

# 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 Hammar-skjold 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 *svilupπισmo* [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 neolibrista) 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)»<sup>1</sup>. 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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](http://www.dps.tesoro.it), visita del 28-11-2009.

<sup>2</sup> Documento Strategico Mezzogiorno. Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013, Dicembre 2005, [www.dps.tesoro.it](http://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](http://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](http://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](http://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.