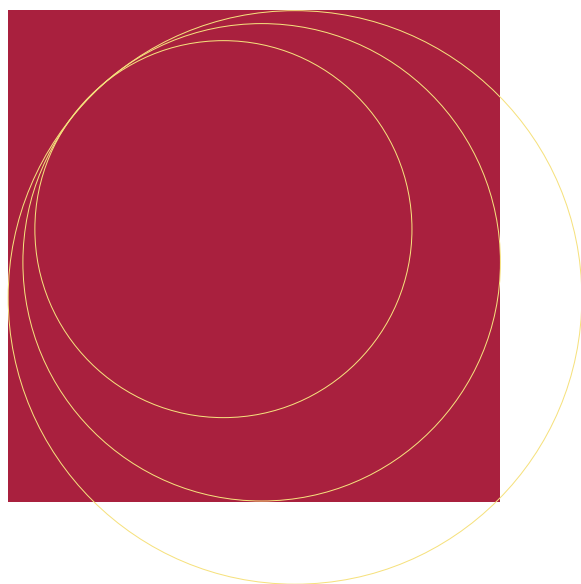


Politiche europee e prove di sviluppo locale in Sicilia

L'esperienza dei Gal come istituzioni di regolazione

R. D'Amico, M. La Bella, G.S. Martorana,
V. Memoli, P. Santoro



Collana Quaderni CeDoc
Materiali per lo sviluppo locale

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Politiche europee e prove di sviluppo locale in Sicilia

L'esperienza dei Gal come istituzioni
di regolazione

R. D'Amico, M. La Bella, G.S. Martorana,
V. Memoli, P. Santoro

QUADERNI CEDOC
Materiali per lo sviluppo locale



UNIVERSITÀ DI CATANIA
Centro di Documentazione e Studi sulle
Organizzazioni complesse ed i Sistemi locali

FrancoAngeli

Il presente volume è pubblicato con i fondi del Miur (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca) relativi al Prin (Progetto di ricerca di interesse nazionale) «Nuove forme di *governance* locale come strumento di sviluppo strategico del territorio. Una ricerca comparata in sei regioni europee (Andalusia, Brandeburgo, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto)», coordinato dall'Università degli Studi di Firenze, nell'ambito del quale l'Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di Catania ha sviluppato il tema delle «Nuove forme di *governance* locale come strumento di sviluppo strategico del territorio».

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Presentazione	pag.	9
----------------------	------	---

PARTE I ARENA ISTITUZIONALE E ISTITUZIONI REGOLATIVE PER LO SVILUPPO

1. Le politiche pubbliche per lo sviluppo fra centralismo e identità locale,		
di <i>Giuseppe Sigismondo Martorana</i>	»	13
1. Le politiche pubbliche per lo sviluppo locale	»	13
2. La questione dimensionale: lo spazio dello sviluppo	»	17
3. La questione identitaria: ossia cosa definisce un sistema locale di sviluppo	»	20
4. La questione sussidiaria: il ruolo dei sistemi locali	»	26
5. Le politiche agricole dell'Unione europea: dal soddisfacimento dei fabbisogni alimentari al sostegno al reddito e allo sviluppo rurale	»	28
6. Lo sviluppo rurale un esempio di approccio allo sviluppo locale	»	31
7. La matrice <i>Leader</i> e la nuova frontiera della <i>Community led local development</i>	»	34
2. Istituzioni pubbliche e processi di istituzionalizzazione: funzioni di regolazione e funzioni di prestazione,		
di <i>Marco La Bella</i>	»	37
1. Perché parlare di istituzioni?	»	37
2. Le istituzioni tra vecchie e nuove questioni paradigmatiche	»	39

3. L'importanza del processo di istituzionalizzazione nell'analisi istituzionale	pag.	45
4. Gli attori dell'assetto istituzionale tra istituzionalizzazione e distinzioni funzionali	»	51
3. Arena istituzionale e strategie di rete,		
di <i>Patrizia Santoro</i>	»	55
1. La complessa lettura dell'arena pubblica	»	55
2. Il controllo delle «risorse» come variabile strategica delle dinamiche relazionali	»	60
3. Le interazioni degli attori nelle arene: competizione e cooperazione	»	62
4. Dimensione micro e macro nella lettura delle arene pubbliche	»	66
5. Dall'arena pubblica al <i>policy network</i>	»	68
4. Governare lo sviluppo: una tipologia dei Gal siciliani come «istituzioni di regolazione»,		
di <i>Renato D'Amico</i>	»	71
1. Il Gal nell'assetto istituzionale siciliano: tra regolazione e prestazione	»	71
2. <i>Governance</i> e <i>government</i> : dalla polisemia alla dicotomia	»	75
3. Politiche di sviluppo locale e complementarità di <i>governance</i> e <i>government</i>	»	76
4. Verso una tipologia delle istituzioni regolative	»	79
5. Le istituzioni regolative per lo sviluppo tra garantite, sostenute, promosse o agentive	»	81

PARTE II

I GAL IN SICILIA FRA MODELLO EUROPEO E DINAMICHE TERRITORIALI

5. Una sintetica ricostruzione della politica <i>Leader</i> in Sicilia,		
di <i>Giuseppe Sigismondo Martorana</i>	»	89
1. Il difficile viaggio verso la <i>governance</i> dello sviluppo	»	89
2. Una ricostruzione sinottica della politica <i>Leader</i> in Sicilia	»	91
3. Il Gal e la sua duplice natura: prodotto e strumento dello sviluppo rurale	»	99

6. Processi di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione in Sicilia,	
di <i>Giuseppe Sigismondo Martorana</i>	pag. 102
1. La Sicilia: le “visioni” e gli “eventi”	» 103
2. Aree Interne, aree rurali e nuovi assetti istituzionali	» 111
3. La lezione dei Gal: un <i>focus</i> sulla Sicilia sud-orientale	» 114

PARTE III
IL CASO DI CINQUE GAL DELLA SICILIA CENTRALE
E SUD-ORIENTALE

7. La ricerca empirica,	
di <i>Vincenzo Memoli</i>	» 125
1. Il contesto territoriale dei Gal oggetto della ricerca	» 125
2. Il governo dei Gal	» 129
2.1. La <i>governance</i>	» 130
2.2. Il <i>government</i>	» 133
3. La natura dei Gal	» 140
8. Strategie d’azione nell’arena istituzionale,	
di <i>Patrizia Santoro</i>	» 148
1. La strategia «accomodante» dei Gal Etna, Nebrodi Plus e Rocca di Cerere	» 149
2. La strategia «cooperativa» del Gal Kalat	» 156
3. La strategia «competitiva» del Gal NatIblei	» 158
9. Storie di una difficile istituzionalizzazione,	
di <i>Marco La Bella</i>	» 161
1. L’esperienza <i>Leader</i> e il processo di istituzionalizzazione dei Gal	» 161
2. Tipologie di legittimazione “dall’alto”	» 163
2.1. Il caso del Gal Etna	» 164
2.2. Il caso del Gal Nebrodi Plus	» 169
2.3. Il caso del Gal Rocca di Cerere	» 176
3. Diverse strategie per la coesione territoriale: il caso del Gal Kalat	» 180
4. Il valore strategico di un processo di lunga durata: il caso del Gal NatIblei	» 186
5. Quale profilo istituzionale dei Gal della Sicilia centrale e sud-orientale	» 191

10. Per concludere: lezioni dall'esperienza dei Gal siciliani, di <i>Renato D'Amico</i>	pag. 196
Riferimenti bibliografici	» 213

Presentazione

In questo volume presentiamo i risultati di una ricerca empirica condotta su cinque Gal (Gruppo di azione locale) della Sicilia centrale ed orientale (Etna, Kalat, NatIblei, Nebrodi Plus e Rocca di Cerere). Essa trae origine da uno studio nell'ambito del progetto Prin 2009 su *Nuove forme di governance locale come strumento di sviluppo strategico del territorio*, che ha interessato i primi tre dei cinque Gal elencati. Successivamente, abbiamo deciso di ampliare il campo di indagine all'esperienza degli altri due. L'analisi comparata ha riguardato Gal afferenti a più province, con relativi partenariati spesso mutevoli nel corso di tutta la loro storia, che coinvolgono nel totale ben 97 comuni e coprono quasi un terzo del territorio siciliano (28,0%).

Sin dalla fine degli anni '80, il Gal costituisce lo strumento espressamente previsto dalla Commissione europea per l'implementazione delle politiche di sviluppo rurale. Si tratta di una coalizione di attori pubblici e privati chiamata ad elaborare un piano strategico di sviluppo del territorio rurale di riferimento (di dimensione sovra-comunale) ed a gestire i fondi europei a tale scopo destinati.

Previsto, prima, nella forma "sperimentale" del Programma di Iniziativa Comunitaria, e poi in forma "permanente" quale espressione dell'approccio *Leader (Liaison Entre Action de Développement Rurale)*, il Gal costituisce un insieme organizzato di conoscenze, di interessi, di risorse che esso deve mettere a sistema, così perseguendo la propria missione di sviluppo dei territori rurali.

Oggi, la sua storia è talmente radicata e condivisa da costituire il modello di riferimento del Clld (*Community Led Local Development*) indicato dall'Ue quale metodologia dello sviluppo locale di tipo integrato e partecipativo (approccio *place based*) per il periodo di programmazione comunitaria 2014-2020.

Come nel resto d'Europa, anche in Sicilia l'esperienza dei Gal data sin dal 1989, per diffondersi poi rapidamente nei successivi periodi di programma-

zione sino ai 17 Gal finanziati dalla Regione Siciliana nel periodo 2007-2013. L'interesse per questa esperienza in una regione come la Sicilia risiede in una molteplicità di fattori.

In primo luogo, per il fatto di essere strumento di una politica di sviluppo definita «rurale» non perché esclusivamente destinata alla crescita o alla specializzazione delle produzioni agricole e zootecniche, bensì perché rivolta in senso lato alle aree con caratteristiche rurali, con la consapevolezza del ruolo centrale dell'agricoltura non soltanto come comparto produttivo dei beni primari ma anche come sistema centrale dello sviluppo e della salvaguardia del territorio e dei suoi valori ambientali, culturali, sociali. Il che potrebbe fare del Gal una vera e propria «istituzione di regolazione» dei sistemi locali.

La seconda ragione di interesse, poi, risiede nella specificità del contesto siciliano, carente di «capitale sociale» e dominato, piuttosto, da una cultura individualistica che non risparmia gli attori istituzionali. In questo contesto culturale, dunque, il Gal si presenta come esperienza “anomala”, soggetta a tutte quelle derive campanilistiche e spesso opportunistiche che negli ultimi decenni hanno accompagnato il modesto successo (per non dire il fallimento, in molti casi) delle politiche di sviluppo in Sicilia. Tutt'altro che casuale, così, è il fatto che nel corso della loro ultraventennale esperienza le coalizioni dei Gal sono state soggette a continui *reset* sia dello spazio territoriale sia del loro *management* sia dei componenti dei partenariati.

In terzo luogo, infine, i Gal siciliani si innestano in un assetto istituzionale che ha sempre visto nella Provincia l'ente per definizione «intermedio di area vasta»; la stessa che non a caso tende a ricomparire dietro la recente riforma che ne “sancisce” la soppressione e l'istituzione dei Liberi Consorzi di Comuni e delle Città metropolitane. Una posizione intermedia, quella, che la tradizionale cultura politica e amministrativa ha sempre riconosciuto alla Provincia come autorità disposta a metà strada lungo la filiera gerarchica che discende dalla Regione sino al singolo Comune. Con questa «arena» istituzionale dominata dalla visione gerarchica ha inevitabilmente dovuto “fare i conti” il processo di istituzionalizzazione dei singoli Gal, a cominciare dai rispettivi modelli di *governance* adottati.

I risultati dell'indagine empirica offrono un significativo spaccato della scena istituzionale siciliana occupata, in ambito sia locale sia regionale, dalle logiche e dagli stili di *policy* tipici di quel mercato politico che si alimenta di risorse pubbliche e che domina da sempre l'intero quadro economico e sociale dell'Isola.

GLI AUTORI

PARTE I
*Arena istituzionale e istituzioni regolative
per lo sviluppo*

1. Le politiche pubbliche per lo sviluppo fra centralismo e identità locale

di Giuseppe Sigismondo Martorana

1. Le politiche pubbliche per lo sviluppo locale

Sia pur con tutti i limiti degli approcci tassonomici e delle conseguenti idealtipizzazioni, la storia italiana dal dopoguerra in poi ci mostra un quadro “evolutivo” delle politiche di intervento pubblico nello sviluppo connotato da un difficile e mai “perfezionato” passaggio da una prospettiva statalista, monolitica, fondata su strutture e gerarchie basate sull’idea di istituzioni che sanno “perfettamente” cosa fare per il bene dei cittadini, ad una prospettiva “localista” o, come si usa dire oggi, *place based*. In effetti, a ben guardare, più che di una decisa tendenza evolutiva, di un movimento “in avanti”, si è trattato di una sorta di oscillazione fra due polarità estreme, fra le quali sono posti termini intermedi di matrice ora corporativista e ora federalista. Insomma, sarebbe discutibile ascrivere *ipso facto* gli approcci neo-corporativi che hanno prodotto le politiche agglomerative industriali degli anni ‘60 e ‘70 del ‘900 esclusivamente a questo periodo storico, poiché, a ben vedere, oggi queste visioni si ripropongono in un modello europeo che vuole le città come volani dello sviluppo. E, così, l’Istituzione Europa si pone come istituzione “perfetta”: agisce sulla base di una piena consapevolezza di ciò di cui i cittadini europei, tutti i cittadini europei da Lampedusa a Berlino, hanno bisogno. Questa costante oscillazione non si è mai arrestata e si è anzi ampliata sia nella direzione del centralismo, che oggi è europeo e non più statale, sia nella direzione di un localismo sempre più spinto verso la dimensione “micro”. Forse per questa ragione si parla sempre di più di autonomia degli Stati e sempre meno di autonomia regionale e, per la stessa ragione, il fronte “nemico” del localismo non è più rappresentato dallo Stato centrale, ma dalle Regioni e addirittura dalle Province.

La tavola 1.1 mostra in sintesi quattro idealtipi fondamentali delle politiche di sviluppo e, indipendentemente dalla sua limitata capacità di descrivere un fenomeno complesso e dinamico, ha il merito di introdurre alcune questioni fondamentali che potremmo definire “precursori” delle politiche di sviluppo locale: lo spazio territoriale, l’identità territoriale e il ruolo sussidiario del sistema locale.

Nel seguito di questo breve scritto, partendo dai diversi approcci di politica pubblica per lo sviluppo locale, prenderò in considerazione tre principali questioni, indispensabili a circoscrivere l’ampio tema delle politiche di sviluppo dei «sistemi locali»¹: la questione dimensionale², quella identitaria e quella sussidiaria. Nell’ultima parte mi soffermerò sulle politiche di sviluppo rurale, attraverso il “passaggio” dalle politiche di sviluppo agricolo a quelle di sviluppo rurale. Queste ultime possono rappresentare un “caso esemplare” di costruzione di nuove identità, di nuovi ruoli e di nuovi spazi dello sviluppo.

¹ Se una parte della letteratura ha decretato la “fine dei territori” (si veda in tal senso B. Badie, 1995) d’altro canto, pur a fronte del processo di globalizzazione e forse proprio a causa di esso, è stata evidenziata la centralità della dimensione locale, non soltanto in ambito geografico, con l’assunzione di posizioni molto diverse. Il “locale” è ora «un’unità primaria dell’organizzazione socio-spaziale» (M. Antonsich, 2009), ora un’unità spaziale “discreta” atta a contrastare la produzione dello spazio da parte del capitale (H. Lefebvre, 1991; sulla stessa linea D. Harvey, 1996). Si potrebbe continuare a lungo nell’illustrare posizioni profondamente o sfumatamente diverse, variamente condizionate dalla presenza o dalla negazione della “scala geografica dei luoghi”, dalla materialità o immaterialità dei confini, dal differente modo di intendere il rapporto fra la comunità ed il territorio e fra quest’ultimo e il resto del mondo. Come vedremo, qui si preferisce considerare “locale” per quello che è: un aggettivo qualificativo che, in quanto tale, assume senso soltanto quando è riferito ad un soggetto (territorio, dimensione, sistema, identità, ecc.).

² Anche sulla questione “dimensionale” dei sistemi territoriali esiste una variegata letteratura. Le prospettive non sono soltanto di tipo geografico, geo-economico o geo-politico. Talora i diversi contributi forniscono anche indicazioni quantitative! Si pensi, fra gli altri, al contributo di K. Ohmae, (1993 e 1995) a proposito di un cambiamento di scala (geopolitica) verso il basso: non più stati-nazione ma stati-regione con dimensioni fra i 5 e i 20 milioni di abitanti. È evidente che non esiste nessuna “sezione aurea”.

Tav. 1.1 – Diretrici delle politiche di crescita/ sviluppo locale

Il modello democratico	Democrazia rappresentativa – Stato Liberale-Esclusivo – Assetto istituzionale Modello Monolite	Democrazia reattiva – Stato del Welfare – Assetto istituzionale Modello Neocorporativismo.	Democrazia partecipativa – Stato a rete – Assetto istituzionale Modello Federalismo	Democrazia deliberativa – Stato associativo-Inclusivo – Assetto istituzionale Modello Leggero, Centreless Society
La competenza e la gerarchia istituzionale/territoriale	Catena gerarchica basata su rigide competenze istituzionali e territoriali.	Filiera gerarchica mitigata dall'assetto del welfare state. Spinte al paternalismo. Elementi di sussidiarietà verticale	Sussidiarietà verticale. Necessità di rendere funzionali la sussidiarietà attraverso la sua proiezione orizzontale (sussidiarietà orizzontale)	Nuove ipotesi e declinazioni della sussidiarietà
Le politiche di intervento pubblico nello sviluppo locale	Modello delle istituzioni perfette	Modello delle agglomerazioni	Modello compensativo	Modello comunitario o dello sviluppo locale (approccio place based) (1)
Le politiche di "area vasta" (2)	Ottimizzazione del campo d'azione (es. Province)	Miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici (Unioni formali di Comuni e Consorzi di bonifica, ATO)	Rafforzamento della competitività dei sistemi locali (es. Patti territoriali e Pist)	Cooperazione, inclusione, integrazione (Gal)
Le politiche "territoriali"	Politica territoriale "dei confini amministrativi". Dicotomia fra centri urbani ed altre aree territoriali	Rottura dei confini amministrativi per l'ottimizzazione dei servizi pubblici. Grande enfasi sul territorio come luogo di produzione (aree industriali). Politiche di intervento sulle infrastrutture. Enfasi sulle grandi città metropolitane	Rottura dei confini amministrativi per le politiche di sviluppo locale e la competitività (distretti e filiere). Enfasi sui centri urbani. Attenzione alle politiche di sviluppo rurale	Cooperazione e integrazione dei territori per lo sviluppo locale. Nascita di sistemi locali. Consapevolezza di una necessaria integrazione delle varie componenti territoriali. Affermazione delle politiche di sviluppo rurale
Livello di aggregazione delle decisioni (4)	Stato	Mercato	Relazioni stabili	Comunità

(segue)

Tav. 1.1 – (continua)

	Assente	Assente	Presente	Presente
La sussidiarietà	Assente	Assente	Presente	Presente
Il riconoscimento dell'identità locale	Basso	Basso	Alto	Altissimo
Le politiche "economiche"	Dimensione nazionale dell'economia. Controllo dell'economia attraverso leggi e burocrazia. Basso livello di intervento diretto delle istituzioni	Dimensione regionale dell'economia con particolare riferimento alla questione delle aree depresse. Industrializzazione. Partecipazioni pubbliche. Stretto connubio fra politiche di sviluppo industriale e politiche occupazionali. Grandi concentrazioni industriali. Scarsa attenzione per le politiche ambientali	Dimensione regionale e di area vasta (in particolare provinciale) Aziendalizzazione della PA. Sviluppo eterodiretto, orientato alle risorse territoriali	Dimensione locale. Sviluppo endodiretto orientato alle vocazioni locali
Le politiche "sociali"	Paternalismo/assistenzialismo Cittadini governati	Welfare-state Cittadini assistiti	Welfare-mix Cittadini utenti/consumatori	Cittadinanza attiva Cittadini generatori/produttori
Orientamento strategico (3)	Orientamento alle Risorse	Orientamento alla promozione ed al sostegno delle risorse	Orientamento all'emulazione dei modelli di sviluppo	Orientamento alle vocazioni

(1) Su tale prospettiva si veda F. Barca (2009), An agenda for Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for regional Policy, april 2009.

(2) Si è utilizzata in parte la classificazione di Bouinot J. e Bermills B. (1995), La gestion stratégique des villes entre compétition & coopération, Paris, Armand Colin.

(3) Su tale classificazione G.S. Martorana (2008), Strategia e territorio: il marketing territoriale. In R. D'Amico (a cura di), L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi FrancoAngeli, Milano.

(4) Su tale classificazione si veda G. Merzoni (2011).

2. La questione dimensionale: lo spazio dello sviluppo

Intermedio è ciò che è compreso fra due punti nello spazio o nel tempo e che definisce o consente la gradualità di un passaggio. Un ente intermedio, dunque, è un ente posto in uno spazio compreso fra due altri enti e che, nello stesso tempo, fra di essi garantisce una relazione funzionale. Se perciò pensiamo agli enti locali, il nostro pensiero va a quelle che sono, nell'immaginario collettivo, le minime e le massime unità effettuali o, meglio, a quella "gerarchia territoriale" sancita dalla Costituzione (art. 114) che, anche dopo la riforma del Titolo V, mantiene, a tutt'oggi e fino alle annunciate modifiche, una distinzione fra livelli territoriali (dal grande al piccolo) definiti dalla proprietà di contenere e da quella di essere contenuti. Intermedio è quindi ciò che contiene ed al tempo stesso è contenuto. Le Province, in particolare, sono "contenute" dalle Regioni e "contengono" i Comuni, e pertanto sono enti intermedi.

Ragionamento, quest'ultimo, tranquillizzante, ma tutt'altro che soddisfacente! Infatti, anche il Comune, per quanto sembri rappresentare la minima unità effettuale (l'atomo democriteo) è, sul piano logico, un ente intermedio³. Questo vale non soltanto nel caso delle grandi città (con le municipalità, le circoscrizioni, i consigli di quartiere [...]), ma *sempre*, anche nel caso del più piccolo dei Comuni italiani. Si può non considerare il Comune come intermedio fra, da un lato, le formazioni sociali e gli individui e, dall'altro, i livelli istituzionali superiori? D'altro canto quella massima unità effettuale che è lo Stato non è forse un altro ente territoriale intermedio rispetto all'Unione Europea?

La lettura lineare della «intermedietà»⁴ fra enti territoriali è, invece, determinata da due principali circostanze:

- la gerarchia fra gli enti territoriali (che si traduce anche in una gerarchia delle fonti giuridiche);

³ Non si tratta qui di relativizzare a tutti i costi. D'altra parte, mi sento di condividere quanto sostenuto, ad esempio, da I.J. Gottmann (1983) a proposito dell'invincibilità della città: la città resiste nel tempo, quindi è invincibile. La città, infatti, contiene e concentra in sé risorse diverse che possono essere finalizzate al suo ciclo di sviluppo. Ciò però significa, anche, che la città non è un monolite né di una minima unità effettuale (comprendendo per l'appunto molti sottosistemi) ed anzi, a mio avviso, la sua resistenza è dovuta proprio alla sua natura dinamica di organismo complesso ed adattivo.

⁴ Ho voluto utilizzare il sostantivo «intermedietà» (piuttosto che, ad esempio, intermedianità) perché il termine è usato in psicoanalisi per indicare i "processi intermedi". Freud chiama l'area dei processi intermedi «regno di mezzo» (*das Zwischenreich*). Anche questa non è una provocazione! Lo spazio intermedio è lo spazio dell'inconscio e dunque del sapere simbolico con il quale cerchiamo di dare un senso alla realtà e allo spazio nel quale conduciamo le nostre esistenze individuali e collettive.

- il legame fra enti locali e territorio, quest'ultimo grandezza fisica misurabile in modo lineare.

Da questa lettura deriva l'abusato concetto di «area vasta». Infatti, in generale si attribuisce agli enti intermedi una competenza territoriale su un territorio così definito (ossia, appunto, «area vasta»). Ma anche questo non è del tutto vero: si pensi ai casi in cui la competenza sui Parchi è della Regione, anche quando questi siano compresi nel territorio di una Provincia e ciò vale anche per alcune tipologie di aree industriali. Eppure Parchi ed aree industriali *sono* anche territorio. Alle Province prima ed ai Liberi Consorzi ora si attribuisce una competenza su un'area territoriale che comprende più territori comunali. L'aggettivo «vasto» è dunque usato, in modo figurato, in luogo di «comprensivo» o «comprensoriale»⁵. Negli ultimi anni, però, le politiche di sviluppo locale hanno fatto emergere sia nuove istituzioni territoriali sia nuovi modi di intendere il territorio. Peraltro, le politiche dell'Ue da un lato hanno rafforzato – di fatto – il ruolo dominante dell'Unione sugli Stati membri (attuando una sorta di centralismo europeo) e, dall'altro, hanno espresso in modo esplicito, attraverso il “principio di sussidiarietà”, la rilevanza delle autonomie locali nelle politiche di sviluppo incentrate sui “territori” (si veda lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, o Ssse o Sdec). Così ad un “governo europeo” dell'economia e della finanza – il quale ha partorito norme devastanti dello sviluppo locale, come quelle relative al patto di stabilità e come le varie versioni di Basilea – si affiancano iniziative ispirate alla valorizzazione dei piccoli sistemi locali: le politiche di sviluppo rurale e costiero, con la conseguente creazione di neo-istituzioni di *governance* dello sviluppo locale come i Gruppi di Azione Locale⁶ (espressione dell'approccio *Leader* allo sviluppo rurale) ed i Gruppi di Azione Costiera (i Gac sono praticamente un'applicazione per analogia dell'approccio *Leader* allo sviluppo delle aree vocate alla pesca), e persino l'attivazione di strumenti di *micro-policy* locale come i Pic Urban ed i contratti di quartiere. Insomma, questa sembra una politica schizofrenica che, però, a chi si occupa di sviluppo locale ha offerto e offre nuove opportunità di osservazione. Oggi assistiamo alla nascita di nuove istituzioni locali (forse ancora proto-istituzioni, come i Gal, di cui si tratterà nel seguito di questo capitolo) e alla dissoluzione di vecchi enti locali territoriali come

⁵ Il comprensorio è uno spazio territoriale che comprende, appunto, più fondi. Il termine è stato ampiamente utilizzato nella pianificazione territoriale razional-comprensiva e nella normativa di riordino del territorio negli anni passati. È interessante notare come nella logica formale il termine “comprensione” sia riferito al complesso delle determinazioni che definiscono e circoscrivono un concetto e dunque è contrapposto a “estensione”.

⁶ I Gruppi di Azione Locale (Gal) sono le organizzazioni locali deputate alla implementazione delle politiche di sviluppo rurale (approccio *Leader*).

le Province. Assistiamo anche alla nascita di nuovi sistemi locali a seguito della deformazione e rottura delle forme consolidate (Regioni e Province). Si pensi ancora a come forme embrionali di cooperazione interregionale (si pensi ad Interreg⁷) si siano evolute in forme organizzative come i Geie e i Gect⁸ e addirittura in forme già in corso di sperimentazione, quali le macro-regioni europee⁹.

Senza andare troppo indietro nel tempo, il concetto di area vasta è presente, nel nostro ordinamento, nel disegno di legge delega (Codice delle Autonomie locali) approvato dal Consiglio dei Ministri il 15/07/2009¹⁰.

La questione fondamentale è che cosa si intende per «area vasta». È evidente che l'area vasta debba comprendere più Comuni, Ma quanti? Si aprono così infiniti spazi per le molteplici identità che costituiscono il fantasmagorico mosaico dell'italianità. È pertanto facile immaginare come, in questo momento, alla vigilia della costituzione dei Liberi Consorzi, si assista, e la Sicilia ne è un esempio, ad un'ampia «campagna acquisti», ad un vero e proprio mercato dei territori, che poco ha a che fare con i vagheggiati quanto vaghi sistemi identitari, *milieux* o come altrimenti dir si voglia.

I criteri di tipo quantitativo – come quello dell'adeguatezza, per il quale si pretende di fissare le dimensioni ottimali di una «area vasta» sulla base di

⁷ È un programma di iniziativa comunitaria che promuove la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

⁸ Gruppi Europei di Interesse Economico e Gruppi Europei di Cooperazione Transnazionale.

⁹ C'è da domandarsi se queste nuove entità intermedie creino «territorio». Marco Anton-sich (2009) nota che «quasi tutti i progetti di euroregioni oggi attivi in Europa non hanno finora prodotto nuova territorialità in senso identitario, rimanendo spazi funzionali, utili per la pianificazione e gestione del territorio, ma poco «sentiti» dalle persone che li vivono».

¹⁰ In Sicilia, il concetto di area vasta è contenuto nella legge regionale n. 10/2000, all'art. 33. Nello stesso anno il legislatore siciliano, con la legge regionale n. 30, all'art. 2, rifacendosi alla riforma delle autonomie locali introdotta dal D.Lgs. n. 265/99 ha introdotto il principio di sussidiarietà. La Regione Siciliana ha recentemente operato tentativi di definizione razionale dell'area vasta e ciò in almeno due occasioni durante il periodo di programmazione comunitaria 2007/2013. Ci si riferisce sia all'individuazione di Nuclei di Aggregazione Territoriale (Nat), finalizzati all'attuazione nel territorio regionale dell'Asse IV (c.d. «approccio *Leader*») del Psr 2007/2013, sia alla definizione di Aree di Ricomposizione Territoriale (Art) funzionali all'attuazione dell'Asse VI (Sviluppo urbano sostenibile) del Po-Fesr 2007/2013. Le Linee guida per l'attuazione del Po-Fesr 2007/2013, con riferimento all'Asse VI prevedono che «attraverso la sovrapposizione tra i territori dei «Piani Strategici e dei Sistemi Locali del Lavoro» (Sll) che possono essere considerati l'espressione di bacini d'utenza di centri di servizio urbano (servizi socio-assistenziali, servizi scolastici, servizi pubblici locali, servizi di ricerca e culturali ed altri servizi avanzati alle imprese), e sulla base dei due requisiti di contiguità e di dimensione minima (popolazione non inferiore a 100.000 abitanti) sono state individuate 25 Aree di ricomposizione territoriale».