

ALESSIA SALARIS

LA SCALA SOVRACOMUNALE NELLE POLITICHE DI COESIONE PER IL MEZZOGIORNO ITALIANO (*)

Introduzione. – In Italia, il tema dell'individuazione di scale intermedie tra campiture regionali e singoli comuni non è certamente nuovo sia per la riflessione geografica (Gambi, 1964; Gambi e Merloni, 1995), sia per le attività di programmazione economica, sia per le necessità di ripartizione amministrativa collegate alla gestione dei servizi di pubblica utilità (?).

È pur vero tuttavia che, in tempi più recenti, le relazioni tra ambiti fortemente circoscritti e il gioco soprattutto economico, che si estende talvolta alla scala planetaria, hanno imposto nuove analisi e nuove proposte volte all'individuazione di dimensioni intermedie quali riferimenti privilegiati per un ventaglio di politiche territoriali (Bonora, 2001; Sommella e Viganoni, 2003; Dematteis e Governa, 2005).

Come anche di recente ha rilevato Pasquale Coppola (2006), nel nostro paese la costruzione di maglie intermedie sembrerebbe seguire due percorsi, se non alternativi, assai spesso paralleli. Il primo finalizzato alla realizzazione di progetti e programmi specifici e dunque, per definizione, limitati nel tempo; nel secondo caso, invece, l'obiettivo dichiarato (non sempre raggiunto) è la ricerca di un riferimento stabile o quantomeno duraturo volto a garantire l'espletamento efficiente di funzioni programmatiche di medio periodo e la gestione di quei servizi che delineano l'ossatura fondamentale a garanzia dei diritti di cittadinanza e di governo del territorio.

Per ciò che concerne l'evoluzione delle politiche di sviluppo locale dell'ultimo decennio, a partire dai Patti Territoriali, passando per i programmi di iniziativa comunitaria (LEADER, INTERREG) e di matrice nazionale (PRUSST), fino alla stagione ancora in corso della progettazione integrata territoriale, una quota sempre più consistente di amministrazioni comunali, soprattutto nel Mezzogiorno, ha preso parte a una o più di tali iniziative. Al di là della diversa denominazione e delle peculiari procedure di attuazione, esse presentano alcuni caratteri comuni, quali l'obiettivo della valorizzazione di risorse locali, il coinvolgimento di attori pubblici e soggetti privati, la definizione di proprie forme di *governance* e, appunto, la scala sovracomunale (quasi sempre un insieme di comuni appartenenti a una stessa provincia).

(*) I contenuti del presente articolo sono stati illustrati alla XXVII Conferenza Scientifica Annuale AISRe (Pisa, 12-14 ottobre 2006).

(1) Per una ricognizione su tali tematiche si rinvia all'accurata bibliografia contenuta in Galluccio (1998). In tema di *governance territoriale*, inoltre, per ciò che concerne il ruolo delle Province si veda l'interessante saggio di Governa (2004).

I riferimenti teorici cui le politiche poste in essere si ispirano sono riconducibili, sia pure con alcune differenziazioni, a un insieme di approcci maturati all'interno di ambiti disciplinari diversi contraddistinti dall'attenzione nei confronti degli aspetti territoriali dello sviluppo. La letteratura su tali temi è ormai vastissima e si è ulteriormente arricchita nel corso degli ultimi anni degli studi e delle prime valutazioni sulla concreta applicazione degli strumenti, sulla loro capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati, e sulle trasformazioni territoriali indotte ⁽²⁾.

Più in generale, è possibile affermare che a partire dagli anni Novanta si è consolidato un vero e proprio «modello culturale» dell'azione pubblica imperniato sulla dimensione locale dello sviluppo e che probabilmente le modalità di impiego dei fondi strutturali 2000-2006 segnano la fase in cui l'approccio ora richiamato ha raggiunto il più compiuto grado di maturazione, soprattutto nelle politiche per il Mezzogiorno. Ciò è emerso con particolare evidenza fin dall'avvio della Progettazione Integrata Territoriale, che ha interessato quasi interamente le regioni Obiettivo 1 (circa 135 progetti) e viene tuttora considerata la «principale modalità innovativa di intervento dei programmi regionali» (DPS-MEF, 2005b, p. 61).

Tuttavia, pur trattandosi di processi non ancora conclusi, sono già numerose le analisi che tendono a sottolineare alcuni errori di impostazione che hanno di fatto finito per annacquare la portata innovativa dei Progetti Integrati Territoriali (PIT), nonché la presenza di difficoltà di ordine attuativo che ne hanno ridotto l'efficacia. Nell'ambito di un dibattito assai fecondo (Triglia, 2005; CISS, 2005), le voci più critiche (Rossi, 2005) hanno, inoltre, messo in discussione la validità dell'impostazione complessiva delle politiche per il Mezzogiorno fondate sullo sviluppo locale.

Sta di fatto che le esperienze in atto rappresentano oggi per le istituzioni nazionali, regionali e locali il punto di partenza per la definizione delle strategie di crescita nel quadro delle nuove priorità della politica di coesione. Inoltre, la fase di transizione al prossimo ciclo della programmazione dei fondi strutturali costituisce un momento chiave per una riflessione a tutto campo su come affrontare quelle che appaiono persistenti criticità del nostro sistema economico: una crescita inferiore a quella degli altri paesi europei, un deficit di competitività, la stagnazione della produttività (DPS-MEF, 2005a). Si tratta, ovviamente, di un percorso ancora in divenire, ma che in questi mesi ha visto la progressiva definizione di scenari e obiettivi che riguardano l'intera Italia, il Mezzogiorno e le singole regioni e che recepiscono l'insieme di linee-guida, indicazioni e proposte frutto del dibattito in sede europea sul futuro delle politiche di coesione.

Con riferimento alle regioni meridionali, ciò che in questa sede si intende approfondire è il ruolo che in tale contesto assumono e potranno assumere le aggregazioni sovracomunali prodotte dalla Progettazione Integrata e, dunque, in che modo le amministrazioni regionali intendano mettere in valore l'esperienza fin qui maturata.

Aggregazioni sovracomunali e progetti di integrazione territoriale. – La Progettazione Integrata si afferma nell'ambito di un quadro programmatico (il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 per le regioni Obiettivo 1) fortemente orientato al ruolo del territorio per i processi di sviluppo. Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno ruota intorno all'ipotesi centrale che, per consentire il pieno dispiegarsi delle potenzialità di un consistente patrimonio culturale e ambientale, sia necessario «attrarre e trattenere nell'area (aumentando-

(2) Si ricordano a titolo esemplificativo FORMEZ (2004 e 2005), Vinci (2005), Studiare Sviluppo (2006).

ne la convenienza) le risorse mobili (capitale, imprenditorialità, lavoro specializzato), attraverso la valorizzazione permanente delle risorse immobili (la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato)» (DPS-MEF, 1999, p. 10). La conseguente articolazione in assi prioritari non segue il tradizionale approccio settoriale, ma individua tipologie di beni e sistemi territoriali intorno ai quali costruire strategie integrate di sviluppo (Vinci, 2005) ⁽³⁾. In tale contesto, i PIT, individuati come modalità operativa di attuazione dei Programmi Operativi Regionali, sono definiti come «un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio (idea-guida) e giustificano un approccio attuativo unitario» (DPS-MEF, 2000a, p. 156). Piuttosto che individuare uno schema comune a tutto il Mezzogiorno, l'impianto di riferimento generale ha lasciato alle Regioni ampi margini di discrezionalità tanto nella scelta dei modelli gestionali, quanto nei criteri di selezione dei progetti e nella stessa definizione delle aree di intervento. Una scelta che è coerente con la rilevanza attribuita all'opportunità di differenziare l'attuazione dello strumento in relazione ai diversi contesti territoriali.

L'aspetto che qui si intende rimarcare è soprattutto quello della definizione degli ambiti territoriali dei progetti e della loro coerenza rispetto agli obiettivi che la progettazione integrata si pone. Si tratta di un momento talvolta sottovalutato o «liquidato» come fase preparatoria all'attuazione, utile per lo più a trovare, alla scala regionale e locale, la «quadratura politica» necessaria per poter avviare la discussione su questioni più importanti, quali la ripartizione delle risorse fra aree e comuni. Le differenti modalità di perimetrazione delle aree si sono appoggiate di volta in volta su criteri che spaziano dal riferimento più o meno diretto a caratteristiche quantitative (per esempio, tramite l'individuazione di ambiti con presunti caratteri di omogeneità territoriale), a esperienze pregresse di collaborazione sovracomunale, a condizioni di praticabilità politico-istituzionale (non di rado raggiunte attraverso faticosi processi di concertazione fra Regioni, Province e autonomie locali) o a una commistione di tali metodi.

A ogni modo, le modalità di definizione della scala di intervento adottate nelle diverse regioni hanno avuto come esito una copertura quasi totale del territorio meridionale, che contrasta in modo abbastanza evidente con l'impostazione originaria che intendeva, attraverso i PIT, individuare luoghi cruciali per lo sviluppo nei quali concentrare gli investimenti. Per quanto i profili di criticità della Progettazione Integrata non possano certamente essere ricondotti soltanto ai problemi di individuazione degli ambiti territoriali, è pur vero che l'applicazione pressoché generalizzata dello strumento PIT ha avuto riflessi rilevanti anche sul contenuto da dare ai progetti stessi.

Anche senza entrare nel merito delle singole tematiche prescelte, il fatto che, secondo la rilevazione effettuata dal Dipartimento di Politiche di Sviluppo, 23 PIT siano ascritti alla categoria dello «sviluppo territoriale generale» è di per sé emblematico della difficoltà a esprimere, almeno in quei contesti, un'idea-guida coerente con l'ambito territoriale definito. Il che può significare o che quelle aree non corrispondevano a territori in cui sussistono le condizioni essenziali per impostare e realizzare una strategia di sviluppo integrato (consistenza e qualità delle risorse territoriali attivabili, coesione istituzionale ecc.), oppure che le idee-guida perseguibili necessitavano di un disegno territoriale diverso (Dematteis, 2004).

Una rapida disamina delle principali caratteristiche dimensionali delle aree ci consente poi di osservare che, nella prassi, la scala d'intervento ritenuta idonea a realizzare un processo di progettazione integrata può variare da un solo comune (come è avvenuto per

(3) In particolare, ciò riguarda gli assi denominati «Sistemi locali di sviluppo», «Risorse naturali», «Risorse culturali», «Città».

molti PIT urbani) ai 69 comuni del PIT Territorio Salentino Leccese; da 30.000 a quasi un milione di residenti; da un «fazzoletto» di poche decine di km² fino a una superficie di alcune migliaia di km². È vero che il concetto di integrazione presenta nel nostro caso significati molteplici (funzionale, fra risorse, fra attori ecc.), ma probabilmente una tale variabilità di applicazione lascia presupporre un'eccessiva elasticità di interpretazione o una definizione troppo vaga del concetto stesso.

Con la progettazione integrata le Regioni e le autonomie locali si sono, dunque, dovute misurare con un compito di perimetrazione territoriale alla scala intermedia che ha finito con il produrre una visione complessiva del Mezzogiorno che ha preso la forma di un «mosaico» composto da tessere di diverse dimensioni, quasi sempre contenute all'interno delle maglie più ampie dei confini provinciali e, sempre, in quelli regionali (4). Tuttavia, non si tratta di un disegno nuovo: le Regioni, così come le amministrazioni statali, periodicamente hanno generato articolazioni territoriali onnicomprensive in occasione della formulazione di piani di sviluppo complessivi o di settore, o della delimitazione di ambiti per la gestione associata di servizi e di bacini di utenza (distretti sanitari, scolastici, socio-assistenziali ecc.). Quel che contraddistingue l'esperienza di questo ciclo di programmazione è che in questo caso il processo di territorializzazione è avvenuto per tutte le regioni in maniera *simultanea*, secondo un'impostazione di fondo comune e condivisa e allo scopo di introdurre una modalità attuativa innovativa per l'utilizzo dei fondi strutturali.

A tal proposito, ci sembra che due aspetti meritino qualche considerazione ulteriore, ovvero le implicazioni che derivano dall'articolazione territoriale «a mosaico», risultato della progettazione integrata, e il tratto che le ha prodotte. Quanto al primo punto, si tratta di un'immagine per certi versi rassicurante, proprio perché priva o quasi di vuoti e allo stesso tempo perché le tessere appaiono uniformi al loro interno. Il numero limitato di tessere mancanti sembra suggerire che tutti i territori siano protagonisti di processi di sviluppo integrato, che abbiano saputo individuare risorse suscettibili di valorizzazione e mobilitare reti di attori locali e che, naturalmente, possano essere destinatari di risorse finanziarie adeguate. Ciò potrebbe indurre a ritenere che non vi siano grosse differenze fra aree PIT e che tutte abbiano le stesse *chances* di successo. Infine, l'uniformità di ciascuna tessera (data dal colore) sembra alludere alla compattezza e alla coesione delle aree, all'assenza di fratture interne, conflitti, differenziazioni.

Allo stesso tempo, tuttavia, questa rappresentazione appare anche «muta», in quanto non ci consente di distinguere strategie territoriali specifiche (per esempio per le aree urbane, costiere o rurali) né alle diverse scale regionali, né tanto meno a quella sovregionale. In altri termini, le tessere del mosaico appaiono giustapposte l'una all'altra, ma non sembrano comporre un disegno strategico compiuto. In effetti, anche esaminando più da vicino le idee-guida e gli obiettivi dichiarati dei PIT, è raro cogliere direttrici di sviluppo, collegamenti e complementarità tanto fra aree contermini, anche di una stessa regione, quanto in riferimento a reti di raggio più lungo (5). L'impressione che se ne ricava è che l'ipotesi di sviluppo di un certo ambito territoriale sia un fatto sostanzialmente locale, indipendente da ciò che avviene altrove, anche a breve distanza.

(4) Ciò è avvenuto in maniera non prevedibile e non desiderata nel Quadro Comunitario di Sostegno, che al contrario raccomandava di evitare una «proliferazione incontrollata» dei progetti e caldeggiava «un'attenta valutazione capace di selezionare le occasioni in cui questa modalità specifica di attuazione può offrire dei vantaggi comparati effettivi» (DPS-MEF, 2000b).

(5) Sono numerosi, ad esempio, in quasi tutte le regioni (in particolare in Calabria e Sicilia) i PIT che puntano sullo sviluppo turistico o sulla valorizzazione dei beni culturali in ambiti territoriali molto circoscritti e senza un'integrazione con politiche settoriali di raggio più ampio.

Queste considerazioni ci conducono al secondo aspetto da approfondire: il disegno dei confini, la delimitazione degli ambiti. Sgombrato il campo sia dall'«illusione positivista» di trovare esclusivamente nei dati quantitativi una risposta credibile ai problemi di territorializzazione, sia da quella che fa riferimento soltanto alle coalizioni di attori istituzionali, sono rari «i casi in cui anche le interazioni dei soggetti con le dotazioni materiali e immateriali, specifiche di un territorio sono analizzate, progettate e valutate in modo sistematico» (Dematteis, Governa e Vinci, 2003, p. 33). Ma per quanto raffinate possano essere le analisi, per quanto sostenute da dati attendibili e indicatori sofisticati, resta il fatto che «chi disegna deve avere una bella mano, soprattutto un buon orecchio, una grande capacità di "sentire" i fulcri intorno ai quali pulsa un territorio e i margini oltre i quali si spegne gradualmente la loro spinta unificante» (Coppola, 2006, p. 46).

Sotto questo profilo, la territorializzazione dei PIT, al di là delle differenze fra casi in cui più forte è stato l'impulso regionale (Basilicata, Puglia), oppure dove ampio spazio è stato lasciato all'iniziativa delle coalizioni locali (Sicilia e Sardegna, almeno per i progetti di prima generazione) o dove si è optato per un sistema concertativo-negoziato (Campania e Calabria), presenta più di un limite.

Ad esempio, in molti casi, anche quando si è privilegiata la continuità con iniziative pregresse di programmazione negoziata e la valorizzazione di organismi e strutture già esistenti, il riferimento a tali esperienze è stato più che altro formale, ma non si è verificato con i PIT un reale collegamento con le azioni già intraprese ⁽⁶⁾. Non di rado, inoltre, i tentativi di agganciare la progettazione integrata a precedenti campiture di programma ha indotto a formulare perimetrazioni che risultano ormai datate, quanto meno perché effettuate su quadri statistici non aggiornati (spesso quelli del censimento del 1991). Laddove, invece, è stato adottato un modello competitivo, in cui i comuni erano sostanzialmente liberi di associarsi e proporre progetti candidabili al finanziamento, sovente hanno prevalso logiche di convenienza contingente ad aggregarsi, piuttosto che un'attenta riflessione strategica condivisa. Altre aree, infine, appaiono connotate da particolari caratteri di debolezza, demografica ed economica, o problematicità che rendono poco credibile l'innescio di processi di sviluppo autonomo.

Nel complesso, anche dall'esame della documentazione che ha accompagnato la definizione dei progetti, emerge che la lettura degli elementi che strutturano il territorio (le gravitazioni interne ed esterne, l'integrazione urbano-rurale, le possibili complementarità fra sub-aree ecc.) è rimasta abbastanza in secondo piano. Ciò è avvenuto tanto a livello locale, quanto a quello regionale, dove si sarebbe dovuta, invece, ricostruire una visione di insieme che consentisse di evitare, per esempio, il moltiplicarsi di idee-guida eccessivamente simili tra loro. Ancora più esili, sotto il profilo progettuale, sono i collegamenti di natura extraregionale anche fra aree confinanti interessate da fitte relazioni di carattere culturale o economico (Di Mola e Stanzone, 2003).

Nonostante tali limiti ⁽⁷⁾, è da valutarsi positivamente il fatto che la Progettazione Integrata abbia rafforzato la convinzione della necessità, soprattutto per i piccoli comuni, di una programmazione dello sviluppo alla scala sovracomunale e favorito la sperimentazio-

(6) In particolare, sulle discontinuità tra Patti e PIT e sul «disorientamento» degli attori in relazione al cambiamento delle regole di costruzione dei progetti si veda Cersosimo (2003), De Vivo (2004), Cerase (2005). Va sottolineato, tuttavia, che non mancano alcuni casi positivi di continuità fra iniziative di sviluppo fra i quali, ad esempio, il PIT Città del Fare in Campania e il PIT Alto Basento in Basilicata.

(7) A cui si aggiungono diversi rilievi critici concernenti, fra l'altro, l'insufficiente coinvolgimento del partenariato socioeconomico e la scarsa qualità progettuale.

ne di diverse forme di collaborazione fra le amministrazioni locali ⁽⁸⁾. Da un punto di vista più pragmatico, inoltre, non va sottovalutato che le esperienze maturate nell'arco di sei anni costituiscono un patrimonio da non disperdere, che dovrebbe rappresentare il punto di partenza per l'impostazione del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013. Il momento è, dunque, cruciale perché, come si è visto anche con i PIT, è molto difficile correggere in corsa eventuali errori di impianto.

Le priorità della nuova politica di coesione. – Malgrado l'Unione Europea non abbia una competenza diretta in materia di territorio e pianificazione, anche in Italia la definizione dei nuovi scenari di sviluppo alla scala nazionale e regionale si colloca nel quadro del dibattito sul futuro della politica di coesione e assume come riferimenti gli orientamenti emersi in tale sede. Come è noto, il negoziato che ha condotto alla definizione dei contenuti e degli aspetti finanziari del ciclo di programmazione 2007-2013 è stato particolarmente lungo e faticoso. La necessità di riformare profondamente la politica di coesione è stata motivata principalmente da tre fattori (Mairate, 2006). In primo luogo, le nuove priorità, sancite in realtà fin dai Consigli europei di Lisbona (2000) e di Göteborg (2001), hanno introdotto rilevanti elementi di discontinuità rispetto al passato e posto al centro dell'attenzione la competitività, l'economia della conoscenza, l'innovazione, il capitale umano. In secondo luogo, l'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati membri ha determinato un mutamento dello scenario geopolitico, ampliando in modo consistente i divari regionali. L'accentuarsi delle disparità, destinate ad acuirsi ulteriormente con l'ingresso di Bulgaria e Romania, ha costituito forse il principale argomento a favore del rilancio della politica di coesione, messa in discussione da più di un governo nel corso del negoziato. Il terzo elemento che ha spinto verso la riforma è la ricerca di nuovi modelli di *governance* multilivello, in grado di far fronte alla domanda di sussidiarietà proveniente dagli Stati, dalle Regioni e dagli Enti locali, tenuto conto anche delle crescenti responsabilità da essi assunte nel corso degli ultimi anni.

Non è superfluo osservare che il primo fattore allude a interventi di carattere immateriale, solo apparentemente sganciati dalla dimensione territoriale ⁽⁹⁾, mentre il secondo chiama in causa in modo diretto le differenziazioni interne allo spazio europeo. In realtà, i riferimenti alla relazione fra sviluppo e territorio sono molteplici e sono contenuti in una ormai vasta mole di documenti, analisi, linee-guida, raccomandazioni che hanno arricchito il dibattito in sede europea. Pur senza ripercorrere i numerosi passaggi, basterà ricordare che nella relazione di accompagnamento relativa alla proposta di nuovo regolamento generale dei fondi strutturali 2007-2013 (CCE, 2004), la politica di coesione nel suo insieme viene definita come «una risposta integrata a caratteristiche territoriali specifiche». Le stesse linee-guida della strategia comunitaria, oggetto di una comunicazione della Commissione Europea del luglio 2005, indicano la necessità di tener conto della dimensione territoriale dello sviluppo (CCE, 2005a).

(8) A tal proposito, non va trascurato che, sia pure con qualche lentezza, anche nel Mezzogiorno procede la diffusione dell'istituto dell'Unione dei Comuni, previsto dal Testo Unico sull'Ordinamento degli enti locali (dlgs 267/2000). Secondo fonti ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), nelle regioni Obiettivo 1 (soprattutto in Sicilia, Puglia e Campania) sono 62 le Unioni istituite, finalizzate prevalentemente alla gestione associata di servizi e caratterizzate, tuttavia, da una dimensione media piuttosto piccola (4-5 Comuni).

(9) Su tale tema si veda il numero monografico del «BSGI», curato da Bencardino e Prezioso (2006), dedicato alla *Dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Göteborg*.

A ben vedere, tuttavia, il concetto di coesione territoriale, più volte richiamato, appare ambiguo e di difficile definizione (Faludi, 2004 e 2005). Esso viene ritenuto di volta in volta un rimedio per la riduzione degli squilibri oppure uno strumento per il rafforzamento della competitività dei territori. Una terza interpretazione tende a privilegiare aspetti quali la sicurezza economica delle famiglie, l'accesso ai beni e ai servizi collettivi, «in una prospettiva cioè che mette in primo piano il benvivere delle popolazioni, anche indipendentemente da obiettivi di competitività economica» (Dematteis e Janin Rivolin, 2004).

Un altro aspetto che è preso in esame solo in via preliminare è la concreta specificazione dei territori da prendere a riferimento per le politiche. Il nuovo corso individua per l'Obiettivo Convergenza le regioni con un PIL *pro capite* in termini di potere d'acquisto inferiore al 75% della media UE a 25 e per l'Obiettivo Competitività e Occupazione le restanti regioni, lasciando al livello nazionale e regionale il compito di individuare le forme di territorializzazione della politica di coesione. L'Obiettivo Cooperazione Territoriale è articolato, invece, in cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (quest'ultima estesa a tutto il territorio dell'Unione).

In molti documenti sono presenti, tuttavia, alcuni riferimenti a diverse tipologie territoriali quali città e aree urbane, zone rurali, zone caratterizzate da svantaggi geografici o naturali, regioni ultraperiferiche, isole, aree scarsamente popolate, zone di montagna. Le città e le aree urbane sono state al centro dell'attenzione nel percorso preparatorio alla nuova politica di coesione in quanto ritenute i «motori della crescita e della competitività» (CCE, 2005b) e, dunque, i fulcri territoriali più importanti per la realizzazione della strategia di Lisbona. La struttura policentrica dell'Europa, articolata in città di grandi ma anche di medie dimensioni, viene, inoltre, indicata come un aspetto da valorizzare per raggiungere un maggiore riequilibrio territoriale, come è emerso dalle ricerche condotte nel programma *European Spatial Planning Observatory Network* su tali tematiche (ESPON, 2005). Una certa attenzione è riservata anche alla relazione fra spazi urbani e rurali, con l'auspicio di una maggiore cooperazione fra istituzioni, in vista del fatto che le città forniscono servizi e attrattori per un intorno più o meno vasto e che le aree rurali assicurano beni ambientali, risorse paesaggistiche e ricreative alla popolazione urbana (CCE, 2006).

In questo quadro la dimensione sovracomunale non trova una collocazione immediata e facilmente riconoscibile, forse anche perché le differenze esistenti fra i paesi europei in tema di articolazioni amministrative non consentono una trattazione unitaria. Il richiamo a una scala intermedia può essere, tuttavia, considerato implicito in primo luogo in quanto è difficilmente ipotizzabile che interventi mirati alla coesione territoriale possano esaurirsi all'interno dei confini di singoli comuni. Ciò vale ancor di più nel caso italiano, in cui i comuni di piccola taglia (fino a 5.000 abitanti), che rappresentano il 71% del totale, sono in gran parte caratterizzati da fenomeni di spopolamento e incontrano difficoltà crescenti a garantire standard minimi di efficienza nei servizi pubblici di loro competenza.

Infine, soprattutto nel campo delle politiche urbane, vi è nei documenti di matrice europea un riferimento esplicito a forme di *governance* flessibile al livello locale e regionale e si raccomanda la definizione di strategie integrate e coordinate da porre in essere relativamente alle agglomerazioni e alle reti urbane, al fine di raggiungere la necessaria massa critica di intervento.

Il confronto sulla definizione delle linee strategiche nazionali. – Il complesso dei documenti di matrice comunitaria, pur non rappresentando un *corpus* unitario, costituisce un insieme di orientamenti che guidano la riflessione e il confronto in sede nazionale ai fini della definizione del quadro strategico. Tale processo, coordinato dal Dipartimento di Poli-

tiche di Sviluppo, vede coinvolte le amministrazioni centrali e regionali, nonché le rappresentanze delle autonomie locali e delle parti economico-sociali, e ha condotto finora alla redazione del Documento Strategico Preliminare Nazionale (novembre 2005), del Documento Strategico del Mezzogiorno (dicembre 2005), della bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale (aprile 2006), nonché dei Documenti Strategici Regionali (DSR), alcuni dei quali in forma non ancora definitiva. Le analisi e le valutazioni effettuate hanno fornito un quadro complesso, fatto di luci e ombre, la cui lettura ha comportato l'individuazione di elementi di continuità e discontinuità che dovranno caratterizzare il passaggio al prossimo ciclo di programmazione, insieme alle nuove priorità.

Rimandando ai documenti ufficiali per gli elementi di dettaglio, si focalizzerà l'attenzione sugli aspetti che maggiormente interessano la dimensione territoriale del nuovo quadro programmatico, non prima di aver richiamato brevemente l'impianto di massima di quest'ultimo. In tal senso, rispetto al periodo 2000-2006, si individuano tre principali elementi di continuità così sintetizzabili: *a)* la necessità di mirare a obiettivi di produttività, competitività e innovazione; *b)* il forte collegamento fra il raggiungimento di questi obiettivi e la promozione di servizi collettivi di qualità; *c)* la specificità del Mezzogiorno, in termini di criticità comuni e di presenza di risorse potenziali non pienamente utilizzate, tale da richiedere una «forma appropriata di unitarietà strategica» (DPS-MEF, 2005b).

A fronte di tali elementi, la principale discontinuità dovrebbe essere rappresentata innanzitutto da una maggiore determinazione nell'individuazione delle priorità, secondo una prima articolazione in tre assi di intervento ⁽¹⁰⁾, il primo dei quali, relativo a tutto il territorio nazionale, è fortemente collegato alla strategia di Lisbona (l'enfasi è su ricerca e innovazione, sul capitale umano, su ambiente e cultura e, infine, sulla modernizzazione dei mercati e della PA). Il secondo è rivolto al Mezzogiorno e individua come priorità la sicurezza e l'inclusione sociale, da un lato, e il completamento delle reti e dei nodi logistici, dall'altro. Il terzo è finalizzato alla dimensione territoriale dell'intervento da attuarsi con una programmazione a carattere integrato i cui fulcri sono indicati in *città, sistemi produttivi locali, aree rurali*. Per ciò che concerne la specificazione ulteriore di queste tipologie territoriali, nel primo caso la bozza di aprile del Quadro Strategico Nazionale (QSN) indica la possibilità di individuare «territori di progetto» prioritariamente rappresentati da città metropolitane, altri centri urbani o aggregazioni sovracomunali trainanti, contraddistinti dalla presenza di una concentrazione di servizi e funzioni avanzate (DPS-MEF, 2006, p. 71). Sulla scorta di quanto avvenuto nel periodo 2000-2006, durante il quale i progetti relativi alle città hanno spesso privilegiato interventi a valenza limitata al solo territorio comunale o a parte di esso, è inoltre, fortemente consigliata l'adozione di strategie in grado di favorire un'apertura intercomunale, interregionale e internazionale delle aree urbane.

La scala sovracomunale viene richiamata in modo abbastanza esplicito nei paragrafi dedicati ai sistemi produttivi locali, a loro volta articolati in sistemi industriali, turistici e agroalimentari. In questo caso si fa cenno alla Progettazione Integrata, in merito alla quale vengono sottolineati due aspetti critici: la scarsa capacità di coinvolgere attori forti, detentori di risorse o conoscenze (banche, università ecc.); il fatto che risultati soddisfacenti sono stati raggiunti solo laddove l'attività di valutazione, partecipazione e negoziazione si è svolta con standard qualitativi elevati. Per tali ragioni, si invita per il futuro a una più strin-

(10) Si tratta di un'impostazione delineata nelle sue linee generali, ma che richiede sicuramente una definizione di maggior dettaglio attualmente in fase di elaborazione. Del resto, confronti effettuati alla scala europea sulla costruzione degli scenari nazionali per il 2007-2013 mettono in evidenza che in quasi tutti i paesi priorità e obiettivi sono espressi ancora in modo troppo generico e senza una chiara esplicitazione dell'approccio strategico seguito (EPRC, 2006).

gente selezione dei progetti basata sulla qualità degli stessi e a una maggiore apertura alla conoscenza esterna, da attuarsi anche tramite un'integrazione delle strategie in una prospettiva transcalare.

Le indicazioni in proposito sono abbastanza perentorie: «non si tratta [...] di lanciare nuovi strumenti. Esiste invece l'opportunità di mettere in gara le coalizioni esistenti, di verificare con rigore l'efficacia del loro operato e quindi di calibrare l'intervento a seconda della valutazione: dare fiducia e nuovi finanziamenti a progetti di valore, promuovendo la ricerca di una loro coerenza e integrazione con programmi di area vasta o anche di cooperazione; concorrere alla trasformazione di altri progetti attraverso la loro apertura a centri di conoscenza globale; chiudere esperienze improduttive, utilizzando il capitale sociale accumulatosi per avviare percorsi di sviluppo meno ambiziosi e complessi, ma tali da assicurare, nel breve-medio termine, obiettivi minimi tangibili» (DPS-MEF, 2005a, p. 161).

Infine, per quanto riguarda lo sviluppo rurale, si distingue fra aree ad agricoltura specializzata e organizzate in sistemi e/o filiere localizzate, aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle aree metropolitane, aree a forte valenza ambientale e paesaggistica, aree fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono.

È interessante osservare, inoltre, che in più punti viene sottolineata la necessità di migliorare significativamente le modalità di relazione tra il livello regionale e locale. Nell'ambito del Documento Strategico del Mezzogiorno, una particolare attenzione viene, inoltre, riservata alle motivazioni che giustificano una strategia comune secondo un grado di impegno reciproco articolato su diversi livelli: la condivisione di alcuni principi generali di impostazione del nuovo ciclo programmatico; la definizione di aree di *policy* per le quali si auspica un coordinamento fra le Regioni e, infine, l'individuazione, sia pur ancora un po' timida, di possibili progetti comuni sui quali le Regioni si sono dimostrate disponibili ⁽¹¹⁾. Per quanto riguarda il secondo livello (coordinamento tra Regioni), si introducono elementi di innovazione rispetto al passato laddove si evidenzia, per esempio, che il rafforzamento delle aree urbane dovrebbe basarsi, anziché soltanto su interventi infrastrutturali di portata limitata, sullo sviluppo di funzioni che siano di supporto ad aree di vaste dimensioni, anche oltre i confini regionali se sorrette da adeguate reti di collegamento. Allo stesso tempo, un maggiore grado di coordinamento è richiesto nelle politiche di promozione del turismo e di attrazione di investimenti esogeni.

Dalla lettura dei principali documenti fin qui predisposti traspare, dunque, una consapevolezza su alcuni limiti che hanno contraddistinto l'attuale ciclo di programmazione soprattutto per quanto concerne la territorializzazione delle politiche. L'immagine che abbiamo definito del «mosaico», composto dalle «tessere» dei sistemi produttivi locali, viene sì confermata, ma con alcuni importanti aggiustamenti. È probabile però che vi siano aree non riconducibili a nessuna delle tipologie individuate (sviluppo industriale, turistico, agroalimentare) oppure che presentino molteplici specializzazioni. Non dobbiamo, inoltre, trascurare il fatto che, come emerso anche dall'esperienza di molti PIT, non tutte le aree possiedono i requisiti dei sistemi territoriali in senso proprio (tra i quali, per esempio, la capacità di agire come un attore collettivo – Dematteis, 2004), che rappresentano anche le precondizioni per intraprendere percorsi di sviluppo fondati sulla valorizzazione delle risorse locali. Al di là di tali semplificazioni, si intuisce, tuttavia, l'intenzione di differenziare maggiormente le politiche sulla base delle caratteristiche territoriali e di perseguire un disegno più strategico che tenga conto di molteplici scale di riferimento.

(11) Si tratta, in effetti, di priorità tematiche di carattere generale, quali miglioramento dell'istruzione, promozione della legalità, miglioramento di alcuni servizi.

Una visione territoriale alternativa è quella proposta dal Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio (DICOTER) ⁽¹²⁾ nel contributo offerto alla definizione del QSN (DICOTER-MIITT, 2005a, 2005b). In questo caso, si cerca di superare la tradizionale articolazione in «territori-area» per giungere a un disegno complessivo dei fulcri sui quali puntare al fine di rafforzare competitività e innovazione. È una prospettiva che trova un importante precedente nel *Progetto 80* (Ministero del Bilancio, 1969) dal quale sono tratte alcune intuizioni tuttora valide, se «depurate» da un orientamento eccessivamente centralistico e tecnocratico e attualizzate tenendo conto dei mutamenti profondi intervenuti negli ultimi decenni. È, inoltre, un approccio dichiaratamente selettivo che non intende ricoprire tutto il territorio nazionale, ma piuttosto individuare le eccellenze e i luoghi in cui si stanno concentrando i processi di trasformazione più significativi. Se il *Progetto 80* individuava aree metropolitane e corridoi infrastrutturali di collegamento, la visione oggi proposta si articola in *piattaforme della produzione, territori urbani di snodo, fasci infrastrutturali di connessione*. Nel primo caso si tratta prevalentemente di quelle aree distrettuali che sono in grado di adattarsi e competere al livello internazionale, ma che necessitano ancora di un supporto da parte delle politiche pubbliche. I territori urbani di snodo costituiscono i luoghi privilegiati dell'innovazione e della competitività potenzialmente capaci di agire come «commutatori tra i grandi flussi europei e internazionali» e la scala locale. I fasci infrastrutturali non rappresentano semplicemente i collegamenti del sistema dei trasporti, ma anche le connessioni che consentono la diffusione delle conoscenze e dell'innovazione.

A differenza di quanto avviene nei documenti preliminari sopra esaminati, dove si indicano più che altro i criteri da seguire nell'impostazione dei quadri strategici regionali, la proposta in esame si spinge a individuare i luoghi sui quali concentrare l'attenzione, che non corrispondono alle tradizionali aggregazioni sovracomunali ma si configurano come «piattaforme territoriali strategiche», ovvero «masse critiche territoriali che presentino caratteri endogeni e relazionali tali da facilitare l'intercettazione e il rafforzamento di filiere produttive di beni e servizi» (DICOTER-MIITT, 2005b, p. 1). Complessivamente l'ipotesi di lavoro individua sei piattaforme di rilevanza transnazionale, quattro di rilevanza nazionale e sei di rilevanza interregionale.

In questa prospettiva il concetto di sovracomunalità è implicito (nel senso che è difficile immaginare piattaforme costituite da un solo comune), ma è inteso in un modo più sfumato e flessibile, che prescinde dai confini amministrativi e tenta piuttosto di favorire l'interconnessione fra spazi non necessariamente contigui e una maggiore cooperazione fra aree e polarità urbane.

L'integrazione fra le due visioni territoriali, quella «a mosaico», forse più legata a un concetto di coesione territoriale che presuppone una prossimità fisica di risorse e attori alla scala locale, e l'altra che punta a ipotizzare un'armatura urbana a sostegno della competitività e dell'innovazione, non appare semplice per diverse motivazioni. In primo luogo, in Italia – se escludiamo l'ormai lontano precedente del *Progetto 80* – non vi è la consuetudine a definire quadri territoriali condivisi alla scala nazionale. L'assetto delle competenze vede, infatti, come possibili protagonisti praticamente tutti i livelli istituzionali spesso in assenza di strumenti flessibili di coordinamento. La stessa bozza di QSN, pur proponendo di intraprendere iniziative di livello sovraregionale, sottolinea che la faticosità del coordinamento suggerisce una ponderata valutazione dei costi/benefici che possano derivare da tali iniziative. Per quanto riguarda il Mezzogiorno, la difficoltà a individuare progetti sui qua-

(12) Dipartimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

li ci sia un impegno operativo di diverse regioni mostra quanto lunga sia ancora la strada da percorrere in questa direzione. Occorre, dunque, mettere a punto strumenti e sedi che consentano una maggiore sintonia fra le iniziative prese alle diverse scale, in modo da evitare pericolosi giochi «al ribasso» (per esempio, in tema di attrazione di investimenti), dove si corre il rischio che la competizione fra luoghi si trasformi in «svendita». Allo stesso modo, non appare sensato insistere su generiche politiche di valorizzazione che si rivelano inefficaci in quanto troppo frammentarie.

Verso nuove visioni territoriali? – Dai documenti presentati dalle Regioni nel corso dell'ultimo anno è possibile ricavare alcune indicazioni su come gli input provenienti dal livello comunitario e le riflessioni che hanno animato il dibattito in sede nazionale vengano recepiti e su quali visioni territoriali stiano generando. Più che tentare di fare una disamina esaustiva di quanto previsto nelle singole regioni, si intende qui cercare di verificare se nel Mezzogiorno stiano emergendo approcci innovativi tesi a superare i limiti dei PIT o se, invece, stiano prevalendo segnali di conferma delle impostazioni già sperimentate in tema di territorializzazione delle politiche.

Sul tema della Progettazione Integrata Territoriale le Regioni sembrano aver maturato un buon grado di consapevolezza riguardo agli aspetti critici di questa peculiare modalità di attuazione del Programma Operativo Regionale (POR). Sia pur con diversi accenti, dettati anche dal differente grado di «successo» dei PIT, vengono evidenziati soprattutto limiti inerenti l'eccessiva frammentazione degli interventi, il prevalere di interessi troppo localistici, l'assenza di una visione strategica dei territori, lo scarso coordinamento fra aree, l'ineadeguata qualità della progettazione, l'eccessiva complessità sotto il profilo organizzativo e amministrativo. In positivo, si segnala invece l'avvio o il consolidamento di processi di *governance* istituzionale sia al livello locale sia nel rapporto tra Regione e Autonomie locali. In ogni caso, anche laddove sembrano prevalere gli aspetti critici, si avverte la necessità di non ripartire da zero, ma di valorizzare quanto più è possibile l'esperienza fin qui fatta, individuando gli opportuni correttivi.

Per quanto concerne più precisamente il tema delle aggregazioni comunali, è possibile ricostruire valutazioni diverse a seconda dei contesti regionali. In Sicilia, per esempio, si reputa necessario verificare la congruità della dimensione territoriale degli interventi e prevedere forme di maggiore concentrazione geografica (Regione Siciliana, 2005, pp. 73-74). Il DSR della Basilicata si pone l'obiettivo di portare a sistema le numerose sperimentazioni relative ad ambiti sovracomunali (Regione Basilicata, 2005, p. 110). In Puglia, una possibile transizione dagli ambiti PIT verso aree vaste, organizzate intorno a poli urbani, è stata già oggetto di verifica nella fase istruttoria relativa al bando regionale per la pianificazione strategica (Regione Puglia, 2006). Se in queste regioni sembra essere in gioco più che altro la verifica della solidità delle coalizioni territoriali già sperimentate, parzialmente diverso appare l'approccio delle restanti. In Sardegna, il nuovo corso della progettazione integrata intrapreso nel 2004 ha di fatto superato il riferimento alle aree PIT precedentemente individuate e si rivolge, invece, alla nuova articolazione in otto province del territorio regionale (Regione Sardegna, 2006). L'evoluzione particolarmente problematica dei PIT calabresi ha indotto un giudizio fortemente critico, riconducibile fra l'altro alla debolezza di molti contesti locali e della stessa amministrazione regionale, che impone per il futuro una forte discontinuità e un deciso cambio di passo nelle politiche territoriali (Regione Calabria, 2006, p. 43). Il DSR campano, infine, piuttosto che soffermarsi sull'adeguatezza e replicabilità delle attuali aggregazioni, entra maggiormente nel merito della validità complessiva della strategia di sviluppo per aree sovracomunali. Pur rilevando l'importanza delle aggregazioni sotto

il profilo della *governance*, si sottolineano le possibili criticità connesse a un'interpretazione troppo statica e vincolante di tale modello. Da un lato, infatti, vi è il rischio di «ingessare le identità dei territori appiattendole su strategie desunte dalla sola proiezione delle vocazioni localistiche», dall'altro di «mettere in atto concezioni «a isola» del territorio regionale» (Regione Campania, 2006, p. 74). Una simile preoccupazione è espressa, in altri termini, anche nel DSR siciliano laddove in tema di gestione del partenariato si propone il passaggio da un modello di tipo radiale (regione-coalizioni territoriali) a uno di tipo reticolare.

Appare evidente, inoltre, in molti di tali documenti, che il modello di *governance* multilivello sperimentato con la Progettazione Integrata chiama in causa, oltre che i Comuni e le loro aggregazioni, anche la capacità delle Regioni di indirizzare, valutare e selezionare e di governare la trama delle relazioni con il livello locale. Difficilmente, dunque, gli insuccessi o le difficoltà dei PIT appaiono imputabili soltanto a questi ultimi.

In tema di transcalarità, si osserva inoltre che, sebbene i riferimenti diretti alla visione territoriale proposta dal DICOTER non siano numerosi, diverse Regioni danno ampio spazio ai temi dell'apertura, della cooperazione sovraregionale e di quella territoriale in genere. In molti documenti strategici le dinamiche regionali sono inquadrare nel disegno tracciato dai corridoi europei I (Berlino-Palermo) e VIII (Bari-Varna) e si fa riferimento anche all'ipotesi del cosiddetto «Corridoio Meridiano» e alla visione del Mezzogiorno come «piattaforma logistica integrata nel Mediterraneo». Sono soprattutto i paragrafi dedicati al sistema infrastrutturale a contenere riferimenti a regioni limitrofe o a progetti di interesse sovraregionale, mentre sul piano dell'integrazione di politiche di sviluppo fra sistemi territoriali si suggeriscono più indicazioni di metodo che proposte concrete.

Per la Basilicata il *désenclavement* della regione è stato un obiettivo (non raggiunto) anche nel periodo 2000-2006 e l'apertura verso l'esterno appare un passaggio obbligato, tenuto conto anche delle piccole dimensioni territoriali. Il DSR della Campania, invece, pone la visione di una regione aperta al centro della propria strategia futura, affermando in modo molto esplicito l'esistenza di un nesso inscindibile fra la propria competitività e quella del Mezzogiorno. In particolare, viene approfondita la possibilità di connettere i corridoi I e VIII lungo quella che di fatto costituisce una delle piattaforme di interesse nazionale individuate nella proposta DICOTER, in modo tale da integrare le aree costiere con quelle interne, che in questa ipotesi potrebbero assumere un ruolo di cerniera. In modo analogo, anche il DSR Puglia cita le possibilità di collegamento fra i due corridoi ma, più che le interconnessioni alla scala sovraregionale, è l'apertura internazionale soprattutto verso il Mediterraneo e i Balcani ad assumere un rilievo significativo all'interno del quadro strategico. Per la Calabria la principale motivazione che suggerisce l'irrobustimento dei rapporti di cooperazione con altre regioni sembra rintracciabile nel contributo che tali relazioni potrebbero offrire a un processo di convergenza economica. Per quanto concerne le due isole, sono molteplici i riferimenti al Corridoio Meridiano e al potenziamento delle relazioni nell'area mediterranea, mentre più blandi appaiono i richiami a possibili spazi di progettazione sovraregionale.

Un ultimo importante aspetto, che citiamo per completezza ma che meriterebbe un approfondimento *ad hoc*, è quello riguardante la città e i sistemi urbani in genere. L'analisi delle problematiche urbane, collegata al tema della competitività e dell'innovazione nonché a quello della sostenibilità dello sviluppo, ha una rilevanza prioritaria pressoché in tutti i documenti regionali, dove sembrano essere state recepite le indicazioni di matrice europea che vedono nelle città tanto i fulcri sui quali imperniare il rilancio della strategia di Lisbona, quanto i luoghi in cui si concentrano le maggiori criticità in termini ambientali e sociali. Puglia, Calabria e soprattutto Campania insistono in proposito sulla necessità di favorire uno sviluppo policentrico e di impostare politiche finalizzate a razionalizzare l'uso

del territorio e a limitare i fenomeni di *urban sprawl*. Inoltre, in diversi casi i futuri interventi per le città sono posti in collegamento al tema della pianificazione strategica, introdotto su vasta scala nel Mezzogiorno dalla Delibera CIPE 20/2004, anche in vista dell'integrazione programmatica tra fondi strutturali e fondi per le aree sottoutilizzate.

Scenari per il futuro delle «coalizioni territoriali». – Complessivamente la lettura dei DSR mostra la maturazione di una consapevolezza abbastanza diffusa dei principali limiti della Progettazione Integrata e, almeno in linea di principio, l'intenzione delle Regioni di procedere a una maggiore concentrazione delle risorse e all'utilizzo di criteri di selezione più rigorosi anche per le politiche rivolte alla dimensione locale. Il passaggio dall'attuale al prossimo ciclo di programmazione rappresenta, dunque, un momento assai delicato, in quanto si tratta di dare seguito con scelte concrete e talvolta «dolorose» a dichiarazioni di principio sulle quali è abbastanza agevole raccogliere il consenso degli attori coinvolti.

A questo proposito, di particolare interesse è comprendere quale futuro sia riservato alle aggregazioni territoriali che si sono consolidate nel corso degli ultimi anni. In via preliminare, tuttavia, un elemento da tener presente è che il massimo impegno va riservato in tutte le regioni all'attuazione e al completamento dei PIT, soprattutto laddove maggiori sono state le difficoltà e i ritardi. Focalizzare l'attenzione e le aspettative su una nuova stagione di strumenti di sviluppo locale, senza aver risolto i problemi degli attuali PIT, consentirebbe forse di superare qualche «imbarazzo» legato a progetti che non si stanno caratterizzando per traiettorie di particolare successo, ma non darebbe dimostrazione di efficacia della spesa e non sarebbe di ausilio a ripartire con il piede giusto.

In prospettiva, va invece sottolineata l'esigenza improrogabile espressa da diverse Regioni (in particolare, Basilicata e Campania) di sistematizzare gli ormai numerosi «strati» di strumenti relativi allo sviluppo locale, che si sono sedimentati nell'ultimo decennio. Essi hanno dato luogo ad altrettante coalizioni territoriali e lasciato in eredità una molteplicità di organismi o soggetti preposti all'attuazione di tali progetti, che hanno reso particolarmente complessa (oltre che costosa) la scena degli attori che a diverso titolo hanno competenze sulla programmazione dello sviluppo locale, in un quadro peraltro caratterizzato dal rafforzamento del ruolo regionale in materia di politiche territoriali (De Vivo, 2005). Non di rado in una stessa area si riscontra la presenza di *leadership* multiple e poco coordinate fra loro che rendono più difficile la definizione di credibili scenari strategici. Sotto questo profilo, il DSR campano propone, per esempio, di sbrogliare la matassa attuando una convergenza verso uno strumento unitario regionale di programmazione negoziata, i cui contorni necessitano naturalmente di maggiori precisazioni.

Per quanto riguarda i PIT, quantunque non sia ancora del tutto definito il loro futuro, le intenzioni delle Regioni sembrano riconducibili sostanzialmente a due orientamenti: il rilancio di una programmazione stabile di area vasta da attuarsi su tutto il territorio regionale, con alcuni correttivi rispetto al passato; la selezione di alcuni progetti sulla base di requisiti di credibilità, fattibilità e coerenza degli interventi rispetto alle priorità strategiche regionali.

Si tratta di due strade che hanno implicazioni molto diverse. Con la prima si conferma la decisione di articolare il territorio in sub-ambiti che, nel caso della Basilicata, per esempio, dovrebbero essere il frutto della messa a sistema delle sperimentazioni realizzate alla scala locale e andrebbero a costituire un nuovo livello di governo intermedio tra comune e provincia. Le nuove aree così definite si propongono, dunque, di diventare un ambito stabile di cooperazione sovracomunale tanto in materia di programmazione dello sviluppo, quanto in tema di gestione associata dei servizi pubblici locali. In questa prospettiva si delinea un percorso assai impegnativo sotto il profilo istituzionale, nel corso del quale do-

vranno essere attentamente valutati non solo i criteri di perimetrazione delle aree, ma anche le funzioni e gli assetti organizzativi a essi relativi, nonché le modalità di interazione con il livello regionale e fra gli stessi ambiti. Ciò anche al fine di superare l'autoreferenzialità e la sovrapposizione di idee-forza troppo simili tra loro, che hanno caratterizzato gran parte della Progettazione Integrata. Il percorso seguito recentemente in Sardegna, finalizzato a una pianificazione strategica alla scala provinciale, che ha visto un attivo coinvolgimento del partenariato socioeconomico e istituzionale guidato da esperti e da una forte regia regionale, sembra offrire, in tal senso, spunti metodologici interessanti. In entrambi i casi, occorre valutare che si tratta di processi che richiedono un orizzonte temporale medio-lungo per portare i propri frutti. La stabilizzazione degli ambiti sui quali impennare la futura programmazione dello sviluppo locale, se presenta indubbi vantaggi di «tenuta» istituzionale, non va, tuttavia, interpretata in un modo eccessivamente rigido che rischierebbe di vincolare eccessivamente i territori.

La seconda possibile strada sembra ricondurre la programmazione di area vasta alla filosofia originaria dei PIT. In tal senso diverse Regioni (tra cui Calabria e Sicilia) fanno riferimento alla necessità di criteri più stringenti di valutazione che dovrebbero mirare a selezionare i progetti più validi e a valorizzare i contesti che hanno dato prova di maggiori capacità di ideazione e attuazione di percorsi di sviluppo. La parola d'ordine è, dunque, la concentrazione della spesa, che implica necessariamente anche una scelta sotto il profilo territoriale. L'aspetto problematico è che, come dimostra il recente passato, l'esclusione di determinati ambiti territoriali dal finanziamento di progetti di sviluppo, se pur giustificata da motivazioni convincenti sul piano tecnico, è una scelta molto difficile sul piano politico. Lo è ancor più oggi in un quadro in cui tutte le coalizioni territoriali, anche le più deboli, hanno comunque un percorso comune alle spalle e probabilmente aspettative per il futuro. Il rischio è, dunque, che, in assenza di condizioni di sostenibilità politico-istituzionale che consentano una selezione delle aree su cui puntare, si riproponga di fatto una situazione in tutto simile a quella attuale ⁽¹³⁾.

Qualunque sia la strada prescelta, sarebbe, inoltre, auspicabile evitare che gli eventuali nuovi strumenti, che si affiancheranno anche alle ultime «generazioni» di progetti già in atto o in fase di avvio (Piani strategici, Progetti SISTeMa, nuove iniziative di cooperazione territoriale) non ingenerino un eccesso di sollecitazioni che rischierebbe alla lunga di svuotare di senso la stessa attività programmatica e la concertazione con il partenariato.

La lettura dei documenti regionali fin qui elaborati induce, infine, a un'ultima considerazione sul fatto che raramente essi contengono l'esplicitazione di assetti territoriali chiari e condivisi. Anche gli obiettivi strategici enunciati (per esempio, in tema di ricerca e innovazione) assai spesso non trovano un aggancio immediato con la dimensione territoriale dello sviluppo e mantengono finora un elevato grado di astrattezza. Probabilmente sono ancora in corso presso le Regioni le opportune verifiche, ma, se si vuole dare concretezza ed efficacia alla politica di coesione, la necessità di definire un quadro delle opzioni territoriali strategiche appare ormai indifferibile.

(13) D'altro canto, un rischio ancor più grave, in assenza di politiche impennate su ambiti sovramunicipali, è il ritorno alla richiesta di finanziamenti da parte di singoli comuni in un quadro di frammentarietà che favorirebbe il perpetuarsi di logiche di carattere meramente redistributivo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

[CCE = Commissione delle Comunità Europee; CISS = Consiglio Italiano per le Scienze Sociali; DICOTER-MIIT = Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio, il Personale e i Servizi generali-Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; DPS-MEF = Dipartimento per le Politiche di Sviluppo-Ministero dell'Economia e delle Finanze; ESPON = European Spatial Planning Observation Network; EPRC = European Policies Research Centre]

- BENCARDINO F. e M. PREZIOSO (a cura di), *La dimensione territoriale della strategia di Lisbona e Göteborg*, «BSGI», 2006, 1 (fascicolo monografico).
- BONORA P. (a cura di), *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- CERASE F.P. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti Territoriali in quattro regioni meridionali*, Milano, F. Angeli, 2005.
- CERSOSIMO D., *Dai Patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza*, in D. DEIDDA (a cura di), *Governance e sviluppo territoriale*, Roma, FORMEZ, 2003, pp. 19-50.
- CCE, *Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, Bruxelles, COM(2004) 492, 2004.
- CCE, *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles, COM(2005) 299, 2005 (a).
- CCE, *Commission Staff Working Paper. Cohesion Policy and Cities: The Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*, Bruxelles, 2005 (b).
- CCE, *Communication from the Commission. Cohesion Policy and Cities: The Urban Contribution to Growth and Jobs in the Regions*, Bruxelles, 2006.
- CISS, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Venezia, Marsilio, 2005.
- COPPOLA P., *Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo*, in SALARIS (2006), 2006, pp. 43-59.
- DEMATTEIS G., *Territorio e territorialità nella Progettazione Integrata*, in FORMEZ (2004), 2004, pp. 293-306.
- DEMATTEIS G. e F. GOVERNA (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, F. Angeli, 2005.
- DEMATTEIS G., F. GOVERNA e I. VINCI, *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», Milano, 2003, 77, pp. 33-74.
- DEMATTEIS G. e U. JANIN RIVOLIN, *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE*, in «Scienze Regionali», 2004, 2, pp. 135-150.
- DE VIVO P., *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti Territoriali e dei PIT della Regione Campania*, Milano, F. Angeli, 2004.
- DE VIVO P., *Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo locale. La «regionalizzazione» degli strumenti della programmazione negoziata: l'ultima tappa di un percorso?*, in CERASE (2005), 2005, pp. 189-213.
- DI MOLA A. e L. STANZIONE, *Tra la Murgia e il Basento: le potenzialità di un sistema locale interprovinciale e interregionale*, in SOMMELLA e VIGANONI (2003), 2003, pp. 183-208.

- DICOTER-MIITT, *Verso il disegno strategico nazionale. I Rapporto*, Roma, giugno 2005 (a).
- DICOTER-MIITT, *Verso il disegno strategico nazionale. II Rapporto*, Roma, ottobre 2005 (b).
- DPS-MEF, *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, Roma, 1999.
- DPS-MEF, *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1, 2000-2006*, Roma, 2000 (a).
- DPS-MEF, *I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma, 2000 (b).
- DPS-MEF, *Documento Strategico Preliminare Nazionale*, Roma, novembre 2005 (a).
- DPS-MEF, *Documento Strategico del Mezzogiorno*, Roma, dicembre 2005 (b).
- DPS-MEF, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Bozza tecnico-amministrativa*, Roma, aprile 2006.
- EPRC, *The National Strategic Reference Frameworks: Between Myth and Reality*, Glasgow, University of Strathclyde, 2006.
- ESPON, *Potentials for Polycentric Development in Europe, 1.1.1. Project Report*, Lussemburgo, 2005.
- FALUDI A., *Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?*, in «Urban Studies», Glasgow, 2004, 7, pp. 1349-1365.
- FALUDI A. (a cura di), *Territorial Cohesion: An Unidentified Political Objective*, «Town Planning Review», Liverpool, 2005, 1 (fascicolo speciale), pp. 1-118.
- FORMEZ, *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Roma, FORMEZ, 2004.
- FORMEZ, *Cooperazione fra attori e innovazione amministrativa: i risultati dei Progetti Integrati Territoriali nelle regioni Obiettivo 1*, (relazione provvisoria), Roma, 2005.
- GALLUCCIO F., *Il ritaglio impossibile*, Roma, DEI, 1998.
- GAMBI L., *Compartimenti statistici e regioni istituzionali*, in L. GAMBI, *Questioni di geografia*, Napoli, ESI, 1964, pp. 153-187.
- GAMBI L. e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GOVERNA F., *Verso una governance multilivello dei territori provinciali*, in ANCI, *Terzo Rapporto sullo stato delle autonomie locali*, Roma, FORMEZ, 2004, pp. 117-125.
- MAIRATE A., *Politica regionale: i nuovi scenari della programmazione 2007-2013*, in SALARIS (2006), 2006, pp. 19-25.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1969.
- REGIONE BASILICATA, *Documento Strategico Regionale*, Potenza, 2005.
- REGIONE CALABRIA, *Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007-2013* (bozza), Catanzaro, 2006.
- REGIONE CAMPANIA, *Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007-2013*, Napoli, 2006.
- REGIONE PUGLIA, *Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013*, Bari, 2006.
- REGIONE SARDEGNA, *Documento Strategico Preliminare Regionale*, Cagliari, 2006.
- REGIONE SICILIANA, *Documento Strategico Regionale Preliminare per la politica di coesione*, Palermo, 2005.

- ROSSI N., *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Bari, Laterza, 2005.
- SALARIS A. (a cura di) *Pianificazione strategica e aggregazioni sovracomunali: un banco di prova per i territori*, Roma, CRESME-Progetto Pit-agora, 2006
- SOMMELLA R. e L. VIGANONI, *SLoT quaderno 5. Territori e progetti nel Mezzogiorno*, Bologna, Baskerville, 2003.
- STUDIARE SVILUPPO, *Lo sviluppo ai margini*, Roma, DPS-MEF, 2006.
- TRIGILLA C., *Sviluppo locale*, Bari, Laterza, 2005.
- VINCI I., *Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno*, in DEMATTEIS e GOVERNA (2005), 2005, pp. 211-234.

THE INTRA-REGIONAL SCALE AND THE COHESION POLICY FOR THE ITALIAN MEZZOGIORNO. – The paper treats the issue of the role of the local scale within territorial development policies at the turning point between the present and the future programming period, 2007-2013. Though some critical aspects are emerging from the present programming period, the experiences carried out in the Italian Mezzogiorno (in particular, the Integrated Territorial Programs) can be considered a starting point by regional and local authorities, in order to draw their future development strategies according to the new priorities of the cohesion policy. The paper starts from the reflections upon the territorial dimension of development, at the European and national level, and from the analysis of the Regional Strategic Reference Frameworks produced up to now, focusing on the different approaches adopted by southern Italian Regions in order to overcome the limits shown by Integrated Territorial Programs and to build territorial scenarios for the future.

CRESME Ricerche, Roma

alessia.salaris@cresme.it