

FRANCOANGELI/Urbanistica

La programmazione dell'Unione Europea e il Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale

a cura di Olindo Terrana



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I capitoli di questo libro sono stati scritti dai seguenti autori:

Prefazione. La Coalizione Territoriale Sicilia Centro Meridionale nei processi attuativi delle politiche di sviluppo locale: Olindo Terrana.

Parte prima. L'Unione Europea e la programmazione dei fondi comunitari": coordinamento generale tecnico-scientifico e revisione dei testi: Olindo Terrana;

Cap. 1. Il processo di unificazione europea e i fondi strutturali: Olindo Terrana;

Cap. 2. Programmazione Comunitaria e Programmi della fase 2014-2020: Medea Terrana;

Cap. 3. LEADER. Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale: Olindo Terrana;

Cap. 4. Orientamenti dell'Unione Europea per la fase di programmazione 2021-2027: Olindo Terrana.

Parte seconda. Il Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale nella fase di programmazione 2007-2013: coordinamento generale tecnico-scientifico e revisione dei testi: Olindo Terrana;

Cap. 1. Il territorio: Medea Terrana;

Cap. 2. Contesto socio-economico: Claudia Tambuzzo;

Cap. 3. Analisi SWOT, fabbisogni e peculiarità ambientali: Claudia Tambuzzo;

Cap. 4. Iter della concertazione e accordi fra le parti: Olindo Terrana con la collaborazione di Salvatore Pitrola e Paolo Terrana;

Cap. 5. Strategia di intervento: Olindo Terrana, Claudia Tambuzzo e Salvatore Pitrola;

Cap. 6. Misure, azioni e sub-azioni: Claudia Tambuzzo con la collaborazione di Salvatore Pitrola;

Cap. 7. Attuazione e gestione del piano e dei finanziamenti: Salvatore Pitrola, Claudia Tambuzzo e Olindo Terrana;

Cap. 8. Stato di attuazione del PSL SCM: Olindo Terrana con la collaborazione di Teresa Nobile, Salvatore Pitrola, Claudia Tambuzzo, Paolo Terrana;

Consulenze specialistiche: PSR Sicilia 2007-2013: Giovanni Martines; Agronomia: Dario Costanzo; Economia dello sviluppo locale: Rocco Lima; Geoeconomia: Medea Terrana; Assistenza amministrativa e finanziaria Antonio Inglima; Comunicazione: Carmelo Vella; Mostra EXPO Milano 2015 "Visioni, Saperi e Sapori della Sicilia Centro Meridionale": Leda Terrana; Valutatori Misure 312a, 312b e 313a del PSL SCM: Salvatore Di Blasi, Mauro Palilla, Simone Sangiorgi e Roberto Vella.

Parte terza. Il Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale nella fase di programmazione 2014-2020: coordinamento generale tecnico-scientifico e revisione dei testi: Olindo Terrana;

Cap. 1. La nuova configurazione territoriale: Medea Terrana;

Cap. 2. Precedenti fasi di programmazione: Leda Terrana;

Cap. 3. Analisi delle esigenze di sviluppo e potenzialità del territorio: Claudia Tambuzzo;

Cap. 4. La ricomposizione del partenariato e la partecipazione all'elaborazione della strategia: Olindo Terrana con la collaborazione di Salvatore Pitrola e Paolo Terrana;

Cap. 5. Strategia e obiettivi: Olindo Terrana, Claudia Tambuzzo e Salvatore Pitrola;

Cap. 6. Azioni del PAL SCM: Claudia Tambuzzo con la collaborazione di Salvatore Pitrola e Paolo Terrana.

Le foto del capitolo 1, Parte terza sono state messe a disposizione dai Sindaci dei comuni soci/partner del GAL SCM SCARL.

**La programmazione
dell'Unione Europea
e il Gruppo
Azione Locale Sicilia
Centro Meridionale**

a cura di Olindo Terrana

FRANCOANGELI

In copertina: immagine di Leda Terrana.

Copyright © 2020 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

Prefazione. La Coalizione Territoriale Sicilia Centro Meridionale nei processi attuativi delle politiche di sviluppo locale	pag.	9
Parte prima. L'Unione Europea e la programmazione dei fondi comunitari		
1. Il processo di unificazione europea e i fondi strutturali	»	39
1.1. Dalla CECA all'Unione Europea	»	39
1.2. L'Unione Europea	»	44
1.3. I Fondi strutturali	»	50
2. Programmazione Comunitaria e programmi della fase 2014-2020	»	63
2.1. Programmazione comunitaria	»	63
2.2. Programmi a gestione diretta	»	77
2.3. Programmi di Cooperazione Territoriale	»	91
2.4. Strumenti per la Cooperazione con i Paesi Terzi	»	94
2.5. Programmi Operativi Nazionali dell'Italia	»	107
2.6. Programmi Operativi Regionali della Sicilia	»	116
3. LEADER. Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale	»	123
3.1. Origine e caratteri generali	»	123
3.2. Il percorso attuativo	»	129
3.3. LEADER-CLLD in Italia	»	136
3.4. GAL e SSLTP in Sicilia	»	143
4. Orientamenti dell'Unione Europea per la fase di programmazione 2021-2027	»	151
4.1. Il quadro di riferimento dei Fondi strutturali 2021-2027	»	151
4.2. LEADER, CLLD e GAL nella nuova fase di programmazione comunitaria 2021-2027	»	165

Parte seconda. Il Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale nella fase di programmazione 2007-2013

1. Il territorio	pag.	177
1.1. Ambito territoriale	»	177
1.2. I comuni della Coalizione territoriale SCM	»	181
2. Contesto socio-economico	»	195
2.1. Dimensione socio-economica, imprese e artigianato	»	195
2.2. Agricoltura e comparto zootecnico	»	198
2.3. Turismo	»	203
3. Analisi SWOT, fabbisogni e peculiarità ambientali	»	205
4. Iter della concertazione e accordi fra le parti	»	217
4.1. Iter della concertazione	»	217
4.2. Composizione e coinvolgimento del partenariato	»	226
5. Strategia di intervento	»	235
5.1. Quadro strategico per tematiche principali e complementari e obiettivi	»	235
5.2. Struttura logica della strategia e indicatori	»	250
6. Misure, azioni e sub-azioni	»	253
6.1. Articolazione della misura 413	»	253
6.2. Azione n° 1: sostegno alla creazione ed allo sviluppo di micro-imprese	»	254
6.3. Azione n° 2: incentivazione di attività turistiche	»	261
6.4. Azione n° 6 (aggiuntiva): infrastrutture per la gestione integrata del Distretto Rurale SCM	»	269
6.5. Articolazione della misura 431	»	275
6.6. Piano delle Azioni di Comunicazione	»	277
6.7. Misura 421: attività di cooperazione interterritoriale e transnazionale	»	283
7. Attuazione e gestione del piano e dei finanziamenti	»	287
7.1. Organizzazione e funzionamento del GAL SCM	»	287
7.2. Piano finanziario per misura, azione, sub-azione e tematiche		292
7.3. Modalità di autovalutazione	»	297
8. Stato di attuazione del PSL SCM	»	303
8.1. L'Ufficio di Piano	»	303

8.2. La progettazione operativa	pag.	309
8.3. Lo stato di attuazione	»	325

**Parte terza. Il Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale
nella fase di programmazione 2014-2020**

1. La nuova configurazione territoriale	»	339
1.1. Area di intervento e nuovi comuni della Coalizione	»	339
1.2. Caratteri socio-economici	»	345
2. Precedenti fasi di programmazione	»	355
2.1. Programmi e progetti territoriali del comprensorio SCM	»	355
3. Analisi delle esigenze di sviluppo e potenzialità del territorio	»	397
3.1. Analisi SWOT	»	397
3.2. Sintesi dei fabbisogni	»	405
4. La ricomposizione del partenariato e la partecipazione all'elaborazione della strategia	»	409
4.1. Il processo associativo per la individuazione degli ambiti tematici e degli obiettivi specifici del PAL	»	409
4.2. La ricomposizione del partenariato	»	415
5. Strategia e obiettivi	»	421
5.1. Quadro normativo di riferimento della SSLTP	»	421
5.2. Strategia e obiettivi	»	424
5.3. Ambiti tematici	»	428
5.4. Gestione, monitoraggio e valutazione della strategia	»	439
5.5. Quadri finanziari		445
6. Azioni del PAL SCM	»	449
Regesto fotografico	»	489
Ringraziamenti	»	495
Bibliografia	»	497
Sitografia	»	519
Acronimi e sigle	»	521

Prefazione

La Coalizione Territoriale Sicilia Centro Meridionale nei processi attuativi delle politiche di sviluppo locale

Questo libro è un'opera corale sviluppatasi e scritta, a più mani, in tempi diversi lungo quest'ultimo decennio e racconta di progetti e della loro attuazione e, dunque, di ferventi speranze e cocenti delusioni, di voli pindarici e devastanti ricadute, di sogni più o meno realizzati, o peggio, mal realizzati, o ancor di più, non realizzati per mera supponenza e arroganza di potere, di percorsi concertati e condivisi con molteplici attori territoriali, ognuno dei quali ambasciatore di specifici e, talvolta, imprevedibili saperi locali.

E sì! Questo libro, ancor prima e mentre ne scrivevamo porzioni fra loro apparentemente incoerenti, è stato intensamente vissuto, consumando molte suole di scarpe, vedendo, ascoltando e gustando un territorio denso di storia millenaria e di notevoli contraddizioni, ma anche di orgoglio represso e umiliazioni subite oltre ogni misura, esperienze, tutte queste, vissute assieme a molti altri compagni di viaggio dei quali, più di tutti voglio ricordare, Salvatore Pitrola e Claudia Tambuzzo: attenti, pazienti, acuti e colti osservatori, instancabili lavoratori – umili – di quella umiltà che ha radici lontane in profondi valori.

E già! Questo libro si occupa del territorio Sicilia Centro Meridionale (SCM), il più periferico lembo d'Europa, “il quarto sud”, come talvolta sono costretto a definirlo poiché situato a sud dell'Europa, a Sud dell'Italia, a sud del Mezzogiorno e a sud della stessa Sicilia, se pur geograficamente e culturalmente centrale nell'area mediterranea e nella penna di grandi scrittori quali Pirandello, Sciascia e Camilleri.

Tale territorio, comunemente denominato “Zona delle miniere”, ma più scientificamente indicato come “Altipiano gessoso-solfifero” comprende tutti i comuni del versante est della provincia di Agrigento e le Pelagie, e si abbraccia a nord e ad est alla continuità nissena di tale Altipiano, le cui propagine madonite si concludono nel palermitano, a NW al versante Sicano della frangia “di li paisi di muntagna” e a SW ad Agrigento con la sua stupefacente vallata, per diluirsi, infine a sud, oltre il tratto costiero fra Palma di Montechiaro e Licata dove, nei tramonti di fuoco, il sole sembra affogare nelle acque turchesi del Canale di Sicilia, per tornare a risplendere sui campi di grano e sui vigneti, su uliveti e frutteti, su paesi e contrade ricche di vestigia architettoniche, di saperi, riti e tradizioni che hanno saputo assimilare, nel tempo, ogni tipo di invasione.

Precedentemente, con il libro *Demetra. Progetto Integrato Territoriale della Sicilia Centro Meridionale*, mi ero già cimentato nel racconto di un altro progetto attuato in questo territorio del quale veniva descritta l'esperienza complessiva del PIT Demetra, sviluppatasi nell'ambito della programmazione comunitaria 2000-2006, con ampi richiami alle precedenti esperienze di programmazione negoziata¹.

In ragione di tale esperienza questo libro, che si occupa prevalentemente dei periodi di programmazione comunitaria 2007-2013 e 2014-2020 nel territorio SCM, può considerarsi la continuità del precedente e, insieme, costituiscono la testimonianza attiva del mio impegno e di quello dei miei collaboratori nella realizzazione di alcuni programmi proposti dall'UE ai propri territori periferici e/o marginali.

A seguire questa prefazione, che racconta della Coalizione Territoriale SCM nel periodo compreso fra il 1995 e il 2019, nella prima parte del libro, per rendere più intellegibile quanto raccontato successivamente, si parla in termini divulgativi dell'Unione Europea e della programmazione dei fondi comunitari, descrivendo per grande sintesi il processo di unificazione europea e i fondi strutturali, la Programmazione Comunitaria e i Programmi della fase 2014-2020, il Programma LEADER e il ruolo dei Gruppi Azione Locale (GAL), concludendo con gli Orientamenti dell'Unione Europea per la fase di programmazione 2021-2027.

Nella seconda e nella terza parte del libro, attraverso l'analisi territoriale e del contesto socio-economico, l'analisi SWOT con i relativi fabbisogni e peculiarità ambientali, l'iter della concertazione e gli accordi fra le parti, la strategia di intervento con le specifiche misure e azioni e le modalità di attuazione e gestione del piano e dei finanziamenti, vengono rispettivamente descritti il Piano di Sviluppo Locale e il Piano di Azione Locale del Distretto Rurale Sicilia Centro Meridionale, a seguito della costituzione dell'omonimo Gruppo di Azione Locale.

Nel ribadire la corallità di questo libro desidero, infine, sottolineare che lo stesso non è maturato nel chiuso di una stanza in preda a demiurgiche visioni individuali, ma è stato scritto, ogni santo giorno di questi ultimi dieci anni, da centinaia di Soggetti quali amministratori locali e imprenditori privati, rappresentanti di categorie produttive, del sindacato e dell'arcipelago associazionistico ambientale, culturale e del Terzo e Quarto settore.

Tutti questi Soggetti, oltre a dare importanti contributi, sono stati parte determinante dei programmi attuati e, per tali ragioni, Li ringrazio; così come, ancor più, ringrazio tutti coloro, e non sono stati pochi, che ci hanno creato difficoltà, che hanno tentato di delegittimarci, che hanno cercato di eliminarci, non fisicamente, ma nelle pieghe dei poteri occulti, non esclusi quelli di Stato, delle pratiche clientelari, del burocratismo cavilloso, ottuso e ignorante.

Grazie, grazie davvero a tutti!

Non omettendo però che senza i primi questo libro non sarebbe esistito, ma senza gli altri, probabilmente, non avrebbe avuto senso scriverlo.

¹ Terrana M. e Terrana O., *Demetra. Progetto Integrato Territoriale della Sicilia Centro Meridionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

I Patti territoriali del territorio SCM e l’Agenzia Pro.Pi.Ter. SCM SPA. La fase di programmazione europea 1994-1999 per il territorio Sicilia Centro Meridionale (SCM) può essere considerata il “ciclo di avvio” del lungo percorso delle politiche e pratiche concertative per lo sviluppo endogeno di tale territorio che, tutt’oggi, vanta al suo interno il ruolo attivo svolto dal Gruppo Azione Locale Sicilia Centro Meridionale (GAL SCM SCARL).

Ad attivare tale ciclo, a partire dall’Ottobre del 1995, oltre il sottoscritto (quale consulente del Sindaco di Grotte), furono lo stesso Sindaco Antonio Cimino e l’assessore Nino Terrana, in quanto avviarono, con i sindaci del comprensorio SCM le procedure concertative del Patto Territoriale Sicilia Centro Meridionale (Patto SCM)².

Reduce, con Pino Fricano (allora consigliere provinciale di Palermo) e Vito Pernice (Sindaco di Marineo), della collaborazione alla fase iniziale del Patto Territoriale Alto Belice Corleonese, nonché, sempre nel palermitano, della coanimazione per l’attivazione del Piano territoriale provinciale e dei costituenti Patti territoriali del palermitano, a seguito del mandato affidatomi dalla Conferenza di servizio dei Sindaci del Patto SCM, avviai le procedure concertative, tecniche e amministrative per la definizione del Protocollo d’Intesa del Patto SCM e gli atti finalizzati alla costituzione di quella che sarebbe dovuta diventare in Sicilia la prima Agenzia di Sviluppo Locale, cioè la Pro.Pi.Ter. SCM SPA (Agenzia di Sviluppo Locale per la Programmazione Economica e la Pianificazione Territoriale e Ambientale Sicilia Centro Meridionale Società per Azioni)³.

Tutto ciò in un contesto nazionale e regionale in cui si vivevano eventi di straordinaria portata quali, nel 1992, la grande inchiesta della Procura di Milano “Mani Pulite” sul diffuso fenomeno della corruzione da tangenti (Tangentopoli) che portarono all’arresto di numerosi esponenti politici e al conseguente declino dei partiti tradizionali, sancito nelle elezioni politiche del 27/28 Marzo 1994, che decretarono la fine della cosiddetta “Prima Repubblica” e il disfacimento del vecchio sistema politico. Il feroce attacco della mafia siciliana allo Stato con le stragi di Capaci e di via D’Amelio a Palermo e nel 1993 con gli attentati dinamitardi di Roma, Milano, Firenze, in un contesto, tutt’oggi non del tutto chiarito, sui rapporti fra esponenti politici, servizi segreti italiani e criminalità organizzata (Trattativa Stato-mafia)⁴. E

² I Sindaci direttamente eletti nei comuni del comprensorio SCM a seguito del crollo della cosiddetta prima repubblica erano prevalentemente intellettuali, per lo più professori di scuola superiore, molto stimati nei Paesi di origine e nell’interland. Di loro voglio ricordare, oltre il già citato Antonio Cimino, ex mio professore di Filosofia e Preside del Liceo Scientifico Majorana di Agrigento, il prof. Salvatore Petrotto (Racalmuto), il prof. Damiano Zambito (Castrofilippo), il rag. Carmelo Cammalleri (Canicatti), il prof. Giuseppe Cumbo (Naro), l’on.le Vincenzo Di Caro (Camastra), il prof. Giuseppe Smiraglia (Campobello di Licata), il prof. Vito Coniglio (Ravanusa) il prof. Lorenzo Airò (Favara), il prof. Rosario Gallo (Palma di Montechiaro) e il dott. Alfonso Tedesco (Aragona).

³ “Piano Territoriale: uno strumento per ridare centralità alla provincia”, in *Palermo, mensile della provincia*, Febbraio 1996, anno XVI, n. 2 (171).

⁴ Nella “Strage di Capaci” del 23/5/1992 persero la vita i magistrati Giovanni Falcone e Francesca Morvillo e gli agenti della scorta Vito Schifani, Rocco Dicillo e Antonio Montinaro. Nella strage di “Via D’Amelio” del 19/7/1992 furono uccisi il magistrato Paolo Borsellino e i componenti

non ultima la forte crisi economica subita dall'Italia tra il 1987 e il 1999 entro la quale vanno menzionati: la notevole svalutazione della lira (-32,2% rispetto al dollaro e -29,8% rispetto al marco tedesco); il cosiddetto "Mercoledì nero" (16/9/1992) che portò la lira a uscire dallo SME (ma anche della sterlina) dando consapevolezza agli italiani, dopo l'ubriacatura degli anni ottanta, della notevole fragilità del sistema economico italiano; nel 1993 la consistente riduzione del PIL del 20% e, infine, la più colossale, quanto incomprensibile, svendita di patrimonio pubblico, cioè 176.201 miliardi di lire in privatizzazioni.

In tale quadro di notevole criticità politica, sociale ed economica l'emanazione della Delibera CIPE del 10/5/1995 offrì l'opportunità ai territori locali, che iniziavano a vivere con forte entusiasmo e grande determinazione la nuova esperienza dell'elezione diretta del Sindaco, di avviare nuovi percorsi attraverso i Patti territoriali, che rapidamente si diffusero nel Paese innescando un notevole processo di programmazione "dal basso" senza precedenti.

Infatti, nel corso di un biennio, con la guida del CNEL rappresentata da De Rita, si costituirono in Italia più di cento patti territoriali che coprono buona parte del suo Mezzogiorno e altre aree del resto del Paese, coinvolgendo in questo importante processo concertativo enti locali, rappresentanti delle categorie produttive e dei sindacati dei lavoratori, dell'associazionismo e della società civile e migliaia di imprenditori.

D'altronde il Mezzogiorno d'Italia, pur essendo stato per più di un quarantennio oggetto di un profuso, quanto discusso, impegno straordinario finalizzato all'incentivazione delle politiche per il suo sviluppo, presentava ancora un notevole divario con le regioni del Nord Italia e, contemporaneamente, costituiva, e continua a costituire tutt'oggi, un forte limite al pieno processo d'integrazione dell'Italia nell'Europa.

Il notevole tasso di disoccupazione, la carenza infrastrutturale, la presenza della malavita organizzata, l'assenza di un tessuto produttivo caratterizzato da un sistema diffuso di piccola e media impresa non adeguatamente competitiva sui mercati, il ruolo spesso paralizzante esercitato dalla classe dirigente e, in particolare, dalla burocrazia che, ieri come oggi, non operano nel quadro di un'efficace programmazione e pianificazione delle risorse endogene, i bassi livelli della qualità dei servizi e della vita, rappresentavano e continuano a rappresentare, le principali emergenze da risolvere per determinare l'allineamento del Sud con il resto del Paese, al fine di rendere più incisivo e competitivo il ruolo dell'Italia, oltre che nell'Europa, anche all'interno del processo di globalizzazione dei sistemi produttivi mondiali.

Per aiutare tale processo, ed in linea con le strategie della C.E.E. che vedeva nel rilancio delle aree depresse le prospettive per una diversa configurazione dell'intera Europa ormai liberata dalla presenza egemonica dei due blocchi contrapposti

della scorta Agostino Catalano, Emanuela Loi, Vincenzo Li Muli, Walter Eddie Cosina e Claudio Traina. Nel primo attentato di Roma del 14/5/1993 in via Fauro vi furono 24 feriti; a Firenze nella notte fra il 26 e il 27 maggio 1993 in via dei Georgofoli si ebbero 5 morti e 48 feriti; il 27/7/1993 a Milano in via Palestro 5 morti e 12 feriti e a Roma, nello stesso giorno a 43 minuti di distanza dall'attentato di Milano, davanti le chiese di San Giovanni in Laterano e San Giorgio in Velabro, 22 feriti.

d'influenza americana e sovietica, il Governo Ciampi, attraverso la legge 488/92 recepi le indicazioni della C.E.E. la quale, con Decisione del 9/12/1992, dichiarò non finanziabile la legge 64/86 a meno che non fossero intervenuti cambiamenti nel senso di un superamento dell'intervento straordinario, la cui cessazione venne definitivamente sancita con il D.L. 96/93 che soppresse l'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno. A seguito di tale decisione vennero avviate le politiche concertative di sviluppo locale, attraverso quegli strumenti procedurali diventati poi nella Delibera CIPE del 21/3/1997, gli strumenti della Programmazione Negoziata e cioè l'Intesa Istituzionale di Programma, il Patto Territoriale, il Contratto di Programma e il Contratto d'Area.

Fra tali strumenti, come già specificato, quello che registrò maggior successo fu indubbiamente il Patto Territoriale, concepito all'origine come strumento di accelerazione e di immediata attuazione degli interventi, rivelatosi, però, nei suoi processi attuativi, come uno strumento dall'iter molto farraginoso e dispendioso in rapporto alle ricadute occupazionali.

Ciò nonostante il cosiddetto "Popolo dei Patti", ed io fra loro, anche se avevamo intuito nel passaggio dei poteri dal CNEL al Ministero del Tesoro e, per esso, agli Istituti bancari abilitati all'istruttoria e al controllo delle attività, l'inizio di un processo che avrebbe portato al fallimento delle politiche di sviluppo locale incentrate sui patti territoriali, comunque raccogliemmo tutte le speranze delle istanze locali che si erano incubate nei territori nei decenni precedenti, poiché ritenemmo che potessero finalmente avere possibilità di realizzazione"⁵.

A giustificazione di tale comportamento una sola convinzione allora, come oggi: i sogni non hanno scadenza.

Se pur bisogna riconoscere che i sogni possono avere brutti risvegli, non a caso non ho alcuna difficoltà ad ammettere, senza reticenze, che la stagione dei Patti Territoriali Generalisti, nonostante abbia prodotto 109 Patti con un impegno di finanza pubblica pari a M.ni/£ 7.173.722 (dei quali M.ni/£ 5.240.579 nel Mezzogiorno) e un totale di investimenti complessivi pari a M.ni/£ 14.645.066 (dei quali M.ni/£ 7.419.265 nel Mezzogiorno), non è riuscita a determinare neanche in minima parte quella necessaria svolta nel Mezzogiorno d'Italia per portarlo in linea con il resto del Paese, o quanto meno, con un divario meno forte⁶.

Sono in tanti gli studiosi che hanno analizzato caratteri, contenuti e cause dell'insuccesso dei Patti Territoriali e, pertanto, non voglio entrare nel merito di tale

⁵ Ibid.

⁶ Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. Dalla stessa fonte si rileva che i "Patti di Prima Generazione" (1997-1998) sono 12, per un totale di contributi di M.ni/£ 737.670 e un totale di investimenti di M.ni/£ 1.008.775; i "Patti Europei" (1999) sono 10, per un totale di contributi di M.ni/£ 1.000.000 e un totale di investimenti di M.ni/£ 1.453.501; i "Patti di Seconda Generazione" (1999) sono 39, per un totale di contributi di M.ni/£ 2.482.822 e un totale di investimenti di M.ni/£ 6.110.009; i "Patti Ottobre 1999" (Decreti Novembre 2000 e Aprile 2001) sono 28, per un totale di contributi di M.ni/£ 1.993.537 e un totale di investimenti di M.ni/£ 2.518.531; i "Patti Dicembre 1999" (Decreti Marzo 2001) sono 7, per un totale contributi di M.ni/£ 335.051 e un totale di investimenti di M.ni/£ 798.707; i "Patti Febbraio 2001" (Decreto Aprile 2001) sono 13, per un totale contributi di M.ni/£ 624.643 e un totale di investimenti di M.ni/£ 2.755.543.

insuccesso, desidero però ricordare, a favore della specifica esperienza del Patto SCM, il notevole impegno corale profuso e i fermenti e le speranze che lo hanno caratterizzato. Ma, oltre ciò, voglio sottolineare l'importanza del metodo concertativo esercitato in un territorio secolarmente educato all'ostilità verso i processi partecipativi e programmatici e fortemente permeato dal malcostume e dalla criminalità organizzata e, ancor più, il tentativo ambizioso del Patto SCM di allineare il proprio territorio, ultimo dell'ultima provincia d'Italia, con gli indirizzi programmatici di sviluppo della C.E.E., quando, talvolta, a seguito della consapevolezza della propria marginalità, non ne anticipava temi e pratiche che avremmo poi ritrovati nei processi di programmazione successiva quali, ad esempio, l'individuazione nel Patto SCM che "in ambito agricolo vi fosse per le nuove specializzazioni, maggiore integrazione fra produzione, lavorazione e commercializzazione dei prodotti, una maggiore difesa dell'ambiente e una riqualificazione del comparto agroalimentare attraverso un maggiore sviluppo della PMI manifatturiera. A tal fine è preciso intento del Patto stimolare tutte quelle iniziative sotto forma di piccola e media impresa per la trasformazione e conservazione dei prodotti agricoli. In particolare gli obiettivi del Patto in questo settore sono: qualificazione del vino, dell'olio e delle olive, del grano duro, curando con attenzione il passaggio dalla produzione al consumo; incoraggiamento di iniziative volte al recupero di coltivazioni legate alla tradizione, cercando di destinare tali coltivazioni in terreni nei quali non siano mai impiegati fitofarmaci e concimi chimici"⁷.

Ma oltre tali aspetti va positivamente sottolineata la volontà degli attori del Patto Territoriale SCM di costituire una Società per azioni misto pubblico-privata denominata "Pro.Pi.Ter. SCM SPA" con l'ambiziosa e lungimirante finalità di disporre di un'Agenzia di sviluppo locale per svolgere: "attività di servizi integrati di studio, di ricerca, di progettazione, di formazione, di assistenza tecnica, di consulenza e sostegno nell'accesso a tutte le forme di sussidio regionale, nazionale e comunitario, esercitando anche un ruolo di connessione tra gli enti pubblici e privati aderenti al patto da una parte e la regione, lo Stato e l'Unione Europea dall'altra" oltre "la gestione dei finanziamenti, nonché la promozione, il coordinamento ed il monitoraggio delle attività dirette allo sviluppo produttivo, occupazionale e sociale dell'area del comprensorio, intendendosi per "area del comprensorio" i territori dei Comuni che hanno sottoscritto il Patto Territoriale Sicilia Centro Meridionale, con l'Accordo di Programma del 7/12/1997"⁸.

Tali obiettivi, frutto dell'imponente lavoro di "maieutica territoriale" svolto in centinaia di riunioni con gli imprenditori, i Sindaci e i rappresentanti delle categorie

⁷ Terrana O., *Patto Territoriale Sicilia Centro Meridionale*, Grafica Cigna, Agrigento 1996.

⁸ Tale Agenzia, proposta dal sottoscritto nella Conferenza di Servizio dei Sindaci del PT SCM del 19/9/1996, è stata poi costituita sotto forma di Società per azioni misto pubblico-privata nel Centro Sociale di Castrofilippo il 30/11/2000 (notaio Salvatore Abbruscato, Rep. 43948, Racc. 11653). Il capitale iniziale della Società era di £. 404.040.000 ripartito in 20.202 azioni di £ 20.000 così distribuite: parte pubblica n. 12.264 azioni pari al 60,70% del C.S. (Campobello di Licata 1.278, Aragona 1.131, Camastra 279, Canicatti 2.306, Castrofilippo 360, Grotte 553, Naro 2.274, Palma di Montechiaro 1.793, Racalmuto 1.093, Ravanusa 1.197) e parte privata n. 7.938 Azioni pari al 39,30 del capitale sociale.

produttive, subirono notevoli ritardi causati, per un verso, dalla lunga fase propedeutica alla costituzione della Pro.Pi.Ter. SCM SPA (Ottobre 1995 – 30/11/2000) e, per altro verso, dal ruolo negativo svolto dalla compagine privata della stessa esclusivamente orientata a ritenere la Società non come Agenzia di Sviluppo Locale, ma come “mero organismo gestionale per l’attuazione delle esclusive iniziative del Patto SCM”⁹.

In considerazione di ciò il primo quadriennio di attività dell’Agenzia Pro.Pi.Ter. SCM (2000/2004), nonostante le potenzialità offerte dallo Statuto, trascorse senza che l’Agenzia potesse operare un autonomo percorso rispetto a quello che sarebbe maturato in quegli anni in sede regionale. Desidero con ciò chiarire che, a fronte dei notevoli costi dei servizi affrontati dai comuni per settori quali la spazzatura, l’acqua, i costi energetici degli impianti di illuminazione, ecc. attraverso la Pro.Pi.Ter. SCM i comuni soci avrebbero potuto attuare una gestione copartecipata con servizi più efficienti e costi notevolmente inferiori. Ipotesi, questa, discussa fra i Sindaci dei comuni soci della Pro.Pi.Ter. SCM ma purtroppo mai attuata, anche se ebbe larga eco, tanto che, sotto altre forme e modalità di gestione politica e amministrativa, trovò applicazione nel corso del Governo Regionale Cuffaro.

In tale periodo, di difficile situazione interna della Pro.Pi.Ter. SCM, il CIPE con Deliberazione n. 127 dell’11/11/1998, decise la “Estensione degli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all’agricoltura e alla pesca” in attuazione all’art. 10 del D.L. 30/4/1998 n. 173 e successivamente, con Deliberazione n. 77 del 9/6/1999 “Assegnazione di risorse per il finanziamento di nuovi patti territoriali”, determinò all’art. 5 “Sulla predetta somma di lire 859,358 miliardi (443.821.367,89 Euro) un importo fino ad un massimo di 350 miliardi di lire (180.759.914,68 Euro) è riservato ai patti specializzati nei settori del turismo, agricoltura e pesca”.

In sostanza il CIPE, a seguito dell’ondata positiva degli strumenti di programmazione negoziata e in particolare del Patto territoriale, decise l’estensione di tale strumento all’agricoltura e pesca e, successivamente, al turismo, inaugurando la “Stagione dei Patti Agricoli” o “Patti Verdi” o meglio dei “Patti Tematici”.

Una stagione decisamente prolifica che portò in poco meno di due anni all’attivazione in ambito nazionale di 91 Patti agricoli, con 2.222 milioni di euro di investimenti complessivi, un onere pubblico di 1.386 milioni di euro e una nuova occupazione, per le iniziative imprenditoriali, di 19.860 unità. La maggior parte di tali Patti agricoli, cioè 67, era localizzata nel Mezzogiorno d’Italia e fra essi la Sicilia ne contava 25.

Tale numero di patti agricoli, associati a quelli generalisti, portarono i Patti territoriali in Sicilia a 45, rendendola la regione con maggior numero di Patti attivati considerato che l’insieme dei Patti verdi, generalisti e turistici, attivati in Italia nel periodo 1996/2003, ammontava complessivamente a 220.

Più precisamente, secondo i dati forniti dal Ministero dell’economia e delle Finanze nel Rapporto annuale 2005 del Dipartimento per le politiche di sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, a valere sui complessivi 220 Patti vi era stato

⁹ L’approccio alla “Maieutica territoriale” lo devo ad un indimenticabile maestro come Danilo Dolci che riteneva la nonviolenza e la partecipazione principi strutturanti della democrazia.

un investimento complessivo di 11.319 milioni di euro, un onere di finanza pubblica di 5.544 milioni di euro e una previsione di nuova occupazione di 75.788 unità per le sole iniziative imprenditoriali.

È inutile sottolineare che per il territorio SCM l'occasione di poter predisporre un proprio Patto Agricolo fu importante, non solo per avviare un processo di riscatto del settore utilizzando al meglio le potenzialità endogene derivanti da una fortissima, oltre che storica, tradizione agricola, ma anche perché dopo il "rodaggio" concertativo attuato attraverso il Patto SCM, nel territorio, per la prima volta, si erano affermate regole di confronto democratico e partecipazione programmatica che rassicuravano gli imprenditori sulla mancata ingerenza della politica del malcostume e del malaffare e della criminalità organizzata, nonché da vessazioni burocratiche locali attraverso il positivo utilizzo della Conferenza di servizio.

Ma nell'agrigentino, come in Sicilia come nel Mezzogiorno, le abitudini hanno i loro tempi e caratteri "ambientali" e, pertanto, i tradizionali modi di gestione politica erano, come in buona parte sono ancora oggi, fortemente radicati, tanto che con immediato "dirigismo istituzionale", che nulla aveva a che vedere con l'approccio bottom-up dei patti, l'allora assessore regionale all'agricoltura (Totò Cuffaro) decise di costituire nel versante occidentale della Sicilia quattro macro-patti agricoli provinciali (Agrigento, Caltanissetta, Palermo e Trapani – Sic!), senza considerare in alcun modo quanto avvenuto nella precedente esperienza di programmazione negoziata e senza valutare che tale scelta risultava, per altro, riduttiva per le agevolazioni finanziarie che si sarebbero potute ottenere.

Inoltre, tale scelta centralista, considerati gli interessi in campo, valutato il processo di svolta positiva che gli strumenti di programmazione negoziata stavano avviando in Sicilia e l'imminente varo di "Agenda 2000" per la quale il Governo Capodicasa aveva territorializzato il 50% delle risorse, era indubbiamente fondata sulla volontà di limitare il processo di decentramento locale delle risorse finanziarie attraverso processi di partecipazione democratica, cioè di una svolta epocale per la Sicilia, non a caso, lo stesso Cuffaro, nel frattempo divenuto Presidente della Regione, decise di contenere a poco più del 20% le risorse da territorializzare con "Agenda 2000".

Ma riprendendo il filo del ragionamento in merito alla decisione di Cuffaro di voler attivare soltanto un Patto agricolo provinciale nell'agrigentino, devo comunque ammettere che non fu facile contrastare tale decisione. Nonostante ciò, forte di quelle che ritenevo essere buoni ragioni, spiegai in molte riunioni pubbliche a imprenditori, rappresentanti del mondo del lavoro, consiglieri comunali, assessori, sindaci, deputati nazionali e regionali (a tout le monde!), di qualsiasi parte e fazione politica, che portare avanti un solo Patto Agricolo Provinciale era una scelta inadeguata e antieconomica per lo sviluppo agricolo della provincia in quanto: contraddiceva le precedenti scelte di omogeneità territoriale maturate nei patti generalisti, disattendeva potenzialità e fabbisogni agricoli e agroalimentari di tali sistemi territoriali e, principalmente, determinava nell'agrigentino una perdita secca di agevolazioni finanziarie per il comparto agricolo di 150 miliardi di lire, considerato che un unico patto provinciale poteva attivare agevolazioni finanziarie non superiori a 100

miliardi di lire, mentre i cinque patti generalisti esistenti, riconfigurati nella tematica agricola, avrebbero potuto ottenere ben 250 miliardi di lire.

Assieme a tali ragioni, debbo però confessare, che ve ne era un'altra, molto più profonda e sulla quale tacevo in merito alle ragioni del permanere del freno allo sviluppo della Sicilia e cioè, per un verso, la consapevolezza lenta ma costante da parte dei territori locali (soprattutto quelli delle Aree interne) di aver compreso il nuovo corso della storia e delle politiche UE e la conseguenziale voglia/capacità di organizzarsi per utilizzare al meglio le nuove opportunità UE e, per altro verso, la netta contrapposizione alla precedente tendenza da parte di una classe dirigente regionale, che l'UE l'ha sempre considerata, e continua a considerarla, una sorta di bancomat per i propri fini elettorali.

Ma a prescindere da tali considerazioni devo ammettere che fu l'opportunità di ottenere maggiore finanza agevolata e non certamente quella legata alle varie ragioni dello sviluppo endogeno che portarono al varo nell'agrigentino di cinque patti agricoli e fra essi il Patto Territoriale Sette Terre (Patto ST)¹⁰.

In tale quadro è utile ricordare che il nuovo entusiasmo per l'attivazione del Patto ST, alla luce delle problematiche Pro.Pi.Ter. SCM, purtroppo non fu sufficiente a rafforzare tale Agenzia nella sua principale mission di organismo per lo sviluppo locale del territorio SCM, poiché la scelta politica del tavolo di Regia dei Sindaci, scelta da me ampiamente contrastata come Direttore della Pro.Pi.ter. SCM, fu quella che il costituendo Patto ST venisse affidato al coordinamento e all'attuazione di un comune della coalizione con la mia assistenza tecnica.

A tal fine il comune capofila venne individuato in quello di Castrofilippo, il più piccolo e baricentrico comune della coalizione territoriale e, a seguito del finanziamento avvenuto con Decreto del M.T.B.P.E. n. 320/2000, il Tavolo di Regia dei Sindaci demandò l'attuazione del Patto ST al Comune di Campobello di Licata¹¹.

Il Patto ST (1999) nella sua stesura iniziale aveva definito un programma di investimenti di € 64.001.301,00 divenuti, a seguito dell'istruttoria bancaria da parte di

¹⁰ I cinque Patti Agricoli dell'agrigentino si sono, quasi simultaneamente, attivati tra la fine del 1999 e il mese di aprile del 2000 e hanno velocemente completato l'iter concertativo, procedurale e di predisposizione dei progetti per l'istruttoria bancaria entro la fine del 2000. Tali Patti, ad eccezione di qualche comune, sostanzialmente ripropongono le stesse coalizioni territoriali già utilizzate per quelli generalisti come Terre Sicane, Magazzolo Platani e Valle del Belice, mentre Sette Terre ripropone la stessa coalizione del Patto Sicilia Centro Meridionale ad eccezione dei comuni di Aragona e Grotte che, con i comuni dei Patti Empedocle, Concordia e Licata costituiscono il Patto della Provincia di Agrigento.

¹¹ Il percorso concertativo del Patto Territoriale Sette Terre viene avviato dal sottoscritto nell'ambito del Tavolo di Regia dei Sindaci del Coalizione Territoriale Sicilia Centro Meridionale della quale diventa comune capofila, dopo la indisponibilità manifestata dal Sindaco del Comune di Grotte dott. Salvatore Carlisi, il comune di Castrofilippo con Sindaco il prof. Damiano Zambito. La scelta del Comune di Castrofilippo, nonostante tutti i comuni, meno Grotte, avessero manifestato la volontà di espletare il ruolo di capofila, nacque per manifestare un forte segno di apertura politica verso il comune più piccolo della coalizione, ancorchè con funzione baricentrica. Va però sottolineato che nella scelta fu anche determinante il riconoscimento di stima politica al Sindaco prof. Damiano Zambito, importante interprete della battaglia civile sul Divorzio alla quale partecipò da Arciprete di Castrofilippo, in dissenso con la Chiesa Cattolica e dismettendo, conseguenzialmente, l'abito talare.

IRFIS Mediocredito Siciliano e del successivo decreto di finanziamento, € 28.801.000,00 per un contributo in conto capitale di € 17.917.645,00 e un numero di 39 iniziative ammesse, con una previsione di nuovi occupati pari a 198,80¹².

Nella strategia del Patto ST vengono riproposti, per i settori agricolo e agroalimentare, obiettivi già avanzati nell'ambito del Patto SCM e, in tal senso, può positivamente affermarsi che i due Patti costituiscono un'unica proposta programmatica, che pur se articolata in tempi diversi, di fatto, costituisce un'unica piattaforma rispondente alle esigenze imprenditoriali del comprensorio. Uno strumento procedurale che, ancora una volta, cerca di sincronizzarsi con l'Europa e confrontarsi con le nuove proposte UE utilizzandone le opportunità offerte.

Tale positiva valutazione di carattere programmatico, purtroppo non è estensibile alla governance istituzionale locale, infatti, se per un verso, questa si dimostrò adeguata nei processi di proposta e gestione della politica concertativa, per altro verso, non compì una scelta lungimirante nei confronti della propria Agenzia Pro.Pi.Ter. SCM non affidandole la gestione attuativa del Patto ST. Tale scelta negativa, purtroppo, non assecondò la volontà di rafforzare la propria capacità di autonomia programmatica e attuativa e limitò le enormi potenzialità di Pro.Pi.Ter. SCM, probabilmente perché le stesse non erano riconducibili al controllo direzionale dei partiti politici, ormai ritornati al governo locale dopo la breve parentesi di apertura alla società civile.

Il PIT Demetra e l'Ufficio Unico di Programmazione. L'avvio della programmazione europea 2000-2006 in Italia s'innesta fra il pieno processo di attuazione dei patti generalisti e l'avvio di quelli tematici (agricoli e turistici), in un clima di ripresa dell'intervento nel Mezzogiorno d'Italia caratterizzato, oltre che dai Patti territoriali, anche da altri strumenti di programmazione negoziata quali il Contratto d'area e il Contratto di programma e altre forme di incentivi agli investimenti imprenditoriali, quale la legge 488/92, indirizzata a tutte le aree depresse del Paese e, quindi, anche ai territori in difficoltà del Centro-Nord, attraverso una rideterminazione delle regole d'intervento rispetto al passato, da attuare con la forte presenza degli istituti bancari responsabili dell'istruttoria, dell'erogazione dei contributi e del controllo dello stato d'attuazione dei programmi di investimento, con parametri prefissati al fine di eliminare al massimo la discrezionalità sulla scelta delle iniziative da finanziare.

In tale contesto s'inserisce, inoltre, la costituzione di "Sviluppo Italia", l'Agenzia nazionale alla quale venne attribuita la gestione dei patti territoriali, dei contratti d'area e di ulteriori forme d'intervento "con il compito di svolgere funzioni di coordinamento, riordino, indirizzo e controllo delle attività di promozione dello sviluppo industriale e dell'occupazione nelle aree depresse del Paese, nonché di attrazione degli investimenti", ma che a causa delle ripetute mutazioni di finalità, degli strumenti e dell'organizzazione dovuti al cambiamento degli assetti politici, ebbe compromesse le realizzazioni per inefficienze e ritardi e per un crescente grado di dispersione della spesa¹³.

¹² I comuni aderenti al Patto ST sono: Camastra, Campobello di Licata, Canicatti, Castrolibero, Comitini, Favara, Naro, Palma di Montechiaro, Racalmuto e Ravanusa, per una superficie di kmq 711 ed un numero di abitanti di 145.870.

¹³ La società per azioni "Sviluppo Italia", interamente proprietà del Ministero dell'Economia e

A fronte di tale articolato varo di strumenti procedurali e della non indifferente mole di investimenti e nonostante la forte volontà di riproposizione, da parte del Governo Prodi, del rilancio del Mezzogiorno attraverso le “Cento idee per lo sviluppo del Sud”, non vi fu per questa parte del Paese l’auspicata crescita finalizzata, se non a colmare, almeno a diminuire il divario fra Nord e Sud d’Italia verso cui le politiche di intervento, delle contrapposte alternanze governative fra Berlusconi e Prodi, non riuscirono a determinare indirizzi programmatici stabili e duraturi per garantire quell’adeguato respiro capace di innescare positivi processi di sviluppo competitivo. In proposito vale un solo esempio per tutti costituito dalla brusca interruzione delle politiche di programmazione negoziata, allora in piena fase attuativa, determinata da Micciché, quale Vice Ministro dell’Economia e Finanze con delega allo Sviluppo del Mezzogiorno e ai rapporti con l’Unione Europea e con le Regioni, camuffata sotto forma di decentramento alle regioni¹⁴.

Il periodo di programmazione europea 2000-2006, denominato “Agenda 2000”, venne avviato con la riforma dei Fondi strutturali del 1999 che segnò l’inizio della vera e propria politica di coesione economica e sociale dell’UE che, con i suoi 213 Mrd di euro c.ca, attraverso i fondi strutturali FESR, FSE, FEAOG e SFOP, perseguì lo scopo di: promuovere lo sviluppo e l’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), sostenere la riconversione socio-economica delle zone con difficoltà strutturali (Obiettivo 2), attuare, per le regioni escluse dall’Obiettivo 1, l’ammodernamento dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione (Obiettivo 3)¹⁵.

Principali strumenti procedurali per le politiche di sviluppo locale, oltre l’approccio LEADER in ambito SFOP riconfermato dalle precedenti programmazioni, furono i Progetti Integrati Territoriali (PIT) in attuazione ai Programmi Operativi Regionali (POR) e al Quadro Comunitario di Sostegno (QCS).

delle Finanze, è stata istituita il 26 gennaio 1999, ai sensi del D.Lgs. n. 1 del 9/1/1999, successivamente integrato dal D.Lgs. n. 3 del 14/1/2000, con i seguenti compiti: 1. promozione di attività produttive e attrazione degli investimenti; 2. promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità; 3. supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria e la progettualità dello sviluppo; 4. consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse.

¹⁴ Nel corso della XIV legislatura, nell’ambito del conferimento a regioni ed enti locali della generalità di funzioni e compiti amministrativi (L. 59/97 e D.Lgs. n. 112/1998), è stato dato l’avvio alla regionalizzazione dei Patti territoriali (Delibera CIPE 25/7/2003, n. 26), con la quale ogni regione e provincia autonoma assumeva la responsabilità del coordinamento, della programmazione e della gestione dei patti territoriali di propria competenza e con facoltà di assumere direttamente le funzioni di gestione subentrando al Ministero delle Attività Produttive oppure di optare per l’esercizio di quest’ultimo a svolgere le sue competenze.

¹⁵ Secondo A. Bruzzo “In base agli accordi del Consiglio europeo di Berlino del marzo 1999, i Fondi strutturali e il Fondo di coesione per il periodo 2000-2006 dispongono complessivamente di circa 213 miliardi di euro, 195 per i Fondi strutturali e 18 per il Fondo di coesione. Tale importo rappresenta il 33 per cento degli stanziamenti per impegni sul bilancio comunitario. La politica strutturale dell’Unione ha stanziato per l’Italia 29,656 miliardi di euro (57.422 miliardi di lire) per il periodo 2000-2006 contro i 22,475 miliardi di euro per il periodo 1994-1999, con un incremento del 32%” (Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, CEDAM, 2000).