

## XXVII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### TRA REGIONE E COMUNE: IL RUOLO DELLA SCALA SOVRACOMUNALE NEL FUTURO DELLE POLITICHE DI COESIONE

Alessia SALARIS

Cresme Ricerche, Roma

#### **SOMMARIO**

Il paper affronta il tema della scala sovracomunale nelle politiche di sviluppo territoriale nella fase di passaggio tra vecchio e nuovo ciclo di programmazione 2007-2013. Nonostante alcuni elementi di criticità emergano dall'attuale stagione programmatoria, le esperienze pregresse (e in particolare, la Progettazione Integrata) rappresentano oggi per le istituzioni regionali e locali un punto di partenza per impostare le proprie strategie nel quadro delle nuove priorità della politica di coesione. Alla luce delle riflessioni maturate sul tema della dimensione territoriale dello sviluppo in ambito europeo e nazionale e dall'esame dei Documenti Strategici Regionali fin qui prodotti, si intende verificare se, con riferimento alle regioni meridionali, stiano emergendo approcci innovativi tesi a superare i limiti rilevati nella progettazione integrata territoriale o se, invece, stiano prevalendo segnali di conferma delle impostazioni già sperimentate in tema di territorializzazione delle politiche.

## 1. INTRODUZIONE

L'evoluzione delle politiche locali di sviluppo in Italia ha, com'è noto, privilegiato nell'ultimo decennio le aggregazioni sovracomunali come scala territoriale di riferimento per la programmazione e l'attuazione di un ampio ventaglio di strumenti. 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<sup>1</sup>, una quota 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 alcune caratteristiche comuni. Tra queste ricordiamo: la finalità di fondo quasi sempre identificabile nella valorizzazione di risorse locali (siano esse turistiche, ambientali, culturali, imprenditoriali), il coinvolgimento (più o meno "convinto" e attivo) di attori pubblici e soggetti privati, la definizione di forme di *governance* orizzontale e verticale più o meno articolate e complesse, l'integrazione fra settori di intervento diversi e, appunto, il riferimento alla scala territoriale sovracomunale (quasi sempre un insieme di comuni ricompreso all'interno di una stessa provincia o al massimo coincidente con la dimensione provinciale).

I riferimenti teorici di fondo a cui le politiche poste in essere si ispirano possono essere ricondotti, sia pure con alcune differenziazioni, a un ampio insieme di approcci, maturati all'interno di ambiti disciplinari diversi (tra cui economia territoriale, sociologia, geografia) e contraddistinti dall'attenzione nei confronti degli aspetti spaziali e territoriali dello sviluppo, dall'interesse per le tematiche relative alla valorizzazione del potenziale endogeno, dalla scala locale di analisi<sup>2</sup>. 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, sulle trasformazioni territoriali indotte. Al di là del riferimento a specifiche teorie e modelli, si è affermato nel corso degli anni un "modello culturale" dell'azione pubblica imperniato sulla dimensione locale dello sviluppo.

Probabilmente il ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2000-2006 rappresenta la fase in cui l'approccio ora richiamato ha raggiunto il più compiuto grado di maturazione, soprattutto nelle politiche per il Mezzogiorno (a cui questo *paper* intende principalmente fare riferimento) e, in particolare, con l'avvio di una fase di progettazione integrata territoriale "di massa" che ha interessato quasi integralmente le Regioni Obiettivo 1 (circa 135 progetti) e molte aree del Centro-Nord ricomprese nell'Obiettivo 2.

---

<sup>1</sup> Adottata su vasta scala nel Mezzogiorno, ma anche in molte regioni del Centro-Nord, sia pure in forme differenziate e adattate ai diversi contesti regionali.

<sup>2</sup> Un ruolo significativo ha avuto naturalmente anche la riforma dei fondi strutturali che, a partire dalla fine degli anni '80, ha favorito anche in Italia la diffusione di una cultura programmatoria fondata sui principi di concentrazione, partenariato, addizionalità ecc.

La progettazione integrata, che rappresenta il punto di arrivo dell'esperienza della programmazione negoziata e dei programmi urbani complessi, viene tuttora considerata la "principale modalità innovativa di intervento dei programmi regionali" (DPS-MEF, 2005b, p.61). Tuttavia, di recente, gli entusiasmi che avevano accompagnato la nuova impostazione delle politiche locali di sviluppo sembrano essersi raffreddati e hanno lasciato spazio a un più cauto scetticismo da parte di molti studiosi, a una perdita di fiducia e a un senso di disillusione in molti attori (amministratori locali, imprenditori) che hanno preso parte in prima persona a iniziative e progetti.

Pur trattandosi di processi tutt'altro che conclusi, sono già numerose le analisi che tendono a sottolineare alcuni errori di impostazione (anche in tema di definizione degli ambiti territoriali) che hanno di fatto finito per annacquare la portata innovativa che i PIT avevano (almeno nella loro formulazione iniziale offerta nel QCS), nonché difficoltà di ordine attuativo che ne hanno ridotto l'efficacia. Non sono mancate neanche voci più critiche, che hanno messo in discussione la validità dell'impostazione complessiva delle politiche per il Mezzogiorno (Rossi, 2005).

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 sviluppo 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, una stagnazione della produttività (DPS-MEF, 2005a)<sup>3</sup>.

Si tratta, ovviamente, di un percorso ancora in divenire, ma che in questi mesi ha visto la progressiva definizione di scenari, priorità, obiettivi che riguardano l'Italia, il Mezzogiorno, le regioni e che recepiscono anche quell'insieme di linee-guida, indicazioni, proposte frutto del dibattito in sede europea sul futuro delle politiche di coesione.

Ciò che, in particolare, si intende approfondire, a partire dalla lettura dei documenti preparatori per il periodo 2007-2013, è il ruolo che viene riservato alle aggregazioni sovracomunali; quali tracce la progettazione integrata territoriale stia lasciando nei diversi contesti; come le Regioni intendano mettere in valore l'esperienza fin qui maturata. Più in generale, appare interessante capire se dall'analisi delle criticità e dall'accento posto in sede europea su fattori apparentemente meno direttamente connessi al territorio (la centralità dell'innovazione e della ricerca, l'economia della conoscenza, il capitale umano) possano maturare ipotesi su un diverso modo di intendere il ruolo delle risorse territoriali e della dimensione locale nei processi di sviluppo.

---

<sup>3</sup> La convergenza che si va delineando fra programmazione delle risorse comunitarie e nazionali, e la concomitanza con il rinnovo di molte amministrazioni (e dello stesso governo) rendono, inoltre, la fase attuale ancora più cruciale.

## 2. LE AGGREGAZIONI SOVRACOMUNALI NEL PERIODO 2000-2006

La progettazione integrata si afferma nell'ambito di un quadro programmatico (il QCS 2000-2006) fortemente orientato alla dimensione territoriale dello 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 ed ambientale, sia necessario "attrarre e trattenere nell'area (aumentandone 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 di sviluppo (seguita anche nei Programmi Operativi Regionali) non segue il tradizionale approccio settoriale, ma individua tipologie di beni intorno ai quali costruire strategie integrate di sviluppo, con espliciti riferimenti a categorie proprie delle discipline territorialiste (Vinci, 2005)<sup>4</sup>. In tale contesto, nel QCS, i PIT vengono individuati come modalità operativa di attuazione dei POR e 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 e giustificano un approccio attuativo unitario". Piuttosto che individuare uno schema comune a tutto il Mezzogiorno, il QCS 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 della PI in relazione ai diversi contesti territoriali. Proprio questa discrezionalità attribuita al livello regionale costituisce uno degli elementi principali che distinguono i PIT da altri strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali) e da altri programmi di iniziativa comunitaria.

L'attuazione dei PIT nelle diverse regioni ha così seguito strade parzialmente differenziate, la cui ricostruzione è stata operata in numerosi studi (Formez, 2004 e 2005; Studiare Sviluppo, 2006; Vinci, 2005) ed è stata oggetto di attività di valutazione da parte delle stesse amministrazioni regionali e nazionali, propedeutica anche alla formulazione delle strategie per il prossimo periodo.

L'aspetto che qui si intende rimarcare è soprattutto quello della definizione degli ambiti territoriali dei PIT e della loro coerenza rispetto agli obiettivi che la progettazione integrata si pone. Si tratta di un aspetto 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

---

<sup>4</sup> In particolare, ciò riguarda gli Assi denominati "Sistemi locali di sviluppo", "Risorse naturali", "Risorse culturali", "Città".

appoggiate di volta in volta su criteri che spaziano dal riferimento più o meno diretto a caratteristiche quantitative (ad es., tramite l'individuazione di ambiti con presunti caratteri di omogeneità territoriale), a esperienze pregresse di collaborazione sovracomunale, a condizioni di praticabilità politico-istituzionale (talvolta raggiunte attraverso faticosi processi di concertazione fra Regioni, Province e autonomie locali) o a una commistione di tali criteri.

Ad ogni modo, tali modalità di definizione della scala di intervento adottate nelle diverse regioni hanno avuto come esito una copertura quasi totale del territorio meridionale<sup>5</sup>, che contrasta in modo abbastanza evidente con l'impostazione originaria del QCS che intendeva, attraverso i PIT, individuare "luoghi ritenuti cruciali per lo sviluppo, in cui concentrare investimenti". Per quanto i profili di criticità della progettazione integrata non possano certamente essere ricondotti soltanto al momento dell'individuazione degli ambiti territoriali<sup>6</sup>, 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 ad esprimere almeno in quei contesti un'idea-guida pertinente 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 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 kmq fino ad una superficie di alcune migliaia di kmq. E' vero che il concetto di integrazione presenta nel nostro caso significati molteplici (funzionale, fra risorse, fra attori ecc.), anche se 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 (ma anche il sistema delle autonomie locali nel suo complesso) si sono dovute misurare con un compito di perimetrazione territoriale alla scala

---

<sup>5</sup> Sono interamente coperte da una o più forme di progettazione integrata la Campania, la Basilicata e la Calabria. In Puglia e in Sicilia solo un numero limitato di comuni è rimasto escluso, mentre in Sardegna all'iniziale individuazione di 13 PIT ha fatto seguito un profondo ripensamento della programmazione integrata, con l'avvio di una fase che ha visto il coinvolgimento dell'intero territorio regionale.

<sup>6</sup> Si potrebbe dire che a progetti integrati non possono che corrispondere anche "criticità integrate" che coinvolgono, oltre che gli aspetti territoriali, quelli finanziari, attuativi, amministrativi ecc., ma in questo paper si farà prevalentemente riferimento ai primi.

intermedia che ha finito con il produrre una visione territoriale 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. Ciò è avvenuto in maniera non prevedibile (almeno stando alla definizione originaria dei PIT) e non desiderata da parte del QCS, che raccomandava un forma di utilizzo dei Fondi strutturali che non subisse una “proliferazione incontrollata”, ma fosse piuttosto “il frutto di un’attenta valutazione capace di selezionare le occasioni in cui questa modalità specifica di attuazione può offrire dei vantaggi comparati effettivi” (DPS-MEF, 2000).

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.

Parallelamente anche nelle regioni del Centro-Nord si è verificato un certo “fermento” che ha portato all’avvio di numerose esperienze di progettazione integrata anche laddove la sedimentazione di progetti di sviluppo locale alla scala sovracomunale era meno consolidata (ad es., Lombardia). Nella maggior parte dei casi, l’appartenenza dei comuni all’Obiettivo 2 ha fatto sì che questi strumenti riguardassero aree marginali, montane o rurali, caratterizzate dalla presenza di piccoli insediamenti. Rispetto ai PIT dell’Obiettivo 1, la progettazione integrata del Centro-Nord mostra una maggiore differenziazione fra le scelte operate dalle singole regioni e un minor grado di copertura territoriale.

Tornando al Mezzogiorno, 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 (o bianche) suggerisce che l’intero territorio sia protagonista di processi di sviluppo integrato, che abbia saputo individuare risorse suscettibili di valorizzazione e mobilitare reti di attori locali e che, naturalmente, sia destinatario delle risorse finanziarie necessarie a realizzare i propri progetti. La somiglianza (al di là dell’aspetto dimensionale) fra le diverse tessere lascia pensare che non vi siano grosse differenze fra aree PIT e che tutte abbiano le stesse *chance* di successo. Infine, l’uniformità di ciascuna tessera 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 (ad es., per le aree urbane, per costiere, rurali ecc.) né alle diverse scale regionali, né tanto meno a quella sovraregionale. 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 fra aree contermini anche di una stessa regione. 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 poca distanza. Si potrà obiettare che i progetti integrati non nascono con l’ambizione di diventare lo strumento su cui basare la politica di sviluppo locale nel Mezzogiorno e non devono essere quindi caricati di aspettative ingiustificate. Occorre riconoscere, però, che dalla PI, che rappresenta l’aspetto più innovativo e qualificante del QCS, ci si poteva attendere una maggiore considerazione della valenza territoriale dell’integrazione.

Queste considerazioni ci conducono al secondo aspetto da approfondire: il tracciamento dei confini, la delimitazione degli ambiti. Una questione “classica” per il pianificatore, lo studioso del territorio e anche per l’attore politico, che non presenta mai soluzioni univoche o valide una volta per tutte, ma si configura come processo nel quale entrano in gioco diverse variabili. Sgombrato il campo sia dall’illusione “positivistica” di trovare esclusivamente nei dati quantitativi una risposta credibile ai problemi di territorializzazione, sia da quella che fa riferimento soltanto alle reti di attori (più o meno consolidate a seconda del grado di prossimità, non solo geografica ma anche politica) 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 *et al.*, 2003, p.33)<sup>7</sup>. 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 degli attori locali (Sicilia e Sardegna, almeno per i progetti di prima generazione) o dove si è optato per un sistema concertativo-negoziale (Campania e Calabria), presenta più di un limite. Anche a prescindere dal ricorso generalizzato alla progettazione integrata, che potrebbe essere letto come effetto del particolare apprezzamento delle Regioni per questa modalità innovativa di azione, i numerosi “*designer*” dei PIT sembrano essersi

---

<sup>7</sup> Sotto questo profilo il metodo di analisi denominato SLoT (Sistemi Locali Territoriali), sviluppato nell’ambito di una ricerca nazionale coordinata dallo stesso Dematteis, costituisce un valido approccio che, senza aspirare a giungere a certezze assolute, si propone di pervenire all’individuazione di articolazioni territoriali più efficaci (Bonora, 2001).

imbattuti in diverse difficoltà. Talvolta, ma non in maniera sistematica, si è privilegiata la continuità con esperienze pregresse di programmazione negoziata e la valorizzazione di organismi e strutture già esistenti, incaricate della gestione del progetto. In altri casi, il riferimento a tali esperienze è stato più che altro formale, ma non si è verificato con i PIT un reale approfondimento delle azioni già intraprese con altre iniziative. Non di rado, inoltre, ripercorrendo a ritroso le territorializzazioni che fanno da “precedente” alle attuali aree PIT, ci si può imbattere in perimetrazioni che risultano ormai datate, quanto meno perché effettuate su dati statistici non aggiornati (spesso quelli del censimento del 1991). Laddove, invece, è stato adottato un modello competitivo (a bando), in cui i comuni erano sostanzialmente liberi di associarsi, 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, economica ecc.) o problematicità che rendono poco plausibile l’innescare 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 al livello locale, quanto al livello regionale, dove si sarebbe dovuta, invece, ricostruire una visione di insieme che consentisse di evitare, ad esempio, il moltiplicarsi di idee-guida eccessivamente simili tra loro<sup>8</sup>. 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, Stanzione 2003). Il sistema di *governance* multilivello che si è cercato di impostare ha bisogno, dunque, di essere corretto e migliorato.

Nonostante tali limiti<sup>9</sup>, viene comunque valutato 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 sperimentazione di diverse forme di collaborazione fra le amministrazioni locali. Da un punto di vista più pragmatico, inoltre, non va sottovalutato che nell’arco di sei anni le esperienze maturate 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.

---

<sup>8</sup> Cosa che è avvenuta soprattutto con i progetti che hanno come obiettivo la valorizzazione in senso turistico del patrimonio naturale e culturale.

<sup>9</sup> A cui si aggiungono diversi rilievi critici concernenti, fra l’altro, l’insufficiente coinvolgimento del partenariato socio-economico e la scarsa qualità progettuale.



### 3. IL TERRITORIO E LA NUOVA POLITICA DI COESIONE

Malgrado l'Unione Europea non abbia una competenza diretta in materia di territorio e pianificazione, la definizione dei nuovi scenari di sviluppo alla scala nazionale e regionale in Italia si colloca necessariamente nel quadro del dibattito sul futuro della politica di coesione e assume come riferimenti gli orientamenti che in tale ambito sono emersi. 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 e punteggiato da confronti anche accesi fra le diverse posizioni nazionali. La necessità di riformare profondamente tale politica, sia pure con accenti diversi, è motivata principalmente da tre fattori (Mairate, 2006). In primo luogo, le nuove priorità, sancite in realtà fin dall'Agenda di Lisbona del 2000 e successivamente nei consigli di Göteborg e Nizza, introducono rilevanti elementi di discontinuità rispetto al passato e pongono al centro dell'attenzione la competitività, l'economia della conoscenza, l'innovazione, il capitale umano. In secondo luogo, l'ingresso dei dieci nuovi stati membri ha determinato un mutamento dello scenario geopolitico, ampliando in modo consistente i divari regionali. Come dato di sintesi, basterà ricordare che, fatto cento il PIL pro capite dell'Europa a 25, la regione *Inner London* presenta un valore pari a 289, mentre diverse aree della Polonia si attestano su livelli intorno a 35. 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 processi di *governance* multilivello, in grado di far fronte alla domanda di sussidiarietà proveniente dagli Stati, dalle regioni e dagli enti locali, anche per via 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, apparentemente sganciati dalla dimensione territoriale, 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, occorre ricordare che la coesione territoriale (insieme a quella economica e sociale) figura all'art.I-3 del trattato che approva la Costituzione Europea fra gli obiettivi dell'Unione. 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).

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 mettere in luce 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, Janin Rivolin, 2004).

Un altro aspetto che è preso in esame solo superficialmente è la concreta specificazione dei territori da prendere a riferimento per le politiche. Abbandonati i criteri di zonizzazione che si spingevano a definire i comuni ammissibili in base a indicatori quantitativi (come avveniva per l'Obiettivo 2), i nuovi fondi strutturali individuano 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 da ESPON su tali tematiche (Espo, 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 comunali. Inoltre, soprattutto nel campo delle politiche urbane<sup>10</sup>, vi è

---

<sup>10</sup> Dove si afferma esplicitamente che il riferimento alla città va inteso in senso lato: aree urbane, agglomerazioni, aree metropolitane ecc.

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 (CCE, 2006).

Non va, infine, trascurato che l'energica raccomandazione alla concentrazione degli interventi (anche a fronte della riduzione delle risorse disponibili per molte regioni) non può certamente essere perseguita con il ritorno alla frammentarietà tipica delle vecchie pratiche di gestione dei fondi.

#### **4. LA SCALA INTERMEDIA NEL DIBATTITO SUL NUOVO QUADRO STRATEGICO NAZIONALE**

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 Politiche di Sviluppo, ha visto 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), del Bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale (DPS-MEF, aprile 2006), nonché dei Documenti Strategici Regionali. Va detto, che rispetto al precedente ciclo di programmazione, questa fase preparatoria (forse anche per le incertezze legate al prolungarsi dei negoziati) è finora avvenuta un po' in sordina. Le analisi e le valutazioni effettuate che hanno costituito la base della discussione 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 della politica regionale, non senza aver richiamato brevemente l'impianto di massima di quest'ultima. In tal senso, rispetto al periodo 2000-2006, vengono individuati tre principali elementi di continuità rispetto al periodo in corso, che possono essere così sintetizzabili:

- la necessità di mirare a obiettivi di produttività, competitività e innovazione, senza trascurare l'inclusione sociale e la qualità della vita e dell'ambiente;
- il forte collegamento fra il raggiungimento di questi obiettivi e la promozione di servizi collettivi di qualità;
- la specificità del Mezzogiorno, in termini di criticità comuni e di presenza di risorse potenziali non pienamente utilizzate, tale da richiedere risorse adeguate e 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, anche attraverso progetti sovraregionali (specie nel Mezzogiorno). Le stesse priorità vengono articolate in tre assi di intervento, 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 asse di intervento 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 (per il quale si fa riferimento alla pianificazione nazionale concertata con le regioni), dall'altro. Il terzo asse 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 QSN indica la possibilità per le regioni 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 (p.71). Si raccomanda, inoltre, che la definizione delle strategie avvenga in stretta connessione con le priorità nazionali. 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 all'esperienza della progettazione integrata sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Dall'insieme delle informazioni disponibili emergono due aspetti critici da tenere in debita considerazione: la scarsa capacità di coinvolgere attori forti, detentori di risorse o conoscenze (banche, università ecc.); il raggiungimento di risultati soddisfacenti solo laddove l'attività di valutazione, partecipazione e negoziazione si è svolta con standard qualitativi elevati. Per tali ragioni, il Documento Strategico, abbastanza in linea con alcune analisi che abbiamo precedentemente riportato, invita per il futuro a una più stringente 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 (riconducibili a sistemi produttivi locali), aree rurali limitrofe ai centri urbani e alle aree metropolitane, aree rurali a forte valenza ambientale e paesaggistica, aree rurali fortemente interessate da processi di perdita di competitività e/o di abbandono. Si manifesta, inoltre, l’esigenza di favorire un raccordo con i contesti urbani e industriali.

E’ 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 tre livelli: esistono principi generali di impostazione del nuovo ciclo programmatico che possono essere condivisi da tutte le regioni dell’Obiettivo 1, sono individuate aree di policy per le quali si auspica un coordinamento fra le regioni e, infine, ci si spinge, forse in un modo ancora un po’ timido, a individuare possibili progetti comuni sui quali le regioni si sono dimostrate disponibili<sup>11</sup>. Per quanto riguarda il secondo livello (coordinamento tra regioni), si introducono elementi di innovazione rispetto al passato laddove si evidenzia che il rafforzamento delle città dovrebbe basarsi, anziché soltanto su interventi infrastrutturali di portata limitata, sullo sviluppo di funzioni urbane che siano di supporto ad aree di vaste dimensioni, che nel caso dei centri principali possono andare ben oltre i confini regionali, se sorrette anche da adeguate reti di collegamento. Allo stesso tempo, un maggiore grado di coordinamento è richiesto anche 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. E’ 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, ad esempio, la capacità di agire come un attore collettivo, Dematteis, 2004), che rappresentano anche le

---

<sup>11</sup> Si tratta, in effetti, di priorità tematiche di carattere generale, quali miglioramento dell’istruzione, promozione della legalità, miglioramento di alcuni servizi.

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 e che punti a una maggiore integrazione fra aree urbane e aree rurali.

Una visione territoriale alternativa è quella proposta dal Dipartimento per il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio<sup>12</sup> nel contributo offerto alla definizione del QSN (Di.Co.Ter, 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 per il prossimo ciclo di programmazione al fine di rafforzare competitività e innovazione. E' una prospettiva che trova un importante precedente nel Progetto 80, 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. E', 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 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”. 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

---

<sup>12</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

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, 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, tant'è che 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 stessa difficoltà a individuare progetti sui quali ci sia un impegno operativo di diverse regioni mostra quanto lunga sia ancora la strada da percorrere in questa direzione, nonostante l'esperienza che ha accomunato le amministrazioni regionali nel corso del vecchio ciclo di programmazione. Occorre, dunque, mettere a punto strumenti e sedi che consentano un maggiore coordinamento fra le iniziative prese alle diverse scale, in modo da evitare pericolosi giochi "al ribasso" (ad 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 (ad es., lo sviluppo turistico).

## **5. VERSO NUOVE VISIONI TERRITORIALI?**

Il processo di definizione del quadro strategico nazionale e di quelli regionali è tuttora in divenire, anche se mancano ormai pochi mesi all'avvio del periodo di programmazione 2007-2013. Dai documenti presentati dalle Regioni nel corso dell'ultimo anno è possibile, tuttavia, 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, con particolare riferimento al ruolo delle aggregazioni sovracomunali. Più che tentare di fare una disamina esaustiva di quanto previsto dalle singole regioni, si intende qui cercare di verificare se nel Mezzogiorno stiano emergendo approcci innovativi tesi a superare i limiti rilevati nella progettazione integrata territoriale o se, invece, stiano prevalendo segnali di conferma delle impostazioni già sperimentate in tema di territorializzazione delle politiche.

I DSR fin qui predisposti, anche con il contributo del partenariato istituzionale e socio-economico, contengono un'analisi delle "lezioni apprese" nel periodo 2000-2006 che

solitamente riserva una certa attenzione all'esperienza della progettazione integrata. Su questo tema le Regioni sembrano aver maturato un buon grado di consapevolezza riguardo gli aspetti critici di questa peculiare modalità di attuazione del 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 PIT, l'inadeguata 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 che 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, ad esempio, si reputa necessario verificare la congruità della dimensione territoriale degli interventi e prevedere forme di concentrazione geografica (Regione Siciliana, 2005, pp.73-74). Il DSR della Basilicata non affronta esplicitamente il tema della riconferma degli ambiti territoriali, ma 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 sulla progettazione integrata, 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). Secondo gli estensori del documento, occorre



dunque superare la sostanziale indifferenza reciproca che in molti casi ha contraddistinto le traiettorie di sviluppo disegnate alla scala locale e ricercare una maggiore integrazione fra gli ambiti territoriali e fra questi e le priorità individuate e condivise al livello regionale e sovraregionale. 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 i PIT 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 Di.Co.Ter. non siano numerosi, diverse regioni danno ampio spazio ai temi dell'apertura, della cooperazione sovraregionale e di quella territoriale in genere (che, del resto, ha assunto una maggiore rilevanza anche nel quadro degli obiettivi comunitari per il 2007-2013). In molti documenti strategici le dinamiche regionali sono inquadrare nella griglia rappresentata 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 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, nell'ambito del quale la stessa regione potrebbe assumere un ruolo di *leadership*. 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 Di.Co.Ter., in modo tale da integrare le aree costiere con quelle interne, che in questa ipotesi acquisterebbero una maggiore centralità. 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 ruolo significativo all'interno del quadro strategico. Oltre che la peculiare collocazione geografica, per la Calabria la principale motivazione che suggerisce l'irrobustimento dei rapporti di cooperazione con altre regioni sembra rintracciabile nel contributo al processo di convergenza che da tali relazioni potrebbe derivare. 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.

La rilevanza che, almeno in linea di principio, le regioni peninsulari attribuiscono al potenziamento delle interconnessioni alla scala sovraregionale induce alcune considerazioni problematiche. In primo luogo, in tema di reti infrastrutturali affinché il disegno sia compiuto, occorre, innanzitutto, che sia garantita una reciprocità di intenti da parte delle regioni ed è necessario, inoltre, rafforzare la capacità di dialogo e di negoziazione con attori di livello nazionale (Anas, RFI ecc.), con i quali è stata segnalata nel corso del periodo 2000-2006 qualche difficoltà di relazione. Collegare il successo delle proprie strategie di sviluppo regionale a quelle della macroarea del Mezzogiorno in una prospettiva di apertura può, inoltre, comportare il rischio di un'eccessiva dipendenza da quanto le altre regioni saranno in grado di realizzare. Ancora una volta, dunque, appare prioritario definire strumenti e modalità efficaci di raccordo fra le regioni.

Un ultimo importante aspetto, che citiamo per completezza ma che meriterebbe un approfondimento *ad hoc*, relativo alla dimensione territoriale dello sviluppo 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, assume 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 di ambientali e sociali. Puglia, Calabria e soprattutto Campania insistono in proposito sulla necessità di favorire uno sviluppo policentrico (come auspicato dagli studi condotti nell'ambito del progetto ESPON), di impostare politiche finalizzate a razionalizzare l'uso del territorio e di limitare i fenomeni di *urban sprawl*.

Nonostante alla città sia stato dedicato uno specifico asse prioritario dei POR, generalmente condivisa è anche una valutazione critica riguardo l'attuale ciclo di programmazione, con toni non dissimili da quelli espressi nel DSPN e nel DSM. In diversi casi, inoltre, 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 fra fondi strutturali e fondi per le aree sottoutilizzate.

## **6. SCENARI PER IL FUTURO DELLE AGGREGAZIONI SOVRACOMUNALI**

Complessivamente la lettura dei DSR mostra la maturazione di una consapevolezza abbastanza diffusa dei principali limiti della PI 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. Si tratta certamente di intenti lodevoli che vanno anche nella direzione di quanto richiesto dalle linee-guida dell'UE.

Il passaggio dall'attuale al prossimo ciclo di programmazione rappresenta comunque 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 coalizioni territoriali che si sono consolidate nel corso degli ultimi anni. In via preliminare, tuttavia, un primo 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 (magari da applicare su vasta scala), 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. Non di rado, dunque, 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, ad 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 tipologie: 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, ad 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 dovranno essere attentamente valutati non solo gli aspetti relativi alla perimetrazione delle aree, ma anche le funzioni e l'assetto organizzativo del nuovo ente, nonché le modalità di relazione con il livello regionale e fra gli stessi ambiti. Ciò al fine di superare l'autoreferenzialità e la sovrapposizione di idee-forza troppo simili tra loro, che ha 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 socio-economico e istituzionale guidato da esperti e da una forte regia regionale, sembra offrire 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 a vantaggio di altri, 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 del tutto simile a quella che ha finora caratterizzato la progettazione integrata<sup>13</sup>.

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 (pianificazione strategica, progetti SISTeMa, nuovi progetti di cooperazione territoriale) non ingenerino un eccesso di sollecitazioni che rischia alla lunga di svuotare di senso la stessa attività programmatoria e la concertazione con il partenariato.

---

<sup>13</sup> D'altro canto, un rischio ancor più grave, in assenza di ambiti sovracomunali, 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.

La lettura dei documenti strategici regionali sollecita, infine, un'ultima considerazione sul fatto che raramente essi contengono l'esplicitazione di assetti territoriali chiari e condivisi. Anche gli obiettivi strategici enunciati (ad 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 necessarie 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.

## 7. Bibliografia

- Bonora P. (ed.) (2001), *SLoT Quaderno 1*, Baskerville, Bologna.
- CCE (2004), *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.
- CCE (2005a), *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*, Bruxelles, COM(2005) 299.
- CCE (2005b), *Commission Staff Working Paper. Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*, Bruxelles, 23.11.2005.
- CCE (2006), *Communication from the Commission. Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*, Bruxelles, 13.7.2006.
- Coppola P. (2006), Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo, in A. Salaris (eds.) *Pianificazione strategica e aggregazioni sovracomunali: un banco di prova per i territori*, Progetto Pit-agera, Roma, 2006, 43-59.
- Dematteis G. et al. (2003), La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 77, 33-74.
- Dematteis G. (2004), Territorio e territorialità nella Progettazione Integrata, in Formez (2004) *op. cit.*, 293-306.
- Dematteis G., Janin Rivolin U. (2004), Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE, *Scienze Regionali*, 2, 135-150.
- Di Mola A., Stanzione L. (2003), Tra la Murgia e il Basento: le potenzialità di un sistema locale interprovinciale e interregionale, in Sommella R., Viganoni L. (eds.), *SLoT Quaderno 5. Territori e progetti nel Mezzogiorno*, Baskerville, Bologna, 183-208.
- Di.Co.Ter. – MIITT (2005a), *Verso il disegno strategico nazionale. 2° Rapporto*, Roma, giugno 2005.
- Di.Co.Ter. – MIITT (2005b), *Verso il disegno strategico nazionale. 2° Rapporto*, Roma, ottobre 2005.
- DPS-MEF (1999), *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*.

- DPS-MEF (2000), *I Progetti Integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma, 31/10/2000.
- DPS-MEF (2005a), *Documento Strategico Preliminare Nazionale*, Roma, novembre 2005.
- DPS-MEF (2005b), *Documento Strategico Mezzogiorno*, Roma, dicembre 2005.
- DPS-MEF (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Bozza tecnico-amministrativa*, Roma, aprile 2006.
- ESPON (2005), *Potentials for polycentric development in Europe, 1.1.1. Project Report*, Luxembourg.
- Faludi, A. (2004), Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles?, *Urban Studies*, 7, 1349-1365.
- Faludi A. (2005) (eds.), Territorial cohesion: an unidentified political objective, *Town Planning Review, Special Issue*.
- Formez (2004), *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Roma.
- Formez – Progetto Sprint III (2005), *Cooperazione fra attori e innovazione amministrativa: i risultati dei Progetti Integrati Territoriali nelle regioni Obiettivo 1*, Relazione provvisoria, Roma, 19 dicembre 2005.
- Mairate A. (2006), Politica regionale: i nuovi scenari della programmazione 2007-2013, in A. Salaris (eds.) *Pianificazione strategica e aggregazioni sovracomunali: un banco di prova per i territori*, Progetto Pit-agera, Roma, 2006, 19-25.
- Regione Basilicata (2005), *Documento Strategico Regionale*, Potenza, 30 dicembre 2005.
- Regione Calabria (2006), *Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007-2013* (Bozza), luglio 2006.
- Regione Campania (2006), *Documento Strategico Regionale per la politica di coesione 2007-2013*.
- Regione Puglia (2006), Documento strategico della Regione Puglia 2007-2013, agosto 2006.
- Regione Sardegna (2006), Documento strategico preliminare regionale, febbraio 2006.
- Regione Siciliana (2005), Documento strategico regionale preliminare per la politica di coesione, dicembre 2005.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- Studiare Sviluppo (2006), *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*, Roma.
- Vinci I. (2005), Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno, in G. Dematteis, F. Governa (eds.), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Angeli, Milano, 211-234.

## ABSTRACT

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.