

Attualità dello sviluppo

Riflessioni in pratica
per costruire progetti locali
di qualità

a cura di Daniela De Leo e Viviana Fini



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.

Attualità dello sviluppo

**Riflessioni in pratica
per costruire progetti locali
di qualità**

a cura di Daniela De Leo e Viviana Fini

FRANCOANGELI

Questa pubblicazione è stata realizzata grazie al supporto del CESV-Centro Servizi per il Volontariato Roma.

In copertina: Immagini di Taranto, Gela, Bagheria e Afragola, tratte dal lavoro delle curatrici Riflessioni “in pratica” per costruire progetti di sviluppo locale di qualità nel Mezzogiorno, selezionato e premiato come “Ricerca originale” dal Comitato scientifico degli “Incontri di Artimino sullo sviluppo locale” 2011.

Copyright © 2012 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

Introduzione , di <i>Daniela De Leo</i>	pag.	7
Lessici per lo sviluppo. Dove ci hanno portato, dove ci porteranno? , di <i>Carlo Donolo</i>	»	14
TEMI, TEORIE E PARADIGMI		
Avanzamenti e arretramenti: un punto sul dibattito teorico , di <i>Carlo Salone</i>	»	19
Piano e sviluppo locale: un intreccio da dipanare , di <i>Marco Cremaschi</i>	»	27
Formazione e pratiche per lo sviluppo , di <i>Francesco Domenico Moccia</i>	»	38
In transizione: elementi di riflessione dal caso Sicilia , di <i>Ignazio Vinci</i>	»	53
Le Autonomie nel sistema dello sviluppo , di <i>Loreto Del Cimmuto</i>	»	66
MEZZOGIORNO, DISTORSIONI E SREGOLAZIONI		
Lo sviluppo locale nel ‘disordine’ , di <i>Daniela De Leo</i>	»	71
Note su sviluppo, legalità e contesti , di <i>Carlo Donolo</i>	»	84
No-profit, sviluppo locale e sicurezza integrata. Una riflessione , di <i>Pier Paolo Inserra</i>	»	90
I beni confiscati come strumento per lo sviluppo locale , di <i>Giovanni Colussi</i>	»	102

Disopportunità e incongruenze a Napoli tra ricerca e lavoro sociale, di *Giovanni Laino* pag. 113

Paradigma Gela: illegalità, condizionamenti criminali e mobilitazione sociale contro i poteri mafiosi, di *Stefano Becucci* » 132

INNOVAZIONI POSSIBILI, CONTAMINAZIONI E SFIDE

Lo sviluppo quale fenomeno semiotico, di *Marco Guidi, Viviana Fini, Sergio Salvatore* » 146

La visione della pianificazione quale dinamica di significazione, di *Viviana Fini, Marco Guidi, Sergio Salvatore* » 158

Riflessioni in pratica e traiettorie possibili, di *Viviana Fini e Daniela De Leo* » 172

Introduzione

di Daniela De Leo¹

Alcune premesse

Questo volume è il risultato di un lavoro di ricerca-azione condotto, negli ultimi anni, dalle curatrici², assieme a un gruppo di ricercatori universitari e del terzo settore sui temi dello sviluppo locale. In particolare, grazie a una serie di collaborazioni stabilite, dapprima tra *Parsec-Consortium* e l'Università di RomaTre, e poi estesosi ad altre università, il gruppo³ ha ideato e promosso ricerche, iniziative e sperimentazioni sul campo, allo scopo di individuare paradigmi teorici e riferimenti operativi per migliorare la qualità della progettazione locale per lo sviluppo, con particolare attenzione alle aree del Mezzogiorno.

Per gli studiosi di città e territori, la ricerca indirizzata al miglioramento della qualità della progettazione per lo sviluppo locale non può che inquadarsi all'interno del complesso rapporto tra pratiche di ricerca e pratiche di intervento; ma, anche, tra le pieghe di una relazione, niente affatto scontata, tra possibili innovazioni delle pratiche e delle politiche urbane e territoriali e della pianificazione per lo sviluppo.

Elemento cruciale – e sul quale finiscono per convergere, inevitabilmente, anche altre aree disciplinari – è la riflessione sui paradigmi concettuali e sugli 'strumenti' (analitici e progettuali) per indirizzare trasformazioni in grado di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita nelle città e nei territori, mettendo in

¹ Dipartimento DATA, Università "La Sapienza", Roma.

² Questo volume è il frutto della profonda condivisione con Viviana Fini, co-curatrice del volume e co-autrice di tre dei saggi della terza parte, che è Dottore di ricerca in "Politiche urbane e progetto locale" e Responsabile progettazione sviluppo locale, *Parsec-Consortium*.

³ Accogliendo anche l'esplicita domanda di *Parsec-Consortium* sulla necessità di sviluppare una ricerca-azione con l'Università allo scopo di migliorare la qualità e il profilo della progettazione locale, Viviana Fini ha attivato una rete di soggetti, diversamente implicati nella riflessione sullo sviluppo. Della rete fanno parte oltre a De Leo e Fini anche P.P. Insera, M. Cremaschi, C. Donolo, A. P. Di Risio, M. Guidi, S. Salvatore.

relazione iniziative economiche e sociali con la modifica dell'ambiente costruito e dei più ampi contesti territoriali di riferimento.

In realtà, come è noto, per un periodo piuttosto lungo, urbanisti e pianificatori hanno fortemente presidiato il campo dello sviluppo locale – per lo più affollato da economisti, sociologi, geografi – producendo numerosi contributi. Si tratta di materiali diversi, per temi, tagli, finalità e ambizioni, ma senz'altro rilevanti nell'assicurare la necessaria attenzione alle implicazioni urbanistico-territoriali dei processi economici.

Per il nostro lavoro – di cui questo volume è un primo risultato – siamo partiti proprio dall'evidenza che per anni abbiamo parlato, studiato, programmato e formato allo “sviluppo locale”, e, a un certo punto, questa etichettatura è quasi scomparsa dal nostro lessico, dalle pratiche, dalle politiche urbane e territoriali, e dai percorsi formativi (anche prima della scure delle più recenti ‘riforme’ universitarie).

Prima di questo più recente oblio, il ventaglio dei contributi teorici prodotti in Italia sul tema dello sviluppo locale è stato davvero ampio per autori, temi, discipline. Se si assume il ventennio che intercorre tra *La qualità sociale* di Ruffolo (1985), e *Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia* di Trigilia (2005), o il *Sostenere lo sviluppo* di Donolo (2007), passando per il *Manifesto per lo sviluppo locale* di Bonomi e de Rita (1998), i molti contributi di Dematteis e di Magnaghi (e delle rispettive scuole), approdando al più recente Palermo-Pasqui di *Ripensando sviluppo e governo del territorio* (2008), si ricostruisce solo una piccola parte della vastissima tematizzazione che ha spaziato dai problemi dei limiti della crescita e della qualità dei processi, alla sostenibilità e alla coesione, alla centralità dei luoghi e degli attori territoriali (anche in relazione alla produzione di capitale sociale), ai nessi con i percorsi di rigenerazione urbana, alle trasformazioni delle istituzioni locali e della *governance*.

All'inizio di questo lavoro di ricerca, non era per noi del tutto chiaro se la prospettiva dello sviluppo locale fosse stata semplicemente derubricata o se, al contrario, oramai data definitivamente per acquisita (quasi per scontata), all'interno di una dimensione “amministrativa”⁴ dell'azione locale per lo sviluppo, che, da un certo punto in poi, si è andata riproducendo in modo quasi indipendente dalle ricerche e dalle riflessioni sulle pratiche. In questo senso, il dubbio che ci ha più animato è che la mancanza di una pratica riflessiva intenzionale su questa ampia e complessa stagione, non consente di utilizzare fino in fondo, per il presente e il futuro, alcuni dei frutti più maturi di questa pure significativa esperienza. Oppure, al contrario, non selezionando in alcun modo i lasciti provenienti da quella fase, ci costringe, senza alternative, nell'angolo di un lessico o di alcune pratiche che non sembrano affatto utili (se non sono, addirittura, controproducenti). Privandoci, così, in entrambe i casi, dei pochi ancoraggi possibili nella direzione, invece, di una ripresa dell'azione intenzionale ed efficace, su città e territori.

⁴ À la Tosi, direi, con riferimento al noto concetto di “soddisfacimento amministrativo dei bisogni” per segnalare il prevalere dell'approccio burocratico e procedurale, che ha finito con assorbire gran parte del respiro della programmazione dello sviluppo, specie nelle più recenti fasi di programmazione.

In particolare, alcuni dei pur significativi cambiamenti teorizzati e introdotti dai ‘paradigmi dello sviluppo locale’ hanno senza dubbio inciso sul ‘formato’ e su alcuni livelli di efficacia delle politiche di sviluppo, ma si presentano oggi come un insieme composito di iniziative che non sempre consentono di ricavare indicazioni utili per la definizione di indirizzi per future politiche e interventi di sviluppo locale e territoriale. L’esperienza dei distretti industriali, dei Patti territoriali o della programmazione negoziata e/o integrata appaiono, in questa fase, come questioni remote, talvolta ingombranti o prive di *appeal*, per quanti si misurino, oggi, con la progettazione di interventi per la trasformazione e lo sviluppo nelle diverse realtà territoriali, restando, per altro, problematiche le formazioni dei rapporti cooperativi tra gli attori rappresentativi dei vari interessi di un luogo o la sempre cruciale questione del rafforzamento e della ridefinizione delle istituzioni locali.

D’altro canto, quello che sembra piuttosto evidente è che, senz’altro, permangono alcune categorie, alcuni lessici, alcune questioni che le ipotesi dello sviluppo locale hanno, nel tempo, introdotto nelle nostre pratiche, ma ci sono anche numerosi aspetti che meriterebbero di essere messi sotto osservazione alla luce delle numerose e varieghe esperienze condotte.

L’impressione prevalente è che si continuano, invece, a realizzare interventi con riferimento a una sorta di ‘strumentario’ costruito e utilizzato diffusamente a partire da questa stagione di politiche (processualità dell’azione, coinvolgimento degli attori locali, attenzione ai tempi e alle risorse in gioco, disarticolazione degli obiettivi integrati in azioni attribuibili ai diversi soggetti coinvolti, partenariati con soggetti economici locali, etc.), senza aver condotto una valutazione sistematica sui risultati attesi e, soprattutto, quelli mancati di una intera stagione di politiche e di interventi locali.

Così, all’interno di una lunga condizione di stallo nelle opportunità e, forse, possibilità concrete di trasformazione dei territori (legata alla esiguità dei finanziamenti ma soprattutto alla debolezza dell’azione politica locale, pur con alcune eccezioni), questioni irrisolte dal punto di vista teorico e (apparentemente) rimosse, tornano a chiedere il conto, spesso piuttosto salato, senza che ci siano troppi interlocutori critici disponibili a...parlare *ancora* di sviluppo locale.

Non sembra sufficiente (e neppure vera sino al fondo) la risposta secondo la quale non si parla più di sviluppo locale semplicemente perché non ci sono più ingenti risorse specificamente destinate a questo obiettivo. Infatti, nonostante l’innegabile mutamento del quadro delle opportunità politico-finanziarie disponibili, per indirizzare e sostenere interventi di trasformazione (con riferimento a pratiche e paradigmi in voga per oltre un quindicennio), vi sono ancora bandi e risorse di un qualche interesse⁵, specie se considerati all’interno di una generale riduzione dei finanziamenti disponibili a livello nazionale ed europeo.

Dentro un quadro di condivisione di obiettivi con il terzo settore e nell’apparente disinteresse dell’accademia sul tema, per un certo tratto del percorso ci è sembrato di lavorare in una condizione di ‘inattualità’ à la Nietzsche, “per il tempo

⁵ Per intendersi, nel testo si fa riferimento, per esempio ad alcuni bandi recenti (cfr. Laino; Fini) ma, anche, alle risorse del PON Sicurezza (cfr. Inserra).

futuro, per il tempo venturo, quindi contro il tempo”. In questo senso, abbiamo dapprima proposto una sorta di ri-attualizzazione del tema come passaggio intermedio, non scontato, attraverso il quale sostenerne la sua ‘attualità’ con riferimento al campo di pratiche in azione, piuttosto lontano dai risultati che si volevano conseguire ma, non per questo, dato *irrimediabilmente* per spacciato.

Mirando, infatti, al più ambizioso obiettivo di fare un punto critico per poter dare un contributo al miglioramento della pianificazione dello sviluppo locale, abbiamo poi fatto due scommesse in merito all’utilità di:

- provare a trattare, specificamente, alcune zone d’ombra della recente stagione dello sviluppo locale, mettendo al centro del ripensamento il ruolo sottaciuto della criminalità organizzata nel Mezzogiorno nel contrastare i processi di trasformazione urbana e territoriale;
- contaminare la ricerca e le pratiche territoriali con le prospettive più rigorose degli studiosi di processi psicosociali, impegnati nella riflessione sui modi di pensare lo sviluppo, il contesto e le risorse per potenziare gli strumenti di analisi e intervento.

L’approfondimento di temi e questioni relative ai nessi tra presenza della criminalità organizzata e (mancati) processi di sviluppo, e quelli relativi alla dimensione problematica dei processi di significazione alla base dello sviluppo, sono effetto della *contaminazione* di domande e programmi di ricerca che, sperimentando una convergenza e aprendosi alla discussione e al confronto, hanno offerto alcune potenziale vie d’uscita alle insoddisfazioni e inquietudini sullo stato della riflessione e del dibattito sullo sviluppo locale, indicando possibili direzioni di intervento di cui questo volume è la traccia.

I contributi

La prima parte del volume fornisce contributi e riflessioni critiche da parte di docenti universitari e amministratori che, negli ultimi venti anni, hanno seguito e partecipato al dibattito italiano ed europeo, svolto attività formative mirate, avuto ruoli di responsabilità presso strutture e istituzioni impegnate su progetti di sviluppo, soprattutto per le aree del Mezzogiorno. L’idea guida è stata che fosse evidente uno scollamento significativo e sul quale riflettere: nelle pratiche si continuano a promuovere interventi che sono, di fatto, politiche di sviluppo locale, e, invece, l’etichettatura o la riflessione dentro l’accademia, o la nostra capacità di sperimentare una maggiore qualità degli interventi di progettazione per lo sviluppo (per esempio dentro il terzo settore⁶) appare piuttosto opaca e incerta.

La riflessione è stata indirizzata, prioritariamente, a ricostruire cosa fosse acca-

⁶ In questo senso, la collaborazione con Parsec ma anche il contributo critico e l’interazione, negli anni, con il prof. Giovanni Laino, con specifico riferimento alle diverse esperienze dell’Associazione Quartieri Spagnoli, ci hanno spesso aiutato a individuare gli spazi di maggiore incertezza e inadeguatezza della ricerca universitaria in alcuni settori di intervento e in alcune pratiche.

duto nel recente passato e, ovviamente, a cercare di capire come e cosa fare per fare meglio in futuro. Anche per questo, è parso utile convocarsi in una riflessione finalmente congiunta, quanto meno per considerare, in qualche modo, forse, chiusa una certa stagione e, al mutare delle condizioni, disporsi ad aprirne di nuove, prendendosi qualche responsabilità nell'operazione.

In questo senso, abbiamo realizzato una sorta di stato dell'arte, cercando di rilanciare l'elaborazione teorica e le sperimentazioni pratiche a partire dalla consapevolezza che molti obiettivi sono stati mancati e molto resta ancora da fare riguardo la problematicità della dimensione contestuale, il primato degli interessi parziali, la fragilità delle politiche, i potenziali effetti perversi, i rischi di 'tragedia dei beni comuni'.

Nella seconda parte, invece, sono raccolte alcune riflessioni e argomentazioni (di ricercatori universitari e del terzo settore) utili a sostenere l'attualità dello sviluppo locale con riferimento alle aree del Mezzogiorno, afflitte dalla presenza della criminalità organizzata, largamente sottovalutata e, senz'altro, male interpretata (con pochissime eccezioni) nella *stagione d'oro* dello sviluppo locale.

Una apertura critica e a tutto campo prova collocare il tema all'interno di riflessioni più ampie, trovando supporto negli approfondimenti puntuali sulle politiche, sul paradigma della sicurezza, sui beni confiscati e su alcuni casi particolarmente significativi come Napoli e Gela.

Dal combinarsi di questi contributi viene fuori un quadro variegato di questioni mal poste e, probabilmente, inadeguate agli specifici contesti, ma anche qualche suggerimento per come fare a rispondere a domande non soddisfatte di innovazione e intervento. Senza dubbio, la presenza di una coalizione fatale e patogena tra disordine sociale e criminalità organizzata che impedisce lo sviluppo non può essere ulteriormente ignorata, senza assumersi la responsabilità di appaltare, ancora, alle consorterie criminali le opzioni di trasformazione del territorio.

Dall'articolazione e dalla varietà delle riflessioni e delle esperienze di ricerca e intervento, appare chiaro, però che occorrerebbe, quanto meno:

- trasformare la domanda spontanea di crescita in domanda di sviluppo lavorando per trovare modi virtuosi per far emergere l'opacità e la densità del sociale locale in risorsa da cui tutto e tutti dipendono, nel bene e nel male;
- aprire un più puntuale ambito di lavoro a cavallo tra sicurezza urbana e sviluppo locale, utilizzando come *tramite allegorico* il mondo del no-profit;
- avere un'idea della lotta al mafia come parte integrante dei processi di sviluppo del territorio e della comunità, considerando i beni confiscati come strumento possibile per chi opera contro le organizzazioni criminali, nell'ottica di uno sviluppo complessivo della società;
- evidenziare il nesso fra crisi cognitiva e crisi normativa, intesa come 'analfabetismo delle regole', ricordando le dimensioni strutturali del divario nord-sud che torna ad essere crescente;
- mettere in relazione fenomeni complessi e multidimensionali – come nel caso dello sviluppo edilizio abusivo – con le logiche criminali che indirizzano e controllano le dinamiche di sviluppo.

Infine, nella terza parte, abbiamo condensato il contributo degli studiosi di pro-

cessi psicosociali che ci sembrano particolarmente utili per affinare i modi di interpretazione e intervento propri dei processi di sviluppo veicolati attraverso la pianificazione.

Li abbiamo messi tutti insieme nella terza parte solo per dare un qualche ordine al discorso, sebbene, come si è provato a dire, il lavoro di ripensamento e di rilancio sulle azioni di sviluppo (che qui si sostiene) è il frutto di una contaminazione, della creazione di uno spazio inedito di riflessione ed elaborazione comune, e non di una giustapposizione posticcia, fintamente interdisciplinare.

In particolare, nella terza parte del volume, si presenta e declina il modello generale della significazione intesa quale funzione dei processi di costruzione di significati socialmente condivisi, con cui una concezione di sviluppo orientata semioticamente risulti coerente. All'interno di queste argomentazioni che sono di fatto una proposta operativa e progettuale, il discorso relativo alle politiche dello sviluppo diventa un ulteriore piano della significazione che può essere utilizzato per affrontare questioni spinose quali le implicazioni del rapporto tra il linguaggio tecnico-scientifico e il linguaggio caratteristico delle dinamiche sociali che costituiscono l'oggetto e il fine del discorso tecnico-scientifico.

Nei diversi contributi, si svelano le numerose insidie derivanti da una implicita razionalità attribuita all'attore e al sottosistema sociale come suo corollario, suggerendo modi innovativi di pensare l'intervento con riferimento al sistema di significato socialmente costruito come parte del contesto sul quale si vuole agire.

La tesi complessivamente avanzata è quella per cui alla base del comportamento degli attori sociali – e nell'uso che essi fanno delle risorse (economiche, infrastrutturali, formative, legislative, tecniche ecc.) – intervengano dei processi di significato che, in definitiva, modulano le azioni e regolano il loro rapporto con il corpo sociale. Quindi, la rinuncia a un modello normativo del significato non vuol dire negare la possibilità della pianificazione ma implica, piuttosto, un paradigma di pianificazione consapevole del *carattere non dato dei significati* e, dunque, orientato al governo delle dinamiche che incessantemente attribuiscono significati e si riproducono nella contingenza del divenire sociale.

Ovviamente, su tutto questo aleggia un costruttivo spirito di *work in progress* ma, anche, la sensazione che contributi di questo tipo sollevino moltissime questioni, evidentemente cruciali, anche se non tutte forniscono indicazioni univoche sulle direzioni da intraprendere. Tutte le questioni sollevate, invece, sembrano invocare un ampio spazio di ulteriore confronto e sperimentazione e, anche per questo, il volume si conclude con una prima valutazione di alcune azioni di trasformazione e sviluppo intraprese in alcune aree del Mezzogiorno e una riflessione sul senso e l'utilità della contaminazione qui sperimentata.

Per il resto, per noi, si tratta di un primo risultato che si offre a ulteriori riflessioni e discussioni congiunte. Oltre che a 'pratiche contaminate' attraverso le quali perfezionare e arricchire le riflessioni teoriche, anche riprendendo specifici percorsi di formazione e di ricerca.

Riferimenti bibliografici

- Bonomi A., De Rita G. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano
- Cremaschi M., Elisei P. (2004), "Identità territoriali e partnership per lo sviluppo", in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, FrancoAngeli, Milano
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano
- Donolo C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", in *Stato e Mercato*, 2, pp.33-66
- Donolo C. (2011), *Italia sperduta*, Donzelli, Roma
- Governa F., Salone C. (2004), "Territories in action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies", in *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 4, pp.796-818
- Moccia F. D., Mesoletta A. (2005), *Introduzione alla pianificazione dello sviluppo locale*, CLEAN, Napoli
- Moccia F. D., De Leo D. (2007), *Riterritorializzare i distretti. Bilanci e prospettive della pianificazione distrettuale in Italia*, FrancoAngeli, Milano
- Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile. Governo del territorio e qualità dello sviluppo*, Donzelli, Roma
- Pasqui G., Palermo P.C. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna
- Ruffolo G.(1985), *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Laterza, Bari-Roma
- Salone C. (2005), *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Utet Libreria, Torino
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari-Roma

Lessici per lo sviluppo. Dove ci hanno portato, dove ci porteranno?

di Carlo Donolo¹

La valutazione diffusa è che ci sono delle cose che capitano sotto i nostri occhi, sotto i nostri piedi, che non riusciamo a cogliere. Gran parte delle parole che usiamo per interpretare i processi sociali effettivamente appartengono al secolo scorso. Ci sono, però, altre parole che abbiamo dovuto obbligatoriamente imparare, per esempio *rete* o *realtà virtuale*, che suonano nuove. Abbiamo vocabolari molto ricchi e articolati, eppure nell'uso ci risultano sempre insufficienti. Forse è onesto ammettere che molte cose non le capiamo, non per tempo almeno. Quel tanto di apprendimento che avviene dall'esperienza per definizione è postumo e tardivo almeno rispetto alle nostre speranze e intenzioni.

Ciò vale particolarmente pensando allo sviluppo locale, ai tanti sforzi e progetti messi in atto negli ultimi anni e al loro magro raccolto. Si potrebbe sostenere che intanto abbiamo imparato a distinguere tra *crescita e sviluppo*, con tutte le controverse semantiche che attraversano queste distinzioni. Andando sul personale: io ho intitolato un libro "Sostenere lo sviluppo" e Piero Bevilacqua, credo poco dopo, ha intitolato il suo (che ha un tema però molto diverso dal mio) "Misera dello sviluppo". Evidentemente non stiamo parlando delle stesse cose, pur usando lo stesso termine.

Nell'uso comune si può dire che il termine crescita è stato inchiodato al livello macro, come nel PIL; mentre lo sviluppo si è preferito intenderlo come fenomeno "locale", in quanto più sociale, più differenziato, più legato a condizioni molto specifiche.

Così pure molto lentamente si è fatta strada la convinzione (specie da noi dove le resistenze sono tante) che lo sviluppo deve essere sostenibile o non è, mentre la crescita in sé è piuttosto insostenibile. In ogni caso, è stato un procedere lento e graduale l'*evoluzione dalla crescita allo sviluppo (locale) sostenibile*: un po' per impulso comunitario, un po' per il diffondersi di nuovi paradigmi ecosistemici, un

¹ Insegna "Sistemi sociali complessi e knowledge management" presso la Facoltà di Ingegneria informatica, dell'informazione e statistica, Università "La Sapienza" Roma. Tra le ultime pubblicazioni: *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori 2007; *Italia sperduta*, Donzelli 2011; *Il sogno del buongoverno*, Et Al. Edizioni 2011.

po' come valutazione di quel tanto di crescita che si aveva nei sistemi locali (ma qui sto pensando al Sud), che mostrava poco di sostenibile in senso ecologico, e anche altre fragilità interne, come poi si è visto con le difficoltà dell'ultimo decennio. A valle delle speranze o illusioni "distrettuali" che Gianfranco Viesti aveva così ben indagato.

Tutto il vocabolario per lo sviluppo del Sud aveva conservato a lungo le tracce originarie di un meridionalismo storico, con un *imprinting* forte delle analisi di *Nord e Sud* o di Rossi Doria. Almeno c'era uno sguardo ampio sul lungo termine, sul sociale, sullo strutturale. Forse il limite, proprio dell'epoca, era di pensare a un governo macroeconomico, principalmente e poco al livello locale, dove casomai era in uso la categoria di comunità; qualcosa che non era più la solidarietà meccanica pre-moderna, ma piuttosto l'esito di processi di riabilitazione sociale, secondo diversi modelli da 'La Martella' a Dolci. Su questo impianto, sul quale tutti noi ci siamo formati, e che possiamo considerare classico, si parlava di *classi, plebe, braccianti, feudi, notabili, osso e polpa, rapporti di produzione* e così via. Insomma termini macro e visione ampia delle cose.

Su questo impianto è progressivamente arrivato un nuovo vocabolario imposto tramite i progetti e i piani comunitari. Con essi, nuovi termini che abbiamo appreso e che abbiamo anche applicato, sia nelle analisi sia nelle progettazioni. Il nuovo linguaggio era ben diverso da quello precedente: più analitico, più microeconomico, più regolativo, più ingegneristico, più contabile. La storia retrocedeva in lontananza, salvo recuperarla per spiegare squilibri e ritardi in termini di diversa dotazione di capitale sociale (come nel caso di Putnam) e di formazione sociale. Tutto veniva considerato o risorsa o problema.

Veniva poi fornita la cassetta degli attrezzi: *governance multilivello, partnership, politiche integrate, valutazione, politiche contrattate*, fin giù *alla sussidiarietà*. Cambiava il modo di intendere la natura del problema: per qualche ragione (ma non importava conoscerla) i pezzi non combinavano e il lavoro per lo sviluppo doveva consistere nel rimettere i pezzi al posto giusto e, quindi, all'opera.

I programmi sono soprattutto un modo per ricollocare l'esistente in un quadro di razionalità di scopo: *con le buone*, ossia con gli argomenti di natura deliberativa, e *con le cattive*, ossia con gli incentivi e le sanzioni. La "nuova programmazione" a partire dalla quale, in buona sostanza, in Italia si è affermata l'analisi delle politiche pubbliche, con grandi investimenti, per esempio, in direzione delle dottrine urbanistiche, ci insegnava un nuovo modo di vedere le cose. Ormai la vecchia 'questione meridionale' non poteva essere più risolta: si era risolta a modo proprio in 'mancato sviluppo' o 'ritardo di sviluppo'. La questione era accelerare la convergenza verso le medie statistiche delle regioni europee. Sparivano molte cose importanti come il conflitto e anche la miseria, riclassificata dentro la distribuzione del reddito, che andava corretta con opportune politiche di sviluppo.

Ancora a lungo, anche nel nuovo vocabolario, si equivocò tra crescita e sviluppo e stentò a farsi strada l'idea guida della sostenibilità. Su questo terreno anche gli addetti ai lavori in Italia non erano molto preparati e ben disposti, dato il prevalente frame economicistico condiviso da tutti gli attori, cognitivi e non.

Sia chiaro comunque che non si trattava di un processo artificiale: le nuove pa-

role arrivavano quando davvero i vecchi termini della ‘questione’ erano già profondamente mutati e si era alla ricerca di nuovi punti di riferimento. Questo spiega anche il successo ultradecennale della nuova cultura sviluppista.

Queste parole ci hanno aiutato fino a un certo punto, chiaramente; probabilmente non riescono a portarci molto più oltre. Però dobbiamo constatare che sia per l'immane deriva delle istituzioni comunitarie (con le loro politiche, i loro programmi e, quindi, anche i loro linguaggi), sia per il fatto che, al momento, non disponiamo di molte alternative, dobbiamo continuare a utilizzare questo vocabolario anche se prendiamo qualche appunto sul fatto che non è del tutto soddisfacente. Non è del tutto all'altezza dei problemi che non capiamo. Che, però, per lo meno sentiamo, viviamo, un po' percepiamo qua e là, sulla pelle.

Questo va detto in prima istanza soprattutto quando vogliamo trattare questioni così intricate, quasi insolubili, quasi intrattabili anche concettualmente, come quello del rapporto tra sviluppo e legalità, e che per tanta parte equivale a parlare di *sviluppo e sociale*.

Tutto sommato qualcosa abbiamo pure imparato. Ma perché l'intreccio, l'intrigo, qualche volta la scala del problema, a volte piuttosto le radici profondissime di questi problemi risultano incongruenti rispetto a questo apparato concettuale? Perché, in fondo, esso è stato formulato, come del resto tutto il linguaggio della governance, per contesti completamente diversi da quelli di cui stiamo parlando. Contesti in cui si dà per scontato che ci sia un certo livello di buona pubblica amministrazione, in cui si dà per scontato che la classe politica non è tutta sistematicamente corrotta, si dà per scontato che la società civile si fa pure sentire ed è capace di interloquire. Da noi, almeno in alcuni territori, queste cose ovviamente non si sono date.

Tante volte, soprattutto parlando dell'esperienza dei PIT, ma in generale, di programmazione, sappiamo che si tentano esperimenti di tal genere in contesti che proprio sono privi dei minimi presupposti. Però ci si dice: “se tu pian piano, costruisci questo tipo di esperienze, vedrai che poi il contesto apprende o comunque restano degli effetti secondari, delle nuove capacità, negli operatori, nei funzionari pubblici, in qualche assessore, e le cose gradualmente possono cambiare proprio sul fronte più difficile, ossia la coerenza delle politiche e l'integrazione delle politiche.

Va detto anche che il “fallimento” dell'esperienza dello sviluppo locale – fallimento tra molte virgolette, è dovuto al fatto che a questa locuzione (come alla *governance*, del resto) si erano attaccate delle speranze spropositate. Dieci anni, un paio di cicli di programmazione comunitaria, poi questa cosa ce la togliamo dai piedi. Ma chi ha pensato una cosa del genere? A Bruxelles l'avranno pure pensato, compreso gli italiani, perché visto dall'alto è molto lontano, “Qui cosa manca? Manca questo...vi diamo questo”. Ma non hanno mai visto Napoli? Avrebbero capito che le cose poi non vanno così.

Rispetto a questa montagna un po' incombente dello sviluppo, che forse è un ghiacciaio che si sta sciogliendo, ci sono dei piccoli insetti di terzo settore, raramente pungenti per la verità, ma comunque molto indaffarati che, qualche rara volta danno pure fastidio, e, nella maggior parte dei casi, invece producono degli ef-

fetti benefici, a prescindere dal fatto che dentro ci siano anche molti deficit, carenze.

Adesso siamo a un nuovo punto di passaggio. I più giovani dei potenziali lettori si sono formati tutti dentro il nuovo paradigma analitico. I più anziani, come me, hanno vissuto il passaggio dal meridionalismo all'analitica comunitaria. Per me è una seconda transizione; per altri il passaggio da un terreno noto a uno ignoto. Cosa può venire dopo l'analitica razionale e utilitaristica dello sviluppo e dei progetti, dopo la governance sperimentata, dopo l'intreccio di politiche, pratiche sociali e sussidiarietà orizzontale e verticale? Ma prima ancora, perché questo nuovo passaggio, implica o evoca un nuovo vocabolario?

Abbiamo constatato quanto sia difficile attivare e sostenere processi di sviluppo locale in contesti avversi o degradati. Anche in casi meno impervi, la differenziazione settoriale, la riqualificazione degli apparati amministrativi, l'innovazione tecnologica, la valorizzazione sostenibile dei beni comuni, è risultata possibile solo in modesta misura. Siccome esistono casi di eccellenza produttiva, in diversi settori, essi sembrano quasi confutare le politiche di sviluppo, in quanto sembrano risultare piuttosto da un'intelligenza interna dell'organizzazione (un sindaco, un assessore, un imprenditore di famiglia, un tecnologo e così via). Ciò rende l'eccellenza idiosincratICA, mentre il tono medio della vita economica, sociale e culturale resta piuttosto basso. In parte ciò può essere spiegato con il mancato accento posto, inizialmente, sulle dotazioni di base, poi recuperate nell'ultima fase attiva delle politiche di sviluppo. L'attenzione di nuovo è andata a dati strutturali, ai beni pubblici disponibili, alla loro qualità e quantità, e a caratteri del contesto capacitanti o meno. Ciò ha potuto incidere poco sull'esperienza complessiva, anche se si tratta di una lezione vitale per il futuro.

Ma esaurito questo impulso restiamo con alcune dotazioni analitiche ed esperienziali sul terreno delle politiche pubbliche e della governance. Esse ci indicano la necessità non solo di importanti correzioni alla macchina della "nuova programmazione" (si intende: quella effettivamente praticata, non quella in cui speravano Ciampi e Barca), ma anche di una ritematizzazione d'insieme della questione dello sviluppo per il Sud, perché di questo parliamo. La centralità della città e dei sistemi urbani è stata riconosciuta tardivamente e per essa purtroppo non ci sono sponde a livello centrale. Così è per le crisi ambientali e i rischi idrogeologici diffusi. Molti allarmi sono stati lanciati, molti dati accumulati, ma gli interventi latitano o avvengono dopo l'evento calamitoso.

Ma un fattore di dubbio più generale sul frame deriva anche da esperienze ad altri livelli e in altri paesi. La questione è sempre quella, ed è un punto dirimente. Per funzionare la nuova programmazione, cioè un paradigma di governance localizzato dello sviluppo, deve poter contare su presupposti minimali. In piccola parte può, in itinere, contribuire a coprodurli, rimediando ai deficit più vistosi, ma miracoli non sono possibili.

Di rimando, diventano importanti strategie dirette a correggere i deficit di razionalità quali l'inefficienza della PA, il girare a vuoto di molte politiche settoriali, la qualità della classe dirigente, l'etica dei ruoli professionali e altro ancora. Per non dire di quel macigno indifferente che è sempre stata l'Università,

ora forse un po' in risveglio nel rapporto con il contesto locale, per necessità di cose.

Quindi, lo sviluppo locale viene a dipendere da fattori di contesto sempre più generali che non possono essere tutti ricompresi e riattivati dall'interno delle strategie di sviluppo locale. E la governance ha evocato, non a caso, il bisogno di un serio government della cosa pubblica, principi di responsabilizzazione per tutti gli attori, e trasparenza (non ce n'è mai abbastanza!).

Non saprei dire dove tutto questo può portare. Ci sono revisioni parziali in atto a livello comunitario, ma al momento il Sud è abbandonato a se stesso, anche nella riflessione. Come si dice si deve imparare dagli errori: dai deficit, dagli abbagli, dalle illusioni. Una parola!

Concludo, dicendo che l'idea di uno *sviluppo locale autocentrato* è giusta se il locale sta attivamente nella rete multivello dei processi economici e culturali. Il locale da solo, al Sud, dati i deficit di contesto, rischia piuttosto l'entropia, tamponata talora da qualche lusinghiera eccezione, che riattiva le speranze, ma anche le illusioni. I diversi lessici dello sviluppo, sono lessici in evoluzione permanente, che dobbiamo inseguire e, magari, qualche volta precedere.

Certo, impossibile qui una ricostruzione davvero sistematica, che pure ora sarebbe utile. Le parole sono pietre, diceva un vecchio meridionalista torinese. Le parole in uso non sempre hanno aiutato lo sviluppo. Abbiamo sempre e solo approssimazioni, malgrado l'autoinganno della chiarezza del lessico tecnocratico. Ma con la ricchezza del vocabolario è cresciuta anche la confusione, ed è incredibile, in fondo, quanto poco consenso ci sia sulla valutazione di quanto avvenuto e ancor più su quello che ci toccherebbe fare.

Chiarire le parole che usiamo aiuta, ma non illudiamoci. Ci vorrebbe anche una *voce* adeguata per dirle.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (1970), *Nord e Sud nella società e nell'economia italiana di oggi*, Fondazione Einaudi, Roma
- Bevilacqua P. (2008), *Miseria dello sviluppo*, Laterza, Bari-Roma
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondadori, Milano
- Mehta S. (2005), *Maximum city*, Einaudi, Torino
- Putnam R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Roma-Bari

Avanzamenti e arretramenti: un punto sul dibattito teorico

di Carlo Salone¹

Negli ultimi vent'anni la formula "sviluppo locale" è diventata straordinariamente efficace ed è stata assunta quasi come un mantra nelle retoriche delle grandi organizzazioni internazionali. La Banca Mondiale ha proposto ricette di sviluppo locale "globalizzando" un concetto nato da esperienze di path-dependencies. Schematizzando in modo forse eccessivo, il successo globale di questa formula dovrebbe farci riflettere: la formula "sviluppo locale", così opaca dal punto di vista concettuale, ha avuto più ampia fortuna nel discorso politico e nelle retoriche delle grandi organizzazioni internazionali che nel campo della riflessione teorica, nonostante, appunto, non manchino lavori che cercano di affrontare la questione.

Nella produzione manualistica sullo sviluppo locale non mancano testi meritevoli di approfondimento. Il manuale di Pecqueur, del 1989, è riconducibile all'esperienza condotta dall'autore sul tema dei sistemi locali di produzione francesi, che di fatto ricalcano l'idealtipo del distretto industriale. Un altro volume, curato da Andy Pike, Andrés Rodríguez-Pose e John Tomaney (2006), si discosta per molti versi dall'approccio di Pecqueur e affronta il tema dello sviluppo locale a partire dalle esperienze di rilancio delle economie regionali nel corso degli anni '90 attraverso l'impulso alle istituzioni intermedie: agenzie di sviluppo, Camere di commercio etc. Al centro di tale approccio si colloca la vicenda britannica, con la spinta devolutiva impressa dal New Labour e il sorgere delle agenzie regionali di sviluppo, in un'ottica più sensibile agli obiettivi di competitività economica che a quelli di coesione sociale. Si tratta, a ben vedere, di un'impostazione piuttosto lontana da quella maggiormente diffusa in Italia, che anzi tende ad assumere atteggiamenti di dura critica nei confronti di approcci come questo, che vengono tacciati di "economicismo".

In realtà, questa critica non mi trova concorde: in questi studi, la variabile economica è strettamente interrelata con le altre all'interno della dimensione territoriale, in cui appunto contano sia le interazioni mercantili sia quelle non mercantili tra gli attori. La questione, quindi, non è una presunta ossessione della competitività, quanto l'enfasi eccessiva posta sulla vivacità delle forme diffuse di sviluppo indu-

¹ Università di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio/Eu-Polis.