Paese che ha dato maggiore impulso alle politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro¹⁴.

Vi sono due ordini di ragioni per le quali le politiche di flessibilità riducono l'occupazione e i salari:

i) La precarietà disincentiva le innovazioni. Ciò accade perché se un'impresa può ottenere profitti mediante l'uso 'flessibile' della forza-lavoro, e, dunque, comprimendo i salari e i costi connessi alla tutela dei diritti dei lavoratori, non ha alcuna convenienza a utilizzare risorse per finanziare attività di ricerca e sviluppo. Le quali, peraltro, danno risultati di lungo periodo, difficilmente compatibili con ritmi di competizione – su scala globale – sempre più accelerati. La compressione delle innovazioni riduce il tasso di crescita e, di conseguenza, l'ammontare di prodotto sociale destinabile al lavoro dipendente¹⁵. Come scriveva Keynes:

«se si paga meglio una persona si rende il *suo datore di lavoro* più efficiente, forzandolo a scartare metodi e impianti obsoleti, affrettando la fuoriuscita dall'industria degli imprenditori meno efficienti, elevando così lo standard generale» [Keynes, 1983 (1930) p.5]¹⁶

ii) La precarietà riduce la propensione al consumo. La somministrazione di contratti a tempo determinato accresce, infatti, l'incertezza dei lavoratori in ordine al reddito futuro. Al fine di mantenere un profilo di consumi nel tempo quanto più possibile inalterato – ovvero al fine di non impoverirsi nel caso di mancato rinnovo del contratto – è ragionevole attendersi un aumento dei risparmi oggi per far fronte all'eventualità di dover consumare domani senza reddito da lavoro. Contestualmente, per l'operare di ciò che viene definito 'effetto di disciplina', la minaccia di licenziamento accresce l'intensità del lavoro. Il corollario è duplice: da un lato, le imprese fronteggiano una domanda di beni di consumo in calo; dall'altro, possono produrre quantità maggiori di beni e servizi con un numero inferiore di lavoratori. L'esito inevitabile è il licenziamento o la non assunzione [cfr. Forges Davanzati and Realfonzo, 2004]¹⁷.

¹⁴ Le premesse ideologiche di queste politiche sono state efficacemente individuate da Angelo Salento, sulla rivista on-line www.economiaepolitica.it.

¹⁵ Si rinvia, su questi aspetti, Forges Davanzati and Pacella [2009]. Per un inquadramento più generale del problema, sotto il profilo teorico ed empirico, si veda anche Leon e Realfonzo [2008].

¹⁶ Si può, a riguardo, anche ricordare l'annotazione di Marx [1980, libro III, p.976]: “anche se il salario aumenta ... il saggio del profitto può rimanere invariato o salire, per il fatto che il lavoro è divenuto più intenso o la giornata lavorativa è stata prolungata”, così che “salario e saggio del profitto, invece che in senso opposto, possono muoversi nel medesimo senso, aumentare o diminuire insieme”.

¹⁷ Si può incidentalmente osservare che ciò che può sembrare, in prima battuta, un luogo comune - i precari non possono permettersi di fare figli - è, a ben vedere, assolutamente vero. L'Eurispes registra che la scelta della maternità è strettamente legata alle condizioni economico-sociali delle donne e, in particolare, alla precarietà lavorativa. Circa i due terzi degli intervistati si dichiara impossibilitato a progettare un ampliamento del proprio nucleo familiare, imputando questa scelta alla 'flessibilità' del proprio contratto di lavoro. L'Istat certifica che, al 2008, l'Italia è tra i paesi al mondo col più basso indice di natalità, con una media di 1,30 figli per donna, il che innanzitutto non consente il cosiddetto “ricambio delle generazioni”, e il tasso di natalità degli italiani è in costante calo da almeno un decennio. Si può indurre che gran parte del fenomeno – che ovviamente attiene anche a modificazioni di ordine sociale e culturale – è imputabile alla straordinaria diffusione di contratti a termine, e ha un risvolto di lungo termine (etico ed economico) che è totalmente trascurato, se non altro perché la riduzione del tasso di natalità - al netto delle immigrazioni - implica una futura riduzione dell'offerta di lavoro e del PIL potenziale futuro [cfr. Standing, 1999].

B. *La 'funzionalità' del sommerso.* Un ulteriore canale attraverso il quale si esercita la dipendenza fra aree povere e aree ricche del Paese attiene all'economia sommersa. Sul piano interpretativo, e con riferimento al sommerso nelle sue caratteristiche generali, si può argomentare quanto segue. Il Fondo Monetario Internazionale stima che, nell'Unione Europea, sono circa 20 milioni gli individui coinvolti in attività irregolari, che in Italia una percentuale di lavoratori oscillante fra il 30 e il 48% si colloca in segmenti di mercato 'nascosti' e che tale percentuale è di molto aumentata nel corso dell'ultimo decennio. Disaggregando il dato, si rileva, su fonte CENSIS, che il tasso di irregolarità si assesta intorno al 20% nel Mezzogiorno, in aumento rispetto ai primi anni 2000, a fronte di una media del 9% al Nord, dove subisce una pur lieve flessione. Al tempo stesso, la BCE registra che i profitti complessivi in Europa sono aumentati dai circa 7 milioni di euro nel 1999 ai quasi 13.000 milioni nel 2007. Paiono sufficienti questi dati per destituire di fondamento la tesi liberista secondo la quale l'intera economia sommersa costituisce causa di concorrenza sleale nei confronti dell'economia regolare e, dunque, comprime i profitti delle imprese che rispettano la normativa vigente. Ciò può portare a ritenere il sommerso – o almeno una sua porzione significativa – come semmai funzionale alla riproduzione capitalistica, per diverse ragioni. In primo luogo, soprattutto tramite esternalizzazioni, le imprese formalmente regolari riescono ad approvvigionarsi a più bassi prezzi di prodotti intermedi; il che consente loro di ridurre i costi di produzione, acquisendo quote di mercato a danno delle potenziali concorrenti, e soprattutto, delle imprese concorrenti formalmente e sostanzialmente regolari. In secondo luogo, data l'inesistenza di vincoli di orario di lavoro nell'economia sommersa, le imprese che operano in quel contesto riescono a ottenere ritmi di produzione superiori alle imprese che fronteggiano tali vincoli e, dunque, possono produrre in tempi più brevi e consentire alle imprese formalmente regolari di vendere prima delle proprie concorrenti, acquisendo – anche per questa via – quote di mercato e profitti. Si può anche notare che il crescente ricorso all'economia sommersa è strettamente connesso all'intensificazione dei processi concorrenziali, quantomeno nel senso che l'aumento dell'intensità competitiva – in larga misura derivante dall'accelerazione dei movimenti internazionali di capitale - stimola la crescente necessità di farvi fronte mediante l'acquisizione di profitti di breve periodo. Vi è di più. Per quanto specificamente attiene al sommerso da seconda busta paga, in un'economia nella quale è significativamente elevata la trasmissione di informazioni, e nella quale dunque gli effetti di emulazione giocano un ruolo non secondario, l'aumento delle disuguaglianze – caratteristica delle economie OCSE almeno dell'ultimo trentennio – connesso all'ostentazione dei consumi, tende a generare un aumento dei consumi desiderati da parte dei ceti meno abbienti, il cui soddisfacimento si rende possibile per il fatto che le imprese irregolari hanno costantemente necessità di forzare il lavoro da sottopagare. L'Italia e, ancor più il Mezzogiorno, sperimentano una crescita delle dimensioni dell'economia sommersa maggiore rispetto alla media OCSE. Se è osservabile che il sommerso ha natura pro-ciclica, la variabilità delle sue dimensioni rispetto al PIL si spiega essenzialmente alla luce dei diversi modelli di sviluppo, nel senso che le economie che competono mediante strategie di compressione dei costi di produzione - ed è il caso dell'Italia - sono quelle nelle quali è vitale disporre di un bacino di manodopera da utilizzare in modo irregolare. E tali strategie sono strettamente associate alle piccole dimensioni aziendali. Letta in questa prospettiva, la tesi che vede nel sommerso meridionale un segno di 'vivacità imprenditoriale' – così che si ritiene che non debba essere contrastato – getta luce sul fatto che il sottosalario pagato ai lavoratori irregolari è comunque una componente della domanda interna e, per questa via, contribuisce alla realizzazione monetaria dei profitti, quantomeno di entità maggiore rispetto al caso in cui il sommerso venga significativamente ridimensionato. Si tratta di una tesi che, se ben maschera le ragioni strutturali che rendono il sommerso funzionale alla riproduzione del sistema, presenta seri vizi logici e che, messa alla prova dei fatti (vedi i contratti di riallineamento), si è rivelata fallimentare. Innanzitutto, non si capirebbe per quale ragione le imprese irregolari, in un futuro che non è dato prevedere, intraprendano più o meno spontaneamente un processo di regolarizzazione, dal momento che

il mercato non dispone di meccanismi endogeni tali da rendere conveniente l'emersione spontanea. In secondo luogo, questa tesi regge sulla proposizione implicita - per nulla neutrale sul piano etico-politico - secondo la quale è preferibile tollerare l'ingiustizia oggi per avere (forse) maggiore crescita economica domani, piuttosto che sanzionare ciò che oggi è illecito. Per quanto attiene alle prescrizioni di *policy*, e ancora con riferimento all'economia sommersa nei suoi caratteri generali, si confrontano almeno due opzioni confliggenti. In premessa, va evidenziato come la prima difficoltà che si incontra nell'analisi dell'economia sommersa è di carattere definitorio¹⁸. L'oggettiva difficoltà di studiare qualcosa che, per definizione, è nascosto e la coesistenza di una variegata terminologia per connotarlo (economia occulta, clandestina, irregolare, nera, parallela, non ufficiale) rendono indispensabile una preliminare chiarificazione della natura del problema. Seguendo Dell'Anno [2005, pp.102-103], è possibile individuare in letteratura due principali approcci alla definizione del fenomeno: il primo - qualificato come "approccio definitorio" e adottato in sede OCSE - considera il sommerso come l'insieme delle attività economiche 'non registrate' (*unrecorded*)¹⁹. Il secondo - definito "approccio comportamentale" - fa propria l'idea secondo la quale l'economia sommersa attiene all'insieme dei comportamenti intenzionalmente finalizzati ad eludere le norme formali e le relative sanzioni [cfr. Feige, 1990].

C. *Emigrazioni, 'devoluzione' e dipendenza*. E' stato in precedenza evidenziato che l'economia meridionale cresce a ritmi sistematicamente inferiori rispetto a quella settentrionale. A fronte di questa evidenza, sul piano politico, si recepiscono pressoché *in toto* le prescrizioni dell'imprenditoria del Nord che, per il tramite della 'devoluzione', intende comunicare l'idea che lo sviluppo del Mezzogiorno passa per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, secondo la logica per la quale è solo rendendo scarse le risorse disponibili che si incentiva chi le amministra a farne un uso efficiente.

La tesi secondo la quale gli amministratori locali meridionali sarebbero propensi allo spreco, se non alla corruzione, è gradualmente diventata un dogma. E' un dogma pericoloso innanzitutto sul piano culturale, dal momento che si fonda implicitamente sulla convinzione che le popolazioni meridionali non sono in grado di selezionare un ceto politico competente e non corrotto. Ed è anche un dogma che non riesce a dar conto di due questioni rilevanti. In primo luogo, non viene chiarito per quale ragione - ammesso che le cose stiano esattamente in questi termini - i cittadini meridionali esprimono un voto meno razionale dei loro colleghi settentrionali. Se, ragionevolmente, ciò accade perché in contesti di elevata disoccupazione è maggiore la probabilità di scambi illeciti fra elettorato e rappresentanti politici, la risposta federalista è, nella migliore delle ipotesi, inutile, dal momento che, in quanto tale, non è finalizzata a ridurre la disoccupazione meridionale. In secondo luogo, non è affatto chiaro cosa esattamente si intende per spreco. E' opportuno sottolineare, a riguardo, che non esiste spreco in quanto tale, essendo questa categoria comunque sempre relativa a obiettivi specifici, propri di specifici gruppi sociali. Esemplicando: il Ponte sullo Stretto di Messina può essere legittimamente considerato spreco da coloro che preferirebbero una maggiore dotazione infrastrutturale nell'Isola, mentre non è certamente tale dal punto di vista dell'imprenditoria chiamata a realizzarlo.

¹⁸ Un ulteriore problema, che non verrà qui affrontato, è costituito dalla misurazione del sommerso; problema per il quale si rinvia, fra gli altri, a Dell'Anno [2005].

¹⁹ Più in generale, e più precisamente, per economia sommersa si intende, in questo contesto, l'insieme delle attività produttive delle quali la Pubblica Amministrazione non ha conoscenza, a ragione delle seguenti circostanze: evasione fiscale; evasione contributiva; non osservanza della normativa contrattuale (relativamente a salario minimo e agli orari di lavoro) e delle regolamentazioni in materia di salute e sicurezza sull'apporto di lavoro; mancanza di permessi ed autorizzazioni amministrative.

Non è casuale, stando così le cose, che il dibattito sul federalismo è stato in larghissima misura un dibattito sui suoi aspetti tecnici, non sui suoi presupposti. Mettere in discussione i presupposti del federalismo significa, a ben vedere, interrogarsi sulle ragioni reali che sottostanno al progetto leghista, e che possono essere confermate da due riscontri empirici in parte già presentati. Primo: come si è già avuto modo di evidenziare, i dati [fonte: SVIMEZ] certificano una differenza salariale a favore dei lavoratori del Nord di circa 13.000 euro l'anno, dato questo accompagnato da un aumento del divario tra le due aree del Paese, per quanto attiene il reddito pro-capite, di 0,2 punti percentuali nell'ultimo biennio. Secondo: la quota delle esportazioni del Mezzogiorno [fonte Istat] sul totale nazionale è risultata, nel I trimestre 2009, pari al 12,3%, con una flessione rispetto allo stesso periodo del 2008, di 0,67 punti percentuali. La panoramica sulle macro aree del Paese evidenzia un situazione di difficoltà delle esportazioni soprattutto per il Sud Italia (-27,5%) rispetto alla flessione registrata in Italia (-23,4%) e nelle aree Settentrionali (-21,5%). A ciò si aggiunge l'ampio vantaggio del Settentrione sulla quota totale delle esportazioni italiane risultata pari al 41%. Il Nord Italia presenta un ulteriore dato positivo, il volume delle esportazioni supera infatti quello delle importazioni con un saldo normalizzato al quarto trimestre 2008 pari al 3,10 % . Lo stesso non accade nel Mezzogiorno, in cui, anche a fronte dell'aumento della quota di esportazioni registrata in questi anni, il saldo stagionalizzato continua ad essere negativo (-2.296 milioni di euro). Nello specifico i settori che hanno maggiormente trainato la propensione ad esportare del Sud sono stati quelli della chimica, dei mezzi di trasporto e della gomma-plastica. Si tratta per lo più di produzioni intermedie caratterizzate anche da una consistente partecipazione straniera nell'assetto proprietario. Inoltre è opportuno sottolineare che le stesse dinamiche non si registrano per i beni di consumo per i quali la propensione ad esportare è risultata essere ancora molto bassa.

Date queste condizioni, si prefigurano due scenari:

1) Si consideri che le due voci principali di esportazione del Mezzogiorno riguardano i mezzi di trasporto e gli apparecchi meccanici, e che la gran parte delle esportazioni proviene da imprese la cui proprietà non è di operatori meridionali. Da un lato, i profitti provenienti dalle esportazioni vanno, dunque, in parte a beneficio di imprese localizzate nel Mezzogiorno, ma il cui assetto proprietario è esterno all'area, così che non vi è nessun meccanismo automatico che assicuri che vengano reinvestiti *in loco*. Dall'altro lato, la quota residua di profitti attiene all'esportazione di prodotti intermedi, che vengono lavorati e venduti da imprese non meridionali, generando incrementi di profitto nelle altre macro-regioni del Paese; profitti ottenuti mediante riduzioni dei salari dei lavoratori meridionali.

2) La riduzione del reddito pro-capite incentiva le emigrazioni dal Sud al Nord del Paese. A riguardo, l'ultimo rapporto SVIMEZ registra che il Mezzogiorno ha perso circa 52 mila residenti a favore delle regioni del Centro-Nord, ad un ritmo di 2,5 abitanti ogni mille. Su fonte Istat, si apprende che, nel biennio 2004-2005, i trasferimenti di residenza dal Sud al Centro-Nord si sono attestati intorno alle 120 mila unità, per poi continuare a crescere, seppur lievemente, nel successivo biennio 2006-2007. Il Rapporto segnala che la gran parte di coloro che si spostano sono giovani in età da lavoro e con elevata scolarità. Ciò a dire che l'impoverimento dei lavoratori meridionali amplia il bacino di manodopera – peraltro qualificata – alla quale le imprese settentrionali possono attingere.

L'accelerazione imposta al progetto federalista può essere letta, dunque, come il risultato dell'impellente necessità – da parte dell'imprenditoria settentrionale, in condizioni recessive – di approvvigionarsi di prodotti intermedi e di forza-lavoro a basso costo dalle regioni del Sud. Giacché è solo viaggiando a doppia velocità – e, dunque, accentuando il dualismo territoriale - che il capitalismo italiano riesce a far fronte alla concorrenza internazionale.

3. Le dinamiche del credito e i rapporti Centro-Periferia

Nel corso dell'ultimo trentennio, lo sviluppo capitalistico si è generato, come è noto, in un contesto di crescenti privatizzazioni, riduzioni progressive dell'intervento pubblico in economia, deregolamentazione dei mercati e politiche monetarie restrittive. In quanto segue, ci si soffermerà sul ruolo che queste ultime hanno avuto nell'accentuare gli squilibri regionali.

Si fa osservare, a riguardo, che l'aumento dei tassi di interesse ha i seguenti effetti benefici. In primo luogo, comprimendo gli investimenti, riduce la domanda interna e conseguentemente comprime il tasso di inflazione, a beneficio dei salari reali. In secondo luogo, l'aumento dei tassi di interesse induce ad accumulare risparmi, contribuendo – in un orizzonte di lungo periodo – ad aumentare il tasso di crescita, anche in questo caso a beneficio (anche) dei lavoratori. In terzo luogo, l'aumento dei tassi di interesse, nella misura in cui accresce il costo relativo del fattore capitale, aumenta la convenienza a sostituire capitale con lavoro, accrescendo l'occupazione.

A queste tesi è possibile rivolgere le seguenti obiezioni.

a) Se si ammette che gli investimenti privati sono insensibili al tasso di interesse e fondamentalmente dipendenti dalle aspettative [v., fra gli altri, Rochon and Setterfield, 2007], la sequenza delineata presenta un *vulnus* e l'aumento dei tassi di interesse non ha necessariamente effetti deflazionistici. Secondo. Come un'un'ampia tradizione di ricerca ha efficacemente mostrato, non è l'accumulazione di risparmi a trainare la crescita, quanto semmai la crescita dei consumi [sul tema, si rinvia a Harcourt, 2006].

b) Si osservi anche che l'aumento dei risparmi conseguente all'aumento dei tassi di interesse presuppone che i salari siano tali da consentire – al netto dei risparmi – almeno il consumo di sussistenza. Si può rilevare, per contro e qui con particolare riferimento all'economia italiana, che l'aumento dei tassi di interesse ha semmai l'effetto di accrescere l'onere finanziario dell'indebitamento delle famiglie nei confronti del sistema bancario²⁰. In altri termini, le politiche monetarie restrittive – in un contesto di bassi salari ed elevato indebitamento privato – hanno l'effetto di ridurre la ricchezza reale soprattutto delle fasce sociali con basso reddito.

c) L'effetto di sostituzione capitale-lavoro indotto dalle variazioni del tasso di interesse presuppone ovviamente che i fattori produttivi siano almeno parzialmente sostituibili e, dunque, presuppone l'esistenza di una funzione di produzione con rendimenti marginali decrescenti. Anche in questo caso, un'autorevole indirizzo di ricerca – soprattutto in ambito neoricardiano – ha efficacemente mostrato come tali assunzioni siano logicamente insostenibili [cfr. Zenezini, 1992]. Infine, come rilevato, in particolare da Graziani [2003, p.119], politiche monetarie fondate su alti tassi di interesse possono semmai risultare inflazionistiche, se inducono le imprese a ripristinare i propri margini di profitto accrescendo i prezzi.

Incidentalmente, merita di essere sottolineato che la manovra del tasso di interesse non è un mero fatto tecnico, ma attiene essenzialmente a una questione distributiva. In ambito *mainstream*, e soprattutto sulla base del c.d. *new consensus*, si ritiene che la manovra dei tassi di interesse, sulla base della regola di Taylor, rifletta un obiettivo di stabilità macroeconomica, e, in tal senso, abbia a che vedere con un aspetto puramente tecnico: in particolare, all'aumentare (diminuire) dell'*output gap*, ovvero la differenza fra prodotto potenziale e prodotto effettivo, il tasso di interesse viene ridotto (aumentato) al fine di incentivare (disincentivare) gli investimenti²¹. Oltre alle critiche relative all'efficacia di tali misure, si può evidenziare che questa impostazione non tiene conto del fatto che le rendite

²⁰ Sull'indebitamento delle famiglie come condizione per la realizzazione dei profitti monetari, si rinvia a Bellofiore e Halevi [in Cesaratto e Realfonzo, 2006].

²¹ Sul tema, e sulle critiche a questa impostazione, si rinvia al fascicolo monografico del *Journal of Post Keynesian Economics* [2009], vol.31, n.4.

finanziarie e i profitti bancari dipendono in modo cruciale dal tasso di interesse. In un contesto teorico nel quale si assume che l'offerta di moneta è endogena e *demand-driven*, la quantità di moneta circolante è pari al monte salari monetario che le imprese domandano al sistema bancario [Graziani, 2003]. Si può dunque scrivere:

$$F = wN \quad [1],$$

dove F è il finanziamento iniziale - quello che Keynes [1971 (1930)] denominava *initial finance* - w è il salario monetario unitario e N è l'occupazione. I profitti bancari (Π_b) derivano dalla restituzione del finanziamento iniziale maggiorato di interessi (i) a cui occorre sottrarre i costi operativi delle banche:

$$\Pi_b = iF - C_b \quad [2].$$

Dalla (2) è agevole dedurre che - per ogni dato valore di C_b - i profitti bancari aumentano all'aumentare del tasso di interesse a condizione che la domanda di finanziamenti sia sufficientemente rigida. A sua volta, una domanda di finanziamento per la produzione inelastica al tasso di interesse presuppone che le aspettative imprenditoriali siano orientate all'ottimismo e che, dunque, le imprese siano disposte a prendere a prestito anche a tassi elevati dal momento che si attendono profitti elevati. In un contesto teorico di questo tipo, si può ragionevolmente sostenere che la manovra di i sia funzionale alla crescita di Π_b , anche a prescindere da obiettivi di stabilità dei prezzi, e che dunque l'aumento di i segnala la congettura - da parte del sistema bancario - del fatto che vi sia un'elevata propensione all'investimento, così come - a contrario - la riduzione di i segnala la congettura di una bassa propensione all'investimento.

L'evidenza empirica segnala che i processi di finanziarizzazione sono in atto da almeno un ventennio su scala internazionale, con andamenti crescenti. Recenti ricerche condotte negli Stati Uniti, in particolare da Gerald Epstein, dell'Università del Massachusetts, evidenziano anche la correlazione fra aumento del peso politico dei *rentier*, attuazione di processi di liberalizzazione dei mercati finanziari e aumento delle rendite. La vulgata neoliberaista considera i mercati finanziari uno strumento di selezione delle imprese più efficienti, la cui efficienza è tanto maggiore quanto più deregolamentati sono quei mercati, dimenticando di rilevare che le liberalizzazioni producono un aumento complessivo degli oneri finanziari che ricadono in primo luogo sulle imprese. E' interessante, a riguardo, osservare che la quota delle rendite finanziarie sul PIL è tanto più elevata quanto maggiore è il grado di sviluppo di un Paese. In particolare, si rileva, su dati del Fondo monetario internazionale, che - nel decennio 1990-2000 - a fronte di una quota circa pari al 18% in Italia, gli Stati Uniti registrano una percentuale superiore al 33%.

Il che non desta sorpresa, se si abbandonano gli schemi di analisi oggi dominanti. Già Marx aveva osservato che - quando ciò è possibile - i capitalisti trovano spesso conveniente utilizzare i loro profitti per realizzare guadagni monetari nei mercati finanziari. Il meccanismo che rende oggi possibile, e conveniente, la dislocazione di risorse da usi produttivi a usi improduttivi è duplice: da un lato, le liberalizzazioni rendono quei mercati facilmente contendibili, consentendo quindi l'ingresso di nuovi operatori; dall'altro, perché tale dislocazione sia attuabile, i capitalisti devono disporre di fondi sufficienti per l'acquisto di prodotti finanziari. Lo scenario nel quale ci muoviamo da oltre un ventennio, infatti, è precisamente questo: alti profitti, alte rendite finanziarie, liberalizzazioni.

La finanziarizzazione accresce le passività finanziarie, soprattutto a danno delle imprese più piccole, strutturalmente più fragili, collocate nelle aree periferiche dello sviluppo capitalistico. Un numero abbastanza elevato di queste imprese, quelle che non possono reagire all'aumento dei costi aumentando i prezzi, né aumentando la produttività del lavoro e neppure comprimendo i salari, falliscono. Per restare al solo ambito nazionale, a riguardo,

l'Istat registra al 2004 – ultimo anno di rilevazione disponibile - “tassi di sopravvivenza” di imprese nate nel 1999 pari a circa il 60% nel Nord (Nord-Est e Nord-Ovest) e a circa il 51% nel Sud e nelle Isole. Il fallimento di un numero significativo di imprese comporta l'aumento delle quote di mercato di imprese di più grandi dimensioni, strutturalmente più forti, localizzate nelle aree centrali dello sviluppo capitalistico. Anche per questa via, la finanziarizzazione si associa alla concentrazione dei capitali industriali, dal momento che crea le condizioni per processi di acquisizione e fusione, o comunque per un ampliamento delle quote di mercato delle imprese strutturalmente più forti. Ciò accade sia sotto forma di crescenti dimensioni d'impresa, sia sotto forma di crescente concentrazione geografica. La concentrazione, a sua volta, produce un duplice effetto. Da un lato, generando posizioni monopolistiche, determina processi inflazionistici, che comprimono i salari reali. Dall'altro, riducendo l'intensità competitiva, riduce il livello di produzione e di occupazione.

Si è dunque in presenza di una spirale viziosa, stando alla quale la liberalizzazione dei mercati finanziari tende a generare l'aumento delle rendite finanziarie, che finisce per gravare sul capitale produttivo come una forma occulta di tassazione. La quale viene, a sua volta, trasferita sul lavoro, generando cali di occupazione e dei salari reali, in una condizione – quella attuale – nella quale la capacità di resistenza del sindacato è ridotta ai minimi termini.

A ciò si può aggiungere un'ulteriore considerazione che riguarda i nessi di causa-effetto fra precarizzazione del lavoro e finanziarizzazione. La compressione della domanda, conseguente alla riduzione dei salari e dunque dei consumi, incentiva le imprese a ridurre gli investimenti produttivi – dal momento che la produzione di merci non troverebbe sbocchi - e a dirottare quote crescenti del proprio capitale monetario in attività finanziarie²². Si tratta di un fenomeno noto come “divenire rendita del profitto”, che è alla base dei recenti processi di ‘finanziarizzazione’, e che è accentuato dall'accelerazione dei tempi necessari di produzione e vendita per far fronte alla concorrenza su scala globale. Si calcola, a riguardo, e con riferimento agli Stati Uniti (e l'economia italiana non ne è esente), che l'emissione netta di azioni da parte delle imprese non agricole e non finanziarie è diventata permanentemente negativa nel periodo compreso fra il 1994 e il 2007 [cfr. Roth, 2009]. Ciò significa che l'acquisizione di profitti mediante la speculazione nei mercati finanziari è stata la strategia prevalente negli ultimi dieci anni, e preferita dalla gran parte delle imprese (soprattutto di grandi dimensioni) rispetto alla produzione “reale”, ovvero alla produzione di beni e servizi. Il processo ha dato luogo progressivamente a effetti di retroazione: la precarizzazione del lavoro, comprimendo la domanda, ha indotto le imprese a usare le proprie risorse in usi improduttivi, ovvero nella finanza ultra-speculativa, che dà rendimenti elevati e in tempi rapidi mediante il solo scambio di moneta contro moneta. Il che ha determinato un'ulteriore compressione della produzione e, dunque, dell'occupazione e dei salari. Letta in quest'ottica, la precarizzazione è stata - ed è - causa e, al tempo stesso, effetto della finanziarizzazione. Essa ha contribuito al venir meno di quel “patto implicito” sul quale, secondo Keynes, poteva reggersi la riproduzione capitalistica: consentire ai capitalisti di appropriarsi della “parte migliore della torta”, ma solo a condizione di farne investimenti produttivi per farla diventare più grande.

Sul piano empirico, va registrato che i processi di finanziarizzazione sono meno accentuati nelle aree periferiche e, per quanto qui rilevante, meno accentuati nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Un indicatore utile per raffigurare il fenomeno è dato dalla distribuzione territoriale degli sportelli bancari. A riguardo, si registra innanzitutto un significativo processo di concentrazione bancaria: le sedi bancarie in soli nove anni passano, per l'intera nazione, da 922 a 806, con un decremento del 12,58%. Contemporaneamente cresce invece il numero degli sportelli bancari (da 26.255 a 33.225, con un incremento del

²² In tal senso, risulta non recepibile la tesi secondo la quale la ‘finanziarizzazione’ dipenderebbe da una modifica delle preferenze degli operatori finanziari, che avrebbero assunto maggiore propensione al rischio. Sul tema, v. A. Graziani [2003].

26,55%). La crescita, non è uniforme su tutto il territorio. Soprattutto, l'aumento del numero di sportelli bancari è decisamente maggiore nelle regioni settentrionali [cfr. Giannola, 1999].

E' difficile ritenere che la minore 'finanziarizzazione' del Mezzogiorno indichi che il movente capitalistico dell'accumulazione per l'accumulazione sia maggiormente presente nell'imprenditoria meridionale; è più ragionevole, semmai, ritenere che i più bassi profitti delle imprese meridionali consentano loro una minore esposizione nei mercati finanziari. In larga misura, i più bassi profitti delle imprese meridionali sono attribuibili al razionamento del credito, che – sotto forma di più alti tassi di interesse e/o minore offerta di moneta – ne riduce il potenziale produttivo. Se, in ambito neoclassico, questo fenomeno viene spiegato sulla base di un calcolo razionale da parte del singolo Istituto di credito, che 'internalizza' i rischi d'impresa associati a un ambiente ad alta intensità criminale, appare ragionevole – come sostenuto nella letteratura postkeynesiana – che il fenomeno sia connesso alle piccole dimensioni aziendali, secondo la logica del *too big to fail* [cfr. Forges Davanzati and Pacella, 2009]. Ciò può determinare il seguente esito. Ricordando che il prezzo unitario è dato da

$$p = \frac{w}{\pi}(1+r)(1+i),$$

nel caso in cui il razionamento si manifesti sotto forma di più alti tassi di interesse nelle aree periferiche, a parità di produttività del lavoro, le maggiori passività finanziarie riducono – in quelle aree – i salari e/o i margini di profitto, in relazione al potere contrattuale relativo dei lavoratori e dei datori di lavoro²³, prefigurando o fallimenti di imprese (nel caso in cui il saggio di profitto scenda stabilmente al di sotto del suo valore normale o diventi negativo) o riduzione non solo dei salari ma anche dell'occupazione. In quest'ultimo caso, mentre per la singola impresa è teoricamente possibile mantenere inalterati i prezzi (e i margini di profitto) comprimendo w nella stessa misura in cui aumenta i , sul piano aggregato la riduzione dell'occupazione – in quanto determina riduzione del potere contrattuale dei lavoratori – genera un'ulteriore compressione di w e, dunque, a parità di r , una riduzione di p .

Occorre, infine, porre una considerazione conclusiva di carattere generale. I meccanismi di dipendenza qui descritti si attivano tipicamente nel caso in cui due aree scambiano prodotti differenziati, e, in particolare, quando l'area periferica vende alle aree centrali beni primari e materie prime non petrolifere. Ciò a ragione del fatto che *i*) i prezzi di questi beni tendono a diminuire nel tempo e *ii*) la loro domanda è tendenzialmente stabile e inelastica al prezzo [cfr. Sylos Labini, 2004, pp.84 ss.]. In più, è ben noto, da Adam Smith in poi, che la produttività del lavoro dipende in modo cruciale dalla divisione del lavoro all'interno dell'impresa, e che la divisione del lavoro è tanto più accentuata quanto maggiore è la domanda. La *ratio* di questa tesi sta nella convinzione secondo la quale l'aumento della domanda incentiva le imprese ad accrescere la produzione. Ciò può tradursi in un aumento dell'occupazione e/o in una maggiore specializzazione dei lavoratori occupati, la quale – a sua volta – si ottiene mediante una più accentuata frammentazione delle mansioni. La crescente precarizzazione del lavoro rende sempre più difficile acquisire specializzazione e, dunque, contribuisce – insieme alle piccole dimensioni aziendali tipiche dell'economia italiana – a generare modesti incrementi (se non riduzioni) della produttività del lavoro.

Il nesso individuato da Smith presuppone che vi sia una tendenza spontanea, in economie di mercato deregolate, a mantenere elevata la domanda o a determinarne la costante

²³ Nel caso in cui il razionamento si manifesti come restrizione del credito, la conseguente riduzione degli investimenti, a parità di costi di produzione, riduce anche per questa via i margini di profitto (a meno che l'aumento di i non venga direttamente traslato su w). Poiché nello schema teorico qui adottato, il tasso di interesse è una decurtazione dai profitti [v. Graziani, 2003], il razionamento del credito, riducendo r , riduce i prezzi a condizione che l'aumento di i sia maggiore della riduzione di r . Inoltre, per effetto del *moral hazard*, le imprese soggette a razionamento del credito tendono a effettuare investimenti ad alta rischiosità nell'aspettativa di poter restituire il più alto monte interessi attingendo ai più alti profitti: il che può implicare maggiore probabilità di fallimento [cfr. Ardeni e Messori, 1996].

crescita. Se ciò può riflettere il contesto storico nel quale l'economista scozzese elaborava queste tesi, rinviando l'aumento della domanda all'urbanizzazione e al miglioramento dei sistemi di trasporto (fenomeni tipici della prima rivoluzione industriale e della 'nascita' del capitalismo), è meno ragionevole ritenere che il capitalismo contemporaneo disponga di meccanismi endogeni tali da produrre spontaneamente incrementi di domanda. Ciò accade per due ragioni. In primo luogo, nessuna impresa ha convenienza ad accrescere i salari, essendo il salario, per la singola impresa, solo un costo di produzione. E tuttavia, per l'economia nel suo complesso, la compressione dei salari genera compressione dei consumi, della domanda aggregata e dell'occupazione. In secondo luogo, poiché gli investimenti – anch'essi componenti della domanda – dipendono in modo rilevante dalle aspettative imprenditoriali, non vi è nessun meccanismo automatico che assicuri una crescita permanente degli investimenti. Nella congiuntura attuale, è semmai vero che – data l'elevata incertezza - i progetti di investimento tendono a essere posticipati o non realizzati e che i salari, anche per effetto delle politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro, tendono a ridursi.

Seguendo l'impostazione keynesiana, per l'obiettivo di tenere alta la domanda e l'occupazione, è necessaria una politica fiscale espansiva, sotto forma di maggiore spesa pubblica e/o di minore tassazione. L'aumento della spesa pubblica, alla luce di quanto si è detto, può avere significativi effetti di accelerazione della produttività del lavoro. Poiché, infatti, le variazioni di quest'ultima sono in ultima istanza determinate dalle variazioni della domanda, l'aumento della spesa pubblica – nella misura in cui accresce la domanda aggregata – stimola le imprese ad accrescere la produzione oltre che attraverso maggiore occupazione, anche mediante la maggiore specializzazione del lavoro e, dunque, mediante una più accentuata divisione dello stesso.

4. L'economia pugliese nella divisione internazionale del lavoro

L'ultimo rapporto della Banca d'Italia sull'economia pugliese certifica che, nel 2008 il prodotto regionale pugliese ha subito una contrazione rilevante, in linea con la riduzione del PIL nazionale e ancor più meridionale. In particolare, l'attività industriale, che nel 2007 aveva ristagnato, ha evidenziato un calo del fatturato in termini reali del 4 per cento, più accentuato per le imprese di maggiori dimensioni. I primi mesi del 2009 hanno registrato un'ulteriore flessione degli ordini e della produzione. Le imprese giudicano l'attuale crisi più grave delle precedenti, e vi hanno reagito principalmente riducendo i costi, specie quelli del personale, e i margini di profitto. L'incertezza del quadro congiunturale ha indotto un rinvio degli investimenti programmati. Gli scambi con l'estero, che avevano accelerato nei primi tre trimestri, nell'ultima parte dell'anno hanno registrato un calo, risentendo dell'indebolimento della domanda mondiale. Le vendite all'estero dei comparti tradizionali, la cui crisi di competitività si protrae da diversi anni, hanno registrato un andamento negativo nell'intero 2008; i settori della chimica, meccanica e siderurgia hanno visto peggiorare rapidamente i propri risultati in corso d'anno. L'edilizia - si legge ancora nel rapporto - ha subito una sensibile contrazione. Il brusco calo della produzione nell'edilizia residenziale ha risentito del rallentamento del mercato immobiliare dopo anni di crescita sostenuta. Il valore delle abitazioni, che rappresentano i tre quarti della ricchezza reale delle famiglie pugliesi, è cresciuto nel 2008 del 3 per cento, meno della media nazionale. Il calo delle transazioni immobiliari potrebbe favorire, nel prossimo futuro, un ulteriore rallentamento dei prezzi. Il settore dei servizi ha mostrato una tendenza meno sfavorevole, beneficiando anche dell'effetto stabilizzatore del settore pubblico. Si conferma il buon andamento del turismo degli anni scorsi. Il commercio al dettaglio ha registrato vendite in calo, malgrado una debole crescita della grande distribuzione.

A fronte di questa evidenza, la programmazione regionale continua a reggere su tre pilastri, fundamentalmente dettati dalle nuove politiche di coesione in ambito europeo,

ovvero: investire sull'”economia della conoscenza”, assicurare maggiori tutele del lavoro mediante l'adozione del modello della *flexsecurity*, impegnarsi per l'attrazione di investimenti.

Assumendo come dato di partenza il divario crescente nello “sviluppo” tra le regioni meridionali ed il resto del Paese, in questa sezione si pone l'obiettivo di indagare e riflettere sulla congruità delle proposte programmatiche messe in campo dalla Regione.

In quanto segue, si evidenzieranno dunque alcuni elementi di problematicità potenzialmente associati a queste strategie, ma soprattutto si cercherà di mostrare come gli interventi previsti dalla Regione Puglia non siano in grado di contrastare in modo efficace il problema dello sviluppo dualistico.

4.1. Il DSR: l'obiettivo dell'Economia della Conoscenza

Nel Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013 (da ora DSR) si legge «Le carenze nella capacità innovativa delle imprese rappresentano una delle principali ragioni che contribuisce ad aggravare ulteriormente i livelli di competitività del sistema produttivo pugliese.[...] La diffusione dell'innovazione e lo sviluppo dell'economia della conoscenza risulta essenziale in Puglia sia per guidare la transizione del sistema produttivo regionale a seguito dei processi di integrazione ed internazionalizzazione dei mercati, sia per sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove attività economiche con specifico riferimento ai settori dell'industria, dei servizi e delle attività culturali in grado di generare nuovi e migliori posti di lavoro» [Regione Puglia, 2006, p. 14961]. Si desume quindi che uno dei principali obiettivi posti dalla Regione è di avviare politiche a favore dell'innovazione e dell'aumento della dotazione di capitale umano nel territorio.

Secondo l'impostazione seguita dalle politiche di sviluppo della Regione Puglia, devono essere soddisfatte due condizioni affinché si possa sostenere lo sviluppo economico e l'occupazione territoriale. Accanto a politiche che puntano a realizzare livelli adeguati di infrastruttura fisica e immateriale, è necessario puntare su azioni, basate sull'economia della conoscenza, che permettano alla Regione di avere la capacità di innovare ed utilizzare efficacemente sia le conoscenze tecniche esistenti sia le nuove tecnologie, nell'ottica comunque di uno sviluppo sostenibile in termini ambientali.

Risulta a questo punto necessario comprendere se la conoscenza rappresenti un'entità così consolidata da potere essere isolata da altri aspetti sociali tanto da farle assumere un ruolo dominante nella spiegazione dello sviluppo.

È innanzitutto evidente che oggi alla produzione di valore aggiunto contribuiscono sempre più l'insieme delle conoscenze e competenze specifiche (il capitale umano), e il livello di reti e modelli di socialità (il capitale sociale). Questi fattori non si sostituiscono a quelli tradizionali, ma si sommano ad essi originando nuovi modelli di imprese, di mercato, di sistemi territoriali e di diffusione di ricerca ed istruzione.

Riprendendo la definizione data da Becker [v.1964] e Schultz [v. 1963] agli inizi degli anni '60, il capitale umano rappresenta l'insieme delle capacità e conoscenze accumulate da un individuo, come anche da un sistema economico, in grado di promuovere innovazione e sviluppo, ovvero crescita economica.

Secondo la recente letteratura economica è innanzitutto utile effettuare una distinzione tra capitale umano “generico” che, rappresentando l'insieme delle conoscenze generali possedute dall'individuo, è di per se trasferibile, dal capitale umano “specifico” che rende un lavoratore più produttivo in un certo posto di lavoro, ma perde tutto il suo valore nel trasferimento a un'altra azienda. Da questa prima osservazione si evince la capacità del

secondo tipo di capitale, ovvero del capitale umano specifico, di offrire un maggiore potere contrattuale al lavoratore²⁴.

È necessario a questo punto chiedersi se l'innalzamento del livello di capitale umano sia in grado di migliorare la situazione occupazionale, sia individuale che sociale, attraverso un aumento della probabilità di essere assunti. In altri termini, considerata l'economia pugliese e la problematica del dualismo rispetto al Nord rilevata *supra*, è necessario chiedersi se interventi a sostegno dell'investimento in capitale umano siano in grado di porre rimedio ad uno dei principali effetti dello sviluppo dualistico, ovvero la presenza di differenziali salariali.

Una posizione abbastanza comune, che trae spunto dalla teoria della crescita endogena [cfr. tra gli altri Lucas, 1988 e Romer, 1910], è che ad una maggiore dotazione di capitale umano corrisponda una maggiore produttività dei lavoratori, nonché una posizione di vantaggio nel mercato del lavoro sia nella fase della ricerca, sia rispetto al momento della remunerazione. Questa visione porta quindi a ritenere l'investimento in capitale umano conveniente sia dal punto di vista individuale che sociale, poiché capace di generare non solo maggiori profitti per i singoli, ma anche una forte spinta alla crescita economica grazie all'aumento della produttività del lavoro. Si desume quindi che investimenti in capitale umano comportano come conseguenza un aumento delle possibilità di occupazione dei lavoratori, ma soprattutto un più alto livello di reddito. Stando così le cose, tale intervento di *policy*, dovrebbe produrre una riduzione del dualismo, posto che uno dei principali effetti che questo fenomeno produce è proprio una consistente differenza di reddito tra le due macroripartizioni Nord e Sud.

L'ultimo rapporto Almalaurea sottolinea l'esistenza di profonde differenze territoriali rispetto agli esiti occupazionali e formativi dei laureati in Italia (ad un anno dalla laurea). I dati dimostrano, infatti, un differenziale occupazionale di 16 punti percentuali tra Nord e Sud: il tasso di occupazione dei neo-laureati del Nord si attesta intorno al 56% contro il 40% per il Sud. Ulteriore elemento di differenza emerge nella scelta di prosecuzione degli studi con laurea specialistica, che contraddistingue in particolare gli studenti meridionali, la cui percentuale è pari al 62%, contro il 53% del Nord. Queste differenze territoriali sono confermate anche se si considera in generale il tasso di disoccupazione dei laureati che raggiunge al Sud il 26,5%, ben 18 punti percentuali in più rispetto al Nord.

Considerando invece le retribuzioni medie dei laureati che hanno iniziato a lavorare dopo il conseguimento del titolo, dal rapporto emerge che i differenziali di reddito si attestano intorno al 10%, con un reddito medio pari a 1.067 euro netti al mese per i laureati del Nord e 972 euro per il Sud. Visto il diverso dinamismo del mercato del lavoro, non sorprende che tra Nord e Sud esistano profonde differenze anche in termini di mobilità lavorativa. I laureati meridionali si trasferiscono in una Provincia diversa da quella di residenza molto più frequentemente rispetto ai residenti al Nord. Nel dettaglio, i flussi di mobilità sono alimentati per il 16,5% da coloro che dopo aver studiato nella propria provincia di residenza, trovano lavoro al Nord o al Centro. A questi si sommano tutti coloro che hanno scelto di trasferirsi per motivi di studio e non sono mai rientrati, trovando un lavoro lontano dal Sud. Si attesta infatti che solo un laureato del Sud su 10 rientra nella propria area di residenza dopo aver studiato fuori. Ultimo dato rilevante riguarda la relazione tra la stessa mobilità lavorativa e le retribuzioni. Tenzialmente sono, infatti, i laureati che lavorano in province diverse da quelle di residenza a guadagnare di più.

I dati fin qui presentati descrivono evidentemente un contesto meridionale nel quale si esprime una domanda di istruzione superiore a quella espressa al Nord, si pensi alla

²⁴ È evidente infatti, che un'impresa privata, quando dovrà scegliere se licenziare o meno un proprio lavoratore dotato di competenze specifiche, dovrà considerare non solo la possibilità che quelle stesse competenze vengano messe a disposizione dal lavoratore ad imprese concorrenti, ma anche i costi derivanti dalla formazione di un nuovo assunto, costi, questi, che cresceranno al crescere delle specificità richieste.

differenza consistente di quanti, nel meridione, scelgono di proseguire gli studi specialistici rispetto al settentrione, a fronte di elevati tassi di disoccupazione e inferiori livelli di reddito a parità di titolo di studio.

Visti i dati, in quanto segue, ci si propone di spiegare le motivazioni per le quali, gli investimenti in istruzione e formazione previsti dal DSR 2007-2013 della Regione Puglia non siano in grado di ridurre il dualismo tra Nord e Sud, e quindi di migliorare le differenze soprattutto di reddito che si manifestano a causa di questo fenomeno.

Gli ultimi dati disponibili [fonte: Istat] sulla dinamica dei flussi scolastici e sul tasso di scolarità nella scuola secondaria superiore dimostrano come il divario tra le due grandi macro ripartizioni, Mezzogiorno e Centro-Nord, pari a 5 punti percentuali all'inizio del 2000, si è negli anni, se pur di poco, invertito. La stessa Puglia, caratterizzata tradizionalmente da valori leggermente al di sotto della media delle regioni del Sud, negli anni ha registrato un *trend* crescente portandosi in linea con la media nazionale. In una società sempre più improntata alla conoscenza, istruzione e formazione svolgono un ruolo centrale, sia come fattori che alimentano sviluppo economico sia come strumenti di coesione sociale. Queste considerazioni hanno costituito una spinta per molti giovani del Mezzogiorno a proseguire gli studi, con la speranza che la laurea potesse costituire un aiuto considerevole nella ricerca di un impiego. I dati attestano infatti, che in un quindicennio si è saliti, nel Mezzogiorno, da poco meno di 600 mila a quasi 800 mila iscritti, mentre diplomati e laureati hanno triplicato il loro numero. In Puglia, in particolare, gli iscritti sono più che raddoppiati raggiungendo quasi 150 mila unità, di cui il 31,5% studia fuori sede.

Le tendenze ad un aumento di richiesta di istruzione e alla propensione ad emigrare dei lavoratori più qualificati possono essere ricondotte a due specifici fenomeni che prendono il nome rispettivamente di *overeducation* e *brain drain*.

Nel primo caso si afferma l'esistenza di un sovrainvestimento in istruzione quando i benefici marginali in istruzione sono inferiori rispetto ai costi marginali dell'istruzione. Si parla invece di "fuga di cervelli" nei casi in cui si assiste ad una perdita netta di capitale umano sperimentata dalle regioni meno avanzate a favore di quelle più evolute. È evidente che entrambi i fenomeni non contribuiscono affatto a ridurre il processo di sviluppo dualistico che colpisce la Regione Puglia.

Le conseguenze derivanti dalla presenza di un'elevata accumulazione di capitale umano, di per sé eccessiva, sono riassumibili in un'inefficiente allocazione delle risorse. In un contesto quale quello pugliese in cui si presenta una condizione di offerta di lavoro superiore rispetto alla domanda, l'aumento di dotazione aggregata di capitale umano comporta un aumento delle aspettative e quindi del salario di riserva e dello *status* atteso, che produce, nel breve periodo fenomeni di disoccupazione involontaria. Nel lungo periodo le aspettative tenderanno però a ridimensionarsi con una duplice conseguenza. Da una parte tenderanno a permanere condizioni di disoccupazione involontaria, dall'altra parte si sceglierà di accettare occupazioni con livelli retributivi e tipologie lavorative inferiori rispetto a quelle attese. Questa seconda conseguenza comporta ulteriori esiti negativi. Infatti l'accettazione di mansioni inferiori, sia in termini di salario che di *status*, da parte di coloro che posseggono più titoli, produce un "effetto di spiazzamento" a danno di coloro che sono in possesso di titolo minori²⁵.

²⁵ Questo fenomeno aggrava ulteriormente la situazione occupazionale. Infatti, gli individui con minore potere contrattuale tenderanno a non cercare un posto di lavoro proprio perché la probabilità di trovarlo è bassa, a causa dell'effetto congiunto dell'elevato tasso di disoccupazione e dell' "effetto di spiazzamento". Questo fenomeno, detto del "lavoratore scoraggiato", trova la sua motivazione nel fatto che la ricerca di lavoro comporta per il disoccupato dei costi monetari e di tempo, difficili da sostenere proprio a causa dei bassi redditi. Tutto ciò produce un ulteriore intensificarsi dei differenziali salariali. Infatti è evidente che l'effetto di scoraggiamento, producendo una riduzione dell'offerta di lavoro, ha come ultimo effetto la riduzione delle retribuzioni e quindi in generale dei redditi dei lavoratori del Sud.

Ne consegue che le scelte di investimenti in capitale umano, quando assumono, come nel caso pugliese, la forma di *overeducation*, causata dall'incapacità del sistema economico regionale di assorbire la domanda di lavoro soprattutto qualificata, non contribuiscono affatto allo sviluppo economico dell'area, ma soprattutto non riducono il *gap* rispetto all'area settentrionale del Paese. Tale fenomeno anzi potrebbe comportare effetti ancor più distorsivi a causa del *brain drain*, con una carriera che tende a svilupparsi interamente nelle aree più ricche (in questo caso nel Settentrione), un'accumulazione e spesa di reddito ancora una volta a favore del Nord ed un conseguente ulteriore rallentamento della crescita della produttività del territorio di provenienza.

Infatti anche i benefici "classici" derivanti dai fenomeni migratori, come le rimesse degli emigranti, in questo caso sarebbero pressoché nulli vista la sostanziale tendenza dei lavoratori altamente qualificati ad emigrare in genere con la famiglia e a stabilizzarsi nel luogo di arrivo.

A ciò si aggiunge che il danno potenziale della fuga dei cervelli non si concretizza solamente in una contrazione del capitale umano, ma anche in una riduzione della propensione a migliorare il funzionamento delle istituzioni di origine. È infatti evidente che se l'insieme degli individui con una maggiore dotazione di capitale umano decide di investire in attività produttive lontane dal proprio luogo di nascita, in tale contesto non tenderà solamente a ridursi la dotazione stessa di lavoratori qualificati, ma anche la spinta verso cambiamenti istituzionali che pongano la società al riparo dai comportamenti tipici dell'economia illegale.

L'analisi qui proposta mostra dunque un'incapacità del mercato del lavoro meridionale ad assorbire i giovani laureati, con la conseguenza quasi obbligata per quest'ultimi o ad accettare mansioni meno qualificate e con minori livelli retributivi o peggio a scegliere di trasferirsi lontani dalla propria area di residenza, con un conseguente trasferimento anche delle risorse a vantaggio delle aree più ricche. Tale processo quindi non fa altro che accentuare i profondi squilibri territoriali, che sono appunto aggravati dal fenomeno di *brain drain*, con conseguente impiego produttivo di risorse pubbliche e private meridionali a favore di imprese settentrionali. In pratica non solo i giovani laureati meridionali si trovano in parte costretti ad emigrare, ma la stessa società meridionale si ritrova a sostenere spese in formazione a favore di imprese settentrionali, una condizione questa che rischia di aggravarsi nell'ottica dello sviluppo di un federalismo competitivo.

Questa distribuzione asimmetrica per cui al Sud si assiste ad un eccesso di offerta di lavoro qualificato è sicuramente riconducibile, in primo luogo, alla bassa propensione ad innovare da parte delle imprese meridionali²⁶. Il Mezzogiorno è infatti caratterizzato da dimensioni di imprese ridotte, in cui il piccolo imprenditore non è in grado di assumere tra i suoi collaboratori personale altamente qualificato sia perché troppo costoso e sia a causa delle tecniche produttive usate in azienda, di norma, di retroguardia, riproducendo una situazione in cui i giovani laureati del Sud risultano sottopagati rispetto ai propri colleghi del Nord Italia. È evidente che azioni di *policy*, come quelle individuate dalla Regione Puglia, che puntano sull'accumulazione di capitale umano, non offrono ai giovani laureati, in questa condizione, la possibilità concreta di partecipare alle potenzialità di sviluppo della propria area di residenza. Interventi di questo tipo hanno un effetto sostanziale se associati ad ulteriori azioni finalizzate all'incremento della competitività del sistema produttivo locale come ad esempio il sostegno alla nascita di nuove imprese e investimenti concreti in ricerca ed innovazione. Una condizione questa che tarda a realizzarsi nel sistema produttivo pugliese in cui emerge un profondo isolazionismo di piccole e medie imprese per le quali il finanziamento della ricerca rappresenta solo un costo.

²⁶ Per un approfondimento di questo tema si veda il volume monografico *Le politiche regionali per l'innovazione*, in *Rassegna economica. Rivista internazionale di economia e territorio*, N. 1-2009, pp. 3-50.

A tutto ciò bisogna poi aggiungere la continua delegittimazione e il depotenziamento a cui è sottoposto il sistema formativo meridionale, che si ripercuote ulteriormente sull'indebolimento delle aspettative di *status* connesse alla laurea, ma soprattutto su quelle di reddito. Si riproduce perciò una spirale verso il basso con livelli di reddito sempre minori e il continuo posizionamento di forza lavoro qualificata per *bad jobs*.

In conclusione, sulla base dei riscontri empirici e teorici qui presentati, è possibile affermare che gli interventi di *policy* a favore di una maggiore accumulazione di capitale umano non rispondono positivamente alla soluzione della problematica posta in questo saggio, ovvero il superamento dello sviluppo dualistico. Gli investimenti in conoscenza, alla luce delle due principali problematiche qui rilevate, l'*overeducation* e il *brain drain*, non risultano essere in grado di concorrere significativamente alla crescita dell'economia pugliese e quindi dei livelli di reddito della sua popolazione. Infatti, in una condizione del mercato del lavoro, quale quello pugliese, in cui si assiste ad una scarsa capacità della domanda di lavoro di crescere e di assorbire personale qualificato, la scelta di puntare soprattutto sulla formazione e conoscenza si traduce dal punto di vista macroeconomico in disoccupazione e sottoccupazione intellettuale o *brain drain*. Ne consegue che l'intervento sull'offerta di istruzione rischia di non essere sufficiente a causa della persistenza del paradosso che fa coesistere una alta offerta di manodopera qualificata e bassi rendimenti, alimentato da una struttura produttiva sbilanciata a favore di domanda di lavoratori meno istruiti.

È comunque importante sottolineare che con questa impostazione non si vuole assolutamente sminuire l'importanza dell'istruzione per la crescita stessa della società. Come è stato già sottolineato in precedenza, la diffusione del capitale umano accresce il senso civico di una società e dunque anche la sua capacità a non mettere in atto transazioni illecite, ad adeguarsi alle norme standard che essa stessa si è data, a diffondere diritti di cittadinanza e di coesione sociale, oltre che ad accrescere la professionalità degli individui.

Ciò che invece si vuole sottolineare è la necessità di riconsiderare le azioni di *policy* oggi dominanti e riconducibili all'economia della conoscenza, alla luce delle considerazioni fin qui esposte, e dunque partendo dal presupposto che gli interventi in istruzione produrranno effetti concreti solo se affiancati da strategie di sostegno e riqualificazione della domanda di lavoro.

4.2. Il DSR: l'obiettivo della *Flexsecurity*

Il secondo pilastro su cui poggia la programmazione regionale comprende l'insieme degli interventi a favore di politiche attive e passive del lavoro²⁷. Occorre chiedersi se, nella condizione di sviluppo della Regione, la strategia proposta sia in grado di avviare un processo inverso rispetto al dualismo e agli effetti da esso prodotti. Riprendendo il Documento Strategico della Regione è possibile leggere «[...] risulta di primario interesse rafforzare le misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro al fine di eliminare i fattori che impediscono di entrarvi o di rimanervi promuovendo al tempo stesso la mobilità delle persone alla ricerca di un impiego, dei disoccupati e degli inattivi, dei lavoratori anziani

²⁷ Secondo la classificazione Eurostat ed Ocse le politiche attive comprendono azioni di: supporto, orientamento, formazione, schemi di suddivisione del lavoro, incentivi all'occupazione, politiche di inserimento dei disabili, creazione diretta di lavoro nel settore pubblico, incentivi alle nuove attività di impresa. Queste accompagnano spesso le politiche passive e hanno dunque come principale obiettivo il reintegro soprattutto dei disoccupati di lunga durata. Le politiche passive invece comprendono una serie di azioni di tutela economica dei lavoratori disoccupati, nonché schemi di pensionamento anticipato. Hanno dunque un obiettivo di carattere distributivo, e dunque di protezione sociale dei soggetti più deboli e di riduzione degli effetti prodotti dalla disoccupazione. In Italia queste politiche assumono soprattutto la forma di Cassa Integrazione Ordinaria e Straordinaria.

e di coloro che rischiano di rimanere disoccupati. [...] La Regione si impegnerà, inoltre, a promuovere una forte azione di pressione delle Regioni meridionali sul Governo centrale affinché venga estesa la sperimentazione di forme universalistiche di tutela del reddito, anche con interventi differenziati rivolti alle aree del disagio sociale, a chi ha bisogno di inserimento lavorativo, e al sostegno dei lavoratori precari per innalzare la soglia di resistenza al lavoro nero» [Regione Puglia, 2006, p. 14950].

L'adozione di modelli di *flexsecurity* si basa sulla convinzione che basti unire una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro ad una maggiore garanzia di assistenza per i lavoratori, per poter in qualche modo ottenere un balzo in avanti nelle politiche di *welfare*. La stessa Unione Europea, visti i successi ottenuti in tal senso dal modello danese, esercita una spinta consistente verso l'assunzione di questi modelli²⁸.

È bene innanzitutto specificare qual è il significato di questo termine: *flex* sta per flessibilità²⁹, mentre *security* indica sicurezza. L'obiettivo al quale si mira con la *flexsecurity*, secondo un'impostazione prettamente neoclassica, è quindi il seguente: accrescere l'occupazione attraverso una maggiore flessibilità del lavoro, ma al tempo stesso garantire un sostegno economico non solo attraverso misure passive come i sussidi, ma anche attraverso politiche attive del lavoro, come ad esempio l'aiuto concreto alla ricerca di un nuovo impiego, grazie anche ad interventi di formazione continua³⁰. Purtroppo questa impostazione

²⁸ Nonostante i risultati raggiunti dalla Danimarca, l'applicazione di questo modello in Italia, ma soprattutto nel Mezzogiorno, risulta alquanto difficile. Innanzitutto ritroviamo una differente ripartizione della spesa sociale, destinata in Italia prevalentemente a fini pensionistici, a differenza di quanto accade nel modello danese in cui la spesa sociale è prevalentemente utilizzata per la protezione del lavoratore. A ciò bisogna aggiungere che la consistente riduzione del tasso ufficiale di disoccupazione danese, sceso da oltre il 10 per cento nel 1995 a poco più del 6 per cento nel 2005, è stata ottenuta escludendo dalle rilevazioni varie categorie di lavoratori: in modo particolare, coloro che sono stati collocati in pensione anticipata, che, peraltro, in Danimarca sono molto numerosi; gli individui registrati come frequentanti programmi di politiche attive del lavoro; coloro che a vario titolo fruiscono di un congedo dalle organizzazioni presso cui hanno un impiego. Tali esclusioni hanno avuto l'effetto di ridurre – per una mera ‘finzione’ statistica – la popolazione attiva, accrescendo conseguentemente il rapporto fra occupati e totale della forza-lavoro.

Infine, ultimo elemento che dimostra la difficoltà nell'applicazione di questo modello, soprattutto nel Mezzogiorno, è la presenza consistente del lavoro sommerso. Questo fenomeno appare oggi uno degli aspetti maggiormente negativi per l'economia meridionale. Da esso derivano infatti evasione fiscale, mancanza di sicurezza, assenza di garanzie per i lavoratori e concorrenza sleale, fattori questi che non contribuiscono affatto al miglioramento del *welfare state*, ma soprattutto del benessere sociale ed economico dei lavoratori. Per un approfondimento di questo tema si veda Pinto V. [2007]. Si consideri anche che è stato stimato che il costo complessivo della transizione a un regime di *flexsecurity* – sotto forma di indennizzi e di corsi di formazione – ammonterebbe a circa il 50% del PIL, con conseguente aumento della pressione fiscale che porterebbe l'Italia ai livelli attuali di Svezia e Danimarca, a parità di spesa pubblica, se non si intende far gravare il costo del programma sul debito pubblico.

²⁹ La definizione di flessibilità è oggi oggetto di un forte dibattito. Una prima definizione di flessibilità fu data dall'OCSE nel 1986 che la definiva come «l'abilità degli individui nel sistema economico, ed in particolare sul mercato del lavoro, di abbandonare schemi prestabiliti e di adattarsi a circostanze nuove» [OCSE, 1986, p. 6]. Successivamente si è tentato di approfondire il concetto ponendo una distinzione tra flessibilità numerica, intesa come la libertà dell'impresa di assumere e licenziare in base alle proprie esigenze di produzione, e flessibilità funzionale, intesa come la libertà dell'impresa di allocare la forza lavoro in base alle proprie esigenze produttive e quindi anche per mansioni inferiori rispetto a quelle per cui il lavoratore è stato assunto. Per un approfondimento si rinvia a Forges Davanzati [2005].

³⁰ Posto che obiettivo di questo saggio non è quello di dar conto del dibattito tra gli economisti sul tema della deregolamentazione del mercato del lavoro, è opportuno comunque sottolineare che non vi è una posizione comune circa gli esiti occupazionali che la flessibilità produce. Alcuni recenti sviluppi in ambito keynesiano hanno infatti evidenziato come la flessibilità in uscita possa comportare una riduzione dell'occupazione. Il modello si basa su due ipotesi di partenza. Innanzitutto

ha il limite di non includere il reddito degli occupati e la qualità del lavoro tra i criteri rilevanti.

In realtà il problema del reddito è di fondamentale importanza in Puglia come in tutto il meridione, posto appunto, come si è già avuto modo di sottolineare, che uno dei principali effetti del dualismo è riscontrabile proprio nel differenziale salariale tra Nord e Sud.

La spinta all'adozione di modelli di *flexsecurity* in Italia arriva proprio in un periodo di crisi. L'obiettivo è quello di continuare a garantire agli imprenditori una flessibilità numerica, assicurando allo stesso tempo alti livelli di consumi, attraverso misure passive come i sussidi. L'adesione verso questa formula sembra poggiare quindi sulla convinzione che un modello capace di coniugare sicurezza e flessibilità possa essere in grado di portare vantaggi sia agli imprenditori che ai lavoratori.

Analizzando meglio questa impostazione, soprattutto nell'ottica delle problematiche prodotte dal dualismo in Puglia, emerge come gli interventi proposti di combinazione di politiche attive e passive del lavoro, soprattutto in termini di sussidi in moneta, non permettano in realtà il raggiungimento degli obiettivi utili per uscire da una condizione di dualismo, ovvero la riduzione dei differenziali salariali.

Per motivare i potenziali esiti perversi che i sussidi monetari a favore dei lavoratori possono produrre, soprattutto in una condizione di sviluppo conflittuale come quello pugliese, bisogna innanzitutto partire dalla constatazione che nell'odierna economia capitalistica, le imprese, che posseggono il potere di fissazione dei prezzi, determinano quest'ultimi aggiungendo ai costi di produzione un margine di profitto. Il livello del margine di profitto applicato dall'impresa ai costi di produzione è fortemente connesso al livello di concentrazione industriale. Da qui deriva che maggiore sarà il livello di concorrenza presente in un mercato, minori saranno i margini di profitto di un'impresa e quindi minori risulteranno anche i prezzi finali per i consumatori.

È evidente, quindi, che l'erogazione di sussidi monetari ha come primo effetto un aumento dei consumi, con conseguente aumento dei profitti dell'impresa e dunque anche degli stessi margini di profitto. Stando a ciò che è stato detto in precedenza, ovvero che le imprese fissano il prezzo aggiungendo ai costi di produzione un margine di profitto (*mark-up pricing*), un innalzamento dei margini di profitto comporterà, a parità dei costi di produzione, un aumento dei prezzi di vendita sia dei beni che dei servizi. Conseguenza ultima è dunque un potenziale aumento del tasso di inflazione, che si traduce in una riduzione del potere di acquisto dei lavoratori nel loro complesso. È utile sottolineare, inoltre, che l'erogazione di sussidi monetari produrrà effetti inflazionistici differenti nelle diverse Regioni, proprio perché gli esiti sono legati ai livelli di concentrazione industriale presenti nelle singole aree del paese. Considerando i mercati in cui operano le imprese meridionali, questi risultano molto più prossimi alla concorrenza rispetto al Nord. Riprendendo quindi l'ipotesi di partenza per cui i margini di profitto, e quindi i prezzi, tenderanno ad aumentare nei mercati in cui vi è un maggior grado di concentrazione, è evidente che l'erogazione di sussidi, e dunque il conseguente aumento dei prezzi, tenderà a realizzarsi maggiormente nei mercati settentrionali. Tutto ciò evidentemente a discapito dei consumatori meridionali che, vista la produzione del Mezzogiorno basata per lo più su beni e servizi intermedi, si troveranno ad acquistare beni e servizi finali prodotti al Nord con prezzi sempre più elevati.

Gli effetti inflazionistici prodotti dai sussidi non si ripercuoteranno solamente sui salari reali, ma anche sul sistema creditizio. Infatti, un aumento dei livelli di inflazione produrrà

all'aumentare della probabilità di essere licenziati si assiste ad una riduzione della propensione al consumo e dunque della domanda aggregata, producendo un effetto negativo sul livello di occupazione. Inoltre, posto che all'aumentare della probabilità di essere licenziati cresce anche la produttività del lavoro, l'effetto congiunto dell'aumento della domanda aggregata e della stessa produttività, ha come conseguenza una riduzione nella richiesta del numero di occupati. Sul tema si rinvia, fra gli altri, a Forges Davanzati e Realfonzo [2004].

anche una riduzione in termini reali dei tassi di interesse. Tutto ciò si tradurrà in un'ulteriore riduzione del credito, a causa dei minori profitti bancari, peraltro in un'area che già sperimenta fenomeni diffusi e significativi di razionamento del credito, con una conseguente riduzione della produzione e quindi della richiesta del numero dei lavoratori da parte delle imprese e del livello dei salari. È evidente che da questa situazione potranno trarre vantaggio nel breve periodo solamente le imprese di grandi dimensioni e che operano in mercati per lo più oligopolistici, scarsamente presenti nel mercato pugliese.

Appare, dunque, insufficiente un intervento di *policy*, come quello proposto dalla Regione Puglia, limitato alla complementarità tra interventi nel mercato del lavoro e politiche di *welfare* sulle quali è costruita l'ipotesi di *flexsecurity*. Nelle condizioni in cui versa il sistema produttivo meridionale appare difficile che il mercato riuscirà a realizzare condizioni favorevoli per i lavoratori del Sud in grado di limitare il divario soprattutto di reddito presente tra le due macroripartizioni.

A differenza di quanto accade nei Paesi in cui la *flexsecurity* produce esiti positivi, nel Mezzogiorno, l'applicazione di questo modello sembra riprodurre soprattutto i suoi aspetti negativi. Infatti, da una parte ritroviamo un sistema produttivo attratto prevalentemente da una flessibilità volta soprattutto alla riduzione del costo del lavoro e dall'altro un sistema di ammortizzatori sociali inadeguati, non solo a compensare i rischi derivanti dalla flessibilità, ma soprattutto inadatti a risolvere gli effetti del dualismo. A tutto ciò bisogna poi sommare la possibilità concreta che un sistema di questo tipo possa produrre in Puglia comportamenti orientati al *moral hazard*. Infatti, in un mercato del lavoro in cui vasta è la percentuale di lavoro sommerso, si potrebbero facilmente generare abusi all'ingresso, i cosiddetti falsi positivi, che potranno coinvolgere non solo coloro che sono inseriti in un sistema di economia illegale prima dell'introduzione dei sussidi, ma anche coloro che scelgono di modificare i propri comportamenti optando a loro volta per il sommerso al fine di accedere ai trasferimenti.

Se si conviene quindi che gli effetti del dualismo sono innanzitutto riconducibili a bassi salari per il Sud, è evidente che occorre intervenire, per ridurre questo *gap*, attraverso altre azioni di *policy*. La pura erogazione di sussidi monetari può infatti rivelarsi inefficace in condizioni nelle quali le imprese, grazie a fenomeni di concentrazione industriale come quelli presenti al Nord, possono accrescere i prezzi.

È dunque evidente la necessità di avviare altre tipologie di intervento volte per lo più alla razionalizzazione dei programmi di trasferimento monetario, ma soprattutto capaci di aumentare il peso relativo della spesa pubblica nella componente dei servizi e dei beni. In questo caso, grazie all'applicazione di tariffe minime, se non nulle, tipiche dei beni e servizi pubblici, si potrebbe accrescere il potere di acquisto dei meridionali, contrastando la tendenza spontanea (se non quando politicamente indotta, p.e. attraverso la decentralizzazione della contrattazione o l'invocazione alla reintroduzione delle "gabbie salariali") all'accrescimento dei differenziali salariali.

4.3. Il DSR: l'obiettivo dell'Attrazione degli Investimenti

Il terzo pilastro su cui poggia il DSR 2007-2013 della Regione Puglia comprende l'insieme di interventi che hanno come obiettivo l'attrazione degli investimenti esteri. Il fine ultimo di queste azioni di *policy* appare dunque essere chiaro: promuovere sviluppo ed innalzare il livello di produttività e di occupazione nel territorio regionale³¹.

³¹ È possibile affermare che l'interesse dei governi locali, verso ciò che comunemente viene chiamato *marketing territoriale*, si è sviluppato a seguito dei processi di deindustrializzazione e di mancato sviluppo di nuovi insediamenti industriali, ma soprattutto nel caso del Mezzogiorno, questa spinta è arrivata in seguito alla cessazione degli interventi straordinari e delle partecipazioni statali previste per questa area. In particolare in Italia, a partire dagli anni '80, sono stati avviati interventi di

È evidente che una politica di attrazione degli investimenti poggia su un insieme di fattori localizzativi e strutturali. Risultano infatti fondamentali, in un'ottica di attrattività di un territorio, la presenza di manodopera qualificata, la dotazione infrastrutturale, la possibilità di incentivi finanziari, il supporto tecnologico, i legami con i centri di ricerca ed infine di importante rilievo risulta essere anche l'assenza di economia illegale³².

A fronte di quelli che sono i principali fattori di stimolo e di promozione di un territorio, la Regione Puglia ha scelto di puntare soprattutto su interventi per il miglioramento della dotazione infrastrutturale, considerata elemento chiave nelle scelte localizzative delle imprese. Nel DSR, infatti, si afferma con chiarezza che «[...] l'opzione fondamentale sarà quella di concentrare grandi risorse sulle politiche di infrastrutturazione, trasporto ed interconnessione su scala sovra regionale, nonché sulla qualificazione dei servizi collettivi di base» [Regione Puglia, 2006, p.14947].

La dotazione infrastrutturale di un territorio costituisce sicuramente un elemento necessario nell'ottica di vantaggi competitivi, di riallocazione delle risorse e di crescita degli investimenti. L'efficienza infrastrutturale rappresenta, infatti, accanto ad altrettanti fattori localizzativi, una necessità fondamentale per il sistema imprenditoriale rispetto alle proprie scelte localizzative. Ne consegue che interventi di questo tipo sono auspicabili ai fini di un miglioramento del sistema produttivo pugliese, anche nell'ottica di una riduzione del dualismo.

È però importante sottolineare che le scelte degli imprenditori di investire in un'area sono mosse anche da altri importanti fattori che i *policy maker* non possono assolutamente sottovalutare ai fini di una coerente programmazione economica volta a ridurre il problema dello sviluppo conflittuale che colpisce la Regione.

Una prima riflessione da fare rispetto agli esiti prodotti dagli interventi in materia di dotazione infrastrutturale è in relazione ai tempi. È evidente che quella delle infrastrutture è una "macchina complessa" che prevede per la sua completa realizzazione tempi abbastanza lunghi. Nell'ultimo rapporto Unioncamere, in materia di trasporti si legge che «[...] il tempo che passa tra la decisione, le attività realizzative e la funzionalità dell'opera è nel nostro Paese, maggiore di quello di altri, e questa caratteristica di inefficienza rappresenta una delle principali criticità nell'ambito di politiche che puntino alle opere pubbliche come volano anticiclico a sostegno dell'economia» [Rapporto Unioncamere, 2009, p. 239]. Da tutto ciò si

politica di sviluppo basati proprio sugli investimenti diretti dall'estero, destinati a sostenere una riconversione produttiva e una nuova specializzazione. In un sistema di economia globalizzata, quale quella odierna, si è perciò assistito in Italia ad una perdita di competitività e ad una sempre maggiore riduzione degli investimenti in entrata. Secondo gli ultimi dati forniti dalla Banca Mondiale, il flusso degli investimenti esteri diretti in entrata in Italia rappresentano l'1% del Pil, contro il 17,16% dell'Irlanda, il 3,06% della Spagna e il 2,76% della Francia. Per il Sud invece gli investimenti diretti dall'estero sono stati pari a due per milione di abitanti, contro una media Europea del 23,1%. Visti i dati, emerge chiaramente la necessità, soprattutto per il Sud Italia, di avviare azioni a sostegno dell'attrazione degli investimenti nazionali e esteri, che siano in grado di promuovere lo sviluppo meridionale e dunque di offrire nuove opportunità occupazionali.

³² Al fine di analizzare le politiche di attrazione degli investimenti individuate a livello regionale occorre innanzitutto ricordare come negli ultimi anni ci sia stata una forte spinta verso la costruzione di enti e agenzie, in particolare nel Mezzogiorno, atte proprio a promuovere azioni di attrazione degli investimenti esteri. Si pensi ad esempio alla costituzione di Sviluppo Italia, le cui funzioni sono definite dal comma 2 art. 1 (decreto legislativo 9 gennaio '99 n.1) «[...] in materia di promozione di attività produttive e attrazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità, di sviluppo della domanda di innovazione, di sviluppo dei sistemi locali d'impresa, anche nei settori agricolo, turistico e del commercio, di supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, in base alle disposizioni del presente decreto e con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse, come definite ai sensi della normativa comunitaria». L'obiettivo risulta essere quindi quello di promozione del territorio e di fornire stimoli e supporto ad investitori esteri e nazionali.

evince che, benché questo tipo di intervento produca come principale risultato l'aumento dell'accessibilità territoriale, quindi maggiori opportunità localizzative per il territorio, è anche vero che tutto ciò accadrà nel lungo periodo e quindi nel breve periodo tenderanno a riproporsi le condizioni di svantaggio del Mezzogiorno. In termini di programmazione è dunque utile da parte dei *policy maker* considerare la particolarità di questo intervento, nelle sue componenti dei tempi lunghi, della variabilità dei progetti e della scarsa efficienza nell'uso delle risorse che spesso si verifica nel caso di interventi di questo tipo, affinché le azioni predisposte riescano ad avere esiti positivi. A ciò bisogna aggiungere, che benché gli interventi infrastrutturali sono certamente utili, questi hanno ricadute sul territorio inferiori rispetto agli investimenti ad alta intensità di personale qualificato o manifatturiero.

Posto che interventi come quelli individuati dalla Regione Puglia, in materia di investimenti in infrastrutture, hanno comunque una rilevanza indiscutibile ai fini dello sviluppo e del superamento del dualismo, è però opportuno sottolineare come le difficoltà di sviluppo del Mezzogiorno siano anche legate ad un ulteriore problema: la presenza di illegalità diffusa. Questo fenomeno rappresenta infatti per il Sud un vero e proprio fattore limitante per le imprese, che incide profondamente sul loro sviluppo e quindi anche sulla competitività territoriale.

Nelle scelte di investimento un ruolo decisivo è dato da ciò che la Banca Mondiale definisce *investment climate*, ovvero dal contesto territoriale in cui si sceglie di investire. Gli ultimi dati forniti dalla Procura Antimafia attestano che le spese sostenute dalle imprese del Sud per azioni difensive sono pari a 4,3 miliardi di euro (0,3% del Pil). A queste cifre bisogna sommare circa 92 miliardi di euro, ovvero il costo sostenuto dalle imprese in relazione ai fenomeni di estorsione e racket [fonte: Confesercenti, Rapporto Sos Impresa, 2008] che rappresentano il 6% del Pil Nazionale. In particolare in Puglia il giro di affari legato alle estorsioni è pari a 1,2 miliardi di euro, e la stessa usura continua ad essere un fenomeno pervasivo nel Sud Italia ed in Puglia in particolare dove si concentrano il 12% dei casi (rispetto al 46% registrato nel Sud Italia). Ultimo dato che dimostra quanto l'economia illegale contribuisca all'arretramento del Sud rispetto al Nord riguarda la stima del mancato fatturato delle imprese causato dalla presenza e dal condizionamento rappresentato dalla criminalità, pari al 2,7% del Pil.

Visti i dati, una prima considerazione che potrebbe emergere è che, poiché il Meridione è colpito dal fenomeno dell'illegalità, allora risulta più conveniente non agire, e questo a causa di posizioni di orientamento liberista per cui si ritiene innanzitutto che esistano meccanismi endogeni del mercato capaci spontaneamente di ridurre il fenomeno dell'economia illegale, ma soprattutto perché si ritiene che è preferibile tollerare l'ingiustizia oggi per avere maggiore crescita economica domani. La stessa Regione Puglia, ha però dato dimostrazione di quanto siano importanti, al fine dello sviluppo territoriale azioni di contrasto all'economia illegale, e di quanto tali interventi siano in grado di arginare fenomeni criminali, nel caso specifico trattasi del lavoro irregolare, e allo stesso tempo creare condizioni migliori di sviluppo. Si pensi a quanto fatto con la Legge Regionale 26 ottobre 2006, n. 28, che ha infatti predisposto la costituzione di "indici di congruità", finalizzati a quantificare il rapporto tra fatturato di un'impresa e ore lavorate, con la previsione di sanzioni in caso di scostamento significativo da valori ammissibili, al fine ultimo di contrastare il lavoro irregolare e offrire una spinta consistente all'emersione³³.

I dati citati *supra* descrivono dunque una condizione per cui importanti risorse vengono destinate non allo sviluppo Regionale, ma alla diffusione di economie e di imprese illegali. Quest'ultime potranno massimizzare il proprio profitto raccogliendo capitali da attività illecite a costi relativamente bassi per unità di capitale raccolto, e ancora utilizzando una manodopera irregolare, in definitiva potranno operare in modo illegale acquistando

³³ La Legge Regionale stabilisce che il rispetto degli "indici di congruità" debba essere funzionale all'accesso a qualunque beneficio o agevolazione di Legge, nonché al fine del godimento dei benefici economici che la stessa Legge prevede come misura per l'emersione del lavoro irregolare.

vantaggio competitivo rispetto ad altre imprese regolari. Tutto ciò produrrà ancora una volta vantaggi competitivi per le imprese del Nord. Infatti, posto che l'economia Pugliese è atta soprattutto alla produzione di beni intermedi, questi verranno prodotti a costi più bassi rispetto a quelli che verrebbero sostenuti in condizioni di regolarità. Tutto ciò costituirà sicuramente un vantaggio per le imprese del Nord che potranno acquistare beni intermedi dal Sud a prezzi inferiori, ottenendo quindi margini di profitto superiori.

Evidentemente i nuovi investitori, in un contesto come quello descritto, in cui si realizza una distorsione della concorrenza, non avranno nessun vantaggio ad investire in un'area come quella meridionale, con un conseguente danno nei confronti dell'intero sistema produttivo, ma soprattutto dei livelli di reddito della popolazione.

Alla luce di queste considerazioni, è dunque necessario ripensare gli interventi di politica di sviluppo per la Regione cogliendo le opportunità offerte dalla programmazione 2007-2013, e dunque prevedendo interventi di *policy* che aumentino l'attrazione degli investimenti nazionali ed esteri, ma affiancando a queste azioni anche interventi di contrasto alla sempre maggiore diffusione dell'economia illegale.

Una politica di attrazione degli investimenti che miri a ridurre il dualismo tra Nord e Sud e che punti soprattutto al consolidamento della produttività meridionale, al fine di superare il problema dei differenziali salariali, deve dunque indirizzarsi verso il miglioramento di una serie di condizioni che comprendono, il miglioramento della dotazione infrastrutturale, azioni di contrasto al razionamento del credito, la creazione di reti consolidate tra centri di ricerca e centri produttivi, ed infine la creazione di un contesto localizzativo in cui siano presenti regole certe e che soprattutto non permetta lo sviluppo di un'economia parallela rispetto a quella legale³⁴. Tutto ciò deve essere fatto senza però dimenticare uno dei principali problemi del Sud, ovvero il basso livello di reddito procapite.

Uno studio condotto dal Centro Studi Luca D'Agliano nel 2009 [v. Barba Navaretti, Basile, Benfratello, Castellani, 2009], sull'attrattività degli investimenti esteri del Mezzogiorno, attraverso l'elaborazione di un modello econometrico, ha cercato di individuare non solo le variabili che spiegano il basso flusso di investimenti esteri nel Sud, ma ha anche predisposto una serie di simulazioni atte a verificare quella che potrebbe essere l'attrattività potenziale del Meridione migliorando il cosiddetto *business environment*. In particolare ciò che emerge dalle simulazioni realizzate in questo lavoro è che lo svantaggio del Sud Italia deriva da una serie di fattori tra cui un ruolo fondamentale è assunto dal basso livello di reddito pro-capite. Un dato questo che, assieme alle altre variabili considerate, non riesce ad essere compensato dal basso costo della manodopera meridionale. Attraverso questo studio è stato possibile misurare l'effetto sui flussi potenziali degli investimenti esteri che deriverebbe da una variazione delle variabili esplicative. In particolare rispetto al Pil pro capite è stato calcolato che un aumento del 10% del Pil accrescerebbe del 22,5% l'attrattività del Mezzogiorno. Questo dato conferma dunque l'ipotesi di base di questo intervento, ovvero la necessità di mettere in atto azioni che permettano di aumentare il livello di reddito della popolazione pugliese, poiché, come è ben noto, un aumento del Pil pro-capite avrebbe come principale conseguenza un aumento dei consumi, quindi della domanda aggregata ed infine della produttività della Regione. Ciò produrrebbe dunque non solo un miglioramento della situazione occupazionale, ma anche un maggiore livello di attrattività del territorio.

Da ciò si evince che parlare di compressione dei salari e di gabbie salariali nel Sud Italia, non produce gli effetti sperati dagli economisti di ispirazione liberista di accrescimento degli

³⁴ Secondo le stime di uno studio condotto per Intesa Sanpaolo e Confindustria, una maggiore efficienza della giustizia civile aumenterebbe la quota di investimenti diretti al Sud del 21,2%, mentre un calo generale della criminalità farebbe salire gli investimenti del 2,3%. Questo lavoro, che ha avuto come obiettivo di identificare il numero di investimenti potenziali che ogni Regione dovrebbe attrarre viste le proprie caratteristiche oggettive, ha inoltre stimato per il Sud Italia una capacità potenziale di attrazione molto bassa: 4,6 progetti di investimento per milione di abitante contro il 23,4 % dell'Unione Europea.

investimenti. Questa impostazione è anche confermata dagli ultimi dati forniti dal rapporto SVIMEZ, nel quale viene sottolineato come a fronte di un significativo calo dei salari del Sud, il tasso di crescita degli investimenti si sia ridotto.

Appare dunque necessario orientare le risorse strutturali al fine di promuovere un sistema di sviluppo che sia in grado di contrastare forme predatorie di economie criminali e che sia allo stesso tempo in grado di puntare sul principio della concentrazione e dunque sulla creazione di reti di *cluster* che contribuiscano all'attrazione degli investimenti esteri³⁵. Tutto questo senza tralasciare la necessità oggettiva di interventi che favoriscano l'aumento del reddito pro capite dei lavoratori Meridionali.

In conclusione, bisognerà riconsiderare gli interventi di sviluppo alla luce del fatto che è possibile attrarre investimenti e imprese se il contesto localizzativo è chiaro e definito, quindi dotato di infrastrutture, ma anche di una serie altra di fattori localizzativi che comprendono tra l'altro un miglioramento del livello di reddito della popolazione ed una riduzione dei fenomeni di illegalità. L'obiettivo deve essere dunque quello di un miglioramento generale di ciò che abbiamo in precedenza chiamato *investment climate*.

Le evidenze empiriche dimostrano come la nuova politica per il Mezzogiorno, avviata negli anni '90, a seguito della chiusura della Cassa per il Mezzogiorno e la fine dell'intervento straordinario, non sia riuscita a colmare il divario esistente tra Nord e Sud [v. Relafonzo e Vita, 2006]. Queste politiche di tipo *bottom up* sono state indirizzate principalmente verso lo sviluppo dell'imprenditoria locale e sulla vocazione territoriale dell'area. Considerando complessivamente gli anni in cui è stato attivo l'intervento straordinario dello Stato (1950-1993) emerge che la riduzione del divario regionale abbia mostrato risultati significativi soprattutto nel periodo che va dal 1950 al 1975, mentre lo sviluppo dualistico del Meridione è tornato a stabilizzarsi a partire della metà degli anni '90. Questi dati sottolineano dunque che una riduzione del divario regionale ha trovato conferma in particolare negli anni in cui più intensa era la politica di intervento straordinario avviata a favore del Sud, una politica, questa, principalmente indirizzata alla creazione di grandi imprese pubbliche ad alta intensità di capitale³⁶.

Da qui deriva l'utilità di un ritorno ad un intervento straordinario dello Stato, sia attraverso interventi diretti che indiretti. Innanzitutto, un intervento diretto dello Stato, volto alla costituzione di imprese pubbliche, garantirebbe un aumento del salario reale dei lavoratori pugliesi. Infatti, come dimostra uno studio condotto da Levrero e Stirati [v. 2004], i prezzi praticati dalle imprese pubbliche sono normalmente più bassi rispetto a quelli praticati da imprese private. Tutto ciò deriva dal fatto che mentre nelle attività gestite direttamente dal settore pubblico, il profitto sul capitale è solitamente nullo o comunque inferiore rispetto a quello realizzato dalle imprese private, nel caso di imprese private, il saggio di profitto sul capitale deve risultare remunerativo e di conseguenza ciò richiede un aumento dei prezzi relativi nei settori privati. Evidentemente un intervento diretto statale garantirebbe, a fronte di quanto detto, una riduzione dei prezzi e dunque un aumento del

³⁵ La creazione di *cluster* territoriali, secondo il principio di concentrazione, si basa su una serie di azioni che prevedono innanzitutto un impegno delle imprese ad un'azione congiunta al fine di cogliere tutte le opportunità di investimento. Ruolo decisivo è svolto anche dalle organizzazioni di rappresentanza che hanno il compito non solo di promuovere la creazione di reti di *cluster*, ma anche, nell'ottica della concentrazione, di compiere scelte strategiche di sviluppo e valorizzazione del territorio. Infine sarà compito delle amministrazioni pubbliche quello di migliorare le condizioni di contesto all'interno di regole chiare e condivise.

³⁶ Il periodo che va dagli anni '60 agli anni '70 è stato caratterizzato da un cambiamento di indirizzo degli interventi predisposti dalla Cassa del Mezzogiorno. Infatti, mentre nella prima fase (anni '50-'60) gli interventi erano principalmente indirizzati verso investimenti in opere pubbliche e una politica di incentivi a favore delle imprese, a partire dalla metà degli anni Sessanta, la Cassa individuò nell'industrializzazione l'obiettivo da raggiungere. Si puntò quindi alla costruzione della grande impresa pubblica ad alta intensità di capitale. I dati [fonte SVIMEZ, 1986] dimostrarono come il prodotto pro capite meridionale passò, rispetto al Nord, dal 58,3% del 1963 al 62,5% del 1975.

potere d'acquisto dei consumatori pugliesi con una conseguente riduzione del dualismo dato dai differenziali salariali. Per ciò che concerne invece l'intervento indiretto dello Stato, al fine di accrescere i più bassi redditi dei lavoratori meridionali, accanto alla fornitura diretta di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico, si dovrebbe intervenire anche attraverso ulteriori misure di redistribuzione del reddito, *in primis* mediante la detassazione dei redditi più bassi. In linea con l'evidenza teorica ed empirica in ambito post-keynesiano [cfr., fra gli altri, Hein, 2006], stando alla quale la propensione (media e marginale) al consumo cresce al ridursi del reddito disponibile, ciò garantirebbe un aumento del salario reale dei lavoratori pugliesi, con il conseguente aumento dei consumi e quindi della domanda aggregata, con conseguenti effetti positivi sul livello di produzione e sull'occupazione.

5. Considerazioni conclusive

In questo saggio si è affrontato il problema del dualismo dell'economia italiana, alla luce delle categorie interpretative tratte dalle teorie della dipendenza. Si è messo in rilievo, in particolare, come – a fronte della tendenza spontanea di un'economia di mercato deregolamentata a generare crescenti divari di ricchezza fra aree centrali e aree periferiche dello sviluppo capitalistico – nel caso italiano tale tendenza è accentuata dalle politiche messe in atto negli ultimi anni. Ciò con particolare riferimento alle politiche del lavoro e alle politiche monetarie. Nel primo caso, la deregolamentazione del mercato del lavoro, e, in particolare, il passaggio dalla contrattazione centralizzata alla contrattazione decentralizzata ha ridotto maggiormente i salari nel Mezzogiorno, generando una compressione dei prezzi relativi e l'intensificarsi di dinamiche di “scambi ineguali”. Per quanto attiene al mercato del credito, si è posto in evidenza che le imprese meridionali – date le loro piccole dimensioni – scontano un più alto costo del credito a ragione del razionamento attuato nei loro confronti. Ciò può portare a riduzioni dei salari e dell'occupazione e, per questa via, a una riduzione dei prezzi dei prodotti esportati.

Queste tesi sono state verificate, sul piano empirico, con riferimento all'economia pugliese, che, pur essendo tradizionalmente l'economia più dinamica del Mezzogiorno, manifesta problemi di dipendenza dal Centro-Nord non dissimili dalle altre regioni dell'area. A riguardo, si sono esaminati i documenti di programmazione regionale, mettendo in rilievo come questi puntino sostanzialmente sugli obiettivi della transizione all'economia della conoscenza, alla realizzazione di programmi di *flexsecurity* e all'attrazione degli investimenti. In questi tre casi, sono stati individuati elementi di problematicità rispetto all'obiettivo della riduzione del dualismo territoriale e dell'aumento dei salari reali nell'area considerata.

Bibliografia

- AA.VV. 2009, “Le politiche regionali per l'innovazione”, *Rassegna economica. Rivista internazionale di economia e territorio*, n. 1-2009, pp. 3-50.
- Ardeni P.G. e Messori M., 1996, *Il razionamento del credito. Modelli e sviluppi analitici*, Roma-Bari, Laterza.
- Barba Navaretti G., Basile R., Benfratello L., Castelani D., 2009, *Il Mezzogiorno e gli investimenti diretti esteri*, Centro Studi Luca D'Agliano.
- Becker G., 1964, *Human, Capital*, New York, Columbia University Press.
- Binswanger M., 2009, “Is there a growth imperative in capitalist economies?”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 31, n.4, pp.707-728.
- Cammelli A., 2009, *XI Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati*, (a cura di) Consorzio Interuniversitario Almalaura, Bologna, Il Mulino.

- Centro Studi Unioncamere , 2009, *Rapporto Unioncamere 2009. "L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio"*, Roma.
- Cesaratto S. e Realfonzo, R., 2006, *Rive Gauche, Critica della Politica Economica*, Roma, Manifesto Libri.
- D'Antonio M. e Scarlato M., 2007, *I Laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa*, Quaderno SVIMEZ n.10, Roma, p. 129.
- Dell'Anno R., 2005, "Metodi di stima dell'economia sommersa: una rassegna", *Rivista Italiana Degli Economisti*, n. 1, pp. 102-103.
- Feige, E.L., 1990, "Defining and Estimating Underground and Informal Economy: The New Institutional Economic Approach", *World Development*, n. 18.
- Forges Davanzati G. e Realfonzo R., 2004, "Labour Market Deregulation and Unemployment in a Monetary Economy", in Arena, R. e Salvadori N. (a cura di), *Money, credit and the role of the State. Essays in honour of Augusto Graziani*, Ashgate, Burlington, pp. 65-74
- Forges Davanzati G., 2005, "Il dibattito sulla deregolamentazione del mercato del lavoro", in Forges Davanzati, G. (a cura di), *Distribuzione del Reddito, Istituzioni e Moneta*, Lecce, Pensa Multimedia Editore, pp. 11-35.
- Forges Davanzati G., 2005, "Capitale Umano, Crescita e Occupazione", in Forges Davanzati G. (a cura di) *Distribuzione del Reddito, Istituzioni e Moneta*, Lecce, Pensa Multimedia Editore, pp. 37-58.
- Forges Davanzati G., 2006, *Ethical codes and income distribution. A study of John Bates Clark and Thorstein Veblen*, London-New York, Routledge.
- Forges Davanzati G., 2008, "La sottoccupazione intellettuale nel Mezzogiorno: un'analisi teorica su capitale umano e ritardi di sviluppo", in REALFONZO R. e VITA C. (a cura di) *Sviluppo dualistico e mezzogiorni d'Europa*, Milano, Franco Angeli, pp. 109-128.
- Forges Davanzati G. and Pacella, A., 2009, "Minimum wage, credit rationing and unemployment in a monetary economy", *European Journal of Economic and Social System*, vol.XXII, n.1.
- Giannola A., 1999, "Banche, imprese e la crisi del mercato del credito meridionale", *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 3-4, pp.435-456.
- Graziani A., 1989, *L'economia italiana dal dopoguerra a oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Graziani A., 1997, *I conti senza l'oste. Quindici anni di economia italiana*, Torino, Boringhieri, pp.198 ss.
- Graziani A., 2003, *The monetary theory of production*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Graziani A. , 2004, "La politica monetaria della Banca Centrale europea", *Rivista italiana degli economisti*, n.1, pp.47-60.
- Harcourt G. C., 2006, *The structure of post-Keynesian economics*. Cambridge, Cambridge
- Hein E., 2004, "Wage bargaining and monetary policy in the EMU: A post Keynesian perspective", in Wray R. and Forstater M. (eds), *Contemporary post Keynesian analysis*, Cheltenham, Elgar, pp. 3-23.
- Hein E., 2006, " Money, interest and capital accumulation in Karl Marx's economics: a monetary interpretation and some similarities to post-Keynesian approaches", *European Journal of History of Economic Thought*, vol. XIII, 1, pp.113-140.
- Helpman E. and Krugman P., 2002 (1985), *Market structure and foreign trade*. Apollo, The Mit Press.
- Henley A., 1990, *Wages and profits in the capitalist economy*. Aldershot, Elgar.
- Hilferding R., 1981 (1910), *Finance capital. A study of the latest phase of capitalist development*,. London, Routledge and Kegan Paul.
- Jadajev A., 2007, "Capital account openness and the labour share of income", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, pp.423-443.
- Keynes J.M., 1971 (1930), *A treatise on money*, New York, Harcourt Brace.

- Keynes J.M., 1983 (1930), "Il problema degli alti salari", in Sabattini G. (a cura di), *John Maynard Keynes: come uscire dalla crisi*, Bari, Laterza.
- Leon P. e Realfonzo, R., 2008, *L'economia della precarietà*, Roma, Manifestolibri.
- Levero E. S. e Stirati A., 2004, "Real Wages in Italy 1970-2000: Elements for an Interpretation", *Economia e Lavoro*, vol.38, n.1.
- Lucas R., 1988, "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, pp. 3-42.
- Marzano F., 2006, "Sui modelli dualistici di sviluppo", in Realfonzo R. e Vita C. (a cura di), *Sviluppo dualistico e Mezzogiorni d'Europa*, Milano, Franco Angeli, pp.213-230.
- Marx K., 1980, *Il capitale*, Roma, Editori Riuniti.
- Meier G.M. and Baldwin, R.E., 1957, *Economic development. Theory, History, Policy*, New York, Wiley.
- Nurkse R., 1970 (1962), *Modelli di commercio internazionale e di sviluppo economico*, Milano, Etas.
- Pasinetti L., 1998, "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'Parameter'", *Cambridge Journal of Economics*, vol.22, pp.103-116.
- Pinto V. 2007, *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci Editore.
- Realfonzo R., 2007, "Lavoro sommerso e modello di specializzazione produttiva: quali politiche?", in Pinto V. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, Cacucci, pp.49-62.
- Regione Puglia, 2006, *Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, BURP n. 102, 9 agosto 2006.
- Rochon L.P., Setterfield M., 2007, Post Keynesian interest rate rules and macroeconomic performance: A comparative evaluation, *Mimeo*.
- Romer P., 1910, "Capital Accumulation in the Theory of Long Run Growth", in Barro R. (a cura di), *Modern Business Cycle Theory*, cap. 2, Harvard University Press, Cambridge (Mass).
- Roth K.H., 2009, "Crisi globale, proletarizzazione globale, contro-prospettive. Prime ipotesi di ricerca", in Fumagalli A. e Mezzadra S., (a cura di), *Crisi dell'economia globale*, Verona, Ombrecorte, pp.175-208.
- Sala-I-Martin X., 1996, "Regional cohesion: evidence and theories of regional growth", *European Economic Review*, n.40, pp.1325-1352.
- Schultz T., 1963, *The economic value of education*, New York, Columbia University Press.
- Sylos Labini P., 2004, *Torniamo ai classici. Produttività del lavoro, progresso tecnico e sviluppo economico*, Bari-Roma, Laterza.
- SOS Impresa - Confesercenti, 2008, *Le mani della criminalità sulle imprese*, XI Rapporto, Roma.
- Standing G. , 1999, *Global labour flexibility. Seeking distributive justice*, London, Macmillan.
- Testi A.,1983, *Sviluppo economico e bisogni essenziali*, Napoli, Liguori.
- Wallerstein I., 1978 (1974), *Il sistema mondiale dell'economia moderna*, Il Mulino, Bologna.
- Zenezini M., 1992, "Esistono veramente le funzioni neoclassiche di domanda di lavoro?", *Politica economica*, n.8, pp. 19-59.

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

Angelo Belliggiano

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Aspetti evolutivi delle politiche di sviluppo rurale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sebbene i prodromi di una politica di sviluppo rurale si rinvergono già nei principi del Trattato di Roma² e trovino successivamente conferma nell’Atto Unico³, l’introduzione di misure esplicitamente rivolte allo sviluppo rurale sono presenti solo nel Regolamento CEE 2052/88. In esso coerentemente al documento “Il futuro del mondo rurale” (Com (88) 501 def.) in cui la Commissione tracciava le “linee di fondo” di una nuova politica di sviluppo rurale fondata su una logica territoriale⁴, all’Art.3 punto 3, comma d) si indicava la necessità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recentemente l’Health Check della PAC ha aumentato il grado di modulazione obbligatorio, ovvero, il trasferimento di risorse dal I al II pilastro, ampliando il raggio d’azione delle politiche di sviluppo rurale con il rafforzamento di linee di azione specifiche nell’ambito delle cosiddette nuove sfide⁵ [Inea, 2009]. Tuttavia, l’enfasi posta su queste ultime prelude ad una utilizzazione vincolata delle risorse aggiuntive, portando inesorabilmente ad un nuovo irrigidimento della politica di sviluppo rurale.

3. Il tema della multifunzionalità nello sviluppo rurale

L’idea che l’agricoltura possa svolgere funzioni diverse ed ulteriori da quelle riconosciute come di sua stretta pertinenza è andata sempre più consolidandosi negli ultimi anni, assumendo, tuttavia, una connotazione di carattere prevalentemente politico. L’approccio normativo al problema, infatti, è prevalso su quello positivo [Idda, Furesi e Pulina, 2005, p.197], con la conseguenza di trascurare il discernimento delle funzioni che richiedono (o richiederebbero) un intervento pubblico da quelle normalmente remunerate dal mercato. Su tale ambiguità ha pesato l’assenza di una definizione univoca della multifunzionalità⁶ il cui riferimento fondamentale continua ad essere la *working definition* dell’OECD [2001, p.13]. Secondo tale definizione gli elementi chiave della multifunzionalità dell’agricoltura consistono, tanto nell’esistenza di una produzione congiunta di *commodity* e di *non-commodity output*, quanto nell’assenza di mercati (o di mercati efficienti) in grado di remunerare la seconda categoria di output quando si manifestino come esternalità o come beni pubblici [Idda et al., 2005 p.198 Henke e Salvioni, 2008, p. 14 , Alfano e Cersosimo, 2009 p. 14].

I *non-commodity output*, considerati da taluni i risultati delle funzioni secondarie dell’agricoltura, possono essere ricondotti a quattro diverse categorie: la tutela ambientale, lo sviluppo rurale, la sicurezza alimentare e il benessere animale⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

In ambito comunitario l'attenzione per la multifunzionalità emerse già nel 1988, quando, nella Comunicazione "Il futuro del mondo rurale", la Commissione evocò tale concetto⁸ riconducendo la nozione di spazio rurale ad un «[...]tessuto economico e sociale, comprendente un insieme di attività alquanto diverse» che «[...] assolve funzioni vitali per tutta la società. Zona intermedia di rigenerazione, lo spazio rurale è indispensabile all'equilibrio ecologico e tende sempre più a diventare un luogo privilegiato di riposo e di svago» [Commissione Europea, 1988, p.5]. Con tale documento la Commissione europea, pur in assenza di una formalizzazione compiuta della multifunzionalità⁹, richiama l'attenzione sull'opportunità di promuovere nuove politiche comunitarie orientate verso un modello di impresa agricola, diversificata e multifunzionale [Alfano, Cersosimo, 2009, 18].

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

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

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

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

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

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

La dinamica sottesa alla prima direzione consiste nell'innovazione di prodotto o di processo dell'agricoltura tradizionale, che si sostanzia, sovente, con l'integrazione, a monte e/o a valle, dell'impresa agricola [Sotte, 2006b]¹⁰. La dinamica sottesa alla seconda direzione riguarda, invece, la capacità di sfruttamento da parte dell'agricoltura delle potenzialità offerte ad un nuovo ordine di bisogni del mercato (servizi tecnici, turismo, residenzialità e cultura)¹¹. Infine, la dinamica sottesa alla terza direzione riguarda l'integrazione rurale ed il miglioramento della qualità della vita. Il riposizionamento, in altri termini, offre occasioni di impiego diverse ai fattori della produzione (soprattutto al lavoro), quindi, opportunità integrative di reddito per la famiglia contadina¹².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. L'approccio distrettuale

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

Il processo di terziarizzazione dell'economia e di globalizzazione dei mercati, ha posto in evidenza i limiti del modello distrettuale di sviluppo¹³, tuttavia, l'approccio territoriale non è stato affatto abbandonato, ma al contrario, proprio facendo leva sull'indissolubile legame di alcune produzioni con l'ambiente naturale e il patrimonio storico-culturale, sono state avviate politiche nazionali, come i Patti territoriali, e comunitarie, come i programmi Leader, che hanno riproposto la centralità del territorio, e dell'agricoltura, nell'azione di programmazione dello sviluppo.

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Articolo 13, comma 1: *Si definiscono distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n.317, e successive modificazioni, caratterizzati da identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.*

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

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

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

Il DR appare quindi come uno strumento di governance¹⁵, basato sulla cooperazione tra istituzioni e aziende (e altri *stakeholder*), finalizzato ad aumentare la competitività territoriale mediante l'enfaticizzazione di alcuni elementi differenziali, molto *appealing* per i potenziali fruitori esterni (turisti o investitori)¹⁶. Tale vantaggio competitivo potrebbe esprimersi anche attraverso il riconoscimento di abilità progettuali, capaci di fissare strategie di sviluppo e di identificare obiettivi condivisi proprio nello spirito di sussidiarietà [Arzeni, 2008, 34].

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

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

Il DR deve contenere un sistema locale «[...] *coeso e interconnesso*» [Arzeni, 2008, p.39], generatore di un insieme di risorse contestuali¹⁷ accessibili e condivise esclusivamente dalle imprese e dagli altri soggetti che operano nel territorio [Belletti e Marescotti, 2007, p.20]

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

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

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

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

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

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

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

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

Nonostante nell'azione politica si faccia frequentemente riferimento al ruolo e alle potenzialità dello sviluppo dell'agricoltura e dell'agroalimentare e sebbene il DLeg. 228/01 desse l'opportunità alle Regioni di individuare e promuovere l'organizzazione di sistemi locali e produttivi sul modello dei DR e dei DAQ, solo otto regioni hanno emanato una normativa specifica per tale riconoscimento [Tarangioli, 2007, p.3]. Tra queste non è compresa la Regione Puglia che, tuttavia, ha inserito anche il settore agricoltura tra i destinatari della LR n.112 del 3 agosto 2007 ("Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi"), assimilando, almeno potenzialmente, i DAQ e i DR ad altri Distretti Industriali¹⁸.

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

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

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

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

5. Agricoltura e ruralità nella pianificazione strategica della Puglia

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

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

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

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

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

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

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

Salento 2020 (capofila Comune di Casarano)

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Definite anche "traiettorie di marcia" per l'attuazione della Vision.

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

²¹ Al fine di aumentare la base produttiva e avere accesso ai mercati internazionali.

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

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

Area vasta brindisina (capofila Comune di Brindisi)

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

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

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

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

Taranto (capofila Comune di Taranto)

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

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

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

Valle d'Itria (capofila Comune di Monopoli)

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

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

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

Metropoli Terra di Bari 2015 (capofila Comune di Bari)

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

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

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

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

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

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

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

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

Nord Barese Ofantino (capofila Comune di Barletta)

Lo sviluppo rurale costituisce sicuramente una priorità per l'area vasta, come testimonia la presenza di due delle cosiddette “città creative²²” riservate alla “ruralità” e alla “tipicità”.

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

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

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

Per quanto l'agricoltura sia stata relegata esclusivamente nella “rete della storia e della natura²³”, come componente residuale di mera promozione territoriale, nel quadro logico

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

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

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

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

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

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

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

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

Capitanata 2020 (capofila Comune di Foggia)

La strategia in questo caso è fondata sul binomio “innovazione-connesione²⁴”. In essa, l'agricoltura assume un ruolo fondamentale nelle relazioni “ambiente e spazio rurale²⁵”, in quanto parte essenziale di un sistema complesso nel quale gli aspetti produttivi, ecologici e sociali «[...] *sono tutti diversamente presenti e intrecciati*».

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

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

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

²⁴ “Innovazione” dei processi e “connesione” delle risorse.

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

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

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

ARI = Area Rurale Intermedia;

ARAI = Area Rurale con Agricoltura Intensiva e Specializzata;

ARPS = Area Rurale con Problemi di Sviluppo;

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

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

Fonte: siti internet delle aree vaste, nostra elaborazione

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

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

6. Note conclusive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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

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

5. Politiche e strumenti per la regolazione dello sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Puglia

Pierfrancesco Fighera

1. Lo sviluppo sostenibile in Europa: un nuovo paradigma per nuove politiche?

Nel corso dell'ultimo decennio, in Italia, gli interventi a sostegno dello sviluppo hanno assunto come principale paradigma di riferimento quello dello sviluppo locale, veicolato dalle politiche e dalle strategie europee, attraverso lo strumento della programmazione nazionale e dei fondi strutturali. Alcuni autori hanno espressamente parlato di una "nuova generazione di politiche" che, a partire dalla fine degli anni novanta, avrebbe favorito un processo di innovazione amministrativa [Barca, 2006a, 2006b; Vito, 2007; La Spina, 2007]¹.

Nonostante le diverse teorie e interpretazioni², l'aver posto l'accento sulla dimensione spaziale degli interventi non sembra avere prodotto l'auspicata attenzione ai territori, in termini di analisi oltre che di proposte. Viceversa l'accezione locale sembra aver avuto una sorta di effetto inibitore nei confronti del dibattito sui potenziali conflitti che sottendono le differenti scelte di *policy* in relazione agli impatti sul sistema territoriale. L'osservazione degli andamenti degli indicatori di crescita economica prevale troppo spesso sull'osservazione delle dinamiche politiche, sociali o ambientali. Le semplificazioni della complessità finiscono per favorire il diffondersi di un dibattito spesso superficiale che, a seconda delle opportunità, tende a legittimare o delegittimare le politiche³.

Una eccessiva retorica "localistica" ha troppo spesso fatto dimenticare la complessità dei fenomeni in corso, le relazioni che intercorrono fra sistemi territoriali e amministrativi, centrali e locali, fra responsabilità politico-decisionali e autonomia tecnico-amministrativa, fra capacità di regolazione dello sviluppo e di governo del territorio, fra cultura politica e stili di governo e amministrativi [Lanzalaco, 1998; Messina, 2005], dimenticando che molti dei conflitti che emergono a livello locale, classificati forse troppo velocemente come di tipo NIMBY (*Not In My Back Yard* – no nel mio giardino), discendono da politiche di livello sovraordinato o da interventi che prevedono una *governance* di tipo multi-livello [Bolgerini, 2006; Morlino et al., 2006].

Nell'ultimo decennio, il dibattito attorno alle politiche di sviluppo sembra essersi incardinato nello schema centro-periferia, privilegiando il tema della modalità di definizione dei programmi, rispetto a quello delle finalità o degli obiettivi, e dando per scontato il

¹ Per approfondimenti sulle innovazioni delle politiche si rimanda a Donolo [2005] e Bobbio [2000].

² Sul tema dello sviluppo locale molto è stato scritto nell'ambito di diverse discipline, per una panoramica si veda Trigilia [2005]. Nell'ambito della scienza politica i contributi sono meno numerosi ma maggiormente focalizzati sui temi oggetto del presente contributo, per approfondimenti si veda Lanzalaco [1998].

³ È il caso degli interventi contro il cambiamento climatico o di quelli a sostegno dello sviluppo del Mezzogiorno e della più recente diatriba sull'efficacia o utilità delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). Per approfondimenti sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno interessante l'analisi proposta da Viesti [2009].

modello di sviluppo vigente. Questo ha finito per aprire la strada ad altre tipologie di fenomeni, più complessi, noti con l'acronimo NIABY (*Not In Anyone's Back Yard* – in nessun giardino), da cui solo recentemente iniziano a scaturire idee nuove e approcci alternativi⁴.

Il termine sviluppo ancora oggi, nonostante il dibattito degli anni Settanta sui suoi limiti, viene comunemente utilizzato come sinonimo di crescita, e anche dal punto di vista delle politiche, la sua declinazione locale, non sembra averne cambiato i connotati. In particolare in alcuni contesti in cui gli indici di sviluppo risultano inferiori e gli scenari programmatici ancora scarsamente integrati, l'intervento a supporto dello sviluppo, non solo non sembra essere riuscito a invertire le tendenze in atto dal punto di vista socio-economico, ma neanche sembra aver prodotto le innovazioni amministrative che alcuni osservatori considerano un risultato (non secondario) della “nuova programmazione”.

Anche se viene oramai comunemente riconosciuto che ogni opzione di *policy* comporti una scelta di natura ambientale e di conseguenza un potenziale conflitto fra le ragioni e gli interessi del sistema economico, sociale e ambientale [Latur, 1998; Lewanski, 1997; Greco, 2007], raramente il sistema politico-amministrativo sembra farsene carico, finendo per perpetuare le tradizionali modalità di regolazione dello sviluppo [La Camera, 2003; Beato, 1993, 1997; Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2005a, 2005b].

Per rispondere ad alcune delle sfide in corso, in ambito scientifico prima, in ambito politico poi, sul finire degli anni Ottanta, si è fatta strada l'idea dello sviluppo sostenibile, inteso come uno sviluppo capace di coniugare ecologia, economia, benessere ed equità sociale in un unico ragionamento, in una prospettiva di equità infra e inter-generazionale⁵. Il concetto, anche se ancora molto discusso⁶, rappresenta una delle innovazioni più interessanti intervenute nel dibattito politico e culturale [Baker et al., 1997; Carter, 2001]. Nasce nell'ambito delle discipline economiche prendendo ispirazione dalla riflessione sui limiti dello sviluppo [Turner, Pearce, Bateman, 1994]⁷. Successivamente trova incardinamento nell'alveo delle politiche ambientali, traendo nuova linfa da alcune crisi ecologiche⁸ e nel più recente dibattito sulla globalizzazione, conquistando progressivamente una maggiore autonomia anche dal punto di vista disciplinare⁹. Prepotentemente l'aggettivo entra in tutti i documenti di politica economica e ambientale di livello internazionale, istituzionalizzandosi e trasformandosi in Europa nel principale paradigma di riferimento per le politiche e le strategie di sviluppo e di tutela ambientale [Lafferty, 1995; Baker et al., 1997].

L'attivazione di politiche per la sostenibilità richiede differenti responsabilità per tutti i livelli di governo. Agli Stati membri viene richiesto di uniformare il quadro delle regole, di farsi carico degli obiettivi, degli strumenti e delle azioni, attraverso strategie organiche. È tuttavia il livello locale di governo, come dimostra anche il richiamo nelle strategie europee alla Politica di coesione, a rappresentare il livello più adeguato per individuare bisogni,

⁴ Si tratta molto spesso di approcci critici al neoliberismo da cui iniziano a prodursi proposte alternative come ad esempio il concetto di decrescita introdotto da Latouche [2006].

⁵ Il principio viene introdotto dal Rapporto Brundtland, *Our common future*, commissionato dalle Nazioni Unite alla fine degli anni Ottanta in vista del vertice di Rio del 1992. Per approfondimenti si veda La Camera [2003].

⁶ Secondo Hirschman [1995] esistono almeno tre tipologie di retoriche che si contrappongono alle politiche per lo sviluppo sostenibile.

⁷ L'origine del pensiero ecologico sullo sviluppo viene comunemente ricondotto al Rapporto del MIT al Club di Roma del 1972, si veda Meadows et al. [1972].

⁸ Ci si riferisce alle crisi petrolifere e all'incidente di Seveso negli anni Settanta, al disastro di Bhopal e di Chernobyl degli anni Ottanta.

⁹ Negli ultimi anni si assiste ad un fenomeno molto interessante di convergenza trans-disciplinare attorno al concetto di sostenibilità. Si fa sempre più frequente l'utilizzo del termine *Sustainability Science* per indicare la tendenza che vede differenti discipline concentrarsi sugli stessi problemi. Per approfondimenti si veda Bologna [2004].

priorità e opportunità¹⁰. Ai governi locali si richiede di sviluppare una cultura amministrativa, uno stile di *policy*¹¹ di tipo interventista, in un contesto di maggiore autonomia che non sempre tuttavia coincide con maggiori risorse e competenze. La cultura politica e il capitale sociale finiscono ancora una volta per giocare un ruolo determinante e segnare in negativo o in positivo i risultati finali dell'azione di *policy* [Lanzalaco, 1998; Messina, 2005; Dente, Lewanski, 2002].

L'idea che sembra essersi consolidata a livello europeo è che la sostenibilità possa rappresentare un *driver* di innovazione per un nuovo modello di sviluppo che potrà consentire all'Europa di competere a livello globale. Una leva su cui puntare non solo per rispondere alle problematiche ambientali e sociali dell'attuale modello di sviluppo, ma anche, e forse soprattutto, per fare fronte alle sfide della competitività su scala globale¹². Nonostante le buone intenzioni, i processi di attuazione delle strategie europee (Lisbona e Göteborg) hanno evidenziato alcuni *deficit* nella realizzazione degli obiettivi. Il processo di valutazione ha portato le istituzioni comunitarie al rilancio delle strategie attraverso un approccio maggiormente integrato fra le questioni relative allo sviluppo, alla competitività e al miglioramento ambientale, individuando nella fase di attuazione degli interventi e nel miglioramento dei processi decisionali gli aspetti principali su cui intervenire, attraverso un maggiore coinvolgimento di tutti gli attori in gioco, pubblici e privati¹³.

In Europa, il cambio di paradigma proposto rappresenta un'evoluzione dei contenuti delle politiche ma anche (o forse soprattutto) degli strumenti. La sostenibilità rappresenta un vettore di innovazione amministrativa molto interessante. Cambiano i bisogni e le domande, non possono che cambiare gli approcci e gli strumenti [Pellizzoni, De Marchi, Ungaro, 2001].

Per rispondere alla crescente domanda sociale e alle continue sollecitazioni dei livelli di governo sovra-ordinati (e in alcuni casi sotto-ordinati), il sistema amministrativo, sempre più spesso sperimenta strumenti innovativi di supporto al processo decisionale¹⁴. L'obiettivo è di favorire l'attuazione di due principi di *governance* che sono alla base della rinnovata Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile: il coordinamento fra livelli di governo (integrazione verticale) e fra i differenti attori pubblici e privati o fra settori di intervento (integrazione orizzontale) [von Homeyer, Knoblauch, 2008; Lafferty, Hovden, 2003; Lenschow, 2002].

Al di là dei risultati finora raggiunti dagli interventi per la sostenibilità dello sviluppo, rilevanti trasformazioni sono rinvenibili all'interno del sistema politico e amministrativo, in particolare a livello locale [Capozza, Garrone, 2004]. L'approccio di settore evidenzia diversi limiti. L'utilizzo esclusivo dei tradizionali strumenti di "*command and control*" si dimostra inadeguato. Accanto ai tradizionali strumenti di regolamentazione, strumenti di programmazione e gestione [Surel, 2000], di analisi e comunicazione, metodologie e

¹⁰ Fondi strutturali, politica regionale europea o politica di coesione sono spesso utilizzati in modo equivalente poiché la politica di coesione economica e sociale comprende la quasi totalità degli interventi dell'UE in materia di sviluppo regionale e i fondi strutturali ne costituiscono il principale strumento. Per approfondimenti si veda Profeti [2006].

¹¹ Per stile di *policy* si intende l'insieme di caratteri, di modelli normativi e cognitivi ricorrenti nel processo di elaborazione, implementazione, valutazione e trasformazione di decisioni collettivizzate. Per approfondimenti si veda Capano e Giuliani [1996].

¹² Per approfondimenti si veda la Comunicazione del 2005 *on the review of the Sustainable Development Strategy - A platform for action* COM(2005) 658 final e la Nuova strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile, DOC 10917/06.

¹³ Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 (7619/1/05 REV 1) e la *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable* SEC(2007)1416 - COM(2007) 642 final.

¹⁴ Per un approfondimento sulla diffusione e distribuzione degli strumenti in Italia si veda Fighera [2008].

strumenti di *accountability*, di gestione della partecipazione e di valutazione, progressivamente si diffondono [Meadowcroft, 1997; Liberatore, 1997; Carter, 2001], seguendo differenti logiche di istituzionalizzazione¹⁵.

Nella prima parte del lavoro, attraverso una ricostruzione del processo di programmazione delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno di Italia proveremo a verificare la capacità del paradigma della sostenibilità di informare le politiche. Nella seconda parte si porterà l'analisi più in profondità, focalizzando l'attenzione sulle innovazioni istituzionali e organizzative intervenute per declinare in pratica il principio di integrazione. Attraverso l'osservazione dell'applicazione di alcuni strumenti di valutazione, proveremo a verificare logiche e modalità di istituzionalizzazione del paradigma nelle regioni del Mezzogiorno, con un approfondimento sul caso della Puglia.

2. La programmazione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno di Italia

L'impegno in direzione della sostenibilità da parte dell'Unione Europea attraversa oggi una fase di ridefinizione che genera, ma contemporaneamente pone a proprio fondamento, la strutturazione di processi di *governance* che coinvolgono differenti dimensioni istituzionali e livelli di governo. Contestualmente ai processi di revisione delle agende e delle strategie, l'Unione Europea e i suoi governi locali, sono stati impegnati nella riprogrammazione dei fondi strutturali [Viesti, Prota, 2006; Profeti, 2006]. Si tratta di uno degli strumenti di maggior rilievo a disposizione dell'Unione per promuovere l'attuazione delle sue strategie e affermare un ruolo di indirizzo e coordinamento nelle politiche nazionali e locali di sviluppo.

I fondi strutturali sono meccanismi finanziari che sostengono le azioni dei singoli Paesi finalizzate a ridurre il divario fra i livelli di sviluppo delle varie regioni all'interno dell'Unione.

La riforma dei Fondi strutturali avviata nel 1999 e relativa al periodo di programmazione 2000-2006 si fonda sul Regolamento CE 1260/1999 che individuava le finalità dell'Unione come criteri di riferimento per la definizione dei programmi a livello nazionale e regionale. La ricostruzione del processo di programmazione degli interventi per il periodo 2007-2013, evidenzia alcune differenze rispetto al precedente ciclo di programmazione.

Il programma finanziario 2000-2006, poneva in essere quattro strumenti finanziari: Fondo europeo per lo sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) e Fondo agricolo d'orientamento e di garanzia. Per le prospettive finanziarie 2007-2013, la Commissione propone di lasciar fuori la pesca e lo sviluppo rurale dal pacchetto dei Fondi strutturali e di inserire un nuovo fondo destinato alle aree estremamente in ritardo di sviluppo, il Fondo di Coesione. Il processo prende le mosse dall'individuazione degli orientamenti strategici comunitari che forniscono il quadro di riferimento per il livello nazionale e sulla base del quale saranno operate verifiche annuali. Gli orientamenti stabiliscono i principi e le norme in materia di partenariato, programmazione, valutazione, gestione e controllo, sulla base di una condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, le Regioni e la Commissione. Per quanto riguarda la nuova architettura della politica di coesione la Commissione propone che le azioni si concentrino su un numero limitato di priorità conformi a quelle delle agende di Lisbona e di Göteborg, per generare un effetto moltiplicatore. Le risorse si organizzano a livello territoriale attorno a tre obiettivi:

Obiettivo Convergenza: riguarda gli Stati membri e le regioni il cui PIL è inferiore al 75% della media comunitaria. L'obiettivo è di promuovere il miglioramento delle condizioni di crescita e dei fattori che portano ad una reale convergenza. Le strategie devono favorire la

¹⁵ Secondo Lanzalaco esistono quattro fasi del processo di istituzionalizzazione delle innovazioni che rispondono a differenti logiche. Per approfondimenti si veda Lanzalaco [1995].

competitività a lungo termine e l'occupazione. Circa il 78% degli stanziamenti, ossia circa 264 miliardi di euro, è destinato a tale obiettivo. È finanziato attraverso il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.

Obiettivo Competitività regionale e occupazione: per le regioni diverse da quelle in ritardo di sviluppo, la Commissione propone un duplice approccio: in primo luogo, anticipare e promuovere il cambiamento economico, rafforzando la competitività e l'attrattiva dei territori, in secondo luogo favorire la creazione di posti di lavoro e un migliore adattamento delle competenze professionali al cambiamento. Il 17% circa del bilancio, ossia circa 57,9 miliardi di euro, è destinato a tale obiettivo. Si finanzia attraverso il FESR e il FSE.

Obiettivo Cooperazione territoriale europea: il sostegno alla cooperazione delle regioni a livello transfrontaliero, transnazionale e inter-regionale, per sviluppare ulteriormente l'integrazione armoniosa ed equilibrata del territorio dell'Unione, è al centro del terzo obiettivo a cui si destinano circa 13,2 miliardi di euro per favorire progetti e programmi inter-regionali su fondi FESR.

Gli Stati e le Regioni, distinte secondo gli obiettivi richiamati, sono chiamati a programmare gli interventi tenendo conto delle valutazioni delle ricadute economiche, sociali ed ambientali del precedente periodo di programmazione e coerentemente agli obiettivi delle strategie di Lisbona e Goteborg¹⁶.

L'approccio proposto dai principali documenti di indirizzo internazionale, oltre che dalla dottrina, presuppone la messa in campo di politiche e strumenti capaci di regolare i conflitti fra sistemi sociali e sistemi naturali in modo olistico. Gli effetti economici, sociali e ambientali di tutte le politiche, vanno esaminati e affrontati in modo coordinato e integrato, all'interno di un unico problema decisionale. Sotto la spinta dei processi in corso, ruoli, funzioni e competenze dei sistemi amministrativi e di governo si trasformano profondamente. Ad essere chiamati in causa sono le competenze e le responsabilità dei decisori amministrativi ma anche, e forse soprattutto, il loro ambiente organizzativo e culturale di riferimento [Rhodes, 1997]. La filiera del procedimento amministrativo e il rapporto dell'ente con l'esterno vengono ridefiniti profondamente [Diamanti, 2007]. La complessità dei problemi in questione, l'aumento dell'incertezza e l'evoluzione degli approcci, hanno favorito l'aumento d'importanza delle *expertise* e delle comunità epistemiche, l'attenzione verso le quali si iscrive in un aumento generalizzato di interesse nei confronti della dimensione cognitiva dei processi di *policy*. La conoscenza e le informazioni a disposizione finiscono per giocare un ruolo determinante all'interno del ciclo delle politiche [Rhodes, 1997; Radaelli, 1995; Ieraci, 2003; Pielke Jr., 2005].

Al fine di facilitare la gestione degli interventi si è optato di distinguere le programmazioni dei singoli fondi. A differenza del passato, quando il programma di sviluppo era unico e operava attraverso i diversi fondi, nel ciclo di programmazione in corso, per ogni singolo strumento finanziario è stato elaborato un programma autonomo. Una prima analisi dei nuovi regolamenti dei fondi strutturali evidenzia un maggiore decentramento delle responsabilità, un più forte e trasparente ruolo del partenariato, meccanismi di controllo più rigorosi e la semplificazione del sistema di gestione.

Il modello di *governance* attraverso cui hanno preso forma i documenti di programmazione si fonda sulla capacità di collaborazione fra i livelli di governo. Il ciclo di programmazione si è strutturato in tre fasi che hanno coinvolto il livello nazionale e regionale e, solo in alcuni casi gli enti locali (principalmente le città). Il Quadro Strategico Nazionale è il risultato di un complesso lavoro di interrelazione, negoziazione e confronto tra

¹⁶ L'art. 17 del Reg. CEE 1083/2006 sui fondi strutturali recita infatti che: "Gli obiettivi dei fondi sono perseguiti nel quadro dello sviluppo sostenibile e della promozione, da parte della Comunità, dell'obiettivo di tutelare l'ambiente conformemente all'art. 6 del Trattato".

Regioni, Stato nazionale e Commissione Europea, organizzato attraverso tavoli tematici e gruppi tecnici, le cui basi metodologiche in Italia sono contenute nelle “Linee Guida per l’elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013”, elaborate in sede di Conferenza Unificata.

Per il Mezzogiorno, l’attuale programmazione assume una particolare rilevanza, sia per l’entità delle risorse che in percentuale mobilita sugli investimenti, che per le condizioni di contesto politico e sociale. La nuova programmazione, forse solo a causa di un effetto statistico dovuto al processo di allargamento, sembra incominciare a riconoscere alcune distinzioni all’interno della macroarea¹⁷.

La scelta di impostare una strategia comune per l’intera area, nonostante l’incardinamento in obiettivi diversi, si è concretizzata, a valle della redazione di un primo Documento Strategico Preliminare Nazionale, attraverso un documento di indirizzo comune chiamato Linee per un nuovo programma Mezzogiorno (DSM). Documenti preliminari regionali hanno integrato e a volte modificato sia il DSM che la prima bozza tecnico-amministrativa del QSN da cui discendono i Documenti Strategici Regionali e, successivamente i programmi operativi.

Per le Regioni del Mezzogiorno era prevista, nella fase di avvio della programmazione, l’adozione di un quadro di riferimento complessivo (sotto forma di matrice), con l’esplicitazione, per ogni priorità del Quadro, del contributo programmatico delle varie fonti di finanziamento al conseguimento dei relativi obiettivi. In relazione a tale documento ogni amministrazione avrebbe declinato, alla luce della programmazione operativa in corso, una strategia specifica di politica regionale sullo sfondo dei propri documenti programmatici generali, garantendo coerenza tra le strategie nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale.

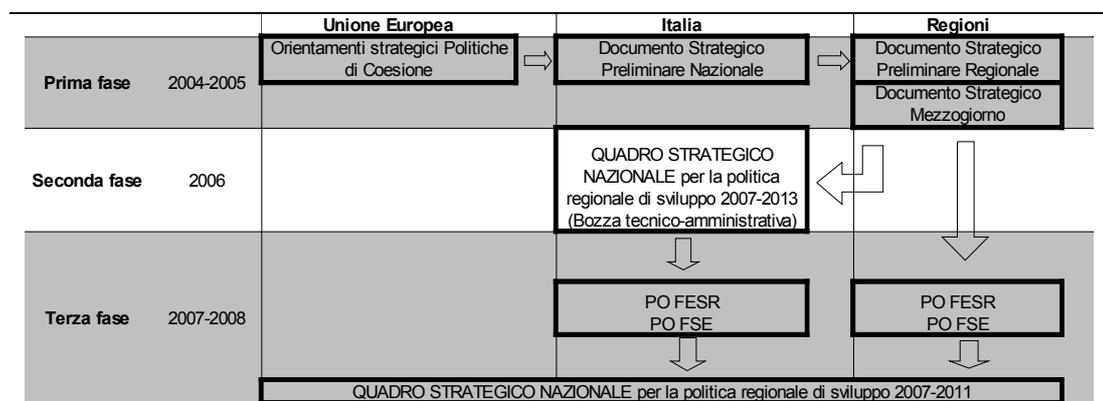


Fig. 1- Le fasi del processo di programmazione delle politiche di sviluppo

La strategia nazionale delle politiche di sviluppo assume quattro macro-obiettivi, ciascuno declinato in priorità (complessivamente dieci): sviluppare i circuiti della conoscenza¹⁸, accrescere la qualità della vita, la sicurezza, e l’inclusione sociale nei territori¹⁹, potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza²⁰, internazionalizzare e

¹⁷ Nel periodo di programmazione 2007-13 le regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sono interessate dall’Obiettivo Convergenza; la Basilicata è in “phasing out”, mentre la Sardegna è in “phasing in”. Tutte le altre regioni, invece, rientrano nell’ambito dell’Obiettivo Competitività regionale e occupazione.

¹⁸ Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane, promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività.

¹⁹ Energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo, inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale.

modernizzare²¹. Le priorità, individuate a seguito di un confronto con tutte le autorità centrali e locali coinvolte, sono ulteriormente declinate in obiettivi specifici che dovranno trovare coerente declinazione nei Programmi Operativi, regionali, nazionali o interregionali.

Il Quadro Strategico Nazionale propone che la dimensione territoriale sia declinata nell'ambito delle singole priorità attraverso una programmazione integrata, che, esplicitando le priorità, favorisca la selezione degli interventi, coinvolgendo attori dei territori dotati di *know-how* (Università, centri di ricerca, Camere di Commercio, imprese). Le Regioni sono dunque invitate ad agire in maniera selettiva, consolidando esperienze positive già maturate e riconvertendo quelle poco proficue per conseguire obiettivi minimi tangibili e facilmente comunicabili²².

Secondo il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, l'unificazione della strategia che guida la politica regionale, comunitaria e nazionale, comporta l'esigenza di adeguare le modalità di attuazione dei programmi, anche attraverso la convergenza e la semplificazione della *governance* delle politiche e il rafforzamento del loro coordinamento (QSN, 2007). La programmazione unitaria offre maggiori opportunità per le amministrazioni deputate all'attuazione, in termini di concrete possibilità di orientare le proprie strategie di sviluppo nel medio-lungo termine, grazie alla presenza di un quadro finanziario più stabile e di regole più omogenee. I principi di "*governance* multi-livello" alla base della politica regionale unitaria (comunitaria e nazionale), richiedevano una consistente attività di coordinamento a tutti i livelli di programmazione e gestione degli interventi. Inoltre, il Quadro riconosce, quale principio e valore fondante, il partenariato economico-sociale nel corso di tutto il processo decisionale, dalla identificazione delle priorità, alle procedure di controllo e valutazione. Per quanto concerne il quadro finanziario, l'allocazione totale di risorse è di circa 124 miliardi di Euro, di cui circa 64 miliardi provenienti dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), di recente decurtato per finanziare interventi sugli ammortizzatori sociali (ridistribuito quindi su scala nazionale), circa 28 miliardi di Euro dai fondi strutturali e circa 31 miliardi di co-finanziamento nazionale. Sul complessivo finanziamento sono destinati al Mezzogiorno circa 100 miliardi di Euro²³.

La nuova programmazione opera una semplificazione interna prevedendo interventi di tipo monofondo. Alla semplificazione gestionale si affianca tuttavia una più stringente esigenza di integrazione in fase di attuazione e valutazione degli interventi. La Delibera CIPE n. 166 del 2007, oltre a assegnare le risorse aggiuntive del FAS per l'attuazione del QSN definisce l'insieme delle regole di funzionamento operativo della programmazione unitaria, prevedendo sedi partenariali per la sorveglianza, meccanismi di valutazione e attività di verifica²⁴.

Sono 19 i Programmi Operativi che intervengono nelle Regioni Obiettivo Convergenza, a fronte di meno della metà nel precedente ciclo, e assorbono da soli circa il 70% delle risorse, se si considera anche la Basilicata che è in sostegno transitorio. Sulla base della delibera

²⁰ Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo, reti e collegamenti per la mobilità, competitività dei sistemi produttivi e occupazione, competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.

²¹ Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse, *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

²² In pratica, si evidenzia la necessità di maggiore chiarezza, motivazione e selettività nella progettazione integrata, coinvolgimento di soggetti legati alla conoscenza e all'innovazione, integrazione tra i diversi livelli di programmazione, approccio integrato allo sviluppo urbano, attuazione tramite progetti integrati complessi, promozione di partenariato pubblico/privato e finanza di progetto.

²³ Si veda il *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Ministero dello Sviluppo Economico.

²⁴ Incluse le regole per la definizione di veri e propri programmi per la componente nazionale del FAS della politica regionale e l'estensione alla stessa dei principali meccanismi di funzionamento della politica regionale comunitaria.

CIPE nel 2008 dovevano essere predisposti sia i documenti strategici generali con cui Regioni e amministrazioni centrali rendono esplicita la propria strategia unitaria, che i piani attuativi delle risorse FAS coerenti ai programmi operativi dei fondi strutturali.

Tabella 1. Distribuzione percentuale delle risorse per le priorità del QSN Italia 2007-2013

N.	Priorità del Quadro Strategico Nazionale 2007-13	Valore medio (%)
1	Risorse umane <i>di cui: Istruzione</i>	9 5
2	Ricerca, sviluppo tecnologico e Innovazione	14
3	Risorse ambientali (acqua, rifiuti, difesa suolo, energie rinnovabili) <i>di cui: Energie rinnovabili (interregionale)</i>	15,80 2,80
4	Risorse naturali e culturali <i>di cui: Grandi attrattori naturali e culturali e turismo (interregionale)</i>	9 2,30
5	Inclusione sociale, qualità della vita e sicurezza <i>di cui: Sicurezza (PON)</i>	8 1,40
6	Reti e servizi per la mobilità	17
7	Sistemi produttivi e occupazione	16
8	Città e sistemi urbani	7,20
9	Apertura internazionale	1,20
10	Governance e assistenza tecnica	2
TOTALE QSN (EURO)		124,7 miliardi

Fonte: nostra elaborazione su dati DPS [2007].

Dal punto di vista della concentrazione degli interventi (su un numero limitato di priorità ritenute strategiche), in realtà, le priorità individuate non appaiono poi così poche, soprattutto se si osservano le scelte degli altri paesi europei²⁵. Inoltre, dal punto di vista dell'integrazione e delle sinergie fra programmazione nazionale e comunitaria, anche se il QSN e la Finanziaria del 2007 hanno provato a spingere nei confronti di una programmazione unitaria, le pratiche di programmazione delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno sembrano molto spesso riproporre i tradizionali limiti da più parti osservati in tali contesti, scontando, come evidenzia il caso della riallocazione delle risorse FAS, un non sempre adeguato incardinamento nell'agenda politica nazionale. Se a tale considerazione si aggiunge che, la scelta di semplificazione operata (approccio monofondo) ha determinato una moltiplicazione esponenziale dei programmi e di conseguenza una parcellizzazione delle responsabilità non favorendo la funzione di coordinamento, il contesto programmatico delle politiche di sviluppo appare in tutta la sua complessa articolazione, lasciando prefigurare diversi elementi di criticità per la fase di attuazione. Le criticità sembrano interessare le modalità di implementazione, la capacità di coordinamento e selezione degli interventi, di coinvolgimento delle amministrazioni locali e degli attori del territorio, ma non risparmiano i contenuti stessi delle politiche che, solo in parte, sembrano ispirarsi al paradigma della sostenibilità²⁶. L'impegno sembra concentrarsi infatti esclusivamente lungo due delle dieci

²⁵ Il QSN dell'Italia risulta essere quello con il numero maggiore di priorità seguito da quello della Spagna (9), della Grecia (7) fino ad arrivare a quello della Danimarca (2). Per approfondimenti si veda Polverari [2006].

²⁶ La mancanza di una strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile sembra incidere in modo determinante costringendo a riferirsi a target e obiettivi definiti a livello europeo che tuttavia raramente diventano vincolanti per i programmi operativi.

priorità, riuscendo ad attrarre non più del 25% circa delle risorse complessive ed evidenziando un approccio più di tipo aggregativo che integrativo.

Il ritardo culturale accumulato a livello nazionale e da più parti segnalato in materia di sostenibilità e di programmazione dello sviluppo interessa sia il sistema locale che centrale²⁷, incapace di fornire un inquadramento strategico stabile e condiviso, per gli interventi di tutti i settori e di tutti i livelli di governo. La strategia nazionale per la sostenibilità ambientale solo in parte è riuscita a orientare lo sviluppo del QSN e resta un programma di settore che non va a contaminare tutti settori di intervento. La sua revisione, esplicitamente richiesta dalla rinnovata strategia europea, non sembra essere ancora stata avviata e, nonostante il decreto legislativo n. 4/2008 abbia tentato di affrontare il problema degli assetti istituzionali e organizzativi e della definizione degli obiettivi di sostenibilità, prevedendo anche l'elaborazione di strategie regionali, lo sviluppo sostenibile sembra restare una problematica del settore ambientale. Proprio la questione dell'integrazione (in particolare quella orizzontale) sembra rappresentare, anche nel QSN, ancora più un obiettivo da perseguire, piuttosto che un principio in grado di ispirare la formulazione e l'attuazione delle politiche e dei programmi²⁸.

3. La sostenibilità nelle strategie e nei programmi regionali di sviluppo

Anche se ogni considerazione sui risultati delle politiche, in riferimento al ciclo di programmazione in corso, potrebbe sembrare prematura, le esperienze finora osservate nel Mezzogiorno d'Italia sembrano in grado di fornire alcune indicazioni interessanti. Se si osserva la capacità di declinare in pratica i differenti imperativi della sostenibilità²⁹ e le modalità di applicazione degli strumenti finalizzati a favorire l'integrazione (verticale e orizzontale), alcune prime considerazioni possono risultare utili per alimentare il dibattito in corso sulle modalità di regolazione dello sviluppo oltre che sulle modalità di declinazione del processo di europeizzazione.

Il processo di definizione dei programmi e delle strategie, avviato alla fine del precedente ciclo di programmazione, ha subito nel Mezzogiorno ritardi considerevoli, evidenziando prassi non sempre coerenti con la filosofia suggerita dagli orientamenti comunitari, sia se si considera la distribuzione quantitativa delle risorse, sia se si osservano le modalità di declinazione delle priorità nei contesti locali. I programmi di attuazione del QSN risultano innanzitutto i Programmi Operativi Regionali, finanziati con il contributo del FESR o del FSE, nonché, per le Regioni Obiettivo Convergenza e per il Mezzogiorno, otto Programmi Operativi Nazionali, cinque con contributo del FESR e tre con contributo FSE, e due Programmi Operativi Interregionali orientati al tema delle energie rinnovabili e del risparmio energetico e delle risorse naturali e culturali (con contributo FESR). I programmi attuano le strategie regionali perseguendo le priorità da queste individuate coerentemente a quelle definite a livello nazionale e europeo. L'integrazione verticale, seguendo un modello di *governance* multi-livello, avviene in questo caso attraverso un approccio incrementale che

²⁷ L'Italia durante il processo di definizione del QSN guidava la classifica degli Stati dell'UE per numero di procedure di infrazione aperte in materia ambientale (erano 77 a fine 2005) e deteneva il primato di contestazioni alla Corte di Giustizia Europea sempre sulle questioni ambientali.

²⁸ Nel QSN 2007-2013 si legge infatti che "La strategia delineata nel Quadro è volta a potenziare le sinergie tra la dimensione economica, sociale ed ambientale della politica regionale, attraverso l'integrazione degli aspetti ambientali nella definizione e attuazione della politica stessa, nell'ottica dello sviluppo sostenibile".

²⁹ Ci si riferisce all'imperativo economico (competitività), sociale (coesione), ambientale (capacità di carico) e istituzionale (partecipazione) e alle logiche che sottendono le relazioni fra gli imperativi. Per approfondimenti si veda Valentin e Spangenberg [1999].

vede differenti livelli istituzionali coinvolti sia in fase di impostazione delle strategie che di definizione e attuazione dei programmi³⁰.

Tab. 2 - Comparazione risorse finanziarie per la sostenibilità ambientale nei PO FESR Obiettivo Convergenza e POR Obiettivo 1

Regione	Disposizioni finanziarie 2007-13 (PO FESR)		Disposizioni finanziarie 2000-06 (PO FESR-FSE)	
Campania	2.025.000.000 Euro (Asse I Sostenibilità ambientale ed attrattività culturale e turistica); 300.000.000 Euro (Asse III Energia); <i>Totale POR 6.864.795.198 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.953.200.009 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 7.748.172.780 Euro</i>	Obiettivo 1
Puglia	908.000.000 Euro (Asse II Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo); 392.000.000 Euro (Asse IV Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo); <i>Totale POR 5.238.043.956 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.239.697.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 5.281.537.000 Euro</i>	Obiettivo 1
Sardegna	187.184.735 Euro (Asse III Energia); 382.877.868 Euro (Asse IV Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo); <i>Totale POR 1.701.679.413 Euro</i>	Obiettivo Competitività e Occupazione (Phasing in)	1.041.260.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 3.914.430.000 Euro</i>	Obiettivo 1
Calabria	209.876.804 Euro (Asse II Energia) 359.788.806 Euro (Asse III Ambiente) 359.788.808 Euro (Asse V Risorse naturali, culturali e Turismo sostenibile) <i>Totale POR 2.998.240.052 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	1.081.230.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 4.036.398.002 Euro</i>	Obiettivo 1
Sicilia	1.602.203.250 Euro (Asse II Uso efficiente delle risorse naturali); 1.471.411.148 Euro (Asse III Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo); <i>Totale POR 6.539.605.100 Euro</i>	Obiettivo Convergenza	2.025.096.921 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 8.459.909.318 Euro</i>	Obiettivo 1
Basilicata	180.000.000 Euro (Asse IV Valorizzazione dei beni culturali e naturali) 171.000.000 Euro (Asse V Energia e sviluppo sostenibile) <i>Totale POR 752.186.372 Euro</i>	Obiettivo Convergenza (Phasing out)	311.028.000 Euro (Asse I Risorse naturali) <i>Totale POR 1.696.070.000 Euro</i>	Obiettivo 1
<i>Totale PO FESR 2007-2013 Euro 24.094.550.091</i>			<i>Totale POR 2000-2006 Euro 31.136.517.100</i>	

Fonte: nostre elaborazioni su dati delle Regioni [2007].

Se qualche innovazione può registrarsi dal punto di vista dell'integrazione verticale, dal punto di vista dell'integrazione orizzontale le esperienze appaiono ancora meno mature e codificate. Lo sviluppo sostenibile, che ricordiamo per i nuovi regolamenti sui fondi strutturali rappresenta un principio trasversale insieme a quello delle pari opportunità, nel nuovo ciclo di programmazione trova declinazione in alcuni assi dei programmi operativi, attraverso un approccio settoriale, che sembrerebbe più di carattere aggregativo che

³⁰ Per approfondimenti sul tema dell'integrazione verticale si veda Berger e Steure [2005].

integrativo. Gli ambiti dei programmi dedicati alla promozione delle energie rinnovabili e alla conservazione e valorizzazione dei beni naturali e culturali sono orientati al perseguimento dei principali obiettivi di sostenibilità individuati nella strategia europea. Rappresentano inoltre tematiche oggetto di una programmazione inter-regionale aggiuntiva che vede la Puglia capofila per le energie rinnovabili e la Campania in materia di beni naturali e culturali.

Rispetto all'esperienza realizzata nel precedente periodo di programmazione, diversi sembrano essere gli elementi di discontinuità. In relazione alla quantità di risorse impiegate, alle modalità con cui sono state organizzate nei programmi regionali e alle modalità di interpretazione e attuazione degli strumenti finalizzati alla valutazione, al monitoraggio e all'apertura del processo decisionale.

L'approccio proposto, anche se ancora troppo di tipo settoriale, permette di toccare tematiche che, rispetto al precedente periodo quando erano demandate ad un unico asse dedicato alle risorse naturali, appaiono maggiormente integrate a quelle dello sviluppo. Nonostante qualche passo avanti, la sostenibilità nel QSN e nei programmi ad esso collegati, ancora troppo spesso sembra coincidere con la sostenibilità ambientale. L'integrazione poco o niente riesce a incidere in materie più complesse come ad esempio le modalità di produzione, la mobilità o i consumi. La possibilità di orientare gli altri settori di intervento viene affidata alle modalità di applicazione di alcuni strumenti di valutazione, selezione e partecipazione.

Una prima comparazione quantitativa fra l'attuale programmazione e il ciclo precedente evidenzia infatti una differente distribuzione e organizzazione delle risorse destinate agli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo.

Occorre tuttavia ricordare che nel precedente periodo di programmazione le risorse dei diversi fondi (FESR e FSE) si integravano all'interno di un unico programma operativo (POR). Nonostante quindi una diminuzione complessiva delle risorse a disposizione delle Regioni del Mezzogiorno, derivante dal fatto che la Sardegna e la Basilicata sono uscite o in fase di uscita dall'obiettivo Convergenza, e dalla circostanza che la programmazione del fondo sociale ha seguito un percorso differente, le risorse destinate agli obiettivi di sostenibilità sembrano aumentare, non solo in percentuale sul totale ma anche in valore assoluto.

Per quanto concerne l'integrazione orizzontale all'interno dei programmi regionali, non molti passi avanti sembrano essere stati compiuti. La semplificazione operata attraverso l'approccio monofondo, non sembra favorire la concentrazione delle risorse e tanto meno la possibilità di attivare sinergie fra interventi materiali e immateriali su poche priorità ritenute strategiche. Anche se le risorse dal punto di vista quantitativo e del numero di settori coinvolti sembrerebbero aumentare, l'analisi congiunta della spesa in conto capitale delle regioni evidenzia che difficilmente tali risorse possano considerarsi aggiuntive, in molti casi finiscono per andare a sostituire quelle ordinarie³¹.

Nonostante i cambiamenti procedurali introdotti, rispetto al precedente ciclo di programmazione, non sembrano potersi rilevare innovazioni sostanziali nei processi di programmazione e attuazione degli interventi. La funzione di integrazione viene demandata agli strumenti di valutazione, monitoraggio e *accountability*, ma, una prima analisi di coerenza fra i principi di sostenibilità individuati nelle strategie europee, le priorità strategiche e i *target* definiti per gli obiettivi di servizio, evidenzia una non sempre chiara correlazione fra obiettivi, risultati attesi e azioni.

In verità, né i nuovi Regolamenti sui nuovi fondi strutturali (Reg. CE 1080 e 1082 del 2006), né gli Orientamenti Strategici per la Coesione 2007-2013, pur sottolineando l'importanza dello sviluppo sostenibile, hanno individuato specifiche modalità per favorire

³¹ Si veda *EU Sustainable Development Strategy, 2007 Report - Contribution of the Member States-Italy*.

l'introduzione di un approccio integrato nella programmazione e gestione delle politiche di sviluppo, riservando poca attenzione alla declinazione dei principi nei territori di riferimento.

Tab. 3 - Comparazione % risorse per la sostenibilità ambientale nei PO

	Programmazione 2007-2013		Programmazione 2000-2006	
	N. Assi dedicati allo sviluppo sostenibile	% risorse economiche sul TOT PO	N. Assi dedicati allo sviluppo sostenibile	% risorse economiche sul TOT PO
Campania	2	33,9	1	25,2
Puglia	2	24,8	1	23,5
Sardegna	2	33,5	1	26,6
Calabria	3	31,0	1	26,8
Sicilia	2	47,0	1	23,9
Basilicata	2	46,7	1	18,3
<i>TOTALE ex Ob. 1</i>	<i>13</i>	<i>35,5</i>	<i>6</i>	<i>24,6</i>

Fonte: nostra elaborazione su dati delle Regioni [2007].

La programmazione 2007-13, in alcune aree del Mezzogiorno, sembra svilupparsi ancora in modo farraginoso, ruoli e competenze funzionali all'attuazione delle politiche di sviluppo comunitarie non sempre coincidono con quelli della ordinaria amministrazione/programmazione. Molto spesso le responsabilità prescindono dalle reali competenze degli uffici e delle strutture amministrative che troppo spesso sono costrette a ricorrere a interventi di assistenza tecnica di tipo consulenziale. Esiste ancora un problema nel rapporto fra indirizzo politico e responsabilità tecniche e amministrative. Molto spesso una sorta di amministrazione parallela finisce per consolidarsi, per sostituire le tradizionali strutture amministrative che, dal loro canto, al di là delle innovazioni formali, faticano a modificare il loro modo di operare e a recepire i nuovi approcci. L'applicazione degli strumenti di valutazione e *accountability* avviene ancora troppo spesso in modo rituale e la loro capacità di orientare i programmi risulta necessariamente limitata.

La scelta di agire le politiche secondo una logica monofondo non sembrerebbe al momento attuale in grado da sola di favorire l'attuazione del principio di integrazione, verticale e orizzontale, e di assicurare la necessaria concentrazione degli interventi. Le valutazioni restano troppo spesso esercizi solo formali, processi autoreferenziali utili ad adempiere a una procedura. Il monitoraggio degli interventi si concentra quasi sempre esclusivamente sulla capacità di spesa piuttosto che sui risultati e sugli impatti, non riuscendo quasi mai a orientare i programmi in fase di attuazione.

Se, al di là delle criticità richiamate, qualche passo avanti significativo si può registrare in tema di miglioramento della capacità amministrativa nel senso dell'integrazione verticale³², per quanto riguarda l'integrazione orizzontale le esperienze sembrano ancora troppo puntuali e sperimentali. Ancora una volta ci si affida a logiche aggregative, all'applicazione di strumenti di valutazione, di pianificazione e di *accountability* che tuttavia non sempre vengono interpretati e utilizzati in modo coerente. Anche quelle che sembrerebbe possano rappresentare buone esperienze, molto spesso terminano con il concludersi delle risorse aggiuntive dedicate (umane o finanziarie) e difficilmente riescono ad essere condivise e a trasformarsi da buone pratiche in vere e proprie azioni di sistema.

Anche se gli indirizzi europei suggeriscono oramai da tempo il rafforzamento di modelli partecipativi nelle scelte territoriali, spingendo verso un modello di *governance* fondato

³² Per approfondimenti si vedano i rapporti del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione del 2006, 2007 e 2008.

sull'introduzione di strumenti innovativi, tali strumenti e modelli, in particolare in alcune aree come il Mezzogiorno d'Italia, trovano ancora notevoli difficoltà a diffondersi e a sedimentarsi. A informare le tortuose pratiche di preparazione e attuazione delle politiche di sviluppo. Le resistenze sono diverse e di varia natura, in alcuni casi mancano risorse (cognitive, culturali, economiche, professionali...). Provengono molto spesso da una sorta di pigrizia istituzionale che non accoglie facilmente l'innovazione, ma spesso tale pigrizia rischia di diventare un alibi per conservare privilegi e posizioni consolidate, finendo per perpetuare modalità consolidate di (ir)regolazione dello sviluppo [Messina P., 2001].

4. Dai principi alle pratiche: strumenti e metodi per il monitoraggio e la valutazione

In Italia, l'impianto delle nuove politiche di sviluppo, per il periodo 2007-2013, prevede uno schema di programmazione differente rispetto al passato. L'unitarietà della programmazione (di risorse europee, nazionali e regionali) nel Mezzogiorno, anche se non sempre adeguatamente interpretata, costituisce lo strumento definito a livello europeo per affrontare le sfide individuate per la politica regionale di sviluppo. I risultati andranno valutati, oltre che in relazione alle 10 priorità, determinate a livello nazionale, in riferimento agli obiettivi di servizio, intesi come fattori indispensabili per lo sviluppo dei territori: il livello di istruzione, i servizi idrici integrati, la gestione dei rifiuti urbani e la disponibilità di servizi socio-sanitari, rappresentano servizi essenziali per ampliare le opportunità degli individui e creare condizioni favorevoli per l'attrazione degli investimenti privati e diventano quindi obiettivi impliciti dei programmi. Il miglioramento degli indicatori ad essi collegati dovrebbe consentire la riduzione del divario con il resto del Paese. La loro osservazione evidenzia differenze tra le regioni meridionali e il resto del Paese che interessano non solo le dimensioni economiche più conosciute, come il PIL o il mercato del lavoro, ma anche l'offerta di beni e servizi disponibili per i cittadini, sempre più spesso ritenuti elementi essenziali per lo sviluppo dei territori. Rivedendo il meccanismo della premialità introdotto nel precedente periodo di programmazione e legato alla capacità di spesa, il CIPE, con la delibera n.82 del 2007, ha stanziato risorse pari a 3 miliardi di euro del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) da assegnare come premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli obiettivi fissati (*target*) per il miglioramento dei servizi essenziali nei quattro ambiti strategici. Spostando l'attenzione dagli indicatori di realizzazione a quelli di risultato si prova a vincolare l'attuazione alle dinamiche prodotte sui territori dall'esecuzione dei programmi.

Il meccanismo di premialità legato agli obiettivi di servizio è forse la principale innovazione del nuovo ciclo di programmazione sia per la capacità di individuare obiettivi finali delle politiche che per il processo di cooperazione istituzionale con cui sono stati individuati i *target*. Resterebbe da osservare il contributo delle differenti politiche al loro perseguimento. La novità rispetto agli obiettivi di premialità del precedente periodo di programmazione, è che si fissano *target* vincolanti su obiettivi, espressi in termini di servizio reso (ai cittadini), e non più legati al miglioramento di una non sempre decifrabile capacità amministrativa, che troppo spesso ha finito per coincidere con la capacità di spesa, piuttosto che occuparsi della qualità dei risultati. Il meccanismo di decisione inter-istituzionale messo in piedi per l'individuazione dei *target* e per la definizione degli indicatori, rappresenta una prassi molto interessante, soprattutto se si considera la capacità di vincolare ai risultati finali i meccanismi incentivanti.

Anche se la selezione degli obiettivi di servizio solo in parte risulta coerente agli indirizzi proposti nella strategia europea per lo sviluppo sostenibile, la loro introduzione ha innescato una riflessione non solo teorica, ma anche operativa, sui nessi necessari tra politica di sviluppo, tradizionalmente concentrata sugli investimenti, e politica pubblica ordinaria, più assorbita dall'attenzione alla sostenibilità dell'azione corrente e ai modelli di gestione. Alle otto Regioni del Mezzogiorno e al Ministero dell'Istruzione è stato richiesto di predisporre

un Piano di azione in cui rappresentare i percorsi che intendono compiere per il raggiungimento degli obiettivi in relazione alla programmazione degli investimenti e alla gestione dei servizi. Poiché una chiave di successo del nuovo meccanismo è il coinvolgimento dei cittadini e delle parti economiche e sociali al fine di promuovere l'esercizio dei diritti di cittadinanza attiva, le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi risulteranno fondamentali, sia a livello centrale che a livello locale. Per la fase di attuazione gli strumenti e i meccanismi di gestione dei processi di partecipazione, oltre che di valutazione e di *accountability*, diventano ancora una volta fondamentali, affinché le innovazioni introdotte possano davvero contribuire al miglioramento delle politiche e allo sviluppo dei territori.

Il quadro di insieme risulta ancora più complesso se l'analisi si focalizza sulle attività e gli strumenti di implementazione degli interventi. Alla varietà degli strumenti di attuazione (Progetti Integrati, APQ, piani di sviluppo urbano ecc) si dovrà aggiungere la considerazione (forse banale) che il miglioramento degli indicatori relativi agli obiettivi di servizio e il raggiungimento dei *target* (riferiti al 2013 su 11 indicatori statistici), risulta strettamente correlata, per lo meno nel breve e medio periodo, alla capacità della politica ordinaria di farsi carico della missione dello sviluppo.

I nuovi approcci suggeriti per l'attuazione delle politiche di sviluppo si fondano sul ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori, richiedendo l'introduzione di un adeguato sistema di valutazione e monitoraggio delle politiche e dei programmi. Del resto, le rilevanti trasformazioni sul fronte della domanda sociale e il rischio di una crisi di legittimazione delle istituzioni comunitarie, oltre che nazionali, costringono a definire da subito risultati tangibili e di facile comprensione per gli interventi oggetto di programmazione³³.

Come specifica anche il Quadro Strategico Nazionale, la valutazione si rende necessaria al fine di migliorare ed eventualmente correggere l'azione pubblica non solo nella fase di impostazione della strategia ma anche rispetto agli strumenti di intervento e alle modalità attuative. Nella fase di impostazione delle strategie, la valutazione dovrebbe facilitare l'individuazione di obiettivi e azioni. Durante la fase di implementazione, l'esercizio valutativo assume il fine di supportare il perseguimento degli obiettivi prefissati, alimentando il dibattito pubblico e il confronto partenariale, per incrementare consapevolezza e fiducia di attuatori e destinatari e favorire la partecipazione dei differenti attori al raggiungimento degli obiettivi (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, Giugno 2007). I processi di valutazione dovranno essere condotti mobilitando opportune capacità di ricerca, adottando un approccio partecipativo per le domande di valutazione, ricorrendo, oltre ai previsti sistemi di monitoraggio, a strumenti di supporto della conoscenza come la reportistica sull'andamento dei programmi, banche dati territoriali o ad analisi specifiche sulla evoluzione dei contesti.

Il QSN, individuando due temi trasversali di rilevanza nazionale oltre che comunitaria (sviluppo sostenibile e pari opportunità), fa riferimento ai processi di valutazione ex-ante e di selezione degli interventi, per fondare le scelte di programmazione sulla base di analisi delle esperienze pregresse e di coerenza ai principi trasversali. Tali processi si estendono alla politica regionale secondo modalità tese a rafforzare la pratica della programmazione unitaria fra iniziative nazionali e comunitarie. Le valutazioni in itinere ed ex-post interesseranno gli effetti prodotti dalle politiche pubbliche, attuate tramite i programmi finanziati da fonti comunitarie, nazionali o regionali. Il processo dovrebbe consentire di valutare gli impatti di differenti azioni, anche afferenti a programmi diversi, su un determinato territorio e sui servizi effettivamente forniti dall'azione pubblica. Per far questo la definizione della domanda valutativa dovrebbe avvenire sulla base delle esigenze del partenariato economico-sociale e dei portatori di interesse, oltre che politico-istituzionali,

³³ La prima verifica sugli 11 indicatori statistici individuati per monitorare i quattro obiettivi di servizio sarà effettuata nel 2009 e ogni anno sono previsti Rapporti annuali di esecuzione in relazione ai Piani di azione presentati dalle amministrazioni interessate.

tramite un approccio inclusivo. Le amministrazioni sono chiamate quindi a elaborare appositi piani di valutazione in cui esplicitare risorse, attività e tempistica delle azioni di valutazione e a dotarsi di adeguate competenze tecniche e amministrative per la loro corretta applicazione, attraverso l'internalizzazione delle esperienze maturate nel precedente ciclo di programmazione e attraverso interventi di *capacity building*³⁴.

Le valutazioni in itinere ed ex-post possono essere commissionate da soggetti aventi responsabilità di coordinamento, programmazione o attuazione degli interventi, a livello centrale e regionale, ma si prevede anche la possibilità che alcune attività valutative possano essere commissionate e gestite a livello locale. È contemplata l'istituzione di sedi di coordinamento per la committenza delle valutazioni a livello regionale, centrale o multi-livello, compresi i Nuclei di Valutazione, per una integrazione fra le domande valutative e per un utilizzo reale dei risultati delle valutazioni. Le valutazioni potranno essere condotte sia internamente all'amministrazione che da soggetti esterni, nel rispetto dei requisiti di indipendenza di cui al Regolamento Generale sui Fondi Strutturali, con possibilità di raccogliere i giudizi del partenariato economico e sociale, nonché istituire momenti di auto-valutazione.

Nella prospettiva di favorire lo sviluppo sostenibile, le questioni ambientali dovranno essere poste alla base delle attività di valutazione a qualunque stadio della programmazione, nell'ottica di una reale integrazione della dimensione ambientale nelle politiche di sviluppo e di una maggiore consapevolezza degli impatti ambientali degli interventi, e la necessità di favorire la partecipazione in fase di programmazione e attuazione.

Nel ciclo 2000-2006 la funzione di integrazione della dimensione ambientale nella prospettiva della sostenibilità è stata perseguita attraverso l'applicazione della valutazione ambientale ex-ante, attraverso la collaborazione fra Autorità di Gestione dei programmi e Autorità Ambientale e in alcuni casi attraverso l'introduzione di criteri di selezione di volta in volta individuati. I risultati non sempre sono stati considerati adeguati e coerenti alle aspettative. L'Autorità Ambientale non disponeva di un mandato forte e delle necessarie competenze e la valutazione ambientale ex-ante ha finito per rappresentare più una generica relazione sullo stato dell'ambiente che uno strumento in grado di incidere nella definizione dei programmi.

Per la programmazione 2007-2013 la funzione di integrazione ambientale resta in capo alla Autorità Ambientale che affianca la Autorità di Gestione al fine di presidiare gli obiettivi di sostenibilità, senza tuttavia poter disporre di strumenti sempre adeguati. Per il nuovo ciclo di programmazione, per favorire il perseguimento dello sviluppo sostenibile, ci si affida all'applicazione di alcune direttive europee come quella sulla valutazione ambientale dei piani e programmi (Direttiva 2001/42/CE), le cui procedure andranno a integrare il processo di valutazione ex-ante del programma, e quella sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione dei piani e programmi con conseguenze in materia ambientale (Direttiva 2003/35/CE)³⁵. L'arduo compito di favorire l'integrazione verticale e orizzontale e di orientare i programmi in direzione degli obiettivi di sostenibilità viene affidato principalmente all'esercizio valutativo, in particolare alla valutazione ex-ante e alla valutazione ambientale dei piani e programmi. Occorre tuttavia ricordare che in Italia, all'avvio del processo di programmazione, non risultavano ancora recepite a livello nazionale le direttive richiamate, costringendo le amministrazioni a farsi carico della loro

³⁴ Così come concordato da Amministrazioni centrali, Regioni, Città e Autonomie locali nelle "Linee Guida" elaborate nel 2005 per la costruzione del Quadro Strategico Nazionale.

³⁵ Il dibattito che in Europa accompagnò la definizione della direttiva condusse la Commissione ad escludere le politiche dal campo di applicazione delle procedure di valutazione ambientale, che in compenso diventano obbligatorie, a partire da luglio 2004, per tutti i piani e i programmi che comportano possibili incidenze di natura ambientale.

interpretazione e declinazione³⁶. A livello europeo, l'entrata in vigore della direttiva sulla valutazione ambientale e la sua applicazione alla programmazione dei fondi strutturali, se da un lato ha favorito l'istituzionalizzazione della funzione di integrazione ambientale, dall'altro non sembra abbia inciso significativamente sui processi decisionali, non fornendo la direttiva indicazioni sul modello organizzativo da adottare per la definizione dei programmi (come incidono le valutazioni sui programmi?), e sulle modalità di applicazione degli strumenti nella fase di attuazione (cosa accade se si discostano dai risultati attesi?). L'introduzione delle due direttive è indice di un processo di diffusione delle innovazioni istituzionali legate allo sviluppo sostenibile che tuttavia, in particolare in alcune regioni, sembra seguire prioritariamente logiche induttive, di "isomorfismo coercitivo", che finiscono per favorire una interpretazione formale e rituale degli strumenti [Lanzalaco, 1995].

In Europa, le innovazioni istituzionali più interessanti molto spesso sono passate attraverso esperienze pionieristiche, portate avanti principalmente da amministrazioni locali attraverso sperimentazioni praticate in modo volontario, alle quali hanno fatto seguito studi e progetti di ricerca³⁷. Anche in Italia la loro diffusione non è stata sempre preceduta da una prescrizione di tipo normativo. Differenti esperienze sperimentali, in particolare in alcuni contesti locali, hanno favorito l'introduzione di strumenti innovativi di *governance*. La diffusione delle pratiche innovative, sia quelle volontarie che quelle prescritte, non avviene in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio nazionale. Alcuni contesti, contraddistinti da una determinata cultura politica e da uno stile amministrativo che ha fatto della programmazione uno strumento fondamentale di governo del territorio, sembrerebbe trovino più facilità ad interpretare le innovazioni e applicare in modo coerente i nuovi strumenti [Messina, 2009]³⁸.

5. Il principio di integrazione nei programmi di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno³⁹

Tra le innovazioni introdotte particolarmente interessanti, ai fini del nostro ragionamento, ci sembrano quelle che si propongono come obiettivo la trasformazione delle esternalità ambientali da parametro rispetto al quale verificare una possibile compatibilità a elemento in grado di orientare le decisioni di pianificazione e programmazione, consentendo partecipazione e pubblicità nelle decisioni⁴⁰. La valutazione ambientale di piani e programmi, conosciuta anche come valutazione ambientale strategica (VAS), rappresenta tra questi quello più maturo, maggiormente sperimentato e diffuso. Introdotta in Europa

³⁶ La Direttiva CE 42/01 è stata recepita in Italia dal D.Lgs 152/06 come modificato dal D.Lgs 4/2008 che ha risolto i problemi sollevati dal primo impianto normativo. Sembra opportuno ricordare che lo stesso legislatore ha inserito tra gli obiettivi della direttiva la promozione dello sviluppo sostenibile (art. 1).

³⁷ Si pensi ad esempio alla diffusione dell'Agenda 21 locale, del bilancio sociale, ambientale o di sostenibilità avvenuta in modo volontario a partire dalla sottoscrizione della Carta di Aalborg (1994) da parte delle amministrazioni locali.

³⁸ Per approfondimenti sulla diffusione degli strumenti di *governance* per lo sviluppo sostenibile si veda Fighera [2008 e 2009].

³⁹ Riportiamo all'interno del paragrafo i risultati di un'indagine realizzata per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dal Fornez sull'applicazione della VAS ai PO FESR delle Regioni del Mezzogiorno. I risultati dell'indagine, curata da Saturnino A. e Fighera P., sono stati presentati al XX Convegno annuale della Associazione Analisti Ambientali, il 24-25 gennaio 2008 a Milano e il 15 dicembre 2009 a Pozzuoli (NA) nell'ambito del Seminario "La VAS dei POR delle Regioni del Mezzogiorno".

⁴⁰ Per approfondimenti sull'introduzione degli strumenti di valutazione ambientale in Europa e in Italia si veda Fighera e Primerano [2008].

attraverso la Direttiva CE 42/01, dopo un lungo processo di analisi e discussione interno alle istituzioni europee, come la maggior parte degli strumenti di politica ambientale, anche la VAS trova la sua elaborazione originaria negli Stati Uniti, all'interno del *National Environmental Protection Act (NEPA - Section 102)* del 1969, il primo organico programma ambientale⁴¹.

In Italia, il processo di recepimento della direttiva è stato piuttosto complicato, preceduto da una serie di dibattiti sia a livello tecnico che politico. Nonostante l'incertezza del quadro legislativo e la varietà della regolamentazione regionale, la sua applicazione ai programmi di sviluppo ha trovato sostegno nelle esperienze realizzate a partire dal precedente periodo di programmazione⁴². Nell'ambito della programmazione 2000-2006 le Autorità Ambientali, anche attraverso l'attività della Rete Nazionale e il supporto di gruppi di esperti (*task force* appositamente selezionate e formate da una agenzia specializzata su richiesta del Ministero dell'ambiente), hanno sperimentato una procedura per l'integrazione ambientale fondata sull'applicazione di una valutazione ambientale. Attraverso un processo complesso, si è provato ad affiancare agli obiettivi di sviluppo obiettivi di sostenibilità ambientale con risultati tuttavia non sempre coerenti alle attese. Le Autorità Ambientali avevano il compito di collaborare con gli uffici della programmazione, di realizzare una valutazione ambientale ex-ante dei programmi, di suggerire l'adozione di specifici criteri di selezione sui singoli interventi e di definire indicatori per la valutazione ambientale intermedia e ex-post, per la fase di attuazione dei programmi.

L'operazione richiedeva l'introduzione di un nuovo modello organizzativo per la definizione e attuazione delle politiche di sviluppo. Per fare fronte alle carenze strutturali e alle necessità tecniche più volte segnalate del sistema amministrativo delle regioni del Mezzogiorno⁴³, furono selezionati, formati e assegnati alle strutture delle Autorità Ambientali e delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), nuclei di esperti per rafforzare l'azione delle amministrazioni e favorire l'integrazione della variabile ambientale nella definizione e attuazione dei programmi. Il progetto promosso dal Ministero dell'Ambiente e attuato dal Formez (Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema - Progetto Operativo Ambiente), considerato dall'OCSE una buona pratica in tema di *capacity building*, permise alle amministrazioni del Mezzogiorno di rispondere alle richieste dell'UE affiancando ai programmi, valutazioni non solo socio-economiche ma anche di natura ambientale⁴⁴. L'iniziativa si fondava sull'innesto di 7 gruppi di lavoro multidisciplinari, *task force* regionali, divisi in due differenti nuclei operativi, uno a supporto delle ARPA e uno delle regioni dell'Obiettivo 1, con un gruppo centrale che operava presso il Ministero dell'ambiente con funzioni di raccordo e coordinamento con le amministrazioni regionali e con le altre amministrazioni centrali coinvolte nella attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno. Nonostante le rilevanti difficoltà e alcune resistenze al cambiamento riscontrate in alcune delle amministrazioni coinvolte, l'esperienza permise a tutte le amministrazioni regionali del Mezzogiorno di fare fronte alle emergenze e

⁴¹ Sulle differenti metodologie per le valutazioni ambientali interessante la ricostruzione proposta in Lee e Walsh [2002]. Per una ricostruzione della sua introduzione in Europa si veda Boscolo [2002].

⁴² Ci si riferisce all'esperienza delle Autorità Ambientali per i Fondi Strutturali il cui ruolo e la cui funzione veniva richiamata nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

⁴³ Una ricerca commissionata dalla Commissione Europea, "Ambiente e Fondi Strutturali nelle Regioni del Mezzogiorno in Italia 2000-2006", rilevava che fino al 1999 non in tutte le regioni era presente un Assessorato all'Ambiente. Il numero di addetti alle problematiche ambientali risultava ancora molto ridotto, in particolare nel Mezzogiorno dove la funzione dell'Autorità Ambientale nelle Regioni Obiettivo 1, veniva svolta in media da 0,7 unità, un funzionario, di nomina politica, che svolgeva il compito a tempo parziale. Sul tema della capacità amministrativa a supporto delle politiche ambientali in Italia si veda Dente e Lewanski [2002].

⁴⁴ In sede comunitaria i POR erano stati approvati con l'indicazione di rivedere i processi di valutazione ambientale ex-ante considerati inadeguati. Il processo si concluse nel 2002 consentendo alle regioni il riconoscimento della spesa fino ad allora sostenuta con l'attuazione dei PO.

sperimentare modalità innovative nella attuazione dei programmi di sviluppo. L'operato delle Autorità Ambientali, e quindi dei nuclei di supporto, soffriva di una legittimazione istituzionale non sempre adeguata al ruolo e alle funzioni richieste. L'esperienza, al di là delle criticità riscontrate, ha rappresentato un utile punto di partenza per affrontare l'applicazione della VAS ai sensi della direttiva CE 42/01 ai nuovi programmi di sviluppo. E infatti, durante la fase di impostazione dei programmi operativi, gli stessi gruppi di esperti hanno collaborato al processo di definizione e valutazione, partecipando alla redazione del rapporto ambientale e in alcuni casi gestendo le consultazioni delle autorità pubbliche e dei privati.

L'esperienza realizzata nella applicazione della Direttiva 2001/42/CE ai programmi operativi 2007-2013 rappresenta, in Italia, ma più in generale in Europa, il primo grande esperimento di applicazione su larga scala della valutazione ambientale. Nel Mezzogiorno, dopo un avvio che lasciava ben sperare, il processo di valutazione che nel dettato della direttiva dovrebbe accompagnare lo sviluppo del programma in tutte le sue fasi, sembra essersi interrotto. I gruppi di lavoro a supporto delle amministrazioni, selezionati e formati nell'ambito della precedente programmazione, sono stati internalizzati ma riallocati su altre funzioni. Se a questo si aggiunge che i nuovi programmi di assistenza tecnica e le azioni di sistema, viaggiano molto spesso su binari separati, quasi mai realmente integrati fra loro, si comprende la scarsa attenzione che la questione delle competenze finisce per rivestire⁴⁵.

Anche se la VAS, rispetto all'esercizio di valutazione ambientale praticato nel precedente periodo di programmazione, rappresenta uno strumento maggiormente codificato, la capacità dello strumento di integrare i programmi con obiettivi di sostenibilità appare ancora limitata a causa di esperienze troppo puntuali e competenze non sempre disponibili nelle amministrazioni.

L'osservazione degli esiti dei processi di programmazione nelle regioni del Mezzogiorno e delle modalità di interpretazione dello strumento valutativo, evidenzia alcune differenze sia in relazione alle metodologie adottate che nell'applicazione di alcuni istituti fondamentali della valutazione ambientale come la considerazione di alternative ragionevoli, l'informazione sulla decisione o le procedure per favorire la partecipazione⁴⁶.

Le interviste realizzate ad alcuni testimoni privilegiati rivelano alcune criticità nell'attuazione dell'esercizio valutativo che lasciano intendere una non sempre adeguata interpretazione dello strumento. Gli obiettivi ambientali integrati nei programmi operativi sono stati mutuati dalla programmazione comunitaria e nazionale, quasi mai sono stati declinati nel contesto e definiti in termini di *target* (quantificati), attraverso un inquadramento strategico di livello regionale. La partecipazione ha riguardato quasi esclusivamente il livello tecnico, interno alle amministrazioni. L'individuazione delle autorità con competenza ambientale e il coinvolgimento del pubblico nel processo di programmazione e valutazione non sempre sono avvenuti in modo adeguato. Le misure previste per il monitoraggio non sembrano capaci di reindirizzare il processo durante la fase di attuazione degli interventi e non sempre hanno trovato spazio e risorse adeguate nei Piani di valutazione messi a punto dalle amministrazioni. Un aspetto fondamentale della VAS

⁴⁵ Un elemento di criticità nell'applicazione della VAS ai PO è rappresentato proprio dalle competenze a disposizione delle amministrazioni. I nuclei di esperti selezionati e formati ad hoc, in tutte le Regioni, sono stati internalizzati dalle amministrazioni ma sono impiegati in altre attività e funzioni (molto spesso sono stati trasferiti alle ARPA). Se da un lato questo può essere considerato un risultato positivo che consentirà di capitalizzare le esperienze maturate su altre funzioni amministrative, dall'altro non favorisce la continuità in termini di conoscenze e competenze a disposizione costringendo le amministrazioni a nuovi investimenti per selezionare nuovi gruppi di lavoro che tuttavia andranno formati in modo adeguato.

⁴⁶ Le analisi e i dati che si presentano sono il frutto di un'osservazione prolungata dei processi di valutazione ambientale dei PO nelle regioni del Mezzogiorno. I primi risultati delle indagini sono stati presentati nell'ambito del XX Convegno annuale dell'Associazione Analisti Ambientali, Milano 24-25 gennaio 2008. Si veda Saturnino e Fighera [2008].

riguarda l'informazione che occorre mettere a disposizione del pubblico per favorire la partecipazione consapevole e il tempo concesso per le consultazioni delle autorità con competenze ambientali e per raccogliere osservazioni e pareri della cittadinanza. L'osservazione di alcuni elementi del processo di programmazione e valutazione ambientale nelle regioni del Mezzogiorno, presenta un panorama molto eterogeneo, lasciando intravedere differenze rilevanti di declinazione del fenomeno di europeizzazione delle regioni⁴⁷.

Tab. 4 - La partecipazione nei processi di VAS dei PO FESR 2007-2013

Regione	Osservazioni e pareri	Giornate per la consultazione
Lombardia (<i>benchmark</i>)	15	30
Sicilia	0	8
Puglia	6	30
Molise	4	13
Basilicata	8	30
Calabria	5	15
Campania	37	30
Sardegna	11	7

Fonte: nostra elaborazione su dati Formez 2008

L'impressione generale che ne deriva è che non sempre ci sia stata una adeguata volontà di aprire i processi decisionali e di considerare le criticità che il Rapporto Ambientale, che accompagna i programmi operativi, aveva evidenziato. In quasi tutti i casi osservati si è optato per una modalità di gestione dei processi di partecipazione non particolarmente inclusiva: le consultazioni sono avvenute per lo più attraverso l'uso delle tecnologie informatiche, l'informazione che avrebbe dovuto accompagnare il processo non sempre è risultata realmente accessibile.

Un elemento di criticità comune è individuabile nel rapporto, spesso non collaborativo, fra i responsabili della programmazione e i referenti per la valutazione ambientale. Il risultato è stato che le valutazioni hanno potuto prendere in esame programmi già definiti non affiancando, come suggerisce la dottrina, il processo di programmazione al fine di integrarlo e migliorarlo. Sono state molto spesso più subite che utilizzate come strumento di supporto alle decisioni.

In realtà la situazione varia notevolmente a seconda del contesto. Per quanto concerne le consultazioni ad esempio si va da un arco temporale di sette giorni della Sardegna, o degli otto della Sicilia, ai trenta della Puglia, della Basilicata, della Campania e della Lombardia, che in questa indagine rappresenta il *benchmark* di riferimento (tab. 4). L'indagine rileva una bassa propensione e abitudine alla partecipazione comune un po' a tutto il sistema politico e amministrativo delle regioni del Mezzogiorno. Nonostante alcune differenze in alcuni casi sostanziali, le pratiche sembrano essere accomunate da un pericoloso fenomeno di convergenza formale che rischia di svuotare di significato i principi e di delegittimare oltre che le politiche, gli stessi strumenti valutativi. Un'applicazione meramente rituale dell'esercizio valutativo contribuirà infatti solo ad appesantire le prassi amministrative, senza migliorare le decisioni programmatiche. Nelle esperienze osservate si osservano alcuni

⁴⁷ Sul rapporto fra europeizzazione e valutazione ambientale non sono disponibili molti approfondimenti. Interessante l'analisi proposta sul caso studio della Turchia in Unalan e Cowell [2009].

aspetti critici comuni che occorrerà monitorare e su cui bisognerà approfondire analisi e osservazioni:

- le misure di monitoraggio previste per la fase di attuazione dei programmi non sono quasi mai definite attraverso l'esplicitazione di ruoli e responsabilità (quasi in tutti i casi è presente solo una bozza del piano di monitoraggio e il ruolo delle ARPA non viene adeguatamente esplicitato);
- l'individuazione e selezione delle alternative avviene solo in modo formale (nella maggior parte dei casi si è valutata esclusivamente l'alternativa zero, in assenza del PO);
- la valutazione viene percepita come momento distinto dalla programmazione e non come parte integrante del processo di programmazione;
- i tempi e le modalità scelte per favorire la partecipazione rischiano di risultare troppo esclusive per gli attori locali (quasi esclusivo utilizzo di strumenti ICT);
- l'informazione e la disponibilità di indicatori, l'organizzazione e la scala dei dati, non sempre risultano coerenti con i bisogni conoscitivi (il quadro conoscitivo è ancora frammentato e ad una scala di dettaglio non adeguata per i bisogni della programmazione).

L'applicazione di uno strumento maggiormente codificato, non sembra mutare di molto il quadro rispetto all'esperienza realizzata nel precedente periodo di programmazione. Nonostante le criticità rilevate, a detta dei protagonisti, l'esperienza rappresenta comunque una pratica interessante, non solo per la natura e l'oggetto delle valutazioni, che ricordiamo si riferiscono a programmi di una certa complessità e rilevanza, per risorse e interessi in gioco, ma soprattutto per la complessa macchina organizzativa che ha consentito di attivare.

In Italia il processo di istituzionalizzazione del paradigma dello sviluppo sostenibile non sembrerebbe dispiegarsi sempre in modo coerente e omogeneo su tutto il territorio nazionale [Pizzimenti, 2008]. Una prima analisi sembrerebbe suggerire logiche simili a quelle che sta seguendo il processo di europeizzazione nelle regioni, ma le osservazioni richiedono ulteriori approfondimenti.

Il caso osservato sembra indicare che la sostenibilità resti più un problema (del settore ambiente) che un'opportunità. L'approccio non sembra ancora maturo, le esperienze molto spesso non trovano un coordinamento che consenta alle innovazioni di uscire dalle buone pratiche per diventare vere azioni di sistema. Del resto la stessa strategia nazionale del 2002 resta un programma di settore, al quale sembra essere mancata l'ambizione e l'autorevolezza necessaria⁴⁸. Il processo di revisione della strategia, richiesto dall'UE, sembra restare al palo, quando avviato non ha trovato una *leadership* istituzionale adeguata, restando un esercizio amministrativo autoreferenziale. L'approccio sembra ancora caratterizzato da frammentarietà, reattività e formalismo burocratico [Lewanski, Dente, 2002] e la bassa istituzionalizzazione, in particolare nelle regioni meridionali, solo in parte sembra essere stata superata [Freddi, 2000].

In realtà, in alcune aree del Paese le resistenze al cambiamento sembrano più facili da superare. Alcuni sistemi politici e amministrativi sembrano maggiormente in grado di sperimentare e adottare metodologie e strumenti innovativi che, oltre ad incidere sulle modalità di organizzazione e gestione dei processi decisionali, vanno a modificare le tradizionali modalità di regolazione dello sviluppo. Le differenze da più parti evidenziate fra Nord e Sud relative agli indici di sviluppo e alle prestazioni dei sistemi amministrativi, sembrano riproporsi anche nelle modalità di declinazione delle metodologie e di attuazione degli strumenti. Le differenze emergono in modo ancora più evidente se l'osservazione si

⁴⁸ Alcune innovazioni interessanti per quanto riguarda la strategia nazionale e quelle regionali sembrano essere state introdotte dal correttivo al decreto legislativo 152 del 2006 approvato a gennaio 2008.

sposta in direzione di altri strumenti, quelli volontari, non previsti da direttive o dall'ordinamento nazionale, ma suggeriti attraverso comunicazioni, linee guida o semplici raccomandazioni⁴⁹.

Le differenti caratteristiche dei sistemi amministrativi, la cultura politica e amministrativa, le capacità, le competenze che caratterizzano i contesti amministrativi a livello locale sembrano giocare un ruolo rilevante nella diffusione dei principi oltre che nelle modalità di declinazione degli strumenti che finisce per determinare l'interpretazione del paradigma della sostenibilità. La diffusione e sedimentazione degli strumenti, secondo alcuni autori, è fortemente legata alla diffusione di una nuova idea di ambiente e di sviluppo, a un nuovo approccio culturale che fatica a diffondersi e a diventare senso comune [La Camera, 2003; Beato, 1993, 1997; Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2005a, 2005b].

Le politiche del passato in alcuni contesti sembrerebbero influenzare ancora troppo quelle del presente. Le logiche consolidate faticano ad essere superate e a lasciare spazio ai nuovi approcci e ai nuovi strumenti che, quando non previsti dall'ordinamento, raramente riescono a superare la fase sperimentale. Non poche resistenze sembrano manifestarsi in particolare in quei contesti che, meno di altri, sono riusciti in passato ad affermare una propria identità e a sviluppare capacità di governo dei processi di sviluppo. In tali contesti le "pigrizie" istituzionali possono sommarsi alle inefficienze tecniche e amministrative, finendo per alimentare fenomeni clientelari e di corruzione di cui l'esperienza dei rifiuti in Campania rappresenta l'ultima e la più eclatante delle manifestazioni⁵⁰.

Nonostante tutte le difficoltà e le resistenze al cambiamento, le pratiche di valutazione ambientale sembra abbiano contribuito a innescare processi di apprendimento organizzativo e istituzionale su cui varrebbe la pena soffermarsi. Anche se il perseguimento dello sviluppo sostenibile richiede investimenti materiali considerevoli, la declinazione dei principi non sembra possa dipendere esclusivamente dalla disponibilità di fondi aggiuntivi o finanziamenti dedicati. La leva finanziaria rappresenta senza dubbio una leva fondamentale ma sono di altro tipo le risorse necessarie per introdurre le profonde innovazioni che la corretta interpretazione del concetto richiederebbe.

L'osservazione dei dati relativi agli indicatori di prestazione ambientale segnala per il sud del Paese andamenti ancora non allineati alla media europea e nazionale, lasciando prefigurare ulteriori costi occulti per i cittadini di queste aree e le loro amministrazioni. Alla carenza o inadeguatezza dei servizi (da quelli sociali a quelli ambientali) si andranno a cumulare il disagio socio-culturale, i carenti livelli di istruzione e la non adeguata preparazione delle strutture tecniche e amministrative che rischiano di vanificare ogni sforzo di innovazione [Ronchi, 2007]⁵¹. Molte amministrazioni regionali fanno ancora fatica a programmare e a realizzare quanto previsto sia in termini di realizzazioni (attività) che di risultati (obiettivi) e ancor di più faticano a programmare bene. I motivi naturalmente sono diversi e complessi ma non possono prescindere da alcune caratteristiche peculiari del sistema politico e amministrativo locale che già Putnam [1993] nel suo noto lavoro sulla tradizione civica delle regioni, aveva avuto modo di evidenziare.

I risultati finora ottenuti dalle politiche e dalla applicazione degli strumenti presenta un quadro di luci ed ombre. Anche se si segnala un'attenzione crescente allo specifico tema dello sviluppo sostenibile, quasi sempre lo si interpreta come sinonimo di sostenibilità ambientale, evidenziando un certo ritardo culturale oltre che tecnico e amministrativo. Altre realtà in Europa, anche attraverso profonde innovazioni politiche e istituzionali, sembra

⁴⁹ Per approfondimenti si veda Fighera [2009].

⁵⁰ Ai fini del ragionamento proposto, per cogliere i limiti di alcuni strumenti utilizzati nel precedente ciclo di programmazione è utile ricordare che proprio sulla tematica della gestione dei rifiuti la Regione Campania ha ricevuto nel 2004 una premialità per la sua capacità di attuazione dei programmi.

⁵¹ Si vedano i dati riportati dall'APAT nell'Annuario dei dati ambientali 2007 o il Rapporto del 2007 sul contributo dell'Italia alla Strategia europea per lo Sviluppo Sostenibile.

abbiano prodotto i cambiamenti necessari a coniugare equamente ecologia, economia ed equità sociale in un unico ragionamento⁵². Altrove, le resistenze al cambiamento sembrano superate e i sistemi politici e amministrativi sembrano maggiormente in grado di governare la complessità dei fenomeni in corso partecipando in modo più consapevole alla sfida che la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo sembrerebbe imporre ai territori e ai governi locali.

6. La sostenibilità dello sviluppo nelle strategie e nei programmi in Puglia

Le difficoltà rilevate in alcune delle regioni del Mezzogiorno nell'introduzione degli strumenti innovativi e nella declinazione del principio di integrazione, verticale e orizzontale, non sembrano risparmiare anche altri contesti, costringendo ad analisi più puntuali. Inoltre, anche all'interno della stessa macro-area si segnalano differenze significative nella declinazione della nuova generazione di politiche e di strumenti che meriterebbero approfondimenti specifici, sia per la comprensione dei fenomeni, che per l'individuazione di possibili interventi⁵³.

La regione Puglia rappresenta un caso studio interessante per differenti motivi. È una delle poche regioni in cui l'avvio del nuovo ciclo di programmazione è coinciso con un nuovo mandato del governo regionale. All'interno delle regioni in ritardo di sviluppo, viene comunemente considerata come una delle più dinamiche. L'attenzione che nel programma di governo dell'attuale amministrazione è stata posta sul tema della partecipazione, sulla valutazione delle politiche e sulla messa in discussione del modello di sviluppo⁵⁴, sembrerebbe inoltre lasciare intravedere un fenomeno che alcuni autori definirebbero di modernizzazione (selettiva) della politica⁵⁵. Alcuni interrogativi nascono immediatamente. Se si dovesse verificare che realmente tale fenomeno è in atto, in che modo e misura è possibile ricondurre tale processo al nuovo ciclo politico e quanto viceversa va ascritto ad altre tipologie di fenomeni che attraversano i territori e interessano il sistema politico e amministrativo, in particolare a livello locale, come ad esempio il processo di europeizzazione e l'assunzione del paradigma della sostenibilità?

Dal punto di vista analitico si tratterà di verificare le ipotesi attraverso una ricostruzione dei processi e delle dinamiche in corso. Dagli obiettivi agli strumenti, si dovranno enucleare

⁵² Un certo dinamismo e una certa sensibilizzazione verso tali temi da parte delle città europee si registrava già a partire dal 1994 con le adesioni alla "Carta delle Città Europee verso la Sostenibilità" (Carta di Aalborg). Nel 2004, in occasione della Conferenza "*Inspiring Futures - Aalborg+10*", i governi locali europei aderenti alla Campagna "*European Sustainable Cities&Towns*" confermarono la visione condivisa di un futuro sostenibile per le loro comunità, per città inclusive, prospere, creative e sostenibili, che offrissero una buona qualità di vita a tutti i cittadini e ne consentissero la partecipazione. Gli *Aalborg commitments* sono specificati nel documento "Aalborg+10 - Inspiring future" adottato nel 2004, si tratta di impegni assunti per dare attuazione ai principi della Carta di Aalborg.

⁵³ Sul tema delle differenze nell'ambito del Mezzogiorno, interessante l'analisi proposta in Faraoni, [2004].

⁵⁴ Si veda N. Vendola, *Una Puglia migliore. Dichiarazioni programmatiche per il governo della Regione Puglia*. Bari, 21 giugno 2005, dove in relazione al tema della valutazione si legge "Sappiamo bene quanto la diffusione della cultura e della pratica della valutazione sia uno degli strumenti più efficaci di miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, e dunque intendiamo promuovere azioni sistematiche di valutazione delle politiche al fine di verificarne l'efficacia, l'efficienza, l'equità e la sostenibilità; e anche con l'obiettivo ambizioso ma irrinunciabile di accrescere la capacità di apprendimento e la responsabilità sociale delle nostre strutture politiche e amministrative.

⁵⁵ Richard Benedix ha definito la *modernizzazione selettiva* quel processo in cui la selezione della classe politica viene subordinato ai contenuti di un programma, ispirato alla risoluzione dei problemi collettivi e vincolato alla sua attuazione, e in cui l'amministrazione della cosa pubblica funzioni impiegando criteri relativamente universalistici.

gli assunti e le logiche sottese alle scelte effettuate. Solo in un secondo momento l'analisi potrà essere portata in profondità per ricostruire i processi attivati dalle politiche e il sistema di azione collegato alla loro realizzazione. Adottando un approccio tipico della *policy analysis*, sarà possibile in questo modo ricostruire le logiche e le modalità di funzionamento della rete di relazioni fra gli attori coinvolti attraverso una prospettiva di tipo *bottom-up*. In questa sede proveremo a fornire i primi indirizzi per un approfondimento più ampio che, solo attraverso il contributo di differenti discipline, potrà assumere la finalità di migliorare la conoscenza dei fenomeni e suggerire possibili interventi operativi, confrontando la logica sottesa alle decisioni formali con la logica di regolazione della rete di attuazione del processo.

Anche la Puglia, come tutte le regioni impegnate nella sfida della programmazione unitaria delle politiche di sviluppo, si è dotata di un documento strategico per orientare i programmi di sviluppo e per dare seguito agli indirizzi europei e alle priorità nazionali. Il Documento Strategico Regionale della Regione Puglia, oltre ad esplicitare obiettivi e a definire priorità, individua alcuni elementi di criticità da tenere in considerazione per la nuova programmazione delle politiche di sviluppo⁵⁶.

La strategia, prendendo le mosse dai risultati del precedente periodo di programmazione e da alcuni elementi distintivi del contesto territoriale, ha individuato tre obiettivi generali che, ad una prima analisi, sembrano essere strettamente correlati alla Strategia Europea per lo sviluppo sostenibile: rafforzare i fattori di attrattività del territorio, migliorando l'accessibilità, garantendo servizi di qualità e salvaguardando le potenzialità ambientali, promuovere l'innovazione, l'imprenditoria e lo sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione, realizzare condizioni migliori di occupabilità, di coesione ed inclusione sociale. Per il raggiungimento degli obiettivi si richiede una rinnovata azione politica e amministrativa.

Gli obiettivi individuati dalla strategia rappresentano un utile riferimento per i programmi ma non risultano definiti in modo quantitativo, in termini di risultati da raggiungere, su cui poter impostare una valutazione delle politiche, oltre che dei programmi, dei piani e dei progetti (si pensi alle aree vaste). Si configurano quindi come priorità, che, anche se coerenti con le priorità europee e nazionali e con il paradigma dello sviluppo sostenibile, rischiano di non essere utili per l'esercizio valutativo e per una efficace condivisione con i tecnici o i cittadini.

La centralità del ruolo del sistema politico e amministrativo risulta essere ben esplicitata nella strategia regionale di sviluppo che lo definisce come una "nevralgica infrastruttura dello sviluppo" su cui occorrerà intervenire con un "massiccio e diffuso investimento formativo per rimpiazzare un'obsoleta cultura del controllo burocratico con un moderno tessuto di competenze orientate al cambiamento". La trasparenza, l'apertura, l'efficacia dell'azione amministrativa, rappresentano uno dei pilastri su cui, a detta di molti osservatori, si fonda lo sviluppo sostenibile e nell'ambito della strategia regionale di sviluppo rappresentano un elemento da cui non si potrà prescindere per impostare un nuovo modello di sviluppo. La ridefinizione della relazione tra pubblica amministrazione regionale, sistema delle autonomie locali e sistema della cittadinanza attiva, rappresentava nella strategia regionale un fattore fondamentale su cui intervenire. Tuttavia solo in parte le problematiche da più parti evidenziate sono state affrontate e risolte.

Dal punto di vista del sistema amministrativo regionale uno sforzo rilevante è stato fatto attraverso la Legge 15/2008 sulla trasparenza e attraverso la riorganizzazione della struttura amministrativa attorno a macro aree che, in gran parte, coincidono con gli assi del PO FESR. Il progetto GAIA si è posto l'obiettivo di riformare le modalità organizzative a livello

⁵⁶ In particolare si rilevava l'eccessiva frammentazione degli obiettivi progettuali, la compartimentazione e burocratizzazione degli interventi e la non adeguata capacità valutativa in fase di impostazione dei programmi.

regionale⁵⁷. Alla riorganizzazione avviata, tuttavia, non sembra abbia fatto seguito un adeguato investimento sulle competenze delle risorse umane chiamate a operare nella nuova organizzazione, limitando la capacità innovativa del modello proposto. L'ambizioso progetto di riassetto complessivo della macchina amministrativa non interessa solo il livello regionale, e anche se si sviluppa a prescindere dalla programmazione comunitaria, viene pienamente integrato nell'impostazione dell'asse VIII del PO FESR che prevede una serie di interventi a supporto delle amministrazioni locali, nodi di una rete che costituisce un sistema amministrativo moderno, in grado di rispondere ai bisogni e alle domande del territorio. Dal punto di vista dell'intervento sul sistema amministrativo delle autonomie locali, la strada sembra in realtà ancora tutta da percorrere e le modalità con cui la programmazione strategica di area vasta è stata interpretata, evidenzia tutti i ritardi accumulati nella costruzione della rete degli attori sul territorio. I limiti in termini di capacità e competenze a disposizione del sistema amministrativo e sociale si amplificano in modo rilevante nei contesti locali.

Dal punto di vista delle analisi e delle proposte, la strategia, coerentemente con la dottrina, definisce il sistema politico-amministrativo come fattore strategico per intervenire sul modello di sviluppo e il principio di integrazione orizzontale come principale strumento di attuazione. In particolare nel DSR si legge che «gli interventi promossi nel periodo 2007-2013 devono puntare a rafforzare le sinergie potenziali tra tutela dell'ambiente e crescita economica e sociale, contribuendo ad inserire la tematica ambientale in modo orizzontale in tutte le tipologie di interventi (sia per quanto concerne gli obiettivi di tutela, risanamento e valorizzazione, sia per quanto riguarda la ricerca ed il contributo alla creazione di nuova occupazione). In tale ambito si ribadisce l'importanza dell'integrazione del fattore ambiente nelle politiche settoriali di sviluppo economico e sociale, in modo da realizzare l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, così come indicato dal Consiglio europeo di Goteborg».

Tab. 5 - Declinazione della sostenibilità nel DSR Puglia

Sviluppo	12
Sviluppo urbano	5
Crescita	2
Mobilità	1
Gestione	1
Turismo	2
Agricoltura	1
Ambiente	1
Sociale	1

Fonte: nostra elaborazione su DSR Puglia 2007-2013

In relazione a quella che viene definita la quarta dimensione dello sviluppo sostenibile, la dimensione istituzionale e organizzativa, nel caso della Puglia, alcune innovazioni sembrano rilevarsi. Una prima lettura del DSR evidenzia diverse convergenze in direzione del paradigma della sostenibilità che tuttavia andranno verificate con analisi più di dettaglio. La ricostruzione del quadro strategico evidenzia una certa sensibilità nei confronti dei temi e dei principi proposti dal paradigma della sostenibilità. Si tratterà di verificare che alle intenzioni seguano azioni coerenti oltre a risultati concreti. L'aggettivo sostenibile compare per ben 26 volte all'interno del testo della strategia regionale di sviluppo, andando a qualificare una notevole varietà di sostantivi (tab.5). Se da un lato appare interessante rinvenire diversi rimandi alla prospettiva della sostenibilità dello sviluppo, dall'altro occorre sottolineare che quasi mai gli obiettivi di sostenibilità assumono una dimensione quantitativa che espliciti i risultati da raggiungere, rischiando di cadere in quella che molti definiscono la retorica della sostenibilità.

⁵⁷ Avviato con l'approvazione della decreto del Presidente della Giunta regionale n. 161 del 22/02/2008.

Anche se il quadro strategico regionale sembra incardinarsi in modo coerente nell'alveo degli indirizzi di livello sovraordinato, nazionali ed europei, recependo molte delle suggestioni proposte dal paradigma della sostenibilità, appare difficile verificare quanto e in che modo le politiche stiano contribuendo al reale raggiungimento degli obiettivi (attuazione del principio di integrazione verticale) e quanto l'aggettivo sia realmente in grado di cambiare i connotati dei numerosi sostantivi che nella strategia va a qualificare (attuazione del principio di integrazione orizzontale).

Nella declinazione della strategia nei programmi operativi, rilevanti sforzi sono stati compiuti, senza tuttavia che ciò abbia condotto a risultati sempre evidenti, soprattutto se si considera la capacità di orientare i piani e gli altri strumenti di attuazione. L'integrazione verticale sembrerebbe spesso diventare il semplice recepimento di indirizzi sovraordinati che rischiano peraltro di fermarsi a livello di amministrazione regionale. L'integrazione orizzontale sembra essere più un obiettivo da raggiungere attraverso l'aggregazione di settori coerenti con le tematiche dello sviluppo sostenibile (energia e risorse naturali), che un risultato del processo di valutazione e programmazione dei programmi e dei piani di attuazione.

Nel PO FESR della regione Puglia le tematiche ambientali vengono affrontate nell'ambito degli assi "Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali ed energetiche per lo sviluppo" e "Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo"⁵⁸. Nello specifico, l'asse II tratta lo sviluppo di energie rinnovabili e il risparmio energetico, tematica su cui sembra molto concentrarsi l'amministrazione regionale, tanto da essere anche oggetto di un programma inter-regionale di cui la Puglia è la regione capofila. La gestione delle risorse idriche, la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la difesa del suolo e la prevenzione da rischi naturali e tecnologici risultano oggetto dell'asse. In particolare, si vogliono garantire condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali, per popolazione e imprese; aumentare la quota di energia da fonti rinnovabili, promuovere il risparmio energetico e migliorare l'efficienza. Si aspira a un impiego più razionale delle risorse economiche attraverso interventi strutturali a scala di bacino o sottobacino, evitando interventi puntuali, nonché ad un'articolazione per macrosettori (difesa da pericolosità geomorfologica, dalle alluvioni, sistemazione aree in dissesto, difesa delle coste).

L'asse IV, invece, ha quale obiettivo specifico il miglioramento della attrattività del territorio regionale a fini turistici, tramite integrazione tra politiche ambientali e culturali e strategie per l'ospitalità turistica. L'obiettivo specifico viene poi declinato in quattro obiettivi operativi: promozione dell'economia turistica attraverso qualificazione e diversificazione dell'offerta turistica integrata ed azioni di marketing; tutela e valorizzazione di beni storico-culturali; promozione di infrastrutture e servizi per attività culturali; sostegno e sviluppo delle aree naturali protette e attuazione della Rete Natura 2000.

Anche se la Puglia si è segnalata, nell'ambito dell'avvio del ciclo di programmazione 2007-13, come una delle regioni in cui maggiori sono state le occasioni di coinvolgimento e partecipazione nella definizione dei programmi operativi, l'approccio in direzione dello sviluppo sostenibile appare ancora troppo un approccio di tipo settoriale e l'attuazione dei programmi lascia prefigurare diversi elementi di criticità. Anche se l'istituzione dei tavoli tematici, in fase di impostazione della strategia, ha permesso di raccogliere pareri e osservazioni di cui si è provato a tenere conto in fase di definizione dei programmi e anche se a tali tavoli, in una logica di integrazione, ha partecipato in modo attivo anche l'Autorità Ambientale regionale che è stata anche incaricata di seguire il processo di valutazione ambientale del programma ai sensi della direttiva CE 42/01, l'approccio sembra ancora un approccio settoriale, di tipo ripartivo piuttosto che preventivo e precauzionale.

Il processo di integrazione inter-settoriale (integrazione orizzontale) passa, anche in questo caso, attraverso la collaborazione fra Autorità Ambientale e Autorità di Gestione e

⁵⁸ Cfr. Regione Puglia (2007), Programma Operativo FESR Puglia, 2007-2013, Ottobre 2007.

attraverso l'applicazione dell'esercizio valutativo. In questo caso i rapporti fra gli attori (fra chi programma e chi valuta) appaiono più semplici rispetto ad altri contesti, forse per l'incardinamento della funzione di integrazione nella direzione competente in materia di valutazione ambientale o forse semplicemente grazie ad una maggiore sensibilità dell'AdG derivante dall'incarico svolto nel precedente periodo di programmazione dal responsabile⁵⁹.

Per quanto concerne l'applicazione della direttiva sulla valutazione ambientale i limiti e le criticità rilevati per le altre regioni del Mezzogiorno, sembrano rinvenibili anche nell'esperienza pugliese. Nonostante alcuni elementi distintivi che sembrano indicare alcune discontinuità rispetto alle altre realtà del Mezzogiorno. L'elaborazione del rapporto ambientale, che ha accompagnato la redazione del programma operativo, non ha consentito di introdurre obiettivi espliciti e quantificati, rimandando alla successiva fase di programmazione (piani annuali o pluriennali e piani strategici di area vasta) e alla loro attuazione, la declinazione di maggior dettaglio delle indicazioni e degli orientamenti finalizzati a garantire l'integrazione ambientale. Qualche passo in avanti sembra essere stato fatto invece attraverso l'introduzione di specifici criteri, coerenti con le problematiche e le priorità individuate in fase di analisi iniziale, utili a selezionare tutti gli interventi.

Dal punto di vista della partecipazione, come si evince anche dall'osservazione dei meccanismi di coinvolgimento realizzati nell'ambito della valutazione ambientale sintetizzati nella tabella 4, gli sforzi compiuti sono considerevoli, anche se i risultati non sempre hanno rispettato le aspettative. Una prima analisi dell'esperienza pugliese, nella declinazione delle politiche e degli strumenti presenta un quadro interessante più rispetto alle modalità di interpretazione delle metodologie, che tuttavia alterna luci e ombre, che rispetto ai risultati. In tema di miglioramento della capacità amministrativa alcuni passi avanti sembrerebbero infatti essere stati fatti ma diversi restano gli elementi di criticità che occorrerà monitorare.

Il processo di valutazione ambientale in Puglia è stato avviato sin dalla fase di impostazione della strategia, aumentando quindi le possibilità di orientare il programma in direzione di obiettivi di sviluppo compatibili con quelli sociali e ambientali. Anche se la sua formalizzazione è avvenuta solo all'inizio del 2007, dal punto di vista sostanziale i processi di programmazione e valutazione sono andati avanti di pari passo. Si tratta dell'unico caso rilevato dall'indagine, in cui il processo di valutazione ambientale è partito quasi contemporaneamente al processo di impostazione del programma⁶⁰. In tutti gli altri casi regionali, la valutazione è stata vissuta come un processo esterno alla programmazione, avviata quando il programma era già ben strutturato, non permettendo quindi possibilità di scelte differenti, a seguito delle risultanze dell'esercizio valutativo. Nell'esperienza pugliese la funzione di integrazione orizzontale è stata perseguita sin dalla fase iniziale attraverso la valutazione degli impatti potenziali, considerando tre distinte alternative di programma. La partecipazione dell'Autorità Ambientale, oltre che ai tavoli tecnici, ai successivi forum con il partenariato ha sicuramente favorito il processo. Quanto ciò abbia contribuito al miglioramento della programmazione, è difficile da valutare ma di sicuro ha consentito un confronto più trasparente e maggiormente rappresentativo degli interessi in campo, segnando una rilevante discontinuità rispetto al passato oltre che rispetto alle altre realtà osservate, dove molto spesso l'unica alternativa considerata è stata quella in assenza di programma. Viceversa, per quanto concerne la fase di attuazione, una prima analisi dei processi attualmente in corso, evidenzia alcuni elementi di criticità che rischiano di rendere vani gli sforzi finora compiuti. Anche se praticati molto attraverso il web, i momenti di partecipazione, organizzati in fase di definizione del programma, non hanno trovato continuità nella fase di attuazione o di monitoraggio degli interventi. I principali momenti di

⁵⁹ Il dirigente responsabile della gestione del PO FESR 2007-2013, nel ciclo di programmazione 2000-2006 ha svolto il ruolo di Autorità Ambientale.

⁶⁰ La *task force* di supporto all'Autorità Ambientale ha infatti partecipato a tutti i tavoli tecnici per la definizione del Documento Strategico Regionale, durante i quali sono state anche definite le modalità di avvio del processo di VAS (2 tavoli per ogni tematica per un totale di 18 incontri).

partecipazione, a valle dell'approvazione del programma, hanno riguardato la pianificazione strategica di area vasta⁶¹. Tali strumenti non rappresentano come avrebbero dovuto reali strumenti di attuazione e di declinazione territoriale delle priorità, partendo dai bisogni dei territori. Si configurano piuttosto come un passaggio di scala dalla programmazione comunitaria alla pianificazione per ambiti territoriali sub-regionali o di settore (come ad esempio i trasporti).

Il processo di pianificazione strategica di area vasta rappresenta un ulteriore elemento distintivo nel processo di *governance* delle politiche di sviluppo regionale ma sembra presentare non poche criticità. Nelle intenzioni avrebbe dovuto favorire l'integrazione degli obiettivi territoriali all'interno del quadro programmatico, in una visione condivisa dello sviluppo. Il processo sembra in realtà continuare a perpetuare modalità consolidate di regolazione dello sviluppo e di distribuzione delle risorse. Inoltre, troppo spesso, e non solo nell'esperienza pugliese, i piani strategici soffrono di un approccio settoriale oltre che urbano-centrico, favorito anche dall'origine stessa della *policy* da cui traggono origine⁶².

Per quanto riguarda la fase di attuazione del programma, il tema del monitoraggio rappresenta un elemento di criticità che, anche a causa di un rapporto non sempre lineare fra amministrazione regionale e strutture tecniche di supporto, come, nel caso delle tematiche ambientali, con l'ARPA Puglia, rischia di far venire meno il carattere di sistematicità del processo di valutazione, depotenziando lo strumento ai fini dell'integrazione. A fine dicembre 2009, a metà del ciclo di programmazione, i sistemi di monitoraggio del programma (e non solo quello ambientale), risultavano ancora in fase di definizione, a differenza di altri contesti dove il piano di monitoraggio risultava essere già stato approvato. Il depotenziamento degli strumenti valutativi che deriverebbe da una non corretta interpretazione della funzione del monitoraggio, oltre a vanificare tutti i tentativi di miglioramento della capacità amministrativa e della programmazione, rischia di ostacolare il dibattito pubblico su questioni di estrema rilevanza come il modello di sviluppo, le sue dinamiche e i suoi impatti nei territori, non rendendo disponibili informazioni e dati affidabili e verificabili.

Anche se il raggiungimento di obiettivi ambiziosi e complessi posti dal paradigma della sostenibilità, come ad esempio quelli sul cambiamento climatico, in realtà dipende in maniera molto rilevante dalle strategie europee ma soprattutto nazionali di investimento pubblico, dalle procedure regolamentari, dalle specifiche politiche in alcuni settori strategici come ad esempio l'istruzione, la ricerca scientifica o la produzione energetica, il caso della Puglia sembra suggerire che i contesti locali rispondono in modo diversificato ai fenomeni in corso.

Le trasformazioni socio economiche, organizzative e istituzionali, che le politiche europee inducono nei differenti sistemi amministrativi ai differenti livelli di governo, si manifestano e si producono in modo diseguale, anche all'interno delle singole esperienze nazionali, andando ad incidere in modo significativo sui risultati delle politiche. In questo quadro, va sottolineata l'importanza dell'Unione Europea come fattore di cambiamento istituzionale e amministrativo, di stabilizzazione delle relazioni fra Stati nazionali, governi locali, governo del territorio e programmazione dello sviluppo. L'architettura proposta per il nuovo processo di programmazione implica la sedimentazione di uno schema logico di tipo incrementale. Un approccio di tipo "cognitivo" alle politiche pubbliche che dalle analisi conduca all'ideazione, all'implementazione e quindi al monitoraggio e alla valutazione dei risultati, che divengono il punto di partenza di un nuovo ciclo di *policy*. Si tratta di un insieme di attività complesse che richiedono capacità istituzionali, tecniche, scientifiche e gestionali che molto spesso non sono presenti nelle amministrazioni del Mezzogiorno. Solo

⁶¹ Per una ricostruzione del processo di pianificazione di area vasta si veda Moro [2009].

⁶² Si ricorda infatti che la pianificazione strategica di area vasta nasce in Puglia, come nelle altre regioni del Mezzogiorno da un'iniziativa del CIPE, attraverso la delibera 35 del 2004, coordinata e portata avanti dal ministero dello sviluppo e dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

un insieme di competenze multidisciplinari sembra in grado di poter dare coerente attuazione al modello proposto ma quasi mai è possibile osservare un investimento coerente sulle competenze e sul modello organizzativo.

La questione del modello di sviluppo, le modalità di attuazione del processo di europeizzazione, la riforma del sistema politico e amministrativo, rappresentano temi che non potranno restare esclusi dal dibattito sul futuro del Mezzogiorno. Ulteriori analisi e comparazioni dovranno approfondire e tentare di comprendere le relazioni fra le innovazioni istituzionali e organizzative e i risultati e gli impatti delle politiche, dal punto di vista istituzionale, economico, sociale e ambientale, senza per questo legittimare quello che alcuni definirebbero lo “slittamento dei fini” [La Spina, 2007]. Rispetto alle innovazioni politiche e amministrative, come suggerisce Donatella della Porta [2008], si tratterà di riflettere sugli specifici vantaggi (o svantaggi) delle varie sperimentazioni, ponendo particolare attenzione alla qualità discorsiva dei processi decisionali inclusivi (quanto è informato il discorso?), alla reale inclusività delle arene partecipative (chi viene coinvolto e chi no?) e al grado di *empowerment* dei cittadini nel processo decisionale (quanti poteri decisionali hanno le nuove arene e quali sono gli effetti delle deliberazioni?).

Bibliografia

- Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (a cura di) 1997, *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, New York, Routledge.
- Barca F., 2006, *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Barca F., 2006b, “Istituzioni e sviluppo: lezioni dal caso italiano”, in *Stato e Mercato* n. 1/2006, Bologna, Il Mulino.
- Beato F., 1993, *Rischio e mutamento ambientale globale. Percorsi di sociologia dell'ambiente*, Milano, Franco Angeli.
- Beato F., 1997, “Crisi ambientale, sviluppo sostenibile, equità”, in E.V. Trapanese (a cura di), *Sociologia e modernità*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Berger G., Steure R., 2005, “National Strategies for sustainable development and the implication on the regional level: overview of experiences with vertical policy integration in Europe”, *paper* presentato a *ECPR Joint Sessions*, Granada.
- Bobbio L., 2000, “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana”, in *Stato e Mercato* n.58, Bologna, Il Mulino.
- Bolgerini S., 2006, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino.
- Bologna G., 2004, “Verso una scienza della sostenibilità”, in *Equilibri*, n. 1, Bologna, Il Mulino.
- Boscolo E., 2002, “La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS”, in *Urbanistica e appalti*, n. 10, Milano, Ipsoa.
- Capano G., Giuliani M., 1996, *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.
- Capozza I., Garrone G., 2004, “Environmental policies in decentralising governmental system: the Italian experience”, *paper* presentato al *Simposium Environmental policies in decentralising governmental system: country studies in a comparative perspective*, Alghero 17, 20 marzo.
- Carter N., 2001, *The politics of environment*, Cambridge University Press.

- Della Porta, 2008, "La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa", in *Partecipazione e Conflitto*, n. 0, Milano, Franco Angeli.
- Dente B., Lewanski R., 2002, "Italy in Capacity Building" in Weidner H., Janicke M. (a cura di), *National Environmental Policy*, Berlino, Springer Verlag.
- Diamanti I., 2007, "La democrazia degli interstizi", in *Rassegna Italiana di Sociologia* n.3, Bologna, Il Mulino.
- Donolo C., 2005, "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di politiche", in *Stato e Mercato*, n. 1, 70, Bologna, Il Mulino.
- Faraoni N., 2004, "Coesione politica e dinamismo economico nel Mezzogiorno contemporaneo", in *Stato e Mercato*, n. 1, 70, Bologna, Il Mulino.
- Fighera P., 2008, "Sistemi locali e sostenibilità dello sviluppo in Europa", in Saturnino A. (a cura di), *Strumenti di accountability integrati*, Catanzaro, il Rubettino.
- Fighera P., 2009, "Per uno sviluppo locale sostenibile: sperimentare innovazione", in Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP.
- Fighera P., Primerano R., 2008, *Procedure per VIA, VAS e IPPC*, in A. Buonfrate (a cura di) *Il codice dell'ambiente*, Torino, UTET.
- Freddi G., 2000, "La politica dell'ambiente: tra innovazione e continuità", in Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G., *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino.
- Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), 2005a, *Ambiente condiviso. Politiche territoriali e bilanci ambientali*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Giovannelli F., Di Bella I., Coizet R. (a cura di), 2005b, *Contabilità Ambientale: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*, Milano, Edizioni Ambiente.
- Greco N., 2007, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, Il Mulino.
- Hirschman A.O., 1995, *Come complicare l'economia*, Bologna, Il Mulino.
- Ieraci G., 2003, "Intelligence needs, valutazione politica e integrazione europea", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2-3, Roma, Carocci.
- La Camera F., *Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e Pratica*, Roma, Editori Riuniti 2003.
- La Spina A., 2007, "Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, Bologna, Il Mulino.
- Lafferty W. M., Hovden E., 2003; "Environmental policy integration: towards an analytical framework", in *Environmental Politics*, n.12 (3), New York, Routledge.
- Lafferty W., 1995, "The implementation of sustainable development in the EU", in *Proceedings of the Political Studies Association*, n.3, Belfast.
- Lanzalaco L., 1998, "Istituzioni nazionali, istituzioni locali e diversificazione dei modelli di sviluppo: spunti per un'interpretazione neoistituzionalista", in *Sviluppo locale*, n. 5(7), Torino, Rosenberg & Sellier.
- Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione alla analisi istituzionale della politica*, Roma, NIS.
- Latouche S., 2006, *Come Sopravvivere allo Sviluppo, Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Latur B., 1998, "To modernise or ecologise? That is the question", in Baraun B., Castree N. (a cura di), *Remaking reality. Nature at the Millennium*, London, Routledge.
- Lee E., Walsh F., 2002, "Strategic Environmental Assessment: an Overview", in *Project Appraisal*, n. 7.
- Lenschow A., 2002, *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*, London, Earthscan.
- Lewanski R., 1997, *Governare l'ambiente*, Bologna, Il Mulino.

- Liberatore A., 1997, "The Integration of sustainable development objectives into EU policy making", in Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (a cura di), *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*, New York, Routledge.
- Meadowcroft, 1997, "Planning for sustainable development: Insights from the literature of political science", in *European Journal of Political Research*, n. 31, Wiley Interscience
- Meadows D.H. et al., *I Limiti dello sviluppo*, Milano, Mondadori, 1972.
- Messina P., 2001, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto e Emilia Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- Messina P. (a cura di) 2001, *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- Messina P., 2005, "Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, Bologna, Il Mulino.
- Messina P. (a cura di), 2009, *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, CLEUP.
- Morlino L., Fargion V., Profeti S., 2006, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Moro G., *Regione Puglia: i piani di Area Vasta*, in C. Bevilacqua, C. Trillo (a cura di), *Il profilo territoriale nella programmazione 2007-2013*, Roma, Materiali Formez, 2009.
- Pellizzoni L., De Marchi B., Ungaro D., 2001, *Il rischio ambientale*, Bologna, il Mulino.
- Pielke Jr. R.A., *Scienza e politica. La lotta per il consenso*, Roma, Laterza 2005.
- Pitkin H., *The concept of representation*, University of California Press, 1972.
- Pizzimenti E., "Do Paradigms Matter?" *L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006)*, "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche" n.1/2008, Bologna, Il Mulino.
- Profeti S. (2006), *La politica di coesione in Europa*, in Morlino L. et al. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Putnam R.D., 1993, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Radaelli C.M., 1995, "The role of Knowledge in the policy process", *Journal of European Public Policy* vol. 2.2, New York, Routledge.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Rossi N., 2005, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*, Roma, Laterza.
- Saturnino A., Fighera P., 2008, "L'uso della VAS nella nuova programmazione 2007-13, dai propositi ai primi risultati: le regioni italiane ex obiettivo 1", paper presentato al XX *Convegno annuale dell'Associazione Analisti Ambientali*, Milano, 24-25 gennaio.
- Spaargaren G., Mol A.P.J. , Buttel F.H. (a cura di), 2000, *Environment and Global Modernity*, Londra, SAGE Publications.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma, Laterza.
- Turner R.K., Pearce D.W., Bateman I., 1994, *Environmental Economics: an elementary introduction*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Unalan D., Cowell R.J., 2009, "Europeanization, Strategic Environmental Assessment and the Impacts on Environmental Governance", in *Environmental Policy and Governance*, n. 19, Wiley Interscience.
- Valentin A., Spangenberg J., 1999, *Indicators for sustainable communities*, Wuppertal Institute.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma, Laterza.
- Viesti G., Prota F., 2006, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Vino A., 2007, "Politiche pubbliche e innovazione amministrativa", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, Bologna, Il Mulino.

Von Homeyer I., Knoblauch D., 2008, "Environmental policy integration and multilevel governance", *paper n. 31, Ecologic Institute for International and European Environmental Policy*, Berlino, EPIGOV.

6. Quale lavoro per quale sviluppo. Il caso della “pianificazione strategica” pugliese

Angelo Salento e Daniela Stabile*

1. Introduzione: programmazione, congruenza e razionalità

Quand’anche non si considerino i riflessi della congiuntura critica internazionale, le evidenze disponibili sui processi di sviluppo del Mezzogiorno non sono confortanti. Sebbene molte criticità siano riconducibili più alla situazione del Paese che a specificità meridionali – e pur considerando le differenze fra le performance dei vari contesti territoriali del Mezzogiorno – non c’è dubbio che, trascorsi più di vent’anni dal varo dell’Atto unico europeo, le politiche regionali non sono riuscite a raggiungere gli obiettivi di coesione economica e sociale che si sono prefisse¹.

Ciononostante, le pretese di razionalità ascritte alla cosiddetta “Nuova Programmazione” – con ciò intendendo l’approccio che, a partire dalla fine degli anni Novanta, ha sollecitato l’elaborazione di una “governace multilivello” dei processi di sviluppo e la tendenza a intervenire in favore dei contesti in cui operano gli attori economici più che in favore degli attori economici stessi – non sono minori di quelle nutrite dalla “ideologia del piano” fra il secondo dopoguerra e il decennio Settanta, cioè dall’approccio rispetto al quale la Nuova Programmazione ha istituito *per inversione* la propria autorappresentazione.

È nella stessa denominazione di *pianificazione strategica* il segno della pretesa di razionalità a cui il nuovo approccio è ispirato. Una razionalità certo differente – anzi opposta, in linea di principio – a quella dell’approccio antagonista: allora si trattava di una razionalità accentrata in un nucleo tecnico, adesso si tratta invece della razionalità accreditata alla procedura di emersione “dal basso” delle istanze e delle proposte progettuali². Il fondamento (ideale) di questa pretesa di razionalità – cioè appunto della pretesa di accedere a una capacità di elaborazione *strategica* – non è più la fiducia nell’infallibilità del sapere dei tecnici, ma la credenza nella possibilità di conferire piena trasparenza e piena leggibilità – e dunque congruenza perfetta fra obiettivi e strumenti, fra mezzi e fini – dei processi di programmazione dello sviluppo. Paradossalmente, questa pretesa di razionalità si accentua – sulla carta, almeno – a misura che, col passare del tempo, si verifica (o almeno si sperimenta tacitamente) la scarsa consistenza dei risultati raggiunti da quando l’approccio di “Nuova Programmazione” è stato varato.

Per quanto si possa convenire sull’astratta *preferibilità* di quest’approccio rispetto alla “logica del piano” – e senza affatto voler negare che i nuovi strumenti di programmazione

* Il § 3 è stato scritto congiuntamente dagli autori. Tutti gli altri sono da attribuire ad Angelo Salento.

¹ Per un quadro di sintesi recente e forse sin troppo ottimistico, v. Viesti [2009].

² Fra i due approcci sembrerebbe rilevarsi la distinzione – proposta da Alvin Gouldner [1954] – fra modello razionale e modello naturale di organizzazione. Se non fosse che, nei fatti, l’intervento straordinario era costretto a fare i conti, in modo compromissorio, con il potere politico locale, alla stessa stregua di quanto Philip Selznick [1949] riferiva a proposito della Tennessee Valley Authority, che notoriamente costituiva il principale modello di riferimento per la Cassa per il Mezzogiorno.

abbiano inciso anche in senso positivo sulla rete dei rapporti istituzionali, incrementando la propensione degli attori pubblici e privati all'azione collettiva nei contesti locali – la razionalità dei processi di programmazione non va assunta come un connotato intrinseco ai processi stessi. Occorre invece apprendere dalle smentite la necessità di verificare la congruenza fra gli obiettivi percepiti e dichiarati dagli attori della programmazione e gli strumenti messi in campo per perseguirli.

La “programmazione strategica” di Area Vasta pugliese per il settennio 2007-2013 costituisce, a questo scopo, un banco di prova significativo, proprio per la pretesa, che essa assume, di guadagnare appunto un valore *strategico* sulla base dell'integrazione dialettica di interessi e di finalità anche conflittuali. L'ipotesi che proveremo a vagliare è che – per quanto questo processo di programmazione riesca a ottenere un migliore e maggiore coinvolgimento di attori sociali, economici e istituzionali – le sue pretese di razionalità sono in parte vanificate dalla incongruenza di fondo fra gli obiettivi di sviluppo perseguiti e gli strumenti messi a valore per conseguirli. Ipotizziamo altresì che ciò sia dovuto, in ampia misura, all'insufficienza degli strumenti normativi e finanziari di cui gli attori dei contesti locali possono disporre per perseguire in maniera quantomeno ragionevole – non si dirà *razionale* – gli obiettivi di sviluppo dichiarati.

Lo scopo di questo contributo è quindi di provare a comprendere *dove va* la programmazione strategica: ossia quali obiettivi può ragionevolmente far propri, al di là delle enunciazioni di principio, stante la limitatezza delle competenze dei suoi attori istituzionali e delle risorse di cui dispongono; e in quale direzione di senso si orientano – rispetto agli indirizzi astrattamente possibili – le scelte in concreto operate. Sarà adottata, a questo scopo, una “griglia di lettura” teorica molto semplice: la congruenza fra obiettivi e risorse strumentali del processo di programmazione sarà valutata riferendosi ai tre approcci fondamentali allo sviluppo disponibili nell'attualità della produzione scientifica (economica e sociologica) e nel dibattito politico sul Mezzogiorno. Ognuno di questi tre approcci – che si possono considerare idealtipici o ultimativi – reca assunti sia in ordine a obiettivi di sviluppo desiderabili, sia in ordine alle modalità e agli strumenti idonei a perseguirli.

L'attenzione sarà concentrata su un tema particolare e – come si chiarirà in seguito – particolarmente sensibile rispetto agli orientamenti di sviluppo: ossia le politiche del lavoro e del welfare. L'analisi sarà condotta su una parte del materiale documentale riveniente dai processi di “programmazione strategica” delle Aree Vaste della Puglia: descrizioni della situazione dei contesti territoriali e *mission* della programmazione. Per evidenti ragioni di economia della ricerca – legate alla sovrabbondanza (di per sé assai poco “strategica”) del materiale cartaceo prodotto nei processi di programmazione – soltanto cinque delle dieci Aree Vaste della Puglia saranno prese in considerazione: quelle che fanno capo ai comuni di Bari, Taranto, Foggia, Lecce e Brindisi.

La trattazione che segue sarà articolata in due paragrafi. Nel secondo paragrafo si proporrà una “griglia teorica” per la lettura delle scelte di programmazione, ricostruendo in breve i capisaldi delle tre concezioni ultimative di sviluppo disponibili nel dibattito attuale sul Mezzogiorno. Nel terzo paragrafo si proporrà una lettura possibile delle scelte operate, in tema di lavoro e di welfare, nel processo di programmazione strategica, valutando in particolare la congruenza fra obiettivi dichiarati e dotazione strumentale messa in campo.

2. Concezioni ultimative dello sviluppo del Mezzogiorno

Nella letteratura e (talora) nelle pratiche dello sviluppo si possono riconoscere ricorrenze e differenze riconducibili, in ultima analisi, alla distanza fra concezioni diverse dello sviluppo. Limitandosi alla questione dello sviluppo del Mezzogiorno, si possono riconoscere, in maniera idealtipica o ultimativa, tre concezioni differenti e in varia misura divergenti. Si tratta di tre modalità completamente diverse di trattare – sul piano cognitivo e sul piano

normativo – la questione del dualismo, dell'arretratezza, del sottosviluppo, della dipendenza; e quindi dei percorsi di sviluppo praticabili.

2.1. La concezione dello sviluppo come *modernizzazione*

La concezione dello sviluppo come *modernizzazione* è quella più radicata, nelle scienze sociali quanto nel senso comune. Essa riposa sulla convinzione che il mutamento economico e sociale segua un andamento lineare, progressivo e cumulativo. Lungi dall'essere politicamente innocente, questa concezione di sviluppo è geneticamente connessa alle vicende della lotta per l'egemonia delle due Superpotenze della seconda metà del secolo scorso. La transizione dal dominio militare all'egemonia economica e culturale è stata giocata, dalla potenza statunitense, attraverso la diffusione di un modello di sviluppo che potesse univocamente rappresentare gli Stati Uniti come Paese-guida (*lead country*, nel lessico di Talcott Parsons)³.

In ultima analisi, la concezione dello sviluppo come processo di modernizzazione è costituita dalla universalizzazione – ossia dalla traduzione in termini normativi generali e astratti – dell'esperienza *storica*, in quanto tale radicata in uno spazio e in un tempo determinati e circoscritti, della modernità occidentale. Come ha scritto Jürgen Habermas,

«la parola *modernizzazione* è stata introdotta come termine specialistico soltanto negli anni Cinquanta. Da allora in poi essa contraddistingue un impianto teorico che riprende e continua la problematica di Max Weber, ma la tratta con i mezzi del funzionalismo sociologico. Il concetto di modernizzazione si riferisce a un fascio di processi cumulativi che si rafforzano a vicenda [...]. La teoria della modernizzazione apporta un'astrazione gravida di conseguenze al concetto weberiano di *modernità*: ossia, separa la modernità dalle sue origini europee moderne e la schematizza in un modello di processi sociali di sviluppo generali, prescindendo dalle determinazioni spaziali e temporali; inoltre interrompe i collegamenti interni fra la modernità e il contesto storico del razionalismo occidentale, di modo che i processi di modernizzazione non possono più venir concepiti *come* razionalizzazione, ossia come un'oggettivazione storica di strutture razionali» [Habermas 1985 (1987, 2-3)].

Sul piano della teoria economica, quest'approccio si fonda su alcune idee basilari: l'idea che la condizione dei contesti arretrati sia legata alla debolezza nella formazione di capitali da destinare agli investimenti; la convinzione, derivata dal teorema ricardiano dei costi comparati, che l'ampliamento del libero commercio internazionale sia un fattore di crescita della specializzazione (divisione del lavoro), e quindi di crescita della ricchezza prodotta; l'idea che i processi di sviluppo osservino un andamento lineare e cumulativo, del tipo di quello proposto nella teoria dei cinque stadi di sviluppo di Walt Whitman Rostow [1960]; la convinzione che il divario fra le condizioni economiche di contesti industrializzati e di contesti a economia "tradizionale" sia sfruttabile a vantaggio dei secondi, come proposto da Arthur Lewis [1955], attraverso un trasferimento di manodopera in direzione dei primi.

Sul piano della teoria sociale dello sviluppo (che si è sviluppata a partire dagli anni Cinquanta negli Stati Uniti parallelamente agli studi di economia dello sviluppo), questa concezione è alla base degli assunti evolucionistici del funzionalismo statunitense. Per Talcott Parsons, caposcuola di quest'indirizzo, la trasformazione sociale, come l'evoluzione biologica, è segnata dalla progressiva acquisizione di alcuni caratteri fondamentali, che Parsons stesso chiama *universali evolutivi*:

«un universale evolutivo è [...] un complesso di strutture e di processi collegati il cui sviluppo aumenta a tal punto le capacità di adattamento a lunga scadenza di sistemi viventi di una determinata classe, che solo i sistemi che sviluppano quel complesso possono raggiungere certi livelli superiori

³ Fra i moltissimi riferimenti possibili, v. Scidà 2004.

della capacità generale di adattamento. [...] Una volta istituzionalizzati, essi tendono a diventare parti essenziali delle principali linee dello *sviluppo* delle società seguenti, e di rado vengono eliminati salvo che per una regressione» [Parsons, 1964].

In quest'ottica, dunque, alcune condizioni devono essere considerate come prerequisiti per l'evoluzione della cultura e della società, ossia *universali evolutivi* che connotano invariabilmente il processo di "fuoriuscita" dallo stadio "primitivo" dell'evoluzione sociale.

Nella convinzione della sociologia funzionalista dello sviluppo, questi requisiti sono connotati che si possono trasmettere – per utilizzare il lessico di Daniel Lerner [1958] – *per diffusione*, cioè sostanzialmente attraverso una sorta di "contagio" che i contesti "avanzati" possono produrre a beneficio di quelli "arretrati".

Nell'epoca repubblicana, è stato questo l'approccio-guida attorno al quale è stata strutturata la stagione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. A questo proposito, senza addentrarsi in un'analisi dettagliata di circostanze ampiamente documentate, si può ricordare che – sebbene la letteratura meridionalista "classica" presenti un quadro analitico assai ricco di differenze e di divergenze – l'idea del *dualismo* o del *divario* Nord-Sud si è imposta, a partire dagli anni Cinquanta, come l'approccio dominante nella dimensione istituzionale. Sulla base di questa impostazione – dovuta soprattutto a Pasquale Saraceno e alla Svimez – fu articolato l'intervento della Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950: pur estraneo a un approccio di libero mercato, l'intervento della Casmez è stato sempre orientato all'idea del recupero del ritardo del Mezzogiorno rispetto a un contesto di economia di mercato in fase avanzata.

«In quel momento – ricorda Gabriele Pescatore – una sola scelta operativa si profilò come possibile, anzi necessaria. Fu chiaro, cioè, che soltanto all'iniziativa pubblica poteva spettare un compito di sì vaste ed impegnative proporzioni, quale era quello iniziale di avviare, nel Sud, la formazione di un adeguato capitale fisso sociale.

Questo compito veniva ad essere individuato, da una parte, nella creazione delle economie esterne, che, in quel periodo di gran fervore ideologico, politico e culturale che accompagnò la ripresa in termini concreti del dibattito meridionalistico, parve dovessero riconoscersi principalmente nelle opere infrastrutturali; e, dall'altra parte, nell'avvio della riforma agraria e nel massiccio finanziamento di opere nel settore dell'agricoltura, volte a facilitare l'aumento del reddito delle popolazioni meridionali e, quindi, il risparmio locale. Strumenti, questi, che, a lungo andare e grazie alla formazione di nuovi capitali, avrebbero posto adeguate premesse per il processo di industrializzazione, che fin d'allora veniva ravvisato come la meta ultima della rinascita del Mezzogiorno» [Pescatore, 2008, pp. 147-8].

A quel tempo, le scienze sociali italiane non disponevano di un quadro analitico di forza paragonabile a quella dell'impostazione funzionalista; la quale aveva trovato nella ricerca di Edward Banfield la più celebre applicazione al Mezzogiorno italiano, riconducendone l'arretratezza, in ultima analisi, a una questione di *ethos*.

Le "trappole" della concezione dello sviluppo come modernizzazione sono state, poi, ampiamente messe in evidenza. La stessa sociologia italiana, una volta riguadagnata capacità critica, ha mostrato i limiti dell'impostazione evoluzionistica del funzionalismo: come scriveva nel 1976 Alessandro Pizzorno, il familismo è «una variabile dipendente dai rapporti di classe», e comunque non ha senso studiare come fenomeni conchiusi in un ambito ristretto fenomeni che sono essere definiti e studiati «solo in relazione a un sistema più ampio, il quale soltanto li faceva essere quali erano» [Pizzorno, 1967]. E la politica di intervento straordinario – la logica stessa della pianificazione – è stata riletta criticamente, sulla base di un approccio *dipendentista*, come strumento di integrazione del Mezzogiorno in una posizione periferica del sistema di divisione nazionale e internazionale del lavoro, e dunque come strumento di perpetuazione del dualismo; fermo restando che

«il carattere alternativo di una scelta di sviluppo, che se deve essere “garantito” al “Nord”, deve perciò essere (provvisoriamente) escluso al “Sud”, non elimina per nulla [...] la praticabilità di un intervento che, *subordinatamente* al nesso principale, sia volto ad attenuare le *conseguenze* del dualismo, di una politica in questo senso “perequativa”. Anzi, un’intenzione effettiva e generale di guardare allo sviluppo dalla parte arretrata può presentarsi ed essere in realtà *complementare*, dentro al rapporto strutturale decisivo, nella misura in cui una politica del genere è direttamente utile, materialmente e politicamente, al processo complessivo» [Ferrari-Bravo, 2007, p. 35].

Questa consapevolezza critica non toglie che l’approccio della modernizzazione sia a tutt’oggi quello più diffuso. Con una differenza essenziale, tuttavia, rispetto alle sue declinazioni novecentesche, recentemente colta da Franco Cassano: laddove «nel trentennio che segue la fine del secondo conflitto mondiale la versione dominante del paradigma è stata quella dell’*universalismo progressista*», attualmente «del paradigma del ritardo esiste una versione molto diversa, affermata negli ultimi vent’anni, quella *liberista*, che vede con preoccupazione e con ostilità l’intervento dello Stato. Secondo questa prospettiva le zone arretrate vanno sollecitate allo sviluppo con una strategia diametralmente opposta. Chi è arretrato è l’unico responsabile della propria condizione, e quindi, se vuole svilupparsi, deve imitare chi è più avanti di lui» [Cassano, 2009, pp. 42 e 45]. Nelle sue declinazioni attuali, l’approccio della modernizzazione consta, essenzialmente, di una prospettiva di competizione impari, nella quale il Mezzogiorno – *blamed victim* – è nei fatti costretto a replicare la propria subalternità politica e culturale.

Cessato l’empito universalista delle stagioni dell’egemonia socialdemocratica, quel che resta della strategia della modernizzazione è una prospettiva di competizione che, non potendosi giocare su incrementi di qualità e sulla razionalizzazione della specializzazione produttiva, si risolve in una competizione sui costi, in quanto tale destinata a replicare (anzi, a irrobustire) il dualismo.

Complessivamente, quel che connota la concezione dello sviluppo come modernizzazione è la sostanziale adesione sia all’ambito e allo spazio regolativo in cui si gioca la competizione economica internazionale (che nell’epoca attuale è uno spazio concepito come globale e regolato secondo i canoni del neo-liberismo), sia alla dotazione strumentale “universale” con cui la competizione si affronta (con l’assoluta centralità delle attività industriali e oggi, in particolare, di quelle ad alto contenuto tecnologico).

In un quadro di questo genere, le politiche del lavoro e del welfare sono ispirate sostanzialmente alla riduzione dei costi e delle tutele del lavoro, alla flessibilizzazione del mercato e dei rapporti di lavoro, alla riduzione della protezione sociale e quindi alla riconduzione del welfare entro una dimensione residuale. Il quadro regolativo adeguato a una concezione dello sviluppo in termini di modernizzazione neo-liberale è dunque orientato a quella che la “nuova sociologia economica italiana” qualifica come “via bassa” alla flessibilità.

I fatti si sono incaricati di dimostrare l’incapacità di quest’approccio di indicare una via per l’effettivo superamento del dualismo. È per questo che – sebbene nel senso comune e nell’opinione pubblica mediatici quest’approccio sia tuttora dominante – nell’ultimo quarto di secolo molti contributi teorici se ne sono più o meno radicalmente allontanati.

2.2. Lo sviluppo come *sviluppo locale*

La concezione dello sviluppo sottesa alle teoriche dello *sviluppo locale*, pur non mettendo in discussione l’ambito e le regole della competizione, muove dal presupposto, di matrice weberiana, che non esiste una via universale allo sviluppo, ma che – come dimostrerebbe l’esperienza recente di alcuni contesti economici orientali – ciascun contesto può attingere a proprie risorse specifiche e metterle a valore per guadagnare una posizione di rilievo nel

quadro della divisione internazionale del lavoro, nella mappa delle relazioni economiche internazionali.

La storia dell'idea dello sviluppo locale risale agli anni Settanta del secolo scorso; una storia non soltanto italiana, ma legata comunque a doppio filo alla sociologia economica italiana. Erano quelli gli anni in cui i modelli di produzione "tradizionali" della grande impresa e delle economie di scala basate sulla standardizzazione manifestavano i primi segnali di crisi. Un gruppo di sociologi ed economisti italiani – fra cui Giacomo Beccattini, Arnaldo Bagnasco, Carlo Trigilia – indicarono agli studiosi di tutto l'Occidente industrializzato il singolare processo di riaggiustamento industriale che stavano vivendo alcune regioni italiane: la presenza di *distretti industriali*, composti da una molteplicità di piccole e medie imprese con un'integrazione orizzontale, pareva assecondare la tendenza dei mercati a una costante e spesso esasperata diversificazione della domanda.

La letteratura sui distretti industriali – che presto crebbe in Italia e nel resto d'Europa – metteva chiaramente in luce l'importanza essenziale del contesto territoriale per lo sviluppo economico. L'esperienza della Terza Italia non sarebbe stata comprensibile senza considerare una serie di condizioni strettamente legate al territorio, al luogo, alle comunità locali: innanzitutto, quelle piccole e medie imprese si nutrivano di tradizioni artigianali legate a doppio filo ai territori di riferimento; inoltre, si giovavano dei legami sociali, della fiducia e dei valori connessi a tradizioni civiche consolidate; trovavano garanzia di collaborazione in un apparato istituzionale trasparente e legato a forze politiche fortemente rappresentative a livello locale; trovavano una cultura "universalistica", scevra da particolarismi, clientelismi e familismi esasperati; trovavano la fiducia di istituti bancari da tempo radicati nel territorio; e così via.

In un primo momento, quest'esperienza di sviluppo economico fu ritenuta palesemente estranea al Mezzogiorno. La mortificazione di ogni iniziativa d'impresa sembrava il connotato essenziale di un contesto in cui anche le politiche d'intervento straordinario avevano alimentato una complessiva crescita dei redditi, ma non una tendenza allo sviluppo autonomo.

Da circa un quindicennio, tuttavia, l'orientamento degli osservatori è cambiato. Sebbene non ci sia alcuna immediata comparabilità dell'economia del Mezzogiorno rispetto a quella del Settentrione, anche nell'Italia del Sud sono parse manifestarsi alcune tendenze accostabili all'esperienza dei distretti industriali: un dinamismo economico legato alla disponibilità e alla specificità di risorse locali. La sociologia economica ha progressivamente fatto propria l'idea che lo *sviluppo locale* non sia una prospettiva intrinsecamente legata a *talune* specifiche specializzazioni produttive, o a *taluni* specifici modelli di regolazione dell'economia. Come scrive Trigilia, sarebbe fuorviante associare lo sviluppo locale esclusivamente ai distretti industriali di piccola impresa: «esso riguarda *sistemi produttivi locali* che possono assumere caratteri diversi. [...] Anche la specializzazione produttiva può variare: accanto ai casi più conosciuti dei sistemi legati alle produzioni di beni per la persona e per la casa (tessile, abbigliamento, calzature, mobili, ceramiche ecc.) vi sono sistemi di imprese specializzate in settori ad alta tecnologia (informatica, telecomunicazioni, biotecnologie, media ecc.). Il fenomeno non va nemmeno legato al solo settore manifatturiero: ci possono essere sistemi specializzati in attività terziarie (finanza e servizi alle imprese, turismo) o in attività agro-industriali. Spesso sono presenti combinazioni di vari settori produttivi» [Trigilia, 2005, p. 5].

In definitiva, c'è una pluralità di esperienze anche molto eterogenee che disegnano percorsi di sviluppo locale. E tutto questo ha insegnato, empiricamente, che la nozione di *sviluppo locale* trascende l'esperienza dei distretti industriali, e designa – per usare la definizione di Trigilia – tutte quelle situazioni nelle quali si rileva «la capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitino risorse e competenze locali» [ivi, p. 6].

L'ipotesi essenziale di quest'approccio è che ci siano risorse di cui ciascuna impresa non dispone, ma delle quali tutte le imprese "postfordiste" hanno necessità, nel momento in cui

mirino non a una *leadership di prezzo*, ma a una *leadership di qualità*: sono risorse qualificabili come *beni collettivi locali*, proprio perché sono intrinsecamente e indissolubilmente legate al territorio, al contesto locale. Si tratta, per esempio, della disponibilità di manodopera qualificata, di strutture di ricerca qualificate, di servizi per le imprese, di infrastrutture di comunicazione, di processi di formazione professionale, di relazioni industriali “mature”. Evidentemente, si tratta di risorse materiali come anche di risorse immateriali.

Se la letteratura sui distretti industriali aveva nutrito la convinzione che la disponibilità di queste risorse fosse una sorta di “esclusiva storica” della Terza Italia, la letteratura sullo sviluppo locale spiega che queste risorse hanno una genesi diversificata: laddove non siano radicate in una tradizione civica secolare o millenaria, possono comunque essere costruite, consapevolmente o inconsapevolmente, e sviluppate.

La distanza che separa quest’approccio dalla concezione dello sviluppo come modernizzazione è evidente. Se le teorie della modernizzazione concepivano (e concepiscono) il processo di sviluppo come una successione di configurazioni standardizzate governata dal principio dei costi comparati e dall’indiscusso primato dell’economia del consumo di massa, le teorie dello sviluppo locale predicano viceversa il rilievo delle specificità territoriali, l’importanza del radicamento territoriale dell’economia – e quindi l’infinita varietà possibile delle risorse messe a valore e delle modalità di valorizzazione.

Non meno importante, tuttavia, è osservare che non si tratta di un’inversione radicale: sebbene in quest’ottica ciascun contesto socio-territoriale possa scegliere entro un ventaglio di opzioni le risorse e le modalità dei propri percorsi di sviluppo, il quadro della competizione resta eteronomo. L’obiettivo primario delle trasformazioni socio-economiche, in questa prospettiva, è pur sempre il guadagno di *competitività* nell’ambito della divisione *globale* del lavoro. Nelle teorie dello sviluppo locale, dunque, sebbene lo sviluppo non sia interpretato come una tendenza lineare e scontata che si afferma (o non si afferma) in modo omogeneo – e sebbene ai contesti periferici non sia ineluttabilmente assegnata la funzione di serbatoi di manodopera e una “via bassa” alla flessibilità – l’obiettivo essenziale delle trasformazioni resta il miglioramento delle performance economiche.

Il processo di globalizzazione, in questa prospettiva, non è interpretato come un quadro di vincoli che costringono i contesti locali alla subalternità economica; ma come un’opportunità storica che i contesti periferici possono cogliere per “guadagnare terreno” purché sappiano «regolare l’uso delle risorse comuni, facendone un punto di forza dello sviluppo locale, invece di lasciarle sottoutilizzate, o di farle deperire per mancanza di controllo sull’uso da parte dei soggetti privati» [ivi, p. 25].

In estrema sintesi – e correndo il rischio di semplificare drasticamente proposte teoriche molto articolate – si può dire che le teorie dello sviluppo locale non concepiscono un’*autonomia* delle comunità nell’elaborazione dei percorsi di sviluppo, ma ritengono che, nel quadro dei processi di globalizzazione della produzione e del mercato, i contesti locali possano godere di rilevanti margini di *discrezionalità* nella scelta delle risorse da valorizzare, facendo agio sulla tendenza corrente dei sistemi produttivi a mettere a valore la qualità di economie esterne alle singole imprese, ma interne a un determinato contesto territoriale.

2.3. Lo sviluppo *autonomo*

Una terza concezione dello sviluppo del Mezzogiorno si pone in radicale discontinuità rispetto alla prospettiva della modernizzazione. Essa assume che la pretesa di universalizzare l’esperienza storica della modernità europea non soltanto non ha possibilità di successo, ma è anzi la principale causa della subalternità economica e culturale dei contesti periferici e, fra essi, del Sud Italia.

Il *background* analitico di quest’approccio è manifestamente legato alle teorie della dipendenza; ma rispetto al materialismo “ingenuo” dei teorici dipendentisti, esso insiste non

soltanto sulle dinamiche *economiche* dello sfruttamento, ma anche e soprattutto – riecheggiando in ciò le teorie dell'*etnosviluppo*⁴ e della *self-reliance* – sui loro presupposti e corollari di ordine culturale.

Come ha scritto Franco Cassano, il teorico che ha più chiaramente espresso il nucleo concettuale di questa concezione dello sviluppo,

«Se si vuole ricominciare a pensare il sud sono necessarie alcune operazioni preliminari. In primo luogo occorre smettere di vedere le sue patologie solo come la conseguenza di un difetto di modernità. Bisogna rovesciare l'ottica e iniziare a pensare che probabilmente nel Sud d'Italia la modernità non è estranea alle patologie di cui ancora molti credono che essa sia la cura. Per iniziare a pensare il sud è in altri termini necessario prendere in considerazione anche l'ipotesi che normalmente si scarta a priori: la modernizzazione del sud è una modernizzazione imperfetta o insufficiente o non è piuttosto l'unica modernizzazione possibile, la modernizzazione *reale*?

Liberare la modernità dalle sue responsabilità considerandola sempre e soltanto dal lato dei rimedi conduce a commettere due errori complementari che si rafforzano a vicenda: da un lato si ricorre ad una terapia che spesso aggrava le patologie, dall'altro si sopprime in radice la possibilità di rovesciare il rapporto: non pensare il sud alla luce della modernità ma al contrario pensare la modernità alla luce del sud. Pensare il sud vuol dire allora che il sud è il soggetto del pensiero: esso non deve essere studiato, analizzato e giudicato da un pensiero esterno, ma deve riacquistare la forza per pensarsi da sé, per riconquistare con decisione la propria autonomia.

Pensiero meridiano vuol dire fundamentalmente questo: restituire al sud l'antica dignità di soggetto del pensiero, interrompere una lunga sequenza in cui esso è stato pensato da altri. Tutto questo non vuol dire indulgenza per il localismo, quel giocare melmoso con i propri vizi che ha condotto qualcuno a chiamare giustamente il sud un "inferno". Al contrario il pensiero meridiano ha il compito di pensare il sud con maggior rigore e durezza, ha il dovere di vedere e combattere *iuxta propria principia* la devastante vendita all'incanto che gli stessi meridionali hanno organizzato delle proprie terre» [Cassano, 1996, pp. 3-4].

Se le teoriche dello sviluppo locale – come si è detto – rivendicano per i contesti locali alcuni margini di *discrezionalità*, in questo caso si invoca piuttosto una prospettiva di vera e propria *autonomia*: ossia la libertà del Mezzogiorno di determinare «*juxta propria principia*» non soltanto gli strumenti di costruzione della propria competitività, ma le traiettorie stesse dei processi di trasformazione economica e sociale (mettendo anzi da parte – per non restarne vittime – gli imperativi di competitività dell'economia globale). Non si tratta, quindi, di stare "con le proprie gambe" nel gioco della competizione globale. Si tratta, invece, di darsi la possibilità di scegliere forme di vita; ossia – come afferma lo stesso Cassano – di restituire al Sud «l'antica dignità di soggetto del pensiero».

Questa proposta teorica, nel corso del tempo, ha incontrato critiche numerose e robuste. In estrema sintesi, le si contesta di essere irrealistica proprio a causa dell'ampiezza delle pretese di cui essa fa carico a un contesto – il Mezzogiorno – di dimensioni e di peso politico-economico molto limitati. Si obietta – in breve – che, a partire da queste condizioni, *autonomia* significa sostanzialmente *isolamento*.

Si pone, dunque, un evidente problema di *scala*, rispetto al quale lo stesso Franco Cassano ha inteso recentemente proporre alcune fondamentali precisazioni, ossia sostanzialmente subordinando la prospettiva dello sviluppo autonomo alla possibilità di praticarla entro un contesto territoriale ampio, di ordine sovraregionale. Non c'è infatti alcuna possibilità di sottrarsi alla logica dell'efficienza e della competitività del sistema capitalistico internazionale – a meno che non si voglia condannarsi all'isolamento e quindi a una riduzione della libertà praticabile – se non si dispone di una forza sufficiente per modificare le regole del gioco, oppure per mettere in atto processi di regolazione relativamente separati da quelli vigenti nell'economia-mondo. In breve, «l'autonomia è una cosa seria solo se chi decide di praticarla sa nello stesso tempo essere esigente con se stesso e disturbare i rapporti di forza. Altrimenti non va da nessuna parte» [Cassano, 2009, p. 73].

⁴ V. ad es. Verhelst, 1989.

È evidente che si torna con ciò – almeno per quanto concerne la scala di riferimento delle proposte teoriche – a una questione tradizionalmente cara alle teoriche della dipendenza: per “tenersi fuori” dai processi di regolazione dell’economia internazionale, o per negoziarne i termini, non ci si può permettere di agire al di fuori di un quadro di cooperazione sovranazionale. Nelle stagioni della Guerra Fredda, questa prospettiva veniva fondata su un’ipotesi di sganciamento dei paesi poveri dal sistema capitalistico internazionale [v. ad es. Amin, 1977], fonte primaria della loro condizione di subalternità: ossia costituendo coalizioni fra paesi poveri, che consentissero a ciascuno di sottrarsi all’isolamento politico ed economico, e quindi a garantire anche spazi di scambio economico che trascendessero i confini statali. Più recentemente, all’ipotesi dello *sganciamento* è subentrata quella – meno radicale, e immanente a un sistema economico internazionale – di una graduale *regionalizzazione* che permetta alle periferie di non restare schiacciate dallo strapotere del centro del capitalismo, ma di poter negoziare la regolazione dell’economia e della finanza, dell’ambiente, delle politiche sociali, dei processi politici, dei processi culturali [cfr. Amin 1997].

Si coglie, in queste proposte, una rielaborazione dell’ottica fondativa delle coalizioni terzomondiste degli anni Cinquanta e Sessanta (Unctad, Gruppo dei 77, movimento dei paesi non allineati), il cui scopo era esattamente quello di sfuggire – costituendo alleanze virtuose – alle dinamiche di impoverimento ricorsivo proprie di un mercato internazionale strutturalmente squilibrato. Se allora la prospettiva aveva un sottofondo apertamente conflittuale, oggi si presenta invece come un’opportunità storica che si offre anche ai centri dell’economia mondiale per pervenire a un equilibrio delle relazioni economiche e politiche internazionali, tale da scongiurare sia la prospettiva di un “dominio senza egemonia” degli Stati Uniti, sia un violento ribaltamento degli assetti del sistema economico, politico e militare mondiale ad opera delle potenze economiche orientali. Come ha scritto Giovanni Arrighi, «la sinergia fra il fallimento del “progetto per un nuovo secolo americano” e il successo cinese nel campo dello sviluppo economico sta rendendo l’intuizione di Smith di una società del mercato globale basata su una maggiore equità fra le diverse aree mondiali di civiltà, più vicina alla realtà di quanto non lo sia mai stata nei quasi due secoli e mezzo trascorsi dalla pubblicazione della *Ricchezza delle nazioni*» [Arrighi, 2007 (2008, p. 20)].

È evidente che questa è la più auspicabile fra le possibili evoluzioni della grande transizione che si sta producendo nella definizione degli equilibri economici e militari del Pianeta. Non è altrettanto scontato, naturalmente, che essa abbia modo di trovare realizzazione, sebbene alcune circostanze presenti concorrano a renderla realistica⁵. In ogni caso, l’intelligenza delle classi dirigenti nazionali deve essere orientata – in questa prospettiva – a costruire una cooperazione d’area che sperimenti interazioni sottratte alle dinamiche dello sfruttamento economico dei territori.

Per quel che riguarda il Mezzogiorno italiano, elementi di rilievo per la fondazione di una prospettiva di questo genere emergono dalla recente tendenza a considerare l’area mediterranea come un quadro di riferimento ineludibile per qualsiasi investimento destinato allo sviluppo del Sud Italia. Come scrive ancora Franco Cassano,

«la via dell’autonomia è quella che punta sul plusvalore che viene dalla cooperazione, dalla costruzione di una nuova area geopolitica e geoeconomica, di un nuovo centro capace di affiancare quelli esistenti. La questione meridionale è parte della questione mediterranea: affrontarle separatamente non ha senso e porta solo a risultati parziali. [Occorre] l’avvio in tempi ravvicinati della costruzione di un’area euromediterranea. Su quest’obiettivo occorre incalzare l’Unione Europea e il

⁵ Si consideri per esempio, da ultimo, il conferimento del premio Nobel per la pace al Presidente degli Stati Uniti, Obama, “in via preventiva”, cioè sulla base del proposito – sinora soltanto manifestato – di perseguire un ordine mondiale pacifico e plurale. Non è difficile intravedere in questo riconoscimento una sorta di “investitura” di Barack Obama, da parte di una fra le più prestigiose istituzioni del Vecchio Continente, in vista di una missione che si presenta come una sfida molto difficile ma priva di alternative accettabili.

governo italiano, spingendoli ad uscire da una micidiale miscela di retorica e inerzia» [Cassano, 2009, p. 74].

Sull'attualità delle relazioni euro-mediterranee si può esprimere soltanto cautela. Come scrive De Rubertis [2008, p. 150], «sebbene l'Unione abbia confermato l'intenzione di mantenere grande centralità nel processo, visto che l'adesione alla partnership consiste in accordi di associazione bilaterali con ogni singolo stato, sembra che il partenariato euro-mediterraneo abbia avviato una nuova stagione nei rapporti tra i paesi coinvolti, favorendo e incoraggiando il dialogo multilaterale e prestando grande attenzione alle specificità sociali e culturali». E tuttavia nel caso euro-mediterraneo il termine *partnership* «è utilizzato impropriamente visto che a tutto il progetto fa da sfondo lo statuto sviluppatista dell'Unione Europea: gli altri partner possono scegliere se aderire o meno, ma non possono negoziare le regole o gli obiettivi degli accordi. Peraltro, in aree disomogenee culturalmente, politicamente, economicamente, processi come quelli avviati a Barcellona possono trasformarsi in ulteriori occasioni di conflitto, più che in opportunità di cooperazione, integrazione e stabilità» [ivi, p. 161].

2.4. Quale sviluppo, quale lavoro

Ciascuna delle concezioni ultimative dello sviluppo idealtipicamente individuate implica, altrettanto idealtipicamente, un ventaglio di scelte astrattamente congruenti sul piano della politica economica.

Nella prospettiva della modernizzazione, fino a quando ha dominato l'approccio che Cassano chiama "universalismo progressista", ha prevalso una modalità regolativa di stampo, per così dire, fordista. L'idea associata agli interventi straordinari nel Mezzogiorno era l'estensione del rapporto salariale, proprio delle dinamiche della produzione di massa nei contesti industrializzati, a territori rimasti estranei alla diffusione del secondo capitalismo. Sebbene nel Sud non si sia mai pienamente sviluppato un sindacato industriale in grado di tenere vive le dinamiche della negoziazione continua delle condizioni di lavoro (anche a causa dell'ingombrante mediazione svolta dal ceto politico nella dinamica del conflitto distributivo), in linea di principio un processo di industrializzazione fondato sull'intervento pubblico portava con sé un modello di regolazione del mercato del lavoro e del welfare fondato sulla tutela del rapporto salariale. Si tratta di un regime regolativo su base lavoristica – che considera il lavoro non soltanto come una fonte insostituibile di reddito, ma anche come fondamentale *medium* dell'integrazione sociale – cui fa da *pendant* un sistema di protezione sociale che presenta caratteri di welfare retributivo accanto a caratteri di più schietto universalismo.

Tutt'altre caratteristiche connotano la regolazione del lavoro e del welfare in un approccio di modernizzazione liberista. Qui il quadro della competizione globale viene accettato senza eccezioni, quand'anche esso presenti, sul piano sociale, connotazioni darwinistiche. L'idea è che ogni contesto debba "far da sé", competere dentro un quadro che non soltanto non ammette vincoli normativi di sorta, ma non prevede neanche alternative cognitive rispetto alle condizioni eteronome dettate dalla divisione internazionale del lavoro. Questa concezione, dunque, porta con sé una propensione alla deregolamentazione del mercato del lavoro, alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro; e, parallelamente, alla riduzione delle prestazioni assistenziali e previdenziali, in una prospettiva di welfare residuale.

Nella prospettiva che abbiamo definito dello *sviluppo locale*, la regolazione del mercato del lavoro e dei rapporti di lavoro assume tendenzialmente l'obiettivo di una "via alta alla flessibilità". I connotati di questo orientamento scaturiscono dalle esperienze di sviluppo da cui le teorie dello sviluppo locale hanno tratto ispirazione: l'idea della *specializzazione flessibile* dei sistemi produttivi – codificata da Michael Piore e Charles Sabel [1984] –

nasceva proprio dall'osservazione di distretti industriali della "Terza Italia", ossia da contesti le cui peculiarità erano l'elevato "capitale umano" disponibile in seno alla manodopera delle imprese, l'elevato "capitale sociale" diffuso negli ambiti territoriali, tale da garantire un plafond di relazioni fiduciarie e scarsamente conflittuali: cioè risorse utili a ottenere una forte reattività delle imprese alle contingenze attraverso l'erogazione di lavoro in condizioni mutevoli (o flessibili) accompagnata – per il tramite di processi di concertazione fra le parti sociali – da innalzamenti dei livelli di qualità del lavoro e delle retribuzioni. In quest'ottica, quindi, la competitività dei territori non si ottiene attraverso il contenimento radicale o una progressiva riduzione del costo del lavoro, ma garantendo alti livelli di qualificazione del lavoro (attraverso formazione) e una costante disponibilità delle parti sociali alla concertazione (con la fondamentale mediazione di agenzie istituzionali pubbliche).

Come insegna la letteratura sullo sviluppo locale, ci sono ambiti territoriali nei quali sono disponibili risorse cognitive e normative sedimentatesi storicamente. Laddove invece si debba intraprendere un processo di costruzione *ex novo* di beni collettivi locali, occorre un grande dispendio di risorse, oltre che la garanzia di un quadro regolativo che elimini, o riduca al minimo possibile, i comportamenti opportunistici e il conseguente degrado dei beni comuni.

Nella prospettiva dello sviluppo autonomo, le idee del lavoro e della sicurezza sociale sono portate al di fuori dei quadri regolativi "ereditati". La configurazione di un assetto internazionale tale da consentire la coesistenza di ambiti regionali contrassegnati da regole e modi di vita anche molto diversi permette di pensare a una fuoriuscita dai canoni "tradizionali" della produttività. Per riprendere un autore che abbiamo citato più volte, la prospettiva dell'autonomia potrebbe permettere al Sud di mettere in discussione il rapporto «tra la cultura fondata sul primato dell'illimitata produzione e le culture che hanno altrove il loro centro e il loro equilibrio» [Cassano, 1996, p. 75] e quindi dismettere quella «camicia di forza» individuata «nella pervasività della metafora dell'azienda, nei luoghi della competizione internazionale amministrati dai sacerdoti del PIL, nell'edonismo sistemico del consumo, nell'apologia della volgarità di massa» [ivi, pp. 77-8].

3. Quale lavoro, quale sviluppo nella programmazione strategica pugliese

Posta una griglia di lettura teorica, ci si può domandare quale scenario di sviluppo si venga prospettando nella "programmazione strategica" pugliese. A questo scopo vengono in rilievo sia il "Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013"⁶ (d'ora in poi DSR), sia i documenti prodotti dagli Uffici di Piano delle Aree Vaste.

3.1. Lavoro, welfare e scenari di sviluppo nel Documento Strategico della Regione Puglia

Il dato che emerge in maniera più evidente nel DSR è la gravità della condizione socio-economica del territorio pugliese. Un dato, questo, che pare esplicitamente condizionare qualsiasi possibilità di scegliere uno scenario di sviluppo. La situazione socio-economica che viene descritta nel DSR è tale, cioè, da non consentire alcuna programmazione a lungo raggio, costringendo invece a dedicarsi al contrasto delle criticità urgenti.

Lo scenario tendenziale

In estrema sintesi, gli elementi di cui consta questo quadro problematico sono i seguenti:

a) Innanzitutto, la stagnazione della produttività e la scarsità degli investimenti, con elementi di dipendenza dagli interventi dei fondi strutturali: «l'andamento regionale degli investimenti fissi lordi in termini reali è sostanzialmente stabile dal 2000» [p. 14909]. Nel

⁶ Il documento si legge nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 102 del 9 agosto 2006.

Documento Strategico Preliminare⁷ si rilevava inoltre, a questo proposito, che, «[...] la dinamica regionale degli investimenti non gode di quell'autonomia che dovrebbe servire a dare un forte impulso allo sviluppo della regione. Essa, come afferma l'Istituto Tagliacarne, appare legata in modo anche eccessivo alla dinamica degli interventi originati dai Fondi Strutturali: si osserva, infatti, una certa ciclicità che rivela forti variazioni in aumento in prossimità del completamento del ciclo strutturale, com'è successo nel 1999 con una variazione del 10% ed in misura minore negli anni successivi. Gli investimenti, dunque, non riescono a caratterizzarsi con un'autonomia tale da rendersi promotori della crescita regionale» [p. 7].

b) Parimenti stagnante è il livello dei consumi delle famiglie: «L'andamento dei consumi delle famiglie nell'ultimo quadriennio è stato molto modesto: l'incremento, in termini reali, fra 2000 e 2004 è stato solo del 3% contro una crescita del 9,5% nel quadriennio precedente (96-00)» [p. 14899].

c) Per quel che concerne l'occupazione, «la Puglia non tiene il passo con la crescita degli occupati registrata nelle altre regioni del Mezzogiorno ed in Italia» [p. 14901] e i livelli di crescita più elevati non riguardano l'industria in senso stretto, ma il settore delle costruzioni.

d) Quanto al mercato del credito, permane rispetto al Centro-Nord un differenziale dei tassi a breve termine sui finanziamenti per cassa, la cui giustificazione viene rinvenuta – nel Documento Strategico Preliminare – «nell'alto tasso di rischiosità del territorio in cui operano le banche, accentuata ancor di più da un forte indebitamento a breve e da prassi contabili poco trasparenti, con il risultato di un maggior tasso di sofferenza [...] proprio nelle aree più deboli e di forte fabbisogno creditizio» [pp. 10-11].

e) Quanto alle iniziative per l'innovazione e la competitività, esse restano affidate in massima parte all'iniziativa pubblica: «L'investimento in Ricerca & Sviluppo è modestissimo – circa la metà della già bassa media nazionale – e non mostra segni di aumento [...]. Nel 2002, la spesa in R&S sul Pil è lo 0,6%, contro l'1,16% della media nazionale. La parte prevalente della spesa [...] è effettuato dalle Amministrazioni Pubbliche ed in particolare dalle Università (circa il 60%)» [p. 14910].

f) Analoghe sono le situazioni rilevate a proposito della dotazione infrastrutturale.

g) Anche per quel che concerne le variabili sociali, per i redattori dei DSR non c'è motivo di indulgere a ottimismo: molto alto è l'indice di dipendenza strutturale, molto modesti i tassi di attività e di occupazione femminile, con la constatazione che «dall'ultima rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro (2005), [...] la Puglia si attesta all'ultimo posto tra le regioni italiane per tasso di occupazione femminile. [...] La modesta domanda di lavoro espressa dalle imprese pugliesi favorisce la fuga dal mercato del lavoro da parte delle donne, scoraggiate dal rimanervi per la persistente mancanza di opportunità» [p. 14902].

Quanto alla collocazione della Puglia nel contesto economico internazionale, il DSR segnala che l'apertura all'ambiente economico extra-U.E. è stata sinora, per la regione, una fonte di criticità più che di opportunità e che «la forma privilegiata di internazionalizzazione delle imprese pugliesi è costituita dalla delocalizzazione di alcune fasi di produzione. La principale area di destinazione rimangono i Balcani, soprattutto in Albania, anche se non mancano fenomeni di delocalizzazione anche nei Paesi dell'Europa centro-orientale, in alcuni paesi asiatici e, in maniera più marginale, negli USA. Le ragioni che spingono le imprese verso la delocalizzazione sembrano essere legate essenzialmente alla ricerca di bassi costi del lavoro, soprattutto a fronte della recente concorrenza da parte dei Paesi asiatici, in particolare da parte della Cina» [p. 14912]. Scarsa o nulla, dunque, è la partecipazione delle imprese pugliesi ai processi più avanzati di integrazione internazionale.

Anche le previsioni tendenziali del DSR – formulate, peraltro, prima della crisi economica corrente – sono pessimistiche: «Nello scenario tendenziale le combinate dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro non sarebbero [...] sufficienti ad attenuare

⁷ Il documento strategico preliminare, pubblicato nel gennaio 2006, è disponibile, in formato .pdf nel sito web: <http://www.regione.puglia.it>.

gli attuali squilibri sul mercato del lavoro: il tasso di disoccupazione scenderebbe soltanto parzialmente passando dal 15,5% del 2004 al 14,9% del 2013 nell'insieme della Regione. La crescita occupazionale prevista al 2013 non sarebbe sufficiente neanche a ridurre significativamente i profondi divari di genere esistenti all'interno della regione» [p. 14915].

Lo scenario programmatico

Da qui la necessità – come si legge nel Documento Strategico Preliminare – di costruire «un nuovo scenario, di tipo programmatico, in grado di esprimere gli obiettivi di crescita che la Regione potrebbe assumere come punto di riferimento per la formulazione delle strategie per la politica di coesione 2007-2013» [p. 27].

Si tratta, allora, di seguire il percorso di individuazione di questo nuovo scenario e delle progettualità che ne discendono, per comprendere quanto essi si possano effettivamente considerare traiettorie *alternative* allo scenario tendenziale.

In primo luogo, è necessario osservare che la situazione “di partenza” produce effetti di condizionamento molto rilevanti. Si può dire, sostanzialmente, che ci sia un effetto di “circolo vizioso” che impedisce una determinazione libera delle alternative di sviluppo. Il DSR segnala che il ventaglio di scelte possibili è vincolato a un quadro di necessità che riduce drasticamente le alternative possibili. Così, pur nell'astratta consapevolezza che le vie dello sviluppo non coincidono necessariamente con quelle degli incrementi di competitività, l'imperativo primario resta quello di porre argini al declino e alla diffusione della povertà. A questo proposito, il DSR rileva (con una probabile inversione dei termini): «[...] la disoccupazione strutturale e di lunga durata, la povertà, l'emarginazione, creano i luoghi dell'infelicità nelle periferie delle città maggiori. Lo sviluppo è una necessità per evitare il declino economico, ma solo recentemente si torna a riconoscere un legame stretto tra “libertà e sviluppo”» [p. 14937]. Il messaggio pare chiaramente leggibile in questo senso: sebbene l'idea di *sviluppo* non sia sovrapponibile all'idea di competitività, le necessità economiche e sociali della regione impongono ancora di perseguire una crescita *quantitativa* dell'economia.

Parimenti esplicita è la consapevolezza del ruolo che la Puglia può giocare in un contesto economico e politico di area mediterranea; ma – anche sotto questo profilo – le scelte possibili appaiono subordinate a una condizione di stretta necessità, così che restano invariati i termini di confronto e gli ambiti di integrazione economica effettivi. Sostanzialmente, anche gli obiettivi di apertura a inediti contesti geopolitici restano subordinati alla soluzione delle emergenze, e quindi in definitiva rinviati *sine die*: «Gli obiettivi del sensibile innalzamento degli attuali livelli di innovazione e competitività dell'intero sistema economico regionale possono essere perseguiti con maggiore efficacia e con reale beneficio per l'intera comunità dei suoi componenti se accompagnati da maggiore e migliore occupazione, da maggiore apertura della regione e da maggiore coesione ed inclusione sociale» [p. 14940]⁸.

Queste considerazioni sono di per sé sufficienti a escludere che il DSR abbia fatto propria una concezione dello sviluppo come sviluppo *autonomo*: per quanto il Documento mostri di averne preso in considerazione l'astratta possibilità, una prospettiva del genere viene chiaramente accantonata, alla luce di condizioni economiche e sociali di emergenza, e anche

⁸ È interessante rilevare come nel Documento Strategico sia stata sostanzialmente invertita la struttura di questo costruito, rispetto alla precedente formulazione del Documento Strategico Preliminare, nel quale si leggeva: «gli obiettivi non solo di maggiore e migliore occupazione, ma anche di maggiore apertura della regione e di maggiore coesione ed inclusione sociale possono essere perseguiti con maggiore efficacia e con reale beneficio di tutti i suoi cittadini se accompagnati da un sensibile innalzamento degli attuali livelli di innovazione e di competitività dell'intero sistema economico regionale» [p. 34]. Nella formulazione definitiva, dunque, si inverte la prospettiva mezzi/fini, facendo assurgere la competitività a obiettivo fondamentale delle scelte di sviluppo. Si tratta, manifestamente, di una traccia di quella “ideologia sviluppista” della quale più compiutamente si dirà nel §4.

alla luce della limitatezza delle risorse a disposizione. Del resto, si è già detto che gli orientamenti dell'Unione Europea – sebbene prospettino la creazione di uno spazio euro-mediterraneo – non assecondano una concezione di sviluppo autonomo [sul punto si veda ancora De Rubertis, 2008].

Una prima conclusione che si può trarre dall'analisi del DSR è che un contesto delle dimensioni della Puglia non ha, allo stato attuale, possibilità di accedere a una prospettiva di sviluppo autonomo entro un quadro di cooperazione mediterranea, perché è soggetto alla pressione di stringenti condizioni eteronome: 1) la minaccia dell'aumento della povertà e dell'esclusione sociale, che deriva dalla perdurante perifericità del Mezzogiorno nel sistema economico internazionale; 2) la scarsità di risorse a disposizione per intraprendere percorsi di sviluppo radicalmente innovativi; 3) un quadro regolativo e di relazioni internazionali che non asseconda né promuove un'effettiva e decisa apertura a contesti geopolitici alternativi.

La concezione di sviluppo a cui il DSR fa riferimento, almeno in linea di principio, è invece quella dello *sviluppo locale*. Si muove dagli indirizzi dell'U.E. (delineati nei Consigli di Lisbona, Nizza e Goteborg), che sono ispirati a una concezione di sviluppo come modernizzazione con alcuni correttivi orientati alla sostenibilità. E tuttavia si cerca di “piegare” questi indirizzi a una prospettiva di sviluppo locale, cioè di non subordinare a essi le “vocazioni” del contesto locale: «la declinazione delle strategie di Lisbona, di Nizza e di Goteborg a livello regionale avviene sulla base delle specificità che caratterizzano l'evoluzione del sistema regionale a livello economico, ambientale e sociale. Essa tiene conto, in particolare, di alcuni aspetti che caratterizzano attualmente il sistema regionale, creando una marcata discontinuità rispetto allo scenario di fine anni Novanta» [p. 14943].

Il perseguimento di questo programma viene affidato, in coerenza con una concezione di sviluppo come sviluppo locale, a tre politiche generali: una politica di innovazione e di promozione dell'imprenditoria nei sistemi produttivi, una politica di miglioramento del contesto territoriale e infrastrutturale, una politica di promozione del capitale umano e dell'inclusione sociale.

Si tratta, almeno in linea di principio, di un quadro regolativo coerente con una concezione di sviluppo come sviluppo locale: il successo degli investimenti produttivi viene perseguito (anche) attraverso investimenti sul *milieu*, materiale e sociale, delle attività produttive.

Ne deriva il rilievo marginale dedicato alle politiche del lavoro e agli interventi di welfare. Quanto alle prime, il DSR dichiara di voler opportunamente «accompagnare le politiche del lavoro alle politiche di sviluppo e per l'inclusione e la sicurezza sociale in modo che siano non solo compatibili, ma complementari le une con le altre circa gli effetti congiunti sugli obiettivi di crescita del livello di attività economica e dell'occupazione» [p. 14941]. Tuttavia – in linea con la concezione neo-liberale sostanzialmente condivisa dagli approcci di sviluppo locale – accorda manifestamente priorità agli interventi immediatamente destinati agli investimenti produttivi. Sulla base di quanto prospettato nella Strategia di Lisbona, le politiche del lavoro vengono interpretate essenzialmente come strategie di incremento del capitale umano, ossia in termini schiettamente funzionali rispetto alla prioritaria istanza dell'incremento di competitività. L'impostazione delle politiche del lavoro è quindi orientata a un quadro in cui si cerca di tenere insieme flessibilità e sicurezza (*flexsecurity*), migliorando l' «adattabilità dei lavoratori e delle imprese» e provando a «modernizzare i sistemi di protezione sociale» [p. 14950] (dove tuttavia bisogna intendere questa “modernizzazione” – come subito si dirà – secondo un'ispirazione neo-liberale).

È evidente che, sul piano della regolazione del mercato del lavoro, la dimensione regionale è sostanzialmente priva di strumenti normativi di intervento. Quand'anche la pianificazione strategica intendesse assumere un orientamento diverso da quello neo-liberale in tema di lavoro e occupazione, ne sarebbe sostanzialmente impedita da una legislazione nazionale da tempo fortemente orientata ai canoni della flessibilità del mercato e dei rapporti di lavoro, con una riduzione delle capacità di intervento delle associazioni sindacali. È per questo che nel Documento Strategico Preliminare viene evocata la necessità di «una forte

azione di pressione delle Regioni meridionali sul Governo centrale affinché venga estesa la sperimentazione di forme universalistiche di tutela del reddito, anche con interventi differenziati rivolti alle aree del disagio sociale, a chi ha bisogno di inserimento lavorativo, e al sostegno dei lavoratori precari per innalzarne la soglia di resistenza al lavoro nero» [p. 61].

In tema di welfare – come si è accennato – la garanzia dei diritti sociali viene esplicitamente affidata non a un irrobustimento dell'intervento pubblico, ma a un rafforzamento del principio di sussidiarietà, supponendo – sempre in linea con una prospettiva neo-liberale – che ciò valga a «potenziare e qualificare la costruzione di quelle “catene di solidarietà” che consentano di attuare concretamente il diritto di cittadinanza anche rispetto ai bisogni sociali» [p. 14942].

3.2. Lavoro, welfare e scenari di sviluppo nei documenti delle Aree Vaste pugliesi

Dalla lettura dei documenti elaborati in seno alle Aree Vaste emergono scenari (tendenziali e programmatici) decisamente comparabili con quello proposto dal DSR. Le considerazioni che seguono saranno riferite – come si è detto in sede introduttiva – a una selezione di cinque Aree Vaste sull'universo delle dieci Aree Vaste pugliesi.

Gli scenari tendenziali

Gli elementi essenziali di interpretazione degli scenari tendenziali sono efficacemente sintetizzati nelle analisi SWOT redatte dagli Uffici di Piano⁹. Emerge complessivamente, dai documenti delle cinque Aree Vaste considerate, un quadro di criticità misurate perlopiù attraverso i canoni di riferimento dello sviluppo locale: uno scarso livello di competitività delle imprese, il deficit di capitale umano, la scarsa capacità dei soggetti economici di produrre cooperazione e la scarsa capacità delle istituzioni di stimolarla, un accentuato livello di dipendenza delle imprese manifatturiere da filiere produttive governate da imprese esterne al contesto territoriale, e via dicendo.

Così, il «quadro sinottico» dei punti di forza e di debolezza dell'Area Vasta di Bari denuncia, fra l'altro, «eccessiva burocratizzazione della Pubblica Amministrazione», «ridotta capacità di attrarre investimenti da capitali esteri», «ridotta propensione all'aggregazione tra imprese», «scarso dialogo tra università ed impresa», «frammentazione della governance nei processi di sviluppo economico», «scarso dialogo tra il pubblico ed il privato», «mancanza di univoci interlocutori stabili nei processi di attrazione di investimenti esterni», «mancanza di univoci interlocutori nei processi di internazionalizzazione», oltre a rilevanti problemi di segregazione occupazionale, verticale e orizzontale, delle donne.

Nell'analisi dei fattori di criticità dell'Area Vasta della Capitanata si legge: «la debolezza dell'economia e dello sviluppo locale si manifesta in tutta evidenza nella debolezza di un sistema produttivo scarsamente competitivo ed incapace di cogliere le spinte positive provenienti dal mercato nazionale ed internazionale. Nonostante i dati ci confermino un sostanziale aumento della base produttiva reale ed una crescita del numero di imprese costituite sotto forma di società di capitali [...], dal punto di vista della dimensione aziendale, della dotazione infrastrutturale materiale ed immateriale (risorse umane, know-how, etc.), della capacità di integrarsi in logiche di filiera, della valorizzazione commerciale dei prodotti e delle strategie di internazionalizzazione, è evidente un netto gap rispetto alle realtà produttive ed ai sistemi economici più sviluppati» [p. 81].

L'analisi SWOT dell'Area Vasta Brindisina segnala fra gli elementi di criticità a carico dei sistemi produttivi: «scarso utilizzo di figure manageriali e basso livello di utilizzo di iniziative di sviluppo e di servizi alle imprese», «inadeguata forza commerciale delle

⁹ La cosiddetta *SWOT Analysis* è uno strumento cognitivo utilizzato per valutare i punti di forza (Strengths) e debolezza (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) e le minacce (Threats) propri di una situazione data.

P.M.I.», «dipendenza di gran parte delle imprese del polo aeronautico da aziende primarie esterne all'area», «carenza di infrastrutture immateriali», «esclusione dai mercati esteri» e via dicendo. Paradossalmente, l'«ampia disponibilità di forza lavoro alla ricerca di occupazione e in possesso di un tasso di scolarizzazione elevato» è segnalata fra i «punti di forza» dell'Area Vasta, sia in tema di occupazione che in tema di sistemi produttivi (laddove, in effetti, l'unico motivo di ottimismo risiede nel fatto che questa forza lavoro non sia ancora divenuta inattiva).

L'analisi SWOT dell'Area Vasta di Lecce rileva, a proposito del contesto socio-demografico e del mercato del lavoro, «grave ritardo del sistema di formazione professionale, soprattutto di quella di eccellenza; alti tassi di disoccupazione, in particolare per la popolazione femminile e per i giovani; relativa difformità nei livelli formativi del capitale umano; difficoltà di reperimento di stabile offerta lavorativa pressoché in tutta l'area». A proposito del contesto economico-produttivo, si segnalano invece, fra l'altro, «densità imprenditoriale al di sotto della media regionale e nazionale; [...] prevalenza di imprese di piccola dimensione, con difficoltà di posizionamento competitivo; scarsa presenza di imprese in nuovi comparti ad elevata intensità di conoscenza; mancato completamento e gestione poco efficace delle zone industriali; basso livello di sviluppo di servizi alle imprese; carenza di supporti ai distretti industriali».

Per l'Area Vasta tarantina, a questo ordine di elementi critici il «quadro sinottico» aggiunge, opportunamente, le problematiche tipiche di un'area industriale monoculturale in crisi: quello di Taranto è definito un «sistema caratterizzato da un modello di sviluppo “drogato” dalla presenza della grande impresa» [p. 53].

Gli scenari programmatici

L'ispirazione di fondo a una concezione di sviluppo come *sviluppo locale* emerge dalle cosiddette *vision* espresse nei documenti delle Aree Vaste. Si tratta di generali dichiarazioni programmatiche, che recano i principi fondamentali di riferimento delle scelte progettuali.

Si nota chiaramente, anche nelle *vision*, il carattere essenziale delle prospettive di sviluppo locale: ossia lo sforzo di conciliare i “tradizionali” obiettivi di competitività – come nelle prospettive di modernizzazione – con un'enfasi particolare sulle risorse specifiche del contesto territoriale.

Su questa impostazione di fondo tendono a innestarsi, nelle intenzioni dei progettisti, due ulteriori principi-guida, che restano tuttavia su un piano subordinato, in una posizione di semplice eventualità: il principio di sostenibilità delle scelte di sviluppo (a sua volta declinato per lo più come sostenibilità ambientale, ma all'occorrenza anche come sostenibilità sociale) e il principio di partecipazione “dal basso” alle scelte di sviluppo.

Quanto ai temi del lavoro e del welfare, conformemente all'impostazione neo-liberale che prevale anche nelle prospettive di sviluppo locale, essi restano essenzialmente strumentali al perseguimento degli obiettivi di produzione e di competitività economica.

Se questi sono gli indirizzi che paiono sostanzialmente accomunare gli scenari delle Aree Vaste, ciascuna di esse declina obiettivi e piani d'azione differenti. Comprensibilmente, anche il livello di elaborazione dei documenti si presenta sensibilmente diverso.

Secondo il documento recante la *vision* dell'Area Vasta Brindisina, «il Piano Strategico dell'Area Vasta Brindisina si sviluppa attorno a cinque principi di fondo», ossia il «recupero forte di identità territoriale», un incremento di competitività ottenuto «costruendo sulle vocazioni, le specificità e le competenze del territorio» (dunque con una forte enfasi sulle dotazioni immateriali, sulle capacità di coordinamento e cooperazione, sull'incremento del capitale umano), un principio di «solidarietà» reso compatibile «con gli equilibri a carattere economico e finanziario che riducono i gradi di libertà dell'azione pubblica», un principio di «sostenibilità dello sviluppo»; un processo di «partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione», allo scopo di «poter pensare ad una sorta di “produzione sociale del piano”» [pp. 6-7].

La *vision* dell'Area Vasta di Capitanata dichiara esplicitamente la convinzione che «un territorio diventa competitivo se è in grado di affrontare la concorrenza del mercato garantendo, al contempo, una sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale basata sull'organizzazione in rete e su forme di articolazione inter-territoriale» (p. 89 della *Relazione generale descrittiva del Piano strategico di area vasta*). Anche qui, sostanzialmente, quel che si predica è l'intento di procurare al sistema economico locale una specifica collocazione nel quadro della competizione internazionale, sulla base delle specifiche risorse a disposizione. «Innovare e connettere rappresenta quindi l'idea della visione strategica del territorio: “Coltiviamo ciò che abbiamo, innovando i processi e connettendo le risorse”» [ivi, p. 91].

La *vision* dell'Area Vasta Tarantina dichiara apertamente, in via introduttiva e a mo' di principio generale, che «per affermarsi nella competizione globale, i territori sono *obbligati* a costruire una visione univoca e perseguire strategie di specializzazione e differenziazione focalizzate sulla vocazione d'eccellenza del territorio» [p. 14, corsivo aggiunto]. In questa prospettiva, l'Area Vasta tarantina intende proporsi «come territorio unitario e coeso, che si proietta competitivamente all'interno della geografia delle reti e degli scambi internazionali, attraverso il sistema delle sue eccellenze logistiche, produttive, ambientali, culturali, scientifiche» [ivi, p. 15].

Sebbene in un quadro analitico più ricco, che accoglie in maniera non banale l'idea della cooperazione in uno spazio adriatico e mediterraneo, anche la *vision* dell'Area Vasta di Lecce propone principi-guida analoghi (che riprendono ampiamente, del resto, i principi emersi dalle principali conferenze internazionali): «Sostenibilità: una gestione del patrimonio naturale a vantaggio delle generazioni future; Accessibilità: una rete di infrastrutture e servizi per la mobilità sostenibile; Competitività: un sistema economico territoriale basato sulla qualità, la cooperazione e l'internazionalizzazione; Innovazione: un sistema territoriale orientato alla ricerca, alla innovazione e alla qualità del capitale umano; Valorizzazione: recupero e fruizione dei beni storici e culturali per l'attrattività del territorio; Coesione: una rete sociale per l'inclusione, la solidarietà e il benessere diffuso» [*Documento di Piano – versione aggiornata a maggio 2009*, p. 169].

La *visione* proposta nel Documento di piano “BA2015 Metropoli Terra di Bari” trasfonde queste linee-guida in una prospettazione più vasta e ambiziosa, azzardando l'idea di «condividere la vocazione di un nuovo modello di sviluppo, per proiettare l'economia di Terra di Bari verso quell'economia della varietà, che non è solo l'obiettivo del suo pieno decollo, ma anche il primo passo per quell'integrazione fra progetti, che ogni amministrazione sottende dietro un piano strategico» [p. 3]. Gli obiettivi messi sul piatto trascendono vistosamente quelli consueti dei programmi di sviluppo locale: si tratta di traguardi come «lo sviluppo sostenibile dell'ambiente e dell'economia, un *welfare* evoluto e inclusivo, il rafforzamento dei diritti fondamentali, la multiculturalità in una prospettiva transadriatica e mediterranea, la necessità di dar vita ad una stagione di sviluppo economico che dia risposte alla disoccupazione e *in primis* giovanile e femminile, alla necessità di tutelare l'ambiente, alla necessità di sviluppare e qualificare maggiormente il capitale umano specie giovanile attraverso una scolarizzazione e preparazione a livello di laurea più incisive di quanto è oggi, e alla necessità di combattere preoccupanti fenomeni di criminalità ovunque presenti malgrado il contrasto che si cerca di opporgli» [p. 4].

La compiuta declinazione di questa *visione* è affidata alla descrizione onirica di un immaginario narratore che si suppone osservare e descrivere la città nel decennio 2030. Ne emerge l'idea di un sistema produttivo che «giuoca [...] a tutto campo nel sistema-Italia, completando la dorsale industriale adriatica e offrendosi così come significativo *partner* e riferimento per i sistemi industriali locali dei vivaci sistemi locali e distretti già da qualche tempo emersi sulla sponda orientale balcanica dell'Adriatico [...]», che ha raggiunto la piena occupazione di uomini e donne «attraendo con forza forza-lavoro da altri paesi dell'Adriatico e del Mediterraneo il cui contributo peraltro allo sviluppo è stato importante – in tutti e tre i macrosettori dell'economia: primario, secondario e terziario – in un circolo

virtuoso». Insomma, intorno al 2030 «la positiva ristrutturazione e lo sviluppo dell'economia locale hanno consentito di attrarre giovani lavoratori e lavoratrici in un ampio spettro di settori e qualificazioni professionali, arricchendo comprensibilmente la capacità e competitività della economia della Metropoli e finalmente allineandola al profilo internazionale delle realtà capaci sia di esportare che di importare abilità e talenti e non solo di percorsi a senso unico – vere e proprie emorragie – della Metropoli verso l'esterno».

4. Verso una conclusione: elementi di sviluppismo locale

Se si parte dal presupposto che il carattere *strategico* rivendicato per la pianificazione 2007-2013 si giustifica, in linea di principio, sulla base di una razionalità *inversa* a quella, accentrata e verticale, propria della stagione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, l'analisi dei documenti prodotti nel processo di pianificazione – anche un'analisi parziale e non sistematica, come quella condotta in questa sede – induce, di necessità, elementi di insoddisfazione.

Della cultura della *modernizzazione*, l'approccio messo in campo attraverso la “pianificazione strategica” eredita in realtà più di un elemento. *In primis*, appare evidente che, all'esito delle attività di analisi della situazione e di prospettazione di scenari di sviluppo, il contributo specifico del contesto territoriale e delle sue peculiarità è residuale.

Nel corso dell'analisi proposta, si è potuto radicalmente escludere, innanzitutto, che nel processo di programmazione ricorrano elementi di *autonomia* dello sviluppo. Meno ambiziosamente – ma anche, bisogna ripeterlo, in conformità con il quadro normativo nazionale e internazionale – il canone su cui si articola il processo di programmazione è quello dello *sviluppo locale*.

Bisogna tuttavia porre una precisazione. La concezione dello sviluppo come *sviluppo locale* – secondo quanto si è proposto nel § 2.2 – consta di due elementi essenziali: *a)* la condivisione dell'idea – propria del pensiero economico liberale e degli approcci di *modernizzazione* – che ci sia *uno e un solo* sistema globale di scambio e di divisione del lavoro, regolato sulla base di principi di libera concorrenza (e quindi ispirato al primato della *competitività* come qualità distintiva dei sistemi territoriali) e; *b)* il riconoscimento di un margine di *discrezionalità* alle comunità locali nella scelta dei mezzi e delle risorse da mettere a valore nella ricerca della massima possibile competitività, ossia della migliore collocazione possibile del proprio contesto territoriale nel quadro della divisione internazionale del lavoro. In linea di principio, la presa in carico di un obiettivo di emancipazione dei contesti territoriali è intrinseca alla forma-programmazione corrente, che non è – si ripete – la pianificazione intesa alla maniera dello Stato-piano, ossia il “tradizionale” strumento standard del trattamento dell’“arretratezza”: ma pretende anzi di essere, in principio, il contrario: restituzione di margini di sovranità economica.

Ebbene, l'analisi dei documenti prodotti nel processo di programmazione sembra evidenziare che l'elemento di cui *sub a* ha, di fatto, un peso preponderante, sia nell'analisi della situazione, sia nella definizione delle traiettorie di sviluppo. Nelle concrete determinazioni degli attori della programmazione, il canone dello *sviluppo locale* viene interpretato, più che come strumento di protagonismo delle comunità territoriali, come canovaccio per l'elaborazione di un percorso di sopravvivenza in un quadro competitivo che resta (interpretato come) sovradeterminante.

Il canone dello sviluppo locale, in altri termini, finisce per essere adottato – più che come un quadro essenzialmente *procedurale* teso a garantire la permanenza del molteplice in un sistema economico globale – come una nuova *legge universale* dello sviluppo, cioè come una serie di assunti *vincolanti*, che prescrivono la costituzione di identità neo-comunitarie fondate su una specializzazione produttiva e le vincolano a una strategia di competizione nel quadro economico internazionale. Osservato (e praticato) da questo punto di vista, il canone dello sviluppo locale si risolve in una variante contemporanea – *postfordista*, si potrebbe dire

– della *socializzazione capitalistica* dei territori. In quest’ottica – come criticamente si rilevava a proposito dell’intervento straordinario – «sviluppo è [...] quello del *potere* capitalistico sulla società nel suo insieme, del suo “governo” della società, del suo stato» [Ferrari-Bravo 2007, p. 29]. Si tratta, insomma, di una modalità di integrazione competitiva in un sistema economico internazionale, della quale il processo di programmazione costituisce un tassello importante.

A conferma di questi rilievi, si è già evidenziata la debolezza, nelle linee di programmazione, delle politiche del lavoro. Il lavoro è concepito come una variabile dipendente della competitività della comunità territoriale. Laddove si parla di politiche del lavoro, quindi, si configurano interventi che – più che politiche “attive” – sono politiche *attivizzanti*, cioè tendono a far carico al lavoratore di procurarsi gli strumenti della propria competitività nel mercato del lavoro¹⁰. In altri termini, il problema della scarsa occupazione è un problema la cui soluzione viene posta a carico del lavoratore stesso (o dell’aspirante lavoratore). Esempio, a questo proposito, l’iniziativa di coniare – fra le linee di intervento previste nel Documento di Piano dell’Area Vasta di Lecce (in particolare la linea di intervento *Occupabilità*) – il termine «*flexequality*», un «nuovo concetto» inteso quale «somma positiva tra flessibilità, sicurezza e qualità. Esso diventa elemento di “conciliazione degli interessi” tra esigenze del mercato e garanzie per il lavoratore e fattore che potrà ammettere l’applicazione di pratiche non soltanto flessibili e sicure, ma anche eque e socialmente sostenibili» [Documento di Piano dell’Area Vasta di Lecce – vers. agg.ta a maggio 2009, p. 230].

Anche la questione dei diritti sociali – si è detto – resta subordinata a un imperativo di competitività inteso più come fine in sé che come mezzo. Nei documenti di programmazione ricorrono pochi e scarni riferimenti al welfare. Si tratta, perlopiù, di riferimenti a un welfare sussidiario, orientato a un ruolo di supplenza rispetto allo stato sociale e quindi organizzato intorno a soggettività di tipo privato-sociale.

Naturalmente, queste osservazioni non possono essere interpretate come rilievi critici sull’operato degli attori della programmazione regionale e di Area Vasta. È appena il caso di ripetere che le scelte adottate nei processi di programmazione sono assunte entro un quadro normativo e finanziario che limita fortemente il ventaglio delle opzioni possibili. Va anzi dato atto ai redattori del PSR di avere esplicitamente manifestato l’esigenza – per le Regioni – di richiedere al Governo centrale, quale contributo necessario per garantire livelli minimi di autodeterminazione alle comunità locali, l’adozione di misure che possono essere assunte soltanto entro un quadro di competenze di livello statale.

Bisogna altresì sottolineare che un’analisi più dettagliata e argomentata sugli indirizzi della “programmazione strategica” potrà svolgersi sul quadro dei progetti approvati e finanziati sulla base degli indirizzi elaborati dalle Aree Vaste. Soltanto all’esito della selezione dei progetti da finanziare sarà possibile comprendere quale direzione di senso stiano assumendo le politiche dello *sviluppo locale* nel Mezzogiorno, con particolare riferimento al caso pugliese.

Resterà infine da valutare se il processo di programmazione in corso stia producendo, secondariamente, l’effetto virtuoso di contribuire a risolvere quella «strozzatura amministrativa» del Mezzogiorno che la Svimez denunciava già negli anni Quaranta come uno dei problemi essenziali del Mezzogiorno, se non come il fattore primario della sua arretratezza [Svimez, 1950, pp. 108-11].

Bibliografia

Amin S., 1977, *Lo sviluppo ineguale*, Torino, Einaudi.

Amin S., 1997, *Il capitalismo nell’era della globalizzazione*, Trieste, Asterios.

¹⁰ Per questa distinzione, ricalcata sulla terminologia in uso in Germania, cfr. Gallino, 2009, p. 185.

- Arrighi G., 2007, *Adam Smith in Beijing. Lineages of the Twenty-First Century*, London-New York, Verso (tr. it.: *Adam Smith a Pechino. Genealogie del ventunesimo secolo*, Milano, Feltrinelli 2008).
- Cassano F., 1996, *Il pensiero meridiano*, Roma-Bari, Laterza.
- Cassano F., 2009, *Tre modi di vedere il Sud*, Bologna, il Mulino.
- De Rubertis S., 2008, *Sviluppo mediterraneo. Tra ideologia e progetto*, Bologna, Patron.
- Ferrari-Bravo L., 2007, "Forme dello stato e sottosviluppo", in Id. e A. Serafini, *Stato e sottosviluppo*, Verona, Ombre Corte, pp. 23-107 (1^a ed. Milano, Feltrinelli 1972).
- Gallino L., 2009, *L'impresa irresponsabile*, Torino, Einaudi (1^a ed. 2005).
- Gouldner A.W., 1954, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Free Press.
- Habermas J., 1985, *Der philosophische Diskurs der Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp, (tr. it.: *Il discorso filosofico della modernità*, Bari, Laterza 1987).
- Lerner D., 1958, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, Free Press.
- Lewis A., 1955, *The Theory of Economic Growth*, London, Allen & Unwin (tr. it.: *Teoria dello sviluppo economico*, Milano, Feltrinelli 1963).
- Parsons T., 1964, "Universali evolutivi della società", in Id., *Teoria sociologica e società moderna*, Milano, Etas 1979, pp. 207-36.
- Pescatore G., 2008, *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- Piore M. e C. Sabel, 1984, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books (tr. it.: *Le due vie dello sviluppo industriale: produzione di massa e produzione flessibile*, Torino, Isedi 1987).
- Pizzorno A., 1967, "Familismo amorale e marginalità storica ovvero perché non c'è niente da fare a Montegrano", *Quaderni di sociologia*, 3, pp. 247-261.
- Regione Puglia – Assessorato Bilancio e Programmazione – Settore Programmazione e Politiche comunitarie, 2006, *Documento strategico preliminare della Regione Puglia 2007-2013*, documento pdf in <http://pugliattiva.regione.puglia.it>.
- Rostow W.W., 1960, *The Stages of Economic Growth: A non-communist manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press (tr. it. *Gli stadi dello sviluppo economico*, Torino, Einaudi 1962).
- Scidà G., 2004 (ult. ed.), *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, Milano, Franco Angeli.
- Selznick Ph., 1949, *TVA and the Grass Roots*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press (tr. it.: *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli 1974).
- Svimez, 1950, "Studi preliminari per un programma d'investimenti pubblici nel Mezzogiorno", in Svimez, *Il Mezzogiorno nelle ricerche della Svimez*, Roma, Giuffrè, 1968, pp. 101-49.
- Trigilia C., 2005, *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Roma-Bari, Laterza.
- Verhelst Th., 1989, *Sud-Nord. Il diritto dei popoli alla differenza*, Torino, Edizioni Gruppo Abele.
- Viesti G., 2009, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, Laterza.

7. Considerazioni finali. Problemi e prospettive

Angelo Belliggiano, Stefano De Rubertis, Pierfrancesco Fighera,
Guglielmo Forges Davanzati, Angelo Salento

1. Un problema di metodo

Gli atteggiamenti sviluppisti rilevati a scala internazionale sembrano manifestarsi in maniera meno definita, ma ugualmente importante, nelle politiche di sviluppo locale attuate nel Mezzogiorno e in Puglia in particolare. Le dinamiche di proposta, confronto e affermazione di visioni e obiettivi risentono dell'assunzione di asserzioni non dimostrate, a volte non dimostrabili, che legano al concetto di sviluppo (in questo sta la loro dimensione ideologica) significati, contenuti e prassi ritenuti universalmente validi, generando fraintendimenti, fallimenti e conflitti. Gli autori dei saggi contenuti in questa raccolta hanno discusso, ciascuno per il proprio ambito di competenze, l'esperienza di pianificazione strategica di area vasta recentemente avviata in Puglia (periodo di programmazione 2007-2013), con l'obiettivo di individuarne i modelli di sviluppo di riferimento, valutando pregi e coerenza del metodo e dei contenuti, con particolare attenzione al ruolo attribuito alle politiche del lavoro e al welfare, all'economia della conoscenza, alla sostenibilità, all'agricoltura e al mondo rurale. Il taglio adottato nella riflessione conclusiva è tale per cui l'interesse si concentra più su quanto si ritiene andrebbe migliorato e corretto che sulle pratiche innovative e sulle soluzioni originali che pure sono state maturate nella regione.

Nel Documento strategico regionale il Governo dichiara di voler «superare o fare evolvere l'esperienza dei PIT e dei PIS salvaguardando il nocciolo razionale della loro impostazione originaria; segnare una netta discontinuità rispetto al passato attraverso una piena responsabilizzazione programmatica e attuativa dei territori [...]; dare una spallata al centralismo burocratico [...]. La Regione promuoverà accordi di programma che prevedano premialità e disincentivi [...] specializzandosi particolarmente nella valutazione ex ante della validità e coerenza strategica dei programmi elaborati dai territori e nel loro monitoraggio» [Regione Puglia, 2006, p. 14894]. Gli obiettivi sono ambiziosi e richiedono innovazioni di metodo piuttosto rilevanti. In effetti, la Regione Puglia ha avviato un processo di pianificazione strategica che le ha consentito di distinguersi come una delle regioni in cui maggiori sono state le occasioni di coinvolgimento e di partecipazione per la definizione dei programmi di sviluppo. Tuttavia, è da rilevare come l'efficacia dello strumento scelto è stata sensibilmente compromessa dai vincoli posti (peraltro non eludibili) all'accesso alle risorse finanziarie pubbliche e da una non sempre coerente interpretazione degli approcci e delle metodologie da parte di tutti gli attori in gioco, pubblici e privati. Quello che poteva configurarsi come “il piano dei piani”, come lo strumento per rendere coerenti le iniziative attuali e future per lo sviluppo, in realtà, ha teso a trasformarsi in un insieme ragionato delle proposte e dei progetti effettivamente finanziabili con fondi comunitari. In altre parole, è mancata la condivisione effettiva degli obiettivi generali che sono stati invece calati dall'alto, in conseguenza di accordi di scala sovra-locale (Regione - Stato nazionale - Unione Europea) e che hanno strettamente limitato le scelte possibili: come accade spesso, l'ambito spaziale

su cui la progettazione produce effetti non coincide con quello nel quale essa è condivisa. Sembrerebbe essere accaduto a scala di area vasta per effetto dei non chiari e poco collaudati meccanismi di partecipazione e coinvolgimento adottati; sembra destinato ad accadere a scala sovra-locale (internazionale e mediterranea in particolare), in quanto gli obiettivi sono individuati già prima del confronto con alcuni dei partner di riferimento (paesi extra UE). La stessa dimensione “locale” anziché essere disegnata e ridisegnata, senza soluzione di continuità, da pratiche sociali routinarie, viene circoscritta e consolidata in base alle opportunità di finanziamento. Inoltre, considerato che gli esperimenti di partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse, potendo incidere debolmente nella fase di definizione degli obiettivi, sono stati più intensi nella individuazione degli strumenti per raggiungerli, si deve dedurre che i vincoli posti dalla finanziabilità “esterna” potrebbero aver impoverito gli scenari e le alternative praticabili, riducendo le scelte locali a mere conseguenze delle dinamiche globali. In tal modo, l’aspettativa di uno sviluppo “dal basso” viene tradita dall’affermazione di obiettivi e strategie eterodiretti.

Questi fattori di rigidità dell’iniziativa regionale dipendono in misura notevole dalle scale di rappresentazione adottate. Da queste dipende l’individuazione degli assi portanti della progettazione: la qualità dell’analisi territoriale, la delimitazione del sistema, l’individuazione delle componenti giudicate essenziali, le finalità, le connessioni con l’esterno. La scelta della scala, quindi, non è un atto banale, ma un vincolo ineliminabile che condiziona l’individuazione del sistema territoriale, le sue traiettorie evolutive e i margini di intervento attraverso la progettazione. L’adozione di un approccio multilivello richiederebbe il continuo confronto con la progettazione proposta e realizzata dalle comunità “altre”, incluse e includenti quella di riferimento, al fine di rendere compatibili le scelte e gli obiettivi formulati alle diverse scale geografiche. Sebbene l’intento non fosse estraneo alle iniziative regionali, come ribadito ad esempio nelle linee guida della pianificazione strategica [Regione Puglia, 2007, p. 12466], nel maggio 2009, si è deciso «in prima fase di attuazione [...] di attivare con le sole risorse FESR un Programma Stralcio di Interventi di Area Vasta» [Regione Puglia, 2009b, p. 12348], rinunciando alle logiche plurifondo, al coordinamento tra interventi a differenti scale. Alla scelta avranno probabilmente contribuito molti fattori, talvolta legati agli inediti livelli di complessità dell’iniziativa, altre volte ai ritardi e alle inefficienze maturati ad altre scale, come nel caso del mancato trasferimento delle risorse FAS da parte del governo nazionale. Tuttavia la Regione non ha del tutto dimenticato il disegno originario, come testimonia l’iniziativa assunta nell’ambito dell’Asse IV del FESR e delle relative linee d’intervento del piano pluriennale di attuazione. Le iniziative e i progetti che riguardano turismo, ambiente e cultura saranno coordinati in modo da massimizzare le sinergie tra fonti (FESR, POIN, PAIN, ecc.), avviando così, anche se in misura molto limitata e, in sostanza, in via sperimentale, gli aspetti più innovativi del processo.

È per tale via che l’imperfetta applicazione dell’innovativa scelta di metodo descritta si ripercuote in maniera non positiva sui contenuti della progettazione. Le *vision* e gli obiettivi espressi dalle aree vaste prospettano scenari piuttosto scontati, spesso appiattiti sulle indicazioni del Documento strategico regionale (DSR). Gli stessi propositi di agire per il consolidamento identitario sembrano dettati dall’ansia di dimostrare coerenza rispetto alle supposte aspirazioni locali piuttosto che dalla più ragionevole preoccupazione di rafforzare l’organizzazione territoriale e, con essa, la capacità di raggiungere gli obiettivi. La fuga da ogni possibile futuro “alternativo” sorprende non poco, considerando l’ampia varietà di proposte che dovrebbe essere maturata a seguito del massiccio coinvolgimento della popolazione in generale, e dei portatori di interesse in particolare, che il processo partecipativo avrebbe dovuto garantire. D’altra parte, lo stesso limite è ravvisabile nel DSR che, nel futuro abbozzato, alterna tratti di grande apertura verso idee di sviluppo internazionale e inter-culturale a molto più tradizionali visioni incentrate sulla crescita economica. Gli sporadici riferimenti al Mediterraneo riflettono stereotipate ambizioni di internazionalizzazione che, proponendo altrove modelli di sviluppo domestici, potrebbero

essere interpretate come tentativi di egemonica affermazione culturale. Il rischio di questa inconsapevole (?) chiusura è che, paradossalmente, si continuano a rafforzare gli scambi con i territori culturalmente più vicini e di cui si teme la competizione, rinunciando al confronto con altri territori, che potrebbero rappresentare più dei partner che dei concorrenti, nella costruzione di dialogo e nella ricomposizione di interessi. Si tratta di un integralismo culturale che dà l'illusione di produrre effetti identitari immediati, ma sostanzialmente limita la "scelta" tra le traiettorie evolutive possibili. In effetti, il consolidamento identitario si garantisce non selezionando a priori le relazioni esterne "utili", ma lasciando che queste vengano elaborate e gestite in maniera spontanea, e spesso originale, dal sistema che trova nella condivisione dei valori e nell'efficienza delle istituzioni le risorse in grado di metabolizzare la contaminazione, continuando a integrare, nonostante i nuovi apporti e le nuove configurazioni, le aspirazioni individuali, nel perseguimento degli obiettivi di comunità. In altre parole, il successo non dipende banalmente dalla compagine di elementi che compongono il sistema, dalle etnie che lo animano o dalla numerosità e varietà delle imprese, ma dalla loro complessiva capacità organizzativa.

2. Un problema di contenuti

Nel Documento strategico regionale, felicità e libertà, meta-obiettivi di riferimento, possono essere garantite solo attraverso la crescita economica e, quindi, tramite il miglioramento delle capacità competitive: l'ansia da *performance* induce il territorio a cercare un proprio ruolo funzionalmente soddisfacente nell'economia mondiale, nella speranza di riuscire a trattenere quote maggiori di ricchezza. Come dire: al "locale", incapace di proporre soluzioni originali, non resta altra scelta che quella di assecondare le soluzioni proposte/imposte dal "globale". L'elevata priorità attribuita alla crescita, in fin dei conti, non è stemperata neanche dai frequenti riferimenti al concetto di sostenibilità (peraltro posti in ossequio agli obiettivi comunitari), intesa, non come fine a se stessa, ma come lo strumento che, evitando o riducendo gli squilibri, può consentire di perpetuare la crescita economica.

Nel complesso, il canone di sviluppo a cui ambisce riferirsi il processo di programmazione regionale e di area vasta è quello dello *sviluppo locale*. In base a esso, alle comunità locali si dovrebbe riconoscere un margine di discrezionalità nella scelta delle risorse da mettere a valore nel quadro della competizione economica internazionale. La stessa idea di "Nuova programmazione", nel cui alveo si inserisce il processo di programmazione pugliese, sottende il riconoscimento di un obiettivo di emancipazione dei contesti territoriali, una restituzione di margini di sovranità economica alle comunità locali.

A dispetto di questa ambizione, quel che la programmazione regionale e di area vasta prospetta ai contesti locali è in realtà un quadro di esacerbata competizione economica, nel quale ogni comunità è chiamata ad abbozzare una sorta di percorso di sopravvivenza. Non solo, dunque, viene radicalmente esclusa una qualche *autonomia* dei contesti territoriali, ma di fatto non si intravedono neanche significativi margini di mera *discrezionalità*. Quel che residua del canone dello sviluppo locale è soltanto l'idea di strutturare identità neo-comunitarie fondate su una specializzazione produttiva e vincolate a una strategia di competizione nel quadro economico internazionale: una sorta di variante "postfordista" della *socializzazione capitalistica* dei territori. Peraltro, generalmente, le scale geografiche e i riferimenti teorici privilegiati dagli approcci dello sviluppo locale sono tali per cui si rileva e si esalta l'importanza delle specificità territoriali, ma si trascurano o si ignorano del tutto i fattori esogeni che, come la *dependency theory* sottolineava, possono rappresentare ostacoli "esterni" allo sviluppo.

Anche nei casi del Mezzogiorno e della Puglia, in particolare, sono ravvisabili rapporti di conflittuale dipendenza rispetto al resto del Paese. Le economie di mercato deregolate tendono a produrre *spontaneamente* fenomeni di concentrazione industriale, impoverendo le aree che, in partenza, hanno un prodotto interno lordo relativamente inferiore. Le politiche

del lavoro adottate sono tali da consentire che i minori salari dei lavoratori meridionali si traducono in prezzi dei prodotti esportati dal Mezzogiorno sistematicamente inferiori ai prezzi importati. Il razionamento del credito riveste un ruolo determinante in queste dinamiche, generando tassi di interesse più alti nelle aree periferiche, e dunque maggiori passività finanziarie, prefigurando o fallimenti di imprese o riduzione dei salari e dell'occupazione. A sua volta, la riduzione dell'occupazione – in quanto determina riduzione del potere contrattuale dei lavoratori – genera un'ulteriore compressione dei salari e, dunque, a parità di margine di profitto, una riduzione dei prezzi.

Purtroppo, è difficile prevedere quanto la programmazione regionale potrà incidere su questi meccanismi, anche a causa di alcune significative criticità, rilevate nel DSR, e riguardanti ambiti “chiave” di intervento, quali: a) l'economia della conoscenza, b) la *flexsecurity*, c) le politiche del lavoro e del welfare, d) l'attrazione degli investimenti, e) lo sviluppo rurale, f) la sostenibilità.

a) Economia della conoscenza. Sono emersi due tipi di problematicità derivanti dagli investimenti previsti a favore della formazione e conoscenza: *overeducation e brain drain*. A fronte di tassi di scolarizzazione che tendono sempre più a crescere nella Regione e che hanno portato la Puglia in linea con le tendenze nazionali, e ad una maggiore propensione dei giovani del Mezzogiorno ad una formazione elevata, si assiste ancora ad evidenti differenziali salariali tra laureati del Nord e laureati del Sud e ad un'accettazione da parte dei lavoratori più qualificati del Sud di *bad jobs*. Ciò produce due conseguenze: *i)* emigrazione a favore del nord; *ii)* salari più bassi per chi decide di restare. Il principale elemento di criticità è dunque dato dall'incapacità del sistema economico regionale di assorbire la domanda di lavoro soprattutto qualificata. A ciò si aggiunge un impiego improduttivo delle risorse pubbliche e private meridionali investite in formazione che, a causa dell'emigrazione dei lavoratori qualificati da Sud verso Nord, risultano essere sempre più a favore dell'economia settentrionale. In conclusione l'intervento in formazione proposto dalla Regione rischia di non produrre gli esiti desiderati a causa di una struttura produttiva in cui coesistono un'alta offerta di manodopera qualificata a bassi rendimenti e una domanda di lavoro sbilanciata verso lavoratori meno istruiti. Data la situazione attuale questo tipo di intervento non è in grado di ridurre il dualismo, ma anzi rischia di acuire fenomeni ad esso strettamente connessi, come l'emigrazione dei lavoratori qualificati a favore del Nord e il perdurare di una condizione per cui i lavoratori meridionali ottengono salari inferiori rispetto ai propri colleghi del Nord.

b) *Flexsecurity*. L'obiettivo principale dei modelli di *flexsecurity* è di garantire una maggiore flessibilità alle imprese, ma allo stesso tempo dare sostegno economico ai lavoratori disoccupati sia intervenendo attraverso misure passive come i sussidi, sia attraverso interventi in formazione continua. Questo intervento, nell'ottica di sviluppo dualistico, tralascia un importante elemento di differenziazione tra Nord e Sud: il livello di reddito dei lavoratori e dunque i differenziali salariali presenti tra le due aree. Nell'analisi presentata viene evidenziato come l'erogazione di sussidi possa produrre effetti inflazionistici soprattutto a danno dei lavoratori meridionali, aggravando in questo modo il *gap* salariale tra Nord e Sud. I possibili esiti inflazionistici prodotti dall'erogazione dei sussidi, inoltre, potrebbero ripercuotersi anche sul sistema creditizio, con una riduzione in termini reali dei tassi di interesse. Ne conseguirebbe un ulteriore razionamento del credito, a danno di un'area, quale quella meridionale, già sottoposta a questo fenomeno. Conseguenza ultima è, ancora una volta, la riduzione della produzione e quindi della domanda di lavoro e del livello del reddito per il Mezzogiorno.

c) Politiche del lavoro e del welfare. Nelle deboli linee di programmazione delle politiche del lavoro, poiché quest'ultimo è concepito come una variabile dipendente della competitività della comunità territoriale, si configurano interventi che – più che politiche “attive” – sono politiche attivizzanti, cioè misure che tendono a far carico al lavoratore di procurarsi gli strumenti della propria competitività nel mercato del lavoro. Considerazioni analoghe valgono a proposito delle scelte di welfare: anche la questione dei diritti sociali

resta subordinata a un imperativo di competitività inteso più come fine in sé che come mezzo. I documenti di programmazione sono avari di riferimenti al welfare. Laddove la programmazione se ne fa carico, evoca sostanzialmente un welfare sussidiario, minimo, «orientato a un ruolo di supplenza rispetto allo stato sociale e quindi organizzato intorno a soggettività di tipo privato-sociale». Sulle questioni del lavoro e del welfare, peraltro, la responsabilità della pianificazione regionale appare alquanto limitata. Il quadro normativo nazionale, infatti, è estremamente restrittivo e comunque orientato alla frammentazione del mercato del lavoro e alla "flessibilizzazione" dei rapporti di lavoro, come anche alla riduzione delle prestazioni del welfare. Bisogna aggiungere che, per quanto apprezzabile possa essere lo sforzo delle Regioni - e della Puglia in particolare - di prefigurare interventi di sostegno all'innovazione nei comparti produttivi del territorio, la mancanza di una politica industriale nazionale certamente non agevola la formazione di un mercato del lavoro meno squilibrato, ma sembra anzi da tempo indurre la ricerca di una "via bassa" alla flessibilità, ossia una tendenza alla produzione di profitto sulla base della riduzione dei costi (e dei costi del lavoro in particolare).

d) Attrazione degli investimenti. L'efficienza infrastrutturale rappresenta, accanto ad altrettanti fattori localizzativi, una necessità fondamentale in termini di attrattività del territorio. Ne consegue che interventi di questo tipo sono auspicabili ai fini di un miglioramento del sistema produttivo pugliese, anche nell'ottica di una riduzione del dualismo. Ciò che però si è voluto sottolineare è la mancanza di ulteriori interventi importanti al fine di migliorare il cosiddetto *business environment* regionale. Innanzitutto dalla lettura del DSR sono emersi scarsi interventi di contrasto alla diffusione dell'economia illegale, un fenomeno questo che evidentemente peggiora il contesto territoriale e che incide negativamente nelle scelte di investimento di operatori stranieri e nazionali. Inoltre anche rispetto a questo terzo pilastro emerge una scarsa attenzione della Regione verso la reale problematicità prodotta dal dualismo, ovvero lo scarso livello di reddito pro capite dei lavoratori meridionali. Emerge chiaramente, dunque, la necessità di affiancare a questo tipo di intervento altre azioni di *policy* che siano in grado di ridurre il *gap* rispetto al Nord Italia e che limitino gli effetti negativi prodotti dal dualismo.

e) Sviluppo rurale.¹ Il modello proposto è orientato verso interventi con forte connotazione innovativa, modulati sulle reali e sostenibili prospettive di sviluppo di ogni ambito territoriale. Tale linea di indirizzo ha ricevuto declinazioni diverse nelle dieci aree vaste oggetto della programmazione strategica, anche se, tra le stesse, sono stati rinvenuti molti punti comuni, quali la competitività e l'internazionalizzazione, la tutela e la valorizzazione commerciale delle tipicità, la multifunzionalità delle aziende agricole e dell'agricoltura, la diversificazione turistica, la valorizzazione di zone di particolare pregio ambientale, l'organizzazione di distretti agroalimentari di qualità (DAQ) e/o di distretti rurali (DR). In molti casi, tuttavia, la combinazione di tali obiettivi è apparsa retorica e contraddittoria, come ad esempio la modernizzazione dell'agricoltura coniugata alla multifunzionalità, la competitività di mercato abbinata ai distretti rurali, la promozione dei farmers' market e/o dei processi di agricoltura biologica contestuale all'organizzazione commerciale delle *commodities* agricole e/o agroalimentari.

La modernizzazione del sistema agricolo (o agroalimentare) ha costituito per un lungo periodo di tempo l'obiettivo fondamentale delle politiche settoriali comunitarie, finalizzate al raggiungimento della *food security* mediante l'aumento della produttività dei fattori più scarsi come la terra. Tale accezione, che sembra pervadere i piani strategici delle aree vaste, non può essere considerata coerente con gli obiettivi di multifunzionalità dell'agricoltura, a meno che quest'ultima non venga considerata solo un'opzione residuale, piuttosto che un approccio del tutto alternativo per lo sviluppo delle aree rurali. Va osservato, infatti, che al di là della definizione teorica della multifunzionalità, l'esistenza di una domanda più o meno

¹ Il tema sarebbe dovuto essere trattato discutendo in parallelo anche il Piano di sviluppo rurale che, però, dati i tempi e gli obiettivi del presente lavoro, non è stato preso in considerazione.

esplicita di altre funzioni sociali rivolte all'agricoltura, potrebbe indurre le imprese ad operare concrete scelte economiche, cui è sotteso il rischio di investimenti molto specifici e non recuperabili (formazione, certificazione, pubblicità, etc.). Inoltre, il ricorrente tema della competitività è stato associato sovente all'organizzazione dei DAQ o dei DR. Si ha la percezione, tuttavia, che questi ultimi, nella programmazione strategica di area vasta, siano stati impiegati come opzione equivalente ai DAQ in quei territori (o in parti di essi) esclusi dai disciplinari delle DOP (o delle IGP). Il diffuso ricorso al modello distrettuale nei piani strategici, prescindendo dalla verifica dell'esistenza delle condizioni necessarie alla relativa realizzazione, porta a considerare che lo stesso sia stato un modo semplicistico di inserire "anche" il sistema agroalimentare e/o rurale nei programmi di sviluppo.

f) Sostenibilità. La ricostruzione degli indirizzi delle politiche e delle strategie europee e la conseguente riforma dei fondi strutturali, confermano una crescente attenzione nei confronti del paradigma della sostenibilità che progressivamente sembra istituzionalizzarsi. Le politiche per lo sviluppo sostenibile presuppongono una profonda rivisitazione dei processi di formulazione e attuazione delle politiche pubbliche. La dimensione cognitiva dei processi di *policy*, assume una rilevanza crescente aprendo la strada all'introduzione di strumenti innovativi di supporto al processo decisionale. Una prima osservazione dell'applicazione degli strumenti e della declinazione nelle politiche dei principi, in particolare nel Mezzogiorno, evidenzia una certa difficoltà di implementazione delle innovazioni. Nonostante tutte le difficoltà, diverse indagini sembrano indicare che alcune esperienze positive siano rinvenibili anche nel Mezzogiorno, come del resto sembra suggerire per molti aspetti anche il caso della Puglia. Il processo di innovazione, anche se non sempre adeguatamente sostenuto, all'interno, dalle strutture tecniche e amministrative, e all'esterno, dai soggetti privati, sembra essersi avviato. L'approccio in direzione dello sviluppo sostenibile sembra ancora troppo di tipo settoriale e presenta non pochi elementi di criticità nella fase di monitoraggio e attuazione dei programmi. Le difficoltà risultano essere interne all'amministrazione regionale, probabilmente dovute ad una eccessiva esternalizzazione funzionale operata nel precedente periodo di programmazione, ma non risparmiano l'ambiente esterno, i sistemi amministrativi locali e i soggetti privati, chiamati a giocare un ruolo determinante per l'attuazione dei programmi. Le competenze a disposizione del sistema politico e amministrativo, infatti, non sempre sembrano in grado di fare fronte alla complessità delle sfide in corso, e i processi di partecipazione, per migliorare realmente la qualità delle politiche, richiederebbero una maggiore diffusione della conoscenza e delle informazioni, in particolare nella fase di attuazione degli interventi.

3. Alla ricerca di una strategia di uscita ovvero l'*uscita* come strategia

Ai limiti rilevati nel merito, non possono considerarsi indifferenti i problemi riscontrati nel metodo; tuttavia, anche se si dovessero condividere pienamente l'impostazione, la *vision* e gli obiettivi (incluso quello prioritario della competitività) del DSR, persisterebbero asperità e incoerenze, rispetto al modello di sviluppo locale che la Regione dichiara di adottare, almeno negli ambiti tematici a cui si è prestata attenzione in questo lavoro, sui quali vale la pena svolgere ulteriori riflessioni. Alcune delle misure assunte non sembrano sufficienti al conseguimento dei risultati auspicati e richiedono significativi correttivi e integrazioni.

Riguardo all'obiettivo di ridurre il divario rispetto alle regioni più ricche, saranno innanzitutto necessari interventi volti a garantire un maggiore potere di acquisto dei lavoratori pugliesi e meridionali in generale. Ciò potrà avvenire attraverso interventi diretti e indiretti. Si potrà innanzitutto optare per una riduzione dell'imposizione dei redditi più bassi, ma anche aumentare il peso relativo di spesa pubblica nella componente dei beni e dei servizi, con l'applicazione di tariffe minime. In entrambi i casi, si garantirebbe un maggiore potere di acquisto dei lavoratori meridionali, con il conseguente aumento dei consumi,

quindi della domanda aggregata, e infine del livello di produttività delle imprese meridionali e, dunque, dell'occupazione. Inoltre, sono evidentemente ancora necessarie azioni capaci di creare una sempre maggiore concentrazione delle imprese al fine di ridurre il "nanismo" imprenditoriale. La crescita del livello di concentrazione industriale favorirebbe il processo di innovazione produttiva e tecnologica necessario per sostenere la competitività territoriale. In questo modo, si potrebbe inoltre ampliare la domanda di lavoratori qualificati, che non sarebbero più costretti ad emigrare, assicurando anche un ritorno economico concreto agli investimenti pubblici e privati in formazione. Infine, la concentrazione delle imprese inciderebbe anche sui forti livelli di razionalizzazione del credito che danneggiano tutto il sistema produttivo meridionale.

E' opportuno sottolineare come la Regione, negli anni del suo governo, abbia dimostrato comunque la capacità di mettere in atto *best practices*, volte proprio al miglioramento del mercato del lavoro, sia intervenendo dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. In particolare è bene ricordare due importanti interventi. Il primo riguarda la Legge Regionale del 26 ottobre 2006, n. 28, denominata Legge Barbieri, che ha predisposto la costituzione di "indici di congruità" finalizzati a quantificare il rapporto tra fatturato di un'impresa e ore lavorate, con la previsione di sanzioni in caso di scostamento significativo da valori ammissibili, al fine ultimo di contrastare il lavoro irregolare e offrire una spinta consistente all'emersione.

Il secondo intervento è stato invece indirizzato al miglioramento del sistema produttivo con la Legge Regionale del 3 agosto 2007 n. 23, "Promozione e riconoscimento dei distretti produttivi", volta a stimolare la capacità progettuale di sistema delle imprese regionali. L'obiettivo della legge è di creare una significativa concentrazione di imprese, soprattutto di piccole-medie dimensioni, e quindi di convogliare i finanziamenti non più a favore delle singole imprese ma delle aggregazioni avvenute tra queste, nonché di prevedere forme di premialità per le imprese partecipanti. Continuando su questa linea, attraverso la quale la Regione Puglia ha dimostrato in parte la capacità di intervenire concretamente per il miglioramento del mercato del lavoro pugliese, si propone di avviare interventi di politica economica sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta di lavoro. Inoltre, sarà opportuno che la Puglia, con le altre regioni del Mezzogiorno, eserciti, nei prossimi anni, la massima pressione politica possibile nei confronti del Governo nazionale affinché il Paese si doti di una politica industriale e di un quadro di riforme economico-sociali che provino a invertire la tendenza al disinvestimento produttivo, alla frammentazione del mercato del lavoro e alla divaricazione dei redditi.

L'impegno in direzione della sostenibilità dello sviluppo richiede di avviare una riflessione, a livello regionale e nazionale, per la definizione di strategie coordinate e condivise in grado di fissare obiettivi e suggerire risorse, metodi e strumenti per il loro raggiungimento. Dal punto di vista del sistema politico e amministrativo, regionale e locale, si tratterà di migliorare competenze e capacità di pianificazione, coordinamento, controllo e valutazione, sostenendo le funzioni di ascolto, le strutture di *advocacy* democratica e di *accountability*.

Per quanto riguarda l'agricoltura, si avverte l'esigenza di rielaborare i cosiddetti "processi di modernizzazione", da tempo in atto, per renderli compatibili con gli obiettivi di sviluppo rurale più recentemente formulati e legati alle capacità dell'agricoltura multifunzionale di generare esternalità positive. Queste ultime, probabilmente, non derivano incidentalmente da processi di riposizionamento delle aziende più piccole e marginali, ma piuttosto da consapevoli opzioni strategiche di tutto il sistema, orientate, per l'agricoltura, secondo tre direzioni diverse: "approfondimento", "allargamento" e "riposizionamento". Una prova di disorientamento strategico sembra essere la confusione tra distretto agroalimentare di qualità (DAQ) e distretto rurale (DR): in quest'ultimo, l'integrazione prescinde da una filiera produttiva e riguarda tutti gli attori del sistema rurale (imprese agricole e artigianali, piccole e medie industrie alimentari, istituzioni locali e altri *stakeholder*), impegnati a consolidare i reciproci legami sociali al fine di potenziare l'attrattività economica del proprio territorio.

Assieme a una migliore definizione della missione dei due strumenti, è necessario lavorare sulla delimitazione geografica dei distretti: i criteri risultano di tipo strettamente economico e di relativamente facile applicazione nel caso dei DAQ (concentrazione di piccole e medie imprese specializzate, caratterizzate da una peculiare organizzazione del sistema produttivo, impegnate in produzioni di qualità riconosciute a livello nazionale o comunitario), ma sono molto più complessi nel caso dei DR (ruralità, sistema locale, identità, dimensione). Sebbene i riferimenti alla ruralità siano presenti con sfumature diverse in tutti i piani strategici, solo in un caso (area vasta “Metropoli Terra di Bari”) gli stessi sono stati compiutamente formalizzati in un programma di sviluppo rurale. L’agricoltura e più in generale il sistema rurale, infatti, pur essendo considerate come componenti fondamentali dello sviluppo, piuttosto che costituire il punto di partenza per l’elaborazione dei programmi, hanno rappresentato, nella maggior parte dei casi, solo lo sfondo su cui dipanare modelli incapaci di cogliere “tutte” le potenzialità offerte dal territorio.

Le incertezze sui livelli di condivisione, la pressione di condizionalità nazionali e comunitarie, le scelte di metodo (e gli inevitabili riflessi sui contenuti) hanno tratteggiato, attraverso la pianificazione strategica, un’idea di sviluppo fedele alla tradizione economica neoclassica dominante. Un approccio fortemente ideologico che non possiamo dire con certezza essere in contrasto con le istanze genuinamente locali, ma rispetto alle quali, di certo, si è fatto poco per verificarne l’adeguatezza e la coerenza. La pianificazione strategica, se utilizzata appieno, potrebbe consentire più ampi margini di manovra rispetto a quelli adottati dalla pur coraggiosa e innovativa esperienza pugliese. Facendo proprie logiche multi-livello/fondo/fonte, rafforzando il raccordo con altri piani e strumenti è forse possibile uscire dal *cul de sac* progettuale in cui la pianificazione è costretta dalla debole resistenza offerta alle allettanti attrattive rappresentate dalle risorse finanziarie comunitarie e ai vincoli connessi al loro utilizzo. O forse, nonostante i grandi disagi che ne deriveranno, una più genuina autonomizzazione dello sviluppo si potrà realizzare solo quando verranno meno le forme di “intervento straordinario” dell’Unione europea. Verosimilmente, solo quando risorse, progetti e regole saranno prevalentemente di origine locale si potrà restituire effettività ed efficacia ai meccanismi partecipativi/deliberativi e rinvigorire il contributo “dal basso”, attualmente limitato, in pratica, alla sola scelta degli strumenti adottabili; sarà così possibile riappropriarsi di una *vision* non deformata dalle ambizioni altrove delineate e auspiccate, restituendo dignità alle tanto enfatizzate (e altrettanto poco esplorate) specificità identitarie.

© 2010 Università del Salento – Coordinamento SIBA

ISBN 978-88-8305-072-5 (print version)



<http://siba2.unisalento.it>

eISBN 978-88-8305-073-2 (electronic version)

<http://siba-ese.unisalento.it>

Stampato nel mese di aprile 2010 presso l'Università del Salento

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la Regione Puglia ha adottato un approccio fortemente innovativo, intendendo accompagnare il territorio in un processo di definizione di obiettivi e di strategie finalizzati ad esaltare la centralità delle specificità e delle ambizioni locali nello sviluppo territoriale. L'alto tasso di sperimentazione che accompagna le iniziative assunte costringe ad affrontare rischi e opportunità spesso del tutto inediti. Con tale consapevolezza, nel volume, si presenta una lettura critica del Documento strategico regionale e dei piani di area vasta pugliesi, valutandone la coerenza interna, i condizionamenti ricevuti dalla programmazione svolta ad altre scale geografiche (soprattutto nazionale e comunitaria), la compatibilità con le attuali traiettorie di sviluppo del territorio. Alla luce dei riferimenti teorici e degli strumenti analitici di volta in volta ritenuti più significativi, gli Autori hanno messo a fuoco, ciascuno per il proprio ambito di competenze (sociologiche, politologiche, economiche, geografiche), aspetti cruciali della pianificazione strategica regionale, riconoscendovi un potenziale conflittuale tanto elevato da minacciarne il successo. In tale ottica, nei vari contributi, sono discussi il paradigma di sviluppo di riferimento e le scelte programmate in tema di economia della conoscenza, di politiche del lavoro, di attrazione degli investimenti, di sviluppo agricolo e rurale, di sostenibilità (nella sua accezione più ampia).

L'origine non locale dei finanziamenti sembra essere tra le principali cause dei più rigidi vincoli progettuali i quali, limitando l'effettività e, in definitiva, l'efficacia dei processi partecipativi caratterizzanti la definizione degli obiettivi e la condivisione della vision, sembrano minare alle fondamenta l'approccio adottato.

Stefano De Rubertis è professore associato di Geografia economica presso l'Università del Salento. Tra le sue pubblicazioni sui temi dello sviluppo territoriale si segnalano *Spazio Produzione Regolazione. Strategie post(?)fordiste nei sistemi locali di Tricase, Prato e Grenoble* (FrancoAngeli, 2003) e *Sviluppo mediterraneo. Tra ideologia e progetto* (Pàtron, 2008).