



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DOTTORATO DI RICERCA IN

“ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO E SVILUPPO SOSTENIBILE IN
EUROPA”

XXIII CICLO - 2007/2010

Niccolò Notarbartolo

Limiti e prospettive dei modelli di sviluppo neoliberisti - Il caso del Patto Territoriale di Catania

—————
TESI DI DOTTORATO DI RICERCA
—————

Tutor:

Chiar.mo Prof. Luca Ruggiero

Coordinatore:

Chiar.mo Prof. Vittorio Ruggiero

Sommario

Introduzione	3
Capitolo 1 - La governance di uno sviluppo locale neoliberista.....	7
1.1 - La dimensione economica e sociale del neoliberismo.....	8
1.2 - Neoliberismo e politiche urbane	15
1.3 - La path dependence nei processi di sviluppo	31
1.4 - Local development e governance	37
1.4.1 - Teorie dello sviluppo locale.....	37
1.4.2 - Problematizzazione del concetto di sviluppo	44
1.5 - La ridefinizione spaziale della governance locale	52
1.5.1 - La frammentazione della decisione politica su differenti livelli scalari. Governance multilivello e concertazione	52
1.5.2 - Concertazione e partecipazione	57
Capitolo 2 - Il patto territoriale come politica neoliberista su scala locale.....	66
2.1 - Una chiave di lettura: il patto territoriale come pratica neoliberista su dimensione locale ...	67
2.2 - Programmazione negoziata e patti territoriali.....	70
2.3 - Il patto territoriale <i>Catania Sud</i>	81
2.4 - Logiche di sviluppo del patto e risultati attesi	88
2.5 - La concertazione ed il ruolo del “Soggetto di intermediazione locale”	96
2.6 - La forma del processo decisionale del P.T.O. Catania Sud.....	107
2.7 - Una riflessione critica sui metodi e sui risultati del P.T.O. Catania Sud.....	115
Capitolo 3 - Il Patto territoriale a confronto con i modelli teorici	129
3.1 - Il P.T.O. Catania Sud e i modelli di crescita endogena	130
3.2 - Il P.T.O. Catania Sud e i modelli di innovazione	135
3.3 - Il PTO Catania Sud e la sociologia dello sviluppo	140
3.4 - La costruzione di un modello alternativo	144
3.5 - Analisi critica degli attuali documenti di programmazione alla luce dei risultati dell’indagine	155
Conclusioni	161
Bibliografia	164

Introduzione

In questo lavoro si presentano i risultati di un'analisi che si è occupata di definire, valutare e interpretare i caratteri salienti dei patti territoriali, che, per una decade, a partire dalla metà degli anni '90, sono stati uno tra i principali strumenti della programmazione negoziata e, più in generale, delle politiche di sviluppo locale.

L'affermazione delle politiche negoziali, alle quali è stato assegnato il difficile compito di colmare il vuoto derivante dalla fine dell'intervento straordinario dello Stato, ha ridisegnato le modalità dell'intervento pubblico e statale sul territorio, in un momento particolarmente delicato della storia del paese, ed, in particolare, del Mezzogiorno.

La cosiddetta stagione della concertazione ha rappresentato uno snodo cruciale nella storia recente delle politiche territoriali in Italia, ed ha significato la messa in moto di un processo di sviluppo locale su base concertativa, con cui si è cercato di perseguire quell'idea di sviluppo legato alla piccola e media impresa, ai modelli distrettuali e del localismo economico, ed, in qualche modo, a quello che viene considerato il modello italiano di sviluppo.

Il quadro teorico di riferimento è legato, quindi, al concetto di sviluppo locale, tema che negli ultimi decenni è stato al centro dell'attenzione di studiosi e politici, tanto da essere considerato una "nuova ortodossia" o, peggio, definito "alla moda". Esso si pone come modello alternativo alle logiche di sviluppo dall'alto, di tipo centralista, proponendo strategie politiche di incentivazione che stimolino la partecipazione "dal basso" degli attori locali.

Questo approccio, in cui viene posta grande enfasi sul ruolo delle *partnership* pubblico-private e sulla concertazione, come metodo decisionale ideale a definire la pianificazione ed implementazione degli

interventi sul territorio, è caratterizzato dal coinvolgimento di tre categorie di attori: poteri pubblici, imprese private ed il cosiddetto terzo settore.

L'idea che il mercato sia la migliore modalità per l'uso efficiente delle risorse impone il coinvolgimento di soggetti privati che forniscano le competenze e le *expertise* necessarie per affrontare la concorrenza internazionale con cui territori e popolazioni si trovano a dover competere. La partecipazione della società civile dovrebbe garantire, invece, il rispetto delle istanze e dei bisogni delle persone e la tutela dei luoghi e del patrimonio del territorio. La crescente complessità dell'intervento pubblico conseguente e la ridefinizione delle politiche locali in chiave imprenditoriale viene, quindi, accompagnata da innovazioni radicali negli strumenti utilizzati che si concretizzano nello sviluppo di nuove forme di *governance*. Nel quadro del “fallimento dello Stato”, reale o percepito, queste nuove forme di *governance* rappresentano, pertanto, le forme decisionali dello sviluppo locale e sono state presentate come modelli innovativi di buon governo, in cui il coinvolgimento della società civile e delle imprese private rappresenta un rafforzamento della democrazia.

Il presente lavoro vuole dimostrare che quest'approccio, che è stato alla base della logica dei patti, può essere considerato, più che un modello alternativo, come l'altra faccia della moneta di un identico paradigma di intervento sul territorio che ha il suo fondamento ideologico e concettuale nel progetto neoliberista affermatosi negli ultimi decenni.

L'affermazione dell'ideologia neoliberista, che in una prima fase premeva per un arretramento dello Stato a favore del mercato, successivamente si è tradotta in una ristrutturazione complessiva dello Stato in cui si assiste ad un processo di trasformazione sociale e spaziale *market-driven* e ad una ridefinizione dei soggetti che concorrono alla scelta delle politiche di sviluppo.

Partendo dall'analisi dei principali interventi di *governance* partecipata dell'ultimo decennio in Sicilia ed, in particolare, dall'analisi del partenariato e dei processi decisionali del Patto Territoriale Catania Sud, si vuole

dimostrare che i presupposti teorici, alla base di questo modello di *governance*, sono profondamente differenti, in quanto contraddetti, dalle risultanze effettivamente riscontrate nella realtà.

Il Patto Territoriale promuoveva un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché infrastrutturali, finalizzati ad uno sviluppo che trasformasse la città in una capitale della cultura, capace di attrarre investimenti in settori produttivi innovativi ed in grado di fornire servizi avanzati.

Focalizzando l'attenzione sulle modalità di definizione del partenariato, sulla formulazione dell'idea progettuale e sui processi decisionali all'interno del Patto, il lavoro propone una riflessione critica su un modello di sviluppo in cui, al contrario dell'enfasi che lo accompagna, le contraddizioni intrinseche ed il carattere di *path-dependence* hanno limitato lo spazio per reali innovazioni producendo risultati inevitabilmente distanti rispetto a quelli attesi.

Dinnanzi ad un nuovo ciclo di programmazione di politiche e di interventi sul territorio appare opportuno, prima ancora di analizzare i nuovi indirizzi ed i nuovi strumenti, avanzare qualche riflessione sul significato che i patti hanno avuto nello sviluppo dei territori. Il tempo passato dalla loro prima utilizzazione può sembrare, per alcuni, ancora esiguo per un'analisi definitiva, per altri, tardivo. Troppo spesso, le analisi si concentrano solo sulla attualità della politiche e sulla definizione degli scenari futuri che ne conseguono. Se gli obiettivi perseguiti dal patto sono di breve o medio periodo, è sicuramente arrivato il tempo di avanzare qualche osservazione sulla loro validità, ovvero sulla capacità di tale strumento di incidere positivamente sul contesto territoriale. Ed anche fossero di lungo periodo, già oggi, è necessario valutare se quei processi di sviluppo immaginati dall'idea politica siano stati innescati, o siano state costruite le basi perchè ciò avvenga in futuro. Anche perchè, come lo stesso Keynes ebbe ad osservare, nel lungo periodo si rischia di essere tutti morti.

Quando Henry Kissinger chiese a Zhou Enlai, il premier cinese all'epoca di Mao, la sua opinione sull'impatto della Rivoluzione Francese del 1789, Zhou ci pensò a lungo prima di dire: «La Rivoluzione Francese? È troppo presto per giudicare». Non disponendo della millenaria saggezza cinese, si può ritenere che, oggi, i tempi ragionevolmente maturi permettano di tracciare un bilancio ragionato, sia sullo strumento patto territoriale, sia su quello che ha significato per la città di Catania. Le politiche di sviluppo, infatti, non possono avere solo un respiro di breve periodo, soprattutto quando comportano trasformazioni fisiche e spaziali.

Il presente lavoro si articola in tre differenti capitoli. Il primo presenta una disamina delle teorie sullo sviluppo locale e sulla problematizzazione del concetto di sviluppo, in un periodo storico in cui, dopo tre decenni di dominio dell'ideologia neoliberista e delle conseguenti politiche territoriali, iniziano ad affermarsi nuove idee e logiche di sviluppo. All'interno di questo quadro teorico, vengono presentate le principali tesi sulla ridefinizione spaziale della *governance* territoriale e sui modelli concertativi di definizione della decisione politica su cui si sono sostanziati gli interventi sul territorio analizzati in questo studio.

Il secondo capitolo, dopo aver presentato una descrizione dei patti territoriali all'interno della programmazione negoziata, dà una lettura del Patto territoriale Catania Sud, delle sue logiche di sviluppo e dei suoi risultati attesi, ne descrive la forma del processo decisionale e fornisce una riflessione critica dei risultati ottenuti.

Il terzo capitolo propone un confronto tra gli elementi caratterizzanti il patto territoriale, emersi dall'analisi presentata nel precedente capitolo, ed i principali modelli di analisi dell'evoluzione territoriale e delle relative logiche di sviluppo. Alla luce delle considerazioni svolte, si ipotizza e si propone un modello capace di superare i limiti evidenziati nell'analisi. Infine, vengono analizzati, in maniera critica ed alla luce dei risultati dell'indagine, gli attuali documenti di programmazione.

Capitolo 1 - La governance di uno sviluppo locale neoliberista

1.1 - La dimensione economica e sociale del neoliberismo

A partire dagli anni settanta il neoliberismo ha modificato il volto dell'economia mondiale con il risultato di un lento ed inesorabile riassetto dei poteri dello stato. Parafrasando Gramsci (vedi Gerratana, 1975) si può affermare che sia oggi diventato "l'ideologia dominante del blocco di potere egemone" che ha portato ad una radicale trasformazione, dallo stato sociale al capitalismo di mercato, attraverso una ridefinizione dei modelli di accumulazione.

La ristrutturazione, il riordino e la ridefinizione scalare dei principi di accumulazione del capitale nelle società capitaliste avanzate, infatti, hanno minato il ruolo ed il significato che lo "Stato-Nazione" aveva avuto nel secolo passato.

Il neoliberismo è un fenomeno poliedrico dalle diverse sfaccettature economiche, politiche ed ideologiche che conducono, comunque, ad una strategia di ristrutturazione dei rapporti tra stato e mercato fortemente controversi per ciò che riguarda scopi perseguiti, modalità di applicazione ed a causa dei limiti intrinseci.

Secondo Jessop "raramente, se non addirittura mai, l'ideologia liberista esiste in forma pura. I principi liberisti sono quindi più una teoria economica e politica piuttosto che un modello organizzativo autosufficiente e riproducibile" (Jessop, 2002).

Ciò significa che la rilevanza del liberismo può variare significativamente: può essere pensiero egemonico in alcuni periodi e subalterno o subordinato rispetto ad altre ideologie in altri.

Da un punto di vista puramente ideologico, il liberismo sostiene che le relazioni politiche, economiche e sociali sono organizzate meglio se lasciate alle "formalmente" libere scelte degli attori razionali che perseguono il loro proprio interesse materiale o ideologico all'interno di un quadro istituzionale che decide di intervenire (o di non intervenire) solo per massimizzare lo spazio della libera scelta.

Da un punto di vista economico, esso persegue, invece, l'espansione massima dell'economia di mercato sia nella fase commerciale, sia nella fase dell'approvvigionamento dei fattori di produzione (inclusa la forza lavoro).

Da un punto di vista politico, implica che i decisori collettivi siano limitati costituzionalmente nel proprio potere di intervento sociale ed economico al fine di massimizzare la libertà formale degli attori economici.

Questi tre principi si fondano, quindi, sull'idea della necessaria affermazione di una completa libertà formale. Gli evidenti limiti sostanziali a tale libertà rendono fragile l'intero costrutto ideologico riguardo alla possibilità di relazioni di mercato anarchiche, ad una capacità di auto-organizzazione ed alla capacità di decisioni collettive perchè, come fa notare Marx (1996, p. 243) “dove esistono uguali diritti la forza decide”. In altre parole, “all'interno di una matrice di principi liberali, i relativi equilibri economici, politici e civili dipendono dal cambiamento dei rapporti di forza all'interno di un compromesso, che seppur istituzionalizzato, è sempre soggetto a mutamenti.”

Così il nuovo progetto economico che risponde alla chiamata neoliberista propone liberalizzazione e deregolamentazione delle transazioni economiche, anche fuori dai confini nazionali, privatizzazione delle produzioni statali e dei servizi forniti dallo stato, la lettura della spesa per il *welfare* come costo per la produzione internazionale e non come una risorsa per la domanda domestica.

Il progetto politico propone, invece, il passaggio da forme di intervento pianificate e di *routine* all'interno di economie miste e di uno Stato sociale nazionale di stampo Keynesiano, ad un intervento eccezionale di governo volto alla gestione, al rinvio o all'allontanamento delle crisi dei regimi di accumulazione delle economie occidentali e del Sudest asiatico.

Quest'intervento passa attraverso l'affermarsi di nuove forme di *governance* che vengono fatte passare come più adeguate a rispondere ad una economia globale basata sul mercato e sulla conoscenza.

Questo tipicamente comporta un trasferimento di competenze dal livello statale a livelli sovranazionali, salendo di scala o regionali, metropolitani o urbani se si passa a scale infranazionali. In questo nuovo contesto, regioni, città e gruppi locali possono acquistare un ruolo strategico.

Un altro salto avviene nelle modalità in cui si espleta il governo del territorio: la convinzione, tipica delle teorie neolibériste, del probabile, se non ineluttabile, fallimento dello stato porta al coinvolgimento diretto delle forze di mercato e a *partnership* pubblico-private in cui i principali *stakeholders* vengono coinvolti nella definizione delle politiche di sviluppo.

Il quadro attuale è quindi caratterizzato dalla presenza di organismi economici internazionali (WTO o FMI) che agiscono sotto l'egida del *Washington Consensus*, promosso dal Governo statunitense, che supporta i vari governi nell'armonizzare, se non addirittura standardizzare, le politiche sociali ed economiche nazionali, affinché il libero mercato globale possa funzionare realmente.

Il paradosso è che la promozione del neoliberalismo avviene, dunque, con un incremento significativo dell'intervento pubblico in economia. Questo tipo di intervento è, tuttavia, giustificato perchè definito temporaneo e transitorio in attesa che le economie siano armonizzate ed i governi nazionali possano, quindi, svolgere il ruolo marginale di assicurare la continua espansione dell'economia di mercato e promuovano la auto-organizzazione della società civile.

Questa riorganizzazione della società passa dalla promozione di comunità e gruppi che compensino le inadeguatezze del sistema di mercato. Per ottenere ciò è evidente che lo spazio delle politiche debba essere la città o la regione dove meglio si possono realizzare comunioni di intenti e di interessi che spingano ad una aggregazione autonoma di parti della società civile.

Questo è, in estrema sintesi, il pensiero neoliberalista, ma “perchè un modo di pensare diventi dominante è necessario mettere a punto un apparato

concettuale in grado di sollecitare le nostre intuizioni e i nostri istinti, i nostri valori e i nostri desideri, oltre che le possibilità intrinseche del mondo sociale in cui viviamo” (Harvey, 2007, p. 14).

Le ragioni del successo delle logiche neoliberiste sono varie: innanzitutto, la crisi del fordismo atlantico che ha esacerbato il fenomeno, in secondo luogo il neoliberalismo può essere visto come la naturale filosofia all'interno delle società capitaliste che esalta nell'immaginario politico, economico e sociale i caratteri specifici della società borghese.

Jessop (2002) individua 4 figure chiave che vengono esaltate dall'enfasi dell'ideologia neoliberista:

1) la proprietà privata, che è la forma giuridica del privato possesso e del controllo dei fattori di produzione. Viene incoraggiata la proprietà individuale e la competizione perchè in questo contesto gli individui possono autodeterminarsi;

2) l'idea della libera scelta nel consumare: disponendo delle risorse sufficienti si può scegliere cosa e quando comprare;

3) la separazione istituzionale tra Stato e mercato in cui qualsiasi intervento del primo viene considerata una intrusione esterna che limita la libertà degli operatori economici;

4) la separazione tra società civile e Stato, anche in questo caso l'intervento dello Stato viene vissuto come una intrusione che limita le libere scelte di autodeterminazione dei singoli e dei gruppi.

Proprio su queste quattro figure, l'autore identifica alcune contraddizioni spontanee: in primo luogo, lo strategico dilemma tra interesse condiviso dei produttori nel massimizzare il reddito attraverso la cooperazione ed il loro interesse potenzialmente conflittuale circa le modalità di distribuzione del reddito stesso; in secondo luogo, la contraddizione ed il conflitto che nasce dalla coesistenza della separazione istituzionale e della inevitabile dipendenza reciproca tra sistema economico e Stato; ed infine, il problema che sorge rispetto alla natura della società

civile fondata sull'esaltazione dell'interesse particolare e la natura dello Stato che si suppone basato su interessi universali, ciò implica la necessaria mediazione tra interesse particolare e generale che l'autore ritiene impossibile in astratto.

Se il liberismo è, quindi, interpretabile più o meno come una filosofia spontanea, che ha le proprie radici nelle relazioni sociali della società capitalista si deve riconoscere che è incline ad una spontanea instabilità dovuta alle inevitabili tensioni che scaturiscono da queste stesse relazioni.

In estrema sintesi, si può affermare che, da un lato, mentre il liberismo cerca di rigenerarsi spontaneamente sulla base di alcune figure chiave della società capitalista, rigenerazione che trova ostacoli proprio in altre figure chiave della stessa società capitalista; dall'altro lato, mentre le difficoltà del liberismo creano lo spazio per la rinascita di altri modelli, strategie e paradigmi organizzativi, come lo statalismo e il corporativismo, la loro realizzazione e affermazione pare essere incatenata ed impossibilitata proprio dalle figure della società borghese che generano l'idea neoliberista. Ciò crea un'oscillazione tra differenti strategie politiche, in cui il peso di un paradigma o di una ideologia varia rispetto a particolari momenti o fasi del sistema capitalistico. Secondo Polanyi (1944) mentre il liberismo è più adatto in momenti pionieristici di capitalismo competitivo, lo statalismo ed il corporativismo sono più adatti a coordinare stato e mercato nei sistemi capitalisti avanzati.

L'affermazione del neoliberismo come strategia economica e politica diffusa si può far risalire alla fine degli anni '70, periodo in cui vi è il passaggio ad un regime neoliberista delle economie statunitense e britannica.

La crisi del sistema fordista diventa terreno fertile per il consolidamento del paradigma e dell'ideologia neoliberista. Un numero sempre maggiore di nazioni ne decide di applicare in forma più o meno pura i principi. Sempre in più nazioni le economie si coordinano intorno ad un progetto di

neoliberismo globale che fino alla fine degli anni '80 si sostanzia, però, in semplici interventi di adattamento.

Il collasso del blocco sovietico porta ad un ulteriore allargamento del progetto neoliberista: alle Istituzioni internazionali, sotto l'egida degli Stati Uniti e le forze neoliberiste del blocco occidentale, si includono i paesi dell'ex blocco sovietico con il consenso della *Nomenklatura* domestica (secondo lo stesso Jessop (2002) per cinico opportunismo).

Da interventi di adattamento nazionale il neoliberismo diventa quindi una strategia complessiva con politiche strutturali che portino alla trasformazione del sistema globale in un "sistema" neoliberista.

Dato il clima politico, l'ambiente intellettuale e morale prevalente dalla fine degli anni '70 fino ai primi anni del '90, e considerato il dominio se non l'egemonia del blocco di potere transatlantico, questi cambiamenti furono considerati come la prova certa del trionfo del neoliberismo.

In realtà, poche furono le analisi in grado di comprendere le differenti forme ed i diversi livelli di neoliberismo esistenti. Negli anni '90 iniziarono ad affermarsi anche alcuni modelli alternativi: il tentativo tedesco di applicare forme di postsocialismo integrando la parte orientale e parte dei Balcani in un unico blocco economico, lo sforzo svedese di estendere la propria democrazia sociale all'area del Mar Baltico.

Da un altro punto di vista, anche paesi come Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria svilupparono una sorta di alternativa; il rapido incremento del capitalismo prese la forma del capitalismo di una parassitaria *Nomenklatura* che presidiava un generalizzato collasso economico.

Anche nei paesi occidentali ci si confrontava con i problemi del neoliberismo: fu così che prima Major, poi Blair e Clinton promossero la "Third Way" (Giddens, 1998) e la "New Labour's Urban Policy" (Jones, 2002; Fuller & Geddes, 2008).

La cosiddetta "Terza Via" tra keynesismo e ultra-liberismo si riferisce ad un sistema di pensiero e di gestione politica secondo cui la crescita

economica passerebbe attraverso l'eliminazione delle rigidità dell'offerta di lavoro, inserita, tuttavia, all'interno di una cornice regolatoria che non pregiudichi la coesione sociale (Bachet et al., 2001, p. 144).

Più nello specifico, la selezione meritocratica, coniugata a comportamenti socialmente responsabili delle imprese volti a stimolare il 'lavoratore ad una più alta qualità e partecipazione' (Bellofiore, 2004) – innalzando così la produttività – eleverebbe la profittabilità aziendale. La ricchezza così creata verrebbe infine redistribuita ai lavoratori mediante l'intervento della politica economica.

L'idea è, quindi, quella di adattare la democrazia e lo Stato Sociale ad un mondo che è profondamente cambiato negli ultimi decenni. E' il tentativo di far coesistere sia la democrazia sociale che il sistema neoliberista, a cui è affidato il compito di far crescere l'economia. Anche in questo tipo di politiche il neoliberismo è apparso ed appare come l'unico modello economico che possa garantire la crescita all'interno di un contesto globalizzato.

Come sostengono (Peck e Tickell, 2002), "il neoliberismo sembra essere ovunque. Hanno fornito un *software* ideologico per la competitività globale, che ha ispirato, se non imposto, programmi di ristrutturazione dello stato e ridefinizione scalare dei processi politici attraverso un'ampia gamma di contesti nazionali e locali".

Lo spazio decisionale delle politiche di regolazione e di redistribuzione si è, quindi, spostato sia a livello sovranazionale che a livello locale ed urbano. Ed è proprio a questo livello che emergono i nuovi spazi di localizzazione delle dinamiche globali ed in cui il neoliberismo afferma le sue *best practices* di governo urbano.

1.2 - Neoliberismo e politiche urbane

Nel corso degli ultimi decenni le politiche urbane sono state segnate da una forte impronta neoliberista che ha segnato e segna profondamente l'organizzazione del territorio ed il paesaggio urbano delle principali città ed aree metropolitane di tutti i continenti.

Trainati dalle politiche neoliberiste, che hanno attivato processi di omologazione globali e scelte locali più o meno originali, incentivato l'iniziativa privata e la collaborazione pubblico-privata, le aree urbane sono cresciute e si sono rinnovate tra sfide e contraddizioni di carattere economico-sociale ed ambientale senza precedenti.

Nuovi parametri orientano le politiche localizzative, le minori limitazioni nella decisione del posizionamento delle unità produttive fanno sì che questioni quali il livello delle infrastrutture, le qualità ambientali, la struttura del mercato del lavoro e le politiche fiscali, passino in primo piano nell'attrazione di capitali.

Nasce una nuova concorrenza tra le città desiderose di attrarre capitali: si delineano così concetti quali *marketing* urbano, o "*selling the city*", vendere la città come se fosse una qualsiasi mercanzia. E' da questi assunti che nasce l'esigenza di cambiare l'immagine della città, particolarmente sentita da quelle città la cui immagine proiettata all'esterno era associata a segni di declino e deterioramento tipicamente legati alle città industriali.

Lo schema di crescita seguito dalla città ricalca i modelli già sperimentati in città nordamericane quali Pittsburgh e Baltimora o in città britanniche come Birmingham e Glasgow.

Il paradigma di intervento è caratterizzato principalmente dai cosiddetti grandi progetti urbani, i quali hanno come obiettivo la trasformazione fisica e funzionale della città a partire da operazioni particolari che trasformano aree degradate o occupate da attività obsolete, in aree generatrici di dinamismo economico e centralità (Rodriguez e Martinez, 2001).

Tali operazioni sono caratterizzate da una serie di elementi ricorrenti: architettura emblematica, progetti bandiera, centri congressuali, infrastrutture culturali e turistiche, parchi tematici, festival ed altri eventi internazionali con una finalità propagandistica e di marketing urbano (Kearns e Philo, 1993).

In queste operazioni, particolare importanza assumono i progetti emblematici, i quali, spesso associati ad architettura di “marca”, sono, data anche la loro tangibilità, i perfetti *leader* del cambiamento.

A seguire ed a dirigere la pianificazione e l’implementazione della rigenerazione sono nuovi strumenti urbanistici, che sostituiscono o integrano la normale pianificazione pubblica; molta enfasi è data in questo senso alle nuove collaborazioni pubblico/private che assumono un ruolo primario nello stimolare il cambiamento.

Un simile intervento, con livelli di spesa così alti, è indubbiamente uno schema di intervento di taglio tipicamente Keynesiano, che si pone in contrasto con la retorica liberale che ha accompagnato il processo di rigenerazione. Questa enorme spesa pubblica è andata a finanziare progetti che privilegiano indubbiamente alcuni spazi, sia all’interno della città, sia nell’area metropolitana, creando così isole di sviluppo. L’idea è chiaramente quella di uno sviluppo a cascata: riqualificando alcune zone motrici di sviluppo e fortemente capaci di attrarre capitali, i benefici ricadranno successivamente su tutta l’area circostante.

In numerose città nordamericane prima, ed europee poi, la crisi degli anni ‘70 ha provocato una reazione congiunta delle Amministrazioni e dei principali agenti economici locali per realizzare una trasformazione delle infrastrutture urbane che facilitasse il passaggio dal modello industriale tradizionale al centro terziario qualificato. Vari i modi attraverso i quali si è cercato di avviare questo processo di trasformazione e, si nota, come, in molti casi, alcune città siano state, in questo, agevolate dalla possibilità di sfruttare i benefici derivanti dall’organizzazione di un grande evento

internazionale (Expò di Lisbona, Olimpiadi di Barcellona ed Atene, Salone Nautico di Genova, Capitali culturali dell'Arte come Glasgow e Lille, etc.).

Tutto si trasforma sotto l'impulso di nuove prospettive: l'articolazione tra società, economia, tecnologia e cultura nel nuovo sistema mondiale può realizzarsi in maniera più efficace ed equa a partire dal rafforzamento delle società locali e delle loro istituzioni politiche. Il globale ed il locale sono complementari nella creazione congiunta di una sinergia sociale ed economica (Borja e Castells, 1997).

I governi locali acquisiscono nuovi compiti ed è necessario che assumano il ruolo di leader promotori (Moulaert et. al, 2001):

5) promotori della città all'esterno, con la proiezione di un'immagine forte e positiva, appoggiata ad un'offerta di infrastrutture e servizi che attraggano investimenti e turisti e che facilitino le esportazioni;

6) promotori all'interno per dare agli abitanti senso di appartenenza, di volontà collettiva di partecipazione e di fiducia verso il futuro;

7) promotori di una collaborazione inter-istituzionale e con il settore privato.

In questo contesto appare come uno strumento indispensabile il marketing urbano, con un adeguamento di città e regioni alle esigenze del mercato.

Il progetto di città, così come ora descritto, prende spesso la forma di piani strategici: questi rappresentano una forma alternativa agli strumenti di pianificazione territoriale convenzionali.

D'altra parte, già dagli anni '80, numerose erano le critiche ai piani regolatori. Tra le principali vi è l'incapacità dei piani di realizzare gli obiettivi autoproclamati; inoltre "le cangianti condizioni economiche li hanno resi completamente inadeguati ad affrontare obiettivi di ristrutturazione economica e declino urbano essendo stati pensati per guidare processi di crescita" (Esteban, 2000, p. 34).

Altra accusa mossa, è derivata dal diffondersi di un credo liberista con la critica all'intervento dello Stato, ritenuto il maggiore responsabile della

cattiva evoluzione economica di città e regioni. La concomitanza di questi fattori ha contribuito notevolmente alla crisi della pianificazione tradizionale.

Praticamente, senza eccezioni nelle economie industriali avanzate, gli ultimi decenni sono stati periodi di riformulazioni e cambiamenti significativi nella teoria e nella pratica della pianificazione urbana.

La dinamica di trasformazione urbana assume connotati specifici in relazione alle risposte ed alle strategie che le città stesse hanno adottato, durante questo periodo, al fine di adeguarsi al nuovo contesto socio-economico e politico.

Tali strategie si strutturano sulla scia di tre tendenze, fra loro interdipendenti, di cambiamento nella politica urbana:

- a) spostamento delle priorità degli interventi urbani verso la crescita e la ristrutturazione competitiva;
- b) cambiamento dell'atteggiamento delle amministrazioni, da un atteggiamento burocrate e gestore, ad atteggiamenti proattivi e imprenditoriali;
- c) modificazioni negli strumenti di intervento urbano, con il passaggio dal governo alla governance urbana (Moulaert et al., 2003).

La ricerca della competitività urbana si trasforma, così, nel principale argomento delle politiche urbane nell'era della globalizzazione, e trasforma la politica urbana in uno strumento chiave della gestione locale dell'economia globale (Borja e Castells, 1997).

In un contesto caratterizzato dalle nuove realtà dell'economia globale e dalla crescente concorrenza interurbana, la ridefinizione delle priorità dell'agenda politica urbana verso il rilancio economico e la competitività ha convertito la rigenerazione in uno degli ambiti principali dell'intervento urbano nelle città europee.

Messo in discussione per la sua supposta o effettiva inefficienza nel nuovo contesto socio-economico e debilitato dall'affermarsi di concetti

quali liberalizzazione e flessibilità, l'atteggiamento nella gestione della città è molto cambiato negli ultimi anni.

L'atteggiamento caratteristico dell'urbanistica di stampo keynesiano, basato sull'assegnazione degli investimenti pubblici mediante strutture di organizzazione burocratiche e formali, inserite in un quadro normativo determinato e orientato a finalità redistributive, lascia il passo, anche se in forma graduale e diseguale, ad un atteggiamento produttivista, finalizzato alla ricerca della crescita e della competitività, e "incentrato sull'attrazione di capitali e di attività generatrici di occupazione e basato su strutture di intervento più flessibili, meno formalizzate e legate a concetti quali competitività ed efficienza" (Moulaert et al., 2001, p. 413).

In questo senso, i cambiamenti nelle priorità dell'agenda politica riflettono la sfiducia verso gli strumenti urbanistici tradizionali, in particolare verso i piani regolatori.

L'atteggiamento aziendalista, nell'intervento pubblico, parte dall'idea della necessaria assimilazione, da parte del settore pubblico, delle modalità organizzative del settore privato.

L'obiettivo è la mobilitazione di risorse per massimizzare la capacità di attrazione della città e le sue opportunità, in un contesto di risorse scarse ed in condizioni di crescente concorrenza interurbana (Hall, 2000).

Interessante il contributo di Harvey (1989), che associa la ricerca di vantaggi competitivi da parte della città a tre strategie: 1) la ricerca di vantaggi competitivi rispetto alla produzione tramite investimenti pubblici e privati in infrastrutture fisiche e sociali che rinforzino la base economica e l'attrattiva dell'area metropolitana; 2) il miglioramento della posizione competitiva rispetto alla distribuzione spaziale del consumo, attraverso investimenti diretti ad attrarre consumatori, che si incentrino sempre più sull'innalzamento della qualità della vita, come investimenti in cultura, eventi, infrastrutture a carattere ricreativo e miglioramento del verde cittadino, elementi chiave della rigenerazione urbana; 3) lo sviluppo di competenze per attrarre funzioni strategiche di controllo nell'ambito della

finanza, dell'amministrazione pubblica o in settori quali comunicazione e informazione.

Tali funzioni richiedono infrastrutture specifiche molto costose che, però, garantiscono l'efficienza e la centralità dell'area metropolitana in un contesto globalizzato. Caratteristica delle politiche urbane di tipo aziendalista è l'esigenza di proiettare un'immagine di città dinamica ed innovatrice, stimolante e creativa, capace di competere, con successo, all'attrazione sia di investimenti produttivi che di funzioni direzionali. Il marketing urbano diventa, in questo contesto, lo strumento privilegiato della costruzione dell'immagine della città.

In tutta Europa, le città hanno messo in marcia processi di ristrutturazione competitiva, attraverso una varietà di strategie di rigenerazione.

L'elemento che, in questa varietà di strategie di rivitalizzazione, più di altri è ricorrente è l'utilizzo dei "Grandi Progetti Urbanistici" (GPU).

I GPU hanno come obiettivo la riorganizzazione strutturale del tessuto fisico ed economico urbano, attraverso la riconversione di ampi spazi degradati, conseguenza, generalmente, del trasferimento o della chiusura di precedenti attività industriali.

La trasformazione di questi spazi in aree attentamente disegnate per usi misti, integrando uffici, abitazioni, attività commerciali, culturali e ricreative è vincolata alla creazione di nuovi spazi di produzione e consumo, adatti alle esigenze delle nuove realtà locali e globali.

Nello stesso tempo, queste grandi operazioni emblematiche perseguono la ricostruzione radicale dell'immagine cittadina mediante una combinazione di progetti simbolici, architettura di prestigio, parchi tematici, esposizioni internazionali, festival di arte e cultura, ed altri eventi che svolgano una funzione promozionale del nuovo orientamento della città.

Sebbene i Grandi Progetti Urbanistici non costituiscano un'innovazione, si differenziano dagli interventi a grande scala dei decenni passati per due caratteri basilari: a) l'obiettivo di trasformazione e riconversione di spazi

degradati in aree di nuova centralità, adatte alle esigenze localizzative delle nuove forme di produzione e di consumo e utili a creare la condizione fisica per un'ulteriore fase di urbanizzazione a partire dalle nuove funzionalità; b) l'adozione di tecniche autopromozionali di marketing urbano e di nuove formule di gestione imprenditoriale guidate da criteri di efficienza e redditività (Moulaert et al, 2001, p. 417).

I GPU sono l'espressione materiale della ridefinizione dell'agenda politica urbana verso la ricerca della crescita, della competitività e dell'efficienza dell'intervento pubblico. In effetti, essi seguono una logica che considera i mega-progetti come base del rilancio economico della città.

Numerose critiche vengono, però, mosse contro il modello di crescita basato sui GPU. Due gli ordini di motivi: il progetto emblematico combina i vantaggi della flessibilità con una straordinaria capacità simbolica in un contesto di permanente trasformazione ed instabilità; la flessibilità e la rapidità si convertono in una condizione necessaria per risultati efficienti.

Ciò comporta che questi progetti vengano portati avanti da istituzioni non governative, che, seppur più efficienti, sono sottratte ai normali meccanismi di controllo democratico. Inoltre, essi producono isole urbane, spazi ben definiti, con barriere di delimitazione pronunciate.

Questa segregazione si rinforza per mezzo di processi di formazione di ostacoli fisici, sociali e culturali. Ciò ha importanti conseguenze sul tessuto socio-spaziale dell'agglomerazione urbana (Marcuse, 1989).

Altra importante limitazione al modello di sviluppo ottenuto grazie ai GPU viene ricondotta al predominio della dimensione fisica dei progetti sulla dimensione socioeconomica. Il formalismo progettuale ed il disegno fanno parte di un modello di urbanistica basata su interventi puntuali, frammentati ed a carattere emblematico, sprovvista di una ragione sociale ed in cui l'estetica diviene l'argomento principale oltre che il fallace obiettivo (Leal, 1989).

Attraverso la Rigenerazione urbana, i Governi locali perseguono l'obbiettivo primario della promozione di sviluppo economico nella città.

Spesso la valutazione degli effetti della rigenerazione avviene analizzando l'eventuale incremento di ricchezza della città o il numero di nuovi posti di lavoro creati.

Secondo Hall questo tipo di analisi è “inadeguato se non associato alla valutazione di tematiche correlate, quali, ad esempio, l'analisi della tipologia dei nuovi lavori creati, la distribuzione di questi e della ricchezza creata tra i differenti gruppi sociali, e l'analisi di eventuali esternalità negative prodotte dalla rigenerazione” (Hall, 1995, p. 150).

Hall (1995) analizza l'impatto della rigenerazione a vari livelli: economico, sociale, culturale e della legittimità democratica.

Innanzitutto, egli analizza l'impatto economico, in particolare, si sofferma sui soggetti che beneficiano maggiormente della rigenerazione, avanzando forti dubbi sulla capacità di queste politiche di avvantaggiare le fasce più povere della popolazione. Oltretutto questo tipo di modelli tendono ad essere spazialmente autonomi, disegnati cioè per rigenerare aree specifiche. Il risultato è la proliferazione di un largo numero di progetti di rigenerazione urbana molto simili tra loro e quindi in competizione; ciò non fa altro che fomentare la nascita di nuove aree in declino.

Altra questione è l'analisi della crescita del mercato del lavoro. La rigenerazione basata sui grandi progetti urbani è trainata dal settore delle costruzioni i cui lavoratori spesso non provengono dalla città stessa, ed il cui lavoro creato è caratterizzato da forte precarietà con un'offerta ristretta ad individui di sesso maschile e di giovane età.

Spesso accade, inoltre, che le nuove opportunità create da altri settori, oltre quello delle costruzioni, non siano accessibili alla popolazione locale, che vi sia cioè uno scarto tra le competenze delle risorse umane locali e le competenze richieste dalle nuove attività.

Il campione di occupazione creato dalla rigenerazione è solitamente altamente polarizzato: un relativamente piccolo numero di lavori manageriali, altamente retribuiti, ed un largo numero di lavori non specializzati in settori quali sicurezza e pulizie.

Il problema sociale è riagganciato principalmente al concetto di città duale, dove vi è una crescita delle divisioni sociali e dove un'ampia fetta della popolazione è esclusa dalle dinamiche economiche formali. Tutto ciò si riflette soprattutto in fenomeni di polarizzazione socio-spaziale e nella creazione di un'economia su basi illegali. Questi fenomeni si pongono in forte contrasto con la spettacolare crescita delle isole di sviluppo.

Queste disparità scaturite in seguito alle politiche di rigenerazione, principalmente finanziate da denaro pubblico, creano problemi di accettabilità sociale dell'utilizzo di tali fondi.

Un ultimo problema di carattere sociale deriva dalle forti speculazioni che avvengono nel settore immobiliare nelle aree di opportunità, rigenerate dalle politiche urbane.

Il notevole incremento dei prezzi delle case rende inaccessibili gli affitti ad ampi segmenti della popolazione. Le aree rigenerate sono normalmente aree degradate ed abbandonate dall'industria e centri residenziali di lavoratori dell'industria stessa; questo provoca un fenomeno di gentrificazione¹ che comporta un'inevitabile trasferimento fisico di questa parte della popolazione a basso reddito in zone non toccate dalla rigenerazione e dunque ancora accessibili.

Un breve cenno sul ruolo dell'architettura emblematica nei processi di rigenerazione urbana. Secondo Jameson (1991), l'architettura è la forma d'arte più strettamente correlata all'economia. Zulaika ritiene che "l'architettura di prestigio è essenziale alla nuova ideologia di rigenerazione così come l'acqua lo è per i pesci", perché l'architettura è indubbiamente il

¹ Il termine Gentrification, che deriva dalla parola inglese gentry (gente per bene), fu coniato da Ruth Glass nel 1964, per descrivere come i quartieri operai di Londra furono invasi dalla classe media: "squallide e modeste stalle e casette vengono rilevate e trasformate in costosi ed eleganti residence". Inizialmente usato sarcasticamente, il termine è oggi comunemente utilizzato in geografia urbana per indicare l'aumento dei prezzi degli alloggi e dei prezzi al dettaglio in un quartiere, conseguenza generalmente di investimenti privati.

mezzo privilegiato per la transizione dal moderno al postmoderno (Zulaika, 2003, p. 100).

Come nell'antica Grecia, l'architettura griffata torna ad essere la prima arte, e si mette al servizio della rigenerazione; il valore emblematico delle strutture disegnate da architetti di prestigio internazionale è funzionale alla costruzione di un'immagine positiva della città, si pone, quindi, come il supporto materiale alla formazione di un concetto astratto. Infrastrutture di qualsiasi genere, aeroporti, musei, metropolitane, palazzi per congressi, se disegnati da firme di successo, diventano l'elemento tangibile del cambiamento, capace di supportare le politiche di promozione urbana.

Le grandi firme di architetti di fama internazionale, infatti, agiscono da stimolo ad un doppio livello. Da un lato, esse sono funzionali alla promozione esterna della città, perché sfruttano il riconoscimento di cui i grandi nomi godono a livello internazionale. Dall'altro lato, concorrono alla creazione di consenso interno: danno ai cittadini simboli concreti del cambiamento utili al risveglio del loro orgoglio, stimolandone il senso di appartenenza ed il coinvolgimento nel processo di rigenerazione.

Molte sono le posizioni critiche dinanzi a questo ruolo dell'architettura: secondo Andrea Ophenheimer (1990, p.112) "l'architettura è diventata un mercato di merci che hanno breve vita sugli scaffali. Di fatto è diventata uno strumento di vendita da quando i promotori immobiliari si sono resi conto che, al pari del nome Calvin Klein che fa vendere pantaloni, i nomi degli architetti famosi aiutano a vendere edifici, l'architettura è riuscita ad entrare così nelle riviste delle celebrità"

Zulaika sostiene che "la rinnovazione urbana di Bilbao, sostenuta dall'utilizzo di grandi nomi dell'architettura internazionale, è un buon esempio di sfruttamento dell'aspetto ideologico e spettacolare dell'architettura stessa. Il pretesto è la necessità di raggiungere una nuova economia postindustriale. Il nome di una stella dell'architettura serve ad aiutare a vendere il prodotto. Il potere pubblico è disposto ad investire massicciamente in edifici opulenti, disegnati da stelle dell'architettura, in

opere emblematiche, che rendano la città capace di incarnare l'idea di progresso, cultura, giustizia e convivenza pacifica. Alla base di questa ideologia vi è la falsa premessa che le risorse pubbliche investite in architettura diano eguali benefici a tutte le classi sociali” (Zulaika, 1997, p. 236).

Vi è dunque una sorta di capovolgimento dialettico del problema: se inizialmente l'obiettivo è la creazione di nuove centralità, di luoghi capaci di attrarre investimenti ed attività produttive, ci si trova successivamente a dover affrontare le problematiche derivanti dalla creazione di nuove marginalità, di zone svantaggiate a livello urbano o regionale, che non riescono ad inserirsi nelle dinamiche della rigenerazione e che sono tagliate fuori dalla possibilità di sfruttarne gli effetti positivi.

Se ormai da decenni esiste il fenomeno della gentrificazione, come trend comune nell'evoluzione delle metropoli odierne, il problema si pone nel momento in cui gli scompensi territoriali sono finanziati con l'utilizzo di ingenti risorse pubbliche e non sono invece la naturale conseguenza della localizzazione degli investimenti privati.

La descrizione ed interpretazione delle trasformazioni in atto nei paesaggi metropolitani ha fatto emergere concetti nuovi, quali: la città globale (Sassen, 1997); i non luoghi (Augé, 1992; Pucci, 1996); l'ipercittà (Corboz, 1998); la *generic city* (Rem Koolhaas, 1997); la città dei bits (Mitchell, 1995); la città dello *sprawl* (Ingersoll, 2004). Un vasto orizzonte di riferimento che attinge a modelli e paradigmi volti a decifrare i fenomeni nuovi che prendono forma nello spazio urbano (Choay, 2003; Dematteis, 1999; Mattogno, 2002)

La pressante ricerca da parte delle amministrazioni urbane di strumenti per rivitalizzare l'economia e per far fronte al declino urbano le ha spinte a rigenerare e riqualificare il paesaggio e rilanciare la loro immagine per attrarre investimenti e visitatori, attribuendo un ruolo centrale alla cultura, all'innovazione, alla creatività, al turismo e ai relativi servizi. Tali scelte

concorrono alla riorganizzazione territoriale e alla definizione di una nuova economia urbana, alimentando dinamiche di competizione e di collaborazione tra le città e ne ridefiniscono la posizione nell'ambito delle gerarchie urbane nazionali ed internazionali (Butler, 1997).

Le nuove strategie creative, dirette come abbiamo visto a sviluppare da un lato la rigenerazione fisica della città e dall'altro la nuova economia urbana postindustriale o postmoderna, danno vita a progetti sempre più innovativi. Quelli più rilevanti hanno riguardato il risanamento dei quartieri storici obsoleti, segnati dalla povertà, dalla guerra, dalle calamità, per estendersi poi nel corso degli anni '80 alla ristrutturazione di spazi strategici e di contenitori dimessi, divenuti una risorsa e, ristrutturati, sono stati riutilizzati con funzioni differenziate (attività culturali e creative, musei, teatri, gallerie d'arte, fiere e esposizioni, alberghi e altre strutture di accoglienza). Sono state incentivate anche strutture e attività ricreative, dello svago, dell'intrattenimento e dello sport e sono stati organizzati "grandi eventi", che lasciano un patrimonio materiale e immateriale di interesse culturale, commerciale, sportivo e religioso. Anche i *waterfont* urbani hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nei processi di rigenerazione e riqualificazione della città. Attualmente, tuttavia, tra le iniziative più significative si annovera l'incentivazione di quartieri, distretti e cluster nei quali possano esprimersi liberamente la creatività, l'innovazione, il dinamismo culturale, l'industria e la produzione culturale. Comunità in cui si rinnovano le competenze e le professionalità tradizionali o se ne creano di nuove, con il contributo di classi sociali "creative" e imprenditorialità inedite, che propongono idee e prodotti innovativi, essenziali all'economia "informale" della città contemporanea.

Significativa è anche la promozione dell'architettura, intesa come icona e "*brand*" della città postmoderna (significativo al riguardo è il termine "effetto Bilbao"). Sull'onda dei primi grandi successi dell'architettura si è affermato, infatti, lo *Star Sistem*, che non solo innalza singoli edifici iconici nelle città di tutto il Mondo, ma, soprattutto da alcuni anni, si rivolge a

progetti urbanistici sempre più vasti, che, talora, coinvolgono anche le periferie. Periferie che spesso divengono protagoniste di nuovi processi di riequilibrio urbano, infatti, a progetti riguardanti il contenimento dello *spawl* urbano e la riscoperta dei vantaggi della città compatta (riqualificazione socio-economica e dei servizi, miglioramento della mobilità pubblica e il risparmio energetico) si contrappongono o si associano quelli volti alla riqualificazione delle periferie e al consolidamento del modello di “metropoli multicentrica” (modello che evita la «ghettizzazione» e l'insicurezza delle periferie, all'origine delle recenti rivolte delle banlieu francesi).

La crisi finanziaria, economica ed energetica globale della fine di questo primo decennio degli anni 2000 non ha risparmiato certamente le città e le politiche urbane neoliberiste perseguite negli ultimi anni dalle amministrazioni pubbliche. Allo stato attuale, non è dato comprendere a fondo quali siano i mutamenti che seguiranno alle critiche sempre più accese rivolte alle scelte strategiche delle amministrazioni urbane, soprattutto di fronte ad una delle più gravi crisi finanziarie ed economiche degli ultimi decenni, come quella esplosa alla fine del 2008.

Certamente, in ogni caso, c'è la percezione che qualcosa stia cambiando e che un nuovo ciclo si vada schiudendo. Alle classi dirigenti si addebita l'omologazione dei centri storici, la loro gentrificazione, l'azzeramento delle identità locali e la trasformazione di quartieri in luna park per turisti, dove si attenua la distinzione tra realtà e finzione, fino al punto che è la realtà a copiare la finzione e non viceversa.

Più in generale, viene rilevata un'eccessiva attenzione all'estetica a detrimento degli aspetti sociali, per cui le città diventano nel complesso più belle, ma sempre più disgregate socialmente, per la contrapposizione di piccole città utopiche, enclave dei ricchi, a periferie indistinte di poveri e immigrati in cui esplodono rancori e violenze. (Mennel, Steffens, and Klemek, 2007).

Si rileva d'altra parte che cultura, creatività, innovazione e turismo non siano sempre in grado di risolvere i problemi di decadenza della città e che, per altri versi, con le loro implicazioni economiche e sociali, sono fonti di nuove sfide e di nuovi conflitti, di squilibri e tensioni all'interno delle aree urbane, nei rapporti tra i quartieri centrali e quelli periferici e nella competizione tra città a livello nazionale ed internazionale. Né sono da sottovalutare le innumerevoli critiche rivolte alla sopravvalutazione del ruolo dei fattori culturali e del turismo nella rigenerazione della città e del paesaggio urbano. Soprattutto, quando investono gli stereotipi del globalismo architettonico e gli approcci poco sensibili ai problemi sociali e dello sviluppo sostenibile, in particolar modo nei paesi economicamente meno sviluppati. Attività culturali, turismo e il complesso sistema di relazioni che attivano assumono, infatti, significati e capacità d'impatto differenti da città e città e nell'ambito delle stesse aree metropolitane, a seconda che coinvolgano i quartieri centrali o le periferie più degradate o che siano indirizzati a ricucire le fratture che separano questi due mondi.

Le voci critiche si soffermano soprattutto sui i fenomeni di ricentralizzazione urbana e di gentrificazione connessi alla rivalutazione dei centri storici, al rafforzamento di determinati gruppi sociali e alla nuova centralità dei quartieri periferici investiti dalle attività culturali e dal movimento turistico, nei quali si sono venute concentrando le attività e le residenze delle nuove classi sociali benestanti (Zukin, 1995).

Critiche non meno significative sono state rivolte alle imponenti operazioni speculative immobiliari che nelle maggiori città statunitensi, europee ed asiatiche hanno fatto proliferare edifici e ambienti progettati dall'architettura postmoderna.

Poiché, mentre da un lato viene costruita una seducente immagine della città, attraverso l'eclettismo delle forme, la spettacolarità e la creazione di nuove forme di intrattenimento, si accentuano i processi di segmentazione degli spazi, la loro separazione e ghettizzazione, esaltando la differenziazione tra aree privilegiate e aree di disagio e di esclusione sociale

(Finocchiaro, 2002). Queste evidenti contraddizioni delle nuove forme di valorizzazione culturale e turistica della città contemporanea si riflettono sui conflitti tra dimensione estetica e relazioni sociali e tra diversità culturali e identità locali.

Sollecitati da queste riflessioni critiche, sempre più spesso amministratori pubblici e *stakeholders* delle città, nella realizzazione di spazi pubblici e nella riconversione di quelli inutilizzati per il riposo, lo svago, il divertimento, le attività culturali e gli eventi civici, associano l'attrazione di investimenti e visitatori al rafforzamento dell'identità sociale e culturale dei quartieri e al miglioramento della qualità della vita dei residenti.

Nelle città che ambiscono ad una *smart growing*, architetti, urbanisti e paesaggisti (*landscape designers*) impegnati sul piano socio-culturale sono chiamati riprogettare gli spazi pubblici, esaltandone i requisiti della sostenibilità e flessibilità, con l'obiettivo di conciliare sviluppo, benessere dei residenti e sostenibilità sociale e ambientale (Gastil and Zoë, 2004; Gaventa, 2006; Zoë, 2006).

Si tratta di indirizzi sostenuti dai più recenti movimenti di riforma urbana, tra cui spicca il *New Urbanism*, sviluppatosi negli Stati Uniti negli anni '80, con l'obiettivo di ricostruire paesaggi sostenibili e meno conflittuali attraverso processi urbani più flessibili e democratici (Katz, 1994; Calthorpe, 1993). Il *New Urbanism* ha, infatti, come riferimento la città tradizionale, con la sua densità, la pluralità delle funzioni e la prossimità fisica, un'architettura diversificata e riconoscibile, una chiara identità (non astratta e applicabile dovunque e comunque), comunità vivaci e sensibili ai valori locali e ricche d'interazioni sociali e culturali.

A fronte di tali rilevanti cambiamenti internazionali, anche in Italia, le politiche urbane, sebbene in ritardo e non senza difficoltà, sono state interessate negli ultimi decenni da profonde trasformazioni, sollecitate dalla revisione critica dei processi di sviluppo economico e sociale della città, sulla base dei concetti di managerialità, imprenditorialità, equità sociale, sostenibilità. Tuttavia, se da un lato si sono moltiplicate le riflessioni sulle

politiche di singole città o sugli aspetti settoriali di tali politiche, dall'altro si assiste paradossalmente al diradarsi degli studi e delle riflessioni a scala più ampia.

1.3 - La path dependence nei processi di sviluppo

Come abbiamo visto nel precedente paragrafo, la neoliberalizzazione delle politiche spaziali territoriali genera risultati *path dependent*. Ossia, non genera risultati identici, in senso economico, politico e spaziale, in ciascun contesto in cui trova applicazione. Piuttosto, in quanto i progetti neoliberalisti specifici di un dato livello spaziale, territoriale o scalare stridono con gli scenari normativi/regolatori ereditati, i modelli di riorganizzazione istituzionale specifici di un contesto si cristallizzano nel riflesso dei retaggi delle precedenti regolamentazioni (Brenner e Theodore, 2005).

A questo punto, diventa necessario comprendere il fenomeno cosiddetto di *path dependence* e le sue implicazioni economiche, politiche e spaziali.

La *path dependence* è stata riscontrata innanzitutto nella storia naturale, come un aspetto caratteristico in grado di influenzare il futuro in maniera rilevante. Questo concetto implica che ogni successivo atto di sviluppo di un individuo, organizzazione o istituzione sia fortemente influenzato e dipendente dal tragitto percorso in precedenza. Arrow (2000) sostiene che la *path dependence* sia riscontrabile anche nella storia umana e, quindi, oltre alla dimensione naturale essa caratterizzi anche quella sociale. Secondo questa visione, alla base della *path dependence* c'è l'idea che piccoli eventi storici possano avere successive conseguenze rilevanti che l'azione economica può modificare solo in maniera limitata.

Con riferimento allo sviluppo ed alle sue dinamiche, occorre evidenziare che esso, in quanto processo economico e sociale, che si fonda sulla prospettiva evolutiva dello sviluppo tecnologico (Nelson e Winter, 1982), utilizza l'innovazione come un processo cumulativo e *path dependent*. Questo comporta che anche piccoli eventi possono influenzare e rafforzare tale processo determinando importanti effetti retroattivi. Tale processo ha talmente influito sulle dinamiche di sviluppo da indurre alcuni economisti a costruire attorno ad esso una teoria. Essa fu sviluppata, in origine, per spiegare i processi di adozione della tecnologia e dell'evoluzione industriale,

ma successivamente ha assunto un notevole rilievo tanto da influenzare l'economia evoluzionista (Nelson e Winter, 1982).

Gli economisti evoluzionisti, attraverso la suddetta teoria, spiegano che ogni equilibrio raggiunto dipende, in parte, dai processi utilizzati. Ciò vuol dire che un processo di *path dependence*, spesso, non converge verso un unico equilibrio, ma, piuttosto, raggiunge uno dei molteplici equilibri, in una condizione dinamica, tipica dell'economia evoluzionista.

Per poter comprendere al meglio gli aspetti sopra citati, considerati di grande importanza dagli studiosi dello sviluppo locale, è necessario fare chiarezza sul significato del termine *path dependence*.

Letteralmente, esso significa “dipendenza dal percorso” (David 1985; David 2007), (tradotto, anche, come “sentiero di dipendenza” oppure, “dipendenza dalla storia”), concetto con cui si è soliti indicare lo studio dei processi di cambiamento. Esso spiega come l'insieme di decisioni prese in una data circostanza è limitato o, se si preferisce, condizionato dalle decisioni prese nel passato, anche se le circostanze passate possono non essere più rilevanti. Pertanto, gli eventi passati contribuiscono a determinare gli stati di equilibrio economico, condizionando le scelte degli attori. Si può, allora, ben dire che gli eventi economici dipendono dalla storia ed il processo dinamico la cui evoluzione è governata dalla sua stessa storia è *path dependence*. Tale processo si riferisce alle dinamiche sociali, che sono caratterizzate da un *feedback* positivo e da dinamiche autorinforzanti, esso riguarda le interazioni sociali tra agenti politici ed economici (David, 1985; 2007). Una volta che un percorso è stato selezionato da una serie di eventi economici casuali, la scelta resta fissata (*locked-in*) indipendentemente dai vantaggi delle alternative. Ciò può spiegare quanto accade, quando una tecnologia si diffonde largamente, la conseguenza è che risulta difficile che se ne affermi in seguito un'altra nuova e diversa. Gli utenti potrebbero di fatto restare ingabbiati, *locked-in*, cioè "chiusi dentro" nella scelta precedente anche se si offrono loro delle alternative potenzialmente superiori (Arthur, 1983; 1989; 1994). E, nonostante la tecnologia proponga

alternative migliori, il costo collettivo del passaggio ad un diverso tipo di scelta sarebbe troppo elevato determinando così un "ancoraggio" alla scelta precedente, anche se inefficiente, in maniera dipendente dagli accidenti della storia passata (David, 1985). In altre parole, ciò che è successo nel passato influenza in maniera significativa le possibilità di cambiamento nel presente, quindi le scelte possibili dipendono dalle scelte compiute prima, magari da altri individui. A questo modo di intendere il condizionamento della storia sugli eventi economici si è contrapposto quello di economisti come Liebovits e Margolis (1990, p. 8). Questi, infatti, sostengono che si ha *path dependence* quando: "*allocations chosen today exhibit memory; they are conditioned on past decision*".

Tuttavia, definito in questo modo, il processo di *path dependence* sembrerebbe coincidere con *past dependence*, riconoscendo poco spazio al ruolo decisionale degli agenti, irrimediabilmente bloccati dagli eventi del passato. La *path dependence*, al contrario, è in grado di legare *past dependence* con il comportamento intenzionale degli agenti; i quali possono modificare e influenzare la probabilità di transizione da una stato all'altro grazie all'azione esercitata nei meccanismi di interazione locale di cui sono protagonisti (David, 1985). Questi diversi aspetti hanno condizionato il dibattito sulla *path dependence* incidendo sulla possibilità di giungere ad un'unica definizione. Inoltre, essendo stato utilizzato in campi diversi del sapere, dall'economia, alla sociologia, alla scienza politica, all'analisi delle istituzioni e delle organizzazioni, il concetto di *path dependence* ha avuto diverse definizioni.

La definizione più semplice di *path dependence* si può fare risalire a Sewell (1996), il quale considerava l'idea che "ciò che è accaduto all'inizio di un certo periodo di tempo influenzerà i possibili risultati di una sequenza di eventi che si verificheranno più tardi nel tempo". Questa definizione evidenzia il fatto che il comportamento contemporaneo è vincolato dall'aggregazione di azioni e decisioni passate e che l'innovazione è, *latu sensu*, "confinata" (Weir, 1992). Pertanto, un processo è *path dependent* se

movimenti iniziali verso una direzione elicitano ulteriori movimenti nella stessa direzione (Kay, 2005). Le sequenze di *path dependence* sono marcate da caratteristiche causali deterministiche (Mahoney, 2000). Infatti, l'identificazione di *path dependence* coinvolge risultati che si rivolgono ad un insieme particolare di eventi storici, che sono contingenti e che non possono essere spiegati sulla base di comprensioni teoriche precedenti o condizioni storiche. La *path dependence* si realizza dopo che questi eventi, inattesi e contingenti, si sono verificati (David, 2001). Schreyögg *et al.* (2003) parlano di *path dependency*, spiegando che esiste solo se genera rendimenti crescenti in momenti che gradualmente limitano i possibili comportamenti degli attori coinvolti. In alternativa, rendimenti crescenti possono indurre il sentiero della trasformazione o facilitare la creazione di un nuovo sentiero. La logica che caratterizza il momento di origine del sentiero è, allora, radicalmente differente da quella in cui essa si stabilizza e si rinforza.

Un'altra lettura del significato di *path dependence*, che ha caratterizzato studi di tipo sociologico e di scienza della politica, viene da Whitley (1999) e da Hall e Soskice (2001). I loro studi mettono spiegano la *path dependence* come una caratteristica del mutamento istituzionale, per cui le istituzioni esistenti influenzano in maniera significativa le possibilità di cambiamento e privilegiano un tipo di trasformazione incrementale e marginale rispetto alla 'matrice istituzionale' esistente. Gli assetti istituzionali nazionali influenzano, vincolano e determinano il comportamento economico e le interazioni. È raro, quindi, assistere a cambiamenti radicali, mentre è più facile riscontrare la continuità nella realtà empirica.

Occorre osservare, inoltre, che è possibile individuare alcuni meccanismi che caratterizzano il fenomeno della *path dependence*, seguendo il quadro analitico descritto da North (1990) nel suo libro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Qui, egli individua i seguenti quattro meccanismi: la scelta dell'individuo, il sistema politico, i meccanismi dell'apprendimento, l'importanza dei vincoli informali, dei quadri cognitivi

e della cultura. Nel primo meccanismo, le istituzioni definiscono i vincoli di azione e determinano le opportunità disponibili all'iniziativa individuale ed organizzativa. Così facendo, le istituzioni influenzano le scelte e le strategie degli attori. Questi ultimi, inoltre, sviluppano un interesse nel mantenimento delle istituzioni esistenti, e dovendo sostenere i costi fissi per introdurre un'istituzione, gli effetti di apprendimento, gli effetti di coordinamento e lo sviluppo di aspettative adattive hanno un interesse nel mantenimento delle istituzioni, tanto che anche istituzioni 'non efficienti' possono affermarsi. Nel caso del sistema politico, considerato che le istituzioni si formano all'interno del sistema politico, diventa più difficile l'approvazione di riforme rilevanti.

Attraverso i meccanismi dell'apprendimento, le istituzioni influiscono sui sentieri del cambiamento istituzionale, indicando ad esempio gli investimenti per innovazioni future.

Un ulteriore avanzamento nel definire il concetto di *path dependence* è stato operato attraverso gli studi di Crouch, (2005), Crouch e Farrell (2002), Morgan *et al.* (2005a; 2005b) e Lane (2005), i quali analizzano analiticamente come i sistemi istituzionali resistono e persistono ai fenomeni di *path dependency*. Altri studiosi definiscono *path dependence* quei momenti di rottura col passato e la conseguente nascita di "*contingent new beginnings*", per dirla con Johnson (2001). A riguardo, le teorie cosiddette *structure-based* (Jonhson, 2001), nel descrivere il significato di *path dependence*, puntano l'attenzione sul fatto che il peso dei sentieri passati e pre-esistenti vincola fortemente e limita l'impatto di rotture apparentemente radicali (Stark e Bruszt, 1998). Contributi scientifici più recenti, invece, mettono in risalto il ruolo ed il valore del cambiamento e identificano un certo numero di meccanismi che aprono la possibilità per il cambiamento anche dall'interno stesso dei sistemi istituzionali a suo tempo considerati vincolanti e limitativi (Campbell e Pederson, 1996; Campbell, 2004; Djelic e Quack, 2003a, 2003b, 2005; Garud e Karnøe, 2001; Johnson, 2001; Stark, 1992; Sorge, 2005; Streeck e Thelen, 2005; Thelen, 2003).

Alcuni di questi contributi suggeriscono un cambiamento graduale, ma capace di produrre una trasformazione, che sia, in altre parole, "rivoluzionario" (Campbell e Pederson, 1996). Campbell e Pederson (1996), a tal proposito, trovano che il "cambiamento rivoluzionario" in alcuni tipi di società, come, ad esempio, quelle post-comuniste, incorpora qualità evolucioniste. Altri studiosi (Thelen, 2003, 2004; Hacker, 2004; Crouch e Farrell, 2004; Alexander, 2001) hanno focalizzato la loro attenzione sui modi in cui le istituzioni cambiano piuttosto che rimanere stabili nel tempo. Tutti sostengono che i modelli di *path dependence* sovrastano il livello di stabilità nelle istituzioni politiche. Molti di loro hanno preso le distanze dal considerare le nozioni di rendimenti crescenti e *lock-in*, ampiamente considerati, invece, in precedenza da studiosi come Pierson (2000) e Mahoney (2000).

La teoria della *path dependence* è divenuta importante non solo per spiegare gli effetti dell'uso della tecnologia rispetto a scelte standardizzate dello sviluppo, aspetto che più interessa questa trattazione, ma essa è stata utilizzata dagli economisti e dai geografi per spiegare i fenomeni di agglomerazione e di localizzazione industriale.

1.4 - Local development e governance

1.4.1 - Teorie dello sviluppo locale

Negli ultimi decenni, l'espressione "sviluppo locale" è stata al centro dell'attenzione di studiosi e politici. Una immediata verifica empirica di tale affermazione è data da un banale esperimento: inserendo sul motore di ricerca *Google* l'espressione "sviluppo locale", il risultato che si ottiene è di 930.000 siti che trattano l'argomento. Non c'è sito istituzionale di amministrazioni pubbliche, di agenzie di sviluppo, di enti pubblici o privati del settore che non affronti il tema, o ateneo che non offra master o corsi di specializzazione specifici, il che ha spinto alcuni studiosi a parlarne in termini di "nuova ortodossia", o peggio, a definirlo "alla moda" (Governa, 2007)

Per quanto il termine sia così frequente, non sembra che i vari soggetti che lo utilizzano ne abbiano una concezione univoca, come, peraltro, non è univoca l'interpretazione che si evince dall'abbondante letteratura in materia. Il problema non è banale e necessita alcuni chiarimenti preliminari per cercare di comprendere cosa significhino singolarmente i due termini ed a quali considerazioni porti il coacervo.

A nostro parere, l'attenzione va posta sul termine "locale", che non poco rilievo ha avuto nell'economia dello sviluppo. Con questo termine, si fa riferimento ad oggetti di indagine abbastanza differenti, quali regioni, aree metropolitane, distretti industriali, sistemi urbani, città, quartieri.

La parola "locale", inoltre, lascia spazio a dubbi interpretativi: se da un lato indica chiaramente il suo legame con un luogo, o meglio, con un territorio, dall'altro non da alcuna indicazione sulla dimensione funzionale a questo sviluppo. Su questo argomento, la letteratura offre un ampio dibattito: c'è chi ritiene che città ed aree metropolitane siano i "centri dominanti di creazione di ricchezza e lavoro" (Caroli, 2003, p. 30), c'è chi concentra l'attenzione su determinati sistemi produttivi (Becattini, 1989,

Bianchi 1998, Bagnasco, 1979; Guido, 2003), chi invece ritiene che lo spazio territoriale sia definito dalla forza delle relazioni *sistemiche* utili a delimitare lo stesso (Hall, 2000; Maturana e Varela, 1980, 1987), e c'è chi ritiene, con buona dose di pragmatismo, che il territorio debba essere definito dallo "spazio politico" dei differenti livelli amministrativi in cui si possono realmente pianificare ed implementare gli interventi utili. L'espressione "locale" è stata utilizzata anche per specificare le aree obiettivo della programmazione economica e sociale dell'Unione Europea.

Questo modo assai variegato di utilizzare tale espressione ha alimentato il dibattito tra i teorici riguardo anche ad aspetti metodologici di una certa rilevanza.

La conseguenza è che viene naturale chiedersi se l'oggetto d'indagine, o meglio gli oggetti di indagine, possa essere ricondotto ad un'unica categoria generale, dell'economia dello sviluppo economico locale, il che rappresenterebbe dei vantaggi.

In altre parole, poter descrivere il funzionamento dell'economia di una città così come si fa per un distretto industriale significherebbe porre le basi per una "meta-teoria dello sviluppo locale" (Calafati, 2002, p. 21). Pur tuttavia, nonostante si senta la necessità di riflettere sulla definizione del termine "locale", questioni pratiche inducono i teorici a riflettere sull'oggetto di indagine dello sviluppo locale, che coincide con la ricodificazione del paesaggio economico e con la riconfigurazione dei processi di decisione collettiva necessaria per portare a compimento politiche di sviluppo locale. Pertanto, l'attenzione, almeno in questa prima fase, va posta sul significato di sviluppo locale e sul dibattito teorico che attorno ad esso si è sviluppato. Gli studiosi dello sviluppo locale sono giunti ad una definizione attraverso l'uso di numerosi significati e concetti come: il distretto industriale (Pyke, Becattini e Sengenberger, 1990; Sabel, 1989; Sforzi, 1989), il cluster industriale (Porter, 1990; Doeringer e Terkla, 1990), la *learning region* (Florida, 1995; Maskell et al., 1998), il *milieu innovateur* (Aydalot, 1986; Maillat e Perrin. 1992), ed il sistema produttivo locale

(Abdelmaiki e Courlet, 1996; Pecqueur, 2000). Tutto questo ha notevolmente condizionato la produzione di scritti sul tema dello sviluppo locale, che si presenta oggi decisamente molto ampia. Attraverso la letteratura si è visto che il rapporto tra territorio, economia e sviluppo era già oggetto di attenzione nei secoli scorsi con le teorie localizzative di Smith (2001) o di Ricardo (1976), successivamente riprese nel secolo scorso da Weber (1950) prima, Marshall (1949), Hirshmann (1958), Losch (1954), Myrdal (1957), Rostow (1959) poi. Ma solo negli anni '70 l'evoluzione del sistema economico globale, con la crisi del sistema di produzione fordista, dà una forte accelerazione alla diffusione di studi in materia. Se inizialmente l'attenzione veniva concentrata sui modelli di sviluppo polarizzato di tipo distrettuale (soprattutto per quel che riguarda la tradizione italiana) che, all'evidenza empirica, apparivano i più performanti, l'ulteriore stravolgimento dell'economia globale degli ultimi quindici anni ha imposto una nuova evoluzione dell'analisi economico-territoriale. Semplificando si può affermare che, attualmente, la letteratura in materia si sia sviluppata attorno a due distinti filoni di pensiero che trovano però fondamento sul medesimo presupposto: il sistema economico è profondamente mutato a causa degli stravolgimenti conseguenti alla rapida affermazione di una nuova globalizzazione ed il quadro di riferimento teorico deve necessariamente adeguarsi a queste trasformazioni.

Un primo approccio, che potrebbe essere definito neoliberista, parte dall'assunto che la globalizzazione e le logiche che la dominano, soprattutto in relazione alle dinamiche di privatizzazione e liberalizzazione di settori strategici nazionali, all'abbattimento delle barriere doganali e all'integrazione tra Stati, in concomitanza con l'ingresso di nuove aree geo-economiche e di nuovi paesi sulla scena commerciale mondiale, spingano ad una competizione territoriale o addirittura ad un'ipercompetizione (Varaldo, 2000; Valdani e Ancarani, 2000; Caroli, 2003; Kotler et al., 1993) caratterizzata da una sovrabbondante offerta di territorio che produce situazioni di dominio della domanda. Questo approccio conduce all'idea che

i territori *competitors* debbano, come fossero aziende, “orientarsi al mercato” e, quindi, basare il loro progetto di sviluppo sull’applicazione di concetti e strumenti operativi di una funzione aziendale, il marketing appunto, in un riferimento particolare rappresentato dallo spazio (Caroli, 2003).

Pianificazione strategica ed operativa, segmentazione della domanda, differenziazione e diversificazione, coinvolgimento degli *stakeholders*, auditing territoriale diventano così i termini che descrivono i modelli di sviluppo proposti. Senza voler dare giudizi di valore, si può affermare che, oggi, i *policy-maker* abbiano optato prevalentemente per questo tipo di approccio: molte città si sono date una *mission* definendo obiettivi di breve, medio e lungo periodo, una *vision* proclamando i propri valori ed i propri principi ispiratori.

Un secondo approccio, che trova il proprio fondamento teorico in analisi geografiche e sociologiche e che è fortemente critico rispetto al primo, fornisce una diversa chiave di lettura ai cambiamenti del quadro economico e politico di riferimento.

L’assunto fondamentale è che questo “*revival* del locale” sia un sintomo, o forse la conseguenza, della perdita di centralità dello stato nazionale, protagonista assoluto nel periodo Fordista-Keynesiano e che, oggi, è indebolito dall’affermarsi di soggetti sovranazionali e dalla decentralizzazione di funzioni verso i livelli amministrativi locali.

Da questi molteplici aspetti emerge la costruzione di un modello di sviluppo locale (Provasi, 2002) che considera i fattori sociali, cosiddetti immateriali, come un importante fattore di sviluppo, alla stessa stregua dei fattori economici. Questo acquista importanza anche perchè rompe con gli schemi tradizionali del passato che definivano lo sviluppo come un processo condizionato solo da fattori di natura economica. In questo modello, Becattini riconosce lo sviluppo locale come una totalità sociale in cui l’economico-produttivo e il socio-culturale si alimentano e condizionano a vicenda (Becattini, 2000). Questo modello presenta una serie di variabili che

descrivono la logica dello sviluppo che parte dal "locale" e che sono rinvenibili in una serie di fatti che hanno caratterizzato i sistemi politico-economici degli anni '70, come, ad esempio, la crisi dello stato keynesiano, i processi di decentramento amministrativo, la riscoperta del "locale" come dimensione etnica e identitaria. Sulla base di queste considerazioni, lo sviluppo locale è descritto come ogni processo di sviluppo largamente spontaneo (Bottazzi, 2005), costituito da un insieme di attività produttive e commerciali "performanti", di lunga durata (Putnam, 1993), che sia in grado di far emergere la capacità economica di un'area locale per migliorare il suo futuro economico e la qualità della vita di tutti. Uno sviluppo che si realizza in un territorio delimitato e che coinvolge piccole e medie imprese indipendenti e che si basa su politiche di sviluppo promosse su scala regionale contrapposte a quelle nazionali o globali. Inoltre, lo sviluppo locale è endogeno, nel senso che le scelte di localizzazione debbono essere determinanti per gli interessi del territorio e deve coinvolgere gli attori locali in maniera preponderante, deve basarsi su risorse locali e sottoposto al controllo da parte degli attori locali, contrariamente a quanto accade in processi di sviluppo esogeno, che sono attivati e controllati da forze esterne al sistema economico locale. Oltretutto, lo sviluppo locale si contraddistingue perchè parte dal basso, è *bottom up*, e quindi, ecologico, solidale, collettivo, capace di stimolare e coinvolgere alla partecipazione le comunità locali, valorizzando e recuperando la dimensione culturale locale (Fontan e Levesque, 2003), non è condizionato dalla logica del mercato, dalla necessità di generare accumulazione e ricchezza, piuttosto pone un certo riguardo alla distribuzione della ricchezza sul territorio.

Molte teorie concordano, nel definire lo sviluppo locale, sul fatto che esso rappresenti un processo di interazione che interessa un territorio e che produce esternalità, portando all'accumulo di diverse forme di capitale: capitale umano, capitale relazionale e capitale sociale (Jacobs, 1961; Coleman, 1988). Ogni modalità di sviluppo locale si può ricondurre alla combinazione di queste forme di capitale.

In definitiva, lo sviluppo locale può essere inteso come quel processo di crescita che caratterizza un territorio nel quale le risorse naturali e umane interagiscono in maniera virtuosa, e che sia capace di accumulare il capitale (nelle sue diverse accezioni) attraverso l'interazione.

La definizione di sviluppo locale comporta anche la questione del paradigma istituzioni/organizzazioni. Si tratta di comprendere il rapporto di efficienza di queste due componenti da un lato e della politica di sviluppo dall'altro. Secondo quanto sostenuto da Del Monte e Giannola, affinché una qualsiasi politica di sviluppo dia i suoi frutti, è necessario che le istituzioni/organizzazioni siano attive (Del Monte e Giannola, 1997). Questo tema è stato anche esso studiato e la risposta sembrerebbe quella della delegittimazione di pratiche e comportamenti non inclini all'innovazione, che consentano agli attori locali di profittare della diminuzione dei costi di transazione oltre che di quelli di informazione e di comunicazione (Barca, 2002). Si tratta di avere la capacità di apprendere più velocemente o meglio degli altri, perché soltanto quelle comunità che saranno in grado di farlo si renderanno più competitive rispetto a quelle che non dispongono della conoscenza, e che non possono averla trasferita, né possono imitarla (Storper, 1999)

Nei prossimi anni, pertanto, il processo di sviluppo locale sarà molto complesso e condizionato da questi aspetti. In questo sistema, istituzioni e organizzazioni possono essere governo, o se si preferisce di *government*, caratterizzate da forme di regolazione autoritaria, oppure *governance*, in cui prevale la forma decisionale volontaristica e negoziata. In questo caso, le istituzioni/organizzazioni dello sviluppo locale dovranno avere la capacità di gestire il cambiamento a livello territoriale, attivando processi di *governance* che siano in continua evoluzione facendo ricorso all'apprendimento collettivo. Si tratterebbe di predisporre *policies* costantemente rimesse in gioco tra attori pubblici e attori privati (Perulli, 2000) che consentano di sfruttare al meglio i fattori sociali, culturali e immateriali, determinanti nei processi di apprendimento ed importanti in

quanto alimentano e condizionano i fattori economici e produttivi del capitalismo (Becattini, 2000) consentendo uno sviluppo locale endogeno, diffuso, sostenibile ed etico. Tuttavia, non si può affermare con assoluta certezza che lo sviluppo locale, così definito, sia possibile e facilmente raggiungibile. Un punto critico rimane la difficoltà di superare le ambiguità politiche che caratterizzano il dibattito in corso. Nelle economie moderne, ormai condizionate dalla globalizzazione, lo sviluppo locale può servire a selezionare gli stimoli provenienti dall'esterno per mantenere la propria identità, questo modo di concepire lo sviluppo può avere implicazioni sul futuro delle comunità e sul loro potenziamento. Le teorie sullo sviluppo locale, invece, non sembrano aver sviluppato, ad oggi, una visione politica chiara. Il rischio diventa quello di nascondere politiche radicali di ispirazione neoliberista, le quali vorrebbero che a gestire lo sviluppo locale siano élite internazionali, rispondendo alle logiche del capitalismo contemporaneo. Spesso la soluzione ai problemi dello sviluppo si è tradotta in un processo di strutturazione locale definito sulla base delle esigenze del capitalismo contemporaneo, appunto, piuttosto che su quelle locali. Questo significa che nel definire politiche di sviluppo locale ci si è preoccupati maggiormente di rendere il sistema locale più coerente con i bisogni e le pratiche definite dalle istituzioni sovranazionali. In definitiva, per ridurre tali rischi, quando si parla di governance e di politiche di sviluppo locale, occorre prestare molta attenzione alle implicazioni sociali e politiche che ne possono derivare.

1.4.2 - Problematizzazione del concetto di sviluppo

Prima di poter effettuare una qualsiasi analisi o ipotizzare una qualche teoria bisognerebbe cercare di capire esattamente cosa si intende per sviluppo.

Poiché c'è ancora un po' di confusione tra il concetto di sviluppo e quello di crescita, semplificando per fini esplicativi, si può partire dall'idea dello sviluppo, e più precisamente dello sviluppo umano, fornita dalla biologia; ossia quel processo evolutivo dell'essere umano nel corso della vita. Durante questo sviluppo, l'individuo passa attraverso diversi stadi di maturazione, caratterizzati da diverse fasi di sviluppo fisico e di abilità. Si potrebbe considerare l'aspetto fisico alla stregua della crescita degli indicatori economici e quantitativi.

Gli storici spiegano sviluppo e crescita come due fasi distinte di un unico processo: la prima inizia alla fine degli anni '40, più esattamente all'indomani della seconda guerra mondiale, e si chiude alla fine degli anni '70; la seconda inizia nella seconda metà degli anni '70 e perdura ancora oggi, soprattutto nel Sud del mondo. Attraverso queste due fasi si è realizzato e si realizza il progresso economico e sociale dell'uomo. Alcuni critici radicali dello sviluppo, come Serge Latouche (2007), ne vedono il punto di avvio nella politica americana, varata appunto dopo il conflitto, e che mescolava insieme ideali e senso degli affari. Il significato di sviluppo acquista, in quel momento, un carattere di speranza ed il progresso sembra essere la soluzione auspicabile. Sviluppo e crescita dovrebbero susseguirsi l'una all'altro in un percorso evolutivo, dominato dal progresso scientifico e dalla capacità di utilizzare l'innovazione. Se la fase dello sviluppo è caratterizzata dalla costruzione di infrastrutture e dal passaggio da un'economia agricola ad un'economia industriale, che include anche l'industrializzazione dell'agricoltura, la fase della crescita si caratterizza per la presenza di un moderno settore dei servizi, in particolare, dei servizi

cosiddetti avanzati, in cui si investe in Ricerca e Sviluppo ed il cui tasso di crescita della tecnologia è misurato dal numero di brevetti depositati.

La fase dello sviluppo è stata caratterizzata da interventi dello stato centrale. I protagonisti erano, infatti, i governi, che realizzavano grandi infrastrutture di trasporto e comunicazione al fine di ridurre la distanza delle imprese dai mercati o redistribuivano risorse per favorire la localizzazione di attività economiche. In questo contesto, le politiche per lo sviluppo, cosiddette di gestione del territorio, erano caratterizzate da investimenti alle imprese private o attraverso l'azione delle imprese pubbliche. Il centro influenzava la distribuzione della attività economiche e non vi era alcuna possibilità di protagonismo degli attori locali, al più questi potevano esercitare “pressioni verso il centro per ottenere più risorse e per condizionare le grandi scelte” (Triglia e Viesti, 2005, p. 183).

In economia, il problema dello sviluppo viene affrontato già dai classici che, però, si soffermano principalmente sulla definizione dei suoi limiti. Diventa disciplina autonoma solo nel secondo dopoguerra, quando si pone il problema dello squilibrio tra economie industrializzate ed economie sottosviluppate. In questa fase, lo sviluppo viene identificato con l'industrializzazione e la infrastrutturazione; si affermano le teorie di sviluppo lineare, come la Teoria degli Stadi di Rostow (1959), che ritiene le nazioni arretrate in uno stadio primitivo di sviluppo e le nazioni industrializzate in uno stadio successivo della stessa linea. Lo sviluppo è possibile solo seguendo quel percorso che ha portato le altre nazioni ad uno stadio successivo, la chiave dell'evoluzione è, quindi, l'industrializzazione ed il progresso dipende dalla capacità della singola nazione di passare a fasi successive. Una di queste è quella caratterizzata è la fase della crescita, in cui si investe sull'innovazione e sul capitale sociale, si passa dal settore secondario al terziario e quindi, al terziario avanzato.

Poiché i periodi iniziali dello sviluppo economico sono stati caratterizzati da fenomeni di modernizzazione e di cambiamenti strutturali molto rapidi, legati appunto all'industrializzazione, qualcuno ha definito lo

sviluppo economico come la transizione da forme tradizionali a forme moderne di produzione e di comportamento (Lewis, 1955), qualcun'altro lo ha descritto come l'insieme di cambiamenti nella struttura economica dovuti al continuo aumento di reddito e benessere. In definitiva, lo sviluppo economico è una caratteristica dell'età contemporanea e il suo elemento fondamentale è il progresso tecnologico, che fonda le sue basi sull'avanzamento della scienza. Proprio per questo, l'età contemporanea è stata vista come "l'epoca" dello "sviluppo economico moderno" (Kuznet, 1966), tanto da far pensare che con essa si completi una "seconda rivoluzione economica" (North, 1691).

Il processo grazie al quale una società passa da uno stato premoderno ad uno moderno diventa fonte di dibattiti e confronti perlopiù incentrati su teorie economiche, mai del tutto indipendenti rispetto alle logiche politiche²: una parte di mondo industrializzata spiega ad un'altra cos'è bene e come perseguirlo. Secondo una leggenda degli Indiani della British Columbia, i Kwakiutl, i salmoni erano esseri umani, come loro, che vivevano in tribù in fondo al mare, e d'inverno decidevano di sacrificarsi per i loro fratelli che abitavano sulla terraferma, allora, diventavano salmoni e si dirigevano verso le foci dei fiumi. Nella stagione in cui risalivano i fiumi, gli indiani accoglievano il primo salmone come un ospite importante e lo mangiavano durante una cerimonia. Il suo sacrificio era considerato un prestito provvisorio e ne riportavano in mare lo scheletro ed i suoi resti permettendone così la rinascita. In questo modo si perpetuava l'armoniosa convivenza tra salmoni e uomini. Con l'arrivo dell'uomo bianco e l'insediamento ad ogni estuario di industrie conserviere si è registrata una

2 La creazione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, la ridefinizione delle relazioni politiche con gli stati non allineati e con le ex colonie, gli aiuti internazionali allo sviluppo sono assolutamente funzionali alle teorie economiche prevalenti: il modello di Harrod-Domar ad esempio lega lo sviluppo alla quantità di risparmio: per uscire dal circolo della povertà è necessario un livello adeguato di capitale risparmiato che si traduce in crescita garantita, il modello di Nurkse mette invece in relazione diretta il concetto di sviluppo con la crescita della produzione.

tragica diminuzione di salmoni che in quella zona rischiano oggi l'estinzione.

Fino agli anni '70, coerentemente con ciò che veniva effettivamente realizzato, questi comportamenti erano considerati "sviluppo". Il fallimento degli interventi nel Sud del mondo e la perdita di molti punti di riferimento nel Nord, l'avanzamento di nuovi dilemmi globali come l'emergenza ecologica, hanno portato molti analisti a mettere in discussione le tesi dominanti.

Negli anni '70, iniziano a prendere piede nuove idee. L'economista romeno Roegen (1982) introduce la questione ecologica in economia; nel '72 viene pubblicato il famoso documento "I limiti dello sviluppo" al club di Roma e da quel momento inizia l'interesse ufficiale dei governi dei vari paesi. Viene coniata l'espressione sviluppo sostenibile: *“Lo sviluppo che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni”* (Rapporto Bruntland, 1987)

Avviene, quindi, un salto significativo tra l'idea precedente, che riguardava principalmente il Terzo Mondo, e la nuova idea che si va affermando: una volta riqualificato come “sostenibile”, lo sviluppo riguarda, in effetti, tanto il sud quanto il nord del pianeta. In quegli anni si consolida l'idea che lo sviluppo passi, per certi aspetti, attraverso il ritorno ad un'economia preottocentesca, quando ancora esisteva la riproduzione sostenibile e l'utilizzo delle risorse della Terra non superava i limiti naturali di riproducibilità. Si parla di riproduzione sostenibile riferendosi a quelle pratiche antiche di produzione di beni, che rappresentano l'eredità di molti artigiani e agricoltori. Infatti, la caratteristica di sostenibilità, secondo alcune teorie (Latouche, 2007), piuttosto che riguardare lo sviluppo realmente esistente, si riferirebbe proprio alla riproduzione.

In realtà, già i classici avevano affrontato il problema dei limiti della crescita e l'evoluzione del sistema e nessuno riteneva che una crescita indefinita fosse possibile.

Smith riteneva che lo sviluppo dei capitali, producendo un accrescimento della concorrenza, provocasse la diminuzione dei tassi di profitto fino alla fine della possibilità di una accumulazione netta. Un'idea simile avevano anche Malthus (1796) e Ricardo (1817), – anche loro, come Smith, appartenenti alla scuola classica – i quali ritenevano che i rendimenti decrescenti in agricoltura producessero un innalzamento della rendita finanziaria ed un abbassamento ineluttabile del tasso di profitto, portando al cosiddetto *steady state* o stato stazionario. Secondo questa teoria, infatti, il capitalismo invecchiando costruisce progressivamente e per sua stessa dinamica una società in cui i valori saranno più rispettosi dell'uomo e della natura. Il sistema economico ad un certo punto ferma la propria crescita, pur se continua a funzionare sotto l'effetto delle proprie forze interne. La preoccupazione che lo sviluppo si possa arrestare esiste, anche se gli economisti indicano nella possibilità di sostituzione dei fattori produttivi la soluzione possibile ad un inconveniente del genere. Sarà sufficiente aumentare le conoscenze e le competenze per poter sopperire alla diminuzione del capitale naturale e per assicurare il mantenimento nel tempo delle capacità produttive e di soddisfazione del benessere sociale.

Il contributo più interessante e completo è però dato da John Stuart Mill (1804-1871, in Latouche, 2007, p. 19) secondo cui il blocco dell'accumulazione metterebbe fine all'ossessione del rovesciamento del sistema, alle tensioni ed ai disagi che produce: *“E' forse superfluo osservare che una condizione stazionaria del capitale e della popolazione non implica affatto uno stato stazionario del progresso umano. Vi sarebbe sempre lo stesso scopo per ogni specie di cultura intellettuale, e per il progresso morale e sociale; e altrettanto spazio per perfezionare l'arte della vita, con una probabilità molto maggiore di perfezionarla, una volta che le menti degli uomini non fossero più assillate dalla gara per la ricchezza. Anche le arti industriali potrebbero essere coltivate con uguale intensità e con uguale successo, con questa sola differenza, che invece di non servire ad altro scopo che*

alla'accrescimento della ricchezza, i miglioramenti industriali produrrebbero il loro effetto legittimo, quello di abbreviare il lavoro.”

Tutte queste teorie partivano dall'idea di rendimenti del capitale decrescenti. Purtroppo, gli ultimi due secoli hanno dimostrato che ciò non è, e queste considerazioni sono state troppo velocemente accantonate dai teorici neoclassici.

Le ragioni dello sviluppo, tuttavia, non sempre coincidono con quelle di salvaguardia dell'ambiente fisico e umano, con il benessere immateriale dell'uomo. Tutt'altro, crescita economia e benessere si vanno divaricando. L'esperienza ha dimostrato che lo sviluppo, la corsa al conseguimento di standard elevati di vita attraverso elevati livelli di produzione e di consumo di beni materiali e di servizi è ormai perduto entrato in crisi. Lo sviluppo si è mostrato capace di generare, anche nelle società ricche dell'Occidente, nuove forme di povertà, di marginalità e di degradazione ambientale. Il nascondere questi effetti da parte di economisti e uomini politici non può certamente giovare. Anche l'uso di certi concetti ha finito per assumere significati avversi a quelli originari, come nel caso del termine sostenibile che ormai dal 1987 si accompagna alla parola sviluppo. “Da quando l'espressione sviluppo sostenibile è stata utilizzata, il pianeta non ha cessato un istante di subire i colpi più gravi della sua storia” (Bevilacqua, 2008, p. 13). È chiaro che l'ambiente non può che adeguarsi alle esigenze dell'uomo che cerca di massimizzare il suo benessere sempre e comunque attraverso la crescita economica. Nonostante, da più parti, siano state messe in luce le connessioni tra economia e ambiente, sembra che ci sia un certa indifferenza verso le ragioni della “complessa indivisibilità del vivente” (Ibidem). Il matematico francese Yves Cochet (2005, p. 147) sostiene che *“la teoria economica neoclassica contemporanea nasconde sotto un'eleganza matematica la sua indifferenza per le leggi fondamentali della biologia, della chimica e della fisica, soprattutto quelle della termodinamica.”*

Prima di chiudere questo paragrafo, ci sembra importante evidenziare degli aspetti riguardanti lo sviluppo, che possono essere compresi attraverso la lettura di alcuni concetti che sembrano opporsi al concetto di sviluppo stesso, ci riferiamo ai termini di: *decrescita*, *doposviluppo*, *a-crescita* *stagnazione e crescita zero*.

Iniziamo dal termine *decrescita*, esso è stato introdotto di recente nel dibattito economico, politico e sociale. Secondo alcuni, al termine *decrescita* andrebbe sostituito quello di *a-crescita* con il quale si indica la necessità di abbandonare la fede e la religione della crescita, del progresso e dello sviluppo (LaTouche, 2007). L'idea di *decrescita* nasce dalla consapevolezza della crisi ecologica. Alla sua base vi sta il fallimento dello sviluppo e “la crisi della società dei consumi, del progresso, della scienza e della tecnica” (LaTouche, 2007, pp. 10-11). Molto spesso questo termine è stato utilizzato come slogan politico per avanzare una critica radicale dello sviluppo. Un altro termine legato alla *decrescita* è quello di *doposviluppo*. Con questa espressione si è fatto riferimento alle critiche mosse al progresso ed ai “misfatti” (Illich, 1984, p. 84) che esso ha compiuto nei Paesi del Sud del mondo. I teorici del *doposviluppo* ritengono che lo sviluppo, una volta qualificato come sostenibile, riguarda tutto il pianeta e porta con sé tutti gli aspetti negativi che lo contraddistinguono. Altro termine legato al concetto di sviluppo è quello di *stagnazione* (Hansen, 1938; Sweezy, 1943; Schumpeter, 1990). Esso indica una diminuzione di occasioni di investimento, cioè si assisterà in futuro ad un rallentamento della crescita e successivamente ad un vero e proprio arresto della dinamica economica. Essa non è l'effetto dovuto all'esaurimento delle risorse naturali, bensì alla diminuzione della crescita demografica, all'invecchiamento della popolazione ed alla scomparsa delle “frontiere di investimento” (Hansen, 1938). In ultimo, con il termine di *crescita zero* si suole indicare quel fenomeno attraverso cui si ha un'economia senza crescita. In altre parole, non si può crescere all'infinito e oggi essa viene utilizzata col significato di *crescita sostenibile*. Per i teorici della *crescita zero*, lo sviluppo sostenibile è

applicabile solo all'economia, ma solo se lo si intende come sviluppo senza crescita. In definitiva, una società che si basa sulla decrescita concepisce lo sviluppo ed ancor più lo sviluppo sostenibile, contrariamente a quando dicono gli economisti dello sviluppo, come un processo di rottura con il sistema capitalista, consumistico e produttivista.

Questo modo di interpretare lo sviluppo sembra avere conferma anche da quanto sta accadendo nella vita economica e sociale degli americani. Dopo la grande crisi del 2007-2008, la *slow economy* giunge come uno stato di necessità per esaurimento dei motori della crescita globale degli ultimi trent'anni; e appena la recessione allenta la sua morsa sull'economia americana, la ripresa si presenta debole per effetto di una riduzione dei consumi. Tuttavia, bisogna prestare molta attenzione a non sposare lo snobismo della decrescita, se è pur vero che anche i ceti più ricchi rivedono la propria domanda di consumo, è altrettanto evidente che gran parte della popolazione, non soltanto americana, non può avvantaggiarsi dello sviluppo zero. Si fa spazio il timore che la *slow economy* possa prolungare all'infinito le ristrettezze. Dall'inizio della crisi, solo in America il numero dei posti di lavoro si è ridotto di 9,5 milioni e almeno 5 milioni sono i disoccupati di lunga durata, quelli che rimangono senza lavoro per più di sei mesi. Almeno fino al 2014, gli analisti prevedono una crescita asfittica ed un mercato del lavoro immobile, l'unica realtà è quella della *jobless recovery*, cioè della ripresa senza assunzioni, che comporta una distruzione di capitale umano. La crescita zero spaventa ancora maggiormente i Paesi a Sud del mondo. secondo le stime della FAO, più di un miliardo di persone soffrono la fame, un sesto della popolazione mondiale. Il percorso della *slow economy* è impervio e lo slogan “fermare il mondo” non è certamente credibile per i popoli più poveri della terra.

1.5 - La ridefinizione spaziale della governance locale

1.5.1 - La frammentazione della decisione politica su differenti livelli scalari. Governance multilivello e concertazione.

In un contesto geoeconomico caratterizzato da un significativo aumento di radicate relazioni interscalari, lo spazio locale e regionale viene sempre più visto come il livello istituzionale strategico per una svariata gamma di esperimenti politici di intervento sul territorio.

Tutto ciò include sia il nuovo approccio imprenditoriale allo sviluppo economico locale, che i diversi programmi di ristrutturazione istituzionale tesi ad accrescere la flessibilità del mercato del lavoro ed a rafforzare la competitività territoriale ed i vantaggi competitivi *place-specific*.

Paradossalmente questo *appeal* del locale si basa su argomenti riguardanti le presunte incontrollabili trasformazioni sovra-locali, come la globalizzazione, l'erosione dello stato-nazione e l'intensificazione della competizione inter-territoriale.

Negli ultimi anni, si è assistito ad una proliferazione di soggetti che, a vario titolo e su differenti livelli scalari, partecipano alle decisioni politiche territoriali, creando un complesso sistema di relazioni verticali (Santangelo, 2005).

In via del tutto simile, focalizzando l'attenzione sul livello locale, si assiste all'emergere di nuovi strumenti istituzionali, più o meno formalizzati, impegnati nel governo del territorio. All'interno di questi nuovi soggetti è sempre maggiore il coinvolgimento di attori privati e di soggetti provenienti dalla cosiddetta società civile che partecipano a quella che oggi è comunemente chiamata "governance territoriale", volendo, appunto, intendere con questo termine la complessificazione soggettiva dell'intervento di governo del territorio.

I nuovi dispositivi di *governance*, istituzionalizzati sulla base di questo *network* orizzontale tripartito, sono visti come un rafforzamento della

partecipazione democratica ed una più efficace modalità di espressione del governo del territorio rispetto alla sclerotica, gerarchica e burocratica organizzazione pubblica del potere (Swingedow, 2005). Secondo Schmitter la *governance* è un metodo con cui ci si confronta con un'ampia gamma di possibili problemi o conflitti ed in cui i diversi attori arrivano alla definizione di una decisione concertata, vincolante e soddisfacente per tutti, e successivamente cooperano nell'implementazione della stessa (Schmitter, 2002).

Un profilo altamente critico di questo tipo di modello di gestione della politica territoriale attiene alla mancanza di legittimità democratica delle scelte effettuate che deriva dal trasferimento del potere decisionale e della relativa responsabilità, dai governi eletti ad un ventaglio di enti ed agenzie che si sottraggono così al controllo del voto popolare.

In questo contesto, infatti, il ruolo di *lobbies*, centri di interesse, legami familiari, intrecci economici e clientelismo diventano dominanti. “Queste forme di coalizione accentuano la distanza tra governanti e società civile, e intensificano il processo di esclusione politica”. (Swingedow, Moulaert, Rodriguez, 2001, p. 258).

Sul livello locale si può, pertanto, affermare che la ridefinizione delle politiche urbane in chiave imprenditoriale viene accompagnata da innovazioni radicali negli strumenti utilizzati che si concretizzano nello sviluppo di queste nuove forme di *governance* urbana che hanno sostituito, negli ultimi anni, il governo urbano. Come detto, il concetto di *governance* urbana associa alle istituzioni formali dei governi locali la partecipazione di un insieme di istituzioni informali, includendo il settore privato ed i gruppi organizzati del settore del *no profit*. Questo modello reticolare di gestione politica a rilevanza territoriale viene definito come “*governance* orizzontale”, termine che indica, quindi, questa espansione della sfera dell'azione politica locale che implica la frammentazione delle decisioni di intervento locale tra una moltitudine di enti pubblici, semipubblici e privati.

In questo modello, le amministrazioni locali sono diventate solo uno tra i molti attori che intervengono nella gestione della città, in competizione per il controllo dell'agenda urbana e per l'accesso alle risorse.

Dei cambiamenti nella struttura amministrativa fanno parte i processi di decentralizzazione e frammentazione delle responsabilità gestionali, con una crescente partecipazione del settore privato e della società civile.

Tutto ciò comporta la proliferazione di istituzioni, organizzazioni e di strutture di coordinamento. In effetti, la frammentazione e l'estensione della sfera politica locale introduce l'esigenza di coordinamento, che si manifesta nella tendenza alla formazione di consorzi di collaborazione e partenariati pubblico-privati e pubblico-pubblici e nel "riconoscimento dell'importanza della collaborazione nella costruzione di consenso tra gli agenti chiave della città, superando le dinamiche conflittuali che tradizionalmente hanno dominato i processi di negoziazione locale" (Rodriguez, 2001, p. 416).

In definitiva, le strategie di rivitalizzazione urbana si sviluppano in un quadro di progressiva flessibilità e *deregulation* dell'intervento pubblico, che si concretizza nel combinare l'eliminazione di barriere normative con forme più dirette di appoggio pubblico al capitale privato (Hall, 1995).

Alla maggiore complessità della forma del sistema decisionale locale appena descritto si aggiunge un ulteriore elemento di frammentazione della definizione della scelte politiche locali a causa della partecipazione di soggetti sovralocali.

E' il caso di soffermarsi su entrambi i livelli su cui si concentra questa ridefinizione spaziale, ossia quello della ridefinizione del territorio statale come ambito di riferimento e di appartenenza e la ridefinizione del ruolo dello Stato come soggetto politico di regolazione e redistribuzione. Secondo Jessop (1998, 2002), i cambiamenti a cui è attualmente soggetto lo Stato-Nazione hanno come esito il suo depotenziamento sia verso i livelli istituzionali sopra e infra-nazionali sia verso quelle reti orizzontali di potere descritte in precedenza, che agiscono indipendentemente dai processi istituzionali di decentralizzazione di funzioni e competenze.

La “destatalizzazione” formale di competenze e responsabilità statali ed il loro trasferimento alla società civile attraverso i nuovi strumenti di *governance*, da un lato, ridefinisce le relazioni tra Stato e società civile; dall’altro, muta profondamente i luoghi ed i livelli dell’azione politica, innescando processi di *re-scaling*, ossia di ridefinizione, ri-organizzazione e riarticolazione delle scale territoriali implicate nelle trasformazioni e nei relativi livelli di governo (De Matteis, Governa, 2005).

Una conseguenza di questo processo è la cessione di potere regolatorio a soggetti che si trovano su livelli scalari superiori, come il Fondo Monetario Internazionale, l’Organizzazione Mondiale del Commercio o, come nel nostro caso, l’Unione Europea.

Quindi, la maggiore complessità dell’azione politica, e dei processi decisionali in cui si sostanzia, avviene non solo orizzontalmente su reti locali, ma anche verticalmente tra differenti livelli scalari. A questo fenomeno di partecipazione multiscalare e multiforme della decisione politica viene comunemente dato il nome di *governance* multilivello.

Da quanto detto, emerge chiaramente la sovracomunalità, e per molti versi, la sovranazionalità, dei problemi di governo del territorio che chiamano ad azioni necessariamente concertate e condivise tra i diversi soggetti coinvolti nel processo decisionale sui differenti livelli scalari. E’ forte e chiara l’esigenza che, in un contesto di crescente complessità e di crescente funzionamento a rete dei sistemi territoriali, gli attori diversi, siano essi pubblici o privati, si coordinino.

Il luogo di questo coordinamento sono proprio quei nuovi strumenti di *governance*, di cui si è discusso in precedenza, che si sostanziano in forme istituzionali più aperte e flessibili, “in nuovi organismi di governo a geometria variabile sia in relazione alla dimensione territoriale, sia in relazione ai livelli istituzionali da coinvolgere” (Camagni, 2003, p. 33).

Sulle differenti scale territoriali e nel nostro caso di studio, il metodo della concertazione e della negoziazione è stato l’assunto irrinunciabile della definizione delle scelte e dell’azione politica. Tale negoziazione, che

avviene tra più livelli scalari, è caratterizzata da squilibri notevoli tra gli attori che partecipano al processo decisionale a causa sia di una forte asimmetria informativa, che dei differenti poteri contrattuali, producendo, di fatto, un processo di governance asimmetrica.

Dei modelli di concertazione e dei loro limiti concettuali si discuterà più approfonditamente nel prossimo paragrafo.

1.5.2 - Concertazione e partecipazione

Come detto in precedenza, i nuovi modelli di azione politica sono il risultato della combinazione di attori sociali provenienti da diversi *milieu* (pubblici, privati, civici), che si pongono l'obiettivo di influenzare le decisioni politiche verso il soddisfacimento dei propri interessi.

In questa prospettiva, il modello di “*governance* oltre lo Stato” (Schmitter, 2002) viene presentato come il modello normativo ideale per il buon governo, poiché implica una proposta comune, azioni collettive ed una continua interazione tra attori indipendenti che, da soli, non riuscirebbero a raggiungere quei benefici che si ottengono con una mobilitazione congiunta, il tutto all'interno di un quadro di valori condivisi.

In pratica, è l'idea che il coinvolgimento dei diversi *stakeholders* all'interno di strumenti normativamente formalizzati risolva quei conflitti di interessi tra i diversi corpi sociali, che hanno caratterizzato il secolo scorso, introiettandoli all'interno di questi nuovi strumenti di *governance*.

Tuttavia, deve cambiare il tipo di attitudine degli attori che operano all'esterno delle articolazioni del sistema statale, che diventa, così come definito da Foucault (1979), di “*govern-mentality*”, in cui la mobilitazione di risorse sociali, economiche e culturali è vista come fondamentale per il raggiungimento di un governo democratico, efficiente ed efficace.

Quest'idea si contrappone alla tesi, predominante nel novecento ed alla base del concetto di Stato sociale, in cui lo Stato è il necessario “altro” rispetto al sistema di mercato capitalistico. Secondo Jessop (2002), ad esempio, le relazioni sociali prodotte e sostenute dall'economia capitalista necessitano il contrappeso di regole e istituzioni che seguano logiche extra-economiche per funzionare. Non è esattamente così in queste nuove formule di definizione della scelta politica in cui Stato e mercato sono strategicamente e funzionalmente interconnessi.

Secondo Schmitter (2002), queste forme di *governance* si caratterizzano per la presenza di alcuni caratteri comuni e ricorrenti, quali:

8) l'interazione orizzontale tra partecipanti con un presunto eguale potere decisionale senza che vi sia distinzione per il loro *status* di privato o pubblico;

9) un continuo e regolare scambio tra un sistema di attori indipendenti, ma interdipendenti;

10) un accesso garantito (ma a volte selettivo) nella partecipazione al processo decisionale;

11) i partecipanti organizzati che rappresentano categorie di attori e non individui.

I partecipanti a questo tipo di processi hanno, quindi, diritto ad appartenere a questi *network* relazionali sulla base degli interessi che gli appartengono ed in relazione alle questioni che queste forme di governance devono affrontare.

Tutto ciò ha prodotto un salto che ha condotto al passaggio dal diritto di cittadinanza politica, garantito attraverso la forma del governo statale, alla decisione politica *stake-holders based*, sulla base degli interessi particolari che hanno partecipato al processo decisionale.

La democraticità e la giustizia sociale all'interno di questo modello vengono assicurate dalla presenza della cosiddetta "società civile" che perde il ruolo di terzo componente che definisce i contenuti e la struttura della società (Gramsci, 1971) e, trasformandosi in "società politica" dalla mentalità di governo, diventa garante dei processi di trasformazione sociale e territoriale, conseguenza delle decisioni politiche a cui prende parte.

In altre parole, la società civile da "somma di attori privati che costituisce il terreno della lotta sociale per l'egemonia" (MacLeod, 1999, p 361) diventa il terreno pilota dal quale emergono le trasformazioni sociali e le azioni innovative e dove i conflitti sociali vengono superati (Swingedow, 2005). Una società civile che, però, per potere partecipare alla decisione politica non è formata da individui, ma da gruppi organizzati ed associazioni.

Secondo Swingedow (2005), le ristrutturazioni dei sistemi di governo avvengono e si affermano nel momento in cui, a causa di trasformazioni sociali che provocano *shock* diffusi ai differenti corpi della società, lo Stato perde forza e legittimazione e, contestualmente, si rafforzano le richieste di nuovi modelli di governo. In altre parole, ciò avviene quando governare diventa più problematico: lo Stato può in questa fase diventare più autoritario (come accadde durante il Fascismo) o più autocratico, delegando potere ed includendo nuovi strati di società civile in nuovi strumenti di governance (come sta accadendo in questo momento) (Harvey, 2007).

La crisi del sistema di produzione fordista e del Keynesismo e la conseguente riduzione dello stato sociale ha condotto a questa perdita di potere dello Stato-Nazione e lasciato spazio alla riorganizzazione e ristrutturazione delle tecniche di governo, lasciando così spazio all'affermazione di modelli di stampo neoliberista.

Questo è il quadro concettuale da cui prende le mosse l'affermazione dei modelli di concertazione che hanno caratterizzato il recente periodo di programmazione politica e territoriale.

Fuori dal modello teorico, la pratica concertativa in Italia ha una definizione storica ben precisa. A fronte delle riorganizzazioni nazionali e internazionali, della già lungamente discussa crisi dello Stato-Nazione avvenuta negli anni '70, il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali cambia: da mediatore esso diventa il soggetto che influenza le regole del gioco, chiedendo alle organizzazioni sindacali moderazione nelle richieste salariali e un raffreddamento del conflitto in cambio di misure legislative a favore dei lavoratori. In principio, con il concetto di concertazione, ci si riferisce ad una pratica di governo, ed un approccio alla gestione delle relazioni industriali basata sul confronto e la partecipazione alle decisioni politiche ed alla contrattazione in forma triangolare: organizzazioni sindacali, organizzazioni dei datori di lavoro e autorità pubbliche (a livello nazionale, il governo).

L'adozione della strategia della concertazione fu ufficialmente sancita nel luglio 1993, quando, a conclusione di una lunga vertenza sull'assetto delle relazioni industriali e sulla distribuzione del reddito, fu elaborato dal governo e fu sottoscritto dalle parti sociali il "protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli assetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo", meglio conosciuto come "accordi interconfederali".

Se, a livello nazionale, era il modello triangolare degli accordi interconfederali, sul livello locale, in particolare nel Mezzogiorno, si avviava l'esperienza dei modelli concertativi promossi dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro che trovavano la loro massima espressione nella sperimentazione dello strumento patto territoriale.

Il Cnel contava di avvalersi della carica progettuale di soggetti locali appartenenti al tessuto sociale intermedio: i sindaci, che avevano acquisito nuovi poteri dopo la riforma del 1993 sull'elezione diretta, i rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e dei sindacati dei lavoratori, i piccoli imprenditori, le banche locali e le organizzazioni no-profit locali, seppur con ruoli marginali.

Sui patti territoriali si discuterà ampiamente nel prossimo capitolo, in questo paragrafo preme solo sottolineare come, nella scelta dei soggetti che potessero accedere ai tavoli di negoziazione per la definizione delle politiche territoriali di sviluppo, vi fossero solo queglii *stakeholders*, istituzionalizzati o comunque organizzati e accreditati, portatori di un interesse riconosciuto dai decisori politici, sui diversi livelli spaziali, promotori della negoziazione.

Diversi autori criticano questo modello di gestione politica del territorio, ravvisando in esso un grave *deficit* democratico (Swingedow, 2005, 2006; Moulaert et al. 2001; Baeten, 2006; Brenner, 2004)

Mentre nelle democrazie pluraliste occidentali, la cittadinanza e la partecipazione politica, attraverso la rappresentanza, legittimano il governo e la sua azione politica. Questi strumenti di governance, formati da *network*

di *stakeholders*, spesso non hanno regole e regolamenti che riescano a codificare e definire il diritto alla partecipazione alla negoziazione, che spesso pare solo legato a questioni di convenienza politica o elettorale, ed in conseguenza rendano impossibile identificare chiaramente i confini esatti di quella che Hajer (2003) definisce “l’arena del potere”. Beck (1999, p. 41). ragionevolmente argomenta che “certe pratiche sono piene di soggetti non autorizzati e privi di qualsivoglia legittimazione democratica”.

La mancanza di una chiara codificazione che definisca lo stato di inclusione od esclusione, di legittimazione o di accreditamento degli individui o dei gruppi all’interno di questi reti in cui si sostanziano i tavoli di concertazione fa sì che questi ultimi spesso seguano logiche poco trasparenti e siano eccessivamente influenzati dai caratteri e dalle variabili del contesto territoriale.

Seppur le lacune dei nostri sistemi di democrazia rappresentativa siano evidenti, le procedure di un governo democratico formalmente codificate risultano trasparenti e facilmente leggibili e comprensibili. Il *modus operandi* di queste reti, invece, è molto meno chiaro. La coreografia del potere in questi strumenti di “governance oltre lo Stato” è, di norma, dominato dalle élite economiche, socio-culturali e politiche (Swingedow et al., 2002). La ridefinizione scalare delle politiche, quindi, non fa altro che far proliferare una costellazione di sistemi di governance articolata in reti opache, confuse organizzazioni istituzionalizzate con non definite responsabilità, obiettivi e priorità politiche ambigue (Swingedow, 2002). Diventa, pertanto, fondamentale capire chi effettivamente partecipa al processo decisionale, chi, in pratica, ha il diritto ed è in condizione di concorrere alla scelta politica. Se il termine “*stakeholders*” è certamente inclusivo ed in un certo senso esaustivo, la questione centrale diventa capire chi in pratica può, o a chi è permesso, partecipare alla decisione.

Assegnare lo *status* di “portatore di interesse” ad un individuo o ad un gruppo sociale non può essere considerata un’attività neutra, perché, di fatto, conferisce un ruolo significativo nell’esercizio del potere.

Nella maggior parte dei casi, i soggetti, quasi automaticamente coinvolti nella negoziazione, sono coloro che già possono vantare un certo potere di *status*. Una volta definiti i confini della già citata arena del potere tra chi partecipa e chi no, è fondamentale capire quali sono i reali rapporti di forza tra i differenti soggetti, per comprendere come si arriva alla conclusione del processo decisionale.

Definito il “chi” della negoziazione, è necessario comprendere il “come” questa avvenga. In effetti, i modelli concertativi possono variare in maniera significativa: possono essere semplici consultazioni o arrivare all’espressione del diritto di voto dei singoli partecipanti. In questo caso, è lecito chiedersi come siano ponderati i voti dei singoli partecipanti ed ancor prima come avvengano i processi ed i meccanismi che hanno condotto al sistema di rappresentazione dei gruppi e degli individui che partecipano alla negoziazione. Mentre negli organismi formali e nelle Istituzioni democratiche la legittimazione alla partecipazione è data dal riconoscimento della cittadinanza e si sostanzia nella regola “una persona, un voto”, diventa cruciale capire come questi portavoce dei “portatori di interesse” siano diventati tali.

Un ulteriore punto cruciale nell’analisi di questi strumenti di governance è la definizione delle responsabilità soggettive dei concertanti. Se, bene o male, nelle Istituzioni democratiche vi sono previsioni per stabilire le responsabilità, queste vengono spesso a mancare negli organismi informali, e poco codificati, che hanno il compito di decidere le politiche e le parabole di sviluppo che ne dovrebbero conseguire.

La combinazione di un opaco sistema di rappresentanza e la deresponsabilizzazione dei soggetti decisori conduce ad un sistema di governance autocratico e poco trasparente, e potenzialmente inadatto alla gestione del potere assegnatogli (Swingedow, 2002).

In definitiva, all’acuirsi dei problemi della frammentazione sociale e territoriale, alla crisi di legittimità ed efficacia che investe i livelli centrali di decisione e il connesso crescente orientamento dei paesi europei verso la

decentralizzazione delle competenze dei poteri statali, al nuovo ruolo di soggetti e Istituzioni di livello sovra nazionale che hanno mutato le relazioni tra i territori e le stesse Istituzioni, è conseguito un profondo cambiamento dei modelli di azione collettiva, riassunto nel passaggio dai modelli di governo (*government*) del territorio ai modelli di *governance* urbana e territoriale (De Matteis, 2003; Kearns, 2000; Bobbio, 2005).

Si passa dalla imposizione autoritativa delle politiche, legittimata dalle procedure democratiche, alla scelta della costruzione negoziale del consenso attorno a specifiche politiche o progetti, in cui però il consolidamento di questi nuovi partenariati pone reali problemi di legittimazione democratica e di tutela dei soggetti non organizzati o delle classi marginali.

L'esclusione dei gruppi marginali o subalterni dalla determinazione politica e la mancata tutela degli interessi non organizzati ha condotto e, tuttora, conduce alla nascita di luoghi di azione e socializzazione collettiva alternativi a quelli controllati dalle "classi dominanti". In un contesto di erosione del potere politico istituzionalizzato e dell'egemonia politica degli *stakeholders* accreditati diviene inevitabile che alcuni individui o gruppi si dissocino dalla partecipazione politica ufficiale ed optino per altre vie e modalità di azione politica.

Solo quando tutti i gruppi sociali, ed in particolare quelli marginali o subalterni, sono messi nella condizione di esprimere liberamente le proprie identità collettive, di difendere i propri interessi e di mettere in pratica le proprie strategie di azione si può pensare ad un'idea realmente inclusiva dell'intervento pubblico (Rossi, 2008).

La politica, secondo una concezione realmente plurale dell'intervento pubblico, diventa "una pratica della cittadinanza vista non solo come ideale globale e universale, ma come intimamente legata all'esistenza di una sfera pubblica di partecipazione democratica che non trascende l'importanza di comunità politiche particolari e, al tempo stesso, plurali" (Howell, 1993, p. 317). Riprendendo così la riflessione della Arendt che faceva coincidere la

sfera pubblica con la *polis*, che si basava sull'uguaglianza di tutti i cittadini (Arendt, 1958).

La partecipazione diventa, pertanto, una visione che si oppone alla riduzione moderna della politica ad attività di amministrazione del potere costituito (Dal Lago, 2000).

Una possibile evoluzione, nella direzione di una maggiore inclusività, dei modelli di concertazione potrebbe essere rappresentata dalle esperienze di democrazia partecipativa a cui si è assistito negli ultimi anni in Europa. Queste supererebbero le “disfunzioni originarie della democrazia, che risalgono alla centralità e quasi esclusività del momento elettorale di designazione della rappresentanza, che traduce in essenza della democrazia un artificio procedurale quale la formazione d’una maggioranza alla quale è affidata la decisione per il popolo che della democrazia è il soggetto” (Allegretti, 2010, p. 7). Al di là delle raffigurazioni concettuali, i modelli pratici e le esperienze di partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche sono state caratterizzate dalla presenza di elementi di democrazia diretta, che segnano la presenza attiva della collettività, formalizzati all’interno di procedure fondate sulla definizione dei ruoli previsti dai vari attori e aventi spesso un forte grado di istituzionalizzazione.

La formalizzazione procedurale e la codificazione dei meccanismi di partecipazione permette di diminuire l’arbitrarietà e la discrezionalità dell’autorità amministrativa, che riduca le inevitabili declinazioni distorsive dei sistemi decisionali, quali la mera ricerca del consenso da parte del sistema politico e istituzionale, o viceversa, la pura pratica del conflitto generata dal disconoscimento del ruolo delle istituzioni da parte di quei pezzi di società, di cui si parlava in precedenza, esclusi dal processo politico ufficiale e che hanno optato per un’azione politica alternativa.

In questa sede non approfondiremo oltre, preme solo accennare come tali pratiche partecipative possano rappresentare una positiva evoluzione del modello della concertazione tra *stakeholders* descritta in questo paragrafo.

Dal punto di vista soggettivo, infatti, le esperienze di democrazia partecipativa sono aperte a tutti gli individui, inclusi gli organismi associativi in cui essi eventualmente si riuniscono; non dunque ai soli portatori di interessi costituiti né, men che meno, ai soli titolari di interessi materiali o economici, ma a tutti coloro che sono comunque coinvolti o potenzialmente toccati da un problema, al di là delle responsabilità e delle prerogative giuridiche. Vengono così in evidenza interessi e posizioni deboli.

Un ulteriore principio su cui si fonda il modello partecipativo è la necessaria incidenza che deve avere sulla decisione politica o amministrativa. La maggior serietà della partecipazione si impone quando, superando le forme puramente consultive, è assicurata un'incidenza sulla decisione formale di quanto emerso nella sede partecipativa.

In questo capitolo si è discusso anche del concetto di sviluppo sotteso alle teorie di “sviluppo locale” che tanta diffusione hanno goduto in questi anni, e di cui si è contestata l'effettiva influenza del livello locale sulla definizione della decisione politica. Un altro elemento caratterizzante le pratiche partecipative è dato dal livello territoriale a cui la partecipazione è attuata, che principalmente è quello relativo alle cosiddette “democrazie di prossimità”, che sembra essere il più adatto per la definizione di quello sviluppo dal basso che permetta ai territori di definire le proprie parabole evolutive.

Capitolo 2 - Il patto territoriale come politica neoliberista su scala locale

2.1 - Una chiave di lettura: il patto territoriale come pratica neoliberista su dimensione locale

Come descritto nel primo capitolo, il perno centrale dell'ideologia neoliberista è il credo che mercati aperti, concorrenziali e deregolamentati, liberati cioè da ogni forma di interferenza statale, rappresentino il migliore meccanismo per lo sviluppo economico. Le crisi del sistema di produzione fordista e del welfare state keynesiano sono divenute gli appigli su cui si è appoggiato il costrutto teorico neoliberista per affermare la necessità di un radicale cambiamento dell'intervento politico pubblico. Se il Reaganismo ed il Thatcherismo rappresentano i modelli più aggressivi di ristrutturazione dello Stato e dell'intervento pubblico secondo un impianto neoliberista, quasi tutti i paesi occidentali o occidentalizzati e, dopo il crollo del blocco sovietico, anche le nuove democrazie ex URSS, hanno sperimentato programmi più o meno radicali di intervento neoliberista.

L'affermazione globale delle dottrine neoliberiste è stata caratterizzata dalla pluralità ed eterogeneità delle forme istituzionali assunte e dalle differenti conseguenze sociopolitiche che si sono manifestate sulle diverse scale spaziali ed in maniera profondamente differente tra le maggiori aggregazioni sovraregionali dell'economia mondiale. Il neoliberismo affermatosi si presenta, quindi, come un progetto geopolitico e geoeconomico dal carattere policentrico e multiscalare. Se, da un lato, infatti, può essere rappresentato come un fenomeno globale che affronta questioni e sfide sovralocali come la globalizzazione, l'affermazione della finanza sull'economia reale e la conseguente maggiore mobilità internazionale del capitale, l'erosione del ruolo dello Stato-nazione e l'intensificazione della competizione inter-territoriale, dall'altro lato, ha innescato un apparentemente paradossale revival del locale, in cui gli spazi urbani e regionali sono diventati i livelli istituzionali strategici dove si possono sperimentare le differenti forme di strategie politiche neoliberiste (Brenner e Theodore, 2002) o, come sostiene Gough (2002), rappresentano

quello spazio in cui le apparenti opposizioni tra impresa e comunità, tra efficienza e welfare, tra mezzi economici e obiettivi locali possano essere riconciliati.

In questo complesso quadro in cui differenti livelli spaziali si sovrappongono, globale e locale diventano parti complementari di un unico progetto. Su scala globale le istituzioni nate dagli accordi di Bretton Woods si sono trasformate nelle ultime due decadi negli agenti di questo progetto neoliberista transnazionale e, sotto l'egida del Washington Consensus, si sono mobilitate per facilitare l'avanzamento delle forze di mercato nei paesi del Terzo Mondo attraverso adeguamenti strutturali delle economie e programmi di austerità fiscale (Brenner e Theodore, 2002, 2007). Rimodulando la scala e passando a livelli inferiori si ha una significativa complessificazione dei soggetti che concorrono alla formazione delle politiche territoriali. L'affermato fallimento dello Stato e la conseguente erosione del suo ruolo ha portato ad una cessione di sovranità verso aggregazioni sovranazionali e verso livelli amministrati inferiori costituendo un intrecciato e caotico sistema di radicate relazioni interscalari (Swingedow, 2005; Barcellona, 1998; Butler, Spivak, 2009).

Quest'idea di intervento sul territorio si sostanzia in politiche che hanno dei caratteri ricorrenti: un approccio imprenditoriale alle strategie di sviluppo economico locale, programmi di ristrutturazione istituzionale orientati al rafforzamento della flessibilità del mercato del lavoro, una grande enfasi posta alla ricerca di competitività territoriale e di vantaggi competitivi territoriali specifici (Ruggiero, Scrofani, 2008).

Il dominio del paradigma neoliberista in gran parte del globo ha permesso l'analisi approfondita di numerosi casi di studio. L'ampia letteratura ha permesso di individuare chiavi di lettura delle politiche neoliberiste che mostrano come, pur nella eterogeneità delle strategie e delle forme, si possano individuare alcuni caratteri comuni. Tra gli altri, due assunti sono particolarmente significativi: il primo è che, pur se accompagnate da una retorica tesa ad avvalorare l'idea che il mercato sia la migliore modalità per

l'uso efficiente delle risorse, il neoliberismo non comporta un indietreggiamento dello Stato in favore del mercato, bensì una mobilitazione attiva che genera una complessa ridefinizione delle relazioni economiche tra Stato ed attori di mercato, in cui il primo si ritaglia un ruolo forte di decisore e promotore di interventi market-based; il secondo sostiene che il neoliberismo genera risultati path-dependent, ossia non genera risultati identici (economici, politici o spaziali) in ciascun contesto in cui trova applicazione; piuttosto, in quanto i progetti neoliberisti specifici di un dato livello spaziale, territoriale o scalare stridono con gli scenari normativi/regolatori ereditati, i modelli di riorganizzazione istituzionale specifici di un contesto si cristallizzano nel riflesso dei retaggi delle precedenti regolamentazioni. (Brenner e Theodore, 2002)

Analizzati sotto questa prospettiva i patti territoriali possono essere considerati esempi chiari del cambio di direzione in senso neoliberista dell'intervento politico sul territorio. Introdotti nell'ordinamento nazionale nell'agosto del 1995 come strumenti per l'attuazione delle politiche di intervento nelle aree depresse del Paese, sono ben presto diventati gli strumenti cardine della più ampia politica della "programmazione negoziata". Definiti dal legislatore come "accordi tra soggetti pubblici e privati, per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario [...]" i patti hanno caratterizzato in maniera significativa l'intervento pubblico sul territorio dell'ultima decade, perseguendo l'idea, oggi dominante, che la piccola dimensione territoriale fosse il principale agente di sviluppo, e cercando, quindi, di promuovere una logica di sviluppo dal basso fondata sulla valorizzazione di fattori territoriali endogeni. L'ampia letteratura sull'argomento ed i tempi ragionevolmente maturi permettono di tracciare un bilancio di ciò che hanno prodotto e di comprenderne meglio potenzialità e limiti.

2.2 - Programmazione negoziata e patti territoriali

La situazione economica, sociale e politico-istituzionale italiana ed europea ha imposto nuove forme di organizzazione dei processi di sviluppo. I soggetti chiamati a governare i territori dovevano fronteggiare la nuova situazione favorendo uno sviluppo dal basso, endogeno, sostenibile ed integrato, utilizzando al meglio le opportunità che le nuove politiche, nazionale e comunitaria, mettevano a disposizione. La programmazione comunitaria e la determinazione dei fondi strutturali si concentrava sulla promozione di queste logiche di sviluppo (Miani, 2003). Inoltre, era cresciuta l'esigenza di dare una risposta alle esigenze di sviluppo del territorio che avevano caratterizzato la fase cosiddetta dello sviluppo squilibrato, durante la quale esisteva una certa discontinuità tra tassi di crescita che tendevano ad aumentare a livello locale. Per favorire l'integrazione degli interventi in materia economica e sociale, lo strumento della programmazione negoziata sembrava essere quello più adeguato a raggiungere gli obiettivi che la comunità europea aveva prefissato.

La programmazione negoziata viene definita dalla legge n. 104 del 1995, per essere successivamente riconosciuta dalla legge n. 662 del 1996. Si tratta di uno strumento di politica pubblica per lo sviluppo. La programmazione negoziata nasce dall'esigenza di trasferire poteri di governo del territorio dal centro alla periferia, e rappresenta una risposta alla crisi dell'intervento pubblico straordinario centralizzato. Per l'appunto, essa è stata definita come un processo di decisione dal basso, che utilizza la concertazione tra soggetti pubblici, le parti sociali e le associazioni di categoria interessate allo sviluppo locale per la definizione delle politiche e degli interventi. Si caratterizzerebbe, pertanto, per la capacità di produrre e di realizzare, da un lato, programmi di sviluppo concepiti sui bisogni specifici e sulle priorità dei territori interessati e, dall'altro, di rafforzare le relazioni orizzontali fra le istituzioni locali e le parti sociali, affermando principi di comportamento di tipo cooperativo. Fanno parte della

programmazione negoziata i seguenti strumenti di intervento sul territorio a sostegno dello sviluppo locale: intesa istituzionale di programma, accordo di programma quadro, contratto d'area, contratto di programma e patto territoriale, tra cui il patto territoriale per l'occupazione (Tabella n. 1).

Tabella n. 1 – Gli strumenti della programmazione negoziata

	Definizione	Obiettivi
Intesa istituzionale di programma	È lo strumento con cui il Governo nazionale e ciascuna regione stabiliscono congiuntamente gli obiettivi da conseguire per favorire lo sviluppo e i settori nei quali sono necessarie una serie di iniziative congiunte.	La realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune, funzionalmente collegati da realizzarsi nel territorio della singola regione nel quadro della programmazione statale e regionale.
Accordo di programma quadro	È un accordo vincolante tra enti locali ed altri soggetti pubblici e privati che, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma, definiscono un programma esecutivo di interesse comune.	Indicazione delle attività e degli interventi da realizzare, con tempi e modalità d'attuazione, nonché la riduzione degli adempimenti procedurali.
Contatto d'area	È uno strumento che rimanda ad aree di crisi dove sono presenti processi di deindustrializzazione, i quali lasciano sul territorio problemi di cassa integrazione e disoccupazione di lunga durata.	Incentivazione allo sviluppo e creazione di nuova occupazione con investimenti nei settori dell'industria, dei servizi e del turismo, e la rioccupazione dei lavoratori espulsi dal processo produttivo.
Contratto di programma	È lo strumento utilizzato nel caso in cui l'attore strategico dello sviluppo di un'area sia individuato in una grande impresa manifatturiera o in un consorzio di PMI che costituiscano un embrione di distretto industriale.	Realizzazione di specifici piani progettuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva nelle aree depresse.

Fonte: Legge 662/96

L'*Intesa Istituzionale di Programma* (IIP) è lo strumento di programmazione che consente a ogni Regione, o Provincia autonoma, di concordare con il governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi infrastrutturali di interesse comune per lo sviluppo del territorio regionale. La gestione di questo strumento è garantita dal Comitato istituzionale di gestione (CIG), organo composto dai rappresentanti del Governo e della Giunta regionale, che ha il compito di verificare periodicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti nei programmi (Legge n. 662/96).

L'*accordo di programma quadro* (APQ), rappresenta un vero e proprio strumento attuativo dell'Intesa. Si tratta di uno strumento di programmazione operativa che consente di dare immediato avvio agli investimenti previsti. L'accordo è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dalla o dalle Amministrazioni

centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti.

L'APQ definisce gli interventi da realizzare, specificandone tempi e modalità di attuazione, i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi, la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento, le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati, gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze ed i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo (Legge n. 662/96).

Il *Contratto d'Area* è lo strumento che realizza l'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e la creazione di nuove occupazioni nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo, con progetti di investimento per una pluralità di nuove iniziative imprenditoriali. Esso può essere attivato nelle aree industriali interessate da gravi crisi occupazionali situate nei territori di cui agli obiettivi 1, 2, 5b e nelle aree di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione situate nei territori dell'obiettivo 1 (Legge n. 236/93; Legge 662/96)

Il *contratto di programma* è un piano progettuale costituito da Centri di ricerca e da progetti di ricerca caratterizzati da un alto grado di innovazione degli interventi. Esso opera nelle aree obiettivo 1, 2, 5b ed in quelle individuate dall'art. 92, punto 3, lettera C, del trattato di Roma. L'obiettivo è quello di realizzare l'esecuzione di specifici piani progettuali volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative e la creazione di occupazione aggiuntiva e generare significative ricadute sull'apparato produttivo mediante prevalente attivazione di nuovi impianti (Legge n. 92/94; Legge 662/96).

Il *patto territoriale* promuove lo sviluppo locale in ambito subregionale compatibile con uno sviluppo ecosostenibile, attuando un programma di interventi nei settori dell'industria, agroindustria, servizi, turismo, apparato infrastrutturale. Esso può essere attivato su tutto il territorio nazionale, ma le

risorse del CIPE sono riservate alle Aree Depresse cioè' quelle ammissibili agli interventi dei Fondi Strutturali obiettivi 1, 2, 5b e dell'art. 92, comma 3 lettera c del trattato di Roma (Legge 662/96).

Gli obiettivi perseguiti sono, in generale, due:

- 1) *promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnino e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale;*
- 2) *favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti.*

Si tratta di uno strumento di sviluppo locale, avviato in Italia in una prima esperienza nel 1995-96 e successivamente nel periodo 1997-1999, volto a promuovere la crescita dei sistemi imprenditoriali. Esso integra “interventi di incentivazione” al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e “interventi di contesto” per rimuovere strutturalmente tali svantaggi. I promotori del patto territoriale possono essere soggetti pubblici, istituzionali, imprenditoriali e sindacati che, in funzione di obiettivi di sviluppo condivisi, programmano un piano di interventi produttivi, infrastrutturali e di servizio, che siano di fatto integrati con gli investimenti finanziati. Le aree interessate sono le regioni del Sud (obiettivo 1 dei Fondi strutturali UE) e del Centro-Nord (obiettivi 2 e 5b). Oggetto dell'agevolazione sono progetti imprenditoriali riguardanti il settore industriale, agroindustriale, turistico e dei servizi.

Il patto territoriale si basa sul coinvolgimento di una pluralità di soggetti locali, sia pubblici che privati, che possono favorire accordi e negoziati circoscritti a determinati territori (Rita e Bonomi, 1998). La particolarità di questo strumento risiede nel fatto che essa è, appunto, un'azione programmata, il che implica azioni logico-razionali da parte di attori ben individuati e rivolte al conseguimento di obiettivi definiti. Inoltre, si tratta di un'azione negoziata, che implica, invece, processi di azione dagli esiti

incerti ed imprevedibili a-prioristicamente; così da risultare sempre soggetta a nuovi aggiustamenti.

In questo quadro, caratterizzato anche dal venir meno dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e dalla mancanza di altri strumenti che ad esso si sostituissero, il patto territoriale trova il suo significato e la sua ragione di esistere. Questo strumento doveva affermarsi in contrapposizione al modello di sviluppo senza autonomia (Trigilia, 1992), che aveva caratterizzato il sistema economico e sociale meridionale degli anni '80 e della prima metà degli anni '90.

Dopo una serie di esperimenti riguardanti i primi patti territoriali, la cui natura era di tipo volontaristico, vengono meglio definite, attraverso una legge nazionale, le specifiche di questo strumento, le procedure e le modalità di finanziamento. La legge serviva a definire meglio il patto territoriale come uno strumento di politica pubblica di sviluppo locale capace di finanziare un accordo tra attori pubblici e privati per realizzare un programma di iniziative integrate di investimento e localizzate in un determinato territorio. I patti territoriali nascono, infatti, con la legge 123 del 1995, e sono stati inseriti tra gli strumenti di attuazione delle politiche di intervento nelle aree depresse del Paese. Si tratta di un processo di movimentazione sociale, che esprime nella concertazione la sua principale ragion d'essere e che trova, già nella denominazione, il primo significato più importante. Il termine "Patto" allude, infatti, ad un metodo di concertazione, in cui ciascun soggetto si assume la responsabilità; e con il termine "territoriale" si vuole indicare la scelta di avviare una serie di sperimentazioni capaci di valorizzare le risorse endogene del territorio.

Il patto territoriale può essere, pertanto, definito come l'accordo tra soggetti pubblici e privati per la determinazione di un'idea forte di sviluppo che sia capace di mettere insieme una pluralità di attività economiche finalizzate all'attuazione di un programma di interventi di diversa natura, che promuova lo sviluppo locale nelle aree depresse, secondo la logica della concertazione. Il patto ha una valenza basata su idee innovative di sviluppo e di

valorizzazione delle risorse endogene locali e, in quanto tale, esso costituisce una politica di sollecitazione dello sviluppo endogeno, appunto, in aree circoscritte e autoaggregate. Per questa sua natura, esso finisce per essere considerato come un prototipo della programmazione negoziata (Bottazzi, 2005).

Il patto territoriale diventa, pertanto, lo “strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi finalizzati allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello sub-regionale costituendo espressione del principio di partenariato sociale” (Cnel, 1996). In altre parole, esso è il risultato di questo processo di concertazione tra gli attori locali.

La concertazione è l'elemento che distingue questo strumento dagli altri strumenti di programmazione. Esso rappresenta, infatti, un accordo tra enti locali, parti sociali e/o altri soggetti, sia pubblici che privati, che si propone di realizzare un programma di interventi, con specifici obiettivi per la promozione dello sviluppo locale, in grado di coinvolgere una molteplicità di soggetti ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali delle provincie autonome e degli enti locali (Pollice, 1998). Il suo scopo principale è quello di migliorare l'efficacia e l'efficienza degli interventi sul territorio, attraverso una maggiore concentrazione territoriale degli stessi, nonché un'effettiva partecipazione sociale alla progettazione e realizzazione delle azioni di sviluppo. Nei documenti ufficiali istitutivi del patto territoriale si parla, infatti, di “favorire la costruzione di relazioni fiduciarie tra soggetti pubblici e privati con il duplice scopo di disegnare e attuare progetti per lo sviluppo di infrastrutture e per il miglioramento dei servizi e di dar vita a iniziative imprenditoriali integrate”.

Il modo per raggiungere questo obiettivo è quello di “territorializzare” (Cremaschi, 2003) una parte delle risorse di coesione e di “multi-territorializzare” (Rullani, 1998; p. 20) per sfruttare i differenziali di costo, produttività e cultura esistenti tra territori. A tal riguardo, i sistemi locali

usufruiscono di un potenziale di fattori di sviluppo che il patto territoriale mette in valore, attraverso la diffusione del capitale sociale, che si pone come vantaggio competitivo (Porter, 1985) dell'azione locale. Il territorio è spazio trasformato e organizzato dall'azione economia e sociale e diviene, quindi, il prodotto di strategie sociali realizzate e l'oggetto di quelle progettate (Tinacci Mossello, 1990).

Il patto territoriale sembra, quindi, essere lo strumento più adatto a realizzare lo sviluppo, a condizione che si definisca bene il territorio su cui si intende agire, tenendo conto delle comuni caratteristiche geomorfologiche, storiche e socio-economiche. Inoltre, il patto deve essere in grado di selezionare le idee capaci di trainare lo sviluppo del territorio e di aggregare i soggetti coinvolti. Ed ancora, è necessario definire rapporti con la pubblica amministrazione per accelerare le procedure amministrative e stringere rapporti con il mondo della ricerca ed, in generale, con i saperi locali. È chiaro che la realizzazione del patto passa anche attraverso la ricerca di risorse finanziarie aggiuntive, da effettuarsi attraverso le reti locali sia private che pubbliche. Occorre, tuttavia, considerare che l'obiettivo del patto non è trovare finanziamenti, raggiunti i quali, il patto finisce di svolgere la sua azione; tutt'altro, questo rappresenta l'inizio di un processo di sviluppo locale più ampio.

Tra il 1997 ed il 1999, i patti territoriali attivati in Italia sono stati 61, di cui 10 europei, inclusi nel Quadro comunitario di sostegno 1994-99 e gestiti con una procedura specifica. Questo numero è successivamente cresciuto arrivando a 220 progetti al 2003. Questi dati dimostrano l'uso ampio di questo strumento di sviluppo locale nel decennio tra la meta degli anni '90 e del 2000.

Certamente, uno dei successi auspicati e, parzialmente raggiunti, dalla politica dei patti territoriali è stato proprio quello di costruire un patrimonio di relazioni tra imprenditori locali, attori pubblici e parti sociali.

I patti territoriali prevedevano una serie di interventi diretti all'attivazione dei canali e delle capacità gestionali e riferentisi:

1. alla ricerca sistematica ed all'attivazione di canali di finanziamento, nonché alle risorse umane ed agli strumenti necessari allo sviluppo del progetto;
2. all'attivazione di supporti tecnici e organizzativi delle iniziative imprenditoriali del patto;
3. all'accrescimento della capacità di concertazione e partenariato del soggetto promotore del patto.

Inoltre, il patto definiva ulteriori interventi riguardanti il monitoraggio delle attività intraprese e coincidenti con:

- il monitoraggio gestionale;
- il monitoraggio delle infrastrutture e dei servizi reali e finanziari;
- il monitoraggio degli stati di avanzamento dei programmi adottati.

Alcuni vantaggi della politica dei patti territoriali vanno sottolineati seguendo una distinzione per dimensione, tra quella spaziale, economica e sociale.

Sotto l'aspetto della dimensione spaziale, i patti territoriali hanno di certo avuto il vantaggio di mobilitare le risorse locali, anche se hanno trovato ostacoli nella dimensione territoriale di riferimento, nella carenza di infrastrutture e di relazioni di rete. Innanzitutto, sarebbe stato più efficace scegliere una dimensione intermedia evitando di preferire, sia la dimensione provinciale che ha prodotto mega progetti difficilmente realizzabili secondo una logica di sviluppo, sia la dimensione micro, incapace di sostenere gli sforzi di programmazione.

Sotto l'aspetto della dimensione economica, invece, i patti territoriali hanno consentito il coinvolgimento dei soggetti economici che avevano partecipato poco o niente allo sviluppo locale.

Infine, rispetto alla dimensione sociale, i patti territoriali hanno saputo sfruttare la forza della coesione sociale come fattore competitivo, soprattutto in quelle aree in cui era più difficile lo sviluppo, producendo quei beni relazionali frutto della mobilitazione culturale. Va detto anche che il partenariato sociale, che sta alla base del funzionamento di ogni patto

territoriale, ha rappresentato un sistema di relazioni che conferma il declino del ruolo dello Stato nel controllare e dirigere i flussi internazionali di capitale (Axford & Pinch, 1994).

Pur tuttavia, la politica dei patti territoriali è stata oggetto di discussione da parte di coloro che hanno messo a dura critica l'efficacia delle politiche di sviluppo locale basate sul coordinamento tra attori pubblici e privati. Di fatto, sono stati evidenziati alcuni limiti legati alla capacità di realizzazione degli interventi o al carattere collusivo assunto da coalizioni locali a sostegno di richieste di finanziamento su progetti deboli e poco integrati.

Alcuni limiti sembrano riguardare l'efficienza finanziaria. La percentuale media di agevolazioni pubbliche erogata per i patti territoriali era pari al 33%, al 2003; questo ha evidenziato un ritardo nella spesa che mostra evidenti difficoltà di tale strumento.

Sotto l'aspetto economico, i patti territoriali hanno subito l'assenza di idee-forza e la mancanza di coordinamento normativo da parte dell'Unione Europea.

Sotto l'aspetto sociale, i patti sono stati svantaggiati dalla mancanza di concertazione e dalla presenza di rapporti conflittuali tra gli attori locali, spesso incapaci di svolgere la propria funzione istituzionale.

In definitiva, è possibile affermare che il patto territoriale ha dimostrato di essere lo strumento di maggiore novità tra quelli messi a disposizione dalla programmazione negoziata. Di certo, attraverso questo strumento è stata rilanciata la politica di intervento nel Mezzogiorno, con l'intenzione di far emergere una nuova classe dirigente, capace di esprimere cambiamento economico, sociale e culturale. Esso ha rappresentato una novità nel richiedere esplicitamente ai soggetti coinvolti, o meglio ai firmatari dei patti, di sottoscrivere impegni vincolanti e di rispettarli, stabilendo, per la prima volta, la possibilità di incorre in un meccanismo sanzionatorio nel caso in cui tali impegni non fossero stati rispettati.

Inoltre, attraverso la politica dei patti si è dimostrato che lo sviluppo locale non si realizza solo all'interno delle imprese, ma si produce nel tessuto in cui esse sono localizzate (Landi, 1997).

Una particolare tipologia di patto territoriale è rappresentata dal *Patto Territoriale per l'Occupazione* (PTO). Esso trova la sua origine dall'idea di un "Patto Europeo di fiducia per l'occupazione" fra l'Unione Europea e gli Stati membri, con un forte ruolo delle parti economiche e sociali, anche se, nei fatti, nasce durante la presidenza Italiana UE del 1996, quando viene avanzata la proposta di sperimentare "patti territoriali per l'Occupazione" prendendo spunto dalla esperienza italiana, al fine di rafforzare l'efficacia dei fondi strutturali in materia di occupazione. Secondo un documento predisposto dalla Commissione Europea, sono tre i criteri fondamentali individuati: un approccio dal basso verso l'alto o *bottom up*, che parta dal livello locale; un partenariato allargato, esteso anche alle parti economiche e sociali, nonché ai gruppi professionali, alle organizzazioni senza fine di lucro ed agli istituti scolastici ed universitari ed una strategia integrata ed innovativa rispetto al modo di affrontare il tema della disoccupazione.

Questo strumento è diretto, non solo ad utilizzare in maniera più organica i Fondi Strutturali, ma anche a fornire un chiaro segnale sulla direzione intrapresa dal Governo Italiano di voler esaltare le realtà locali ed il metodo del partenariato, ovvero un processo di confronto fra parti diverse, coinvolte in un medesimo settore di interesse, le quali, avendo esigenze, idee e punti di vista differenti cercano di giungere ad una soluzione comune che possa raccogliere il consenso generale.

Il PTO ha rappresentato uno dei più importanti strumenti di sviluppo locale attivati nel Mezzogiorno, dopo la crisi della politica di intervento straordinario.

L'obiettivo principale dei PTO era quello di giungere allo sviluppo di un territorio attraverso l'allargamento della base occupazionale. Creare o mantenere posti di lavoro, infatti, era un obiettivo trasversale del Patto, ma allo stesso tempo rappresentava un criterio di selezione delle iniziative.

Possiamo ben dire che i PTO sono riusciti ad esprimere il concetto di programmazione negoziata, in quanto frutto di una modalità innovativa di programmazione dello sviluppo territoriale, fortemente incentrata sulla messa in valore delle risorse e delle vocazioni economiche. Inoltre, nel PTO ha ben funzionato il modello di cooperazione fra gli attori economici e sociali coinvolti nel processo di cambiamento.

2.3 - Il patto territoriale *Catania Sud*

Il Patto territoriale *Catania Sud* si inserisce nel contesto nazionale ed in quello più ampio europeo, all'interno di una politica pubblica di sviluppo locale che cofinanzia un accordo tra attori pubblici e privati per realizzare un programma di iniziative integrate di investimento, localizzate in un determinato territorio.

La normativa nazionale stabilisce che attraverso il Patto si debba favorire la costruzione di relazioni fiduciarie tra soggetti pubblici e privati con il duplice scopo di disegnare e attuare progetti per lo sviluppo di infrastrutture e per il miglioramento dei servizi, oltre che di dar vita a iniziative imprenditoriali integrate. A tal proposito, la normativa prevede il finanziamento di infrastrutture e servizi e di incentivi alle imprese che sono funzionali a realizzare un progetto di cooperazione con altre imprese e di sviluppo integrato del territorio.

Prima di spiegare il Patto Territoriale *Catania Sud*, è necessario rilevare alcune informazioni, di carattere sia economico che sociale, riguardanti il contesto urbano in cui si interveniva attraverso il Patto.

La città di Catania era caratterizzata da gravi problemi di ordine economico, sociale e ambientale. Innanzitutto, l'altissimo livello di disoccupazione, che superava il 27% della forza lavoro. Si trattava, per lo più, di giovani al di sotto dei 25 anni in cerca di prima occupazione.

Se si guarda ai dati relativi alle imprese ed alle unità locali di quel periodo, circa 32.000, secondo i dati Infocamere (2002), è possibile notare una certa debolezza del settore secondario, nel quale le costruzioni (oltre il 7% del totale delle imprese catanesi) e le piccole unità manifatturiere con caratteristiche artigianali dominavano nettamente, ed una scarsa qualificazione del terziario fondato sostanzialmente sul commercio (oltre il 43% del totale delle imprese ed il 28% degli addetti). Inoltre, il settore che più degli altri, nell'ultimo triennio, aveva subito un forte rallentamento, era

quello dell'edilizia che, storicamente, ha rappresentato una delle attività portanti dell'economia catanese.

La diffusione di imprese, esogene ed endogene, della *new/net/Knowledge economy* non valeva certamente a compensare gli elementi di debolezza dell'economia urbana, che non si esaurivano nel pur gravissimo problema della disoccupazione, ma investivano quelli della crescita incontrollata della "cementificazione". Catania era, infatti, una città che aveva subito un'espansione incontrollata "facendo quasi un mito della crescita fisica e quantitativa, come se questa fosse segno della crescita economica" (Recupero, 1996; p.28). Tale contesto veniva aggravato dalle carenze infrastrutturali e dagli alti costi del trasporto delle persone e delle merci, senza considerare le perenni emergenze idriche ed energetiche. Le zone d'ombra erano sia di matrice economica, che di matrice sociale, coesistendo problemi di degrado urbano e sociale e difficoltà legate ad una criminalità diffusa nel territorio. A tutto questo, si deve aggiungere un basso livello della qualità della vita, causato fondamentalmente dall'assenza di un'offerta adeguata di servizi e da un livello di reddito pro capite di quasi il 40% al di sotto della media nazionale. Questi problemi economici e sociali si intrecciavano e si sovrapponevano fra loro, rappresentando nel contempo cause ed effetti del mancato sviluppo della città.

Lo scenario economico e sociale, appena descritto, evidenziava la necessità di un intervento di riqualificazione e lo strumento del Patto territoriale sembrava essere la soluzione più adatta e più innovativa, perchè capace di favorire la costruzione di relazioni fiduciarie tra soggetti pubblici e privati con lo scopo di disegnare e attuare progetti per lo sviluppo e iniziative imprenditoriali integrate.

Il Patto Territoriale *Catania Sud*, promosso dal Comune di Catania nell'ambito del programma pilota dei Patti Territoriali per l'Occupazione, e approvato dall'Unione Europea nel dicembre del 1998, con decisione della Commissione dell'Unione Europea, si colloca esattamente all'interno di

questa logica definendo specifici obiettivi e strumenti per la loro realizzazione.

Si tratta di un Patto Territoriale per l'Occupazione (PTO) che rappresenta uno strumento nuovo di programmazione negoziata e prevede una ingente dotazione finanziaria da parte dell'Unione Europea ed enti pubblici per lo sviluppo di piani di riqualificazione territoriale.

Il Comune di Catania, in quanto soggetto promotore, redige il progetto di sviluppo turistico della zona sud della città, siglato da oltre trenta soggetti pubblici e privati, fra cui Provincia, Università, Camera di Commercio, Autorità Portuale, sindacati imprenditori ed organizzazioni del no-profit.

Le finalità principali del Patto erano quelle della riqualificazione urbanistica e ambientale e della creazione di nuova occupazione.

Per quanto riguarda la prima, il Patto stabiliva una serie di attività di recupero del litorale sud della città di Catania, da raggiungere attraverso una serie di interventi capaci di sviluppare servizi per il turismo e per lo sport, con lo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ambientali.

Per quanto riguarda la seconda, invece, il Patto, denominato, per l'appunto, "Patto Territoriale per l'Occupazione", stabiliva una serie di interventi per l'attivazione di nuovi investimenti produttivi, per l'ampliamento di attività produttive esistenti e per la creazione della relativa occupazione. Più esattamente, attraverso il Patto, gli attori pubblici locali intendevano attrarre investimenti privati in cambio di aiuti in conto capitale, di un accordo quadro sul costo del lavoro e della semplificazione delle procedure di autorizzazione. Sempre con riferimento alla seconda finalità del Patto, l'impatto occupazionale previsto doveva essere di circa 1200 nuovi posti di lavoro, per un impegno finanziario di oltre 100 miliardi di lire, destinati in prevalenza al sostegno dei progetti imprenditoriali, in gran parte già assegnati.

Inoltre, per incentivare gli imprenditori ad effettuare investimenti nella città di Catania, il Patto prevedeva una serie di strumenti quali l'assenza di contributi sociali per i primi sei anni (Legge Regionale 30/97), il basso costo

del lavoro e gli aiuti comunitari, essendo Catania all'interno dell'area Obiettivo 1, il contratto d'area e gli incentivi previsti dalla legge per l'industria nell'Italia meridionale.

A questi strumenti se ne aggiungevano altri riguardanti il tipo di contributo che i privati potevano richiedere alle istituzioni pubbliche preposte all'azione e che si possono essere fatte risalire alle seguenti tipologie:

4. contributi fino al 40% per nuovi impianti, rinnovo di impianti, ampliamenti e trasferimenti;
5. contributi fino al 40% per realizzare di centri di ricerca;
6. contributi fino al 75% per progetti di ricerca e sviluppo nell'area industriale o precompetitiva;
7. contributi fino all'80% per progetti di formazione.

Il raggiungimento delle due principali finalità, sopra specificate, era possibile attraverso la ulteriore definizione di sotto-obiettivi raggiungibili che all'interno del Patto *Catania Sud*, erano stati distinti in:

Obiettivi territoriali:

la fruizione delle risorse ambientali;

la realizzazione di strutture ricettive per il tempo libero, l'intrattenimento e lo sport;

il recupero di edifici e di palazzi di pregio storico-architettonico del centro storico per fini turistici e di intrattenimento, ma anche per lo sviluppo di attività culturali e di produzione artistica.

Obiettivi trasversali:

- 3) lo sviluppo e l'innovazione delle PMI
- 4) la qualificazione e lo sviluppo del sistema degli operatori no-profit
- 5) il reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Alla base del piano di riqualificazione da realizzare attraverso il PTO *Catania sud* stava una serie di motivazioni che è necessario evidenziare e che possono essere sinteticamente ricondotte:

- al rilancio economico per una città attanagliata dalla disoccupazione e dalla crisi dell'imprenditoriale;
- all'esigenza di modernizzazione che dovrebbe favorire la transizione della città di Catania verso una moderna metropoli di servizi;
- all'opportunità di risanamento dell'area investita dal progetto.
- alla possibilità offerta dal piano di riqualificazione di ribaltare il destino assegnato alla decima Municipalità, offrendo così l'occasione di un recupero di centralità metropolitana alle attuali aree abitate (D'amico, 2000);
- alla spinta proveniente da alcuni ambienti imprenditoriali interessati alla rimozione o all'attenuazione dei vincoli che scaturiscono tanto dalla presenza, nella parte più a sud dell'area, della riserva naturale "Oasi del Simeto", quanto dalle previsioni del piano regolatore vigente, che pone forti limiti ad uno sviluppo dell'area diverso da quello agricolo.

L'area oggetto dell'intervento di riqualificazione rientra nella decima Municipalità denominata "S.Giuseppe La Rena, Zia Lisa", una delle dieci municipalità in cui è divisa la città di Catania. Questa copre l'intera periferia meridionale di Catania riunendo parti del territorio con caratteristiche assai diverse le une dalle altre. Essa è sede delle due grandi aree residenziali pubbliche di "Villaggio Sant'Agata" e "Zia Lisa" che rappresentano insieme al villaggio "Santa Maria Goretti", il grande contenitore residenziale della Municipalità.

Si tratta di aree povere e degradate con gravi sacche di disagio socio-economico. Le scelte urbanistiche che sono state operate nel tempo hanno, infatti, confermato quest'area della città come territorio da destinare alla realizzazione di borgate per le fasce più deboli di popolazione.

Alle aree residenziali povere si contrappongono, nella stessa municipalità, quelle di maggior pregio economico e con grandi potenzialità di sviluppo,

destinate agli insediamenti industriali e commerciali, e alle sedi delle principali infrastrutture di tutto l'*hinterland*, quali: aeroporto, stazioni ferroviarie per le merci e strade di grande comunicazione (D'amico, 2000).

Tab. n. 2 Superficie, popolazione e densità delle 10 Municipalità di Catania

DENOMINAZIONE	SUPERFICI E (ha)	POPOLAZIONE al 31/12/2001	DENSITA' (ab./ha)
I - Centro Storico, S. Cristoforo	528	61.634	1.167
II - Picanello, Ognina	665	55.049	828
III - Borgo, Sanzio	364	51.630	1.418
IV - Barriera, Canalicchio	407	22.892	562
V - San Giovanni Galermo	326	15.060	462
VI - Trappeto, Cibali	420	28.359	675
VII - Nesima, Monte Pò	269	14.321	532
VIII - S.Leone, M. Rapisardi	449	36.017	802
IX - San Giorgio, Librino	7.004	42.300	60
X - S.Giuseppe La Rena, Zia Lisa	7.731	15.671	21
Non assegnati		2.735	

Fonte: Comune di Catania, Ufficio Anagrafe. Nostre elaborazioni

L'area scelta per avviare il progetto di riqualificazione era quella in prossimità della costa, una "striscia" sabbiosa di circa 5 Km a sud della città. Si tratta di un'area caratterizzata storicamente dalla presenza, sul lato del mare, di una serie pressoché continua di stabilimenti balneari e su quello interno di strutture edilizie discontinue, quali: capannoni, strutture per lo sport e lo svago, camping, e posteggi. Quest'area è stata segnata da fenomeni di abbandono e di degrado, concentrati soprattutto nella parte più vicina al centro della città, risultato dell'espansione illegale ed incontrollata dell'urbanizzazione. Allontanandoci progressivamente dal centro urbano, il grado di antropizzazione diminuisce, ma si continua a riscontrare la presenza di elementi di degrado. All'estremità sud si trova una parte della riserva naturale orientata istituita intorno alla foce del fiume Simeto.

Nell'operazione di riqualificazione attraverso il Patto, gli attori pubblici locali avevano individuato nel turismo uno dei principali elementi per il rilancio dello sviluppo socio-economico della città. Si riteneva, infatti, che il turismo fosse un importante settore di sviluppo economico per la città e questa credenza era suffragata da una serie di previsioni favorevoli di crescita del settore. La lettura dei dati dell'Assessorato al Turismo della Regione Siciliana permettevano, del resto, di tracciare un bilancio soddisfacente per il settore turistico negli anni che andavano dal 1994 al 1998. Tuttavia, la scarsa qualità dei servizi turistici spinse il decisore pubblico ad investire sulle strutture ricettive ed a riqualificare l'area costiera in cui queste erano maggiormente presenti. Fu deciso, pertanto, di riqualificare la zona Catania sud, denominata Playa, mediante la creazione di nuove strutture per il turismo ed il tempo libero.

Gli interventi prevedevano la costruzione di quattro strutture alberghiere, di due grandi impianti sportivi polifunzionali e il riassetto dei 21 lidi balneari, in modo da ridimensionare le loro strutture e l'impatto sul territorio e garantire una libera fruizione del litorale da parte di cittadinanza e turisti. Nel progetto è inserita, inoltre, la riqualificazione del viale Kennedy, che attraversa la zona, con la creazione di corsie preferenziali per biciclette e pedoni e di spazi verdi.

Il progetto, dunque, nella sua formulazione originaria, comprende alcuni importanti interventi che, in teoria, avrebbero dovuto restituire e rendere più agevole alla cittadinanza la fruizione del litorale sottratto, nel tempo, all'uso pubblico.

2.4 - Logiche di sviluppo del patto e risultati attesi

Per poter comprendere al meglio le logiche sottese al Patto Territoriale per l'Occupazione *Catania sud* e che hanno condizionato i suoi risultati, è importante, se non necessario, rivolgere l'attenzione proprio allo strumento che si è deciso di utilizzare per lo sviluppo del piano di riqualificazione, cioè il “Patto territoriale per l'Occupazione”.

Gli elementi decisivi nella scelta sono stati, di certo, sia il suo carattere di innovatività che la sua capacità di generare effetti radicalmente differenti rispetto a quelli prodotti dalle altre forme di intervento territoriale sviluppate in passato.

Il PTO *Catania Sud* è stato ritenuto funzionale alla realizzazione di una politica imprenditoriale (Harvey, 1989) che fosse capace di privilegiare le esigenze e gli interessi della collettività, anche se, come vedremo nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, di fatto esso ha inciso significativamente sulle condizioni di degrado, sia sociale che ambientale, presenti nell'area oggetto dell'intervento di riqualificazione.

Il PTO *Catania Sud* è stato considerato come un possibile terreno di incontro tra politiche istituzionali per lo sviluppo locale e pratiche sociali diffuse sul territorio. In questo senso, ha prevalso la logica che esso potesse costituire una nuova possibile modalità di rappresentanza degli interessi e dei bisogni delle comunità locali (Magnaghi, 2000), in quanto potenziale strumento per valorizzare energie sociali e gruppi esclusi o aventi un ruolo marginale nei processi di sviluppo locale.

Del resto, lo stesso contesto dell'operazione di riqualificazione è diverso rispetto ai contesti tradizionali, all'interno dei quali i progetti di riqualificazione urbana contemporanei si sviluppano. Esso, infatti, si realizza all'interno di una città senza un passato industriale e con particolari problemi di carattere economico e sociale.

Il PTO *Catania Sud* presenta la peculiarità di svilupparsi all'interno un'unica area comunale della città, consentendo in tal modo una concertazione di

risorse finanziarie e progettuali, che si sono dimostrate in grado di realizzare un vero e proprio progetto della città. La riqualificazione dell'area Catania Sud rappresenta uno dei primi tentativi di applicare una politica di tipo imprenditoriale all'interno della città. Tale politica è fermamente sostenuta dalle amministrazioni locali che si sono succedute (centrosinistra e centrodestra), non senza l'appoggio di una classe imprenditoriale locale. Durante l'attuazione del PTO si verifica un cambio di amministrazione: nel dicembre del 1999 avviene il passaggio del potere locale dal centro-sinistra al centro-destra. Tuttavia, gli obiettivi ed i principi secondo i quali viene condotta la riqualificazione non subiscono sostanziali variazioni dal cambiamento politico avvenuto a livello comunale. Sia l'amministrazione di centrosinistra, che quella di centrodestra, seguendo una impostazione di stampo neoliberista, hanno visto nel turismo il principale tema di rilancio dello sviluppo socio-economico della città.

Va anche messo in evidenza che le logiche di sviluppo del patto sono impregnate del clima di totale rinnovamento della politica urbana. La legge elettorale, che sanciva l'elezione diretta del sindaco, ha conferito maggiore visibilità e potere ai sindaci delle grandi città, anche nella negoziazione delle risorse con i vertici del governo centrale nazionale. Tale potere si è dimostrato un fattore determinante per la promozione di nuove strategie urbane e per l'incremento dell'efficacia dei governi urbani (Vicari, 2003). Comincia, così, quella che è stata definita una fase di rinascita della città e che coincide con l'adozione di un modello di politica urbana innovativa, creativa ed imprenditoriale (Harvey, 1989). La nuova amministrazione investe nella riqualificazione estetica dei quartieri principali della città, riorganizza il sistema dei trasporti pubblici, si adopera per risanare i conti del comune e dotare gli uffici di sistemi informatici. Favorisce la diffusione di locali e ristoranti nel centro storico della città, facilitando il rilascio delle licenze. Tutto questo ha permesso di trasformare aree interne della città, degradate e abbandonate, in luoghi sicuri di convivialità e di consumo. Ciò che si vuole realizzare è una "normalizzazione" dell'ambiente urbano in

grado di consentire alla città di ricevere flussi turistici ed investimenti di capitali esterni. È proprio, in questo periodo che si stringono accordi per la localizzazione di un nuovo impianto dell'impresa multinazionale ST Microelectronics nell'area catanese. Dal punto di vista sociale e culturale, queste politiche hanno avuto il potere di riportare l'attenzione della borghesia Catanese sulla città e di creare verso di essa un diffuso senso di affezione e di appartenenza. Altro aspetto importante, che sottende le scelte politiche che porteranno alla decisione dell'intervento sulla zona *Catania sud*, è quello di riqualificare quest'area attraendo investimenti e avviare la transizione verso una economia e una forma urbana post-industriale, basata sui servizi.

Va osservato, inoltre, che dietro l'impianto del patto territoriale *Catania Sud* vi sta la logica che ha animato e sostenuto progetti di innovazione a livello internazionale. Questa prevedeva il coinvolgimento di tre soggetti quali l'Università (o un buon centro di ricerca universitaria), l'azienda trainante ed il clima di fiducia nei confronti degli imprenditori.

Catania presenta tutti e tre i fattori sopra menzionati. In particolare, oltre ad una grande Università, attenta alle discipline scientifiche e ad una rinnovata capacità di attrarre investimenti, un'azienda multinazionale che opera nel settore della microtecnologia, che progetta, sviluppa, produce e commercializza circuiti integrati a semiconduttore e dispositivi discreti, quale la ST Microelectronics, che ha, peraltro, generato un indotto di aziende locali e di altre multinazionali del settore *high tech*.

L'importanza del Patto *Catania Sud* ed il significato che ha assunto in termini sia urbanistici che di sviluppo commerciale si evincono dalla lettura dei documenti presentati per l'approvazione del PUA da parte dell'ARTA.

Il numero di osservazioni/opposizioni presentate da soggetti privati e il contributo che alcune di esse hanno dato al documento finale approvato dalla Regione Siciliana, mettono, infatti, in evidenza i molteplici interessi intorno alla riqualificazione urbana, ma pongono anche la questione sugli interessi delle *lobbies* locali e dei gruppi di pressione legati

all'amministrazione che nulla avevano a che vedere con lo sviluppo locale e con la riqualificazione territoriale.

La novità doveva risiedere nella possibilità di attivare, attraverso il PTO, forme di sviluppo locale tramite la predisposizione di un processo partecipativo aperto ad un compagine il più possibile ampia ed eterogenea di “attori locali”.

Tali presupposti, tuttavia, non hanno trovato una piena e reale attuazione nell'ambito della riqualificazione dell'area Catania sud. Seppur il *parteneriato* sia stato invitato pubblicamente, dando, così, la possibilità ad ogni associazione o gruppo interessato di partecipare all'assemblea dei sottoscrittori del patto e di confrontarsi sui temi da questa presi in analisi, l'adesione all'assemblea non ha coinciso con una reale possibilità di partecipare alle decisioni che riguardano il progetto. Lo dimostra il fatto che i rappresentanti di alcune associazioni del *no-profit* locali, dopo aver aderito alle prime assemblee dei sottoscrittori, hanno deciso di abbandonare le riunioni a causa della presenza di forti barriere all'avvio di un reale processo di confronto e di negoziazione.

A tal proposito, secondo quanto dichiarato da *InvestiaCatania*, il soggetto di intermediazione locale (SIL) del Patto, l'amministrazione ha definito l'area di intervento e di localizzazione degli alberghi e delle altre strutture per il turismo, senza tenere in considerazione altre possibili alternative. Questo, pertanto, ha fatto riscontrare una limitata considerazione per le istanze provenienti dal basso, contravvenendo ad uno dei principi della logica dei Patti territoriali.

Probabilmente, questa è stata la conseguenza della carenza sul territorio di gruppi sociali organizzati e della scarsa tendenza all'associazionismo, che hanno impedito la formulazione e la presentazione di proposte concrete. Chiaramente, la mancanza nel Patto dei bisogni degli attori più deboli non ne garantisce la *sostenibilità sociale*.

Va anche detto che le opportunità offerte dal PTO *Catania Sud* possono non rappresentare una svolta in favore di una maggiore democratizzazione delle

politiche territoriali e, di conseguenza, non sono in grado di garantire l'attivazione di forme di sviluppo alternative.

La mancanza di regole formali all'interno del Patto *Catania Sud*, che stabilissero le condizioni della partecipazione ha consentito la formazione di un gruppo dominante che ha imposto un determinato indirizzo al progetto di riqualificazione e ha consentito l'esclusione o la marginalizzazione di quei gruppi che non condividevano le scelte operate.

Il PTO *Catania Sud* si è configurato come un processo definito e gestito da una élite economico-politica, al cui interno non tutti gli attori presenti sul territorio non hanno avuto voce. Non sembra, infatti, che le opportunità di confronto e di negoziazione siano state estese a tutti o alla maggior parte dei soggetti interessati.

Le considerazioni fin qui esposte, se, da un lato, possono essere servite a spiegare le logiche sottese al PTO *Catania Sud*, dall'altro hanno presentato una chiave di lettura dei risultati attesi dalla realizzazione del Patto. A tal riguardo, occorre far rilevare che questi sono stati parzialmente raggiunti e che, comunque, hanno contraddetto la logica del patto territoriale e le aspettative dei cittadini. Per chiarezza espositiva, descriviamo di seguito alcuni dei più importanti risultati attesi dalla riqualificazione dell'area Sud della città di Catania, attraverso la realizzazione del PTO.

Il primo fra tutti è certamente quello riguardante la riqualificazione fisica del territorio, delle aree degradate attraverso il recupero e la valorizzazione delle risorse naturalistiche e culturali della città.

Lo sviluppo prospettato per l'area *Catania sud* e per l'intera città era fondato prevalentemente sull'attrazione di investimenti interni in grado di promuovere uno sviluppo locale autocentrato, in grado di trarre forza e legittimazione dal basso e che si fondasse su un processo di valorizzazione delle risorse locali.

A tal proposito, la riqualificazione dell'area *Catania Sud* è stata presentata nei progetti, ed attraverso la carta stampata, come un'operazione di totale cambiamento economico e sociale, attraverso cui cambiare il volto

degradato di una parte della città, per restituire ai cittadini e ai turisti una spiaggia fruibile e ricca di servizi. L'operazione riguardava la riqualificazione di 5 Km di strada che attraversa il litorale (viale Kennedy), nello specifico, la porzione di territorio compresa tra il mare ed il viale Kennedy; l'ammodernamento dei lidi, attraverso un'operazione di bonifica ambientale e di decementificazione.

Il PTO, inoltre, stabiliva una serie di interventi da realizzarsi nel lato interno del viale Kennedy e che possono essere sinteticamente descritti in tre gruppi:

1. il primo riguardante il finanziamento di interventi di riqualificazione e potenziamento della ricettività alberghiera;
2. il secondo riguardante una serie di progetti finalizzati a migliorare la dotazione di impianti sportivi e di strutture per il tempo libero a servizio dei cittadini, ammodernando la piscina comunale ed i campi da tennis e realizzando il palazzetto del ghiaccio;
3. il terzo riguardava le opere di riqualificazione ambientale, da effettuare sul boschetto della Playa ed i torrenti Forcile e Aquicella.

Un'idea di ciò che doveva avvenire in quest'area, attraverso l'intervento di riqualificazione del PTO *Catania Sud*, ci viene fornita dalle affermazioni di uno dei suoi primi protagonisti istituzionali, l'on. Enzo Bianco. Occorre anche evidenziare che, dalle sue parole, si rintraccia nell'attuale condizione del sistema viario il simbolo della distorsione dell'idea originaria del Patto e dei risultati attesi.

“La strada non doveva essere più una strada di transito, ed è per questo che si era deciso di costruire le piste ciclabili, per scoraggiarne l'uso ai veicoli che sarebbero stati dirottati in una arteria parallela. La strada doveva diventare strada di supporto, con biciclette, tram elettrico ed il boschetto risistemato per fare *jogging*. Il cambio di amministrazione ha comportato uno stravolgimento dei disegni iniziali e quanto di fatto accaduto è la rappresentazione visiva del tradimento dell'idea originaria”.

Nel 2004 è stato varato, inoltre, un “Programma Aggiuntivo” al PTO, con l’obiettivo di promuovere la formazione, nella città di Catania, di un Sistema Turistico Locale, con lo scopo di completare i risultati raggiunti con il Progetto *Catania Sud*.

I Sistemi Turistici Locali, definiti dalla Legge italiana n.135 del 2001, art.5, dovrebbero essere caratterizzati “da un’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche e da una presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate”.

Tra i risultati attesi vi erano la realizzazione di grandi alberghi, di un impianto sportivo e di una struttura alberghiera da adibire al turismo giovanile. Ed ancora, si era stabilito di rimuovere tutte le strutture fisse in muratura (recinzioni, posteggi, ecc.) che gli stabilimenti balneari avevano nel tempo abusivamente realizzato, limitando l’accesso alla spiaggia e attuando una forma di privatizzazione dello spazio pubblico. Pertanto, si comprende bene che l’opera di decementificazione rappresentava un elemento significativo dal punto di vista della creazione e del recupero degli spazi pubblici.

Un altro risultato atteso riguarda gli impegni sulle compatibilità ambientali degli interventi, finalizzato alla valorizzazione del territorio *Catania sud*. Da qui, la proposta di ripermetrazione della zona B della riserva naturale *Oasi del Simeto*, che confina a sud con quella del PTO. La zona B, o prereserva, avrebbe consentito la realizzazione di strutture per la ricezione turistica, purché nel rispetto del regolamento della riserva, che prevede (art. 3) un equilibrato rapporto tra le attività agricole e di allevamento e quelle da destinare al turismo e allo sport.

Ed ancora, dalla realizzazione del PTO *Catania Sud* si attendeva un impulso alla creazione di posti di lavoro, attraverso azioni di riqualificazione e

sviluppo del sistema degli operatori pubblici e privati, risultato che, nel breve periodo, è stato raggiunto.

Proprio in linea con le esigenze di creazione di nuovi posti di lavoro, era stato, inoltre, deciso sia di aumentare la capacità ricettiva della città di Catania per poter soddisfare maggiori flussi turistici, sia di destagionalizzare la fruizione dell'area, creando servizi e attrattive che potessero offrire un maggiore *appeal* per i visitatori e per i consumatori durante tutto il corso dell'anno, attraverso azioni per la fruizione della città dal punto di vista turistico, culturale, dello sport e del tempo libero.

Considerata la necessità di incidere sul miglioramento di quartieri con forte disagio sociale, oltre che economico, un altro risultato atteso era quello di dotare la X Municipalità (S. Giuseppe La Rena e Zia Lisa), di servizi pubblici e di realizzare azioni di miglioramento della vivibilità. A questi si dovevano aggiungere piste ciclabili, aree verdi e pedonali ed il ripristino di un uso pubblico del litorale, in grado di servire gli abitanti delle aree limitrofe e dell'intera città. L'obiettivo era quello di ribaltare il destino della decima Municipalità, rompendo l'isolamento delle aree abitate che vi sorgono.

2.5 - La concertazione ed il ruolo del “Soggetto di intermediazione locale”

Nella stessa definizione dei patti territoriali, il legislatore ha posto grande enfasi sul ruolo dei diversi soggetti promotori, organizzati in network, che dovevano “individuare un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi finalizzati allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello sub-regionale costituendo fundamentalmente espressione del principio del partenariato sociale”.³

La previsione disponeva che il partenariato fosse composto da “enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati”. Ed in effetti, sia che fosse promosso dalle parti sociali che dalle autonomie locali, il patto doveva essere il risultato di un processo di concertazione tra almeno quattro diverse categorie di attori: enti locali, parti sociali, attori produttivi economici e autonomie funzionali.

Nel caso del patto territoriale Catania Sud fu sicuramente il Comune, ed in particolare l'allora sindaco di centro-sinistra Enzo Bianco, ad avere il ruolo centrale nello stimolare l'avvio del processo. Il sindaco, che aveva acquistato nuovi poteri di gestione della cosa pubblica con la legge 142/90 e con l'introduzione dell'elezione diretta introdotta dalla legge 181/93), riuscì a dare un forte impulso al decollo della fase progettuale. In quel periodo storico, si trovava comunque ad affrontare le conseguenze di una congiuntura economica drammatica caratterizzata da una sistemica mancanza di risorse ed una esiguità di fondi, conseguenza anche della fine dell'intervento straordinario dello Stato per il Mezzogiorno.

La nuova legge elettorale, che sancisce l'elezione diretta del sindaco, conferì comunque maggiore visibilità e potere ai sindaci delle grandi città, anche nella negoziazione delle risorse con i vertici dell'organizzazione statale. Tale potere si è dimostrato un fattore determinante per la

³ Cipe – Delibera del 12 luglio 1996

promozione di nuove strategie urbane e l'incremento dell'efficacia dei governi urbani (Vicari, 2003). Comincia così quella che è stata definita come un fase di rinascita della città e che coincide con l'adozione di un modello di politica urbana innovativa, creativa ed imprenditoriale (Harvey, 1989). La nuova amministrazione investì nella riqualificazione estetica delle principali vie e piazze della città, riorganizzò il sistema dei trasporti pubblici, si adoperò per risanare i conti del comune e dotare gli uffici di sistemi informatici. Grazie ad una più agevole acquisizione delle licenze favorì la diffusione di locali e ristoranti nel centro storico della città, che da degradato e disertato divenne fruibile e sicuro, luogo di convivialità e di consumo all'interno del quale tutte le componenti sociali potevano ritrovarsi, soprattutto durante le ore notturne. Ancora, si organizzava una festa di Capodanno nelle piazze della città e, durante l'estate, un programma di eventi culturali nei luoghi di interesse storico (denominato Estate Catanese) sul modello di quelli organizzati dall'assessore alla cultura romano Renato Nicolini (Ruggiero, 1999). L'obiettivo era quello di attuare una "normalizzazione" dell'ambiente urbano per permettere alla città di ricevere flussi turistici ed investimenti di capitali esterni. Durante questa fase, infatti, si negoziò e si presero accordi per la localizzazione di un nuovo impianto dell'impresa multinazionale ST Microelectronics nell'area catanese. Tuttavia, tali politiche, pur non cimentandosi direttamente con i gravi problemi di cui soffre l'area urbana, ebbero il merito di riportare, dopo una fase di totale disinteresse e indifferenza, l'attenzione della borghesia catanese sulla città e creare verso di essa un diffuso senso di affezione e di appartenenza (Ruggiero, 2002)

Le politiche di sviluppo locale promosse dal Cnel sembravano inoltre rispondere alle esigenze dei nuovi assetti politico-amministrativi locali per una molteplicità di ragioni: l'assunzione di obiettivi economico e sociali ampi che vanno oltre la tradizionale incentivazione di attività produttive, l'ampliamento della platea degli attori coinvolti che si presenta più consono sia al profilo territoriale degli obiettivi, sia alla mobilitazione di

risorse di partecipazione più larghe e diversificate, lo spostamento dal piano dello scambio e della negoziazione a quello della creazione di una coesione sociale finalizzata allo sviluppo. (Palidda, 2007).

Tuttavia inizialmente le novità e i cambiamenti in itinere nella normativa prevista resero complicato il processo di progettazione e di avvio della concertazione, soprattutto a fronte di scadenze pressanti poco consone ai tempi lunghi di burocrazia e politica. Le scadenze erano dettate dal Cnel per la definizione del patto ed in seguito dall'Unione Europea per il controllo dell'impiego delle risorse e dell'avanzamento della spesa.

Il patto venne formalizzato nel 1996 presso la sede del Cnel a Roma e nello stesso anno ricevette l'approvazione dell'Europarlamento rientrando tra i 60 patti finanziati. Nel 1997, appena assegnato il finanziamento per la prima tranche di investimento, iniziarono i lavori di pianificazione e progettazione del Patto. Nel dicembre del 1997 i progetti vengono approvati dai sottoscrittori e fatti pervenire prima al Ministero del Bilancio e poi alla UE. Nel 1998 venne costituita la società di intermediazione locale "Investiacatania", società mista a prevalente capitale pubblico, che è lo strumento di attuazione del Patto ed è preposta alla realizzazione di tutte le attività necessarie al perseguimento degli obiettivi e alla gestione dell'intero processo di sviluppo. Nello stesso anno viene approvato dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica il POM Sviluppo Locale (Piano Operativo Multiregionale) che comprende il progetto Catania Sud.

Questo l'iter formale dell'approvazione e dell'inizio dei lavori del patto. Le parole del ex-sindaco di Catania Enzo Bianco, che ebbe sicuramente un ruolo determinante nel portare avanti il progetto, descrivono molto bene il clima politico in cui maturò l'adesione al Patto e l'idea sottesa al progetto Catania Sud:

“La riforma dell'elezione diretta del sindaco con la mia elezione nel 1993 mi diede la possibilità di promuovere con forza alcune azioni politiche. Nell'ottobre del '95 divento Presidente dell'Anci ed in quel ruolo mi faccio

promotore della nascita del club dei sindaci delle città metropolitane, per cercare di sfruttare la nuova popolarità dei sindaci e riuscire così a fare pressioni e presentare rivendicazioni verso il governo centrale. In quel periodo storico in Italia si andava affermando una nuova idea di governance territoriale in cui, ad una parte delle decisioni sul governo del sistema paese, venivano applicate le modalità della concertazione. Questo schema fu da me adottato a tutti i livelli. Nel '96 mi feci promotore della richiesta di una conferenza Stato-città-autonomie locali e di una conferenza unificata.. La logica di riferimento sottesa a questa richiesta politica era quella della concertazione territoriale, così come accadeva con movimenti analoghi un pò dappertutto in Europa. In questo contesto si andava consolidando l'idea dei patti territoriali, finanziati da fondi comunitari, visti come strumenti privilegiati per lo sviluppo locale.

Inizialmente c'era un certo scetticismo nei confronti dello strumento, che sembrava troppo lento, troppo “concertato”. Io nell'adottare decisioni cercavo anche scelte che incidessero nel breve periodo. La politica della concertazione faceva pensare alla logica assembleare: molte discussioni e poche decisioni; io preferivo la logica delle molte discussioni e molte decisioni. Ci furono città più rapide. Decisi di farlo quando mi venne presentata un'idea seria che riguardava il patto territoriale europeo, finanziato con fondi comunitari. L'idea era quello di un investimento concentrato in un'area della città, la zona sud e con un'idea guida dello sviluppo economico rispettosa della vocazione di quell'area territoriale che, nella mia idea, era prevalentemente legata a prospettive turistiche, anche attraverso l'adeguamento del sistema infrastrutturale. Catania è una città che non aveva mai avuto una vocazione turistica pur avendo grandi potenzialità. Un ruolo centrale lo ebbe nella fase embrionale il “Gruppo Athena”, un pensatoio di esperti per immaginare il futuro di Catania in cui erano presenti alcuni noti personaggi della città e managers di successo tra i quali spiccano i nomi di Pasquale Pistorio⁴ e di

⁴ **Pasquale Pistorio** (Agira, 1936) è un dirigente d'azienda italiano, ex presidente di STMicroelectronics e membro del direttivo di Confindustria. Dal 17 aprile 2007 al 3 dicembre 2007 è presidente di Telecom Italia. Laureato in ingegneria elettrotecnica, inizia la sua attività professionale alla Motorola dove diviene nel 1967 direttore marketing per l'Europa. Ricopre incarichi crescenti (direttore marketing mondiale, vice presidente della Motorola Corporation, direttore generale dell'International Semiconductor Division, responsabile progettazione, produzione e marketing per aree extra Usa). Nel 1980 rientra in Italia per assumere la guida del Gruppo SGS, società di microelettronica che Pistorio porta all'integrazione con l'azienda francese di semiconduttori Thomson, dando così origine alla SGS-Thomson Microelectronics (più nota come STMicroelectronics),

Elio Catania⁵. In quella sede si immagina la creazione dello sportello unico, sul modello del “*one stop station*” di Singapore. L’idea dello sportello unico era semplice: l’imprenditore che viene ad investire a Catania ha un supporto per affrontare tutte le pratiche burocratiche con tutti gli enti interessati. L’innovazione risiedeva nel fatto che fosse lo stesso Comune a contattare i diversi enti e diventava così l’interlocutore unico per l’imprenditore.

La gestione politica fu affidata ad Harald Bonura⁶. Il Pto di Catania fu inizialmente un successo e venne riconosciuto come una delle 5 best practices a livello europeo, il che significò il riuscire ad ottenere risorse aggiuntive. Tutti comprendevano l’importanza di dotarsi di infrastrutture ricettive, di dotarsi di campi da tennis e rilanciare la piscina per rilanciare l’attrattività turistica. Tutta questa esperienza straordinaria era avanti rispetto al sentire medio di una città.”

azienda che sotto la sua presidenza scala la classifica mondiale delle principali società di semiconduttori. Nel 2005 Pistorio lascia la guida e viene nominato presidente onorario. 2 anni dopo è nominato presidente di Telecom Italia in un momento assai delicato (intercettazioni e vendita di Olimpia). Attualmente è vicepresidente di Confindustria con delega all’innovazione e la ricerca.

⁵ **Elio Catania** (1946) è un manager italiano. Laureato in ingegneria elettrotecnica presso l’Università La Sapienza di Roma, consegue il master's degree of management science presso la Sloan School of Management del MIT di Boston. Inizia la sua attività professionale alla società IBM, dove ricopre importanti incarichi in Italia e all’estero. 1987 vicepresidente marketing IBM Europa, 1991 vicedirettore generale IBM Italia, 1994 Presidente ed Amministratore Delegato IBM Italia, 1996 Presidente IBM Latin America, 1999 presidente IBM Italia e Sud Europa. Membro del Board mondiale della IBM. Nel 2004 il governo guidato da Silvio Berlusconi lo nomina presidente e amministratore delegato di Ferrovie dello Stato. Causa il disastroso andamento delle Ferrovie (il 2006 di FS si è chiuso con un passivo di circa 2 miliardi di euro triplicando le perdite del 2005), le polemiche sulla pulizia dei treni, i dubbi sulla manutenzione e sicurezza dei treni, il 6 settembre 2006 si dimette dal gruppo FS su richiesta (previa liquidazione di 7 milioni di euro) di Tommaso Padoa Schioppa, ministro dell’economia del Governo Prodi. Nel 2007 è stato nominato presidente dell’ATM Milano, carica che ricopre tuttora.

⁶ **Harald Bonura** (1968) è un avvocato italiano. Laureato in giurisprudenza all’Università di Catania, ha conseguito il titolo di dottore di ricerca presso la cattedra di Diritto del Lavoro Europeo, con tesi su “*I servizi per il mercato del lavoro tra pubblico e privato*”. Oltre l’esperienza di coordinatore del Patto, ha avuto ruoli gestionali in diverse società pubbliche e partecipate. E’ stato presidente e amministratore della Catania Multiservizi spa; amministratore di Kalatambiente spa; amministratore di Sostare srl; amministratore e vicepresidente di Artigiansoa spa; amministratore di Anci Servizi srl. Attualmente è associato presso lo Studio Legale Libertini e Associati.

Tab. n.3

Cronologia
20/12/96 Prima proposta del Patto promosso dal Comune
30/04/97 Richiesta alla C.E. di inserire il Patto tra i P.T.O.
22/07/97 Firma del Protocollo di Intesa al CNEL
15/12/97 Definizione del Piano di Azione Locale
30/08/98 Definizione del P.O.M. "Sviluppo Locale"
24/12/98 Approvazione comunitaria del P.O.M.
02/03/98 Investiacatania S.c.p.a viene designata quale S.I.L.
30/06/99 Impegno dei primi 50 miliardi
16/09/99 Approvazione variante al PRG "Patto territoriale"
31/12/99 Impegno
31/12/01 Conclusione

La costruzione del partenariato sociale iniziò nel 1995. Il Comune di Catania, infatti, accogliendo le sollecitazioni del presidente del Cnel, si fece immediatamente promotore della creazione di quel *network* di attori locali necessario a poter definire il progetto da presentare. Seppur inizialmente ci fu un grande entusiasmo - ne è prova la significativa mobilitazione del tessuto associativo locale -, l'iter per la definizione dell'idea forza fu particolarmente oneroso a causa delle difficoltà di interazione tra i diversi gruppi di interesse che partecipavano alla concertazione.

Il partenariato ha coinvolto oltre 60 soggetti pubblici, privati e del terzo settore. Il Comune di Catania ha svolto funzioni di impulso, raccordo e coordinamento, nonché di supporto logistico e di segreteria. L'intenso ruolo ricoperto dall'Amministrazione Comunale ha anche consentito un'adeguata integrazione tra i diversi strumenti della programmazione locale. Il partenariato ha assunto la forma principale dell'Assemblea dei Sottoscrittori (coinvolgente la totalità dei soggetti); secondo quello che si legge nel Pom⁷ "tutte le sedute di Assemblea, presiedute dal Sindaco di Catania o dal Coordinatore Tecnico (dott. Harald Bonura), sono state caratterizzate da una foltissima partecipazione. I soggetti del partenariato non si sono limitati a

⁷ Piano Operativo Multiregionale "Sviluppo locale - Patti Territoriali per l'Occupazione" - *Sottoprogramma n.4, 1998* - Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica

una partecipazione meramente formale, ma, viceversa, hanno svolto un ruolo attivo, anche in termini di impegni concreti.”

Tra il marzo del '95 ed il luglio del '96, “le tre assemblee dei futuri sottoscrittori con la costituzione di un gruppo di lavoro arrivano alla definizione di una bozza progettuale che risente della forte influenza dell'associazione degli industriali e dell'Ance, un'associazione di costruttori molto forte in città” (Palidda, 2007, p.160). Si tratta di una proposta che mira principalmente al rinnovo e al completamento della dotazione infrastrutturale della Sicilia Orientale, travisando palesemente l'idea originaria dello strumento.

Il Cnel esprime parere contrario ma si mette a disposizione per sostenere la costruzione di un nuovo progetto. Sia l'Ance che Assoindustria si ritirano di fatto dall'assemblea dei sottoscrittori, non trovando nel nuovo progetto soddisfacimento dei propri interessi.

La Confcommercio si fa promotrice di una nuova proposta progettuale per la valorizzazione turistica del litorale della Playa, su cui trova il sostegno convinto della Fibe Sib, il sindacato italiano dei Balneari della Provincia di Catania.

Ai balneari è offerta la possibilità di affrontare gli investimenti necessari per la decementificazione dei lidi, prescritta da un decreto dell'Assessorato Regionale al Territorio ed Ambiente, con i finanziamenti del Patto. Su questa nuova idea progettuale si incontrano i diversi partecipanti al tavolo di concertazione. Secondo il sindaco Bianco infatti:

“La Playa era il pezzo della città in cui era più evidente il margine di recupero di risultati. La Playa è sicuramente una spiaggia di straordinario livello, fruita dai catanesi solo due mesi l'anno, vicinissima all'aeroporto, che poteva essere sfruttata molti più mesi l'anno. C'era grande entusiasmo degli esercenti dei lidi, qualcuno dissentì ma il potenziale di recupero era enorme per una città che aveva abbandonato la zona sud, diventata Librino e caratterizzata solo dai numerosi insediamenti abusivi. Nella mia azione strategica io dovevo spostare il baricentro verso sud: la città aveva subito un'espansione verso la montagna e la

zona sud era stata abbandonata. Era necessario trovare dei momenti di attrazione, anche investendo in grandi infrastrutture come la costruzione dell'ospedale San Marco e il rinnovamento del tessuto viario. Per spostare il baricentro era necessario anche un supporto economico e qualitativo: la Playa era destinata a questo.

Pensavo anche ad una parte di uffici in quella zona, per questo si era già avviata una interlocuzione con la Provincia per il trasferimento di alcuni uffici.”

Dopo un'indagine svolta tra gli attori del Patto, ed in particolare tra alcuni imprenditori, la Palidda afferma che: “nella fase di avvio del patto, Confcommercio, Confesecercenti e, in misura minore Apindustrie diventano i principali protagonisti del tavolo di concertazione insieme ai sindacati, mentre i partiti, sia di maggioranza che di opposizione, mostrano scarso interesse per la nuova metodologia di intervento ed il coordinatore dice di aver avuto difficoltà persino a coinvolgere gli Assessorati competenti”. (Palidda, 2007, p. 161).

Il giudizio di Bianco sul processo di negoziazione differisce però da questa lettura:

“Il Comune ha fatto la sua parte ed anche le persone ed i sindacati che hanno partecipato hanno lavorato bene. Sono in parte mancate le imprese e l'industria. I rapporti erano diretti con singole grandi imprese ma non con associazioni di categoria se non il Sib. Nel complesso comunque il giudizio sulla concertazione è stato lusinghiero. Dispiace però che oggi il modello concertativo sia stato completamente abbandonato.”

A prescindere dall'individuazione dei soggetti, siano essi associazioni di imprenditori o Comune e sindacati, che furono i reali motori nella definizione delle decisioni da attuare, non v'è dubbio che il tavolo di negoziazione fu acceso e non mancarono i momenti di scontro.

Tab. n. 4 Composizione e articolazione del partenariato

Composizione e articolazione del partenariato	
Pubblica amministrazione:	Organizzazioni no-profit
• Comune di Catania (soggetto promotore)	• A.C.L.I. (Associazione Cristiana Lavoratori)
• Provincia Regionale di Catania	• A.V.I.S
• Camera di Commercio	• AGESCI
• Università degli Studi	• ARCI (Associazione Ricreativa Culturale Italiana)
• Autorità Portuale	• AVULSS
• Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) - Area di Catania	• Caritas diocesana
Organizzazioni sindacali	• CNOS (Confederazione Nazionale Opere Salesiane)
• C.G.I.L. (Confederazione Generale Italiana del Lavoro)	• Compagnia delle Opere
• C.I.S.L. (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori)	• CRI (Croce Rossa Italiana)
• U.I.L. (Unione Italiana del Lavoro)	• Fraternità Misericordia
• U.G.L. (Unione Generale del Lavoro)	• Lega Ambiente
• C.I.S.A.L. (Confederazione Italiana Sindacale Autonomi Lavoratori)	• LILA (Lega Italiana Lotta Aids)
• INTERSIND	• MOVI (Movimento Volontari Italiani)
Associazioni di imprenditori	• O.D.A. (Opera Diocesana Assistenza)
• Industria: Assoindustria, Apindustrie	• Società San Vincenzo de Paoli
• Edilizia: A.N.C.E. (Associazione Nazionale Costruttori Edili)	• Sol.co
• Commercio Confcommercio, Confesercenti	• WWF
• Agricoltura: C.I.A. (Confederazione Italiana Agricoltori), Confagricoltura, Coldiretti	Enti di formazione
• Artigianato: Confartigianato, UPLA CLAAI, UPIA Casa, C.N.A.	• A.I.C.S.
Cooperative	• ANFE
• Lega delle Cooperative	• CE.FO.P.
• A.G.C.I. (Associazione Generale Cooperative Italiane)	• CIOFS
• Confcooperative	• CNOS
• U.N.C.I. (Unione Nazionale Cooperative Italiane)	• CRSRT
Servizi e strutture per le imprese	• ECAP
• Consorzio ASI (Area di Sviluppo Industriale)	• EFAL
• Business Innovation Center (BIC) Sicilia	• ENAIP
• Consorzi di Garanzia	• ENFAP
• Apifidi	• IAL-CISL
• Confidi	• IRFAP
• Artigianfidi	
• Società	
• A.S.A.C. (Azienda Speciale Aeroporto di Catania),	
• Società Interporto	

Da subito Legambiente, ad esempio, assunse un atteggiamento critico, poiché sia il primo che il secondo progetto insistevano sull'Oasi del Simeto, area naturalistica protetta, con il rischio concreto che una vasta

area di abusivismo, per effetto degli interventi pattuali, venisse legalizzata. Per questa ragione la stessa si rifiutò di sottoscrivere il Patto.

“Tuttavia, tutti i rappresentanti di categoria e istituzionali concordano nell’affermare che ad un primo orientamento diffidente e particolaristico segue l’instaurarsi di un clima di collaborazione, se non fiducia vera e propria, e di condivisione degli obiettivi e del metodo concertativo che, in un certo senso, si pone al culmine di quel processo di mobilitazione sociale che l’amministrazione Bianco ha perseguito nel corso della sua sindacatura” (Palidda, 2007, p. 161).

Un ruolo centrale lo ebbe il Soggetto di Intermediazione Locale. Mentre il partenariato prevedeva il coinvolgimento di tutti gli operatori privati e delle autonomie funzionali (parti sociali, gruppi professionali, associazioni, Università, ONLUS etc) e doveva formulare gli indirizzi che il processo doveva contenere all’interno della strategia prescelta, dovendo inoltre qualificare i provvedimenti adottati dal SIL attraverso una costante azione di informazione e di verifica delle modalità attuative del programma; Investiacatania doveva attuare gli indirizzi prescelti e realizzare gli obiettivi del Patto. La società è stata oggetto di numerose critiche e venne accusata di agire in modo sordinato dal tavolo di concertazione e di avere tempi lunghi nelle procedure che a essa competevano. Il sindacato manifestò un certo malessere per le scelte effettuate e per lo svuotamento di significato e peso dei tavoli di concertazione, soprattutto quando si passò dalla fase di progettazione a quella esecutiva, ed il processo apparve meno trasparente e controllabile. Come contropartita al difetto ed alle criticità della fase del processo decisionale e di monitoraggio del Patto, il sindacato chiese, ed ottenne, l’allargamento del partenariato anche ai rappresentati del settore no-profit e della formazione professionale, cui andò una piccola quota dei finanziamenti pubblici. Come fa notare la stessa Palidda, ben spiegando le difficoltà che il tavolo della concertazione aveva, “nella fase di avvio della concertazione il problema principale fu la pletoricità del tavolo, la

frammentazione degli interessi e quindi la faticosità del processo decisionale, aggravata dai mille intoppi burocratici che l'attuazione del patto incontra, rischiando sempre di impedire il rispetto delle scadenze poste dalla Comunità Europea. Il coordinatore tecnico, d'accordo con il sindaco, cercò di fronteggiare la complessità decisionale chiedendo agli imprenditori da una parte ed ai sindacati dall'altra, di arrivare al tavolo con decisioni assunte attraverso momenti di coordinamento autonomi in modo da riprodurre una sorta di concertazione triangolare al centro del quale c'è il rappresentante del Comune, in modo da rendere più celere e meno controverso il processo decisionale" (Palidda, 2007, p. 162).

Nella fase esecutiva la concertazione venne quasi del tutto abbandonata, non essendovi previsione alcuna di raccordi organizzativi precisi, e Investiacatania venne nuovamente accusata di scarsa apertura e di poca trasparenza nelle decisioni prese.

Ebbe, inoltre, notevole influenza nello svuotare di significati il tavolo della concertazione ed a mutare il clima che aveva accompagnato le precedenti fasi del Patto, l'avvicinarsi delle elezioni amministrative, con l'acuirsi dello scontro politico per l'influenza dei partiti sulle organizzazioni degli interessi che partecipavano al Patto. Nel dicembre del 1999 infatti il sindaco Enzo Bianco, simbolo del rinnovamento urbano della città di centro-sinistra, accettò un incarico ministeriale e alle nuove elezioni la città ritornò nelle mani del centro-destra, con una coalizione guidata dal sindaco Umberto Scapagnini. Il cambio di amministrazione "segnò un'interruzione brusca del modello di sviluppo locale previsto dal patto e, dopo l'inevitabile periodo di orientamento della nuova giunta, una caratterizzazione puramente tecnica dei finanziamenti" (Palidda, 2007, p. 163).

2.6 - La forma del processo decisionale del P.T.O. Catania Sud

Nel precedente capitolo è stata descritta la maggiore complessità dell'azione politica, e dei processi decisionali in cui si sostanzia, che oggi è comunemente chiamata “*governance* territoriale”.

Una pluralità di soggetti ed istituzioni partecipano e concorrono alle formazione delle decisioni politiche di governo del territorio; ciò avviene sia orizzontalmente, su reti locali, che verticalmente, tra attori che operano su differenti livelli scalari.

A questo fenomeno di partecipazione multiscalare e multiforme della decisione politica abbiamo dato il nome di *governance* multilivello.

Si è sottolineato come le reti che si costituiscono sul livello locale prevedano il coinvolgimento sempre maggiore di attori privati e di soggetti provenienti dalla cosiddetta società civile.

Il processo decisionale del Patto Territoriale *Catania Sud* ricalca perfettamente questo tipo di impostazione ed i dispositivi di *governance* utilizzati, istituzionalizzati sulla base di un ideale *network* orizzontale tripartito ed in cui concorrono soggetti diversi su differenti livelli scalari, ripropongono perfettamente il modello descritto.

Il Patto Territoriale per l'occupazione rappresenta uno dei più importanti interventi di sviluppo locale attivati negli ultimi anni per le aree depresse del paese. Introdotti in Italia con l'adozione del D.L. 123/95, che, definendo lo strumento “Patto Territoriale”, assegna al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il compito, da un lato di regolamentarne funzioni e compiti, dall'altro, di approvarli e finanziarli, i patti vennero inseriti in un programma operativo finanziato dall'Unione Europea.

Con più delibere successive il Cipe ha affidato al Cnel il compito del monitoraggio della fase di realizzazione delle iniziative produttive contenute nei patti e successivamente anche il ruolo di promotore, accompagnatore e certificatore della concertazione.

Il processo dei patti territoriali nasceva da un'intuizione del Cnel in un momento particolarmente delicato della storia del Mezzogiorno, in cui cessava l'intervento straordinario dello Stato e si viveva una complessiva transizione del sistema politico istituzionale italiano.

Mentre inizialmente la responsabilità della procedura spettava al Cnel, con una delibera Cipe del marzo 1997 la responsabilità dell'amministrazione attiva dei patti è stata demandata al Ministero del Bilancio, alla cui struttura è stata inoltre affidata la costituzione di un albo di società di consulenza e un albo di banche incaricate di seguire prima la progettazione e poi l'istruttoria finanziaria dei singoli patti.

Lo strumento è, quindi, stato ideato a livello nazionale con una impostazione che ricalca alcune esperienze già vissute nel resto d'Europa. Il livello centrale, oltre a definire i criteri e le procedure per la realizzazione del patto, ha, innanzitutto, il ruolo di decisore finale dell'attuazione o meno del patto e, una volta approvato, durante le fasi di attuazione, il ruolo di controllore delle azioni e di responsabile della concertazione.

Le risorse economiche sono, invece, messe a disposizione dall'Unione Europea, previa approvazione del progetto da parte delle Istituzioni Europee competenti. Spetta all'Unione Europea anche la definizione delle scadenze e delle modalità dell'avanzamento della spesa.

Il percorso finanziario dei fondi destinati a queste politiche e, più in generale, alle politiche di coesione è piuttosto tortuoso: i governi nazionali stanziavano delle somme che vanno a Bruxelles che, a sua volta, concerta con ministri e governi nazionali le politiche da finanziare. Le Regioni, o gli altri livelli amministrativi interessati, ricevono i fondi e promuovono le politiche di sviluppo, distribuendo queste risorse sul territorio.

Seppur questa complessa modalità di distribuzione delle risorse possa apparire inefficiente, alcuni autori ritengono che, vista l'erosione dello Stato-nazione che significa perdita di centralità ed autorevolezza dello Stato da un lato, e l'avanzamento di regionalismi ed autonomismi dall'altro, la creazione

di questo circuito e la responsabilizzazione di un soggetto sovranazionale sia l'unica possibilità di attuare politiche di redistribuzione per lo sviluppo locale delle aree sottoutilizzate.

Al partenariato locale è data la possibilità, all'interno delle statuizioni del quadro normativo e con le risorse messe a disposizione da soggetti posti su livelli scalari superiori - in competizione con altri territori - di definire sia l'"idea-forza" che faccia da traino allo sviluppo, che la perimetrazione del territorio su cui si intende agire.

Per meglio comprendere come nella pratica si sia definito il processo decisionale, chi, ed in che misura, abbia concorso alla decisione, è necessario approfondire il ruolo che è stato attribuito ai singoli partecipanti, sia sul livello locale che sui differenti livelli scalari.

La questione che ci si pone è capire se lo strumento abbia in effetti consentito ai territori di disegnare le proprie parabole di sviluppo, anche ai margini delle grandi direttrici di crescita nazionale, con attori locali che, negoziando tra loro, concorrono alla definizione di percorsi finalizzati al rafforzamento del tessuto produttivo locale, come ci si prefiggeva, o se, piuttosto, abbia rappresentato solo una diversa modalità di intervento nazionale sul territorio che ripropone un metodo già praticato molti anni addietro dai governi centrali e dalle associazioni che detengono il monopolio della rappresentanza e della tutela degli interessi sociali (De Vivo, 2005).

Il ruolo che il Cnel ha rivestito durante tutto il procedimento è stato centrale: sia perchè gli era istituzionalmente riconosciuto, che per il protagonismo che nei fatti ha avuto nella costruzione della idea progettuale poi approvata. Ne è dimostrazione la frequenza degli incontri tecnici e l'intensità dello scambio di documentazione durante le fasi preliminari del progetto.

Le motivazioni che hanno condotto al respingimento della prima proposta progettuale, frutto dell'iniziale concertazione locale e con i limiti, descritti nel precedente paragrafo, legati alla decisiva influenza di alcuni

forti *stakeholders* che avevano condotto il partenariato a convergere sul soddisfacimento dei loro interessi, si sostanziano nell'idea che la proposta non recepisce lo spirito originario dello strumento pattizio. Travisasse cioè quell'idea di sviluppo che in un certo senso veniva "calata dall'alto".

Anche il ruolo decisionale dell'Unione non può essere considerato marginale, visto che la proposta è stata sottoposta ad approvazione anche in sede europea. Da sottolineare però che, nonostante l'evidenza che la definizione del *quantum* finanziario da investire nella misura e la decisione su tempi e modalità di avanzamento della spesa siano elementi fondamentali nella scelta delle politiche da attuare, è da riconoscere che il concorso alla decisione dell'Unione si è limitato ad un controllo di tipo tecnico e burocratico, non entrando, dopo l'approvazione del patto, nel merito degli interventi da realizzare.

Più complessa, ma per certi versi più interessante, è la comprensione delle dinamiche interne al partenariato locale, per capire quale sia stato l'apporto di ciascun attore durante le diverse stadi in cui si sviluppava il processo decisionale.

Il partenariato sociale del patto constava fondamentalmente di due organi, l'assemblea dei sottoscrittori e il soggetto di intermediazione locale "Investiacatania". L'assemblea era un organo pletorico in cui partecipavano una sessantina di soggetti e che vedeva coinvolti sia enti locali e autonomie funzionali che i diversi operatori privati - parti sociali, gruppi professionali, associazioni, ONLUS - e doveva elaborare ed individuare le politiche di indirizzo; il Sil era lo strumento di attuazione ed aveva il compito di attuare gli indirizzi prescelti e realizzare gli obiettivi del Patto.

Il soggetto di intermediazione locale era diretta espressione dell'amministrazione comunale ed era coordinato da Harald Bonura, persona di fiducia del sindaco Bianco.

Trasversalmente agli organismi del Patto operava la società di consulenza tedesca "Roland Berger", a cui venne affidata l'assistenza tecnica non appena si ricevette la conferma dell'assegnazione del

finanziamento. Il lavoro di questa società ha avuto riconoscimento unanime da parte dei partecipanti, avendo svolto un ruolo fondamentale nell'elaborazione dell'idea progettuale ed avendo colmato le lacune conoscitive e la mancanza di competenze specifiche dei tecnici locali.

Non v'è dubbio alcuno sul fatto che, all'avvio del patto territoriale, vi sia stata una straordinaria partecipazione sociale a cui contribuiscono gli attori locali, che chiedono e rivendicano una maggiore rappresentanza dei propri interessi nelle politiche da cui sono direttamente investiti. Il patto pare scuotere la società locale da quell'assopimento in cui versa dopo la chiusura decretata dell'intervento straordinario.

Nonostante la mancanza di esperienze pregresse, la coalizione locale dimostra una decisa volontà di partecipazione alla definizione di un patto per lo sviluppo. In questo caso, però, l'elevata capacità di mobilitazione, che si traduce in forme estese di partecipazione, non è indice di una reale concertazione degli interessi sociali. "In sostanza, si può affermare che mentre prevalgono delle forme di aggregazioni piuttosto estese di soggetti che sono espressione delle istituzioni pubbliche, dell'economia, di sindacati, della stessa società civile, i contenuti della rappresentanza degli interessi appaiono piuttosto deboli" (De Vivo, 2005, p. 200).

L'assenza di regole formali del tavolo di concertazione che stabilissero le condizioni della partecipazione e la mancanza di previsioni specifiche che riconoscessero all'assemblea qualsivoglia potere specifico ha relegato l'assemblea dei sottoscrittori a mero organo consultivo, senza che le decisioni assunte avessero alcun carattere prescrittivo o vincolante. All'interno dell'assemblea si è assistito alla formazione di un gruppo dominante che ha imposto un determinato indirizzo al progetto di riqualificazione e determinato l'esclusione o la marginalizzazione di quei gruppi che non dividevano le scelte operate (Ruggiero, 2002).

Da un lato, la Confcommercio propone l'idea di interventi per la valorizzazione turistica del litorale della Playa su cui convergono altre

associazioni di imprenditori come la Confesercenti e Apindustria. In questa fase si rileva lo straordinario attivismo della Fibe Sib, il sindacato locale degli imprenditori balneari, rappresentanti dei lidi della Plaja che sono una significativa realtà imprenditoriale della città, che diviene la prima firmataria del patto. Tale attivismo è giustificato dai forti interessi economici della categoria verso le proposte di incentivazione finanziaria per investimenti di bonifica ambientale e decementificazione degli stabilimenti balneari effettuate dal coordinatore del patto. In realtà un decreto dell'Assessorato Regionale al Territorio ed Ambiente prescriveva comunque l'obbligo di risanamento e decementificazione delle strutture balneari. L'interesse economico allo stanziamento di risorse pubbliche per affrontare questo tipo di investimenti appare la motivazione più plausibile per spiegare l'attivismo del Sib.

Dall'altro lato, i rappresentanti di alcune associazioni del no-profit (Legambiente, WWF, LILA, Arci), dopo aver aderito alle prime assemblee dei sottoscrittori, hanno deciso di abbandonare le riunioni a causa della presenza di forti barriere all'avvio di un reale processo di confronto e di negoziazione. Alcuni rappresentanti di tali organizzazioni, intervistati, hanno fatto esplicito riferimento alla volontà dell'Amministrazione di imporre un progetto già definito nelle linee generali e non suscettibile di sostanziali cambiamenti.

Tuccio Cutugno, rappresentante della Cgil in seno al Comitato di Concertazione, pur apprezzando il metodo concertativo, riconosce le difficoltà incontrate durante le diverse fasi di negoziazione:

Il limite della concertazione è legato alla conflittualità dei diversi interessi dei partecipanti, non si è riusciti a trovare una mediazione positiva e gli interessi di alcuni settori imprenditoriali, che hanno avuto un ruolo preponderante, sono riusciti a condizionare l'idea originale.

Si può dunque rilevare che il PTO *Catania sud*, piuttosto che promuovere un confronto aperto a componenti non tradizionalmente accreditate nelle operazioni di sviluppo territoriale, si è configurato come un processo definito e gestito da una élite economico-politica, all'interno del quale altri attori territoriali non hanno avuto voce.

L'atteggiamento critico di alcuni soggetti, spesso non portatori di interessi economici specifici, non ha di fatto comportato alcun cambio di linea rispetto alle scelte del partenariato. La semplice adesione all'assemblea non è quindi coincisa con una reale possibilità di partecipare alle decisioni di priorità ed interventi. L'Amministrazione ha deciso le priorità e l'area all'interno della quale localizzare alberghi ed altre strutture per il turismo che hanno assorbito quasi la metà degli stanziamenti previsti.

Secondo le informazioni fornite da *InvestiaCatania*, non è stata prevista alcuna forma di consultazione ampia (non sono stati coinvolti gli abitanti dei quartieri interessati o le associazioni che potrebbero rappresentarli) per quanto riguarda le scelte relative alla destinazione del territorio investito.

Sempre secondo il soggetto di intermediazione locale se, nell'ambito del PTO, si è riscontrata una limitata considerazione per le istanze provenienti dal basso, questo non è da imputare ad un approccio che non ha garantito l'accesso o che lo ha scoraggiato, ma è dovuto principalmente alla carenza sul territorio di gruppi sociali organizzati e alla scarsa tendenza all'associazionismo, che hanno impedito la formulazione e la presentazione di proposte concrete.

E' stato, inoltre, ribadito che, essendo stato il partenariato invitato pubblicamente, non è mancata la possibilità, per ogni associazione o gruppo interessato, di partecipare all'assemblea dei sottoscrittori del patto e di confrontarsi sui temi da questa presi in analisi.

In base a tali osservazioni, possiamo dedurre che gli attori locali, muti e deboli, con i loro bisogni e le loro proposte, non hanno trovato spazio all'interno del progetto, che si è configurato come un patto fra attori forti.

Sono venute meno, quindi, le possibilità offerte dai Patti Territoriali di realizzare processi partecipativi grazie ai quali gli attori deboli possono trovare soluzioni ai loro problemi, né, d'altra parte, la partecipazione degli attori deboli è stata considerata come una condizione per garantire un adeguato processo di sviluppo locale (Ruggiero, 2002).

In definitiva, si può affermare che la *governance* del PTO, strumento di sviluppo locale, è caratterizzata da una partecipazione multiscalare e multiforme dei soggetti concorrenti alla definizione delle politiche di sviluppo.

Tuttavia, in essa si rilevano asimmetrie, sia verticali che orizzontali. Le prime si riferiscono al peso di soggetti, fisicamente distanti dai territori, che definiscono l'accesso o meno alle risorse dello strumento, sulla base di considerazioni di coerenza e coincidenza rispetto ad obiettivi, priorità e forme che gli stessi hanno previsto. Le seconde si riferiscono alle posizioni di forza che si vengono a creare a causa della mancanza, da un lato di una precisa codificazione formale delle reti che salvaguardi l'equilibrio tra i partner e, dall'altro della definizione della gerarchia del potere contrattuale dei singoli componenti il partenariato, che troppo spesso è diretta espressione del differente peso economico, sociale o politico.

2.7 - Una riflessione critica sui metodi e sui risultati del P.T.O. Catania Sud

Secondo quanto si legge in una nota della Regione Sicilia “i risultati raggiunti dai patti territoriali sono valutati in termini di efficienza finanziaria ed efficacia. La prima intesa come la capacità di assicurare l’avvio delle iniziative che ne fanno parte, l’erogazione degli incentivi pubblici, la velocità di spesa e l’occupazione prodotta. L’efficacia intesa in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati (forte *leadership* politica e sua coesione con la competenza tecnica, concertazione diffusa, integrazione tra iniziative pubbliche e private).”

Più in generale, sono, quindi, considerati indicatori validi per giudicare il successo, o meno, di un patto fattori quali i tempi di attivazione, la rapidità di spesa dei fondi pubblici a esso assegnati, la percentuale di iniziative private programmate effettivamente avviate, ecc.

In realtà, i parametri con cui dovrebbe essere effettuata la valutazione di questo strumento non possono limitarsi ad una semplice valutazione di indicatori quantitativi, che difficilmente riescono a fornire indicazioni sugli effetti che le azioni hanno avuto sul contesto territoriale, sul tipo di sviluppo pensato e perseguito, e più in generale sulla sostenibilità delle azioni intraprese.

Partendo dall’analisi critica di quegli elementi che caratterizzano lo strumento: da una parte, il partenariato ed il metodo della concertazione, dall’altra, l’idea forza attorno a cui si sviluppano gli interventi del patto, si sottolineeranno le contraddizioni insite nello strumento che di fatto ne minano significativamente le potenzialità, e che, probabilmente, sono alla base dei deludenti risultati raggiunti.

La programmazione negoziata nasce dall’esigenza di trasferire poteri di governo del territorio dal centro alla periferia. Essa è stata definita come un processo di decisione dal basso, che utilizza la concertazione tra soggetti pubblici, le parti sociali e le associazioni di categoria interessate allo

sviluppo locale. Si caratterizzerebbe pertanto per la capacità, da un lato, di produrre e realizzare programmi di sviluppo concepiti sui bisogni specifici e sulle priorità dei territori interessati e dall'altro di rafforzare le relazioni orizzontali fra le istituzioni locali, affermando principi di comportamento di tipo cooperativo. La concertazione si risolve, quindi, in un processo “di confronto fra parti diverse, coinvolte in un medesimo settore di interesse, le quali, avendo esigenze, idee e punti di vista differenti cercano di giungere ad una soluzione comune che possa raccogliere il consenso generale” (De Vivo, 2005, p. 201).

Dei limiti e delle contraddizioni del tavolo di concertazione del Patto si è discusso ampiamente nel precedente paragrafo, in questa sede preme sottolineare brevemente i limiti connaturati a questo tipo di strumento.

Il processo di concertazione si è infatti rivelato debole per diversi fattori, non tutti semplicemente riconducibili all'interesse economico verso le risorse pubbliche messe a disposizione che ha distorto gli equilibri del tavolo. Se si mettono da parte gli interessi palesi delle istituzioni che partecipano formalmente al patto perchè noti ed identificabili, sono gli interessi non esplicitati, o in alcuni casi quelli occulti, a suscitare maggiore interesse. “Le istituzioni pubbliche e private che siedono al tavolo di concertazione sono l'espressione di una delega di rappresentanza da parte di soggetti che, per una ragione o per l'altra, chiedono formalmente una tutela dei propri interessi. La garanzia di tutela degli interessi collettivi non può non risentire della discrezionalità nella scelta degli interventi e nelle decisioni assunte” (De Vivo, 2005, p. 201).

D'altra parte, la presenza e la considerazione di voci al di fuori della cerchia degli attori più influenti è da più parti riconosciuta quale fattore in grado di generare risultati più equilibrati nei processi di sviluppo. Ad esempio, Magnaghi (2000, p. 80) suggerisce che “solo la presenza nel patto dei bisogni degli attori più deboli garantisce la sostenibilità sociale, pena lo sfruttamento e la distruzione delle risorse umane e materiali nella competizione sul mercato da parte degli attori forti”. Ancora Andersen

(2003, p.105) sostiene che “[i]f ‘*Entrepreneurial Governance*’ cannot be avoided, then access to alternative knowledge networks as well as representation and voices of actors outside the neo-*é*litist governance networks becomes crucial in order to avoid extremely asymmetrical power relations in the policy process”.

Qualsiasi politica territoriale non può essere considerata neutrale, perchè gli interventi in cui si sostanzia inevitabilmente avvantaggiano direttamente alcune categorie di soggetti.

La previsione del necessario apporto finanziario delle istituzioni locali che partecipavano in via residuale al finanziamento e la ricerca di risorse aggiuntive all’interno delle reti corte hanno come immediata conseguenza la consegna dell’egemonia contrattuale a chi dispone di queste risorse, rendendolo così il soggetto che riesce a godere in via privilegiata dei benefici derivanti dallo stanziamento pubblico.

Nel caso di Catania, ma si può affermare che sia una prevedibile conseguenza delle caratteristiche stesse dello strumento, questi vantaggi sono stati quasi interamente capitalizzati dai privati. Sia direttamente, come nel caso degli imprenditori del settore balneare che hanno potuto alleggerire l’onere della ristrutturazione degli stabilimenti, obbligatoria per prescrizione normativa, grazie in parte a capitali pubblici, sia indirettamente, per ragioni intrinseche della natura stessa del contesto locale in cui si opera; su questo aspetto è necessario fare un approfondimento.

Le istituzioni locali, il Comune di Catania *in primis*, non hanno una condizione finanziaria tale da poter affrontare investimenti in conto capitale per le opere pubbliche e per il sostegno delle opere private previste nel patto, a causa anche del grande indebitamento cui devono fare fronte. La quota parte a carico del Comune per le azioni pattizie e le risorse per le opere pubbliche previste avrebbero dovuto essere coperte dall’incasso degli oneri di urbanizzazione sugli investimenti privati nell’area. Tutto ciò evidentemente avvantaggia quegli imprenditori o quei gruppi imprenditoriali che disponevano dei capitali da investire. Attualmente, delle

strutture previste sono stati realizzati solo i grandi alberghi ed un impianto sportivo, mentre la struttura alberghiera da adibire al turismo giovanile è stata cancellata dal progetto. Inoltre, non è stata portata a termine la rimozione di tutte le strutture fisse in muratura (recinzioni, posteggi, ecc.) che gli stabilimenti balneari avevano nel tempo abusivamente realizzato, limitando l'accesso alla spiaggia e attuando una forma di privatizzazione dello spazio pubblico. L'opera di decementificazione rappresentava un elemento significativo dal punto di vista della creazione e del recupero degli spazi pubblici, tuttavia tale opportunità non è stata colta e la spiaggia della Plaja continua ad essere in gran parte privatizzata.

Molte opere, dunque, non sono state realizzate per mancanza di fondi. In particolare le due opere pubbliche fondamentali per la sostenibilità di tutto il progetto: in primo luogo, la bretella stradale nord-sud, asse portante di tutta l'area a sud dell'aeroporto, indicata tra le opere strategiche del piano di mobilità, senza di cui le grandi aree turistico ricreative, le aree ricettive e ricettive a bassa densità resteranno servite dall'attuale strada rurale, inidonea a supportare il traffico che ne dovrebbe derivare, e non sarà consentito il dirottamento del traffico che attualmente impegna Viale Kennedy, rendendo impossibile la riqualificazione della strada come "passeggiata a mare"; in secondo luogo, il depuratore, la cui realizzazione è necessaria per non aggravare le condizioni di inquinamento del vicino mare.

Una questione critica è la comprensione della sostenibilità del progetto. In questo caso, quella che si è dimostrata essere una insostenibilità economica e finanziaria non ha fatto altro che riverberarsi sul patto, divenendo insostenibilità ambientale e sociale a causa dell'impossibilità di investire nelle opere pubbliche destinate a produrre benefici per la collettività.

Inoltre l'eccezionalità delle misure adottate per l'attuazione del PTO ha giustificato l'approvazione di una variante al Piano Regolatore Generale (PRG) e, dunque, un'attenuazione dei vincoli che gravavano sull'area, esponendola al rischio di ulteriori speculazioni da parte dei privati. Gli stessi

impegni sulle compatibilità ambientali degli interventi sono stati rispettati solo parzialmente, tant'è vero che le Associazioni ambientaliste hanno avuto modo di esprimere seri dubbi sulla "valorizzazione" del territorio Catania sud. A ciò si aggiungono le perplessità destinate dalla proposta di ripermimetrazione della zona B della riserva naturale Oasi del Simeto, che confina a sud con quella del PTO. La zona B o prereserva consente la realizzazione di strutture per la ricezione turistica, purché ciò avvenga nel rispetto dell'attuale regolamento della riserva, che prevede un equilibrato rapporto tra le attività agricole e di allevamento e quelle da destinare al turismo e allo sport.

A causa della mancanza di fondi e nel tentativo di raggiungere gli obiettivi del patto, la ricerca di risorse aggiuntive è diventata una necessità.

Proprio a tal fine, nel 2004 viene varato un "Programma Aggiuntivo" al PTO, con l'obiettivo di promuovere la formazione nella città di Catania di un Sistema Turistico Locale⁸. L'anno successivo viene presentata dall'amministrazione comunale una ulteriore proposta di variante al piano regolatore definita "Piano Urbanistico Attuativo Variante Sud" che propone l'aumento al 20% della superficie edificabile per le attività commerciali all'interno della zona "turistico-ricreativa" ed è motivata dal tentativo di rendere più vantaggiosi gli eventuali investimenti privati nell'area per il completamento del progetto. Proposta che non fu frutto di concertazione del partenariato e su cui venne espresso parere fortemente contrario da parte dei sindacati, ed in particolare della Cgil.

A dirimere la questione interviene, comunque, il Consiglio Regionale dell'Urbanistica che, nel parere fatto proprio dal decreto di approvazione, ha ritenuto eccessiva tale percentuale di edificabilità commerciale. La nuova proposta, recentemente approvata dal Consiglio Comunale e dopo quasi 5

⁸ Introdotti con la L. 135/01, i **sistemi turistici locali** sono contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.

anni di silenzio, prevede una percentuale del 14%. Questa nuova previsione e le differenti disposizioni che si sono succedute negli anni, da un lato, non hanno prodotto alcun avanzamento rispetto agli obiettivi del progetto ed alcun miglioramento dell'area, dall'altro, non hanno fatto altro che innescare un contenzioso tra i privati e le amministrazioni per la definizione della giusta percentuale di edificabilità. Allo stato sono in fase di giudizio sette differenti ricorsi presentati al Tribunale Amministrativo Regionale.

Questi elementi rilevano un ulteriore elemento di criticità relativo all'uso distorto che è stato fatto degli strumenti di pianificazione urbanistica. Le parole di Tuccio Cutugno, rappresentante della Cgil in seno al tavolo di concertazione del Pto rappresentano un utile riflessione:

Il Prg dovrebbe guardare al futuro della città ed estraniarsi dalla contingenza degli interessi del momento. Questa idea di intervento non è però mai stata sposata dalle amministrazioni locali che hanno sempre puntato alle ricadute immediate e alla soddisfazione degli interessi di breve periodo.

Negli anni la situazione finanziaria del Comune di Catania si è ulteriormente aggravata, al punto da fare temere che fosse necessario dichiarare il dissesto. In una simile condizione pare difficile ipotizzare la realizzazione di quelle opere pubbliche necessarie e, come sostiene il consigliere comunale Rosario D'Agata⁹, "la variante potrebbe rivelarsi utile solo nell'attuazione di interventi speculativi di iniziativa privata per il quale è già stato presentato il relativo piano di lottizzazione".

L'idea forza, che doveva fungere da traino allo sviluppo del territorio, era stata individuata nella possibilità di recuperare e valorizzare una specifica area territoriale, dando massima priorità al "sistema del verde che

⁹ **Rosario D'Agata** è nato ad Aci S. Antonio (CT) il 19 novembre 1950. Laureato in Giurisprudenza, è avvocato penalista, patrocinante in cassazione. Eletto al consiglio comunale nelle liste del Patto per Catania nel 1993 con Enzo Bianco sindaco, è stato confermato nel 1997, sempre con Bianco sindaco. Rieletto nel 2000 e nel 2005 nelle liste dei Democratici di Sinistra, e nel 2008 nelle liste del Partito Democratico.

configura un asse verde dell'Oasi del Simeto fino al Parco dell'Etna", alla "riappropriazione del mare, che riguarda in particolare il rapporto spiaggia/città e Centro Storico/Porto" ed alla "città di città che prevede la riattribuzione ad ogni singola parte della città della propria identità storica e/o funzionale"¹⁰.

La tipologia settoriale di servizi da sviluppare prescelta fu quella "legata alle attività turistiche, allo sport, alla cultura e produzione artistica, alla fruizione dei beni ambientali", e "la scelta di un obiettivo territoriale principale non poteva che ricadere sulla zona denominata della Plaja, che è compresa - includendo la spiaggia e tutta la zona retrostante -, tra l'Oasi del Simeto ed il Porto di Catania."

In linea con le principali tendenze in atto a livello europeo e globale, l'idea era quella di realizzare, seguendo logiche di marketing territoriale, una riqualificazione fisica del territorio, necessaria per migliorare la posizione competitiva della città e per attrarre di conseguenza investimenti e visitatori,.

Le parole del sindaco Bianco sull'idea sottesa al patto e più in generale sull'idea complessiva di città e delle logiche di sviluppo da perseguire confermano questa tesi:

La qualità doveva essere il punto focale dell'intervento, in particolare qualità del turismo. Non possiamo essere competitivi con Rimini, però in meno di 60 km ci sono attrazioni bellissime: Taormina, l'Etna, Ragusa Ibla, Piazza Armerina, Noto, Siracusa, Caltagirone. La posizione della città è d'eccellenza; l'affidamento a Aeroport de Paris degli interventi sull'aerostazione assicurava la massima qualità. Si perseguiva la qualità a tutti i livelli. L'idea di una città che innalza di molto la sua capacità turistica deve essere legata ad un buon marketing, e deve essere estremamente vivibile e garantire buone condizioni di offerta di qualità della vita. Se queste cose non ci sono, il turista perchè dovrebbe starci? Per un periodo c'è stata una dignitosa capacità di attrarre. In tre settimane ci furono tre convegni nazionali, mancava però la dotazione ricettiva. Era un buon periodo per Catania:

10 Patto Territoriale Catania Sud – Piano d'Azione, Dicembre 1997.

Lucio Dalla aveva preso il posto barca al porto di Catania: economicamente non vale nulla un posto barca, ma vale in termini di immagine e di marketing del territorio.

Il cambio di amministrazione non comporta, almeno nelle dichiarazioni di intenti, un significativo cambiamento rispetto le logiche da seguire per l'area. Infatti, secondo le indicazioni fornite dal sindaco (Umberto Scapagnini) in una intervista al quotidiano locale, il progetto di riqualificazione della "Plaja" rientra tra quelle 4-5 grandi opere che consentiranno alla città di divenire "una capitale del turismo dell'area mediterranea" e di competere con le altre città specializzate nell'offerta di servizi turistici ("La Sicilia" 21 settembre 2002).

Lo sviluppo prospettato per l'area Catania sud e per l'intera città è dunque uno sviluppo che si fonda prevalentemente sull'attrazione di investimenti esterni e che si presenta decisamente differente rispetto a quello che i nuovi strumenti di programmazione negoziata dichiaravano di voler promuovere, ovvero uno sviluppo locale autocentrato, che trae forza e legittimazione dal basso e fondato su un processo di valorizzazione delle risorse locali che rimane legata solo all'affermazione della presunta vocazione turistica della città.

Affermazione su cui non si trova d'accordo il responsabile della Cgil per il comitato di concertazione del Pto, Tuccio Cutugno che sostiene che:

Le amministrazioni catanesi hanno sempre proclamato la vocazione turistica della città; affermazione, però, mai suffragata da dati reali da cui si evince una reale predisposizione turistica. L'offerta è quantitativamente scarsa e qualitativamente incapace di intercettare i flussi del turismo di massa. Gli alberghi alla Plaja sono stata una scelta infelice, anche perchè la prossimità dell'aeroporto impone costruzioni che non si sviluppino in altezza, rendendo gli investimenti particolarmente onerosi.

In effetti, le indagini di settore non rilevano una significativa propensione turistica della città; si può quindi affermare che, più che esaltare la vocazione turistica della città, l'amministrazione ha deciso di investire in un settore che permettesse di sfruttare le potenzialità delle attrattive del territoriali. In questo senso la riqualificazione dell'area Catania sud rappresenta uno dei primi tentativi di applicare una politica di tipo imprenditoriale all'interno della città (Harvey, 1989), che ha privilegiato le esigenze del capitale privato a detrimento degli interessi della collettività e ha accentuato le condizioni di degrado sia sociale che ambientale presenti nell'area (Ruggiero, 2002).

Se da un lato il patto ha deluso le aspettative create sul piano sociale ed economico, dall'altro ha mancato quegli obiettivi di rinnovamento fisico e spaziale della città. Un'ulteriore profilo di criticità, e forse il più significativo e capace di dimostrare la dipendenza del contesto di cui si è ampiamente discusso nel primo capitolo, riguarda la sorte fatta da quel capitale sociale e di competenze che si era formato durante il processo intrapreso dal patto.

Nella fase di progettazione, ad esempio, si ebbe un consenso unanime nell'affermare che l'affiancamento della società di consulenza Roland Berger era stato fondamentale “non solo per la competenza, ma anche per l'apprendistato che la collaborazione permise ai tecnici locali” (Palidda, 2007, p. 159). La questione è comprendere che fine abbia fatto quel patrimonio di competenze acquisite.

Il caso di Investiacatania è emblematico in tal senso. Lo sportello unico per le imprese, creato dalla Giunta Bianco, fu annoverato tra i modelli di sviluppo da pendere ad esempio in Europa. Nel 1999, infatti, la Commissione Europea presieduta da Jacques Santer ha licenziato un "Progetto di relazione comune sull'occupazione 1999", individuando 7 casi esemplari di politiche efficaci per lo sviluppo: tra questi, unico caso in Italia, lo Sportello Unico per le imprese del Comune di Catania.

Le parole di Tuccio Cutugno definiscono bene il cambiamento subito nel corso degli anni dalla società:

Il controllo sociale di Investiacatania era completamente nelle mani dell'amministrazione comunale ma nel consiglio di amministrazione entrarono anche rappresentanti delle associazioni imprenditoriali. L'offerta fu fatta anche alle associazioni sindacali, che però rifiutarono. Per essere comunque presenti fu deciso di creare formalmente il comitato di concertazione come organo di garanzia a cui aderirono i sindacati.

Durante la fase esecutiva degli investimenti Investiacatania mutò radicalmente la sua natura, la fase era particolarmente critica perchè era necessario rispettare le scadenze e presentare le rendicontazioni. Nessuno in quella fase se la sentì di entrare in aperto conflitto ma Investiacatania stava trasformandosi in altro. I membri del consiglio di amministrazione, fino a quel giorno a titolo gratuito, vengono remunerati con ricchi gettoni di presenza. La società si trasformò ben presto in un organo di sottogoverno che serviva a soddisfare le esigenze dei sostenitori politico dell'amministrazione. Ogni anno si registravano perdite di 300/400 milioni di lire, che il comune doveva puntualmente ripianare.

In una intervista rilasciata al quotidiano locale, la nuova presidente della società, l'Avv. Stella Rao, esponente politico di Alleanza Nazionale ed attualmente sindaco di Misterbianco, afferma che "Investiacatania si trasforma da soggetto intermediario ad agenzia di sviluppo. Un nuovo programma per un sistema turistico integrato, il distretto hi-tech e di marketing territoriale". Ed ancora: "dopo il patto territoriale si apre la stagione del consolidamento dei risultati ottenuti". ("La Sicilia", 28 maggio 2005)

Senza voler entrare nel merito delle ragioni che hanno portato alla crisi di Investiacatania si riferisce a titolo di cronaca che "La procura regionale della Corte dei Conti in Sicilia ha avviato un'indagine per un danno erariale di circa un milione di euro, nei confronti di sette persone, tra amministratori della giunta comunale di Catania guidata da Umberto Scapagnini e

amministratori di società partecipate del Comune in carica tra il 2004 e il 2006. L'indagine si riferisce a presunti sprechi della società InvestiaCatania, che si doveva occupare dello sviluppo occupazionale nel territorio. In particolare, per quanto riguarda i compensi dei componenti del cda (100 mila euro annui per il presidente e 30 mila per i componenti) e per il loro sovradimensionamento rispetto all'esiguo numero di dipendenti.” (“La Sicilia”, 27 marzo 2009).

Il documento annuale del 2009 della Direzione delle Attività Produttive e Partecipate del Comune di Catania su “Informazioni sulle aziende, istituzioni e società totalmente partecipate” riporta l’indebitamento complessivo al 31/12/2008 di Investiacatania che è pari a 2.813.896 euro.

Il commento delle ex-sindaco Bianco sull’argomento è lapidario:

Lo sportello di Investiacatania ha smesso di funzionare ed i dipendenti sono stati disincentivati e fatti andare via. Investiacatania è diventato uno strumento normale di politica clientelare perdendo la sua funzione originaria, e lo ha fatto molto rapidamente, con un crollo verticale ed immediato.

Diversi autori hanno preso posizioni molto critiche verso questo tipo di progetti di sviluppo territoriale ritenendo che, se il consenso non deriva da una larga partecipazione alle scelte che riguardano il territorio, ma è espressione della volontà di una minoranza forte, è necessario allora ricorrere ad altri strumenti più o meno sofisticati per giustificarne la realizzazione (Ruggiero, 2002).

Come sottolinea anche Kaika (2005), il consenso pubblico nei confronti del “progresso” in generale, non è più garantito come in passato, quando questo era automaticamente associato alla promessa di un miglioramento delle condizioni di vita e alla costruzione di una società migliore. “[I] sogni associati all’avvento della modernità, in alcuni casi, si sono trasformati in incubi, che vanno dal degrado ambientale, all’incremento delle disuguaglianze e delle povertà a livello globale” (Kaika, 2005; p.169).

Frustrate parte delle speranze di allora, oggi, i progetti di sviluppo urbano e territoriale vengono accolti con una maggiore dose di scetticismo. Tuttavia, nonostante le critiche, spesso lo sviluppo continua a procedere secondo le stesse vecchie logiche e a configurarsi come una operazione di deterritorializzazione o di aggressione al territorio, quasi sempre sponsorizzata da un gruppo dominante per il perseguimento dei propri interessi.

Tra gli anni '50 e '70 nelle regioni dell'Italia meridionale erano state localizzate “grandi opere industriali ed infrastrutturali, poli di sviluppo che avrebbero dovuto assicurare la modernizzazione del Mezzogiorno d'Italia e che, invece spesso si sono rivelate ‘cattedrali nel deserto’, operazioni che mortificano economie ed ecologie locali, prospettando ipotesi di crescita tanto illusorie quanto estranee agli ambiti di riferimento che nel tempo sono stati invece segnati da degrado sociale ed ambientale” (Bettini et al., 2002). I progetti di sviluppo territoriale contemporanei, solo apparentemente rappresentano una alternativa a quelli che in passato avevano la pretesa di costruire ovunque il medesimo modello di sviluppo, globalizzante e ad alto contenuto di capitale. Essi, infatti, non fanno altro che proporre principi di omologazione territoriale basati, questa volta, sulla creazione di nuove attività terziarie, ma sempre senza la dovuta attenzione per le specificità dei luoghi e per le potenzialità locali. Il rischio, come per i progetti precedenti, è quello di produrre forme di degrado sia sociale che ambientale.

Come in passato, dunque, si acquisisce il consenso con delle giustificazioni, come l'esigenza di modernizzazione, a cui oggi si aggiunge la possibilità di proiettare all'esterno un'immagine positiva e seducente dei luoghi da riqualificare, che consenta di immaginare i nuovi spazi come innovativi, entusiasmanti, creativi e sicuri, dove ci si possa divertire e consumare. Questo avviene anche quando si è a conoscenza del fatto che il risultato finale non sarà in grado di soddisfare le aspettative che sono state costruite artificialmente. Per esempio, la riqualificazione dell'area Catania Sud è stata presentata nei progetti, sui quotidiani e durante le conferenze

come un'operazione che avrebbe totalmente ribaltato il volto degradato di questa parte della città per restituire ai cittadini e ai turisti una spiaggia simile a quella di Copacabana ("La Sicilia", 20 settembre 2002), facendo della città una sorta di Rimini del sud ("La Sicilia", 10 settembre 2000). E' interessante soffermarsi su come siano cambiate nel tempo le immagini create per giustificare la progettazione dei diversi modelli di sviluppo. Se nel periodo della crescita industriale il riferimento era all'efficienza produttiva del Nord-ovest italiano e Catania era la "Milano del sud", da quando si è deciso di investire nel turismo la città viene reclamizzata come "Capitale del Mediterraneo" e i suoi modelli di riferimento divengono Valencia, Siviglia ed anche Barcellona ("La Sicilia" 27 luglio e 21 settembre 2002). Tuttavia la realtà si presenta alquanto differente da quella propagandata dalle varie campagne mediatiche.

La riqualificazione non ha esercitato alcun potere attrattivo nei confronti di nuove attività e non ha quindi creato posti di lavoro aggiuntivi rispetto a quelli generati dagli interventi finanziati tramite il PTO . Lo stesso obiettivo di "destagionalizzare" la fruizione dell'area, ovvero di creare servizi e attrattive che potessero attrarre visitatori e consumatori durante tutto il corso dell'anno è fallito e l'area Catania sud continua ad essere frequentata prevalentemente durante i mesi estivi, grazie alla presenza degli stabilimenti balneari.

In definitiva, si può affermare che il parziale fallimento del patto territoriale, che ha mancato il raggiungimento della gran parte degli obiettivi che si era dato, con l'aggravante di aver dilapidato quel patrimonio di competenze e conoscenze che si erano sviluppato, possa essere ascritto alla concomitanza di due fattori; il primo legato ai limiti intrinseci dello strumento, incapace di promuovere un reale sviluppo dal basso e di garantire la reale ed equilibrata partecipazione degli attori locali, il secondo legato alle dinamiche proprie di ogni contesto territoriale e quei retaggi sociali ed economici, che rendono sovente questi strumenti di sviluppo

incapaci di innovare veramente il tessuto sociale economico e politico dei territori. Nel caso di Catania, è difficile dire quale di questi abbia influito maggiormente, ma, pare lecito affermare che entrambi hanno caratterizzato l'intero processo evolutivo del patto.

Capitolo 3 - Il Patto territoriale a confronto con i modelli teorici

3.1 - Il P.T.O. Catania Sud e i modelli di crescita endogena

I diversi contributi della teoria della crescita endogena (Romer,1986; 1990; Lucas,1988; Grossman e Helpman, 1991) hanno come obiettivo comune il tentativo di endogenizzare il tasso di crescita di lungo periodo dell'economia attraverso l'internalizzazione del progresso tecnologico. La variabile tecnologica assume, dunque, una valenza endogena nello spiegare i processi di crescita.

L'elemento principale di questo genere di modelli è che non necessariamente si innescano, nel processo di crescita, dei meccanismi di convergenza.

Talvolta, le differenze nelle condizioni iniziali nelle diverse regioni, finiscono per essere rafforzate anziché attenuarsi nelle configurazioni di lungo periodo.

Le teorie della crescita endogena mancano di una esplicita attenzione alla dimensione spaziale dello sviluppo. Tuttavia, la messa in discussione dei rendimenti decrescenti dei fattori produttivi tipici dall'approccio neoclassico, nonché la previsione di esternalità economiche connesse con fattori quali, ad esempio, il capitale umano ed i meccanismi di diffusione delle conoscenze ha, comunque, contribuito ad un graduale spostamento del paradigma interpretativo su aspetti che, per definizione, hanno un radicamento territoriale.

Dal canto loro, i patti territoriali mirano a costruire relazioni di fiducia ed esperienze di collaborazione fra soggetti pubblici e privati di aree territoriali al fine di attuare progetti per lo sviluppo locale in senso lato.

La teoria della crescita endogena, pertanto, può servire a spiegare l'importanza di tale strumento di politica economica nel realizzare processi di crescita economica e di sviluppo locale.

Una componente su cui le teorie della crescita endogena si sono focalizzate e che assume una certa importanza anche all'interno dei patti territoriali è rappresentata dal capitale sociale.

Nella logica del patto territoriale, infatti, e così anche in quella del PTO *Catania Sud*, la crescita d'importanza del capitale sociale è aumentata notevolmente assumendo grande rilievo, così come è accaduto per il contesto locale e per i fattori istituzionali, socio culturali e politici che lo costituiscono. La conseguenza è che la possibilità di mantenere o stimolare all'interno delle cosiddette aree arretrate lo sviluppo economico sembra dipendere dalla capacità della società locale di ridefinire la sua identità per raccogliere nuove opportunità di sviluppo.

Il Patto territoriale, in generale, ha costituito un modello di rappresentanza degli interessi locali. Uno degli aspetti fondamentali consiste, appunto, nella sua capacità di coinvolgere la parti sociali e le istituzioni locali. Non è un caso che i patti territoriali si siano diffusi rapidamente come modelli di rappresentanza delle istanze locali per un'impostazione endogena e autodiretta dei processi di sviluppo economico.

Tuttavia, per la loro efficacia sarebbe stato necessario definire una metodologia che evitasse o limitasse le sperimentazioni in atto e per meglio consentire l'applicazione ad altri contesti territoriali secondo un modello generalizzabile.

In definitiva, i patti territoriali hanno assunto, soprattutto in periodi di forte recessione economica, il ruolo di strumento di riconversione produttiva. Alla base, infatti, stava la loro capacità di interpretare la vocazione produttiva della componente imprenditoriale e le potenzialità di sviluppo offerte dal territorio, secondo un modello di crescita endogena che si avvantaggia della concentrazione delle risorse preesistenti.

La struttura urbana e industriale, la presenza di un'offerta di lavoro ampia e diversificata uniti alla tradizione produttiva possono costituire, senza dubbio alcuno, un vantaggio localizzativo per una nuova fase di sviluppo economico.

Con riferimento a ciò, la teoria della crescita endogena consente di interpretare al meglio il ritardo di sviluppo delle aree interessate dal Patto territoriale *Catania Sud*. Fattori endogeni hanno condizionato la crescita

dell'economia locale limitando le spinte propulsive provenienti dall'esterno come la domanda estera, i flussi di investimento esteri ed extraregionali, le politiche di incentivazione per lo sviluppo. Inoltre, la presenza a Catania di un'Università dotata di tutte le principali facoltà, con una popolazione studentesca di oltre 50.000 persone, e di centri di ricerca applicata eccellenti rappresentano importanti opportunità da valorizzare nell'ambito delle politiche di sviluppo locale.

I modelli di crescita endogena: da Arrow (1962) a Romer (1986, 1990) e Mankiw, Romer e Weil (1992) possono essere richiamati per comprendere il ruolo che i patti territoriali hanno avuto nello sviluppo dell'economia regionale e, nello specifico, quello del PTO *Catania Sud*, a livello locale.

In tutti i modelli citati si configura un sistema nel quale la composizione dell'*output*, le esternalità e i processi di apprendimento hanno un ruolo fondamentale nel definire un tasso di crescita eccedente lo stato stazionario. Mankiw, Romer e Weil (1992) individuano proprio nell'accumulazione di capitale umano una rilevante variabile omessa dai tradizionali modelli neoclassici. (Temple, 1999).

Da questa prospettiva, le politiche regionali, come i patti territoriali, possono avere effetti positivi di lungo periodo se promuovono la ricerca e lo sviluppo ed il capitale umano, ma anche la costruzione di infrastrutture pubbliche, tema ampiamente considerato nella programmazione dei patti territoriali. Le infrastrutture pubbliche se considerate un *input* nel processo di produzione possono influenzare la crescita (Barro, 1990).

Come abbiamo già accennato, la teoria della crescita endogena riconosce una certa importanza al capitale sociale, intendendo questo come la capacità di ogni individuo di creare ed utilizzare relazioni sociali per raggiungere determinati obiettivi (Coleman, 1988).

Il termine capitale sociale fu usato da Jacobs (1961), ma grazie a Coleman si è iniziato a tenerne conto distinguendolo da altre forme di capitale. Esso si concretizza in caratteristiche strutturali e normative di un determinato sistema sociale: organizzazioni, istituzioni (Piselli, 2001).

Il capitale sociale, a differenza di quello finanziario e umano, ha la natura di un bene collettivo ed i suoi vantaggi non sono appropriabili solo individualmente, ma vanno a tutti coloro che partecipano alla rete.

Proprio per questo, i singoli attori hanno un minor incentivo a contribuire alla sua produzione. Questa caratteristica, peraltro, spiega perché la maggior parte delle forme di capitale sociale sono create o distrutte come sottoprodotto di altre attività (Coleman, 1988).

Pertanto, l'esistenza di relazioni familiari, parentali, comunitarie, di appartenenza religiosa, etnica o di altro tipo, possono servire da base per la crescita di forme di capitale sociale spendibile sul piano economico.

Questo tipo di relazioni sociali ha fortemente influenzato il funzionamento dei patti territoriali, in generale, e del PTO *Catania Sud*, nel caso specifico.

Il Patto territoriale, infatti, aveva il compito di stimolare ed alimentare le connessioni sociali su cui lo sviluppo locale si innesta e dal quale può essere condizionato. Il capitale sociale si pone come un vantaggio competitivo dell'azione locale e, attraverso il patto territoriale, valorizza i fattori di sviluppo locale (Cremaschi, 2003). La qualità del capitale sociale può determinare il successo del patto stesso e dello sviluppo a cui esso mira. Il capitale sociale in questione è quello cosiddetto collettivo (Ulhoi, 2005), costituito dalle istituzioni e norme sociali, che può sostenere o bloccare lo sviluppo locale. Esso, peraltro, determina la nascita ed il successivo consolidamento del complesso di reti relazionali sia all'interno che all'esterno del territorio.

Il Patto territoriale per l'Occupazione *Catania Sud*, così come gli altri patti territoriali, rappresenta un sistema complesso di regole, formali ed informali, quelle che Baumol (1990) definisce le regole del gioco e che sostanziano il capitale sociale e la rete di relazioni all'interno del Patto tra gli attori locali coinvolti. Occorre ribadire che le regole del gioco, che specificano la struttura dei rendimenti del Patto territoriale, svolgono un ruolo determinante nell'allocazione delle risorse tra le finalità del patto

stesso. Le regole del gioco altro non sono che istituzioni di una società (North,1990), ovvero il sistema di incentivi e vincoli che condiziona e regola i rapporti tra gli individui e ne rende, in qualche misura, certi (o comunque prevedibili) i comportamenti.

Le istituzioni hanno iniziato ad assumere un ruolo centrale nella spiegazione di diversi fenomeni economici. Appare evidente che, il contesto istituzionale all'interno del Patto territoriale non è solamente un sistema di regole formalizzate aventi un carattere normativo, ma molto spesso, fa riferimento a codici comportamentali e morali (North, 1990) o si traduce in costruzioni sociali costituite da reti di interdipendenze tra gli agenti (Granovetter, 1973). Le istituzioni rappresentano in questo senso uno strumento per ridurre l'incertezza, definire e limitare l'insieme delle scelte individuali fornendo, dunque, una struttura stabile all'agire e alle relazioni tra i diversi individui.

3.2 - Il P.T.O. Catania Sud e i modelli di innovazione

La teoria della crescita endogena ha spiegato la relazione tra cambiamento ed innovazione, ponendo l'accento su alcuni fattori quali l'apprendimento dall'esperienza e la scoperta di metodi nuovi e più efficaci di fare le cose.

Molti economisti spiegano che l'innovazione è un processo sociale, condizionato da regole, organizzazioni, che influenzano l'abilità umana attraverso nuove conoscenze, imparando dalle esperienze altrui e organizzando la ricerca e lo sviluppo (Aghion e Howitt, 1998).

Questo processo sociale, così come appena definito, condiziona il sistema che sta alla base della programmazione integrata territoriale e ne rende possibile il suo funzionamento.

Si tratta di un sistema costituito da istituzioni, organizzazioni, *governance* e apprendimento, che contribuiscono al raggiungimento di determinati obiettivi, quali, ad esempio, lo sviluppo locale nel caso dei Patti Territoriali per l'Occupazione (PTO) o dei Progetti Integrati Territoriali (PIT).

La teoria dell'innovazione (Barro e Sala-i-Martin, 2004; Kremer, 1996; Caballero e Jaffè, 1993; Aghion e Howitt, 1999) ha cercato di spiegare come l'uso della tecnologia possa essere capace di influenzare positivamente la crescita economica.

Quando si parla di economia dell'innovazione e dei suoi modelli occorre fare riferimento al fatto che l'innovazione può essere generata attraverso il cosiddetto "*learning by doing*", oppure attraverso la ricerca (R&D).

Dalla teoria della crescita emerge che il metodo del "*learning by doing*" risulta essere esterno alle imprese e ciascuna impresa beneficia dell'esperienza altrui, dato che nessuno internalizza i benefici che ne derivano.

Alcuni modelli di innovazione pongono l'accento sul ruolo dell'identità collettiva, secondo cui lo sviluppo può essere inteso come inscindibile da un

insieme di potenzialità e risorse territoriali specifiche e che trova una sintesi nel concetto di *milieu innovateur* (Aydalot, 1986; Maillat e Perrin, 1992). Con questo termine si suole indicare l'insieme di relazioni che all'interno di uno spazio geografico uniscono un sistema di produzione, diversi attori, una cultura industriale ed un comune sistema di rappresentazioni, dando vita ad un processo di apprendimento collettivo, da una parte, e riducendo il livello di incertezza dinamica dei processi innovativi, dall'altra (Camagni, 1991).

Anche questi modelli possono ben servire a spiegare il ruolo del patto territoriale nello sviluppo di una regione o di un'area al suo interno. Il patto territoriale, in tal senso, è uno degli strumenti della programmazione negoziata che consente di mettere in relazione rapporti territorializzati, che riuniscono, in un sistema coerente, differenti attori sociali dando luogo ad un processo dinamico di apprendimento collettivo (Crevoisier et al., 1989; Ratti e D'Ambrogio, 1989). È chiaro che esso non costituisce un *milieu*, ma può essere in grado di rilevarne l'importanza e di contribuire all'efficacia del processo di *collective learning* realizzato al suo interno. In fondo, il patto territoriale è stato concepito come strumento per qualificare le città europee, e queste ultime sono intese come *milieu* (Camagni, 1999; Crevoisier e Camagni, 2000; Rémy, 2000; Bramanti, Senn e Tamisari, 2000; Corolleur, Boulianne, Crevoisier e Decoutère, 2000; Quevit e van Doren, 2000; Matteaccioli e Tabariès, 2000), in cui i motori della crescita sono i processi di apprendimento collettivo ed una comune visione dell'evoluzione locale.

Occorre, inoltre, ricordare la vasta letteratura sull'innovazione caratterizzata dal lavoro degli economisti industriali, da una parte, e degli economisti regionali dall'altra.

I primi hanno approfondito il ruolo dei cosiddetti *knowledge spillovers*, cioè quei vantaggi che si generano in un'area quando un'impresa svolge un'attività innovativa ed i feedback positivi si diffondono nello spazio circostante (Acs e Audretsch, 1990; Audretsch e Feldman, 1996).

Gli economisti regionali, invece, hanno utilizzato il concetto di capitale relazionale per spiegare i fenomeni di creazione e diffusione della

conoscenza a livello locale. Essi spiegano quell'insieme di relazioni di potere, di mercato, e di cooperazione tra istituzioni, imprese e popolazione che danno vita ad un processo di apprendimento collettivo (Aydalot, 1986; Camagni, 1991, 1999; Crevoisier e Camagni, 2000).

L'aspetto relazionale si sintetizza nel concetto di rete che ha due livelli di connessione: la rete globale e la rete locale. In entrambi, comunque, si confrontano le due componenti del capitale relazionale: gli attori, o nodi, e le mutue relazioni.

Molti modelli considerano l'innovazione nella prospettiva evolutiva (Nelson e Winter, 1977). In questo contesto, l'innovazione viene assunta come un processo cumulativo che, a livello locale, giace sulle *routines* e sulle strutture economico-sociali. Nella prospettiva evoluzionista, un sistema innovativo è visto come un processo di apprendimento interattivo (Lundavall, 1992).

Su queste basi, si è sviluppata una copiosa letteratura che ha spiegato la scala ideale di un sistema tecnologico regionale e locale (Saxenian, 1994).

Studiosi come Patel e Pavit (1994) hanno messo in evidenza che i soggetti coinvolti nel processo innovativo si concentrano in aree geografiche. Questo fenomeno favorisce la formazione di economie di scala nella creazione di conoscenza (Maskell et al., 1998). La conoscenza può essere astratta oppure contestuale e in questo caso è radicata nell'azione dei soggetti che operano all'interno di un territorio, essa è, infatti, territorializzata (Archibugi, Howells e Michie, 1999).

La combinazione di queste due tipologie di conoscenza avviene a livello locale, in quanto è localmente che si svolge il processo di conversione della conoscenza.

Questi aspetti ampiamente spiegati nei modelli di innovazione si ritrovano nella logica del patto territoriale, in generale, ed anche in quella del PTO *Catania Sud*.

Il capitale relazionale, di cui parlano gli economisti regionali, identifica fenomeni di creazione e di diffusione della conoscenza a livello locale.

Tra i suoi elementi si trovano il partenariato pubblico privato e la cooperazione esplicita fra gli attori locali. Attraverso il patto territoriale dovrebbe poter essere possibile produrre conoscenza in maniera dinamica e cumulativa, grazie ai meccanismi di interazione tra i soggetti coinvolti, sia pubblici che privati, in aree caratterizzate da un forte senso di appartenenza e di sinergie relazionali (Camagni, 1995).

In tal senso, il territorio oggetto del Patto territoriale non è più concepibile soltanto come spazio fisico, ma anche come spazio relazionale. In altre parole, esso va inteso come l'insieme di relazioni di mercato, di potere e di cooperazione (Camagni, 1995; Bellet et al., 1993).

Uno degli aspetti innovativi del Patto Territoriale riguarda la necessità di sostenere lo sviluppo locale attraverso la rottura di routine (Botta, 2002). Rompere gli schemi comportamentali radicati nel tempo diventa un modo per delegittimare comportamenti e pratiche usuali e favorire, in tal modo, una situazione in cui le innovazioni siano possibili.

Il Patto territoriale avrebbe dovuto diventare lo strumento che consentisse a nuovi attori di entrare in campo e che nuove regole si affermassero in modo da creare nuove convenienze. Attraverso il Patto Territoriale, pertanto, si sarebbe dovuto innescare un processo innovativo inteso come processo di rottura/filiazione (Aydalot, 1986).

Nel periodo precedente la definizione del PTO *Catania Sud*, la città di Catania risultava essere uno spazio in cui le relazioni tra gli attori locali, sia pubblici che privati, erano cresciute enormemente. Il policy maker locale era riuscito a cogliere il fermento culturale e sociale presente nella città ed a tradurlo in una serie di azioni politiche, capaci, appunto, di innescare un processo innovativo in grado di rompere la routine, con l'intenzione di rompere gli schemi comportamentali radicati.

Inoltre, la presenza dell'Università e di centri di ricerca applicata eccellenti rappresentavano importanti opportunità da valorizzare nell'ambito delle politiche di sviluppo locale.

Peraltro, l'area del PTO *Catania Sud* era caratterizzata da un ambiente favorevole allo sviluppo di attività imprenditoriali innovative, grazie alla presenza di numerose opportunità per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione tecnologica. Tutto questo veniva rafforzato dalla decisione da parte di centri di ricerca, sia pubblici nazionali che operanti di alcune grandi imprese *Hi-tech*, di localizzare nell'aria laboratori per la ricerca applicata. È il caso del Centro Nazionale delle Ricerche (CNR), che ha aperto un'Area di Ricerca dedicata alla ricerca applicata e rivolta al tessuto industriale locale, della SGS Thompson per la ricerca nel settore dei microprocessori e la Novartis per il settore bio-medico.

3.3 - Il PTO Catania Sud e la sociologia dello sviluppo

Come abbiamo già avuto modo di analizzare nel capitolo precedente, è possibile descrivere lo sviluppo locale come un aumento qualitativo delle capacità del territorio di agire, reagire, programmare e gestire situazioni complesse.

Se gli economisti si sono concentrati più sugli aspetti legati alla produttività ed alla marginalità, altri studiosi, come i sociologi, hanno prestato attenzione alla capacità della popolazione locale di aumentare le libertà personali, accrescendo la capacità di apprendere e di socializzare.

Riteniamo, pertanto, che la comprensione dello sviluppo locale non possa passare solo attraverso lo studio di aspetti come il PIL procapite locale o la crescita delle transazioni economiche. Perché, così facendo, si rischierebbe di ridurre l'analisi dello sviluppo locale ad un approccio meramente economicistico perdendo il significato che lo sviluppo ha in quanto processo sociale.

E, dunque, oltre a studiare variabili come l'investimento, le imprese, le esportazioni o le importazioni, è necessario considerare anche le variabili sociali, istituzionali e culturali, ovvero tutti quegli aspetti politici e sociali che si sviluppano all'interno del territorio e determinano vantaggi competitivi che il solo mercato non potrebbe realizzare.

Dalla letteratura emerge con chiarezza che lo sviluppo locale si realizza all'interno di territori, di "luoghi" (Massey, 1984), dove economia, società e politica interagiscono strettamente.

Per queste ragioni, il tema dello sviluppo è stato oggetto di studio e di riflessione anche da parte della sociologia. Ed il dibattito che ne è emerso ha originato una serie di teorie e modelli che hanno dato una chiave di lettura dello sviluppo in Italia e dell'adeguatezza degli strumenti utilizzati.

Dagli studi sulle "Tre Italie" (Bagnasco, 1977) in cui si evidenzia un sistema a tre velocità di sviluppo economico e si mette in risalto il successo economico e sociale della cosiddetta area NEC (Nord-Est-Centro), agli studi

di Trigilia (2008) e Scidà (2007) che hanno posto l'accento su come lo sviluppo economico dei paesi arretrati sia condizionato da aspetti relativi alla cultura e alla struttura sociale.

La recente sociologia economica, inoltre, si è impegnata a spiegare come lo sviluppo locale sia legato alla capacità di apprendimento ed allo sviluppo di conoscenze specializzate, e che questi risultati richiedono attenzione alle relazioni sociali tra i soggetti coinvolti a livello locale, sia individuali che collettivi.

L'approccio sociologico allo sviluppo è stato anche caratterizzato dall'analisi degli interventi di sostegno a progetti di sviluppo locale integrati che incentivano la formazione di reti cooperative sia tra imprese che tra organizzazioni di interesse e governi locali.

Occorre, del resto, considerare che l'attenzione dei sociologi in tema di sviluppo, ed in particolare di sviluppo locale, è stata rivolta al sistema di relazioni interne ed esterne di un territorio. Non può bastare, dunque, analizzare le caratteristiche interne di un territorio, senza cogliere la valenza dei suoi rapporti con l'esterno, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno che hanno alle spalle una consolidata storia economica, politica e sociale.

Il PTO *Catania Sud* ha operato in un contesto sociale particolarmente critico, in quanto i fenomeni di disagio, come la criminalità organizzata e la disoccupazione, risultavano aggravati dalle problematiche di degrado urbano e sociale, comuni a molte periferie delle metropoli europee. La qualità della vita dei cittadini si presentava bassa anche per effetto della mancanza di un'offerta adeguata di servizi alla persona. In questo ambiente, chiaramente, i fenomeni di devianza, marginalità e disagio sociale si sono diffusi senza incontrare argini istituzionali o relazionali.

L'area del Patto era, infatti, caratterizzata dall'esistenza di estesi fenomeni di marginalità sociale di carattere prevalentemente strutturale ed ambientale. La situazione sociale dell'area presentava caratteristiche di peculiarità significative come, la diffusione di fenomeni criminosi, spesso collegati con fenomeni di devianza giovanile, un tasso di disoccupazione particolarmente

elevato (23%), pari al doppio di quello nazionale e superiore di due punti rispetto a quello medio regionale, un elevato tasso di non conseguimento della scuola dell'obbligo, e più in generale, di irregolarità nei percorsi formativi, riscontrabile a tutti i livelli scolastici. La pressione demografica, inoltre, aveva inciso sul tessuto urbano favorendo una crescita incontrollata e disomogenea, con un'espansione edilizia spesso abusiva e non razionale.

Occorre anche rilevare che la città di Catania si trovava a fronteggiare una grave emergenza occupazionale. Il tasso di disoccupazione aveva superato il 24% e risultava più che doppio a confronto con il dato medio nazionale. Il segnale più preoccupante proveniva dal settore della trasformazione industriale, cui si era registrato un crollo nel periodo 1993-1995 che aveva prodotto gli effetti più pesanti nella città di Catania, rispetto ai comuni della provincia. Questa crisi strutturale ha finito per investire anche i capisaldi della media e piccola industria, storicamente considerati i fiori all'occhiello della città. Il settore delle costruzioni, che da solo rappresentava circa il 30% del comparto industriale provinciale, aveva risentito in assoluto in modo più consistente della riduzione della spesa pubblica, della diminuzione degli appalti e di tangentopoli.

L'unico andamento positivo rilevato è riscontrabile nei settori di attività compresi nell'aggregato che va dall'alberghiero, alla ristorazione, ai trasporti, alle comunicazioni, al terziario avanzato fino al settore pubblico. I problemi occupazionali hanno come riflesso naturale l'incremento dell'intervento statale con i c.d. ammortizzatori sociali.

È chiaro anche che a fianco della forte crisi occupazionale, registrabile sull'insieme dei comparti produttivi, il nuovo assetto delle politiche per lo sviluppo delle aree depresse, orientato a far emergere le risorse economiche, sociali e culturali disponibili e livello locale, ridefinendo ruoli e competenze in un quadro innovativo e più attento alle specificità territoriali, intendeva creare un rapporto diretto tra strategie di sviluppo e attori locali, aprendo prospettive positive in termini di ricadute occupazionali sul territorio.

Attraverso il PTO, le istituzioni pubbliche locali e la classe imprenditoriale più sensibile intendevano incidere su questa realtà seminando un clima di rinascita della città, sostenendo una serie di fenomeni che fossero capaci di esprimere il cambiamento e l'evoluzione. Attraverso questo strumento di sviluppo territoriale si voleva recuperare una progettualità endogena, che favorisse una rivitalizzazione del centro storico, un'attenzione maggiore per i quartieri degradati, e che, di conseguenza, fosse in grado di produrre successi sul fronte della lotta alla corruzione e alla criminalità mafiosa.

3.4 - La costruzione di un modello alternativo

Dall'analisi fin qui svolta emergono le potenzialità ed i limiti dello strumento "patto territoriale".

Volendo semplificare si può affermare che le principali criticità rilevate attengono essenzialmente a tre profili: innanzitutto l'incapacità dell'azione politica di innovare non subendo le resistenze del contesto territoriale; in secondo luogo, il deficit di partecipazione e l'incapacità di tutelare adeguatamente gli interessi dei gruppi marginali, o comunque, non organizzati; ed infine, la difficoltà nella capitalizzazione del capitale sociale ed esperienziale acquisito.

Come affermato in precedenza, il neoliberismo genera risultati *path-dependent*, ossia non genera risultati identici (economici, politici o spaziali) in ciascun contesto in cui trova applicazione. Piuttosto, in quanto i progetti neoliberisti specifici di un dato livello spaziale, territoriale o scalare stridono con gli scenari normativi/regolatori ereditati, i modelli di riorganizzazione istituzionale specifici di un contesto si cristallizzano nel riflesso dei retaggi delle precedenti regolamentazioni (Brenner e Theodore, 2005).

L'enfasi posta sulla ricerca della competitività e sulla valorizzazione delle specificità locali si scontra, pertanto, con le sue intrinseche contraddizioni. Le specificità locali, infatti, sono il frutto dei percorsi evolutivi intrapresi dai territori; i quali, se, da un lato, possono essere considerati come fonte di vantaggio competitivo, perchè costituiscono la base più solida per il conseguimento di vantaggi competitivi in un'ottica di concorrenza territoriale globale (Morandi, 1993) e perchè le componenti immateriali di un territorio rappresentano la fonte principale della differenziazione dell'offerta (Valdani e Ancarani, 2000), dall'altro, possono rappresentare dei vincoli alla possibilità di innovare e riformare il tessuto socio-economico esistente. Vincoli tanto più forti, quanto i fattori territoriali siano capaci di incidere sulle dinamiche del processo di sviluppo. Così, sia gli elementi materiali, come, ad esempio, il patrimonio culturale, la struttura

urbanistica ed il patrimonio immobiliare, la posizione geografica e le caratteristiche morfologiche, lo *stock* infrastrutturale ed il sistema dei servizi pubblici, il tessuto industriale locale e le caratteristiche del mercato, ecc., che gli elementi immateriali, come il livello di competenza del tessuto produttivo e sociale, il sistema di valori civili, il grado di maturazione sociale e la distribuzione del benessere, la leadership economica e culturale, lo spirito del luogo, ecc., possono rappresentare allo stesso tempo opportunità, ma anche vincoli.

In un processo di sviluppo territoriale entrano in gioco più variabili che possono essere divise in due differenti categorie concettuali: le variabili di processo e le variabili di contesto.

Definiamo variabili di processo tutti quegli elementi che sono propri della politica attuata: sul piano soggettivo, quindi, quegli attori che hanno partecipato alla definizione ed alla implementazione della decisione politica; nel merito degli interventi, invece, rientrano l'oggetto delle politiche, le aree territoriali coinvolte, le risorse materiali e le risorse finanziarie attivate ed impiegate.

Le variabili di contesto possono essere definite come quegli elementi materiali ed immateriali che caratterizzano in maniera univoca il territorio, in quanto frutto del suo percorso evolutivo e che, in qualche modo, entrano in relazione con le varie fasi del processo politico.

Una qualsiasi politica territoriale inevitabilmente innesca un processo che si inserisce nel percorso evolutivo del territorio, cercando di deviarlo dal suo corso naturale. Le riforme e le innovazioni insite nel disegno politico incontrano inevitabili resistenze da parte del tessuto economico, sociale e politico che tenta di preservare sé stesso e le sedimentate posizioni di forza raggiunte. Ricordando machiavellici ammonimenti, si potrebbe affermare che la *path-dependence* risieda nella naturale avversione della società al cambiamento, il tessuto socio-economico sembra, infatti, reagire allo stress derivante dall'azione politica, cercando di tornare ad uno stato simile a

quello iniziale, che corrisponderebbe a quella capacità di autoripararsi definita dall'ecologia e dalla biologia come resilienza.

Nel patto territoriale di Catania, la non corretta valutazione e l'incapacità di controllo di queste variabili ha, probabilmente, limitato le possibilità di successo delle azioni intraprese.

Alcuni esempi possono essere utili a chiarire meglio questa affermazione. In primo luogo, l'ipotesi di garantire il finanziamento pubblico, grazie all'incasso degli oneri di urbanizzazione derivanti dagli investimenti dei privati per localizzare le attività nell'area, non aveva fatto i conti con il mercato, che ha dimostrato di non essere interessato all'offerta di quegli spazi, né alle suggestioni che si cercava di trasmettere. Ne è prova il fatto che, oltre ai pochi progetti già citati portati a termine, nessuna proposta è stata avanzata. Solo dopo la variante al Pua, che aumentava i coefficienti di edificabilità commerciale, è stata presentata una unica proposta progettuale. In questo momento, però, essa è bloccata a causa delle nuove prescrizioni amministrative, che, in recepimento di un parere regionale, hanno ridotto i coefficienti, e del contenzioso che ne è susseguito.

In secondo luogo, la concertazione ha visto l'affermazione della volontà dei soggetti economici più forti e le decisioni assunte hanno rispecchiato le gerarchie sociali ed economiche preesistenti, limitando, così, la possibilità che quelle risorse pubbliche potessero essere impiegate per finanziare scelte socialmente innovative.

In terzo luogo, la società Investiacatania ha perso quella iniziale capacità di proporsi attivamente come agenzia di sviluppo, diventando un normale produttore di clientele.

Finora, sono stati sottolineati solo gli aspetti negativi legati all'influenza del contesto territoriale. In realtà, ci sono state anche scelte virtuose derivanti dalla corretta comprensione delle istanze provenienti dal territorio. Tuccio Cutugno, responsabile in seno al comitato di concertazione della Cgil, ha, infatti, riconosciuto che: "E' stato conseguito un parziale successo, grazie alla scelta del tavolo di concertazione di finanziare anche strutture

all'interno della città. Questa determinazione significò la possibilità di promuovere la crescita di alcuni grandi insediamenti alberghieri che sono stati il volano della nuova presenza alberghiera, fatta di strutture piccole e medio-piccole, *bed & breakfast*, che consente di intercettare un turismo familiare più consono alla città. L'idea di costruire alla Playa era poco lungimirante: non c'erano progetti e gli spazi proposti erano inadeguati.”

Quello che in questa sede si vuole affermare è la considerazione che, se il patto fosse stato inserito in un diverso mercato imprenditoriale, con differenti rapporti di forza tra attori locali, all'interno di un differente quadro normativo ed in un territorio con una diversa cultura politica, probabilmente, le scelte ed i risultati conseguenti avrebbero differito profondamente da quelli che sono stati realizzati all'interno del PTO *Catania Sud*.

Il secondo rilievo al modello pattizio è relativo a quel *deficit* di reale partecipazione politica che caratterizza lo strumento. Come ampiamente sostenuto e dimostrato nel corso del lavoro, il metodo della concertazione si è dimostrato incapace di tutelare gli interessi dei gruppi sociali marginali e, più in generale, della collettività.

Negli ultimi tempi, alcuni movimenti e soggetti della società civile e, più recentemente, anche attori politici istituzionali hanno sviluppato una crescente attenzione verso l'apertura di nuovi spazi partecipativo-deliberativi.

La teoria deliberativa contemporanea propone sia una rivitalizzazione della deliberazione nello spazio fluido, aperto e destrutturato della sfera pubblica, sia la creazione di nuove arene istituzionali, finalizzata ad aprire spazi deliberativi aperti alla partecipazione diretta dei cittadini e degli *stakeholders*. Le sperimentazioni di processi partecipativo-deliberativi istituzionali, realizzati attraverso la creazione di arene deliberative proceduralizzate (come i *Citizens Juries*, gli *electronic Town Meeting*, i *deliberative poll*, ecc.) vanno sempre più affiancando, se non sostituendo, le arene rappresentative della concertazione.

L'apertura verso nuove forme ed opportunità di partecipazione era parzialmente affermata anche negli atti di indirizzo della UE sui processi di governance.

Nel “Libro bianco sulla Governance” della Commissione Europea vengono indicati i cinque principi che sono alla base della buona *governance* e dei cambiamenti necessari agli attuali sistemi per raggiungerla. Questi sono: *partecipazione, apertura, responsabilità, efficacia e coerenza*. Sempre secondo il libro bianco ciascuno di essi è essenziale al fine d'instaurare una *governance* più democratica. “Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri, ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.” Il primo punto relativo alla partecipazione muove dal presupposto che la qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dipendano dall'ampia partecipazione che si è in grado di assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione, perchè si ritiene che con una maggiore partecipazione si ottengono due risultati fondamentali: l'elaborazione di politiche più consone ai contesti in cui sono realizzate e la possibilità le aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui vengono emanate tali politiche. Perché ci sia una maggiore partecipazione, è indispensabile che le amministrazioni sui diversi livelli scalari cerchino di interessare i cittadini all'elaborazione e all'attuazione delle politiche.

Brevemente gli altri principi: l'apertura promuove la maggiore trasparenza dell'operato delle istituzioni che devono “adoperarsi attivamente per spiegare meglio, con un linguaggio accessibile e comprensibile al pubblico” ciò che è stato fatto e in che cosa consistono le decisioni che essa adottati; la responsabilità significa che i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggiore chiarezza, sia quelli delle istituzioni che quelli di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione; inoltre, efficacia e coerenza indicano la necessità che le politiche siano tempestive,

producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari, alla valutazione del loro impatto futuro e che siano coerenti rispetto ai compiti da assolvere ed agli obiettivi da raggiungere.

Infine, il terzo profilo di criticità è stato riscontrato nella difficoltà di capitalizzazione del capitale sociale ed esperienziale acquisito. In questo senso, come abbiamo già avuto modo di spiegare in precedenza, il patto non è stato capace di salvaguardare il capitale sociale che si era formato durante il processo intrapreso. Così come le esternalità positive che, in un primo momento, sembravano potessero derivare dall'azione di consulenza sui tecnici locali, di fatto, non si sono realizzate. Le risorse umane, il livello di conoscenza e di organizzazione utilizzato nella gestione dello sportello unico per le imprese, seppur riconosciuti validi anche in sede europea, non hanno prodotto effetti positivi di medio e lungo periodo. In definitiva, il capitale sociale e le relazioni che si sono prodotte nel primo periodo del patto si sono dissolte senza possibilità alcuna di “ricapitalizzazione”.

Chiaramente, alla luce di questi punti di debolezza occorre, per il futuro, rivedere il sistema di regole così da garantire meglio le parti sociali al di fuori degli interessi della politica. A questo punto, possiamo esporre alcune considerazioni prima di avanzare un possibile modello alternativo di sviluppo del territorio che sia capace di superare i limiti del patto territoriale.

Strumenti simili a quelli sperimentati con l'attivazione dei patti potrebbero costituire un ingrediente necessario per le politiche di sviluppo. Dalla passata esperienza dei patti, un primo insegnamento proviene dal fatto che una strategia di sviluppo richiede la presenza di leader locali, sia politici che economici, capaci di seguire costantemente la sua nascita ed il suo sviluppo.

Inoltre, si comprende bene la necessità di predisporre una fase di analisi, “di confronto delle priorità e di verifica della fattibilità di ipotesi di intervento” (Trigilia & Viesti, 2005, p. 199).

Ed ancora, per aumentare le probabilità di successo, le politiche di sviluppo hanno bisogno di una preventiva fase in cui le strategie vengono opportunamente concertate e condivise e, conseguentemente definite le azioni da realizzare in tempi certi e, per quanto possibile, rapidi. Va riconosciuto, infatti, che per raggiungere obiettivi importanti è necessario aspettare del tempo. Saranno necessari, quindi, investimenti da parte degli attori locali i quali, dal canto loro, dovranno avere una maggiore disponibilità al confronto con le altre parti sociali.

Gli investimenti di lungo periodo vanno ponderati e le attese vanno ben calibrate, al contrario gli investimenti di breve periodo devono essere più realistici e raggiungibili, per evitare di esasperare le aspettative con il rischio di disattenderle, imbrigliandosi in quello che Hirshmann (1983) ha definito il meccanismo di illusione/delusione.

Proprio alla luce di quanto avvenuto con i patti territoriali, si rende necessaria una definizione più puntuale delle politiche di sviluppo del territorio. Queste dovrebbero, innanzitutto, essere meglio definite, attraverso una normativa di regolamentazione stabile e capace di prevedere anche un finanziamento pubblico dall'esterno verso il territorio e le città, nel rispetto del principio di sussidiarietà. In fase di costruzione dei progetti locali, non devono esservi confini predefiniti ed il riconoscimento dell'autonomia dei territori è di fondamentale importanza.

Occorre, peraltro, finanziare le fasi preliminari di elaborazione e costruzione delle politiche di sviluppo. Così pure il capitolo dei finanziamenti diretti dei progetti imprenditoriali merita di essere rivisto, al fine di scoraggiare fenomeni di opportunismo e rendere possibili, invece, i processi di selezione di iniziative coerenti.

In tal senso, va sottolineato come la programmazione per lo sviluppo dei territori, che deve mirare ad uno sviluppo che guardi al futuro, non possa essere intesa alla stessa stregua delle politiche di incentivazione alle imprese, utilizzate per ottenere benefici di breve periodo, come nel caso di interventi di natura fiscale o contributiva.

Sarà necessario predisporre strumenti e tempi di valutazione dei progetti *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*; soprattutto la valutazione *in itinere*, essa diventa importante per monitorare le esperienze e per prevedere i livelli di *performance* dei progetti selezionati ed, eventualmente, tenerne conto attraverso forme di attribuzione progressiva delle risorse ai territori.

Questo se, da una parte, consentirebbe di ridurre, o addirittura cancellare, le risorse pubbliche erogate in caso di risultati modesti o scadenti, dall'altro, permetterebbe di recuperare la disponibilità di quanto non speso. Al contrario, i progetti con buoni rendimenti devono essere messi nelle condizioni di poter continuare.

Senza pretese di volere proporre modelli universali e ben consci della inesistenza di ricette magiche per innescare lo sviluppo, in questa sede si ipotizza e si propone un modello che superi i limiti attuali, cercando di capitalizzare al meglio l'esperienza del patto.

Si è visto come una qualsiasi politica di intervento territoriale è influenzata fortemente dal contesto in cui trova applicazione. Ciò significa, secondo il nostro modello, che le variabili di contesto, interagendo con le variabili di processo, possono condurre ad una distorsione del percorso di sviluppo pensato e proposto e finire con il depotenziare il processo intrapreso ed inficiare i risultati della politica attuata.

Evitare queste dinamiche non è certo cosa semplice. Concettualmente si dovrebbe rendere immune il processo dalle possibili negative influenze delle variabili di contesto. Per ottenere questo risultato, è necessario conoscere e controllare le variabili che, entrando in gioco, possano influenzare negativamente le dinamiche processuali innescate.

L'analisi territoriale prodromica alla decisione politica, seguendo le logiche del marketing territoriale, risponde all'esigenza dei territori di trovare vantaggi competitivi attraverso una valutazione continua delle possibilità di sviluppo delle specificità locali, delle componenti dell'offerta territoriale e delle capacità operative dell'area e delle sue risorse.

Nel nostro caso l'analisi territoriale non dovrebbe limitarsi alla ricerca del vantaggio competitivo, ma dovrebbe cercare di investigare e prevedere gli effetti dell'interazione tra le diverse variabili che il processo politico innesca.

La conoscenza di tali interazioni, che possono generare distorsioni, ci consente di disegnare i possibili scenari evolutivi del processo e di costruire le risposte più adeguate, siano esse legate al riassetto istituzionale, alla codificazione dei vincoli e dei limiti necessari o alla identificazione di procedure e alla definizione di prescrizioni, per raggiungere gli obiettivi prefissati e assicurare la stabilità e la coerenza dello sviluppo immaginato.

Al contempo, si dovrebbe dare forza a quelle variabili di processo, messe a rischio dall'influenza territoriale. Una codificazione puntuale e stringenti previsioni che entrino nel merito della decisione politica, e non si limitino al burocratico controllo formale dell'avanzamento della spesa, così come attuato dagli organismi europei, potrebbero rispondere a tale esigenza.

Per superare la seconda criticità descritta, relativa al deficit di partecipazione, si potrebbero semplicemente seguire le *best practice* che si stanno delineando in Europa ed anche in Italia. La Regione Toscana, in tal senso, si è dimostrata una pioniera di questo tipo di approccio, promulgando nel 2008 una legge sulla partecipazione¹¹. La legge afferma il principio del metodo partecipativo come “forma ordinaria di governo in tutti i settori e in tutti i livelli amministrativi”, auspica che nei processi partecipativi vi sia la massima inclusività, soprattutto, dei soggetti più deboli e privi di rappresentanza e promuove forme di autoorganizzazione e di autogoverno della società civile. Su scala locale la legge prevede “la promozione e la diffusione” dei processi partecipativi locali, incentivando le “buone pratiche” e progetti specifici di attivazione di processi partecipativi promossi da enti locali, cittadini e associazioni; definisce i principi che garantiscono requisiti essenziali del processo partecipativo: inclusività,

11 LEGGE REGIONALE 27 dicembre 2007, n. 6 - BOLLETTINO UFFICIALE della Regione Toscana del 3 gennaio 2008

trasparenza e pari opportunità di accesso alle informazioni, condivisione preliminare delle regole della discussione e del confronto, definizione dei tempi del dibattito pubblico.

Per quanto riguarda le procedure partecipative per le politiche regionali, la legge prevede, oltre alla generalizzazione e sistematizzazione delle procedure partecipative già presenti in molti settori, l'attivazione di procedure straordinarie di dibattito pubblico regionale su opere di particolare impatto socioterritoriale; la sperimentazione dei processi partecipativi in settori di competenza regionale di particolare importanza, quali le grandi scelte in materia di gestione e di governo del territorio, di politica ambientale, sanitaria, sui servizi pubblici locali, ecc..

La messa in campo di una pluralità di soggetti che restituisce diritto di parola ad ampi interessi sociali modifica l'orizzonte ed i contenuti delle strategie, spostando le forme di *governance* dal modello toscano storico della concertazione (fra livelli istituzionali) e programmazione negoziale (fra rappresentanze di interessi, con i suoi risvolti consociativi), alla democrazia partecipativa. (Magnaghi, 2000).

Per superare il problema della dispersione del capitale sociale accumulato, una possibile opzione potrebbe essere rappresentata da uno sviluppo delle istituzioni che conduca ad un riassetto complessivo che tuteli e valorizzi le competenze acquisite, capitalizzando, così, il patrimonio conoscitivo e esperienziale creato al fine di rendere stabile lo sviluppo sociale ed economico creato. Questo significa, nella pratica, concentrare l'attenzione sulle risorse umane, e sulla loro formazione e valorizzazione.

In definitiva, il modello proposto mira alla costruzione di politiche che possono svellere gli equilibri territoriali preesistenti, le cui logiche sono sottoposte agli interessi economici, politici e sociali dominanti, innescando quelle innovazioni necessarie all'interesse generale della collettività.

A tal fine, tale modello trova la sua forza e la sua peculiarità nella maggiore inclusione di tutti i gruppi sociali presenti nel territorio, grazie alla

predisposizione di strumenti di partecipazione diffusa, e nella valorizzazione e preservazione del capitale sociale.

3.5 - Analisi critica degli attuali documenti di programmazione alla luce dei risultati dell'indagine

In questo paragrafo presentiamo un'analisi dei documenti più significativi della programmazione allo sviluppo della Regione Siciliana finalizzata a comprendere in che modo essi intendano indirizzare le logiche di sviluppo territoriali e urbane.

In particolare, intendiamo rileggere in maniera critica, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, le logiche di programmazione sottese a tali documenti, gli obiettivi proposti e la loro raggiungibilità ed, infine, la coerenza o meno con le passate esperienze di programmazione e con gli attuali orientamenti europei.

Iniziamo dalla strategia definita dall'Asse VI del PO FESR 2007-2013, riguardante lo "Sviluppo urbano sostenibile". Esso individua principalmente due strumenti di programmazione integrata: i PISU (Piani integrati di sviluppo urbano), aperti a Comuni delle aree metropolitane e dei medi centri, con presenza di almeno un Comune con popolazione non inferiore a 30 mila abitanti; e i PIST (Piani integrati di sviluppo territoriale), caratterizzati da continuità territoriale, rivolti ad agglomerati intercomunali con popolazione inferiore ai 30 mila abitanti per ogni singolo comune, ma complessivamente una popolazione non inferiore a 100 mila abitanti. Le Province e i Comuni, definiti come "organismi intermedi", acquisiscono nuova centralità potendo essere delegati ad espletare alcune attività di pertinenza dell'autorità di gestione del Fesr. Questi piani integrati possono essere incardinati nei programmi regionali finanziati dal Fesr e/o dal Fondo sociale europeo - Formazione professionale, nonché dal Fesr (Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale e relativo Psr) e dal Fas (Fondo aree sottoutilizzate) e, quindi, trovare una pluralità di possibili fonti di finanziamento.

I Piani Integrati di Sviluppo Territoriale (PIST) costituiscono il quadro di riferimento per le politiche di sviluppo urbano e territoriale nell'ambito

delle Aree di ricomposizione territoriale; esse sono individuate sulla base dei requisiti dimensionali. Per i PIST, le linee guida per l'attuazione territoriale del PO FESR prevedono che le coalizioni degli Enti locali di queste aree di ricomposizione dovranno avere *“dimensioni territoriali di rango intercomunale tali da assicurare la rilevanza a livello regionale”*.

I suddetti piani sono integrati in quanto correlati alle scelte programmatiche degli altri assi del Piano Operativo del Fondo strutturale. I soggetti beneficiari delle linee di intervento del PO sono gli Enti Locali organizzati in coalizioni territoriali. Secondo quanto disposto nelle linee guida, *“in una logica di coesione territoriale di concentrazione degli effetti della spesa regionale, infatti, occorre evitare un approccio parcellizzato che scomponesse il territorio in piccole parti disomogenee e, tentando di affrontare separatamente i problemi di ciascuna di esse, indebolisce la coerenza d'insieme degli interventi per lo sviluppo. Un approccio integrato fra diversi tipi di territori (urbani e rurali) risulta più appropriato, per fare in modo che dalla loro interazione possano emergere progetti innovativi a scala sovra-locale in grado di partecipare alle sfide di competitività dell'intero sistema Sicilia”*.

Una coalizione territoriale può rappresentare un solo PIST in ciascuna area di ricomposizione territoriale, tuttavia, le coalizioni territoriali potranno decidere l'accorpamento di più aree di ricomposizione territoriale.

Alcune considerazioni vanno avanzate anche con riferimento alla coerenza tra PIST e PISU (coerenza interna) e tra questi ed i Piani Strategici di riferimento (coerenza esterna). Se guardiamo i dati presentati dalla Regione Sicilia sui progetti di investimento, mentre, nel primo caso, di coerenza interna, si riscontra una *“cesura nel ciclo di coerenza interna dei Piani”*, risulta essere più chiara la coerenza e l'integrazione tra la strategia nel caso di coerenza esterna. Inoltre, nel rapporto tra PISU e PIST emerge come il ruolo svolto dalle città di maggiori dimensioni non sia servente all'area vasta di riferimento della coalizione. Ed ancora, la capacità dei Piani di creare nuove centralità non emerge né dalla strategia, né, soprattutto,

dalle operazioni da loro individuate, e, allorquando tale componente è presente, risulta essere indimostrata o eccessivamente parcellizzata a causa della numerosità degli interventi che si dichiarano capaci di creare nuove centralità urbane (Regione Siciliana, 2010).

Figura 1- Le 25 aree di ricomposizione territoriale



L'obiettivo generale dell'Asse VI è quello di *“promuovere lo sviluppo economico e la capacità attrattiva e innovativa delle città, in un’ottica di sviluppo sostenibile e di integrazione sociale”*.

Va osservato, a tal riguardo, che questo obiettivo trova un vincolo nella cronica debolezza dei sistemi urbani del territorio regionale. La mancanza di sistemi urbani forti e riconoscibili interferisce con lo spazio naturale dell’innovazione che rappresenta la base di riferimento per lo sviluppo della Società dell’Informazione e della *learning economy*, oltre che delle relazioni di interscambio con le città piccole e medie.

Nei precedenti piani di sviluppo territoriale ed urbano, di fatto, la capacità attrattiva ed innovativa della città era basata su una suggestione, che pretendeva di realizzare investimenti su un mercato che di fatto non esisteva, rendendo, di conseguenza, difficile qualsivoglia attività di investimento da parte degli imprenditori locali.

Nella logica della futura programmazione dello sviluppo territoriale, da cui si dipana la gestione dei fondi, le amministrazioni locali acquisiscono, di nuovo, un ruolo centrale. Questo protagonismo, in qualche modo, è accentuato dalla mancanza di qualsiasi riferimento a modelli di concertazione nella fase di pianificazione dello sviluppo. La negoziazione è prevista soltanto tra la Regione e gli Enti Locali.

Inoltre, all'interno delle Linee Guida dell'Asse VI, si legge che *“le politiche urbane sono chiamate ad un salto di qualità anche sotto l'aspetto della capacità di inclusione – prevedendo cioè dinamiche di impatto anche verso i bacini territoriali di riferimento – e della necessità di fare rete con altre realtà territoriali complementari per vocazione o per allocazione”*. Particolare attenzione è posta alla *“riqualificazione e sostenibilità del sistema del welfare ed alla promozione dei diritti di cittadinanza dei soggetti a rischio di esclusione sociale”* attraverso il rafforzamento dell'economia sociale e dei servizi alla persona. *“Si garantirà, in tal modo, secondo standard quali-quantitativi, un'offerta di servizi in grado di assicurare qualità della vita soprattutto alle fasce più svantaggiate”*.

Nella nuova programmazione, la logica di inclusione è relegata, quindi, soltanto all'erogazione di servizi sociali per rispondere ai bisogni dei cittadini e non è considerata la possibilità che essa significhi partecipazione ai processi politici. In tal senso, questo atto di indirizzo fa un passo indietro rispetto alle logiche del modello di concertazione proposto dai patti territoriali e dagli altri strumenti della programmazione negoziata.

Nel quadro delle politiche di sviluppo urbano, il modello concertativo, infatti, non contemplato all'interno dei documenti relativi al programma operativo del Fesr, trova spazio soltanto all'interno di un altro strumento di

ingegneria finanziaria, di iniziativa della Commissione Europea, che è il *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA).

Il regolamento CE 1083/2006, art. 44, del Consiglio stabilisce “*nell’ambito dei Programmi Operativi, di finanziare spese connesse ad un’operazione comprendente contributi per sostenere strumenti di ingegneria finanziaria per fondi per lo sviluppo urbano, ossia “fondi che investono in partenariati tra il settore pubblico e privato e altri progetti inclusi in un piano integrato per lo sviluppo sostenibile”.*

L’iniziativa JESSICA prevede la creazione di strumenti finanziari rivolti al risanamento ed allo sviluppo urbano sostenibile capace di coniugare i contributi finanziari dei Programmi Operativi con altre forme di finanziamento (prestiti, *mezzanine funds*, *equity funds*) che creino un effetto leva e attivino anche investimenti privati. L’inserimento all’interno del PO FESR 2007-2013 della Regione Siciliana dell’Asse VI, che rappresenta, appunto, la componente urbana del programma, fa chiaramente riferimento all’utilizzo dell’iniziativa JESSICA.

Un elemento positivo dei documenti di programmazione descritti è sicuramente rappresentato dalla previsione relativa alla concentrazione della spesa, che evita quella dispersione di fondi in “investimenti a pioggia” che nei passati periodi di programmazione hanno prodotto risultati intangibili.

Tuttavia, questi documenti non sembrano dare risposta alle esigenze emerse dall’analisi sin qui svolta; al contrario, in alcuni atti di indirizzo sembrerebbe che si vada in tutt’altra direzione.

L’abbandono delle logiche negoziali con le parti sociali e con la società civile e la mancanza di qualsivoglia previsione rispetto all’allargamento della partecipazione ai processi politici, da una lato, e la reintroduzione di un protagonismo istituzionale, in cui gli Enti territoriali si trasformano in enti funzionali ed in organizzazioni di sviluppo, espandendo la propria sfera di azione in aperto contrasto con la retorica liberista, dall’altro, sono la prova

che gli insegnamenti delle esperienze pregresse non sono stati recepiti appieno ed il patrimonio esperienziale creato non è stato capitalizzato.

Conclusioni

L'analisi svolta nel presente lavoro ha permesso di avanzare alcune osservazioni critiche sullo strumento patto territoriale, in generale, e sul Patto Territoriale per l'Occupazione Catania Sud, in particolare.

Più specificatamente, le criticità riscontrate possono essere riassunte nei tre fattori seguenti:

a) nell'incapacità dell'azione politica di innovare, non subendo le resistenze del contesto territoriale;

b) nel *deficit* di partecipazione e nell'incapacità di tutelare adeguatamente gli interessi dei gruppi marginali, o comunque, non organizzati;

c) nella difficoltà di capitalizzazione del capitale sociale ed esperienziale acquisito.

Non si è messa in discussione la *ratio* dello strumento di programmazione, bensì sono stati posti in evidenza i limiti o, perlomeno, quelli che sono sembrati più rilevanti.

Del resto, la lezione appresa dall'esperienza del PTO *Catania Sud* lascia spazio a considerazioni di carattere metodologico. Si è visto che le politiche di intervento territoriale possono essere influenzate dal contesto in cui vengono applicate. In altre parole, le variabili di contesto, interagendo con le variabili di processo, possono condurre ad una distorsione del percorso di sviluppo inficiando i risultati della politica attuata.

La programmazione negoziata nasce dall'esigenza di trasferire poteri di governo del territorio dal centro alla periferia. Essa è stata definita come un processo di decisione dal basso, che utilizza la concertazione tra soggetti pubblici, le parti sociali e le associazioni di categoria interessate allo sviluppo locale. Il patto territoriale si è dimostrato incapace sia di recepire e tutelare realmente le istanze provenienti dal basso, sia di consentire un'equilibrata partecipazione alle decisioni sul livello locale.

Dei limiti e delle contraddizioni del tavolo di concertazione del Patto si è discusso ampiamente nel corso della trattazione. Il processo di concertazione si è rivelato debole per diversi fattori. La concertazione ha visto l'affermazione della volontà dei soggetti economici più forti e le decisioni assunte hanno rispecchiato le gerarchie sociali ed economiche preesistenti. Più in generale, l'intero processo decisionale ha subito la negativa influenza delle asimmetrie orizzontali e verticali che lo hanno caratterizzato, che sono figlie della partecipazione multiscalare e multiforme dei soggetti concorrenti alla definizione delle politiche. In particolare, sul livello locale, la mancanza di una precisa codificazione formale delle reti corte ha facilitato il consolidamento di posizioni di forza tra i partner, e la gerarchia venutasi a creare è stata la diretta espressione del differente peso economico, sociale e politico.

Per superare i limiti evidenziati, si è ipotizzato e proposto un possibile modello alternativo, basato su azioni che possono essere così sintetizzate:

1. Rendere immune il processo dalle possibili negative influenze delle variabili di contesto, conoscendo e controllando le variabili che possono influenzare negativamente le dinamiche processuali innescate attraverso l'investigare ed il prevedere gli effetti dell'interazione tra le diverse variabili che il processo politico innesca.

2. Dare forza a quelle variabili di processo, messe a rischio dall'influenza territoriale, attraverso una codificazione puntuale e stringenti previsioni che entrino nel merito della decisione politica.

3. Seguire le *best practice* che si stanno delineando in Europa ed anche in Italia, affermando il principio del metodo partecipativo come forma ordinaria di governo e auspicando che nei processi partecipativi vi sia la massima inclusività. Il che significa mettere in campo una pluralità di soggetti che restituisce diritto di parola ad ampi interessi sociali.

4. Consentire uno sviluppo delle istituzioni che conduca ad un riassetto complessivo che tuteli e valorizzi le competenze acquisite, capitalizzando il

patrimonio conoscitivo ed esperienziale creato, concentrando l'attenzione sulle risorse umane, e sulla loro formazione e valorizzazione.

Il modello presentato propone un'idea attraverso cui realizzare politiche capaci di svellere gli equilibri territoriali preesistenti, le cui logiche sono sottoposte agli interessi economici, politici e sociali dominanti, e di innescare quelle innovazioni necessarie all'interesse generale della collettività.

Gli attuali documenti di programmazione, alla luce delle considerazioni fin qui svolte, non appaiono in grado di dare risposte adeguate alle criticità rilevate che hanno portato ai deludenti risultati delle recenti politiche di sviluppo.

Seppur si possano riscontrare alcuni elementi positivi, come, ad esempio, l'ulteriore sforzo nella direzione di una maggiore concentrazione della spesa, che evita quella dispersione di fondi in "investimenti a pioggia" che nei passati periodi di programmazione ha prodotto risultati intangibili, l'abbandono delle logiche negoziali con le parti sociali e con la società civile e la mancanza di qualsivoglia previsione rispetto all'allargamento della partecipazione ai processi politici, da una lato, e la reintroduzione di un protagonismo istituzionale, grazie al quale gli Enti territoriali pare che si trasformino in enti funzionali che, espandendo la propria sfera di azione, si ritagliano il ruolo di organizzazioni di sviluppo, dall'altro, sono la prova che gli insegnamenti delle esperienze pregresse non sono stati minimamente recepiti.

Bibliografia

Abdelmaiki, L., Courlet, C., (1996) *Les Nouvelles Logiques du Développement*, L'Harmattan, Paris.

Acas, Z., Audretsch, D.B. (1990) *Innovation and small firms*, The MIT Press, Cambridge, MA.

Aghion, P., Howitt, P. (1998) *Endogenous growth theory*. MIT Press, Cambridge, MA.

Alexander, G. (2001) Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation, *Journal of Theoretical Politics*, 13 (3), pp. 249-70.

Allegretti, U. (2009) *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*. Atti del Convegno su: “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, aprile 2009.

Andersen, J. (2003) *Gambling Politics or Successful Entrepreneurialism? The Orestad Project in Copenhagen*, in *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford University Press, Oxford.

Andersen, J., Siim, B. (2004) *The politics of inclusion and empowerment: gender, class, and citizenship*. Pelgrave Macmillan, London.

Archibugi, D., Howells, J., e Michie, J. (eds), (1999) *Innovation Policy in a global economy*, Cambridge University Press, Cambridge.

Arendt, H. (2000) *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.

Arrow, K. J., (2000) Increasing returns: historiographic issues and path dependence. *European Journal of History and Economics Thought* 7, pp.171-180.

Arthur, W. B. (1994) *Increasing returns and path dependence in the economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.

Arthur, W. B., (1989). Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events. *Economic Journal*, 99, 116-131.

Arthur, W. B., Ermoliev, Yu. M., Kaniovski, Yu. M. (1987). Path-dependent processes and the emergence of macro-structure. *European Journal of Operational Research*, 30 (3), pp. 294-303.

Arthur, W.B., Ermoliev, YuM., Kaniovski, YuM. (1983). A generalized urn problem and its applications. In Russian; Translated in *Cybernetics* 19, 61-71. *Kibernetika* 19, 49-57.

Audretsch, D.B., Feldman, M. (1996) R&D Spillovers and the Geography of innovation and production, *American Economic Review*, 86 (3), pp. 630-640.

Augé, M., (1992) *Non-lieux*, Seuil, Paris.

Avola, M., Cortese, A., Palidda, R. (2007) *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.

Axford, N., Pinch, S. (1994) Growth coalition and local economic development strategy in South of England, *Political Geography*, 13 (4), pp. 344-360.

Aydalot, Ph., (1986). Le technologies nouvelles et les formes actuelles de la division spatiale du travail. Dossier du Centre Economie Espace Environment, 47, Paris.

Bachet, D. (2001) Social liberalism in France. *Capital & Class*, 5 (3).

Baeten, G. (2006) The uses of deprivation in the neoliberal city, in Bavo (eds) *Urban Politics Now*, pp. 44-56.

Bagnasco, A., (1979). La problematica territoriale dello sviluppo economico italiano. Il Mulino, Bologna.

Barca, F. (2003). Rethinking partnership in development policies: lessons from a European policy experiment. In D. Fornahl & T. Brenner (eds.), *Cooperation, Networks and Institution in Regional Innovations Systems*, Edward Elgar, Cheltenham.

Barca, F. (2004) Stato e sviluppo: un paradigma e un cantiere aperto, in Calafati A., (a cura di), *Conoscenza locale e decisioni collettive*, Scienze Regionali, 3.

Barcellona, P. (1998) *Il declino dello Stato*, Dedalo, Bari.

Barro, R., Sala-i-Martin, X. (2004) *Economic growth*, MIT Press, Cambridge, MA.

Barro, R.J., (1990) Government spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy*, 98, pp.103-125.

Baumol, W.J., (1990) Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive, *The Journal of Political Economy*, 98 (5), pp. 893-921.

Becattini, G., (1998). Distretti culturali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico, Bollati Boringhieri, Torino, .

Becattini, G., (2000) Il bruco e la farfalla, Prato nel mondo che cambia, Le Monnier, Firenze.

Becattini, G., (a cura di) (1989). Modelli locali di sviluppo. Il Mulino, Bologna.

Beck, U. (1999) *World risk society*, Polity press, Cambridge.

Bellet, M., Colletis, G., Lung, Y. (eds), (1993) *Economie de proximité*, *Revue d'Economie Régional et Urbaine*, n.1, numero special.

Bellofiore, R. (2004). Contemporary capitalism, European policies, and working class Conditions. *International Journal of Political Economy*, vol. 34, n. 2.

Bevilacqua, P., (2008) *Miseria dello sviluppo*, Laterza, Roma.

Bianchi, P. (1998) Localisti, ma nella rete globale, in *Il Sole 24 Ore*, 12 maggio, p. 4.

Bobbio, L. (2005) Quando la deliberazione ha bisogno di aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi, in Pellizzoni L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma.

Borja, J., e Castells, M., (1997). *Local y global. La gestion de las ciudades en el era de la informacion*, Taurus, Madrid.

Bottazzi, G. (2005) Ripensando lo sviluppo locale. Considerazioni sulla programmazione negoziata, in Cesare F.P. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, pp13-32.

Bramanti A., Senn L., Tamisari M., (2000) *Le milieu des services logistiques et le role de l'environnement urbain: une comparaison entre Milan et Vérone*, in Crevoisier O., Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris.

Brenner, N. (2004) *New state spaces*, Oxford University press, Oxford.

Brenner, N. e Theodore, N. (2002) Cities and the geographies of actually existing neoliberalism, *Antipode*, 34, pp.349-379.

Brenner, N. e Theodore, N. (2002) Preface: From the New Localism to the space of Neoliberalism. *Antipode*, 34, pp. 341-347.

Brenner, N. e Theodore, N. (2005) Neoliberalism and the urban condition, *City*, 9 (1), pp. 101-107.

Butler, C. (1997) Competition between cities, urban performance and the role of urban policy: a theoretical framework, in Butler C., Shachar A., van Weesep j. (eds) *European Cities in Competition*, Aldershot, Avebury.

Butler, J., Spivak, G. (2009) *Che fine ha fatto lo Stato-Nazione?* Meltemi, Roma.

Caballero, R.J., Jaffe, A.B. (1993) How High Are the Giants' Shoulders: An Empirical Assessment of Knowledge Spillovers and Creative Destruction in a Model of Economic Growth, *NBER Macroeconomics Annual*, 8, pp. 15-74.

Calafati, A.G. (2002) Sistemi locali: esercizi di identificazione, in Malfi L. e Martellato D. (a cura di), *Il capitale nello sviluppo locale e regionale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 21-48.

Calthorpe, P. (1993) *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. Princeton Architectural Press, New York.

Camagni R. e Capello R. (a cura di) (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Camagni, R. (1991) Global networks and local milieu: Towards a theory, in S. Conti e E.J. Malecki e P. Oinas (eds), *The industrial enterprise and its environment spatial perspectives*, Aldershot, Avebury, pp. 195-214.

**Tesi di dottorato in Organizzazione del territorio e sviluppo sostenibile in
Europa di Niccolò Notarbartolo**

Camagni, R. (2003) Città, governance urbana e politiche urbane europee, dispensa n. 152, pp. 26-36 (on line).

Campbell, J. L. (2004). Institutional change and globalization. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Campbell, J. L., & Pederson, O. K. (Eds.) (1996). Legacies of change. Transformation of postcommunist European economies. Aldine de Gruyter, New York.

Caroli, M. G. (2003), Il marketing territoriale. FrancoAngeli, Milano

Choay, F. (2003) Espacements. Figure dello spazio urbano nel tempo, Skira, Milano-Ginevra.

Cipe, *Delibera del 12 luglio 1996*

Cochet, Y. (2005) Pétrole apocalypse, Fayard, Parigi.

Coleman, J.S. (1998), Social capital in the creation of human capital, American Journal of Sociology, 94, 124-136.

Commissione delle Comunità Europee, *La Governance europea. Un libro Bianco, Bruxelles, 5/8/2001.*

Comune di Catania, *Patto Territoriale Catania Sud – Piano d’Azione*, Dicembre 1997.

Corboz, A. (1994), L'ipercittà, *Urbanistica* n. 103, pp. 6-10.

Corboz, A., (1998) *Saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio* (a cura di P. Viganò, Franco Angeli, Milano).

Corolleur F., Boulianne L-M., Crevoisier O. et Decoutère S. (2000) *Ville et innovation: le cas de trois villes de Suisse occidentale*, in Crevoisier O., Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris.

Cremaschi, M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano.

Crevoisier O., Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris.

Crevoisier O., Maillat D., Vasserot J-Y., (1989), *L'apport du milieu dans le processus d'innovation: le cas de l'Arc Jurassien*, in Maillat D., Perrin J.Cl. (1989).

Crouch, C. (2005) *Capitalist diversity and change. Recombinant governance and institutional entrepreneurs*. Oxford University Press, Oxford.

Crouch, C. and Farrell, H. (2004). *Breaking the Path of Institutional Development? Alternatives to the New Determinism, Rationality and Society*, 16(1), pp. 5-43.

D'Amico, R. (2000) (a cura di), *Catania. I quartieri della metropoli*, Le Nuove Muse, Catania.

Dal Lago, A. (2000) Introduzione. La città perduta, in Arendt H. Vita activa, La condizione umana, pp. 7-33.

David, P. A. (2007). Path dependence: a foundational concept for historical social science. *Cliometrica*, 1, 91-114.

David, P. A., (1985). Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75, 332-337.

De Rita, G. Bonomi, A. (1998) Manifesto per lo sviluppo locale. Bollati Boringhieri, Torino.

De Vivo, P. (2005) Il Mezzogiorno e le politiche per lo sviluppo locale. La regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata: l'ultima tappa di un percorso? in Cesare F.P. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. Esiti e prospettive dei Patti territoriali in quattro regioni meridionali*, pp. 189-211.

Del Monte, A. e Giannola, A. (1997) *Istituzioni economiche e Mezzogiorno : analisi delle politiche di sviluppo*, NIS, Roma

Dematteis, G. (1999) Sul crocevia della territorialità urbana, in AA.VV, *I futuri della città. Tesi a confronto*, FrancoAngeli, Milano.

Dematteis, G. (1999) Una geografia mentale come paesaggio, in De Rossi A. et al., *Linee del paesaggio*, Utet, Torino.

Dematteis, G., Governa, F. (2005) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, FrancoAngeli, Milano.

Dematteis, G., Governa, F., Vinci, I. (2003) La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SloT alla Sicilia, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 77, pp. 33-74.

Djelic, M.L., & Quack, S. (2003a). *Globalization and institutions: Redefining the rules of the economic game*. Edward Elgar, Cheltenham.

Djelic, M.L., & Quack, S. (2003b). Conclusion: Globalization as a double process of institutional change and institution building. In M.-L. Djelic & S. Quack (Eds.), *Globalization and institutions: Redefining the rules of the economic game*. Edward Elgar, Cheltenham.

Djelic, M.L., & Quack, S. (2005). Rethinking path dependency: The crooked path of institutional change in Post-War Germany. In G. Morgan, R. Whitley, & E. Moen (Eds.), *Changing capitalism? Internationalization, institutional change, and systems of economic organization*. Oxford University Press, Oxford.

Doeringer, P. e Terkla, D., (1990) How intangible factors contribute to economic development. *World development*, 18,1, pp 295-308.

Esteban, M.,(2000). *Bilbao, luces y sombras bajo el titanio. El proceso de regeneracion del Bilbao Metropolitano*, Servizio editoriale Universidad del Pais Vasco, Bilbao.

Florida, R., (1995) Toward the lerning regions, *Future*, 27 (5), pp. 527-536.

Fontan, J.M. e Levesque, B. (2003) *Reconversion économique et développement territorial*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

Foucault, M., (1979). *On governmentality, Ideology and Consciousness*, 6, pp. 5-21

Fuller, C., & Geddes, M., (2008). *Urban governance under neoliberalism: new labour and the restructuring of State-Space*. *Antipode*, 40 (2), pp. 252-282.

Garud, R., & Karnøe, P. (Eds.) (2001). *Path dependence and creation*. Mahwah, Erlbaum.

Gastil, R. e Zoë, R. (2004) *Open new design for public space*. Van Alen Institute, New York.

Gaventa, S., (2006) *New public spaces*, Mitchell Beazley, London.

Georgescu-Roegen, N., (1982) *Energia e miti economici*, Bollati Boringhieri, Torino

Giddens, A., (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Blackwell Publisher, Ltd, Oxford, UK.

Gough, J. (2002) *Neoliberalism and socialisation in the contemporary city: opposites, complements and instabilities*, in Brenner N. e Theodore N. (eds) *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in North America and Western Europe*, pp. 58-79, Blackwell, Oxford.

Governa, F. (2007) Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale, *Rivista Geografica Italiana*, 114, pp. 335-361.

Governa, F. (2007) Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale, *Rivista Geografica Italiana*, 114, pp. 335-361.

Gramsci, A., *Lettere del carcere*, edizione critica dell'Istituto Gramsci, V. Gerratana (a cura di), Torino, 1975, IV pp. 2367-2442.

Granovetter, M. (1973), The Strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, n.91

Grossman, G. M., Helpman, E. (1991) *Innovation and growth in the global economy*. MIT Press, Cambridge, Ma.

Guido, G. (2003) I patti territoriali e altre forme di programmazione negoziata in una prospettiva di marketing strategico, in Caroli M.G. *Il marketing territoriale*, FrancoAngeli, Milano, pp. 355-378.

Hacker, Jacob (2004) Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, *American Political Science Review*, 98(2), pp. 243-60.

Hackworth, J. (2006) *The neoliberal city. Governance, Ideology and development in American urbanism*, Cornell University press, Ithaca.

Hajer, M. (2003) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the network society*, Cambridge University press, Cambridge.

Hall, P., (1995) *Cities of tomorrow*, Blackwell, Oxford.

Hall, P., (2000) *Urban geography*, Blackwell, Oxford.

Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press, Oxford.

Hansen, A.H. (1938) *Full Recoverl, or Stagnation?* W. W. Norton New York.

Harvey, D., (1989) *From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism*”, *Geografiska Annaler*, n.71, pp.3-18.

Harvey, D., (2007), *Breve storia del Neoliberismo*. Il Saggiatore, Milano.

Hirschmann, A. (1958) *The strategy of economic development*, Yale University press, New Haven.

Howell, P. (1993) *Public space and the public sphere: political theory and the historical geography of modernity*, *Environment Planning D: Society and Space*, 11 (3), pp. 303-322.

Illich, I. (1984) *Il genere e il sesso. Per una critica storica dell'uguaglianza*, Mondadori, Milano.

Ingersoll, R. (2004) *Sprawltown*, Meltemi, Roma.

Jacobs, J., (1961), *Death and life of great american cities*, Vintage Books, New York.

Jameson, F., (1991). *Postmodernism or the cultural logic of late capitalism*, Verso, London.

Jessop, B., (1998) *The entrepreneurial city. Re-imagining localities, redesigning economic governance or restructuring capital?*”, in Jewson, N. e McGregor, S., *Trasforming cities*, Routledge, London.

Jessop, B., (2002) *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*. *Antipode*, 34 (3), pp. 452-472.

Johnson, J. (2001). *Path contingency in postcommunist transformations*. *Comparative Politics*, 33(3), 253–274.

Jones, M., (2002). *Excavating the logic of British urban policy: Neoliberalism as the “Crisis of Crisis-Management”*. *Antipode*, 34 (3), pp. 473-494.

Kaika, M. (2005) *City of Flows. Modernity, Nature, and the City*. Routledge, London.

Katz, P. (1994) *The New Urbanism*, McGraw Hill, Inc., New York.

Kay, A. (2005) A critique of the use of path dependency in policy studies. *Public Administration*, 83, 553–571.

Kearns, G., e Philo, C., (1993). *Selling places: the city as a cultural capital, past and present*, Pergamon, Oxford.

Koolhaas, R., (1997) *La città generica*, Domus, n.791. Milano

Kotler, P., Heider, B.H., Rein, I., (1993) *Marketing places*, Free Press, New York.

Kuznets, S. (1966) *Modern Economic Growth*, Yale University Press, New Haven, CT.

Lane, C. (2005). Institutional transformation and system change: Changes in the corporate governance of German corporations. In G. Morgan, R. Whitley, & E. Moen (Eds.), *Changing capitalism? Internationalization, institutional change, and systems of economic organization*. Oxford University Press, Oxford.

Latouche, S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Feltrinelli, Milano.

Leal, J., (1989) *La sociologia y el urbanismo en los ultimo diez anos*, *Ciudad y Territorio*, 81, pp. 3-7.

Lewis, H. (1955), *Blackways of Kent*, The University of North Carolina Press, North Carolina.

Liebowitz, S.J., Margolis, S.E. (1995). Path Dependence, Lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11,(1) ,pp. 205-226.

Liebowitz, S.J., Margolis, S.E. (1990). The fable of the keys. *Journal of Law Economics*, 33,1-25.

Losch, A., (1954), *The Economics of Location*, Yale University Press, New Haven.

Lucas, R.E. (1988), On the mechanism of economic development, in *Journal of Monetary Economics*, 22.

Lundvall, B.-A (1992) *National system of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, London

MacLeod, G. (1999). Entrepreneurial spaces, hegemony, and state strategy: the political shaping of privatism in lowland Scotland, *Environment and Planning A*, 31, pp. 345-375.

Magnaghi, A. (1998) (a cura di), *Il territorio degli abitanti: Società locali e autosostenibilità*, Masson, Milano.

Magnaghi, A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Maillat, D. e Perrin, J. C. (eds), (1992). *Entreprises innovatrices et développement territorial*, Neuchatel, EDES.

Malthus, T. R. (1976) *Principi di economia politica*, Isedi, Milano.

Mankiw G., Romer D., Weil D. (1992), A Contribution to the Empirics of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, pp. 408-38

Marcuse, P., (1989) Dual City: A muddy metaphor for a quartered city, *International Journal of Urbano and Regional Research*, 13 (4), pp. 697-708.

Marshall, Alfred (1949) *Principles of Economics*, 8th edition, Porcupine Press, London, UK.

Marx, K., (1996) *Capital*. Vol. 1, Lawrence and Wishart, London

Maskell, P. et al., (1998) *Competitiveness, localised learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies*, Routledge, London.

Maskell, P. et al., (1998). *Competitiveness, localised learning and regional development. Specialisation and Prosperity in Small Open Economies*, London Routledge.

Massey, D.B. (1984) *Spatial divisions of labor: Social structures and the geography of production*. Methuen, New York.

Matteaccioli A. et Tabariés M. (2000) Dynamiques urbaines et milieux innovateurs dans la métropole parisienne: les milieux de la finance et de la haute couture, in Crevoisier O., Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris.

Mattogno, C., (a cura di) (2002) Idee di spazio, lo spazio nelle idee. Metropoli contemporanee e spazi pubblici, FrancoAngeli, Milano.

Maturana, H., e Varela, F., (1980). Autopoiesis and cognition. The realization of the living. D. Reidel Publishing Co., Dordrecht.

Maturana, H., e Varela, F., (1987). The tree of knowledge. The biological roots of human understanding. Shambala, Boston

Mennel, T., Steffens, J. e Klemek, C. (2007) Block by block: Jane Jacobs and the future of New York. The Municipal Art Society of New York, New York.

Miani, F., (2003) Globalizzazione Metropolitana, Uni.Nova, Parma.

Mill, J. S. (1983) Principi di economia politica, Utet, Torino.

Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica, Piano Operativo Multiregionale *Sviluppo locale – Patti Territoriali per l’Occupazione*, Sottoprogramma n.4, 1998.

Mitchell, W. J. (1995) City of bits. Space, place and the infobahn, trad.it.: La città dei bits. Spazi, luoghi e autostrade informatiche, Electa, Milano.

Mitchell, W., (1995) *La città dei bits, Spazi, luoghi e autostrade informatiche*. Electa, Firenze.

Morgan, G., & Kubo, I. (2005). Beyond path dependency? Constructing new models for institutional change: The case of capital markets in Japan. *Socio-Economic Review*, 3(1), 55–82.

Morgan, G., Whitley, R., & Moen, E. (Eds.) (2005). *Changing capitalisms? Internationalization, institutional change, and systems of economic organization*. Oxford University Press, Oxford.

Moulaert, F., Rodriguez, A. e Swingedouw, E., (2003), *The globalized city: economic restructuring and social polarization in the European City*, OUP, Oxford.

Moulaert, F., Rodriguez, A. e Swingedow, E., (2001) *Nuevas politicas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa*, *Ciudad y Territorio/ Estudios Territoriales*, vol. XXXIII, pp. 409-421.

Moulaert, F., Rodriguez, A. e Swyngedouw, E. (2003) *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford University Press, Oxford.

Myrdal, G., (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, London.

Nelson, R., & Winter S. G., (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.), Belknap Press/Harvard University Press.

Nelson, R., Winter, S. (1977) Towards a useful theory of innovation, *Research Policy*, 6, pp. 36-76.

North, D., (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, Cambridge.

Oatley, N. (1998) Cities economic competition and urban policy”, in Oaltry, N., Cities economic competiton and urban policy, Paul Chapman Publishing, London.

Ophenheimer, A., (1990) American architecture of the 1980s. The American Institute of Architects, Washington.

Patel, P.; Pavit, K. (1994) National innovation systems: why they are important, and how they might be measured and compared, *Economics of innovation and new technology*, 3, pp. 77-95

Peck, J., & Tickell, A. (2002) Neoliberalizing Space. *Antipode*, vol 34, n. 3, pp. 380-404.

Pecqueur, B., (2000). Le développement local, La Dècouverte & Syrios (2nd ed.) Paris.

Perulli, P. (2000) La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo, Bollati Boringhieri, Torino.

Piselli, F. (2001) Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico, in Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A. Trigilia C., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna.

Polanyi, K., (1944). *The Great Transformation*. Rinehart, New York.

Police, A. (1998) *Il modello dei patti territoriali: il precario equilibrio tra accentramento burocratico e principio di sussidiarietà*, in *Laboratori territoriali: I patti territoriali e lo sviluppo locale*, Cnel, Roma.

Porter, M. E., (1990). *The competitive Advantages of Nations*, Free Press, New York.

Presidenza della Regione Siciliana, Dipartimento Regionale della Programmazione, *Linee Guida per l'attuazione territoriale del PO FESR 2007 – 2013, con riferimento all'ASSE VI "sviluppo urbano sostenibile"* (approvate con Deliberazione di Giunta n. 431 del 29 ottobre 2009).

Provasi, G., (2002) (a cura di), *Lo sviluppo locale: una nuova frontiera per il nonprofit*. FrancoAngeli, Milano.

Pucci, P., (1996) *I nodi infrastrutturali: luoghi e non luoghi metropolitani*. FrancoAngeli, Milano.

Putnam, R. D., (1993). *The prosperous community. Social capital ed public life*. *The American Prospect*, 13, pp. 35-42.

Pyke, F., Becattini, G. & Sengenberger, W. (eds) (1990). *Industrial District and Local Economic Regeneration*, International Institute for Labour Studies, Geneva.

Quévit M. et Van Doren P. (2000) Cadre méthodologique pour une approche de la "dynamique urbaine" en termes de milieux innovateurs, in Crevoisier O., Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris.

Ratti R., F. D'Ambrogio, (1989), "Processus d'innovation et integration au milieu local", in Maillat D., Perrin J-Cl. (1989).

Recupero, N. (1996) Fattori economici e sviluppo urbano, in La città e il piano atti del convegno internazionale, 30/31 ottobre 1996, Catania.

Regione Toscana, *Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 6*, Bollettino Ufficiale della Regione Toscana, del 3 gennaio 2008.

Rémy J. (2000) Villes et milieux innovateurs. Une matrice d'interrogation, in Crevoisier O.,

Camagni R. (éds) (2000), *Les milieux urbains: innovation, systèmes de production et ancrage*, GREMI, Paris

Ricardo, D. (1976) Sui principi dell'economia politica e della tassazione, Isedi, Milano.

Rodriguez, A. e Martinez, E., (2001). Uneven redevelopment: new urban policies, and socio-spatial fragmentation in Metropolitan Bilbao, *European Urban and Regional Studies*, n.8, pp. 161-178,.

Rodriguez, A. e Martinez, E., (2003). Restructuring Cities: miracles and mirages in urban revitalization in Bilbao, in Moulaert, F., Rodriguez, A. e

Swingedouw, E., *The globalized city: economic restructuring and social polarization in the European City*, OUP, Oxford.

Rodriguez, A., (2002). *Reinventar la ciudad: Milagros y Espejismos de la revitalización urbana en Bilbao*”, *Lan Harremanak*, n. 202, pp.69-108.

Romer, P. (1986) *Increasing Returns and Long-run Growth*, *Journal of Political Economy*, 94, pp. 1002-1037.

Romer, P. (1990) *Endogenous technological change*, *Journal of Political Economy*, 98, pp.71-102.

Rossi, U. (2008) *La politica dello spazio pubblico nella città molteplice*, *Rivista di Geografia Italiana*, 115, pp. 427-458.

Rostow, W. W. (1959) *The Stages of Economic Growth*, *Economic History*

Ruggiero, L. (2002) *Gli effetti di deterritorializzazione dei progetti di riqualificazione del litorale meridionale di Catania* in *Annali della Facoltà di Economia dell'Università di Catania*, Anno 2002.

Ruggiero, L., (1999). *Il ruolo dell'arte e della cultura nel cambiamento delle città europee, dalle politiche alla pianificazione culturale*, *Rivista geografica italiana*, n.106, pp.109-150.

Ruggiero, V., Scrofani, L. (2008) (a cura di), *Sistemi urbani, reti logistiche e distretti turistici in Sicilia*, Patron Editore, Bologna.

Rullani, E. (1998) Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance e nei sistemi produttivi locali, in Corò G., Rullani E. (a cura di), Percorsi locali di internazionalizzazione: competenze e auto-organizzazione nei distretti industriali del Nord-Est, FrancoAngeli, Milano.

Sabel, C., (1989). Flexible specialization and the re-emergence of regional economies, in P. Hirst and J. Zaitin (eds) Reversing Industrial Decline? Industrial Structure and Policy in Britain and Her Competitors. Routledge, London, pp. 17-70.

Santangelo, M. (2005) Transcalarità e multiscalarità dello sviluppo locale, in Dematteis G., Governa F., Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT, FrancoAngeli, Milano.

Sassen, S., (1997) Le città nell'economia globale, il Mulino, Bologna

Saxenian, A. (1994) Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128, Harvard University Press, Cambridge, Ma.

Schmitter, P. (2002). Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context”?, in J.R. Grote e B. Gbikpi (eds) Participatory Governance: Political and Societal Implications, pp. 51-69. Leske and Budrich, Opladen.

Schreyögg, G., Sydow, J., & Koch, J. (2003). Organisatorische Pfade -von der Pfadabhängigkeit zur Pfadkreation? Managementforschung, 13, 257-294.

Schumpeter, J. (1964) *Capitalismo socialismi democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano.

Scidà, G. (2007) *Avventure e disavventure della sociologia dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano.

Sewell, W. H. (1996). Three temporalities: Toward an eventful sociology. In T. J. McDonald (Ed.), *The historic turn in the human sciences*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Sforzi, F., (1989). The geography of industrial districts in Italy, in R. Goodman, J. Bamford and P. Saynor, (eds), *Small firms and industrial districts in Italy*, Routledge, London, pp. 153-173.

Smith, A. (2001). *La ricchezza delle nazioni*, Utet, Torino.

Sorge, A. (2005). *The global and the local. Understanding the dialectics of business systems*. Oxford University Press, Oxford.

Stark, D. (1992). Path dependence and privatization strategies in East Central Europe. *East European Politics and Societies*, 6 (1), pp. 17–54.

Stark, D., & Bruszt, L. (1998). *Postsocialist pathways*. Cambridge University Press, Cambridge.

Storper, M., (1999) The resurgence of regional economics, in Barnes, T.J., and Gertler, M. S., (eds) *The new industrial geography, Regions, regulation and institutions*, Routledge, London, pp.23- 53

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). Introduction: Institutional change in advanced political economies. In W. Streeck & K. Thelen (Eds.) (2005), *Beyond continuity – Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press, Oxford.

Sweezy, A. (1943) *Secular Stagnation*, in Seymour E. H. Postwar Economics Problems, McGraw-Hill Company, New York.

Swingedouw, E. (2005) Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state, *Urban Studies*, 42 (11), pp. 1991-2006.

Swingedouw, E. (2006) The post-political city, in Bavo (eds) *Urban Politics Now*, pp. 58-76.

Swingedouw, E., Moulaert, F., e Rodriguez, A. (2002) Neoliberal Urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy, *Antipode*, 34 (3), pp. 542-577.

Temple, J. (1999), The New Growth Evidence, *Journal of Economic Literature*, vol.XXXVII, pp. 112-156

Thelen, K. (2003) How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve. The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*. Cambridge University Press, Cambridge.

Tinacci Mossello, M. (2008) *Politica dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna.

Triglia, C. (1992) *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Triglia, C. (2008) *Sociologia economica*, Il mulino, Bologna.

Triglia, C., Viesti, G. (2005), *Una politica nazionale per lo sviluppo locale in Italia*, in Amendola, M., Antonelli, C. e Trigilia, C. (a cura di), *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*, Il Mulino, Bologna.

Ulhoi, J. P., (1995) *Corporate environmental and resource management: in search of a new managerial paradigm*, *European Journal of Operational Research*, 80 (1), pp. 2-15.

Valdani, E. e Ancarani, F. (2000) *Strategie di marketing del territorio*, Egea, Milano, pp. 23-53.

Varaldo, R. (2000) *L'attualità del marketing territoriale*, in Bellini, N. (a cura di), *Il marketing territoriale, sfide per l'Italia della nuova economia*, FrancoAngeli, Milano, pp.16

Vicari, S. (2003) *Business as Usual: The Naples Business District*, in *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford University Press, Oxford.

Weber, M., (1950). *La città*, Bompiani, Milano

Weir, M. (1992). *Politics and jobs: The boundaries of employment policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Whitley, R. (1999). *Divergent Capitalisms*, Oxford University Press, Oxford.

Zoë, R. (2006) *New public spaces for recreation*. Van Alen Institute, New York.

Zukin, S., (1982) *Loft living: culture and capital in urban change*, Johns Hopkins Studies in urban affairs, Johns Hopkins Univ. Press,

Zukin, S., (1995) *The culture of the city*, Blackwell, Cambridge (Mass)

Zulaika, J., (1997) *Cronica de una seduccion*. Nerea, Madrid.

Zulaika, J., (2003) *Guggenheim Bilbao Museoa. Museums, Architecture and city renewal*, Reno, Center of Basque studies, University of Nevada.