

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.

