

a cura di Rosario Sommella e Lida Viganoni

SLoT *quaderno 5*

Territori e progetti nel Mezzogiorno

Casi di studio per lo sviluppo locale

Contributi di:

**Ornella Albolino, Fabio Amato, Aldo di Mola,
Luigi Longo, Mirella Loda, Maria Gabriella Rienzo,
Ugo Rossi, Rosario Sommella, Luigi Stanzione,
Sergio Ventriglia, Lida Viganoni.**

A cura di Rosario Sommella e Lida Viganoni

SLoT quaderno 5

Territori e progetti nel Mezzogiorno

Casi di studio per lo sviluppo locale

Rosario Sommella e Lida Viganoni

Introduzione

Parte I: Progetti e sistemi locali di sviluppo in Campania

Fabio Amato e Ugo Rossi

Un sistema locale marginale tra cambiamento e continuità:
i Quartieri Spagnoli di Napoli

Sergio Ventriglia

La dimensione locale dello sviluppo sostenibile:
il progetto del Parco napoletano delle Colline

Rosario Sommella e Lida Viganoni

Il sistema locale dei Campi Flegrei tra spinte interne e strategie esterne

Ornella Albolino

Un sistema locale territoriale delle aree interne: l'Alta Irpinia

Mirella Loda

Relazioni verticali, capitale sociale e sviluppo locale:
il distretto conciarario di Solofra

Parte II: Politiche e progetti per lo sviluppo locale nella provincia di Foggia e nel Materano

Maria Gabriella Rienzo

Istituzioni intermedie e sistema locale provinciale:
il caso della Fiera di Foggia

Luigi Longo e Rosario Sommella

Lineamenti per una definizione dei sistemi locali territoriali in Capitanata: il caso di Manfredonia

Aldo di Mola e Luigi Stanzone

Tra la Murgia e il Basento: le potenzialità di un sistema
locale territoriale interprovinciale e interregionale

Baskerville UniPress

SLoT quaderno 5

ISBN 88-8000-504-9

Euro 12,00

ISBN 88-8000-504-9



9 788880 005049

Baskerville **UniPress**

5

SLoT
quaderno 5

Territori e progetti nel Mezzogiorno
Casi di studio per lo sviluppo locale

a cura di
Rosario Sommella e Lida Viganoni

Programma di ricerca d'Interesse Nazionale
"I sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale"
MIUR
e le università di Torino, Bologna,
Firenze, Foggia, Napoli "L'Orientale",
Palermo, Piemonte Orientale - Novara

Baskerville

ROSARIO SOMMELLA E LIDA VIGAGNONI (A CURA DI)
SLoT quaderno 5
Territori e progetti del Mezzogiorno

© 2003 Baskerville, BOLOGNA, ITALIA

ISBN 88-8000-504-9

TUTTI I DIRITTI RISERVATI

Questo volume non può essere riprodotto,
archiviato o trasmesso, intero o in parte,
in alcun modo (digitale, ottico o sonoro)
senza il preventivo permesso scritto di tutti i possessori dei relativi diritti
ed in primo luogo di Baskerville c. s. Bologna,
editrice italiana del libro.

Baskerville è un marchio registrato da
Baskerville, Bologna, Italia.

Il volume è composto in caratteri
Baskerville e Gill Sans

Stampato in Italia

SLoT *quaderno 5*

Territori e progetti del Mezzogiorno

Indice

<i>Rosario Sommella e Lida Viganoni</i> Introduzione	5
---	---

Parte I

Progetti e sistemi locali di sviluppo in Campania	11
--	----

<i>Fabio Amato e Ugo Rossi</i> Un sistema locale marginale tra cambiamento e continuità: i Quartieri Spagnoli di Napoli	13
---	----

<i>Sergio Ventriglia</i> La dimensione locale dello sviluppo sostenibile: il progetto del Parco napoletano delle Colline	47
--	----

<i>Rosario Sommella e Lida Viganoni</i> Il sistema locale dei Campi Flegrei tra spinte interne e strategie esterne	65
--	----

<i>Ornella Albolino</i> Un sistema locale territoriale delle aree interne: l'Alta Irpinia	89
---	----

<i>Mirella Loda</i> Relazioni verticali, capitale sociale e sviluppo locale: il distretto conciario di Solofra	113
--	-----

Parte II

Politiche e progetti per lo sviluppo locale nella provincia di Foggia e nel Materano	143
---	-----

<i>Maria Gabriella Rienzo</i> Istituzioni intermedie e sistema locale provinciale: il caso della Fiera di Foggia	145
--	-----

<i>Luigi Longo e Rosario Sommella</i> Lineamenti per una definizione dei sistemi locali territoriali in Capitanata: il caso di Manfredonia	165
<i>Aldo di Mola e Luigi Stanzione</i> Tra la Murgia e il Basento: le potenzialità di un sistema locale territoriale interprovinciale e interregionale	183

Gli Autori

ALBOLINO Ornella, dottoranda in “Geografia dello Sviluppo”, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

AMATO Fabio, ricercatore di Geografia, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

DI MOLA Aldo, funzionario presso la C.C.I.A.A. di Foggia, Ufficio Studi

LODA Mirella, professore associato di Geografia, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Firenze

LONGO Luigi, urbanista, dottorando in “Economia e Tecnologie per lo Sviluppo Sostenibile”, Università degli Studi di Foggia

RIENZO Maria Gabriella, ricercatrice di Storia economica, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Foggia

ROSSI Ugo, dottore di ricerca in “Geografia dello Sviluppo”, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

SOMMELLA Rosario, professore associato di Geografia economico-politica, Facoltà di Scienze politiche, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

STANZIONE Luigi, professore associato di Geografia economico-politica, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi della Basilicata

VENTRIGLIA Sergio, ricercatore di Geografia economico-politica, Facoltà di Scienze politiche, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

VIGANONI Lida, professore ordinario di Geografia, Facoltà di Lettere e Filosofia, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”

Introduzione

*Rosario Sommella - Lida Viganoni**

In questo volume confluisce una parte dei risultati del lavoro svolto dai ricercatori delle Università di Napoli “L’Orientale” e di Foggia, coinvolti nel progetto di ricerca nazionale “I sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale”, approvata dal Miur nel 2000 e coordinata da Giuseppe Dematteis (Università di Torino).

Le due unità locali – coordinate rispettivamente da Lida Viganoni e Rosario Sommella¹ – hanno operato all’interno del gruppo nazionale con due progetti di ricerca, entrambi rivolti a indagare il tema dello sviluppo locale nel Mezzogiorno. La scelta esprime la volontà di portare avanti una serie di riflessioni svolte nell’ambito di un filone di ricerche inaugurate da Pasquale Coppola presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell’Orientale di Napoli.

Nel corso di queste esperienze si è gradualmente acquisita la consapevolezza dei livelli crescenti di diffe-

* I curatori ringraziano Libera D’Alessandro e Alberta de Luca, dottorande in “Geografia dello Sviluppo”, per la collaborazione prestata nell’elaborazione del corredo cartografico del volume.

¹ Il gruppo di ricercatori coordinato da Lida Viganoni è composto da: Ornella Albolino, Fabio Amato, Ugo Rossi, Sergio Ventriglia. Quello coordinato da Rosario Sommella, e poi da Maria Gabriella Rienzo nel II anno della ricerca, è composto da: Aldo di Mola, Luigi Longo, Maria Gabriella Rienzo, Luigi Stanzione.

rennazione territoriale in atto nel Mezzogiorno, non più realtà unitaria quanto piuttosto insieme di crescente complessità, e dell'esistenza di percorsi di sviluppo e di modernizzazione basati su una sempre più marcata valorizzazione delle specificità locali (in termini di patrimonio culturale, risorse fisiche e ambientali). Sul versante degli assetti regionali, inoltre, il diffondersi di tendenze auto-organizzative da parte dei sistemi locali meridionali e la riscoperta delle specificità si traducono, da un lato, nel crescente protagonismo di entità territoriali intermedie, di dimensioni e scale diverse, e, dall'altro, nell'emergere di situazioni di sviluppo in aree periferiche, per l'evoluzione, per esempio, di taluni comparti produttivi tradizionali, o per l'uso delle risorse ambientali o per il mutamento degli stili di vita.

La necessità di portare l'attenzione al livello locale è pertanto sembrata imprescindibile anche in considerazione della possibilità di poter offrire un contributo di conoscenza specificamente geografico, a partire dalla tradizione degli studi già maturati e dalla prassi di conoscenza diretta dei luoghi oggetto delle indagini.

Nel corso dei due anni di lavoro, i ricercatori hanno operato in stretta sintonia con il coordinatore nazionale e con gli altri gruppi (Università di Bologna, Firenze, Palermo, Torino e del Piemonte Orientale-Novara). La ricerca si è proposta di indagare e definire i sistemi locali territoriali (SLoT) e si è sviluppata sostanzialmente su un doppio binario, quello teorico-metodologico e quello dell'analisi empirica e degli studi di caso. Per quel che concerne l'aspetto teorico-metodologico, ampiamente dibattuto nel corso di molti incontri seminariali (Firenze, 2000; Bologna, Roma, Torino, 2001; Napoli, Palermo, 2002), si rinvia ai *Quaderni 1, 2 e 3* di questa collana.

Dal punto di vista del metodo, i casi di studio sono stati selezionati a partire da una medesima chiave interpretativa – “il ruolo centrale del territorio, delle specificità territoriali e dei soggetti locali all'interno dei processi di sviluppo locale” (Rossignolo, Imarisio, 2003, p. 6) – ma seguendo due distinti percorsi.

Un primo percorso ha privilegiato lo studio di quelle aree esemplificative di determinate strategie di intervento. Come si illustra nel *Quaderno 3* di questa collana, il

gruppo di ricercatori torinesi ha seguito un metodo per l'individuazione di potenziali SLoT a partire da porzioni di territorio "dove si hanno aggregazioni progettuali volontarie" (Dematteis, 2003, p. 14 e segg.).

Un altro invece ha privilegiato l'analisi di contesti individuati sulla base di un insieme di considerazioni: la conoscenza diretta, l'esistenza di una specifica identità geografica da verificare, la presenza di progetti a base territoriale.

Questo secondo percorso ha sostanzialmente guidato la scelta dei casi di studio raccolti in questo volume. I contributi sono esemplificativi di situazioni territoriali che, in generale, si definiscono a prescindere dalle progettualità anche se ormai, per la ricchezza e varietà della progettazione che in quest'ultimo decennio ha investito il Mezzogiorno, quasi ogni porzione del territorio meridionale è sede di interventi.

Va comunque precisato che i casi di studio che qui si presentano costituiscono una sorta di prima sperimentazione, un tentativo di "ricucire" le realtà territoriali individuate con il modello SLoT e rappresentano, pertanto, una fase ancora aperta di un lavoro che qui delinea le prime conclusioni del raffronto tra la visione generale della ricerca SLoT e le evidenze empiriche dei casi di studio che abbiamo scelto di approfondire. Ulteriori riflessioni, specie di taglio metodologico, sono state presentate e discusse nell'ambito di una relazione, tenuta dai curatori di questo volume nel corso del Convegno conclusivo che si è svolto a Stresa nel giugno di quest'anno.

Come si è anticipato, nella scelta dei casi molto spazio è stato accordato allo studio di quelle aree meridionali, a varie scale, già da qualche tempo oggetto delle nostre esperienze di ricerca e delle nostre indagini di campo².

Pur non escludendo l'esistenza nel Mezzogiorno di SLoT già "belli e fatti", dove probabilmente risultano già soddisfatte molte delle condizioni definite dal modello, abbiamo privilegiato lo studio di aree dove è possibile

² Ci riferiamo, in particolare, a: Coppola, Sommella, 1998; Stanzone, 2001; Viganoni, 1997 e 1999.

segnalare l'esistenza di precondizioni favorevoli per la formazione/costruzione di uno SLoT. Di fronte a SLoT "potenziali", la ricerca si è basata su una serie di indizi riassumibili nella stabilità nel tempo delle caratteristiche umane e ambientali in relazione tra loro, nella sostanziale pertinenza della delimitazione, nella continuità di alcune destinazioni funzionali, nella verifica dell'esistenza di un soggetto territoriale identificato dall'interno (come autoprogettazione e autorappresentazione delle reti locali) e dall'esterno, come, per esempio, in aree con forte connotazione strategica, la cui posizione e il cui milieu sono al centro di molti interessi.

Otto i casi indagati. Nella prima parte del volume ne convergono cinque di area campana, mentre la seconda ne ospita tre, compresi tra la provincia di Foggia e il territorio lucano.

La variabilità delle scale utilizzate nei casi di studio, dal quartiere alla dimensione provinciale, testimonia oltre che le molte dimensioni territoriali che può assumere lo sviluppo locale, anche la multiscalarità del concetto di territorialità.

Due degli studi svolti in Campania riguardano lo scenario urbano partenopeo. Fabio Amato e Ugo Rossi indagano su un'area problematica del centro storico di Napoli, i Quartieri Spagnoli, valutando il rapporto tra il sistema locale del quartiere e il percorso del progetto Urban, mentre Sergio Ventriglia incrocia le problematiche della sostenibilità urbana con quelle della costruzione di uno SLoT, a proposito del progetto per la valorizzazione di risorse ambientali nel comune di Napoli.

A una scala sovracomunale il caso di un sistema locale per antonomasia, quello dei Campi Flegrei, viene sviluppato nella chiave dell'identificazione tra area e progetti, in un contesto di alta rilevanza strategica alla scala regionale.

Nelle aree interne della Campania, Ornella Albolino verifica, in una parte dell'Alta Irpinia, marginale rispetto alle principali direttrici di sviluppo, la territorialità di un progetto Leader e il protagonismo di attori locali autonomi.

Un noto distretto industriale della Campania, quello di Solofra, è oggetto della ricerca che Mirella Loda con-

duce con l'obiettivo di valutare la formazione di capitale sociale all'interno delle dinamiche di mutamento del polo conciaro.

Nell'area della Capitanata, in prospettiva storica, il ruolo di un'importante istituzione intermedia, l'Ente Fiera di Foggia, nella formazione dell'identità di un sistema locale a scala provinciale è alla base dello schema di lettura di Maria Gabriella Rienzo.

Ancora in provincia di Foggia, le strategie della programmazione negoziata, in particolare nel caso del Contratto d'area di Manfredonia, sono oggetto di un approfondimento condotto da Luigi Longo e Rosario Sommella sulla sostenibilità locale del modello di sviluppo.

Infine, in Basilicata, il caso di studio si colloca a una scala più ampia, che Aldo di Mola e Luigi Stanzone leggono interpretandone la posizione e il ruolo nella Programmazione Integrata regionale.

Bibliografia

- Bonora P. (ed.), *SLoT quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001.
- Coppola P., Sommella R. (eds), *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*, in *Geotema*, IV, 1998, fasc. monogr.
- Dematteis G., *Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale*, in Rossignolo C., Imarisio C. S. (eds), *op. cit.*
- Rossignolo C., Imarisio C. S. (eds), *SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, Baskerville, Bologna, 2003.
- Sommella R. (ed.), *SLoT quaderno 2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Stanzone L. (ed.), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", 2001.
- Viganoni L. (ed.), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, Esi, Napoli, 1997.
- Viganoni L. (ed.), *Percorsi a Sud. Geografie e attori nelle strategie regionali del Mezzogiorno*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1999.

Parte I
Progetti e sistemi locali di sviluppo
in Campania

Un sistema territoriale marginale tra cambiamento e continuità: i Quartieri Spagnoli di Napoli

*Fabio Amato - Ugo Rossi**

L'obiettivo di questo contributo è di illustrare il percorso di riqualificazione che ha preso forma recentemente nei Quartieri Spagnoli di Napoli, alla luce delle linee guida proposte da Giuseppe Dematteis (2001a; 1999b; Sommella, 2003) per l'interpretazione dei processi di produzione di "territorialità attiva" alla scala locale. Secondo Dematteis, l'analisi dei sistemi locali territoriali deve guardare alle relazioni che si stabiliscono, da una parte, tra la "rete locale dei soggetti" e il "milieu territoriale" e, dall'altra, tra queste due ultime componenti e le "reti sovralocali" di attori con le quali un sistema territoriale decide di entrare in relazione.

* Il testo è stato concepito e discusso unitariamente. La stesura del paragrafo 1, dei sottoparagrafi 1.1, 1.2, 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3 sono da attribuire a Fabio Amato. I paragrafi 2, 3 e i sottoparagrafi 3.1 e 3.2 sono da attribuire a Ugo Rossi. L'introduzione e le conclusioni sono invece comuni. Le fonti dirette utilizzate in questo studio di caso sono tratte da una serie di interviste somministrate, durante la ricerca sul campo, a responsabili delle istituzioni locali, referenti delle politiche urbane e operatori sociali attivi sul territorio, oltreché ad abitanti e fruitori abituali del quartiere. Il lavoro, inoltre, attinge all'esperienza di intervento sociale di Fabio Amato e dai risultati della ricerca che Ugo Rossi ha svolto per la tesi di dottorato in Geografia dello Sviluppo, sotto la direzione del prof. Pasquale Coppola (Rossi, 2003a). Si veda ora anche Rossi (2003b).

Il sistema territoriale dei Quartieri Spagnoli (d'ora in poi QS) ha una taglia demografica relativamente contenuta in termini assoluti (circa 15.000 ab.), anche se con livelli di densità abitativa superiori alla media cittadina, e si estende su una superficie urbana che si colloca in un'area compresa tra tre diversi quartieri amministrativi del Centro Storico di Napoli (Fig. 1). Oggi i QS appaiono ancora caratterizzati da forti tratti di marginalità territo-

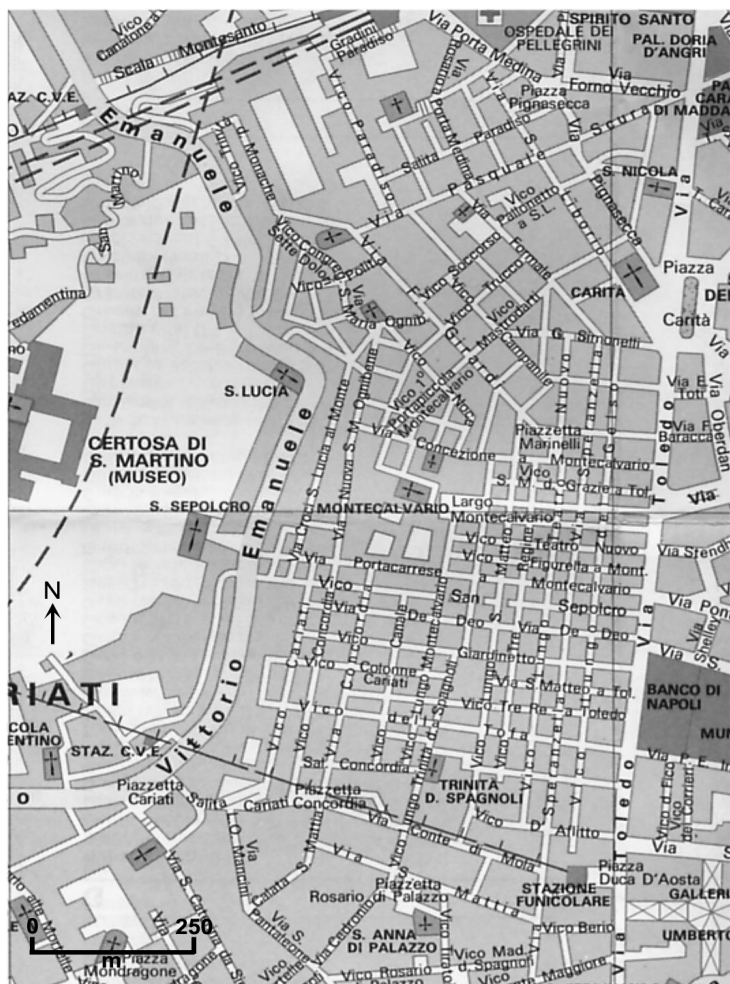


Fig. 1 - I Quartieri Spagnoli

riale, economica e sociale, evidenziati rispettivamente dal degrado dell'ambiente costruito, dalla debolezza dell'economia locale e da persistenti fenomeni di povertà ed esclusione sociale. Negli ultimi anni, tuttavia, su questa condizione storica di marginalità si sono innestati importanti fattori di cambiamento, che insieme hanno posto le basi per l'avvio di un più largo e diffuso processo di riqualificazione urbana e quindi anche, come si vedrà, di trasformazione attiva del sistema territoriale locale.

A partire da queste premesse, il nostro contributo cercherà dunque di leggere il processo di riqualificazione che i QS hanno intrapreso in questi anni come conseguenza dell'operare congiunto di tre diversi fattori di cambiamento:

1) Il primo è rappresentato dalla presenza di una rete locale di attori da tempo ben radicata sul territorio: associazioni di volontariato, reti di intervento sociale, centri di iniziativa culturale. Questi soggetti costituiscono un capitale sociale territoriale che rappresenta un fondamentale fattore socio-culturale di cambiamento per il sistema locale dei QS.

2) Il processo di riqualificazione dell'area deve essere poi visto nell'ottica della svolta che si è prodotta a Napoli nella sfera del governo urbano durante gli anni Novanta. Questa svolta ha dato un impulso decisivo al processo di interazione tra la rete attiva di soggetti e il territorio locale di riferimento.

3) Il terzo fattore di cambiamento è rappresentato, infine, dalla costruzione di un rapporto interattivo da parte della rete sociale e istituzionale locale con reti sovralocali di attori. Da questo punto di vista, decisiva è stata l'esperienza del Programma Urban, al di là degli stessi problemi che essa ha incontrato sulla sua strada, come si vedrà più avanti.

La scelta di un livello microurbano di analisi ci ha consentito di individuare con una certa chiarezza sia le interrelazioni tra i soggetti locali e il milieu territoriale, sia la dimensione transcalare assunta oggi dalle politiche di riqualificazione urbana. Gli interrogativi che rimangono aperti nel nostro discorso riguardano invece il problema della marginalità economica e sociale dei sistemi territoriali deboli. Come si dirà anche nelle conclusioni,

infatti, l'esperienza dei QS insegna come la mobilitazione della rete di attori locali e la valorizzazione del milieu ambientale non siano di per sé fattori sufficienti al superamento della condizione di marginalità economica e sociale, se al tempo stesso non vengono attivate misure di intervento capaci di modificare in una certa profondità l'assetto strutturale di questi sistemi territoriali.

1. Tra marginalità e spinte dal basso per il cambiamento

Nonostante la posizione di centralità geografica che essi occupano nell'area urbana napoletana, i QS sono sempre stati considerati un'area non solo "marginale" da un punto di vista sociale e urbanistico, ma anche "pericolosa", malfamata, e di fatto inaccessibile ai più, a causa dell'alto numero di attività illegali e criminose presenti. Questo stigma dei QS si è perpetuato in maniera costante e duratura nel corso del tempo. Da sempre è opinione comune, infatti, che questa particolare condizione di "marginalità pericolosa" sia iscritta nel destino dell'area fin dalla sua fondazione, avvenuta nel XVI secolo.

L'insediamento, pensato in origine per ospitare i soldati della Corona spagnola, fu edificato in maniera tale da prevenire ogni possibile attacco o pericolo che potesse giungere dall'esterno. Ciò impresso ai QS la peculiare conformazione urbanistica che notoriamente li contraddistingue, quella cioè di "una sorta di piccola 'colonia', accostata ma non integrata con la grande città" (Alisio, Buccaro, 1994, p. 27). L'area è costituita, infatti, da una fitta maglia ortogonale di blocchi insediativi, interrotti solo raramente da piazze e spazi aperti creati in genere per ospitare i presidi ecclesiastici.

Il carattere di chiusura urbanistica che ne derivò, fece sì che i QS diventassero, ben presto, la sede ideale per traffici illeciti e attività criminose, che la coesistenza di militari stranieri e strati popolari contribuiva in maniera decisiva ad alimentare. Questa condizione non venne superata neanche quando le truppe spagnole ebbero abbandonato definitivamente l'area e, di fatto, si riprodusse, nel corso dei secoli, adeguandosi di volta in volta alle mutate condizioni sociali ed economiche del tempo.

Uno degli aspetti che ancor oggi esemplificano la condizione e l'immagine di marginalità solitamente attribuite ai QS è rappresentato dallo stato di avanzato degrado che caratterizza il patrimonio edilizio dell'area. Questo stato di degrado, che si è esasperato con il passare del tempo, si aggiunge a una situazione di partenza oggettivamente difficile per il tessuto abitativo locale, la cui vivibilità è spesso compromessa da modeste condizioni di luminosità e da elevati tassi di affollamento edilizio¹. In tempi relativamente più recenti, inoltre, la situazione si è ulteriormente aggravata per le conseguenze dell'evento sismico del 1980. A quest'evento sono seguiti, negli anni successivi, diversi interventi di restauro edilizio, spesso efficaci, tuttavia rimasti episodici e dispersi sul territorio. Da questo punto di vista, comunque, va detto che un intervento di riqualificazione sistematica del patrimonio edilizio locale si presenta difficile per diverse ragioni, anche qualora si tentasse di mettere in opera una strategia più complessiva di recupero urbano: l'opera di recupero è resa difficile, in primo luogo, dall'alta percentuale di abitazioni in affitto presenti e dal frazionamento proprietario, e poi anche dalle condizioni di illegalità diffusa del patrimonio insediativo prodotta dai numerosi abusi edilizi realizzati nel corso degli anni².

L'altro elemento che storicamente contraddistingue in senso negativo l'immagine dei QS è rappresentato dalla presenza, radicata e diffusa sul territorio, delle organizzazioni criminali di stampo camorristico. Nel corso degli

¹ Si deve dire, comunque, che il fenomeno di disagio socio-ambientale presenta una elevata differenziazione interna ai QS: in prossimità dei due assi viari che delimitano il quartiere (Via Toledo e Corso Vittorio Emanuele) si registrano infatti condizioni migliori di vivibilità, mentre nelle aree più interne si hanno le situazioni più gravi di degrado. In generale, le difficili condizioni in termini di luminosità e di densità abitativa sono particolarmente esasperate nei locali fronte strada, i cosiddetti "bassi", quasi un migliaio dei quali sono ancora destinati a uso abitativo (Ferradino, Sepe, 2001).

² Difficoltà di questo tipo sono state riscontrate nell'iniziativa promossa dal Comune di Napoli con la costituzione di "Sirena", una società di trasformazione per il Centro Storico, alla quale partecipa con una quota azionaria del 49% anche l'associazione locale dei costruttori edili.

anni Ottanta, alcune grandi e potenti famiglie camorristiche erano in effetti arrivate a esercitare un'influenza profonda sull'organizzazione sociale del quartiere (Gribaudo, 1999). Tuttavia, negli anni seguenti, il loro potere è andato progressivamente riducendosi, in seguito sia alle dure battaglie combattutesi tra i vari clan per il controllo del territorio sia alle operazioni di polizia eseguite all'inizio degli anni Novanta, che hanno avuto entrambe l'effetto di indebolire i clan tradizionali privandoli spesso dei loro uomini di vertice. Questo non significa, comunque, che oggi il fenomeno della delinquenza organizzata abbia perso di importanza. Ciò che è cambiato rispetto al passato è che la capacità di penetrazione da parte delle organizzazioni criminali nella struttura sociale del quartiere sembra essersi notevolmente indebolita: la scomparsa del contrabbando di sigarette, un'attività-simbolo fino a pochi anni fa, capace di offrire sostentamento a migliaia di persone, è da questo punto di vista molto significativa del cambiamento che si è prodotto nella geografia criminale della camorra organizzata. Oggi, infatti, i grandi giri di affari sembrano essere proiettati più sui mercati internazionali (in particolare verso quelli dei paesi dell'Europa dell'Est) che su quello locale, più rischioso e soprattutto meno redditizio da un punto di vista finanziario.

Sebbene il fenomeno della criminalità abbia inciso, soprattutto nel passato, in maniera decisiva nella definizione dell'identità collettiva di questo quartiere, è anche vero che un'analisi più attenta rivela come i QS siano attraversati da fenomeni e dinamiche sociali che non si esauriscono certamente nella sfera dell'economia illegale e criminale. È stato per primo Giovanni Laino, in un libro-inchiesta sui QS pubblicato ormai quasi vent'anni fa (Laino, 1984), a mettere l'accento sulle potenzialità e sulle risorse locali di cui dispone quest'area. L'autore segnalava, in particolare, l'esistenza di un fitto tessuto di piccole e piccolissime imprese artigiane, impegnate in molteplici comparti produttivi, tra i quali il tessile-abbigliamento appariva come quello decisamente prevalente (con una significativa presenza di produttori di borse, pellicce e scarpe) (Froment, 1998).

Il quadro complessivo che emergeva dall'inchiesta di Laino era dunque quello di un quartiere che, per quan-

to caratterizzato da una condizione di profonda e diffusa marginalità territoriale e sociale, si rivelava però anche ricco di potenzialità e di risorse locali, in attesa soltanto di essere valorizzate e razionalizzate. Oltre al fitto tessuto di imprese artigiane e di attività commerciali presenti, i QS esprimevano, infatti, anche un livello apprezzabile di vitalità della società civile locale, testimoniato dalla presenza di numerose associazioni, di teatri sperimentali, di circoli ricreativi e dalla rete di solidarietà attiva assicurata dall'impegno di alcuni parroci del quartiere.

Va comunque detto, a questo riguardo, che il tessuto associativo presente storicamente nell'area era fatto anche di molte esperienze che in realtà svolgevano una funzione essenzialmente clientelare e di mediazione sociale con le formazioni politiche locali, a conferma anche di quanto è emerso dalla ricerca diretta da Carlo Trigilia (1995) sul fenomeno dell'associazionismo nel Mezzogiorno. Quest'aspetto si è notevolmente ridimensionato dopo la crisi del sistema di potere della Prima Repubblica, con la scomparsa di molte associazioni legate al ceto politico dominante, anche se negli ultimi anni pare si stia assistendo a un ritorno dei fenomeni di associazionismo clientelare e di voto di scambio, come si è visto in forme particolarmente eclatanti in occasione della tornata elettorale del maggio 2001.

Il carattere variegato e anche contraddittorio che possono assumere i fenomeni associativi della società civile è rivelatore di quanto il capitale sociale locale possa svolgere un ruolo tipicamente ambivalente nei sistemi territoriali deboli e marginali (Mohan, Mohan, 2002). Nel caso dei QS, infatti, da un lato, vi sono state alcune esperienze della società civile organizzata che hanno contribuito in maniera decisiva a rafforzare il legame sociale all'interno del sistema territoriale: "facendo società", per dirla con un'espressione oggi utilizzata da molti (Magnaghi, 2000; Revelli, 1997); dall'altro lato, vi sono state invece molte esperienze associative che hanno contribuito soprattutto alla conservazione e al rafforzamento dell'ordine urbano costituito.

Nelle prossime pagine, la nostra attenzione si concentrerà sul primo gruppo di attori, esemplificato in particolare dall'Associazione Quartieri Spagnoli e dal Teatro

Nuovo. Queste due esperienze sociali e culturali costituiscono le componenti più significative della rete locale di soggetti attivi sul territorio. Esse infatti si sono dimostrate capaci di valorizzare quelle che Berque (1990) chiama le “prese” dell’ambiente locale e, in questo modo, di sviluppare meccanismi endogeni di produzione di territorialità attiva. Come si vedrà nei paragrafi successivi di questo lavoro, queste spinte al cambiamento presenti nel milieu locale sono state poi, almeno in parte, riprese e valorizzate dalle politiche di intervento sperimentate nei QS durante la seconda metà degli anni Novanta.

1.1. La rete locale di intervento sociale: l’Associazione Quartieri Spagnoli

Le origini dell’Associazione Quartieri Spagnoli (d’ora in poi AQS) risalgono al 1978, con la formazione di un primo gruppo di volontari impegnati in attività di assistenza sociale, che scelsero come propria sede di riunione e di coordinamento delle iniziative un piccolo “basso” situato nel cuore dei Quartieri. L’esperienza essenzialmente spontaneistica degli esordi, che si ricollegava al movimento delle scuole popolari e dell’educazione di strada degli anni Settanta (Farro, 1986), portò successivamente, nel 1986, alla costituzione dell’AQS.

L’associazione, nel giro di pochi anni, divenne un punto di riferimento fondamentale per gli abitanti dei QS, grazie soprattutto al livello di radicamento territoriale che essa riuscì a imprimere alla propria azione sociale. Un punto di svolta importante, in termini di visibilità e di riconoscimento dell’associazione all’interno della comunità locale, è rappresentato dalla creazione, nel 1990, di un centro polivalente, chiamato “Via Nova”, destinato soprattutto ai giovani del quartiere. Il centro, nel quale i volontari dell’associazione provvedevano a organizzare le attività più varie, di carattere sia ricreativo sia educativo, divenne presto un polo di aggregazione importante per i bambini e i ragazzi del quartiere, da sempre abituati a trascorrere il proprio tempo prevalentemente per strada.

Gli anni Novanta segnano per l’AQS l’inizio di un processo di istituzionalizzazione, che culmina, nella seconda metà del decennio, con la partecipazione diret-

ta al Programma Urban. In una prima fase, che dura almeno fino al 1994, l'AQS aderisce a diversi programmi comunitari di intervento sociale: ad esempio, nel 1994, partecipa all'Iniziativa Horizon, dalla quale ottiene i finanziamenti per la costituzione di un "Parco del Lavoro" destinato ai giovani del quartiere in condizioni di precariato lavorativo (Stanco, Stanco, Laino, 1994). In questi anni, l'AQS decide di aderire a diverse reti europee di aree e quartieri in crisi (a cominciare da quella di modello francese delle Regie di Quartiere), cercando di far convergere tutte queste esperienze in un unico progetto denominato C.Ri.S.I. (Cantieri per la Riqualficazione Sociale Integrata) (Laino, 2001). E' una fase importante di sperimentazione delle nuove politiche sociali e territoriali, che oggi assume ancora più valore se si considera che in quegli anni gli enti e le amministrazioni locali stentavano non poco a stabilire rapporti di comunicazione diretta e di collaborazione attiva con le istituzioni comunitarie europee.

Da queste esperienze scaturisce poi, negli anni seguenti, una lunga e sempre più ricca serie di progetti e di iniziative, come quelle dei Maestri di Strada, dei Nidi di Mamma, dei laboratori di educazione territoriale, dei tutor di affido per i minori, della gestione del Reddito Minimo di Inserimento a favore delle famiglie più bisognose.

Come si vede, il sostegno ai minori è una delle preoccupazioni centrali che ha guidato l'attività dell'Associazione. Con i laboratori di educazione territoriale, ad esempio, ha cercato di favorire l'aggregazione giovanile all'interno del quartiere, promuovendo attività di ricreazione e socializzazione come la ludoteca, i laboratori di fotografia e di informatica, la pittura e così via. Con la rete di operatori sociali per l'affido dei minori ha invece tentato di offrire un aiuto concreto alle famiglie in difficoltà, alcune delle quali erano beneficiarie del cosiddetto reddito minimo di inserimento, creando dei percorsi differenziati di sostegno ai bambini dalle storie personali più problematiche. Obiettivi simili hanno guidato, inoltre, l'esperienza dei cosiddetti "nidi di mamme". Questo progetto, nato nell'ambito del Piano territoriale per l'infanzia e l'adolescenza, ha visto protagoniste una quaran-

tina di donne, che, grazie anche al supporto offerto da esperti e mediatori culturali, hanno preso in cura un centinaio di bambini, offrendo loro un importante servizio di assistenza e a se stesse una preziosa opportunità di riscatto lavorativo e sociale.

Anche quando alcune di queste esperienze sono arrivate a termine, perché non hanno più trovato il necessario sostegno istituzionale (in seguito soprattutto al drastico ridimensionamento dei finanziamenti destinati alle politiche sociali, che si è avuto negli ultimi anni), l'impegno per i bambini del quartiere è rimasto uno dei punti fermi delle attività dell'AQS. Nel 2002, ad esempio, sono stati avviati due progetti rivolti ai bambini stranieri e alle famiglie di immigrati che oggi risiedono, in sempre maggior numero, nel quartiere³. Più in generale, il patrimonio di conoscenze e di saperi pratici e progettuali accumulato dall'AQS in questi anni di attività è stato capace di sedimentare nella comunità locale una particolare sensibilità culturale e professionale verso il problema del sostegno ai minori in difficoltà. In questo contesto è da ricordare l'esperienza dei Maestri di Strada, un programma di lotta alla dispersione scolastica, che ha saputo proporsi come un caso altamente innovativo di sperimentazione di un rapporto diverso tra scuola e territorio (Rossi-Doria, 1999).

Queste esperienze, considerate nel loro insieme, vanno a comporre un modello di intervento sociale, fermamente radicato sul territorio e attento ai bisogni differenziati della popolazione locale, che è stato capace in questi anni di porsi come vera e propria alternativa al tradizionale sistema statale di protezione sociale, senza pretendere di supplire alle sue mancanze e cercando, invece, di delineare un'idea diversa di assistenza e aiuto alle fasce sociali più deboli. L'importanza di questa rete di in-

³ Oggi, secondo dati forniti dall'Associazione Quartieri Spagnoli, ben 161 bambini stranieri frequentano le scuole elementari e medie della zona. Si tratta di un segno inequivocabile della crescente presenza straniera nel quartiere, in particolare di Srilankesi, Filippini e anche Latino-Americani e Cinesi. È interessante anche sottolineare come si tratti di una presenza molto visibile, giacché gli immigrati spesso risiedono nei locali terranei degli edifici (i cosiddetti "bassi"), un tempo occupati soltanto dalla popolazione locale.

tervento sociale è poi confermata dal fatto che il patrimonio di conoscenze e di saperi pratico-progettuali acquisiti nel corso del tempo dall'Associazione sono andati a confluire, come si vedrà nel prossimo paragrafo, nell'esperienza del Pic Urban del 1995-1999, dando vita così a un interessante caso di apprendimento istituzionale dal basso verso l'alto, che ha avuto l'effetto di mettere in moto un meccanismo virtuoso di produzione endogena di territorialità attiva.

1.2. I centri di iniziativa culturale: il Teatro Nuovo

Un altro tassello importante nelle vicende recenti di quest'area è rappresentato dalla riapertura, nel 1981, del Teatro Nuovo, uno storico teatro napoletano fondato nel Settecento, addirittura prima del prestigioso Teatro S. Carlo (esiste anche una strada nei QS chiamata Vico Lungo Teatro Nuovo), che nel corso del tempo aveva attraversato un processo di lento e inesorabile declino fino a diventare, negli ultimi anni, un cinema a luci rosse.

L'obiettivo che si posero fin dall'inizio i nuovi gestori era quello di imprimere una svolta radicale all'immagine del Nuovo Teatro Nuovo (d'ora in poi, NTN), come fu poi chiamato, rivolgendosi a un pubblico colto ed esigente. In effetti, nel giro di breve tempo, il NTN è diventato un teatro sperimentale *off* conosciuto e apprezzato in città, specie negli ambienti intellettuali più anticonformisti e radicali, che attendevano che fosse riempito il vuoto lasciato dalla fine di alcune esperienze particolarmente significative degli anni Sessanta e Settanta.

La presenza di questo teatro nel cuore dei QS, anche se in una posizione poco distante dalla centrale arteria di via Toledo, ha avuto un'importanza notevole per l'apertura dell'area verso l'esterno, non solo in termini strettamente culturali, ma anche per il fatto di aver portato sul luogo persone che altrimenti mai si sarebbero avventurate, specialmente di notte, nei QS. Ciò, allo stesso tempo, ha significato anche rendere i residenti più avvezzi ad accogliere nel proprio quartiere i visitatori esterni e temporanei.

Il successo dell'iniziativa è testimoniato anche dall'apertura nel quartiere, nel 1991, di un altro teatro speri-

mentale, la Galleria Toledo. Oggi i due teatri rappresentano gli unici teatri veramente sperimentali esistenti in città e si può dire che insieme essi arrivino a prefigurare una sorta di “distretto del teatro off”, che per quanto in uno stato ancora embrionale, potrebbe nel futuro ulteriormente svilupparsi, sia nei QS sia in altre aree del Centro Storico di Napoli.

2. Il nuovo contesto istituzionale locale

Uno dei punti di maggiore forza della nuova esperienza di governo locale a Napoli, negli anni Novanta, è rappresentato senza dubbio dalla ripresa della pianificazione urbanistica, con l'approvazione di una variante generale, di quattro varianti territoriali e di una di salvaguardia al PRG (De Lucia, 1997). La variante che interessa direttamente i QS è quella per il Centro Storico, proposta nel 1996 e approvata nel 1999. Due sono le novità di maggior rilievo introdotte (Comune di Napoli, 1999): in primo luogo, un'estensione notevole dei confini del centro storico (dai 720 ettari del PRG del 1972 ai 1917 attuali), tale da includere tutto il costruito antecedente alla seconda guerra mondiale (Fig. 2); in secondo

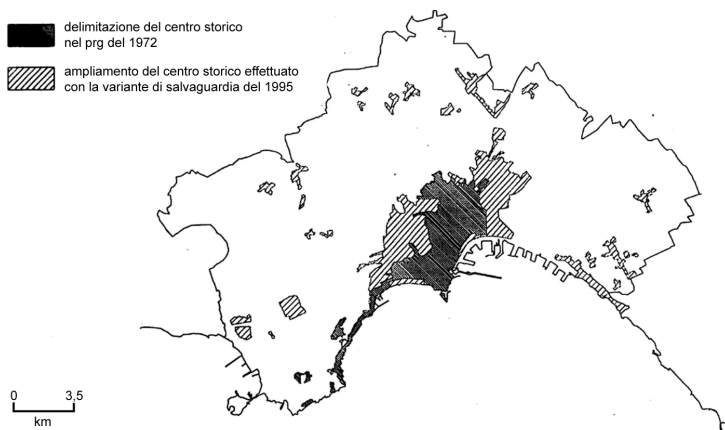


Fig. 2 – Nuova delimitazione del Centro Storico secondo la variante di salvaguardia del 1995

luogo, l'introduzione del metodo della classificazione tipologica degli edifici e degli spazi aperti, formulato tenendo conto delle diverse parti costitutive l'organismo urbano e dei relativi processi di trasformazione storica.

L'allargamento dei confini del Centro Storico e l'introduzione del metodo della classificazione tipologica devono essere visti come un segno di rottura, da parte dei nuovi amministratori locali, con la politica urbanistica praticata nel passato. Il problema della perimetrazione del centro storico fu, infatti, al centro del duro conflitto politico e istituzionale che si aprì, all'inizio degli anni Settanta, intorno all'approvazione del PRG, già approvato in Consiglio Comunale nel 1970. La questione si risolse nel 1972 con il voto negativo del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con il quale si disponeva la salvaguardia conservativa di tutta la città storica. Questa decisione, formulata anche in seguito alla pressione esercitata sulle istituzioni dalle forze che avversavano la proposta di PRG della giunta democristiana, contrastava decisamente con l'indirizzo generale di intervento contenuto nella proposta originaria, nella quale si introduceva la distinzione tra il centro *antico*, da destinare a un'opera di "risanamento conservativo", e il centro *storico*, di più recente fondazione, destinato invece a interventi di "ristrutturazione urbanistica" (Dal Piaz, 1985; De Lucia, Jannello, 1976).

Questa distinzione, come ha scritto Cesare de Seta (1990, p. 117), aveva l'effetto di stabilire una sorta di "negritudine" del centro storico, largamente inteso, comprendente le aree di fondazione seicentesca e settecentesca, rispetto al centro antico greco-romano, facendo ritenere che il primo fosse dotato soltanto di pochi episodi architettonici e artistici degni di un certo interesse e che soltanto il secondo fosse da considerare di valore realmente pregevole e per questo da conservare nella sua originaria integrità. I QS, la cui fondazione risale al XVI secolo, non solo rientravano a pieno titolo nella prima categoria, ma anzi rappresentavano l'area dove maggiormente si appuntavano gli appetiti edilizi dello schieramento sociale che appoggiava il nuovo PRG. I QS, infatti, erano considerati nel progetto di piano come area di primo intervento, lasciando così facilmente prevedere "la demolizione a tappeto del vecchio

tessuto urbano da sostituire con edilizia moderna e con l'immissione di nuovi motivi di interesse, e quindi di congestione, nel tentativo di rendere appetibile e immediatamente utile l'operazione di risanamento" (De Lucia, Jannello, 1976, p. 48).

Intorno alla metà degli anni Ottanta, emerse una nuova proposta di intervento, avanzata dalla neo-costituita "Società Studi Centro Storico" (SSCS), con la pubblicazione di due volumi, il primo dei quali fu ambiziosamente intitolato "Il Regno del Possibile" (SSCS 1986 e 1988)⁴. Il lavoro si richiamava esplicitamente alla metodologia di analisi e di intervento proposta in una precedente ricerca collettiva sul centro antico napoletano (Pane *et al.*, 1971), che aveva ispirato anche l'impostazione dello stesso PRG, contestato anni prima. Questo comune impianto metodologico contribuiva dunque a tracciare una chiara linea di continuità tra la proposta di Prg degli anni Settanta e il progetto di rigenerazione del Centro Storico, avanzato nel decennio successivo dalla SSCS.

Come ha sostenuto Leonardo Benevolo, il progetto avanzato dalla SSCS non era accettabile "né per il merito (propone interventi sbagliati e impraticabili), né per il metodo (conferma e accentua la divaricazione tra amministrazione pubblica e operatori privati, che è proprio l'ostacolo da eliminare" (Benevolo, 1989, p. 10). Sul piano metodologico, la linea di intervento sul patrimonio edilizio proposta dalla SSCS si basava infatti su una valutazione qualitativa degli insediamenti (definita "giudizio storico-critico": Di Stefano, 1986, p. 186), in buona parte soggettiva e difficilmente riscontrabile da un punto di vista scientifico. Era invece assente quel criterio tipologico e morfologico di classificazione degli insediamenti, che, a partire dalla fine degli anni Sessanta, era stato alla base del successo dei piani di rivalorizzazione di

⁴ La Società Studi Centro Storico era espressione di un vasto fronte di interessi, del mondo imprenditoriale e accademico: dalla società Mededil all'associazione dei costruttori edili napoletani fino a esponenti di punta del mondo accademico napoletano, di varia estrazione politica e culturale. Sul dibattito seguito alla pubblicazione del Regno del Possibile, si vedano Lepore (1989) e Sommella (1989).

numerosi centri storici in Europa (Cervellati, 1978; Benevolo, 1993).

Sul piano operativo il piano di intervento proposto dalla SSCS apriva la strada, come sosteneva ancora Benevolo, a degli “sventramenti in piena regola” (Benevolo, 1989, p. 11) in aree come i QS e la Sanità, uscite abbastanza indenni dal sacco edilizio degli anni Cinquanta e Sessanta. Proprio in riferimento ai QS si avanzò, infatti, una delle proposte che più preoccuparono Benevolo e gli altri critici del progetto: quella di una parallela a via Toledo, con percorso inizialmente sotterraneo, che doveva attraversare i QS e la zona di Montesanto. Si trattava di un intervento più volte riproposto nella storia urbanistica di Napoli (Dal Piaz, 1985), la cui ultima apparizione era avvenuta pochi anni prima nel tentativo di cogliere l’“occasione” offerta dal sisma del 1980.

Il progetto della SSCS non ebbe mai alcun seguito e finì con l’essere dimenticato nel giro di pochi anni, soprattutto dopo che il sistema politico ed economico che lo aveva sostenuto e appoggiato fin dall’inizio si dissolse improvvisamente, nei primi anni Novanta, sommerso dagli scandali nazionali e locali. Dopo due anni di transizione, nel 1993, le elezioni municipali decretarono il successo della coalizione di centro-sinistra, guidata dal sindaco Bassolino. Il nuovo corso di pianificazione urbanistica intrapreso dalla giunta di centro-sinistra portò dunque all’adozione della variante per il Centro Storico (Comune di Napoli, 1999). Allargando i confini del Centro Storico a tutti gli insediamenti realizzati prima della seconda guerra mondiale e introducendo il criterio tipologico-morfologico di classificazione degli edifici, le nuove élite politiche intesero così porre fine alla lunga controversia politica e urbanistica che si era prodotta intorno al destino di questo spazio urbano.

In termini generali, si può dire che il nuovo corso di pianificazione intrapreso a Napoli negli anni Novanta rappresenti un’esperienza di “government” urbano che riafferma con decisione la preminenza dell’interesse pubblico nella politica urbanistica (Bolocan, Salone, 1996; Campos Venuti, 1997), allo scopo di creare uno spartiacque netto con quella che Veziò De Lucia definisce “l’urbanistica contrattata” (De Lucia, 1998), cioè

un'idea e una pratica della pianificazione urbana che impone all'amministrazione locale un rapporto di subalternit  con le strategie perseguite dagli attori economici presenti sul territorio. Ci  ha portato, quindi, a tracciare una linea netta di discontinuit  con il modello di imprenditorializzazione del governo urbano (Harvey, 1989) e di "neo-liberalizzazione" dello spazio pubblico (Peck, Tickell, 2002), che si era imposto a Napoli come altrove nel corso degli anni Ottanta, e di cui il progetto della SSCS aveva rappresentato l'espressione forse pi  compiuta.

Sotto un profilo pratico, l'esperienza di governo urbano condotta negli anni Novanta   riuscita a garantire alcuni interventi di rilievo nei QS. Quello pi  significativo, da un punto di vista simbolico,   stato senza dubbio il recupero dell'area dismessa dell'ex Ospedale Militare. L'intervento ha trasformato parte di quest'area in un parco urbano, chiamato "Parco dei Quartieri Spagnoli", destinato agli abitanti e in particolare ai bambini del quartiere, i quali cos  hanno finalmente avuto la possibilit  di usufruire di uno spazio pubblico aperto con frequenza quotidiana e al completo riparo dal traffico automobilistico. Il progetto, ancora non terminato (si   iniziato da poco a lavorare alla costruzione di un complesso sportivo polivalente),   stato ben accolto dagli abitanti, come dimostra l'alto numero di visitatori che si contano ogni giorno.

Al di l  dei singoli interventi di recupero urbano, la novit  pi  significativa degli anni Novanta   rappresentata comunque dall'integrazione delle politiche ordinarie e di piano, da una parte, con quelle "progettuali", dall'altra. Non si   assistito cio  a quella divaricazione e opposizione tra "cultura della pianificazione" e "cultura del progetto", che aveva caratterizzato il dibattito politico e urbanistico del decennio precedente. Cos  le iniziative promosse, ad esempio, dall'Assessorato alla Dignit  in sostegno dei ceti pi  deboli (il reddito minimo di inserimento, il coordinamento di area dei servizi sociali e i laboratori di educazione territoriale) si sono trovate a interagire con quelle condotte nell'ambito della misura "sociale" del Programma Urban. Di particolare significato   l'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento,

una misura di accompagnamento sociale che ha coinvolto circa quattrocento famiglie del quartiere. La misura consisteva in una forma di sostegno monetario alle famiglie, scelte tra quelle che dimostravano di avere i livelli di reddito più bassi e si impegnavano a investire i contributi ricevuti nel miglioramento delle proprie condizioni abitative e nell'avvio di nuove attività di lavoro. L'iniziativa ha avuto, alla fine, un successo parziale: infatti, da un lato, è apparsa a molti arbitraria la scelta delle famiglie destinatarie della misura (la diffusa presenza nel quartiere di fonti di reddito non registrate rende spesso inevitabilmente arbitrarie attribuzioni di questo tipo), generando non poco malcontento tra coloro che ne sono rimasti esclusi; dall'altro lato, però, al di là dei contenuti assistenziali che una misura di questo tipo rischia in molti casi di avere (Saraceno, 2002), si è trattato di un utile esperimento di "reddito di cittadinanza", che ha avuto l'effetto di rafforzare il legame sociale tra le istituzioni locali e le fasce più deboli della popolazione.

Un altro esempio di integrazione tra politiche di piano e politiche progettuali è rappresentato dagli interventi di recupero dell'edilizia residenziale e di quella di proprietà comunale promossi dal Comune di Napoli nei QS, insieme a una diffusa opera di arredo urbano che ha portato a un completo rinnovo dell'illuminazione e della segnaletica stradale, e quelli condotti nell'ambito della misura "urbanistica" del Programma Urban (vedi infra 3.2.3). In quest'ottica va anche letta la decisione dell'amministrazione comunale di costituire, all'interno dei QS, un ufficio speciale di coordinamento delle iniziative per l'area, nell'ambito del più generale Servizio Interventi nel Centro Storico. Quest'ufficio è stato istituito in primo luogo per coordinare le misure di intervento definite nell'ambito del Programma Urban, ma allo stesso tempo ha finito anche per svolgere una funzione essenziale di coordinamento di tutte le politiche pubbliche realizzate in questi anni per la riqualificazione dei QS. Da questo punto di vista, si può dire che il caso dei QS può essere visto come un interessante esempio di integrazione del modello di "government" con quello di "governance" dello spazio urbano.

3. Le reti sovralocali: l'esperienza del Programma Urban

Se si guarda agli studi che compiono una ricognizione generale del Programma Urban (Pasqui, 2002), si può vedere come il caso dei QS appaia tra quelli considerati più significativi e coerenti dal punto di vista della sperimentazione di un nuovo approccio di politica urbana. Nel programma Urban per i QS, in effetti, sembrano essere presenti un po' tutti gli ingredienti che in genere sono indicati come componenti essenziali di un modello di "governance" urbana: la multiscalarità degli attori mobilitati; il carattere integrato del programma di intervento; il coinvolgimento degli attori non-istituzionali e la partecipazione della società civile organizzata al programma di riqualificazione urbana (Rhodes, 1996; Governa, Salone, 2002; Le Galès, 2002).

3.1 La costruzione di reti istituzionali transcalari

Il principale elemento di interesse di Urban è rappresentato dalla multiscalarità territoriale del programma di intervento, un aspetto sul quale oggi si pone particolare enfasi nel dibattito sulle politiche urbane e regionali (Brenner, 1999; Dematteis, 1999b; MacLeod, 1999; Swyngedouw, 1997). Urban è, infatti, promosso da un soggetto *sovra-nazionale*, l'UE; è recepito da un soggetto *locale*, come il Comune di Napoli nel nostro caso; è sottoposto quindi a un livello *nazionale* al momento della candidatura e durante tutta la fase di attuazione (il programma è stato coordinato in Italia dal Ministero dei Lavori Pubblici) e, infine, è realizzato con la collaborazione attiva di associazioni e altri attori, espressioni dirette del livello *micro-locale*, vale a dire dell'area interessata dall'intervento.

Il rapporto di interconnessione che viene a crearsi tra le diverse scale territoriali coinvolte è un aspetto fondamentale del nuovo modo di governare le città e le regioni, che anche nel caso dei QS sembra aver sostanzialmente funzionato, benché solo in una direzione (dall'alto verso il basso, ovvero dalla scala sovra-nazionale a quella micro-locale), ma non viceversa, confermando

così un limite che sembra essere comune all'intera esperienza della governance europea (Atkinson, 2002).

Nel caso di Urban, il funzionamento del modello di governance può essere dunque sintetizzato nella maniera seguente: l'UE, che ha fornito anche il sostegno finanziario più consistente all'iniziativa, ha provveduto a stabilire le "regole del gioco", definendo le modalità di adesione al programma, lo spirito e gli obiettivi dell'intervento, e svolgendo poi durante la fase di attuazione una funzione di sorveglianza e di controllo sui diversi programmi nazionali. Il Ministero dei Lavori Pubblici ha coordinato le varie iniziative locali, preoccupandosi soprattutto di mantenere i rapporti con i referenti europei. Infine, il Comune di Napoli, che aveva l'onere di dare attuazione concreta al programma, ha cercato di rafforzare il proprio radicamento territoriale nell'area interessata dall'intervento, sia intensificando le pratiche di comunicazione e di collaborazione con gli abitanti e la società civile locale, sia consolidando la propria presenza fisica nell'area con l'apertura di un ufficio speciale di coordinamento dell'iniziativa.

Ha funzionato meno, invece, il rapporto di interconnessione dal basso verso l'alto, dal locale al globale. In linea teorica, infatti, rientrava nella filosofia di intervento di Urban la necessità di costituire, fra i vari sistemi territoriali coinvolti nel programma, rapporti di comunicazione, supporto e coordinamento reciproci, fino a dare vita a delle vere e proprie *reti di città* (Dematteis, 2001b), capaci di offrire di sé una rappresentazione unitaria alla scala internazionale e globale. Invece, perlomeno nell'esperienza italiana, è mancato completamente questo protagonismo globale delle società e delle istituzioni locali, che sono apparse piuttosto subalterne rispetto ai livelli "superiori" di decisione politica. Gli stessi responsabili delle varie linee di intervento del Programma Urban per i QS si sono mostrati concordi nel giudicare insufficienti, o comunque troppo episodici, gli scambi di informazione, di competenze e anche di risorse avvenuti con le altre città coinvolte nel Programma, specie quelle non italiane. D'altro canto, la stessa rete di città Urban creata in Italia, peraltro piuttosto tardivamente, sembra essere stata più un'operazione voluta dal Ministero dei Lavori

Publici che il risultato di un vero processo di interazione e di confronto tra i vari attori locali impegnati nel programma comunitario.

3.2 *L'approccio integrato alla riqualificazione urbana*

L'altra caratteristica essenziale del Programma Urban è quella di ispirarsi a una logica multipla di "azione integrata", a una logica di intervento cioè che punta al tempo stesso all'integrazione degli *attori* mobilitati dal programma di riqualificazione, così come a quella dei vari *settori di intervento* attivati; e all'integrazione delle *risorse finanziarie* mobilitate, così come a quella delle varie *politiche territoriali*, progettuali e di piano, operative alla scala urbana (Laino, 1999; Padovani, 2002).

Rispetto alle prime formulazioni dell'approccio integrato al tema della riqualificazione urbana, che sottolineavano soprattutto la dimensione inter-settoriale, e quindi inter-attoriale dell'intervento di recupero urbano⁵, con il Programma Urban si è cercato di mettere in collegamento non solo i vari settori di intervento individuati e i relativi attori locali coinvolti, ma anche di prevedere un'integrazione tra le diverse fonti di finanziamento mobilitate in linea con l'indirizzo europeo. Nel caso di Napoli, il peso degli aiuti comunitari, attinti dai fondi europei (Fesr e Fse), è rimasto limitato a poco più del 50% del fabbisogno complessivo, mentre il resto dei contributi previsti è venuto in gran parte dalle amministrazioni nazionali (per circa il 40%) e in minima parte anche da fondi privati (il 4% della spesa totale) (Comune di Napoli, 1994).

Per quanto riguarda il carattere inter-settoriale dell'intervento, si deve dire che esso rappresenta senza dubbio il tratto maggiormente distintivo dell'approccio integrato alla riqualificazione delle aree marginali. Per i QS, il Programma Urban è stato articolato essenzialmente in tre strategie di intervento, denominate "misure": la misura 1 per l'avvio di nuove attività economiche, la misura 2

⁵ Per il caso di Napoli si ricordano gli studi promossi negli anni '80 dalla Cgil napoletana e dal Daest di Venezia sul CS (Cgil e Daest, 1982; Cgil *et al.*, 1986).

per la formazione, l'occupazione locale e i servizi sociali, la misura 3 per le infrastrutture e l'ambiente (Comune di Napoli, Programma Urban, 1999).

Mentre il bilancio concernente le singole iniziative è sostanzialmente in attivo, se si confrontano i successi e i fallimenti conseguiti da ciascuna di esse, il punto debole dell'intero programma di intervento sembra risiedere soprattutto nel coordinamento delle varie misure e, quindi, nella loro effettiva integrazione. Ad esempio, la misura 1 e la misura 2 non sono state messe nella condizione di poter realmente interagire tra loro, per mancanza soprattutto di una corretta sincronizzazione degli interventi (quando la misura 1 era arrivata di fatto a conclusione, con la chiusura del bando per le imprese artigiane, la misura 2 stava per essere effettivamente attivata). Una qualche relazione si è potuta venire a creare tra la misura 3 e la misura 1, giacché le opere di recupero, manutenzione e arredo urbano hanno riguardato l'area dei QS dove sono maggiormente concentrate le iniziative artigianali e commerciali destinatarie degli incentivi economici previsti dalla misura 1.

3.2.a Il sostegno alle attività produttive: la misura 1

L'avvio di nuove attività economiche e il sostegno a quelle già esistenti nell'area potevano comportare, offrendo incentivi alle imprese artigiane, il rischio di favorire quelle pratiche di *rent seeking*, di accaparramento opportunistico delle risorse, che notoriamente caratterizzano universi produttivi poco innovativi come quello meridionale (Becchi, 2002). In effetti, anche se questo aspetto non è mancato, la particolare procedura di finanziamento adottata ha fatto in modo che il fenomeno non arrivasse mai a degenerare: il bando vincolava, infatti, il finanziamento offerto alle imprese al rispetto delle procedure e delle verifiche di fattibilità previste nel progetto e nella domanda di contributo.

Così, le imprese che hanno ottenuto il finanziamento (circa una ventina, considerando ambedue i bandi emessi) hanno provveduto soprattutto a ristrutturare i propri locali o talora anche a rinnovare alcuni macchinari per la produzione. Si tratta di un risultato che, per

quanto parziale, ha comunque la sua importanza, se si considerano le dure condizioni di lavoro in cui precedentemente ci si trovava a operare nei piccoli laboratori manifatturieri dei QS (Laino, 1984). Tuttavia, si deve anche dire che non si è stati in grado di raggiungere altri obiettivi di più largo respiro rispetto a quello del semplice ammodernamento fisico di alcune aziende.

In particolare, inizialmente era stata avanzata, anche con una certa determinazione, l'ipotesi di dare vita a un consorzio delle imprese artigiane dei QS. Il progetto era nato in maniera del tutto spontanea, intorno al 1996, quando un gruppo di produttori di pelli si rivolse all'Associazione Quartieri Spagnoli per discutere la possibilità di regolarizzare, soprattutto sotto un profilo igienico e sanitario, le imprese artigiane esistenti. In questa vicenda, l'AQS giocò un ruolo decisivo di mediazione tra i vari imprenditori, i quali naturalmente nutrivano aspettative molto diverse tra loro dall'esperienza dell'associazione di pellettieri.

L'idea, infatti, di costituire un consorzio, di carattere stabile e duraturo, che raggruppasse tutte le imprese tessili presenti nei QS (quindi non solo i produttori di pelli) non è riuscita mai a riscuotere un consenso unanime tra gli artigiani: i più piccoli tra loro (in genere, i contoterzisti "mono-clientelari", cioè coloro che lavorano per un'unica impresa committente) partecipavano all'associazione secondo una logica essenzialmente di *rent seeking*, ovvero per ottenere un accesso più agevolato a eventuali fondi di investimento messi in bando, mentre i più grandi e strutturati (in genere, imprese finaliste, talora detentrici anche di un proprio marchio) erano poco inclini a partecipare a un consorzio per evitare di dover condividere con gli altri aderenti il proprio patrimonio di risorse, relazioni e posizioni di mercato. Più disponibili, e in alcuni casi persino entusiasti, rispetto all'idea del consorzio si mostravano gli imprenditori medio-piccoli (in genere, contoterzisti pluri-clientelari, dotati di una certa autonomia dalle imprese committenti). Questi ultimi, infatti, comprendevano come una coalizione del genere fosse in grado di rafforzare la propria posizione contrattuale nella filiera produttiva (ad esempio, centralizzando la ricezione delle commesse e, quindi, razionaliz-

zandone la distribuzione tra i vari soggetti produttivi), rendendo possibile anche un miglioramento dei loro rapporti con le banche e, in generale, una più efficace difesa dei propri interessi.

L'idea di costituire un consorzio delle imprese artigiane dei QS non si è mai più realizzata e sembra, peraltro, piuttosto difficile che potrà esserlo in futuro, se nemmeno la mediazione dell'AQS prima e il supporto istituzionale del Programma Urban poi sono riusciti a offrire alle imprese locali le motivazioni giuste per sperimentare un percorso di questo tipo. Così, la situazione complessiva dell'economia del quartiere non sembra essere mutata più di tanto in questi ultimi anni e, al di là di una migliore condizione generale di cui ora possono godere le aziende, la prospettiva di distrettualizzazione del sistema produttivo locale resta senza dubbio ancora lontana.

3.2.b L'intervento per i ceti più deboli: la misura 2

La misura relativa a "Formazione, occupazione locale e servizi sociali" è quella che si è posta in maggiore continuità con il lavoro di intervento sociale svolto dall'AQS negli anni passati, come è testimoniato dalla circostanza che vede il responsabile della misura essere anche uno degli attivisti di punta dell'associazione. Se ciò senza dubbio ha contribuito ad assicurare un chiaro valore aggiunto di natura endogena all'azione istituzionale, parimenti si può dire che il fatto che l'azione si sia posta in così stretta continuità con l'esperienza dell'AQS abbia costituito al tempo stesso il punto di forza e quello di debolezza dell'iniziativa: da un lato, infatti, il compito di Urban è stato ovviamente molto facilitato dalla presenza di un attore così radicato sul territorio come l'AQS; dall'altro lato, però, è stato anche difficile per gli abitanti del Quartiere e, in particolare, per i destinatari della misura poter cogliere con chiarezza l'elemento di discontinuità rappresentato da Urban, cosicché la visibilità del programma di intervento è rimasta alla fine piuttosto debole.

L'aspetto di continuità è bene evidenziato dall'esperienza del Progetto Sportello Lavoro, finalizzata all'orientamento, alla formazione e, nei casi più fortunati,

anche all'inserimento lavorativo di giovani a rischio, tra i 15 e i 30 anni, con gravi difficoltà a fare ingresso e a integrarsi stabilmente nel mercato del lavoro. Come l'esperienza del Parco del Lavoro condotta in precedenza dall'AQS, questo progetto aspirava infatti a stimolare i giovani che potevano contare sui percorsi formativi più deboli a intraprendere processi di apprendimento professionale e di socializzazione lavorativa in grado di valorizzare le loro specifiche vocazioni professionali. Il progetto ha coinvolto complessivamente 27 giovani e 26 aziende, ottenendo alla fine risultati abbastanza incoraggianti, giacché soltanto 10 dei 27 allievi originari hanno abbandonato precocemente le esperienze di tirocinio mentre gli altri sono riusciti a portare a termine il proprio percorso formativo.

Tra gli obiettivi mancati, o perlomeno non ancora realizzati (visto che esistono ancora residue possibilità che ciò avvenga in futuro), vi sono senz'altro quelli dell'apertura di un *job center* e di un centro polifunzionale all'interno dei QS. Mentre per il *job center* non si è mai compiuto alcun reale passo in avanti (sebbene si tratti di un servizio potenzialmente di grande utilità sociale per il quartiere, considerata la grave situazione occupazionale che lo affligge), il caso del centro polifunzionale sembra essere più problematico e controverso. Il progetto iniziale prevedeva, infatti, che in questo centro trovassero ospitalità sia attività socio-educative (come un consultorio per l'infanzia e un centro di aggregazione giovanile), sia la sede di un posto di polizia. A tutt'oggi, il centro ospita invece soltanto il posto di polizia e delle altre attività non vi è ancora traccia. Al di là degli esiti futuri, comunque, sembra piuttosto discutibile l'idea di collocare nella medesima struttura un centro di aggregazione giovanile e un posto di polizia, per di più in un quartiere come i QS, dove i giovani, ma non solo, hanno da sempre un rapporto difficile e conflittuale con le autorità costituite, e con le forze dell'ordine in modo particolare. Viene da chiedersi, a questo proposito, se questa vicenda non porti alla luce una certa inclinazione paternalistica che sembra connotare i nuovi indirizzi di politica territoriale, laddove essi insistono sull'obiettivo dell'integrazione della società civile locale nei processi di riqualificazione urbana.

3.2.c *Il riassetto urbanistico: la misura 3*

Gli interventi previsti per la misura 3 (“Infrastrutture e ambiente”), destinatari della quota più cospicua dei fondi stanziati per Urban (il 50% del finanziamento complessivo, ovvero 21 miliardi di vecchie lire), interessavano un’area di circa 20mila mq, compresa tra strade e piazze non sempre contigue tra loro da un punto di vista territoriale.

L’intervento, consistito nell’arredo degli spazi urbani e nella sistemazione e ottimizzazione della rete locale di servizi e sottoservizi (illuminazione, segnaletica stradale, impianto fognario), è stato abbastanza circoscritto da un punto di vista geografico. Esso ha infatti investito soprattutto la parte dei QS collocata a ridosso della centrale arteria cittadina di via Toledo (anch’essa destinataria di un intervento di arredo urbano) e ha lasciato invece sostanzialmente invariata la situazione nella parte restante dell’area, quella peraltro storicamente più degradata da un punto di vista socio-ambientale (Fig. 3).

Vista anche la scarsa disponibilità di risorse, si è deciso così di concentrare l’intervento in un’area limitata, la più adatta probabilmente a svolgere la funzione di volano del processo di riqualificazione che il Programma Urban ha cercato di innescare. Come si è detto già in precedenza, infatti, in quest’area sono concentrate la maggioranza delle attività commerciali e artigianali, oltre ai pochi centri culturali (i due teatri sperimentali) e alle altrettanto rare strutture alberghiere e di ristorazione già presenti nei QS. Senza dubbio, tutte queste attività hanno tratto beneficio dagli interventi di risistemazione e di abbellimento di piazze e strade eseguiti nell’ambito del Programma Urban, potendosi finalmente trovare a operare in un ambiente urbano meno degradato e inospitale di quanto lo fosse nel passato. Ad esempio, il Teatro Nuovo ha conosciuto in questi ultimi due anni un boom di pubblico che, se certamente non è dovuto esclusivamente a Urban, è in parte spiegabile anche con esso: in particolare, la nuova illuminazione notturna delle strade oggi sicuramente facilita e invoglia l’accesso al teatro. Inoltre, altre attività sono sorte in quest’area dei QS, specialmente sul versante della ristorazione e della ricettività

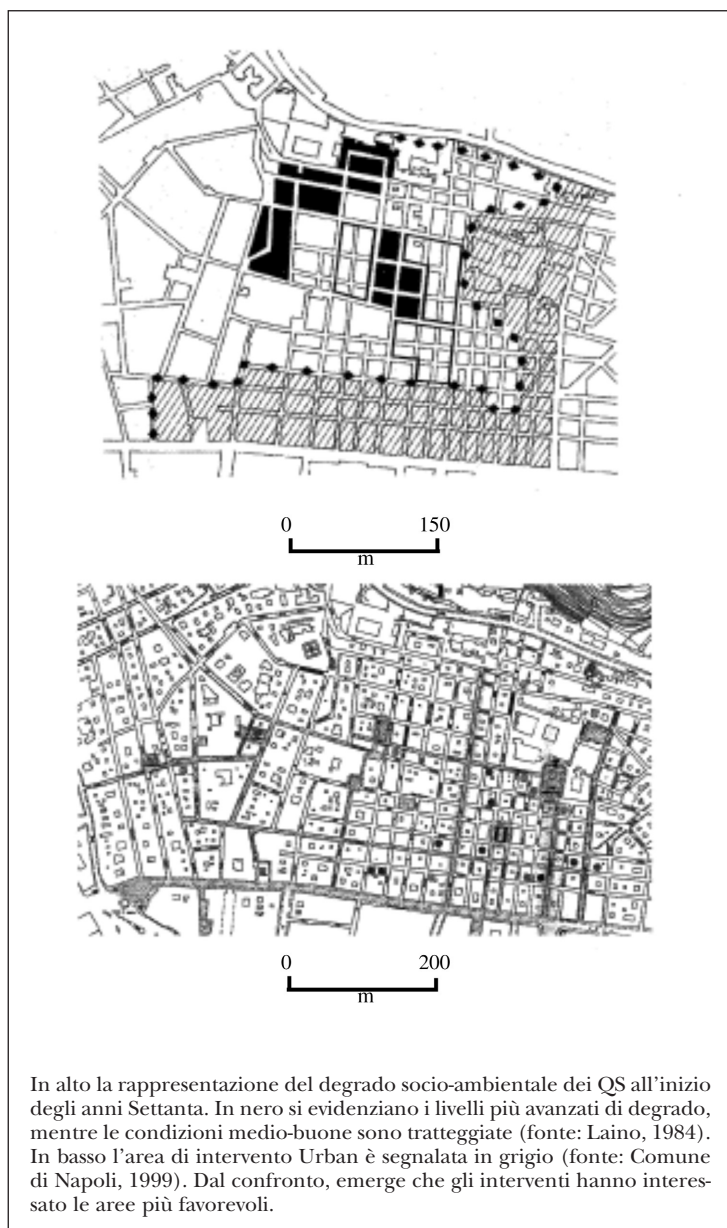


Fig. 3 – Il degrado socio-ambientale dei Quartieri Spagnoli e l'area di intervento Urban

alberghiera. Ad esempio, all'unico albergo di qualità esistente in passato si sono aggiunti negli ultimi anni due nuovi hotel, destinati anch'essi a una fascia medio-alta di consumatori.

Infine, l'ultimo segnale di valorizzazione dell'area è dato dall'aumento improvviso dei valori immobiliari che si è registrato negli ultimi anni. Oggi, infatti, la valutazione media delle abitazioni nella parte bassa dei QS si aggira intorno ai 2.000 euro al metro quadrato, mentre prima dell'intervento difficilmente si superavano i 1.000-1.500 euro. Questa ripresa del mercato immobiliare nei QS, a lungo profondamente depresso, non pare comunque che debba necessariamente portare a un radicale processo di *gentrification*, di sostituzione delle classi popolari che storicamente risiedono in questo quartiere con una nuova popolazione di livello sociale medio-alto. Piuttosto, sembra che si assista, come ritiene anche Giovanni Laino (intervista del giugno 2002), a una forma *soft*, blanda e graduale, di *gentrification*, la quale difficilmente potrà portare a una trasformazione profonda della composizione sociale dell'area. Quindi, anche se i QS sembra siano diventati una zona dove un numero sempre crescente di persone sceglie di andare a vivere, si deve anche dire che le tipologie di nuovi residenti restano ancora abbastanza limitate: intellettuali, giovani "alternativi", artisti e così via.

Si può dire, in definitiva, che l'area dei QS interessata dal Programma Urban sia cambiata in maniera abbastanza significativa in questi ultimi anni, e che si siano poste così le basi per l'avvio di un processo più diffuso e allargato di riqualificazione urbana, per quanto esso sembra essere per molti aspetti limitato a un effetto di territorializzazione di natura preminentemente esogena. In particolare, da questo punto di vista, può essere utile soffermarsi sugli episodi di insuccesso dell'intervento, i quali peraltro sembrano essere abbastanza limitati di numero e non in grado dunque di mettere in discussione il giudizio complessivo che si può dare di questa misura e del Programma Urban, più in generale.

I casi più significativi di insuccesso sono rappresentati dalla ristrutturazione, fallita o mai iniziata, di due piazze dei QS. In un primo caso, quello di Largo Barracche,

l'intervento è stato infatti pure realizzato così come previsto, ma nel giro di pochi mesi l'immagine del degrado ha preso di nuovo il sopravvento nella visione d'insieme della piazza: i giochi dei bambini sono andati rapidamente distrutti, l'immondizia ha preso nuovamente ad accumularsi un po' ovunque, e in più un palazzo prospiciente la piazza è stato sgomberato perché pericolante da un punto di vista statico, accrescendo ulteriormente la sensazione di degrado e di abbandono generale. Se si considera che i progettisti di Urban si sono impegnati ad ascoltare i pareri degli abitanti prima di procedere alla sistemazione della piazza, questo esito diventa ancor più significativo. Al campetto di calcio, inizialmente previsto su richiesta dei ragazzi della zona, è subentrata l'idea del parco giochi, sostenuta dagli altri abitanti per evitare il rischio di disturbo della quiete pubblica. L'insegnamento che si può trarre da quest'esperienza è che, in realtà, non poteva essere sufficiente ascoltare le richieste degli abitanti, ma bisognava rendere gli abitanti stessi ancor più protagonisti del processo di rinnovamento, magari coinvolgendo i bambini che abitualmente frequentano la piazza nella costruzione materiale dei giochi.

Nel secondo caso, quello di Piazzetta S. Anna di Palazzo, l'intervento previsto invece non è mai stato realizzato, o perlomeno si è bloccato sul nascere, producendo così effetti paradossali: è stato disposto, infatti, lo sgombero delle piccole rivendite di alimentari che, da lungo tempo, occupavano abusivamente lo spazio centrale della piazza, ma senza poi realizzare gli interventi di pedonalizzazione previsti. L'effetto paradossale che si è determinato è che ora quello stesso spazio è occupato abusivamente dalle automobili parcheggiate, cosicché nel suo complesso la piazza oggi risulta essere socialmente meno fruibile di quanto lo fosse in passato.

Conclusioni

L'analisi sin qui condotta ha avuto come principale obiettivo quello di mettere in evidenza il ruolo svolto dalle varie componenti del milieu locale nella formazione e nella costruzione attiva del sistema territoriale locale.

Questo ruolo è stato certamente favorito, negli ultimi anni, dall'adozione di un modello di intervento istituzionale fondato sull'idea del coinvolgimento attivo della rete locale di attori nel processo di riqualificazione territoriale.

L'esperienza dei QS insegna, quindi, come le politiche urbane e territoriali oggi debbano puntare a un livello sempre più elevato e anche sofisticato di radicamento territoriale e sociale delle proprie strategie di intervento. Si tratta di un approccio di politica territoriale che da qualche anno ormai ha ricevuto un ampio riconoscimento istituzionale, in Italia come in Europa. Tuttavia, al di là dei suoi stessi successi e fallimenti, quest'approccio pone dei problemi che meritano qui di essere puntualizzati.

In primo luogo, bisogna sottolineare il problema della rappresentazione delle società e, in generale, dei sistemi territoriali locali alla scala globale. Si è già detto, infatti, riferendosi al Pic Urban, come le relazioni tra i diversi attori locali impegnati in uno stesso programma di intervento siano in genere piuttosto deboli o, comunque, mediate da organismi istituzionali di livello "superiore". Non si è manifestato, invece, almeno fino a questo momento, quel protagonismo globale delle società locali che, a livello continentale, ad esempio, dovrebbe essere in grado di dare sostanza e significato a espressioni come "Europa delle Regioni" o "Europa delle Città", le quali oggi non sembrano essere molto più che astratte formule istituzionali. A questo proposito, è importante anche dire che sarebbe sbagliato imputare le responsabilità di questo mancato protagonismo locale soltanto alle volontà egemoniche delle *élites* politiche nazionali, europee o globali. I sistemi territoriali locali finora hanno dimostrato, infatti, di voler offrire una rappresentazione collettiva e unitaria di sé soprattutto per motivi economici e commerciali: per essere più competitivi rispetto ad altre aree geografiche o per ottenere alcune condizioni vantaggiose di mercato da un certo referente nazionale o sovra-nazionale. Al contrario, è ancora assente, o comunque stenta a farsi avanti con decisione, un protagonismo collettivo dei sistemi locali che si esprima nella direzione di una prospettiva di "globalizzazione dal basso" fondata sulla costruzione di reti territoriali solidali e cooperative.

L'altro problema che vogliamo sottolineare riguarda, invece, la questione del superamento delle condizioni di marginalità territoriale e sociale nei sistemi locali deboli, come quello analizzato in questo contributo. Se è vero, infatti, che il radicamento territoriale delle politiche urbane permette di mobilitare e valorizzare il potenziale sociale di cui dispongono i sistemi territoriali, è anche vero che esse raramente riescono ad aggredire le ragioni di fondo che spiegano la loro stessa condizione di marginalità. Probabilmente, per raggiungere risultati in grado veramente di trasformare la struttura economica e sociale di questi sistemi territoriali, le politiche urbane e regionali dovrebbero porsi obiettivi più ambiziosi e di lungo periodo rispetto a quelli che abitualmente si prefiggono: ad esempio, se si offrono incentivi alle imprese locali, bisogna anche indirizzare con decisione queste stesse imprese verso processi di regolarizzazione della forza-lavoro e di distrettualizzazione del sistema produttivo, capaci di ridurre il livello di incertezza e di frammentazione sociale di cui soffrono questi sistemi territoriali. Se invece si persiste a operare con politiche "deboli", di breve periodo e dallo scarso valore normativo, difficilmente si potrà porre rimedio alle ineguaglianze strutturali che definiscono l'attuale condizione di marginalità di questi sistemi territoriali locali.

Bibliografia

- Alisio G., Buccaro A., *Storia e disegno urbano nell'area di Montecalvario dal piano vicereale ai programmi di Ferdinando II*, in Bisogni S. (ed.), *Napoli: Montecalvario questione aperta*, Clean, Napoli, 1994, pp. 23-31.
- Atkinson R., "The White Paper on European Governance: implications for urban policy", *European Planning Studies*, vol. 10, n. 6, 2002, pp. 781-792.
- Becchi A., "Mezzogiorno: un problema di 'regole' e di 'politiche'", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 33, n. 73, 2002, pp. 5-8.
- Benevolo L., (senza titolo), in AA. VV., *Per intervenire nel centro storico di Napoli. Una questione di metodo*, Fondazione Napoli Novantanove, Napoli, 1989, p. 7-13.

- Benevolo L., *La città nella storia d'Europa*, Laterza, Roma-Bari, 1993.
- Berque A., *Médiance de milieux en payages*, Reclus, Montpellier, 1990.
- Bolocan G. M., Salone C., "Approcci strategici alla prova. La specificità di alcune esperienze italiane", *Urbanistica*, n. 106, pp. 76-92, 1996.
- Brenner N., "Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n. 3, 1999, pp. 431-451.
- Campos Venuti G., "Napoli e l'urbanistica riformista", *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 120-124.
- Cervellati P., *Il progetto della conservazione*, in Ciardini F., Falini P., (eds), *I centri storici. Politica urbanistica e programmi di intervento pubblico*, Mazzotta, Milano, pp.108-128, 1978.
- Cgil e Daest, *Lineamenti per un'azione nel centro storico di Napoli*, mimeo, Napoli, 1982.
- Cgil et al., *Complessità e recupero del Centro storico di Napoli. Analisi e proposte*, mimeo, Napoli, 1986.
- Comune di Napoli, *Programma Urban 1995-1999*, Napoli, Servizio Interventi Speciali, 1994.
- Comune di Napoli, *Variante al piano regolatore generale. Centro storico, zona orientale, zona nord occidentale*, Napoli, Assessorato alla Vivibilità, Servizio Pianificazione Urbanistica, 1999.
- Comune di Napoli, *Programma Urban, I Quartieri Spagnoli*, Arti Grafiche Boccia, Salerno, 1999.
- Dal Piaz A., *Napoli 1945-1985. Quarant'anni di urbanistica*, Angeli, Milano, 1985.
- De Lucia V., "Il processo di pianificazione a Napoli. La ripresa di un discorso interrotto", *Urbanistica*, n. 109, 1997, pp. 91-111.
- De Lucia V., Jannello A., "L'urbanistica a Napoli dal dopoguerra a oggi: note e documenti", *Urbanistica*, n. 65, 1976, pp. 5-80.
- De Lucia V., Pastore A. (eds), *Napoli. Cronache urbanistiche 1994-1997*, Baldini & Castoldi, Milano, 1998.
- De Seta C., *Napoli: riqualificazione urbana del centro storico*, in Id., *Città verso il 2000*, Mondadori, Milano, 1990, pp. 114-118.
- Dematteis G., *Sul crocevia della territorialità urbana*, in AA. VV., *I futuri della città. Tesi a confronto*, Angeli, Milano, 1999a, pp. 117-128.
- Dematteis G., "Il territorio nelle politiche dell'Unione Europea", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 30, n. 66, 1999b, pp. 139-150.

- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P. (ed.), *SloT quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001°, pp. 11-30.
- Dematteis G., “Reti di città nazionali e transnazionali”, *Urban*, vol. 1, n. 1, 2001b, pp. 10-11.
- Di Stefano R., *L'ipotesi di intervento*, in Società Studi Centro Storico, *op. cit.*, pp. 185-194
- Farro A., *Conflitti sociali e città. Napoli 1970-1980*, Angeli, Milano, 1986.
- Ferradino S., Sepe M. T., *Progetto di un sistema informativo territoriale per l'area dei Quartieri Spagnoli*, Tesi di laurea Facoltà di Architettura, Università degli Studi “Federico II” di Napoli, relatore prof. Laino, 2001
- Froment P., “Travail au noir et artisanat productif dans le centre historique de Naples”, *Espace et Société*, n. 92-93, 1998, pp. 167-193.
- Governa F., Salone C., “Descrivere la governance. Conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, vol. 7, fasc. I, 2002, pp. 29-50.
- Gribaudo G., *Donne, uomini, famiglie: Napoli nel Novecento*, L'Anora del Mediterraneo, Napoli, 1999.
- Harvey D., “From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler B*, vol. 71, n. 1, 1989, pp. 13-18.
- Laino G., *Il cavallo di Napoli: i Quartieri Spagnoli*, Angeli, Milano, 1984.
- Laino G., “Il Programma Urban in Italia”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 66, 1999, pp. 69-97
- Laino G., “Il cantiere dei Quartieri Spagnoli di Napoli”, *Territorio*, n. 19, 2001, pp. 25-32.
- Le Galès P., *European cities. Social conflicts and governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Lepore D., “Il centro storico di Napoli. Vecchi propositi e nuovi progetti”, *Meridiana*, n. 5, 1989, pp. 129-142.
- MacLeod G., “Place, politics and ‘scale dependence’. Exploring the structuration of Euro-Regionalism”, *European Urban and Regional Studies*, vol. 6, n. 3, 1999, pp. 231-253.
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino, 2000.
- Mohan G., Mohan J., “Placing social capital”, *Progress in Human Geography*, vol. 26, n. 2, 2002, pp. 191-210.
- Padovani L., *Il concetto di azione integrata*, in Pasqui G. (ed.), *op. cit.*, 2002, pp. 66-87.

- Pane R. *et al.*, *Il centro antico di Napoli. Restauro urbanistico e piano di intervento*, 2 voll., ESI, Napoli, 1971.
- Pasqui G. (ed.), *Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane: pratiche, riflessioni e suggerimenti*, 3 voll., Angeli, Milano, 2002.
- Peck J., Tickell A., "Neoliberalizing space", *Antipode*, n. 2, 2002, pp. 380-404.
- Revelli M., *La sinistra sociale. Oltre la civiltà del lavoro*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.
- Rhodes R. A. W., "The new governance: governing without government", *Political Studies*, vol. 44, n. 4, 1996, pp. 652-667.
- Rossi U., *La città come spazio pubblico. Il Centro Storico di Napoli negli anni Novanta*, Tesi di dottorato in Geografia dello Sviluppo, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Napoli "L'Orientale", 2003a.
- Rossi U., "La città molteplice: il Centro Storico di Napoli negli anni Novanta", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 77, in corso di stampa, 2003b.
- Rossi Doria M., *Di mestiere faccio il maestro*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli, 1999.
- Saraceno C., *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Carocci, Roma, 2002.
- Società Studi Centro Storico, *Il regno del possibile*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 1986.
- Società Studi Centro Storico, *Rigenerazione dei centri storici. Il caso Napoli*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano, 1988.
- Sommella R., *Il Centro Storico di Napoli: assetto attuale e tendenze evolutive*, in Di Blasi A. (ed.), *L'Italia che cambia. Il contributo della geografia*, Atti XXV Congresso Geografico Italiano, Taormina, vol. IV, 1989, pp. 281-295.
- Sommella R. (ed.), *Slot quaderno 2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Stanco A., Stanco L. e Laino G., "Quartieri Spagnoli: storia di un intervento", *Dove sta Zazà*, n. 5, pp. 26-30, 1994.
- Swyngedouw E., *Neither global nor local. 'Glocalization' and the politics of scale*, in Cox K. R. (ed.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, New York, Guilford Press, 1997, pp. 137-166.
- Trigilia C. (ed.), *Cultura e sviluppo: l'associazionismo nel Mezzogiorno*, Meridiana Libri, Catanzaro, 1995.

La dimensione locale dello sviluppo sostenibile: il progetto del Parco napoletano delle Colline

Sergio Ventriglia

Le considerazioni che seguono trovano origine nei molti documenti e nelle numerose discussioni che hanno scandito la ricerca nazionale sui Sistemi Locali Territoriali (SLoT) e sono rivolte ad indagare il tema della sostenibilità territoriale dello sviluppo locale in contesti metropolitani.

Il significato della parola ecosistema nell'ambito del modello d'indagine SLoT e la natura dei rapporti tra i sistemi locali e l'ambiente sono le questioni affrontate preliminarmente; l'individuazione di orizzonti di sostenibilità ambientale alle diverse scale e le forme eventuali di dissidio tra organizzazione dello spazio economico locale e tenuta degli ecosistemi consentono una breve riflessione centrale; la descrizione di un progetto di parco territoriale urbano, contenuto nelle varianti al Prg di Napoli approntate a metà degli anni Novanta e in corso di implementazione – descrizione proposta all'interno del quadro teorico che assume il tema delle relazioni con l'ecosistema locale come parte di uno scambio relazionale più ampio, da cogliere sia alla scala globale che in rapporto ai contenuti di specifici milieu socio-economici – porta a conclusione questo contributo.

1. Ambiente e soggetti locali: conflitto o progetti?

Cosa significa assumere all'interno dell'approccio SLoT il tema delle relazioni con l'ecosistema locale? E' opportuno chiarire che non si tratta di mettere in discussione l'importanza dei rapporti tra società ed ecosistema, ma piuttosto di capire se questi possano e debbano essere regolati localmente, in che modo, e quale relazione instaurino con lo sviluppo locale: se tenda a prevalere, cioè, una dimensione progettuale piuttosto che l'indifferenza colpevole che ha condotto ai tanti conflitti ambientali degli ultimi decenni.

La prospettiva di considerare il rapporto con gli ecosistemi locali in un'ottica geografica suggerisce di guardare all'esito di un'interazione che ha peculiarmen- te modellato la costruzione del territorio nei diversi angoli della terra: in quanto geografi quel che interessa è il rapporto coevolutivo delle società locali con gli ecosistemi territoriali per la produzione dello spazio, cioè le forme di organizzazione sociale e di cultura specifiche dei vari ambienti locali.

Nell'ambito di questa ricerca il tema della sostenibilità suggerisce di considerare il milieu territoriale del sistema locale come risorsa non rinnovabile, da non erodere e distruggere, bensì da riprodurre e arricchire. In questa impostazione, la natura complessa e multidimensionale del milieu rimanda quindi ad una interpretazione analoga di sostenibilità, in cui le diverse dimensioni (ambientale, sociale, economica, culturale, territoriale...) devono essere compresenti.

In tal modo si rifugge, almeno in teoria, da approcci alla sostenibilità puramente ambientalisti (che si spingono troppo oltre nella metafora della società come ecosistema) o puramente economicisti (che riconducono tutto al problema di assicurare la permanenza della crescita economica). Va piuttosto ricercato l'incrocio tra le diverse dimensioni della sostenibilità che va riferita al milieu territoriale, come insieme delle condizioni ambientali (in senso lato) locali.

Metodologie capaci di indicare strumenti corretti per leggere in chiave ecosistemica gli ambienti territoriali locali appaiono sempre più necessarie: quello della pia-

nificazione vegetale urbana, in un contesto di uso intensivo e permanente dei suoli cittadini anche al di fuori del “costruito”, ci sembra, nell’esempio partenopeo, un terreno adeguato per sostenere necessità di questo tipo. Alcune utili indicazioni al riguardo penso che siano emerse dal rapporto tra l’esperienza che ha portato alla redazione delle varianti al piano regolatore di Napoli e la costruzione dell’Agenda 21 provinciale. E’ sembrata una pista utile da considerare, visto il tipo di documenti da mettere a confronto, di natura diversa e solitamente non in relazione tra loro, almeno stando alla storia recente e in fieri della programmazione strategica in Italia. Come è stato ricordato più volte durante i due anni di questa ricerca, per esempio nel corso dei lavori che hanno portato al primo quaderno della ricerca, “nel momento in cui le politiche di sostenibilità sembrano acquisire una maggiore visibilità, e l’Agenda 21 Locale diventa anche in Italia un must, sia pure per azioni puramente simboliche, ecco allora che si ritrova una maggiore interazione tra obiettivi di pura crescita occupazionale locale e di sostenibilità dello sviluppo, sia nell’impostazione dei patti territoriali (con ad esempio l’approntamento di protocolli ambientali), sia nell’interessante tentativo, tuttora in corso, di integrare l’esperienza dei patti territoriali con la costruzione dell’Agenda 21 provinciale, scegliendo di appoggiarsi sui tavoli di concertazione (allargandoli e risistemando i convitati) dei patti territoriali per costruire il Forum di A21” (Dansero, 2001, p. 17).

2. Geografia e SLoT

La descrizione dei sistemi locali territoriali come tanti nodi di una o molte reti è un contributo importante fornito alle scienze dello spazio dagli studi geografici condotti negli ultimi anni in Italia, e in particolar modo a Torino: richiamarne in maniera sintetica i tratti distintivi appare utile per consentire di verificare la corrispondenza della cornice teorica ai particolari del quadro più oltre delineato. “Il sistema locale che ci interessa - scrive Dematteis (1991) - non è una parte qualunque del sistema complessivo, ma un insieme dotato di una propria

identità che lo distingue dall'ambiente e da altri sistemi". E' la consapevolezza di questa identità che abilita i soggetti del sistema a comportarsi autonomamente in maniera collettiva, il suo non è un marchio di fabbrica, ossia la produzione di un bene specifico - reggiseni lucani o fisarmoniche emiliane che siano - bensì un marchio di identità: la riproduzione di se stesso, che si realizza soprattutto attraverso una specializzazione produttiva, garanzia di territorialità specifica nell'ambito delle relazioni economiche tra territori differenti.

La distinzione territoriale degli spazi economici locali può fare appello sia a quella "profondità temporale" dei luoghi tanto cara a Magnaghi (2000) sia essere il risultato dell'evoluzione contemporanea dei sistemi produttivi reticolari: in ogni caso, dal momento che è riconosciuta e riconoscibile, quel certo sistema locale la assume come propria, ne fa il suo ambiente (*milieu*).

Il sistema locale territoriale così individuato si colloca dunque all'incrocio fra reti lunghe, che disciplinano i flussi finanziari e dell'informazione di stampo transnazionale, vocati all'organizzazione e al controllo top down; e reti corte, che disegnano i saperi orizzontali, le pratiche sociali, i progetti di auto-organizzazione di tipo bottom up. Dove il basso assume una significativa rilevanza, in questo particolare dominio delle scienze, poiché intriso di *geographicalness* (Faggi, Turco, 1999).

L'analisi di un qualsiasi sistema locale territoriale prende dunque le mosse dall'esistenza di progetti di sviluppo locale considerati come indizi di progettualità territorializzata: questa ipotesi di studio prefigura forme di auto-organizzazione di una rete locale di soggetti impegnati nella valorizzazione delle componenti del *milieu*. Quel che pare interessante segnalare è la distinzione, da esplorare, tra azioni localizzate e azioni territorializzate: le prime stanno ad indicare poco più che un'informazione spaziale, "avranno luogo" – alla lettera – qui piuttosto che lì; le seconde sono il frutto dell'interazione tra soggetti e risorse che condividono un territorio specifico. Questo modo di intendere la territorializzazione delle azioni riconosce un agire comune di soggetti territoriali che sono d'accordo nel valorizzare alcune specifiche risorse. E' la qualità territoriale del

progetto ad essere in gioco e a costituirne l'autentico tratto distintivo: ci sono attori che progettano di usare un territorio per valorizzarne le specificità e dunque per riprodurlo.

Stabilita l'ipotesi, occorre addentrarsi nel fraseggio dell'analisi, secondo due vie principali: da un lato, le caratteristiche e l'ampiezza qualitativa e quantitativa della rete locale dei soggetti; dall'altro, la dotazione del milieu, e dunque la selezione, in presenza di più risorse, di quella o quelle che meglio si configurano come "prese", ossia di potenzialità espresse da un certo territorio. Nell'accezione qui condivisa, è dal momento in cui esse vengono riconosciute e colte dalla soggettività sociale locale che si pongono come risorse del processo di sviluppo. E' su quest'ultimo aspetto che pare opportuno, a nostro giudizio, attirare l'attenzione del ricercatore e affinarne l'analisi: queste prese, specifiche dell'oggetto territoriale in gioco, ancorano progetti di sviluppo non perché esistono, ma se protagoniste del sistema di relazioni che le società sono capaci d'instaurare con il loro spazio di vita e con i loro quadri naturali di riferimento.

Un aspetto che sembra proficuo approfondire è il rapporto tra la sostenibilità locale e quella globale o quella di altri locali, in qualche modo collegati al locale di riferimento. Qui entra in gioco l'opportunità di guardare ad altre esperienze di intervento strategico nel dominio, nel mio caso, della pianificazione urbana in Europa (e in Italia, per esempio nel caso di Torino). Laddove il locale per risolvere i suoi problemi li scarica sull'esterno, ciò in prima istanza appare un'azione sostenibile, anche se finisce per tradire quei principi di equità sociale e ambientale su cui una consapevole e non localistica visione di sviluppo sostenibile dovrebbe basarsi (soprattutto se si condivide l'esigenza del ripristino di un capitale territoriale = entità complessa quale momento fondamentale e ineludibile del processo economico).

E' a questo punto, ci sembra, che diventa possibile dare evidenza alla sostenibilità locale dei processi spaziali in atto all'interno del sistema territoriale studiato, cercando di distinguere fra una sostenibilità "debole", esito di un processo che tenta di non distruggere risorse naturali e culturali, e sostenibilità "forte", che mira invece

all'incremento delle risorse del milieu, attraverso la reinterpretazione e la riattribuzione di valori.

3. Modello SLoT e interpretazioni ecosistemiche della città

La nozione di sostenibilità locale comporta una notevole accentuazione della dose di pragmatismo operativo, soprattutto perché definizioni che abbiano senso a questa scala, e dunque a quella urbana, devono in tutti i modi attenuare la contraddittorietà insita nel proposito di fornire una patente di buona salute ambientale a ciò che appare per definizione insostenibile in senso stretto: le città, appunto, ecosistemi eterotrofi in costante squilibrio energetico nei confronti dell'ambiente esterno. Eppure, il tentativo appare obbligato, non foss'altro che per scongiurare il rischio di far perdere alle città quel ruolo di leadership culturale soprattutto nei confronti del territorio circostante: interpretare gli spazi urbani in termini ecosistemici ha soprattutto il merito di evidenziare gli aspetti connessi ai cicli naturali delle risorse e alle componenti biotiche e abiotiche che costituiscono il substrato della vita umana.

C'è una scala locale, certo, su cui riflettere, ma anche l'idea di sviluppo che si ha in mente merita attenzione. Ora, la descrizione dello sviluppo non come esso è, ma come vorremmo che fosse mi sembra un modo utile per riassumere le caratteristiche della riflessione sullo sviluppo locale, che risente di questa opzione politico-normativa, pur muovendo da considerazioni "realiste", tendenti ad evidenziare che lo sviluppo è un processo più complesso di quanto i modelli esogeni e funzionalisti tendevano a far apparire.

Questa accentuazione normativa è ancora più forte nel dibattito sullo sviluppo sostenibile, che si presenta sostanzialmente come un sistema integrato di obiettivi (ambientali, economici e sociali) cui tendere. Nell'approccio SLoT, la sostenibilità dello sviluppo territoriale costituisce dunque l'orizzonte progettuale della ricerca, plasma non solo i criteri di valutazione dello sviluppo (come il VAT), ma la descrizione e l'interpretazione del

sistema locale territoriale, l'individuazione degli attori e delle azioni, la sottolineatura degli esiti negativi.

In effetti, se i sistemi locali territoriali sono definibili, come detto, in base alle caratteristiche specifiche del milieu locale e all'insieme delle relazioni che connettono fra loro i soggetti della rete locale e gli stessi con il milieu, questa interpretazione può applicarsi alle città se lette non in rapporto alle funzioni e ai servizi che propongono ma in ragione della volontà di cambiamento e di innovazione che emerge dal gioco degli attori. In questa prospettiva le città si configurerebbero come potenziali "attori collettivi" in relazione alla capacità/possibilità dei meccanismi relazionali fra gli attori locali di far convergere su un'idea condivisa di cambiamento azioni e interessi inizialmente orientati secondo tempi diversi e a scale spaziali differenti. Di conseguenza, uno SLoT urbano è indicato dalla possibilità di rappresentare un'arena di convergenza tra soggetti diversi, con interessi diversi e, al limite, conflittuali, in grado però di definirne l'identità in termini progettuali: non per quel che sono, ma per quel che possono divenire.

La domanda che ci poniamo, a questo punto della riflessione, è relativa al tipo di progetti di sviluppo su cui il territorio delle città può davvero rifondare i caratteri del suo divenire. La lettura ecosistemica della città è un modo, pensiamo, di prendere in considerazione la dimensione locale delle componenti ambientali del territorio, proprio laddove l'azione estrema di artificializzazione le ha maggiormente aggredite, spesso fino a farle scomparire. Tra le difficoltà di una tale lettura non sembra esserci tanto l'impossibilità di ritrovare una natura locale cancellata da secoli di storia delle società aggregate, del loro abitare insieme costruendosi lo spazio, quanto di tener presente che gli ecosistemi, pur presentando caratteri e comportamenti descrivibili a scala locale, restano dotati di caratteristiche che afferiscono al livello globale, la cui descrizione e comprensione non può essere soddisfatta dalla sola rappresentazione in termini di ecosistemi locali. Nell'ennesimo gioco di rimandi tra dimensione locale e scenario globale, le città non interpretano al meglio il processo di globalizzazione in atto solo per quel che attiene al ruolo, che alcune pro-

pongono, di nodi dei flussi finanziari e della comunicazione: il copione ambientale le vede altrettanto protagoniste se pensiamo a una rete globale che connette i diversi ecosistemi locali, in primis quelli urbani, analoga alla rete a maglie lunghe che si estende su scala globale e connette differenti tipi di attori socio-economici. Anche in questo caso si utilizzerebbe il concetto di rete in quanto possibilità astratta di dare forma a relazioni e legami tra soggetti, indipendentemente dai dati reali dello spazio fisico.

Alla scala del singolo nodo urbano della rete, ossia, nella nostra ipotesi, del singolo SLoT, nasce dunque l'esigenza di avere una rappresentazione geografica accurata, in grado di individuare quella situazione più complessa e variegata che si cela nelle pieghe della definizione di ecosistema locale: ad esempio, è improbabile che al singolo SLoT corrisponda un solo ecosistema, tanto che ci sia perfetta coincidenza di confini. Data come del tutto improbabile una tale sovrapposizione, anche in ragione delle diverse scale che possono caratterizzare gli ecosistemi, è più congruo pensare a diversi ecosistemi, o a loro parti – che dunque possono incrociare più SLoT - che si sovrappongono spazialmente e entrano in contatto con sistemi parzialmente o totalmente regolati dall'uomo. Pensare dunque a una rete locale di componenti ambientali presenti all'interno dello SLoT (ecosistemi o parti di essi, zone umide, giardini e aree verdi, biotopi ecc.) in costante interazione permette di utilizzare l'espressione rete ecologica e dunque di descrivere spazi/ecosistemi in analogia alla rappresentazione delle componenti socio-economiche degli SLoT. In questo modo è possibile arrivare ad una descrizione del territorio studiato realmente bimodulare, che affronta cioè in maniera equilibrata aspetti socio-economici e componenti ambientali.

Partendo dalla scala globale, il singolo SLoT sarà descritto sia come nodo di una rete globale di attori sociali ed economici sia come nodo di una rete globale di ecosistemi. Passando alla scala locale, ossia adottando un punto di vista interno ad ogni singolo nodo, si ottengono rappresentazioni diverse, in cui i nodi si rivelano a loro volta essere reti i cui nodi connettono singoli soggetti socio-economici con singoli soggetti ambientali.

4. L'orizzonte locale della sostenibilità ambientale

Se estendiamo le considerazioni sul ruolo attivo degli ecosistemi alla riflessione sulla sostenibilità ambientale, emerge che il delinearci di un tale orizzonte non è più solo riconducibile ad un problema di impatto ambientale e della sua riduzione (ruolo passivo degli ecosistemi), quanto di un corretto uso dei servizi erogati dalle diverse componenti ambientali degli ecosistemi.

Questo approccio mi pare sia stato rafforzato dalle numerose riflessioni sviluppate dal gruppo di ricerca torinese, in particolare quando si indicano i due possibili significati di valore aggiunto territoriale, forse ancor più che nel lungo paragrafo dedicato alla sostenibilità ambientale e culturale; anche se è poi qui che ci si prende il rischio di definire in modo secco la sostenibilità ambientale “come quell’agire sociale che comporta un uso di ‘servizi naturali’ con tasso di utilizzo minore o uguale a quello di erogazione” (e si scrive anche di ecosistemi come soggetti ambientali attivi).

Condivido l’idea di ipotizzare che solo alcune componenti (naturali e non, diverse da luogo a luogo) debbano essere considerate come invarianti, il che potrebbe meglio sostenere le tesi di una sostenibilità forte, come patrimonio da non intaccare, e che, anzi, sarebbe in qualche modo collegato con i principi organizzativi del sistema locale.

Una definizione coerente e appropriata di sostenibilità ambientale dovrebbe quindi partire dalla considerazione dei servizi offerti da tali componenti e confrontare i tassi, con cui i servizi offerti sono richiesti dai soggetti sociali, con i ritmi naturali di erogazione. Si potrebbe quindi definire ambientalmente sostenibile quell’azione che comporta un utilizzo, diretto e/o indiretto dei servizi naturali, con un tasso inferiore o uguale a quello proprio di erogazione da parte delle diverse componenti ambientali. Tale azione, nel suo essere sostenibile, non stravolge i cicli di utilizzo-smaltimento-rigenerazione che caratterizzano a livello planetario il consumo e la riproduzione delle risorse ambientali (Bagliani, Ferlaino, 2002).

Le considerazioni sul ruolo attivo degli ecosistemi e sulle differenti scale (globale–locale) che li caratterizza-

no giocano un ruolo importante anche nella definizione di procedure e nella scelta di indicatori che siano in grado di stimare la sostenibilità ambientale di una certa area o di una popolazione e che possano servire per analizzare le problematiche che emergono quando si coniugano sviluppo locale e sostenibilità ambientale. Diventa quindi opportuna l'introduzione e l'applicazione di strumenti di analisi che utilizzino indicatori coerenti con una descrizione centrata sul ruolo attivo degli ecosistemi e includano nel formalismo di calcolo un bilancio in grado di tenere conto delle differenze di utilizzo degli ecosistemi naturali tra la scala locale e quella globale.

Seguendo quanto esposto fino ad ora, si può affermare che uno sviluppo locale che sia ambientalmente sostenibile, oltre a migliorare la qualità e la salute dell'ambiente locale (diminuzione d'impatto) risponda al requisito fondamentale di portare ad una società locale che non utilizzi in eccesso i servizi della natura e non provochi quindi erosione del capitale naturale, sia esso localizzato all'interno o all'esterno della regione in questione. Esistono numerose posizioni circa le modalità pratiche da attuare per raggiungere la sostenibilità ambientale a livello locale. Alcuni propongono la chiusura dei cicli a livello locale, altri sottolineano l'importanza di un ritorno alle pratiche nate dal rapporto di coevoluzione tra la società locale e la rete locale di ecosistemi; altri ancora propongono riflessioni ed approfondimenti sulla reale sostenibilità ambientale delle pratiche coevolutive o fanno notare il pericolo di ricreare relazioni puramente simboliche che rischiano di esaurirsi nel riesumare e imballare pratiche del passato.

Due differenti filoni interpretativi possono riassumere quanto detto sinora: indicati con i nomi di bioregionalismo ed ecoregionalismo, essi pagano il prezzo di riduttività che ciascuna definizione comporta, ma ambiscono a focalizzare i punti cruciali sottesi alla visione caratterizzante dell'uno come dell'altro ambito. Nel bioregionalismo vanno inquadrare tutte quelle proposte che puntano, in maniera più o meno diretta, talora in modo implicito, a chiudere a livello locale più cicli possibili, e dunque, nel modello SLoT, a rinforzare le relazioni verticali e indebolire quelle orizzontali; l'ecoregionalismo

mira alla riduzione dell'uso eccessivo di servizi naturali, siano essi di origine locale o globale, indipendentemente dal potenziamento delle relazioni verticali e dalla riduzione di quelle orizzontali (Bagliani, Ferlaino, 2002).

5. Parchi urbani a Napoli: tentativi di SLoT?

La città ecologica è un'immagine di sintesi: contraddittoria quanto si vuole, come s'è detto, assomiglia comunque a una grande tela dove trovano posto le tante proposte che continuano ad avanzare i tanti movimenti di cultura urbanistica mobilitati per correggere le carenze di una urbanizzazione realizzata in conflitto con la campagna. Movimenti, gruppi di persone, singoli individui solidariamente mossi dall'idea che la presenza della natura nel quadro urbano sia un'opzione ineludibile se si vuole pianificare un habitat di qualità: ecco dunque disporre, nelle pieghe di una regolazione dell'evoluzione urbana segnata dal tratto strategico della valorizzazione ambientale, interventi di piantumazione di essenze di medio fusto lungo le strade come anche di riabilitazione ecosistemica di spazi dismessi d'ogni genere, in risposta a una crescente domanda sociale di verde e di rivalorizzazione fondiaria.

A Napoli l'idea di pensare il recupero e l'espansione del verde urbano quale opera pubblica a carattere metropolitano trova posto nel progetto della municipalità, tecnicamente noto come Variante al Piano Regolatore Generale della città, che nel corso degli anni Novanta impegna un nutrito gruppo di architetti e urbanisti nel tentativo di indicare linee pubbliche di governo locale a quello spazio partenopeo che tanto spesso ci si compiace di immaginare come vocazionalmente anarchico e caotico. La riqualificazione del sistema ambientale della grande area metropolitana è la cornice che accoglie il progetto dei grandi parchi territoriali a cui, per una sezione collinare dell'area nord, prestiamo attenzione in questa sede.

Lo facciamo perché, nella nostra ricerca di SLoT in quest'ampia cornice partenopea, appare davvero arduo trovarlo già "bello e fatto", ma intriga senz'altro la possi-

bilità di scommettere su forme embrionali o indiziarie – precondizioni favorevoli – in grado di costruire uno spazio sociale che funzioni come un sistema territoriale locale, senza cadere in ripescaggi di approcci deterministi dai quali la consapevolezza della “lunga durata” storica dei luoghi dovrebbe, crediamo, ormai definitivamente tutelarci. Il rischio c’è, soprattutto quando nel gioco proviamo a calare le carte della sostenibilità dello sviluppo, ipotizzando un sistema locale coincidente con un’entità territoriale geo-ecologica, la cui maggiore estensione corrisponde al progetto dei parchi territoriali urbani.

5.1 Uno scenario di cave tra uso funzionale e riuso ambientale.

Di ampiezza inferiore, ma strategico nel profilare a nord-ovest il ripristino dell’integrità fisica dei luoghi, il progetto di riqualificazione della selva e delle cave rientranti nella circoscrizione di Chiaiano sembra poggiare sull’intenzione di dare visibilità e restituire significato alla lunga durata di alcuni spazi rurali che sono nel tempo entrati a far parte della cinta urbana. Un valore, quello della tenuta temporale, che distingue questo straordinario anfiteatro di cave di tufo e sembra piuttosto dovuto a quel corposo intreccio di relazioni funzionali, spesso di carattere informale, tra “natura” intesa come patrimonio locale di risorse per l’edilizia e l’agricoltura, e “cittadini” che operano in qualità di attori economici significativi, appunto, alla grande scala dei quartieri urbani.

Il piano della municipalità, suscitato dalle intuizioni e dalla capacità progettuale di un gruppo di giovani architetti localmente radicati e direttamente impegnati nell’azione politica alla scala circoscrizionale, riconosce l’esistenza di potenzialità di milieu escluse in ragione di una scena il più delle volte segnata dal conflitto tra forme di auto-organizzazione locale ed ecosistema, e ambisce pertanto a riprodurre quel rapporto coevolutivo tra sistema culturale e sistema ecologico locale che dovrebbe esprimere in maniera compiuta l’opzione forte della sostenibilità territoriale delle azioni di sviluppo.

La pratica del recupero ambientale, ispirata al principio dell’unitarietà del paesaggio inteso come un unico

organismo vivente, da gestire dunque globalmente ma con attenzione specifica allo stato di salute di ogni sua componente, muove dal riconoscimento di area protetta di interesse sovracomunale per la selva e le cave di Chiaiano in seno alla variante al Prg di Napoli adottato nel gennaio del 1999. Il piano di trasformazione delle cave esistenti in parco urbano è stato di recente ritenuto pienamente compatibile con quanto previsto dalla variante per gli interventi in parti di territorio ove insistono rupi e costoni: l'effettiva dismissione delle attività estrattive e la messa in sicurezza delle cave è sancita dalla ridestinazione di questi spazi a scenario per attività di spettacolo e sportive. La risistemazione della viabilità di collegamento dei nuclei insediativi esistenti all'interno del parco, in uno con il ripristino della sentieristica di attraversamento pedonale, compone il quadro dell'idea-progetto, ispirata al modello di recupero naturalistico condotto in Germania per l'intera regione mineraria della Ruhr.

Questo grande spazio di oltre duemila ettari comprende sia porzioni del territorio comunale – l'area della circoscrizione di Chiaiano, come s'è detto – sia comuni dell'hinterland, e confina a meridione con il vasto sistema craterico Agnano-Astroni dal quale emerge la collina dei Camaldoli, un insieme paesistico che delimita l'occidente flegreo della metropoli partenopea e che, non a caso, è sottoposto a tutela dalla L. 431/85, nota come legge Galasso.

Al pari dell'insieme delle aree cittadine, e in particolare sintonia con quanto è accaduto soprattutto nelle zone periferiche, anche questo spazio ha subito un caotico incremento edilizio, sostenuto intensivamente e localmente dalla risorsa tufacea cui abbiamo già fatto cenno, con effetti considerevoli in termini di degrado ambientale: l'intero sistema territoriale ha conosciuto negli scorsi decenni profondi sbancamenti per lo sfruttamento del sottosuolo, vere e proprie prese aggressive nel configurare filiere di cave a cielo aperto per l'estrazione del tufo.

Questo modo di intendere la risorsa ambientale locale, tipico della visione convenzionale e quantitativa delle economie occidentali fondate sulla crescita, spensierate e vincenti fino all'inizio degli anni Settanta, ha senz'altro compromesso e piegato parti non piccole del territorio

chiaianese; e però, proprio la sua specifica configurazione morfologica, di ripide pendici tufacee e versanti scoscesi dove resiste la vegetazione tipica dei litorali mediterranei umidi, e dove si nascondono le vecchie masserie di collina, suggerisce – ha suggerito – di tentare un mutamento di segno socio-economico a questa originale unità morfologica.

Realizzare il parco delle cave, nello scenario bello e più vasto del parco delle colline, restituirebbe certo la città di Napoli alla bio-regione in cui è sorta, e in ciò dimostrerebbe la validità strategica della scelta di tutelare il verde residuale in periferia come leva per suscitare l'interazione tra sistemi ambientali diversi, da leggere a scale necessariamente diverse (si pensi, per esempio, all'intero bacino idrografico nord-occidentale collegato al sistema fluviale del Volturno). Quel che però più importa in questa sede è una dimensione forse più minuta, ma ben salda sull'idea di fondo dell'unitarietà del valore intrinseco del territorio: l'identificazione delle componenti che strutturano la conformazione naturale degli spazi e la diversificazione dei caratteri secondari del manto vegetale conduce a una lettura "verde" dell'utilizzo dei suoli che ci sembra il bersaglio cui mirare per valutare, in una fase successiva della ricerca, i progetti nello specifico del rapporto tra valore aggiunto territoriale e sostenibilità dello sviluppo.

Ora, la costruzione di uno SLoT fondato sulla condivisione del progetto di una cintura verde dal confine occidentale flegreo ai piccoli parchi pubblici già attrezzati nell'area orientale di Barra-S. Giovanni a Teduccio presuppone un contesto politico-sociale e una promozione culturale in grado di abilitare gli attori economici locali al ruolo di sostenitori attivi di un progetto a forte carica ambientale: un piano che attenua lo spessore degli sfruttamenti minerari e agricoli e del commercio a questi collegato a vantaggio di una tenuta dei luoghi che è il risultato di un coordinamento delle vecchie pratiche contadine e dei nuovi bisogni di fruizione sociale allargata di un autentico polmone verde metropolitano.

Se leggiamo il territorio senza utilizzare la categoria della sostenibilità (e nemmeno quella del VAT) non pos-

siamo pensare di introdurla strumentalmente nelle azioni e nelle politiche. In altre parole “il problema della sostenibilità può essere ricondotto alla sua essenzialità culturale, cioè nel costruire immagini geografiche orientate alla sostenibilità che possano gradualmente imporsi come progetti condivisi che guidino le necessarie innovazioni sociali e territoriali” (Dematteis, 2001).

Nell’attesa - il biennio che inquadra questa ricerca nazionale non restituisce, nel caso in questione, l’immagine compiuta di uno SLoT “in essere” - di dare riscontri a scenari del genere che non siano sbrigativamente negativi a motivo della resistenza di tanti piccoli interessi privati contrari, o comunque ostili *d’emblée*, a progetti di segno marcatamente sociale, appare utile, a nostro giudizio, ricordare un fatto: l’attrezzatura di un’area verde di frontiera, nel suo attribuire centralità alle periferie e ai comuni dell’hinterland, appare una leva importante per coagulare energie locali disposte a mettersi in rete e dunque a fare, crediamo noi, milieu. Non solo sul fronte della riqualificazione ambientale urbana specificamente intesa quanto, piuttosto, su quello del riassetto del sistema di relazioni strategiche tra la città “propriamente detta” e il mosaico di comuni a nord, segnati tutti, è il caso di rammentarlo, da un forte degrado del tessuto edilizio e viario.

Su questo versante ritengo che la ricerca SLoT sia in grado di dare un importante contributo, che aiuti ad accreditare quelle letture del territorio che i tanti e forse troppi rapporti sullo stato dell’ambiente, A21, ecobilanci territoriali ci stanno proponendo; letture che sembrano muovere dall’idea implicita di un “territorio-ecosistema senza attori” (o con scarsa considerazione della loro natura politica), e che piuttosto dovrebbero dissodare la via al processo di eco-ristrutturazione della società.

Inoltre, “l’attenzione al ruolo performativo e strategico delle immagini geografiche sembra su questo piano un’importante garanzia intellettuale ed etica contro il rischio di ridurre le osservazioni su VAT e sostenibilità ad una sfera puramente tattica, a partire cioè da decisioni chiave assunte a priori senza poterle mettere in discussione per assumere invece un ruolo giustamente più pragmatico e operativo” (Dansero, 2001).

Un primo esempio di come correre questo rischio può essere interrogarsi su come l'idea di realizzare parchi territoriali urbani possa diventare occasione di innovazione territoriale e di produzione di Vat senza porre in discussione l'apparente doverosità della decisione di ampliare i polmoni verdi delle aree urbane 'ammalate di smog'.

Bibliografia

- Bagliani M., Ferlaino F., *Sistemi locali territoriali, ecosistemi e sostenibilità ambientale*, (testo presentato alla XXIII Conf. Naz. AISRe), Reggio Calabria, 2002.
- Bird J. (ed.), *Mapping the Futures: Local Cultures, Global Change*, Routledge, Londra, 1993.
- Camagni R., *Economia e pianificazione della città sostenibile*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- Comune di Napoli, *Variante al PRG di Napoli: centro storico, zona orientale, zona nord-occidentale*, Napoli, 1999.
- Comune di Napoli (Dipartimento Urbanistica), *Ripristino ambientale della cave di Chiaiano: relazione geologica*, 2002.
- Coppola P. (ed.), *La forma e i desideri*, Esi, Napoli, 1997.
- Dansero E., *Eco-sistemi locali. Valori dell'economia e ragioni dell'ecologia in un distretto industriale tessile*, F. Angeli, Milano, 1996.
- Dansero E., Segre A., "Radicalamento" nell'ecosistema locale, diversità socio-culturale e sostenibilità. Considerazioni metodologiche, Ricerca SLoT, Fase 2, 2001 (Documenti di lavoro).
- Dematteis G., "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", *Sviluppo locale*, n. 1, 1991, pp. 10-30.
- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P. (ed.), *SloT quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001, pp. 11-30.
- Esposito R., *Lo sviluppo storico-urbanistico di Chiaiano fino al progetto del "parco delle Cave"*, Tesi di laurea, Univ. di Napoli "Federico II", Fac. di Architettura, 2000.
- Faggi P., Turco A. (eds), *Conflitti ambientali*, Unicopli, Milano, 1999.
- Ferlaino F., *Geografia sistemica dello sviluppo*, Utet Libreria, Torino, 2002.
- Governa F., *I sistemi locali territoriali fra cambiamento delle forme di territorialità e territorializzazione dell'azione collettiva*, Torino,

- testi del DIT (seminario: “Il mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento”), 1999.
- Leone U., *Nuove politiche per l'ambiente*, Carocci, Roma, 2002.
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Provincia di Napoli, *Agenda 21 della provincia di Napoli*, 2002.
- Roncayolo M., “Métropoles: hier et aujourd’hui”, in *Métropole en déséquilibre?*, *Economica*, Parigi, 1993, pp. 9-17.
- Scandurra E., *L'ambiente dell'uomo. Verso il progetto di città sostenibile*, Etas Libri, Milano, 1995.
- Segre A., Dansero E., *Politiche per l'ambiente*, Utet Libreria, Torino, 1996.
- Sommella R. (ed.), *SLoT quaderno2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Vallega A., *Geopolitica e sviluppo sostenibile*, Mursia, Milano, 1994.
- Viganoni L. (ed.), *Città e metropoli nell'evoluzione di Mezzogiorno*, F. Angeli, Milano, 1992.

Il sistema locale dei Campi Flegrei tra spinte interne e strategie esterne

*Rosario Sommella – Lida Viganoni**

Il sistema locale flegreo è tra quelli meglio identificabili nel quadro del sistema regionale campano, sia per il tramite di un approccio di geografia regionale, per la comunanza di numerosi elementi di natura fisica e umana, sia per la sua visione di area-progetto, come emerge in numerosi esempi di programmazione elaborati dall'esterno e, negli anni più recenti, anche dall'interno dell'area.

Il primo scopo di questo contributo è misurarsi con l'unitarietà di un territorio che contiene numerosi elementi di omogeneità, tanto da presentarsi come un sistema locale per antonomasia, per verificare l'effettività territorialità della progettualità che lo riguarda, soprattutto per quanto attiene al Progetto Integrato (PI) per la valorizzazione dei beni culturali definito dalla Regione Campania nell'ambito del Programma operativo regionale (Por) 2000-2006, che vede nell'area flegrea uno dei nodi strategici di un programma di sviluppo fondato sulla valorizzazione delle risorse locali, in particolare per quel che riguarda ambiente e beni culturali. Ancor prima, inoltre, il sistema aveva vissuto una fase di nuovo protagonismo dei suoi soggetti locali sfociata nell'elaborazio-

* Il lavoro è stato concepito in tutte le sue fasi con unità di intenti. Rosario Sommella ha scritto la prima parte, Lida Viganoni i paragrafi 3 e 4.

ne di un progetto di Patto Territoriale che, benché non abbia trovato attuazione, merita attenzione per il suo contenuto innovativo di autorappresentazione e presa di coscienza interna all'area.

Sulla base, dunque, di un doppio binario, di identificazione dell'area in quanto tale e di definizione dell'area come base territoriale di un progetto, proveremo a verificare se quello flegreo possa essere considerato anche come un effettivo sistema locale territoriale (SLoT), secondo la definizione che è stata data nell'ambito del progetto di ricerca (Dematteis, 2001).

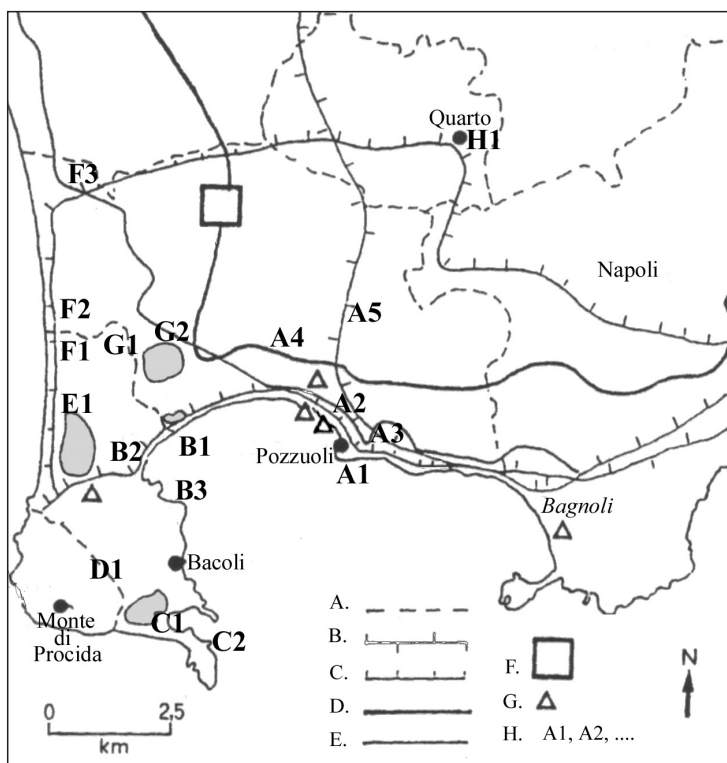
1. Le forme del milieu locale

Il territorio definito come sistema locale di sviluppo dei Campi Flegrei dalla programmazione regionale coincide con quello di quattro comuni ad ovest del capoluogo napoletano: Pozzuoli, Bacoli, Monte di Procida, Quarto, per una superficie complessiva di circa 74 kmq e una popolazione di oltre 150.000 abitanti all'ultimo censimento (Fig. 1).

Ad eccezione di Quarto, comune interno, snodo con la parte nord-occidentale dell'area metropolitana di Napoli, gli altri comuni, Pozzuoli e Bacoli, in particolare, costituiscono il cuore di quell' "Archiflegreo" che copre, con la sua cmosa costiera, la sezione occidentale del Golfo di Napoli (Sommella, Stanzone, 1991). Verso ovest, ai tre comuni corrisponde anche la prima parte del litorale campano, che prosegue verso nord con la piana alluvionale formata dal Volturno e dal Garigliano.

La popolazione dell'area è in crescita, sebbene a ritmi via via più contenuti, ma il grosso dell'incremento si deve al ritmo molto accelerato di Quarto, in fortissima espansione dagli anni '70 come nucleo di suburbanizzazione napoletana (Tab. 1). Da questo punto di vista, i comuni costieri, Pozzuoli in particolare, hanno ricevuto flussi di popolazione da Napoli, ma molto più contenuti rispetto alle altre zone periferiche del capoluogo. Il trasferimento è avvenuto in piccoli nuclei di edilizia di qualità relativamente più elevata, collegata all'attrattiva ambientale dell'area flegrea.

Fig. 1 - Sguardo d'insieme ai Campi Flegrei



A. Limiti comunali; B. direttissima Napoli-Roma; C. ferrovie cumana e circumflegrea; D. strade a scorrimento veloce; E. viabilità primaria; F. nuovo insediamento di Monteruscello; G. principali insediamenti industriali; H. siti archeologici: A1. Recupero e valorizzazione del Rione Terra - Duomo, sistema museale archeologico e diocesano, A2. Tempio di Serapide, A3. Anfiteatro Flavio, A4. Villa di Cicerone, Mausoleo di Adriano e Stadio di Antonino Pio, A5. Parco archeologico delle necropoli; B1. Parco archeologico subacqueo, B2. Parco monumentale di Baia e Parco archeologico, B3. Castello aragonese; C1. Parco archeologico di Miseno, Teatro romano di Miseno, C2. Porto di Miseno; D1. Area archeologica in località Cappella; E1. Restauro e riqualificazione del complesso: Casina vanvitelliana, edificio dell'Ostrichina, giardino storico, canneto ed antica lecceta; F1. Anfiteatro, F2. Parco archeologico di Cuma, F3. Restauro paesaggistico dell'area dell'ex lago di Licola; G1. Grotta di Cocceio, G2. Parco archeologico del Lago d'Averno; H1. Parco archeologico di Quarto.

Tab. 1 – Andamento della popolazione nei comuni del sistema locale flegreo 1971-2001

	Popolazione				Variazione %			
	1971	1981	1991	2001	1971/81	1981/91	1991/2001	
Bacoli	19.744	23.554	26.475	26.507	19,3	12,4	0,1	
Monte di Procida	10.880	11.805	12.490	12.838	8,5	5,8	2,8	
Pozzuoli	59.892	69.835	75.142	78.754	16,6	7,6	4,8	
Quarto	15.102	18.742	30.587	36.543	24,1	63,2	19,5	
Totale	105.618	123.936	144.694	154.642	17,3	16,7	6,9	

Fonte: Istat, Censimenti della popolazione, vari anni

I fattori alla base dell'individuazione unitaria dei Campi Flegrei vanno dalla morfologia, segnata dal vulcanesimo ancora attivo (da cui la denominazione di "flegrea"), alla posizione, alla continuità storica di alcune funzioni: portuale, commerciale, strategica, ricreativa. La relativa facilità di connotare l'area come un insieme unitario e le sue indubbie risorse ne hanno fatto spesso un luogo di eccellenza per la programmazione di interventi con prospettive d'interesse e di valore ben più ampie dell'area stessa, scelta come perno di politiche di sviluppo con riferimenti estesi alla scala della metropoli partenopea e dell'intera regione. Siamo in presenza di un sistema locale le cui relazioni con l'esterno sono da sempre state molto estese e nella quale hanno spesso prevalso interessi di natura esogena nella valorizzazione delle sue risorse. Cionondimeno, come cercheremo di dimostrare, l'area ha conservato una sua precisa individualità, seppure articolata nella molteplicità dei microinsiemi di cui è composta.

Dal punto di vista geomorfologico l'area, che sorge su una caldera di circa 90 kmq, è instabile, con un grado di sismicità qualificato come medio per i tre comuni costieri e basso per Quarto. Il paesaggio reca un'inconfondibile impronta vulcanica, evidente nelle diffuse forme crateriche dei rilievi conici e dei laghi che occupano il fondo dei crateri stessi, in prossimità della costa, e delle insenature litoranee. Il vulcanesimo è ancora in piena attività con manifestazioni che attirano l'interesse turistico (fumarole, Solfatara di Pozzuoli, termalismo) e con deformazioni del suolo, cosiddette "a breve termine", che consistono in abbassamenti (subsidenza), intervallati da fasi di innalzamento, che si accompagnano ad un aumento considerevole dell'attività sismica e delle manifestazioni vulcaniche (fumarole). Nella prima metà del XVI secolo una fase di questo genere culminò con un'eruzione vulcanica (nascita del Monte Nuovo, sul litorale ad ovest del centro di Pozzuoli); più recentemente nel territorio di Pozzuoli due crisi bradisismiche si sono manifestate nei periodi 1969/72 e 1982/84, in entrambi i casi con un rilevante innalzamento del suolo (intorno agli 1,8 m) ed epicentro nel litorale puteolano. L'attività della caldera sottostante, la cui instabilità è all'origine di

queste crisi, costituisce un rilevante fattore di rischio per un suo possibile sbocco in un'eruzione vulcanica. In un'area abbastanza densamente popolata, anche se non quanto quella vesuviana sul lato opposto dell'area urbana napoletana, un primo elemento problematico di attenzione è pertanto quello della prevenzione del rischio e della protezione civile. In entrambe le crisi, di fine anni '60 e prima metà degli '80, si sono posti problemi di sgombero di edifici lesionati (nel centro storico di Pozzuoli, in particolare), di approntamento di piani di evacuazione e di reinsediamento della popolazione, che nel caso degli eventi del 1982/84, portò alla costruzione del megaquartiere di Monteruscello sorto in una piana al limite nord del comune di Pozzuoli¹.

Dove non prevale il costruito, nel quadro di una trama insediativa di forma "sparsa", la vegetazione mediterranea e l'uso agricolo del suolo conferiscono un aspetto peculiare a luoghi già segnati da una geomorfologia originale. Altrove, a est e a nord del capoluogo, la dilatazione senza controllo della conurbazione napoletana ha annullato le differenze tra la città e il suo intorno, evidenti solo per il crescere del degrado verso la periferia. Ad ovest invece, in prossimità dell'area flegrea, nonostante la crescita edilizia e un diffuso abusivismo, la differenza si vede ancora, e il paesaggio cambia in maniera evidente. Il mutare del paesaggio, in un assetto geomorfologico originale, è il primo segno, per quanto prevalentemente di natura fisica, di quell'unitarietà dell'area flegrea cui fanno riferimento i progetti di sviluppo che la riguardano.

La storia ha poi marcato l'evoluzione dell'area, con importanti insediamenti greci prima e romani poi. La possibilità di una portualità naturale, sia presso l'attuale Rione Terra di Pozzuoli, sia nel territorio di Bacoli (frazioni di Baia e Miseno), oltre alla presenza di acque termali, hanno creato quell'enorme potenziale estetico-paesaggistico utilizzato, allora come più recentemente, per

¹ La scelta di costruire questo nuovo insediamento fu adottata in tempi rapidi anche perché l'emergenza coincideva con quella napoletana, determinata dal terremoto del 1980.

fini residenziali, commerciali e strategico-militari (Som-mella, Stanzone, 1991, p. 120). Nel periodo di massima espansione dell'Impero, per l'importanza che i porti militari e commerciali della zona assumono per Roma, l'identità flegrea si lega a reti commerciali e militari molto ampie, esaltando un connotato di area strategica, dominata da interessi esterni, che le resterà proprio e che tuttora caratterizza i destini del sistema locale.

Allo stesso modo nasce un'altra prerogativa funzionale molto forte e radicata, quella dell'area flegrea come luogo di svago. I resti archeologici, le infrastrutture portuali e viarie costruite nell'epoca greca e soprattutto romana (la "Via Campana", tra i territori di Pozzuoli e Quarto), costituiscono oggi i pilastri sui quali si basa, nel Progetto Integrato a titolarità regionale, la scelta dell'area come "grande attrattore".

Non è possibile qui riepilogare le fasi storiche di evoluzione dello spazio flegreo, che in parte restano legate alle vicende del vulcanesimo, protagonista dei momenti di stasi dovuti a fasi eruttive o al bradisismo. Con l'emergere del polo napoletano si conferma la valenza strategica dell'area e, successivamente, anche quella ricreativa. Nonostante lunghi secoli di decadenza, cioè, sembra quasi che le risorse ambientali conservino il loro valore di richiamo, ancora una volta attirando l'interesse di grandi protagonisti: le corti, gli ambienti militari, l'aristocrazia napoletana. La corte borbonica valorizzerà, ad esempio, il Lago Fusaro (con una piccola residenza di caccia vanvitelliana), mentre i viaggiatori del Grand Tour non trascureranno il fascino dei resti archeologici, unito a quello del paesaggio marino e di quello rurale, segnati dal vulcanesimo, anche nelle sue manifestazioni attive godibili (solfatarata e terme). Dalla fine del '700 emerge anche quel gusto per la villeggiatura che poi segnerà, in epoca contemporanea, lo sviluppo costiero dell'Archiflegreo.

La rilevanza della posizione geografica, vicina alla metropoli napoletana in crescita, e la facilità di attracco, unitamente allo sviluppo demografico, saranno anche alla base di una politica che, dalla seconda metà dell'800, lo Stato unitario porterà avanti nell'area con una serie di insediamenti che segnano in senso industriale lo spazio

flegreo, sommando un'ulteriore funzione a quelle già sedimentate nel tempo. Il processo d'industrializzazione avviene sotto il segno del comparto metalmeccanico (a Pozzuoli e a Baia), con un prevalere della produzione militare. Ai primi del '900, d'altra parte, si era insediata l'acciaiera dell'Ilva a Bagnoli, in territorio napoletano, porta d'ingresso da mare dell'area flegrea. Ne deriva una connotazione in senso operaio della zona, soprattutto tra Bacoli e Pozzuoli, che prosegue nel secondo dopoguerra. Al comparto delle cave, agli anni '50 ancora attivo (per la produzione di tufo e della tipica sabbia "pozzolana"), si affianca l'intervento pubblico dell'IRI (Sofer a Pozzuoli, Selenia, poi Alenia, al Fusaro) e la grande industria privata (l'Olivetti e la Pirelli, ancora nel territorio di Pozzuoli). In loco si consolida il settore della piccola cantieristica navale (nautica da diporto), con presenze significative e marchi di qualità, prevalentemente nel comune di Bacoli.

La funzione industriale segue le sorti della transizione postfordista: crisi degli stabilimenti Sofer (costruzioni ferroviarie e presenza di amianto), Pirelli Cavi, del gruppo Olivetti (che aveva costruito uno stabilimento assai originale per il ridotto impatto ambientale ad Arco Felice di Pozzuoli). Oggi è ancora in produzione lo stabilimento Alenia del Fusaro, mentre l'Olivetti, sfruttando l'attrattività della sua felice posizione, su un'altura di fronte al mare, si è trasformata in una struttura plurifunzionale che accoglie centri di ricerche ed imprese nel settore dei servizi.

La graduale più elevata rilevanza che viene accordata alle risorse ambientali e culturali dell'area, già dagli anni '80 quando, a seguito della crisi sismica del 1983/84, si definiscono progetti di riqualificazione che puntano sullo spazio flegreo per un generale rilancio dell'area metropolitana di Napoli (Sommella, Stanzone, 1991), ha reso sempre meno compatibile la presenza dell'industria, che però ancora connota in maniera rilevante il quadro sociale dell'area. Il graduale disimpegno del grande capitale industriale lascia però la questione del riuso, in particolare del litorale ad ovest del centro storico di Pozzuoli (area Sofer-Pirelli), mentre continuano ad operare iniziative di natura endogena, come la cantieri-

stica, che ancora occupano porzioni di litorale sulle quali convergono interessi di valorizzazione archeologica, turistica e di sviluppo della portualità da diporto. La trasformazione dello stabilimento Olivetti si è allineata ad un'altra importante presenza nello spazio flegreo, quella della ricerca scientifica (con la presenza di alcuni centri Cnr), a sua volta in parte collegata all'amenità dei luoghi, com'è noto fattore attrattivo per questo particolare comparto.

Anche la funzione militare non ha cessato di connotare questo sistema locale. E' in prossimità dell'area flegrea che si stabilisce, dopo la seconda guerra mondiale, il comando Nato, tra Nisida, Bagnoli e Agnano, mentre la presenza dei militari americani è stata rilevante nell'insestimento ("Strada degli Americani" tra Lago Patria e l'Aeroporto di Capodichino) come nei siti ricreativi riservati alla Nato e alle branche dell'esercito italiano (stabilimenti balneari dell'Aeronautica e dell'Arma dei Carabinieri)². Inoltre, su un'altura in posizione strategica tra Napoli e Pozzuoli, sul territorio di quest'ultima, sorge l'Accademia Aeronautica.

Il fatto che anche la funzione militare non venga disgiunta da quella ricreativa conferma la continuità della percezione dell'area come luogo di svago. Nonostante la crescita edilizia e demografica e lo sviluppo industriale, infatti, il sistema flegreo vive, nel secondo dopoguerra, una forte crescita del settore turistico legata agli stabilimenti balneari e delle seconde case. Il rapido degrado ambientale però, conseguente all'abusivismo e alla scarsa cura dell'ambiente marino, ha determinato ben presto un'involuzione del settore. La media borghesia napoletana ha rapidamente abbandonato l'area preferendo altre mete e la zona è rimasta legata a un turismo di natura più popolare e soprattutto, grazie all'elevata accessibilità da Napoli, a un forte pendolarismo.

Negli ultimi anni, mentre progrediva la crisi dell'industria, i settori economici legati a questo pendolarismo

² Da alcuni anni la presenza di militari Nato e delle loro famiglie si è molto ridotta. Per ragioni di sicurezza è stato costruito un villaggio residenziale a Gricignano di Aversa, nel Casertano.

sono cresciuti sino a diventare trainanti rispetto all'economia della zona: da un lato, con il pendolarismo diurno legato alla balneazione, con la riqualificazione di alcuni stabilimenti balneari e di ciò che resta del termalismo (legato solo a due siti), e dall'altro, soprattutto con un intensissimo flusso serale collegato alla presenza in zona di un comparto della ristorazione molto esteso (con grande sviluppo del *business* delle cerimonie) e dei luoghi di ritrovo. Il settore alberghiero è rimasto fondato su poche aziende di qualità e molti piccoli hotel che vivono su presenze brevissime. Anche il comune di Quarto, più interno e legato all'espansione residenziale e degli insediamenti produttivi, ha visto negli ultimi anni un notevole sviluppo della ristorazione e dello svago (agriturismi e discoteche).

Si può affermare che oggi, il sistema dei quattro comuni flegrei sia più che mai vissuto come distretto del piacere o del *loisir*, in stretta dipendenza dal flusso pendolare proveniente da Napoli e dalle zone vicine. Ne consegue una notevole pressione sulla rete viaria interna all'area, sulla quale si scarica un enorme flusso di automobili provenienti dalle grandi infrastrutture stradali esterne, che, pur migliorata con alcune realizzazioni successive agli eventi sismici degli anni '80 (ma con scarse possibilità di espansione, per questioni di impatto ambientale), resta notevolmente appesantita quando al traffico interno si aggiunge il flusso diurno e notturno dei visitatori. Negli ultimi dieci anni, con il crescere della propensione alla fruizione dei beni culturali che si registra anche in Campania, è notevolmente incrementato il numero dei visitatori presso i siti archeologici dell'area che, tuttavia, si colloca ancora molto in basso nella graduatoria dei siti regionali, soprattutto se si considera lo straordinario patrimonio presente.

La zona è servita da più linee ferroviarie: quella delle FS (direttissima Napoli-Roma) e due linee locali (cumana e circumflegrea), in potenziamento nel quadro del forte impegno dell'istituzione regionale nel comparto della mobilità su ferro. La buona dotazione su ferro non assorbe che in minima parte, però, il pendolarismo legato al *loisir*, che utilizza prevalentemente il mezzo privato.

2. Interessi diversi per il milieu locale

Da quanto detto sinora, il sistema flegreo appare individuato, in termini tradizionali, sulla base di una serie di fattori costitutivi del milieu territoriale che si legano in misura preponderante alle sue relazioni con l'esterno: nodo strategico, area industriale, giacimento di beni culturali e ambientali, area di svago. Gli attori, di conseguenza, interessati allo sviluppo dell'area sono stati e restano soggetti di grande rilevanza nazionale e internazionale (dalla Nato al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, ai grandi gruppi industriali) oltre a un soggetto diffuso costituito dai fruitori di questo spazio per motivi ricreativi. A seconda della natura dei soggetti, varia l'interesse per una o per un'altra parte delle risorse del milieu locale; tuttavia, la percezione dell'area si presenta complessivamente in maniera abbastanza unitaria, testimoniata, peraltro, da forme di rappresentazione che restano imperniate sulla morfologia vulcanica, sugli aspetti storico-mitologici, sulla *juissance* dei luoghi. La stessa immagine internazionale dell'area è marcata da questo tipo di simbologia.

La rappresentazione locale, e quindi anche la percezione interna dell'area, sono apparse spesso legate ad un'adattamento, da parte della società flegrea, a visioni e opportunità di sviluppo determinate dall'esterno. Un'indagine condotta nel corso degli anni '80 (Maddaloni, 1991) evidenziava, ad esempio, la passività degli amministratori locali rispetto ad interventi emergenziali e prospettive di cambiamento largamente determinate in sede nazionale. La percezione interna del territorio flegreo sembra in sostanza appiattita su visioni "forti", storicamente sedimentate, che legano l'area a flussi esterni e che garantiscono gran parte dello sviluppo, oppure intrecciata a forme culturali specifiche che hanno resistito all'omologazione contrapponendovi le specificità relazionali delle reti locali, tuttora assai vitali. Uno studio più approfondito del sistema locale flegreo, peraltro, necessiterebbe di maggiore attenzione alla sua segmentazione interna, in sistemi locali più piccoli e più coesi, come lasciano intravedere le differenze esistenti fra i comuni e all'interno dei comuni stessi (come nel caso soprattutto di Monte di Procida).

Nel tempo, la società locale, tramontata la fase di forte sviluppo industriale, si è legata ad un ventaglio abbastanza ampio di attività, in misura maggiore o minore collegate alle funzioni prevalenti descritte sinora. Naturalmente una quota rilevante dell'economia locale si concentra nei servizi interni all'area, mentre è ancora vitale la produzione agroalimentare, nell'ambito della quale si segnala il comparto vitivinicolo, che sebbene poco curato dal punto di vista della qualità generale, offre marchi di pregio e attira l'interesse degli investitori locali, insieme a tutto ciò che è legato al *loisir*, alla cantieristica, all'edilizia e a piccole attività artigianali.

Della diversificazione degli interessi locali, e anche della crescente consapevolezza da parte dei soggetti a costituirsi in soggetto collettivo ai fini di un progetto è testimonianza la preparazione del Patto Territoriale flegreo, di cui si dirà più avanti. Più complesso, anche perché in fase di attuazione, è valutare il rapporto tra il sistema locale flegreo e il Progetto Integrato a titolarità regionale, cioè, in ultima analisi, la territorialità del Progetto Integrato stesso. Quest'ultimo si concentra sulla valorizzazione dei beni ambientali e culturali, che come si è visto costituiscono una parte importante di un milieu locale che si è però spesso rivelato insofferente ai vincoli che derivano dalle esigenze di salvaguardia di ambiente e beni culturali.

All'origine della diversità dell'area rispetto ad altre zone intorno alla grande metropoli napoletana c'è, infatti, anche la particolarità di un territorio gravato da vincoli numerosi, compresi quelli della sismicità e della presenza militare, che se da un lato non hanno impedito un diffuso microabusivismo, dall'altro hanno contribuito a preservare, appunto, questa evidente diversità.

Questo particolare connotato dell'area flegrea, complessa e diversa nello stesso tempo, ne fa oggi oggetto di marcato interesse da parte della Regione Campania. Quest'ultima va ormai sempre più definendosi come l'attore esterno prevalente, interessato a imperniare nei Campi Flegrei una parte consistente del proprio tentativo di ridefinire lo sviluppo regionale a far leva sulle risorse culturali ed ambientali.

3. La programmazione “dal basso”: il Patto Territoriale

Come si evince dalle considerazioni fin qui svolte, nell'area flegrea forte appare il contrasto tra potenzialità delle risorse disponibili per lo sviluppo ed effettivo impiego delle stesse, fatto che, per molti aspetti, ha costituito un limite obiettivo per il decollo economico e la modernizzazione dell'area.

L'esigenza di attivare in loco processi visibili di riqualificazione economica e sociale in direzione di uno sviluppo endogeno si è concretamente evidenziata in occasione dei lavori per l'istituzione del Patto Territoriale dei Campi Flegrei, che ha rappresentato non solo lo strumento con il quale si riteneva di poter dare sfogo alle ambizioni progettuali dei soggetti locali, quanto, soprattutto, un momento significativo per la riprogettazione dello sviluppo dell'intera area.

Per quanto il Patto Territoriale dei Campi Flegrei abbia subito prima diverse battute d'arresto e, più tardi, sia stato del tutto accantonato, le fasi relative alla sua elaborazione e i suoi contenuti risultano di notevole interesse, poiché evidenziano significative innovazioni. Nasce, in primo luogo, da una collaborazione dal basso che ha visto la partecipazione e la concertazione tra i vari soggetti e attori del territorio, una “rete locale di soggetti” che si sono riconosciuti all'interno di un territorio locale comune, del quale hanno colto lo specifico milieu, e in un progetto condiviso³.

³ I soggetti che hanno avviato, promosso e sottoscritto il Patto Territoriale “Campi Flegrei” sono: i cinque comuni di Pozzuoli, Bacoli, Quarto, Monte di Procida e Procida, la Provincia di Napoli, circa 140 soggetti, pubblici e privati, tra i quali la Regione Campania, Istituti di credito (quali Banco di Napoli e Monte Paschi), le Organizzazioni sindacali, la Camera di Commercio di Napoli, il Foromez, il Cnr, imprenditori privati, associazioni di categoria (Unione industriali della provincia di Napoli, Api Napoli, Confcooperative, Coldiretti, Ascom, Assomitili, Federmediterraneo), Dipartimento di Urbanistica dell'Università di Napoli Federico II, Olivetti Ricerche, Consorzio Nauticon, Idis. Per tutti questi soggetti sono stati, nel Protocollo d'Intesa, specificati e definitivamente assunti gli impegni, già elencati nei Documenti di Indirizzo. Per un dettaglio maggiore si veda Cofiri Sovis, 2000.

L'area geografica di riferimento del Patto è delimitata dai comuni di Pozzuoli, Bacoli, Quarto, Monte di Procida e Procida, legati tra loro da tradizioni storiche, caratteristiche fisiche comuni, omogeneità sociale e vincoli di interdipendenza economica; un insieme, dunque, di condizioni fisiche, socio-economiche, culturali, valoriali sedimentate sul territorio che rappresentano, nel contempo, "le prese" cui la rete locale dei soggetti può attingere per determinare i progetti di sviluppo, e i presupposti, gli "indizi" tali da far supporre che l'area potrebbe, se supportata da opportuni interventi, comportarsi come un sistema locale di sviluppo autosostenibile. Tali interventi sono ben identificati nelle linee-guida del Patto che miravano alla valorizzazione delle "vocazioni" dell'area flegrea attraverso interventi produttivi fondati sulle risorse naturali del territorio e sull'incentivazione di un terziario avanzato finalizzata alla realizzazione di una rete di servizi qualificati, essenziali per il rilancio dell'economia dell'area⁴.

In questo quadro si rimarcava anche la necessità di una rinascita dei Campi Flegrei come meta turistica, sfruttando due fattori fondamentali, la specificità della valenza storico-culturale ed ambientale del sito e la collocazione strategica dell'area nel bacino del Mediterraneo. Nell'elaborazione delle linee guida del Patto tale opzione è proposta come ineludibile per la realizzazione di un organico equilibrio tra "sviluppo moderno" e "tutela attiva" del territorio che costituisca l'elemento di forza e di attrazione dei Campi Flegrei.

Dal processo di concertazione tra i vari attori locali e dal confronto con i problemi esistenti, emerge un disegno del territorio in tutti i suoi aspetti: si individuano valori e questioni critiche e si definiscono i principali interessi e obiettivi. Ne deriva una visione di sviluppo locale fortemente centrata su un disegno territoriale rivolto ad esaltare il patrimonio di risorse endogene. L'orientamento del Patto, pur riconoscendo l'esigenza di

⁴ Nello specifico il Patto si articola in tre linee di intervento che puntano sulle risorse che si ritiene possano generare effetti positivi sull'occupazione e sulla crescita economica e civile dell'area, e cioè la Risorsa Mare, la Risorsa Verde e la Risorsa Scientifica e Culturale.

riorganizzare la struttura economica e produttiva esistente e la necessità di riqualificare il tessuto urbano e superare la rigida cultura vincolistica dell'area, ruota intorno alla tutela e alla valorizzazione del suo patrimonio ambientale e culturale. Il binomio ambiente e cultura diviene la "presa", il valore capace di riaffermare l'identità dei luoghi e di incentivare l'economia.

Dal punto di vista metodologico, il lavoro dei Gruppi Operativi, specializzati nello studio dei vari settori - Risorsa mare, porti, diporto, industria collegata; Risorsa ambiente, scienza e cultura; Agrindustria, artigianato, PMI; Servizi e Terziario avanzato; Risorsa turismo, attività ricettive, balneazione, termalismo; Mercato del lavoro, emersione -, fotografa lo stato "effettivo" del sistema locale. Costituiti con il compito di esplorare il territorio e fornire informazioni sulla popolazione, la domanda, i bisogni e l'offerta esistente, i Gruppi Operativi hanno svolto un lavoro che caratterizza fortemente il Patto, per l'attenzione che è stata accordata all'individuazione di obiettivi ecosostenibili e correttamente inseriti nella pianificazione urbanistico-territoriale. Attraverso la disamina dei dati quantitativi relativi alle imprese flegree, hanno fornito un'analisi dei rami economici, in termini di concorrenza, clienti, fornitori e possibili alternative di sviluppo; hanno identificato le principali esigenze delle aziende, con particolare riguardo a quelle che avrebbero potuto trovare risposta negli obiettivi del Patto. Infine, hanno individuato le peculiarità territoriali che avrebbero potuto rappresentare potenziali fattori di successo e/o competitività per i settori indagati. Si sono delineati, in questo modo, gli ambiti in cui lo sviluppo delle risorse individuate avrebbero dovuto trovare spazio: il "territorio storico", con la rete di nuclei, di percorsi, masserie, aree archeologiche; il "sistema ecologico e ambientale", rappresentato dalla linea di costa, dal complesso dei laghi e dai rilievi morfologici, da preservare e valorizzare; il "territorio della produzione", dove sviluppare e sostenere le attività industriali e artigianali e favorire le nuove vocazioni produttive dell'area; il "sistema infrastrutturale", costituito dalla rete su ferro e dalle vie del mare da costruire o potenziare per migliorare l'accessibilità interna ed esterna.

Nella costruzione del Patto, particolarmente forte appare, inoltre, il rapporto tra rete dei soggetti, milieu locale ed ecosistema. Tale rapporto, considerando la metodologia alla base della costruzione del Patto, può identificarsi nelle attività delle seguenti fasi: monitoraggio/ascolto; programmazione/azione; attuazione.

Nel corso della prima fase si è agito per verificare le aspettative dei soggetti economici locali e il loro grado di condivisione degli indirizzi programmati dal tavolo di concertazione e dai Gruppi Operativi. Attraverso l'emanazione di un bando di pre-qualificazione, i soggetti imprenditoriali interessati sono stati chiamati a presentare delle idee-progetto. L'analisi delle proposte doveva condurre essenzialmente al raggiungimento di tre obiettivi: elaborare una metodologia capace di consentire la fattibilità dei singoli progetti; indagare la loro compatibilità con il sistema "dei valori condivisi" elaborati dal processo di concertazione; elaborare il bando per la presentazione dei progetti da ammettere a finanziamento e, in particolar modo, elaborare criteri per la selezione e valutazione degli stessi e per la suddivisione delle risorse finanziarie tra i diversi settori.

Dalle idee-progetto sono emersi elementi di grande interesse, intorno ai quali si è sviluppato il successivo lavoro. In primo luogo è emerso che gli attori economici locali dividevano gli indirizzi del Patto, tanto che la gran parte delle 175 idee-progetto riguardavano iniziative rivolte al terziario avanzato, alla creazione di ricettività turistica e a progetti nel campo dell'agriturismo e dell'agroindustria.

Nella seconda fase, quella di programmazione/azione, si sono definiti i programmi di intervento entro i quali promuovere le azioni di sviluppo delle vocazioni dell'area. Tali programmi consistono nella definizione di un quadro delle opportunità del territorio, senza tralasciare l'obiettivo di riqualificazione urbana e territoriale definito in fase di concertazione. Così, per ogni comune, sono stati individuati, tenendo conto della normativa urbanistica e dei vincoli, i "contenitori" entro i quali realizzare gli interventi di sviluppo.

La terza fase, quella di attuazione, è consistita nell'attivazione delle proposte imprenditoriali a seguito del-

l'emanazione del bando vero e proprio, nella selezione e valutazione dei progetti e infine nella loro realizzazione⁵.

Nelle vicende legate alla realizzazione del Patto emerge con chiarezza che i soggetti locali coinvolti avevano opportunamente colto in questo strumento il mezzo per avviare nei Campi Flegrei un processo di sviluppo endogeno e autosostenibile, sfruttando tutte le risorse presenti in loco. E' peraltro questa l'opinione complessiva che si ricava da una serie di interviste somministrate ad interlocutori che, a vario titolo, operano nell'area⁶. Praticamente unanime il giudizio espresso sia sulla "bontà" del Patto sia sulle ragioni del suo "fallimento".

Gli intervistati sottolineano che il Patto è stato considerato come uno strumento positivo e propositivo, in grado di coinvolgere tutti gli attori locali i quali, peraltro, proprio grazie al Patto, hanno, per la prima volta, comunicato tra di loro in maniera ottimale, ridisegnando le linee di sviluppo dell'area, nell'ottica di salvaguardare le vocazioni esistenti orientandole verso uno sviluppo sostenibile.

Più complesse, invece, appaiono le ragioni del suo fallimento. Il primo grande limite del Patto è individuato nella scarsa realizzabilità dei progetti, a causa delle norme urbanistiche che "ingessano" lo sviluppo locale; basti ricordare che solo 34 progetti, pari al 27% del totale,

⁵ Dopo tre anni di concertazione, le domande di finanziamento per il Patto, pervenute entro la fine del 2000, sono state 127, per investimenti complessivi pari a 282 miliardi di vecchie lire, un'occupazione prevista di circa 1.200 unità, oltre la metà delle iniziative concentrate nel settore del turismo, con proposte riguardanti la realizzazione di ostelli, ristoranti, strutture ricettive, turismo nautico e termalismo, una rilevante quota (23%) di progetti nell'ambito del settore manifatturiero (soprattutto per l'ampliamento e la riconversione di attività preesistenti), una più modesta quota (13%) nei servizi (strutture sportive e per il tempo libero).

⁶ Il questionario è stato somministrato a: sig. Fulvio Bausan, Presidente dell'Associazione degli albergatori flegrei; ing. Ermanno Cosiga, segretario regionale CdU; arch. Francesco Escalona, responsabile della prima fase del Patto e del Pit Campi Flegrei; Onorevole Filippo Lucignano, Presidente del Consiglio comunale di Pozzuoli; dott. Francesco Martusciello, titolare dell'impresa vinicola "Grotta del Sole". Le interviste sono state eseguite dalla dott.ssa Maria Rita Canfora, cui va il nostro ringraziamento.

risultavano immediatamente cantierabili e nei comuni di Bacoli e Monte di Procida la quasi totalità delle iniziative proposte dagli imprenditori non era realizzabile senza un ridisegno delle regole ambientali-urbanistiche. Inoltre, a giudizio dei più, alla concertazione iniziale non ha fatto seguito il riconoscimento di autonomia, intesa come “capacità di azione territoriale autonoma”, a tutte le parti coinvolte. Prevale insomma, nella seconda fase, la parte dirigitica: il partenariato è sempre meno coinvolto mentre le scelte restano appannaggio del coordinamento e delle forze politiche. Non è inoltre garantita sufficiente assistenza a tutti i soggetti coinvolti nel partenariato la cui partecipazione nella fase del monitoraggio/ascolto è stata invece molto forte.

L'insieme di queste dinamiche, unitamente ai limiti della burocrazia, hanno, alla fine, lasciato poco spazio alla oggettiva concretezza del progetto. Da ultimo, il definitivo abbandono del Patto, è causato dalla regionalizzazione che ha investito la programmazione negoziata e dal crescere del ruolo marcatamente accentratore della Regione Campania nella definizione degli interventi di sviluppo locale sul territorio regionale.

4. La preminenza della strategia regionale: la scelta dei Progetti Integrati Territoriali.

In anni recenti la Regione Campania ha decisamente puntato su una programmazione regionale fortemente centrata sui Progetti Integrati (PI), che il Quadro comunitario di sostegno (Qcs) definisce come “un complesso di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo e unitario”. Il Progetto Integrato rappresenta lo strumento attraverso il quale la Regione Campania fa convergere principi e risorse nazionali e comunitarie per la definizione di programmi indirizzati alla valorizzazione dell'offerta territoriale regionale.

Oltre il 40% delle risorse del Por 2000-2006 è pertanto destinato ai Progetti Integrati e, in quest'ambito, alla valorizzazione delle Risorse culturali (Asse II) è stata

riservata una quota molto cospicua, a sottolineare la volontà di puntare sul considerevole patrimonio di beni culturali di cui la regione dispone per innescare processi di sviluppo locale sostenibile in taluni specifici ambiti territoriali⁷.

L'Ente regionale ha identificato i Campi Flegrei come uno dei 6 grandi "giacimenti-attrattori", ossia quei sistemi archeologici, paesistici e architettonici che, per la loro importanza nazionale e internazionale e attraverso un processo di valorizzazione e riqualificazione, possono elevarsi a motore dello sviluppo locale.

Come si legge nel Documento di Orientamento Strategico (Dos), propedeutico alla definizione del *Progetto Integrato per la valorizzazione delle risorse archeologiche, architettoniche e paesistiche dei Campi Flegrei*, la finalità è quella di "conservare e valorizzare il patrimonio storico-culturale dei Campi Flegrei per creare condizioni favorevoli all'innescare di processi di sviluppo locale, favorendo lo sviluppo di iniziative imprenditoriali collegate alla valorizzazione del Bene culturale nei settori dell'artigianato, del turismo, dei servizi e del restauro". (Escalona, 2003, p. 130). Ciò permetterebbe di dare impulso al settore turistico che presenta, allo stato attuale, un forte gap tra l'enorme potenzialità teorica del patrimonio esistente e il basso grado di valorizzazione dello stesso, in termini di scarsa dotazione di servizi per la fruizione dei beni culturali e siti esistenti, di scarsa promozione delle risorse e per la presenza di un'offerta di servizi turistici e ricettivi inadeguata quantitativamente e qualitativamente.

⁷ Coerentemente con gli indirizzi del Qcs e dell'Accordo di Programma Quadro sui Beni culturali, la strategia regionale dell'Asse II del Por mira ai seguenti obiettivi: valorizzare il patrimonio culturale e creare condizioni di uno sviluppo permanente del territorio, attraverso la gestione della risorsa culturale che rompe il vecchio schema del "restauro-museificazione, degrado-intervento pubblico", a favore di un nuovo circuito virtuoso basato su restauro-conservazione e valorizzazione-sviluppo delle attività economiche dirette e indotte (filiera dei beni culturali); rendere la Campania più attraente e competitiva attraverso la diversificazione dell'offerta turistica, la creazione di reti e poli di beni culturali, l'implementazione delle nuove tecnologie legate alla società dell'informazione per la fruizione e la promozione; sanare le situazioni di degrado territoriale e sociale.

A partire dunque dall'enorme presenza di aree archeologiche dell'antico sistema imperiale, di beni monumentali e storico-culturali e dalla presenza di lidi e approdi, l'"idea-forza" del PI è quella di innescare processi di sviluppo, grazie alla strutturazione di un itinerario di visita architettonico-archeologico-paesistico di valenza internazionale e, in parallelo, promuovendo lo sviluppo del sistema culturale, ricettivo e produttivo, in stretto collegamento con il grande patrimonio esistente.

E' importante ricordare che alcune delle caratteristiche generali dei Progetti Integrati pongono direttive e vincoli molto precisi. In primo luogo, come definito dal Por, devono rispondere ad alcuni principi fondamentali, come quelli della "concentrazione", "integrazione", "concertazione". In quest'ottica il PI deve essere concepito come un "sistema", ovvero come un insieme di programmi complessi (urbani o territoriali) e di azioni "concentrate" in quelle aree che registrano la presenza del principale patrimonio culturale e deve tenere in conto quanto già in corso di realizzazione o che sarà attuato da altri PI in quell'area afferenti ad altri Assi del Por.

Dal punto di vista procedurale, il percorso di concertazione dei Progetti Integrati a titolarità regionale prevede le seguenti fasi: individuazione dell'ambito di progetto; insediamento del tavolo di concertazione; elaborazione di un documento strategico; sottoscrizione di un protocollo d'intesa fra i soggetti del tavolo di concertazione.

Relativamente al PI dell'area flegrea sono state realizzate le prime tre fasi.

Il territorio di riferimento individuato comprende quattro comuni - Pozzuoli, Bacoli, Quarto e Monte di Procida - che hanno già maturato, come si è visto, esperienze nella progettazione di piani di sviluppo comuni⁸, e che sono riconosciuti come un unicum inscindibile entro il quale i valori architettonici, archeologici, paesistici e naturalistici interagiscono strettamente.

⁸ Il riferimento è soprattutto al Patto Territoriale, ma i quattro comuni hanno realizzato anche un progetto per la nascita di un Parco Letterario. I tre comuni costieri saranno inoltre interessati da altri due Progetti Integrati: sulla Portualità turistica e del Parco naturale.

Gli interventi previsti dal PI nei 4 comuni sono numerosi. Nell'ottica di uno sviluppo sostenibile del territorio, attraverso l'individuazione di otto ambiti d'intervento, si intende realizzare un sistema turistico-culturale che presenta forti analogie con l'antico sistema territoriale greco-romano. Allo stato attuale della progettazione, gli interventi si articolano in azioni rivolte al recupero del "Bene Culturale" e al recupero del paesaggio urbano e dell'ambiente. L'azione centrale sarà quella rivolta ai beni culturali siti in Pozzuoli, mentre altri beni suscettibili di essere inseriti nei percorsi sono situati nelle località di Baia e Miseno (comune di Bacoli), nel comune di Monte di Procida, in località Lago del Fusaro, nel promontorio di Cuma, in località Lago d'Averno e nel comune di Quarto (Fig. 1).

Nell'ambito del Progetto Integrato, saranno previsti, inoltre, contributi a sostegno della promozione di progetti imprenditoriali finalizzati alla realizzazione e adeguamento delle strutture ricettive (alberghi, pensioni, agriturismo, bed & breakfast, campeggi). Aiuti finanziari saranno poi concessi anche alle piccole imprese operanti nel settore dell'artigianato tradizionale, del restauro, nei servizi di accoglienza, assistenza e accompagnamento, nei servizi connessi alla gestione del patrimonio storico-culturale.

Il Tavolo di concertazione ha redatto e approvato il "Documento di Orientamento Strategico"⁹. Nella sua redazione, nella definizione quindi delle linee di sviluppo dell'area, gli attori istituzionali e amministrativi hanno tenuto conto della "voce" dei soggetti economici e sociali, accettando gli indirizzi strategici emersi dalla concertazione istituzionalizzata dal Patto Territoriale.

Su quest'ultimo punto restano tuttavia da sviluppare alcune brevi considerazioni.

⁹ Il Tavolo ha visto la partecipazione, oltre che della Regione Campania, che ha la titolarità del progetto, della Provincia di Napoli, dei 4 comuni flegrei coinvolti, della Soprintendenza ai Beni architettonici e ambientali di Napoli, della Soprintendenza ai Beni archeologici di Napoli e Caserta, e del Commissario per l'attuazione dell'art. 4 della legge 80/84.

Va rilevato, infatti, che il Patto Territoriale aveva prodotto una sorta di idea di sviluppo “equilibrato e condiviso”, coinvolgendo in maniera abbastanza ampia la società civile, e, al contempo, aveva costruito un modello di sviluppo che, a partire dall’ “esistente” e attraverso un processo di autoidentificazione, tendeva a salvaguardare tutti i valori sedimentati nell’area, definendo un sistema ideale per la loro convivenza per farne un motore di sviluppo, il che, peraltro, aveva consentito una più agevole metabolizzazione del progetto da parte degli attori economici locali. A fronte di ciò, il PI, pur dichiarando espressamente di tenere in conto “l’importante e vasto lavoro di animazione e di concertazione” effettuato dal Patto, ne ha potuto acquisire solo un’idea molto parziale, dovendo, proprio per la natura dello strumento stesso, concentrare la propria azione intorno ad una determinata idea-forza che, nel caso dei Campi Flegrei, è stata individuata nella valorizzazione turistico-culturale.

Inoltre, mentre nella circostanza del Patto, la rete locale dei soggetti ha operato, attraverso la concertazione dal basso, come “attore collettivo”, nella messa in valore di potenzialità del milieu, prefigurando peraltro un rapporto interattivo tra la rete locale stessa e le reti sovra-locali, nel caso del PI i soggetti locali sembrano sminuiti al ruolo di attori piuttosto che di protagonisti della strategia di sviluppo sostenibile dell’area che è definita dalla Regione.

Alcuni dei soggetti locali che abbiamo intervistato ritengono che il PI non rappresenti altro che l’intervento dall’alto dell’Ente Regione che escluderà gli altri Enti territoriali nel governo dell’iniziativa.

Il percorso sembra affetto da un vizio di forma: quello cioè di non aver dato alle istanze ed alle proposte emerse dal territorio la giusta considerazione.

Siamo ancora convinti che lo sviluppo locale non possa che essere partecipato e debba quindi coinvolgere “la presenza attiva del partenariato sociale e l’assunzione di responsabilità dirette da parte di soggetti locali, siano essi pubblici o privati, che devono diventare artefici dello sviluppo del loro territorio e sentirsi responsabili del raggiungimento degli obiettivi” (De Rita, Bonomi, 1998, p.99).

Bibliografia

- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P., *op. cit.*, pp. 11-30.
- Bonora P. (ed.), *SLoT quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001, pp. 115-149.
- Cofiri Sovis, *Patto Territoriale "Campi Flegrei"*. Relazione finale, dicembre 2000.
- De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.
- Escalona F., *PI dei Campi Flegrei. L'orientamento strategico*, in Moccia F. D., Sepe M. (eds.), *I Progetti Integrati Territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, INU Campania, Napoli, 2003, pp. 129-167.
- Maddaloni D., *Ipotesi di riassetto dei Campi Flegrei: un'indagine sociologica*, in Viganoni L. (ed.), *Città e metropoli nell'evoluzione del Mezzogiorno*, Angeli, Milano, 1991, pp. 151-157.
- Sommella R., Stanzione L., *Evoluzione di uno spazio strategico dell'area metropolitana di Napoli: i Campi Flegrei*, in Viganoni L., *op. cit.*, pp. 115-149.
- Trupiano G., *Il Mezzogiorno tra crisi e nuove opportunità. Il sistema locale di sviluppo dei Campi Flegrei*, Centro Interdipartimentale di ricerca L.U.P.T., Laboratorio di urbanistica e pianificazione territoriale, Università degli Studi di Napoli Federico II, volume I, Napoli, 2001.

Un sistema locale territoriale delle aree interne: l'Alta Irpinia

Ornella Albolino

Il contributo si propone di indagare la presenza di un Sistema Locale Territoriale (SLoT) in un'area interna della Campania, l'Irpinia, un territorio che, fino a pochi decenni or sono, si iscriveva a pieno titolo nelle regioni dell'osso meridionale. La particolare combinazione di ingenti risorse pubbliche investite qui, soprattutto nella fase di ricostruzione seguita al sisma del 1980, una massiccia opera di infrastrutturazione, nonché una notevole vitalità dell'imprenditoria locale, hanno consentito di individuare la presenza di una "via irpina allo sviluppo", una direttrice interna che, attraversata da due importanti assi autostradali, si proietta verso la Puglia e la Basilicata (Sommella, 1997 e 1998; Viganoni, 1999; Sommella, Viganoni, 2001a) (Fig. 1).

L'ambito territoriale di riferimento coinvolge la Comunità Montana Alta Irpinia (Cmai), i cui limiti amministrativi coincidono in gran parte con la regione omonima. L'area occupa la periferia orientale della provincia di Avellino e ha sempre rappresentato la naturale cerniera tra il Tirreno e l'Adriatico¹.

¹ La Comunità Montana Alta Irpinia, istituita nella seconda metà degli anni Settanta, non comprende l'intera regione dell'Alta Irpinia, che si protende verso la Baronía e l'Arianese a nord e in direzione di Bagnoli Irpino e del Solofrano a sud-ovest.

Esaminando un progetto come l'Iniziativa Comunitaria (IC) Leader II, l'analisi pone l'accento sulla "riscoverta" centralità del territorio e, più in dettaglio, sulle potenzialità del milieu, attivate da una rete di attori locali in grado di dialogare con i livelli sovralocali.

La nuova relazione tra territorio/soggetti/azione emerge nell'intervento che andremo a considerare ma ispira, anche se con caratteristiche e contenuti diversi, l'ampia progettualità che agisce diffusamente sul territorio.

L'obiettivo è di provare ad indagare l'emergere di forme di territorialità attiva, evidenziando la presenza di processi di auto-organizzazione in un'area per molti aspetti ancora marginale, un territorio dominato da dipendenza esogena e territorialità passiva (Governa, 2001, pp.43-44), sottolineando il ruolo attivo del capitale sociale nei processi di sviluppo locale in atto.

Il percorso seguito si fonda sull'analisi dell'interazione tra gli attori, le componenti del milieu e il progetto stesso (Sommella, 2003), cui si affianca la conoscenza diretta dell'area, integrata da interviste somministrate ad alcuni attori privilegiati.

1. La Comunità Montana Alta Irpinia e l'Iniziativa Comunitaria Leader II

L'analisi dell'intrecciarsi tra le dinamiche di sviluppo che interessano l'area e le caratteristiche di un progetto ha rappresentato il punto di partenza per evidenziare la presenza di uno SLoT, o almeno i caratteri e gli elementi che conducono alla sua formazione².

Un tema, ampiamente dibattuto, riguarda la scala territoriale di riferimento. È chiaro che, se non esiste il "territorio perfetto" come base territoriale di un sistema

² SLoT non è solo un'entità territoriale ben delimitata ma soprattutto "un aggregato di soggetti in interazione reciproca i quali in funzione degli specifici rapporti che intrattengono con un certo ambiente o milieu locale, si comportano, in certe circostanze, come un attore collettivo" (Governa, 2001, p. 31).

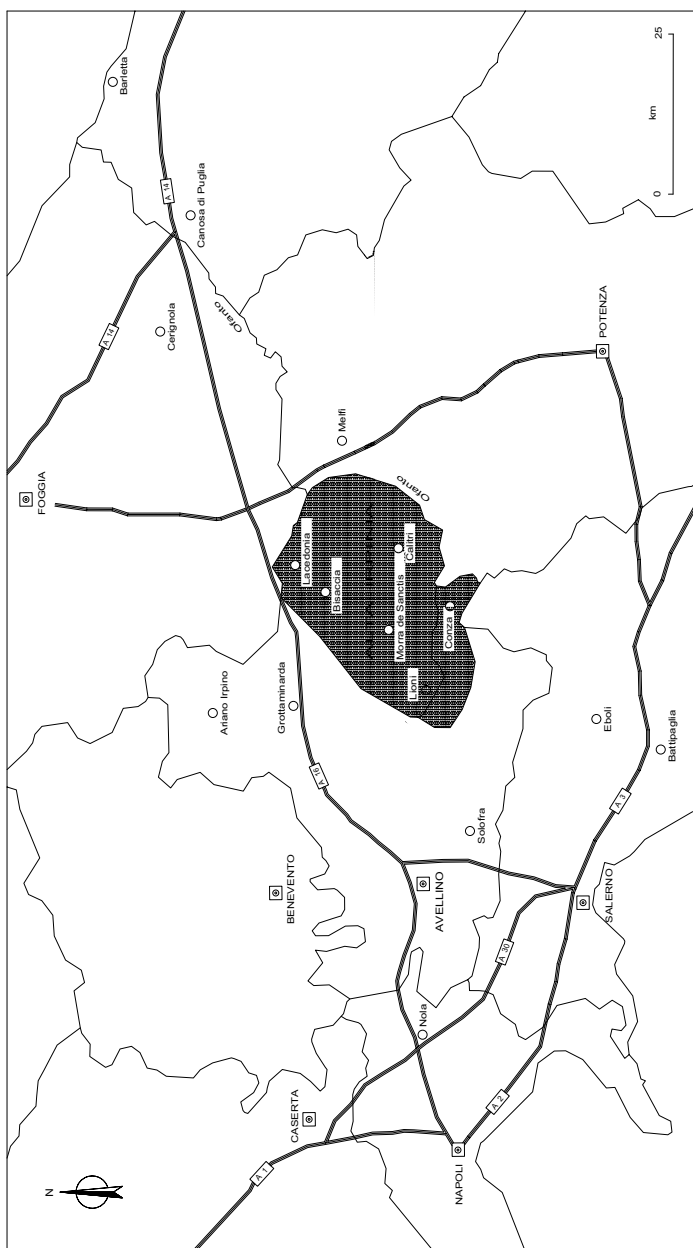


Fig. 1 – La “direztrice interna” campana e l’Alta Irpinia.

locale, allo stesso modo è impensabile, almeno in questo caso di studio, considerare limiti amministrativi che ne definiscano i confini. Il territorio considerato, “un ritaglio areale sub-provinciale” sembra, tuttavia, “pertinente” rispetto alle categorie concettuali di riferimento (Dematteis, 2001, p. 17; Governa, 2001, pp. 40-41). L’ambito territoriale coinvolto nel progetto presenta una dimensione sovracomunale e subregionale, risultato dell’aggregazione realizzata sulla base di caratteri di omogeneità geomorfologica e produttiva, ma anche di esigenze, di difficoltà, di prospettive che il singolo Comune da solo non è in grado di affrontare e che, d’altro canto, possono non essere percepite da un ente sovralocale come la Regione, una dimensione mediana, “l’ambito adeguato in cui è possibile agire per promuovere efficacemente l’integrazione tra politiche di pianificazione, programmazione, inclusione sociale, innovazione e decentramento amministrativo, che nelle applicazioni pratiche ha prodotto buoni risultati anche sul piano della *governance*” (Cammara, 2000, p.4).

Nel territorio della Comunità Montana Alta Irpinia emergono diverse logiche di tipo cooperativo e negoziale: si assiste alla nascita e al consolidamento di aggregazioni – anche non istituzionalizzate – volte alla realizzazione di azioni e progetti che si fondano su una fitta trama di relazioni fra i diversi livelli territoriali. I partenariati attivati danno vita a numerosi strumenti integrati di sviluppo locale e a varie forme di programmazione negoziata: dal Contratto d’area del “Cratere”, strumento innovativo perché nasce *ad hoc* per il completamento delle aree industriali istituite con la ricostruzione post-sismica, ai Patti Territoriali, “generalisti” e “specializzati”, dal Leader II al Distretto Industriale del tessile-abbigliamento di Calitri ai Pit in fase di attuazione. Si tratta di strumenti attualmente *in itinere* che, nonostante gli indiscutibili limiti, mostrano interessanti episodi di concertazione e coesione sociale. A questi si affiancano il Parco Letterario, intitolato a Francesco De Sanctis (Albolino, 2003) e il progetto Ecosert, esperienze caratterizzate da radicamento territoriale, che si propongono di pervenire a forme di sviluppo sostenibile attraverso il turismo ecologico e culturale.

Il progetto che abbiamo considerato è il Leader II, Piano di Azione Locale (Pal) *Terre d'Irpinia*, per il quale è referente il Gruppo di Azione Locale Cilsì (Centro di Iniziativa Leader per lo Sviluppo dell'Irpinia).

Diverse le motivazioni che hanno condotto a tale scelta: innanzitutto le caratteristiche dell'IC, che si propone l'attuazione di forme innovative di sviluppo locale nelle zone rurali; la flessibilità dello strumento; l'analisi e la progettazione messe a punto da un gruppo di lavoro che opera in questa realtà da circa vent'anni e che ha saputo coinvolgere attivamente un'articolata rete di attori locali. Il progetto, inoltre, è il punto d'arrivo di una serie di iniziative che sovvertono completamente i principi che hanno guidato gli interventi per lo sviluppo di quest'area nel periodo post-sismico.

Interessato dal Leader II è l'intero territorio della Cmai (Fig. 2), una terra di miti e leggende punteggiata di minuscoli e preziosi centri protetti da rocche e castelli³. Racchiusa tra il complesso dei Monti Picentini e i fiumi Calore, Ufita e Ofanto, presenta un paesaggio tipico delle aree sub-appenniniche, alternando dorsali rocciose a verdi e ondulate colline, tra fitte foreste di latifoglie e sempreverdi e ampie valli di origine tettonica⁴. I suoi corsi d'acqua costituiscono un inestimabile patrimonio per l'intero territorio. L'Ofanto e la sua valle, in particolare, rappresentano un elemento vivo e vitale intorno al quale, nel corso dei secoli, si è costruita l'identità territoriale di buona parte di questi luoghi. Tutta l'area è caratterizzata da una ricca idrografia: numerosi i torrenti e i laghi, questi ultimi di piccole dimensioni e spesso artificiali. Tra i principali sono gli invasi nati dalle dighe di Conza della

³ La Cmai si estende su una superficie di circa 754 kmq (monituosa per il 96%, a eccezione dell'area collinare di Villamaina) e riunisce 17 comuni: Acquilonia, Andretta, Bisaccia, Cairano, Calitri, Conza della Campania, Guardia Lombardi, Lacedonia, Lioni, Monteverde, Morra de Sanctis, Rocca S. Felice, S. Andrea di Conza, S. Angelo dei Lombardi, Teora, Torella dei Lombardi, Villamaina.

⁴ La geomorfologia dell'area è ampiamente trattata nell'opera di Pescatori Colucci, Cozzo, Barra, 1995. Si vedano anche il volume di Ruocco, 1976, e le Guide "rosse" e "verdi" del Touring Club Italiano.

Campania e di S. Pietro. Il lago di Conza, un bacino artificiale delimitato dalla poderosa diga sull'Ofanto, presenta caratteristiche tali da condurre all'istituzione di un'oasi naturalistica del WWF⁵. Anche il lago di S. Pietro, nella parte della diga ribattezzata *Aquilaverde* (dal nome dei tre comuni che vi si affacciano, Aquilonia, Lacedonia e Monteverde) è un'oasi d'azzurro immersa nel verde, attrezzata ad area pic-nic, meta gradita dei turisti delle regioni limitrofe.

Un cenno a parte merita la famosa Mefite di Ansan- to, la "spelunca orribile e vorago", che da millenni affascina e impressiona i visitatori, un laghetto ribollente, caratterizzato da piccoli vulcani di fango e terribili esalazioni gassose. Nei pressi della Mefite sono ubicate le sorgenti minerali sulfuree di San Teodoro a Villamaina, dove le acque minerali alimentano le Terme omonime, significativa potenzialità in termini di turismo termale⁶. Suggestivi e oggetto di recupero, valorizzazione e promozione sono pure i percorsi legati ai mulini ad acqua, un tempo diffusi nella zona.

La Cmai è un territorio storicamente caratterizzato, come la maggior parte delle aree interne meridionali, da situazioni di grave disagio: arretratezza economica, degrado ambientale e architettonico e soprattutto spopolamento. Investita negli ultimi quarant'anni da preoccupanti fenomeni di contrazione demografica, l'area conta circa 42.000 residenti, facendo registrare un'ulteriore riduzione rispetto al decennio precedente (Tab. 1).

⁵ Le aree protette da associazioni ambientaliste e da leggi nazionali e regionali sono state incluse nei Siti di Importanza Comunitaria individuati nella provincia di Avellino, focalizzando l'attenzione sui preoccupanti fenomeni di dissesto idrogeologico.

⁶ Nel comune di Villamaina, le terme di San Teodoro rappresentano, da qualche anno, una significativa risorsa economica: a partire dalla filiera termale, il dinamismo degli amministratori locali ha già realizzato un progetto che consente l'entrata del comune nel Pit che interessa l'area.

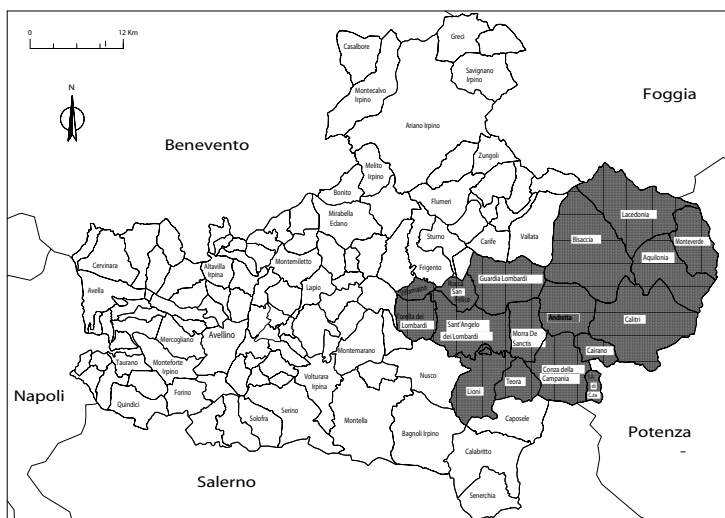


Fig. 2 – La provincia di Avellino e la Comunità Montana Alta Irpinia (in grigio i comuni afferenti).

Tab.1 - Popolazione residente nella Comunità Montana Alta Irpinia nel periodo 1981-2001

Comuni	Pop. Res.	Pop. Res.	Pop. Res.	Var. %
	1981	1991	2001	91-01
Andretta	2.828	3.021	2.295	-24,03
Aquilonia	2.705	2.469	2.074	-16,00
Bisaccia	4.781	4.952	4.382	-11,51
Cairano	870	556	411	-26,08
Calitri	6.618	6.467	5.849	-9,56
Conza della Campania	1.506	1.473	1.457	-1,09
Guardia Lombardi	3.014	2.361	2.029	-14,06
Lacedonia	3.776	3.163	3.010	-4,84
Lioni	5.866	6.400	6.106	-4,59
Monteverde	1.201	1.023	920	-10,07
Morra de Sanctis	2.358	1.871	1.408	-24,75
Rocca S. Felice	1.168	1.220	903	-25,98
S. Andrea di Conza	2.262	2.042	1.930	-5,48
Sant'Angelo dei Lombardi	5.170	4.795	4.236	-11,66
Teora	2.568	2.242	1.571	-29,93
Torella dei Lombardi	3.036	3.029	2.202	-27,30
Villamaina	1.158	1.051	1.005	-4,38
TOTALE	50.885	48.135	41.788	-13,18

Fonte: Elaborazione su dati Istat

Si tratta di un ambito territoriale che rientra a pieno titolo in quella che è definita la cosiddetta “Italia minore”, fatta di tanti piccoli centri, custodi di un patrimonio di cultura e tradizioni, spesso spazzato via dall’emigrazione (Serico-gruppo Cresme, 2001). Anche in quest’area si è assistito, così, al depauperamento socio-economico di numerosi comuni, un processo che è proseguito inesorabile e pressoché ininterrotto fino al terribile sisma che ha devastato questi luoghi nel 1980.

È un territorio dalla connotazione prevalentemente rurale, accompagnata da una significativa componente artigiana, e anche industriale⁷; presenta, sebbene in modo non uniforme, diffusi elementi di arretratezza, sia dal punto di vista tecnologico che organizzativo, situazione aggravata da elevati indici di senilizzazione e di dipendenza; nell’area, inoltre, l’attività agricola è prevalente ed occupa una quota ancora consistente della popolazione attiva. La cerealicoltura e i vigneti sono le coltivazioni più diffuse, affiancate dal castagno e dal nocciolo, colture che, dopo un periodo di forte crisi, già da qualche tempo registrano una netta ripresa, attribuibile alla notevole richiesta di un prodotto di qualità destinato all’industria dolciaria; la conduzione aziendale prevalente è quella della piccola impresa di proprietà contadina, gestita dal coltivatore diretto che si avvale della collaborazione dei familiari e occasionalmente di lavoratori avventizi.

2. L’interazione tra la rete locale dei soggetti e il milieu

Con le azioni del Pal un partenariato, che lungo il cammino ha acquisito crescente solidità, ha realizzato un progetto che si presenta notevolmente radicato e condiviso, recuperando valori, tradizioni, cultura che rafforzano l’identità territoriale, progetto che ha dimostrato la

⁷ Dopo il 1980 l’area in questione è interessata dall’istituzione di numerosi Nuclei Industriali, creati ai sensi dell’art.32 della legge 219/81, che ha definito le principali linee guida per la ricostruzione post-sismica (Sommella, 1997; Plansud, 1998 e 2000).

sua capacità di integrarsi e interagire con le politiche che procedono nella stessa direzione.

Compongono il Gruppo di Azione Locale (Gal) Enti pubblici e, in maggioranza, privati. Ne fanno parte, la Cmai e sette dei suoi diciassette comuni: Bisaccia, Conza della Campania, Lacedonia, Lioni, Morra de Sanctis, Rocca San Felice, Torella dei Lombardi; sul fronte privato, la Federazione provinciale coltivatori diretti, la Cia Provinciale (Confederazione Italiana Agricoltori), la Cna Regionale (Confederazione Nazionale dell'Artigianato), al cui rappresentante è stata affidata la Presidenza, il Cresm Campania (Centro di Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione).

La composizione del partenariato sociale e istituzionale evidenzia che non si tratta di una rappresentazione fittizia, nata al solo scopo di assolvere un "obbligo burocratico" necessario ad accedere ai finanziamenti, com'è uso abbastanza frequente. La nutrita presenza di attori della comunità locale sembra garanzia dell'applicazione dei principi della *governance*, consentendo, al contempo, un utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse, mentre la concertazione, che caratterizza il Gal, rappresenta una buona base per la costruzione di capitale sociale (Cammarota, 2002).

L'azione sinergica della Cmai, della Provincia (enti che però non riescono ancora ad esprimere pienamente il ruolo di impulso e coordinamento che gli compete), di alcuni sindaci, amministratori, associazioni locali (notevole la crescita dell'associazionismo sociale e culturale) e professionisti, che ha prodotto l'interesse partecipe delle comunità locali (coinvolte ancora parzialmente), è stata in grado, in quest'ultimo decennio, di scuotere la rassegnazione, la diffusa ostilità verso le attività consortili, l'indifferenza, spesso diffidenza, verso "le novità" (anche quando in realtà è solo riscoperta di ciò che è parte integrante dell'identità di queste terre), se non addirittura l'isolamento e l'abbandono in cui versano molti centri costretti all'immobilismo e al degrado.

Finora il Cresm Campania, prima, il Gal, poi, hanno svolto un attivo ruolo di promozione e guida nella progettualità dell'area. Avvalendosi dell'azione di soggetti attivi e preparati, coinvolgendo amministratori dinami-

ci e aperti all'innovazione, "spronando" la vitalità imprenditoriale e la cultura d'impresa latente in quest'area, sono stati in grado di progettare e realizzare gli interventi previsti, denotando capacità tecnica, abilità e flessibilità, facendo da anello di congiunzione con le reti sovralocali: la Provincia, la Regione e, in primo luogo, l'Unione Europea, soggetto i cui interventi a favore dell'integrazione erano ben poco noti in quest'area (quasi sconosciuti ai non addetti ai lavori), stimolando, al contempo, i territori comunali a riproporsi in chiave nuova perché non più, o almeno non solo, aree in attesa di un intervento statale o dell'*attenzione* di una grande impresa, ma soggetti attivi del loro sviluppo socio-economico.

Nei processi concertativi la componente dei legami sociali e la relativa stabilità che caratterizza la rete locale (Dematteis, 2001) – i soggetti/attori, principali protagonisti dei processi in atto, vivono e "agiscono" da oltre venti anni nella comunità locale – hanno svolto un ruolo essenziale: le modalità di azione degli attori locali evidenziano la volontà di ricostituire e intensificare i rapporti di fiducia su cui si fonda la costruzione di capitale sociale.

Ribadendo la centralità di forme di sviluppo endogene e sostenibile, tentando di restituire valore, dignità e capacità di agire al territorio e alla sua comunità, si è iniziato lentamente (con fatica e con risultati non sempre confortanti) a riannodare quei legami sociali, ispirati alla fiducia e alla reciprocità dei rapporti, nella convinzione che questa fosse la sola strada possibile per tentare di ridurre gli effetti perversi dell'assistenzialismo clientelare.

La concertazione dal basso, che ha attivato risorse locali materiali e immateriali, e soprattutto l'integrazione tra capitale sociale e territorio, ha dato il primo impulso a processi virtuosi di cambiamento sociale e di sviluppo economico che si propongono di frenare il diffuso spopolamento e, in particolare, l'emigrazione di manodopera giovane e qualificata.

Tassello fondamentale in questo quadro è il ceto politico locale. La crescita della coscienza e dell'agire locale "intimorisce" una classe politica non ancora pronta a comprendere e soprattutto ad accettare che promuovere, "regolare e accompagnare il cambiamento, sti-

molando la partecipazione delle comunità locali” è il ruolo essenziale dell’azione politica (Cammara, 2002). Invece molta parte del ceto dirigente, non di rado, agisce nella convinzione che il comportamento degli attori locali, l’attivismo e il loro protagonismo leda interessi consolidati di gestione del potere, comportamento ben poco virtuoso cui si affiancano i ritardi, gli sprechi e le inefficienze nella gestione dei fondi di cui dispone. Appare evidente, dunque, che il nuovo ruolo di impulso e coordinamento che connota diverse amministrazioni non si traduce ancora in una “capacità istituzionale”, intesa come carattere peculiare, generale e diffuso degli enti locali territoriali.

Dall’analisi del progetto emerge il ruolo e il valore che è stato attribuito al patrimonio di risorse territoriali ma soprattutto si pone in risalto la presenza di un sistema locale territoriale che si fonda sull’interazione tra la rete locale (e la sua capacità di rapportarsi attivamente alle reti sovralocali) e le potenzialità del milieu, le cui componenti sono le “prese” del progetto, gli elementi fondamentali per produrre una strategia organica di sviluppo (Governa, 1999).

L’identificazione (e quindi la sua rappresentazione soprattutto dall’esterno) del territorio della Cma con stereotipi come quello di “civiltà contadina, terremoto, ricostruzione” rischia di penalizzare gravemente la complessità del milieu locale. L’obiettivo delle nuove politiche in atto si concentra sulla volontà di investire sulle potenzialità del territorio trasformando in *risorsa* “il risultato” di isolamento e limitata industrializzazione, vale a dire un patrimonio ambientale che in molte sue parti è intatto e di incomparabile bellezza.

La valorizzazione dell’attività agricola e forestale, settore ignorato dalle politiche adottate dopo il terremoto, ha rappresentato la prima base per innescare processi di sviluppo eco-compatibile, promuovendo un’agricoltura che si fonda sulle produzioni enogastronomiche locali, molte delle quali tipiche, e sulle produzioni biologiche. La provincia di Avellino è oggi uno dei territori dove numerosi sono i riconoscimenti e i marchi di tutela e valorizzazione nazionale e, soprattutto in Alta Irpinia, agisce attivamente l’organizzazione Slow Food. Il proget-

to ha investito molto sulla possibilità e sull'opportunità, considerata la struttura degli ordinamenti culturali, di attivare processi di miglioramento e specializzazione che facciano perno sulla presenza di filiere che mostrano, a livello di prodotto finale, forti elementi di connessione e sinergia (le filiere lattiero-casearia, del grano, dell'olio, della vite).

Innegabili le potenzialità insite nel patrimonio storico-architettonico di notevole pregio e spesso in degrado, che però è oggetto sempre più frequentemente di politiche volte alla sua riqualificazione e valorizzazione. È chiaro che si tratta di potenzialità che conducono alla valorizzazione del territorio in chiave turistica, un turismo di élite, culturale, religioso, enogastronomico e congressuale, peculiarità che, attraverso politiche adatte, possono rappresentare un significativo strumento di sviluppo locale per questa terra. Il binomio ambiente-cultura diviene così l'elemento portante capace di dar vita a un "progetto" di sviluppo che rafforzi l'identità locale (Dematteis, 2001, p.16).

Il milieu locale, nella sua natura "soggettiva", è, dunque, da considerare come insieme di "prese", risorse da impiegare perché effettivamente percepite, riconosciute e considerate tali dalla società locale. Risorse che, com'è accaduto nel territorio dell'Alta Irpinia, in alcune fasi o periodi storici perdono tale riconoscimento: lo riacquistano se divengono oggetto di politiche di valorizzazione e di sviluppo endogeno. In quest'ambito territoriale gli sforzi concentrati sull'industrializzazione hanno per lungo tempo impedito di considerare l'enorme valore del patrimonio ambientale e storico-culturale di queste terre. Alla luce di tali considerazioni, in una visione che comincia lentamente e faticosamente ad affermarsi possiamo applicare a questa regione la definizione di milieu come "capitale territoriale", che non va compromesso, pena il deterioramento del sistema locale (Dansero, 2001).

Le risorse immateriali, fatte di saperi codificati e contestuali, che sono oggetto di intensa valorizzazione, divengono lo strumento per riappropriarsi delle proprie radici identitarie "proiettando", però, le antiche tradizioni nel futuro (come nel caso delle botteghe artigiane nate con il Pal): comincia così a diffondersi un tessuto

produttivo di piccole e medie imprese efficienti che, in controtendenza rispetto alle tradizionali caratteristiche dell'area, mostra una notevole propensione all'innovazione culturale e gestionale oltre che tecnologica di processo e di prodotto, dando vita a strutture associative di trasformazione con una gestione comune dei servizi essenziali.

Lentamente, la consapevolezza che la coesione è un ingrediente essenziale per la riuscita dei progetti, accompagnata dalla convinzione che il Gal non era un anonimo canale dispensatore di finanziamenti ma un soggetto attivo, e sempre presente, attraverso la consulenza, il supporto, l'assistenza tecnica, ha rappresentato il principale impulso nella fase di *start up*. Il tutto è stato amplificato dall'intervento diretto delle amministrazioni comunali (anche se non di tutte) che, non solo hanno garantito la disponibilità di aree nei Pip ma hanno messo in campo gli strumenti a loro disposizione per agevolare le iniziative imprenditoriali. Un processo lento ma costante che ha condotto al crescere del governo locale del progetto.

3. Il Piano di Azione Locale Terre d'Irpinia

Il progetto si è concentrato, fin dal principio, sulla realizzazione di azioni integrate, mirate a promuovere la valorizzazione del ricco patrimonio ambientale, culturale e storico-architettonico, delle risorse materiali e immateriali del milieu⁸. In tal modo si è tentato di dar vita a interventi, ispirati ad elevati standard di qualità e innovazione, in grado di investire sullo sviluppo di iniziative consortili ma, soprattutto, capaci di trovare fondamento e legittimazione nella collettività (Governa, 2001).

⁸ In Alta Irpinia il Leader II ha preso il via nel 1996 e si è concluso ufficialmente il 31 dicembre 2000 (Gruppo di Azione Locale Cilsì, 1999-2001). Così come prevede la normativa, il Gal che ne ha promosso la realizzazione, arricchito dall'ingresso di nuovi soci, è in attesa dell'approvazione del Leader plus, un nuovo progetto che consentirebbe il completamento e l'ampliamento delle azioni già messe in campo.

Primo passo del lungo cammino è stato uno studio approfondito del territorio, al fine di ricostruire la trama – in tanti punti bruscamente interrotta – del tessuto socio-economico locale, orientandolo verso forme di sviluppo endogeno e duraturo.

La fase iniziale di animazione e sensibilizzazione del territorio è servita per saggiare la capacità del gruppo di generare fiducia nelle azioni del Gal e in un progetto che solo se condiviso era destinato a realizzarsi. Le numerose azioni previste dal Pal, altrettanti nodi della rete Leader, sono diffuse in maniera capillare sul territorio di riferimento, articolandosi lungo i seguenti assi:

- Supporto tecnico allo sviluppo rurale
- Turismo rurale
- Piccole imprese, artigianato e servizi zionali
- Valorizzazione in loco e commercializzazione di prodotti locali

L'intero percorso è stato rafforzato da un'intensa attività di formazione professionale e da uno stretto collegamento col mondo della scuola, partner attivo e veicolo privilegiato di informazioni, e completato dall'attività di Cooperazione Transnazionale.

L'azione-pilota, vale a dire il primo nodo della rete turistica Leader, motivata dalla volontà di dare immediata visibilità al progetto, ha riguardato il centro storico di Rocca San Felice, piccolo nucleo medievale stretto intorno al suo castello. L'azione realizzata consiste nella creazione di un Ristorante-Museo all'interno del borgo, allestito in un locale dell'Amministrazione comunale. L'attività avviata associa alla ristorazione di piatti tipici elaborati prevalentemente con prodotti locali e alla vendita degli stessi, la gestione del Museo civico del comune, che espone attrezzature e strumenti della tradizione alimentare locale. La realizzazione di un ricettario tipico e la promozione delle attività del Pal completano l'iniziativa in questione.

Le linee guida dello sviluppo turistico del territorio sono state portate avanti attraverso numerose iniziative: dalla creazione di un Ufficio per la promozione turistica dell'area Leader alla ristrutturazione del Castello Ducale di Bisaccia, le cui maestose sale, come quelle del Castello Candriano a Torella dei Lombardi, sono oggi destinate

ad eventi culturali. In particolare, nel Castello di Bisaccia è stato allestito il “Caffè Letterario”, divenuto punto di incontro di interessanti manifestazioni culturali legate, soprattutto, al Parco Letterario “Francesco De Sanctis”.

Un ruolo guida, nei percorsi del Pal, è stato attribuito all'attività formativa, nella consapevolezza che solo alimentando il rapporto formazione-territorio è possibile dare nuova linfa vitale a queste terre, investendo in una risorsa essenziale come il capitale umano. La funzione che il sistema formativo scolastico e di formazione professionale gioca nella definizione di percorsi di sviluppo locale, integrato e sostenibile è essenziale: inscindibile il legame tra crescita del capitale sociale e investimenti in capitale umano e di conseguenza in infrastrutture economiche e sociali che, favorendo lo scambio e la circolazione di informazione, alimentano “comportamenti civici virtuosi” (D'Antonio, 2001, p. 34).

Sicuramente uno dei principali elementi di freno allo sviluppo di questo territorio è il diffuso atteggiamento di sfiducia che caratterizza una certa fascia della popolazione giovanile. Gli interventi di formazione professionale, ma soprattutto il dialogo che questo Gal, e prima ancora il gruppo del Cresm Campania, ha avviato con le istituzioni scolastiche è non solo un elemento nuovo ma anche fondamentale per il radicamento territoriale delle iniziative realizzate. Il coinvolgimento del mondo della scuola, oltre a garantire un'ampia partecipazione della società civile alla progettazione e alla realizzazione delle iniziative, ha contribuito alla visibilità dell'intero progetto.

L'attività di formazione professionale relativa alla rete turistica ha previsto la realizzazione di due corsi: Animatori Turistici e Guide Turistiche ai Beni Culturali, con l'obiettivo di formare professionalità in grado di attivare e promuovere circuiti turistici tradizionali e innovativi. Inoltre, in entrambi i casi sono stati accuratamente indagati gli strumenti che la legislazione nazionale pone in campo per favorire la possibilità concreta di creare impresa, formando competenze necessarie all'organizzazione di visite didattiche, soggiorni vacanza, eventi turistici e alla tutela e valorizzazione del patrimonio cosiddetto “minore”.

Le iniziative relative ai settori artigianato e agricoltura si sono sviluppate su numerosi fronti. Innanzitutto, l'opera di animazione e sensibilizzazione nei confronti dei piccoli imprenditori locali, agevolata dalla intermediazione delle associazioni di categoria che è proseguita costantemente. Contemporaneamente il Gal ha realizzato, attraverso un'indagine sul campo e presso Enti e Istituzioni, una rilevazione qualitativa e quantitativa delle imprese agricole e artigiane esistenti nell'area. L'attività in questione ha rappresentato la premessa alla nascita dell'Agenzia Informaimprese, che svolge anche attività di orientamento per i giovani, e uno sportello telematico nel comune di Lacedonia.

Inizialmente le azioni previste erano orientate alla promozione e al sostegno per la conversione all'agricoltura biologica e in questa fase è emersa anche la necessità di adottare le opportune certificazioni di qualità. Successivamente l'iniziativa è però evoluta in altra direzione portando alla nascita del Consorzio Produttori Agricoli Irpini (CoPAI). La consapevolezza - recentemente acquisita - delle potenzialità di sviluppo del settore zootecnico e caseario e la possibilità di accedere a nuovi mercati superando modalità artigianali e semi-sommerse sono gli elementi che hanno rappresentato le principali motivazioni all'associazionismo⁹. Il CoPAI è il risultato della scelta di investire in un progetto sinergico e complessivo, piuttosto che procedere attraverso erogazioni "a pioggia" a favore delle piccole imprese agricole dell'area: "diffondere" finanziamenti avrebbe garantito un più ampio consenso all'iniziativa, producendo, però, risultati a breve termine.

Altri due corsi di formazione professionale, quello di Restauratore di beni librari e quello di Operatori della

⁹ A giocare un ruolo fondamentale è stato anche il valore del legame sociale, dei vincoli familiari, in altre parole la speranza di garantire in tal modo il "passaggio generazionale". I figli "istruiti" si rifiutano di continuare il mestiere dei padri. La struttura moderna e innovativa, la possibilità di svolgere un'attività interessante e remunerativa, gestita secondo criteri di elevata tecnologia produttiva hanno fatto sì che nel CoPAI siano state coinvolte anche le nuove generazioni. Sul'esperienza del CoPAI si veda l'interessante lavoro di Celano, 2001.

tessitura con tecniche tradizionali, hanno rappresentato la fase iniziale delle azioni programmate nell'ambito dell'artigianato. Nelle sale del Castello Ducale di Bisaccia alcuni giovani, la maggior parte dei quali dell'Alta Irpinia, con l'aiuto del Gal, hanno dato vita a laboratori di pietra e ceramica, legno, restauro del libro, fotografia e tessitura con tecniche tradizionali. In tal modo, grazie alle botteghe, hanno potuto avviare un'attività redditizia svolgendo un lavoro che si fonda sulla creatività e sulla passione e che consente loro di "restare a casa"¹⁰.

Il Leader è sicuramente una delle prime iniziative comunitarie che, per le sue caratteristiche, coniuga le politiche bottom up ai processi di sviluppo relativi alle zone rurali. L'attenzione particolare nei confronti di aree generalmente caratterizzate da gravi situazioni di disagio si concretizza, attraverso la Cooperazione Transnazionale, nell'elaborazione di strategie per la produzione di beni e servizi che garantiscano un rinnovato impulso allo sviluppo rurale, attraverso la creazione di una rete di attori che agiscono ad una scala ben più ampia¹¹.

¹⁰ Non è ancora possibile quantificare in termini precisi l'occupazione raggiunta; è certo, tuttavia, che il fermento prodotto dall'iniziativa ha indotto molti giovani a porsi diversamente di fronte al loro futuro. Gli esempi d'impresa e attività di successo e la crescente domanda di competenze professionali necessarie alla definizione delle nuove politiche di pianificazione territoriale, che spesso sono acquisite all'esterno, costituiscono lo stimolo adatto. La maggior parte dei giovani che ho incontrato ha manifestato il desiderio e la volontà di non lasciare il proprio paese. Se per alcuni il lavoro in fabbrica è già una prospettiva importante, altri vi hanno volontariamente rinunciato credendo nelle possibilità di una propria attività imprenditoriale. Altri, meno giovani, che dopo aver lavorato fuori sono ritornati, sono oggi spesso un punto di riferimento nella comunità rispetto alla nuova visione del territorio.

¹¹ I due progetti riguardano la creazione di una rete di commercializzazione di prodotti locali e una serie d'iniziative in grado di consolidare il rapporto tra scuola e ambiente rurale. Va anche rilevato che la Cooperazione Transnazionale non è obbligatoria nella realizzazione dei Pal di Leader II: la presenza di ben due progetti di cui il Gal Cilsì è stato capofila evidenziano l'intenzione degli attori del progetto di non trascurare un aspetto fondamentale come la messa in rete di esperienze, azioni, progetti, soluzioni innovative, dialogando costantemente con i soggetti e le realtà territoriali che presentano caratteristiche socioeconomiche e culturali simili.

4. Il valore aggiunto territoriale

In un contesto, come quello irpino, caratterizzato generalmente da forme di territorialità passiva, l'azione sinergica che deriva dall'attivazione di un progetto radicato attribuisce valore aggiunto al territorio e al progetto: nelle strategie poste in atto si delinea il concetto di autonomia del locale che si accompagna ai primi indizi di territorialità attiva, producendo valore aggiunto territoriale (VAT) (Dematteis, 2001; Governa, 2001; Sommella, 2003).

Nel nostro caso di studio il VAT, prodotto dalle iniziative realizzate dalla rete dei soggetti locali, emerge soprattutto in termini di radicamento: i progetti considerati, risultato dell'interazione tra reti corte e lunghe con le componenti del milieu, hanno attribuito valore al territorio proprio in virtù delle specificità e potenzialità che il progetto (ma il riferimento è in senso lato a tutte le attività intraprese) è stato in grado di mobilitare (Dematteis, 2001).

Il VAT che questo intervento evidenzia è diretta conseguenza di un processo che ha saputo coniugare la valorizzazione delle specificità ambientali al patrimonio di cultura e saperi codificati, nella prospettiva consapevole che tale relazione può innescare processi virtuosi di sviluppo locale duraturo e sostenibile. Si tratta di un'azione territorializzata perché risultato dell'attività di una rete locale che impiega attivamente, valorizzandole, risorse e peculiarità territoriali: "il progetto usa il territorio; contemporaneamente lo valorizza, lo riproduce" (Dematteis, Governa, 2001, p. 8). Le aree marginali, inoltre, possono rappresentare il laboratorio privilegiato per la realizzazione di politiche di sviluppo endogeno ispirate alla sostenibilità nonché al concetto di VAT nel suo significato "forte" (Dematteis, 2001; Sommella, Viganoni, 2001).

In Alta Irpinia, il radicamento e il successo delle iniziative, hanno sicuramente dato rinnovato vigore alle relazioni sociali fondate sulla fiducia e al nuovo rapporto tra la comunità locale e il territorio. In quest'area, soprattutto nell'ultimo decennio, sono emersi numerosi fattori in grado di attivare capitale sociale territoriale (Loda,

2003): l'interessante dinamismo imprenditoriale endogeno che nasce dal potenziamento e dalla valorizzazione delle risorse locali e si fonda, talvolta, su forme consortili dai caratteri assolutamente innovativi; un nuovo ruolo di coordinamento delle istituzioni locali; la possibilità di accedere a numerosi finanziamenti sia nazionali che europei (la novità consiste nell'utilizzo di tali fondi secondo standard qualitativi e quantitativi elevati).

Ad accrescere il valore aggiunto contribuisce il processo di integrazione tra i vari progetti che insistono sul territorio e che evidenzia, al contempo, la capacità di saper utilizzare al meglio le opportunità offerte dai vari strumenti che coinvolgono e attivano i diversi livelli territoriali. Un processo *in itinere* che annovera tra i punti di debolezza la difficoltà alla circolazione di informazioni e il coinvolgimento diffuso delle comunità locali ai fini di un progetto integrato e complessivo.

5. La nuova rappresentazione del territorio

L'immagine e soprattutto le "prospettive per il futuro" che connotano l'area evidenziano segnali di cauto ottimismo, temperati dalla consapevolezza che i problemi strutturali dell'economia irpina vanno risolti in fretta e adeguatamente¹².

"Il Pal *Terre d'Irpinia* è uno dei volti della provincia che cambia, una storia da raccontare perché il fermento non si fermi e le idee non cedano il passo al disimpegno"¹³. È inutile sottolineare che l'attività svolta e gli elementi che hanno portato ad evidenziare in questi luoghi la presenza di uno SLoT necessitano di un lungo percorso se s'intende dar seguito a quel processo che, avendo

¹² La rappresentazione emerge dai questionari somministrati ad attori privilegiati dei processi di sviluppo in atto, come il Sindaco di Morra De Sanctis, il Presidente del Cresm, il Vice Presidente della Provincia, un amministratore della Comunità Montana. Ho rivolto, però, numerose domande anche alla gente comune, le cui impressioni, sensazioni, aspirazioni restituiscono l'immagine più vera dell'Alta Irpinia.

¹³ È quanto afferma uno dei giornalisti chiamati al Convegno conclusivo del Leader per dare una "valutazione" dell'esperienza.

iniziato da poco a farsi strada, si propone di stimolare e far emergere le spinte dal basso. Un processo dinamico, che non avrà solide basi se non saranno coinvolti strati sempre più ampi della società civile e non saranno effettivamente affrontate le ragioni vere dell'arretratezza di questi luoghi.

Intanto in un territorio da sempre identificato con le stereotipate categorie della marginalità, prima, e dell'intervento post-sismico, poi, emergono nuove forme di autorappresentazioni locali che si traducono in autorappresentazioni collettive di tipo progettuale, "altamente performative" perché profondamente radicate nelle "prese" del milieu¹⁴. Si tratta di descrizioni del territorio che incorporano il concetto di sostenibilità e di VAT in grado di costruire una nuova immagine condivisa dall'interno prima che dall'esterno (Dansero, 2001)¹⁵.

L'autorappresentazione e la nuova visione strategica del territorio che tenta di affermarsi ai differenti livelli territoriali pone l'accento sulla volontà di investire nelle potenzialità del territorio, sulle risorse locali materiali e immateriali (con un'attenzione particolare al capitale umano), privilegiando settori a più alto valore aggiunto come l'agroalimentare (biologico, di qualità e riconosciuto), e il turismo culturale, enogastronomico, religioso e rurale e garantire in tal modo lo sviluppo socio-economico dell'area, evitando soprattutto l'emigrazione "qualificata".

In Alta Irpinia, il Piano di Azione Locale ha dato maggiore visibilità a una classe dirigente che, come rileva Bonomi, pratica "la cultura dolce dell'accompagnamen-

¹⁴ Spesso, proprio le aree considerate periferiche e marginali, forse anche in virtù del fatto che non presentano rappresentazioni territoriali "vincolanti", sono in grado di produrre nuove forme di autorappresentazione, espressione, come in questo caso, di strategie di sviluppo che producono condivisione e i primi processi di territorializzazione endogena (attiva) e positiva (Sommella, Viganoni, 2001). Sul tema anche gli interventi di Dematteis, 2001; Governa, 2001; Guarraresi, 2001.

¹⁵ Si pensi al ruolo di Legambiente e di altre associazioni ambientaliste nei progetti in atto nell'area: "soggetti trasversali" la cui presenza è indice, se non garanzia, della volontà di introdurre elementi di sostenibilità.

to” ed è espressione “del modello del *glocale*, del modello delle preesistenze e dei saperi contestuali” (Bonomi, 2000, pp. 36-37). Questo concetto richiama immediatamente un altro elemento essenziale: le strategie attuate evidenziano la volontà di promuovere la stretta e costante interconnessione tra la dimensione locale e quella globale, realizzata nel continuo dialogo tra reti corte e lunghe, per evitare forme di chiusura caratterizzate da conservazione, esasperato individualismo, “autoesaltazione” che distruggono, anziché produrre, il capitale sociale e conducono all’implosione del sistema.

Bibliografia

- Albolino O., *Sviluppo locale e valorizzazione delle aree interne: il Parco Letterario “Francesco De Sanctis”*, in corso di stampa negli Atti del Convegno *Risorse culturali e sviluppo locale*, Sassari, 4-6 febbraio 2003.
- Bonomi A., (senza titolo), in Governa F., *op. cit.*, 2000, pp. 29-37.
- Bonora P. (ed.), *SLoT quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001.
- Cammarota O., *Il capitale sociale come moderno “bene comune”*, intervento al Convegno interuniversitario promosso dall’Università degli Studi di Napoli “Federico II” sul tema *Mezzogiorno e politiche di sviluppo: il ruolo del capitale sociale nella promozione dello sviluppo locale*, Capua, 6-7 dicembre 2000.
- Cammarota O., “Tra il dire e il fare sviluppo inclusivo”, in *Mezzogiorno Europa*, III, n.3, luglio-ottobre 2002.
- Celano S., *Il caso COPAI. Un caso di sviluppo locale*, Informazione Leader, Cresm Campania, 2001.
- D’Antonio M., “Regole e sregolatezze del Mezzogiorno”, in *Sviluppo locale*, VII, n.17, 2001.
- Dansero G., *Sistemi territoriali locali, milieu, ecosistema: riflessioni per incorporare la nozione di sostenibilità* in Bonora P. (ed.), *op. cit.*, 2001, pp. 47-60.
- Dematteis G., Governa F., *Materiali per una griglia di lettura dei sistemi locali territoriali (SLoT): soggetti, progetti, milieu*. Seminario di Roma, 25 giugno 2001.
- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P. (ed.), *op. cit.*, 2001, pp. 11-30.

- Governa F., *I sistemi locali territoriali fra cambiamento delle forme di territorialità e territorializzazione dell'azione collettiva*, DIT, Politecnico di Torino, 14-16 ottobre 1999.
- Governa F. (ed.), *Territorio e sviluppo locale. Teorie, metodi, esperienze* (Working paper – Contributi dal seminario “Lo sviluppo locale: teorie, metodi, esperienze”, DIT, Politecnico di Torino, 15 aprile 1999), 2000.
- Governa F., *Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità*, in Bonora P. (ed.), *op. cit.*, 2001, pp. 31-46.
- Gruppo di Azione Locale Cilsì, *Terre d'Irpinia. La Guida*, produzione e coordinamento Cresm Campania, Avellino, 1999.
- Gruppo di Azione Locale Cilsì, “Terre d'Irpinia. Periodico di Informazione del GAL”, produzione e coordinamento Cresm Campania, nn.1-4, Avellino, 1999-2001.
- Guarrasi V., *Metafore e ridescrizioni*, in Bonora P. (ed.), *op. cit.*, 2001.
- Loda M., *Il Capitale sociale nel modello SLoT: approccio razionale o normativo?*, in R. Sommella (ed.), *op. cit.*, 2003.
- Pescatori Colucci G., Cozzo E., Barra F., *Storia illustrata di Avellino e dell'Irpinia*, Sellino & Barra, Avellino, 1995.
- Plansud s.r.l. (ed.), “Studio sui P.I.P. in Irpinia”, in *Economia Irpina*, n. 3, 1998.
- Plansud s.r.l. (ed.), “Studio sui P.I.P. in Irpinia. II Fase. Definizione di un pacchetto localizzativo per le imprese”, in *Economia Irpina*, n.1/2, 2000.
- Ruocco D., *La Campania*, Utet, Torino, 1976.
- Serico-gruppo Cresme (ed.), *Investire sul Bel Paese*, in collaborazione con Legambiente, indagine sulla Piccola Grande Italia: la disomogenea vitalità dei piccoli comuni con meno di 2.000 abitanti, Roma, 2001.
- Sommella R., *Dal terremoto alle fabbriche*, in Viganoni L. (ed.), *op. cit.*, 1997, pp. 251-268.
- Sommella R., *Un gruppo di lavoro sulle vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, in Coppola P., Sommella R. (eds), *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*, *Geotema*, 4, n. 1, 1998.
- Sommella R. (ed.), *SloT Quaderno 2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Sommella R., Viganoni L., *La via irpina allo sviluppo*, in Stanzone L., *op. cit.*, 2001a, pp. 267-282.
- Sommella R., Viganoni L., *Riflessione sul position paper di Dematteis e ipotesi di lavoro*, in Bonora P. (ed.), *op. cit.*, 2001b.

- Stanzione L. (ed.), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento di Scienze Sociali, Istituto Universitario Orientale, Napoli, 2001.
- Touring Club Italiano, *Guida d'Italia. Campania*, Touring Club Italiano, Milano, 1981.
- Touring Club Italiano, *Napoli e la Campania*, Touring Club Italiano, Milano, 2001.
- Viganoni L. (ed.), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, Esi, Napoli, 1997.
- Viganoni L. (ed.), *Percorsi a Sud. Geografie e attori nelle strategie regionali del Mezzogiorno*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1999.

Relazioni verticali, capitale sociale e sviluppo locale: il distretto conciario di Solofra

Mirella Loda

Nel dibattito sullo sviluppo locale da una decina d'anni a questa parte l'attenzione degli osservatori si è spostata, com'è noto, dallo studio dei fattori mercantili a quello dei fattori non mercantili. Un interesse particolare hanno destato recentemente le diverse forme di cooperazione che si instaurano fra operatori economici (o fra imprese ed organismi istituzionali ecc.) ed in generale il costituirsi di reti di attori locali, in cui si tende a riconoscere lo strumento principe in grado di attivare il potenziale di sviluppo endogeno, o di implementare gli obiettivi di Agenda 21.

L'analisi dei fattori non mercantili presenta tuttavia numerose difficoltà, sia sul piano della concettualizzazione, sia su quello del rilevamento empirico. Tali difficoltà sono ben esemplificate dai risultati spesso altamente formalizzati ma scarsamente significativi delle analisi di rete, come pure dalla messa in campo di concetti come "milieu", come "sistema territoriale", che scontano tutta l'indeterminatezza concettuale e la difficilissima operazionalizzazione di categorie come "tradizione", "cultura" (o i concetti derivati di "cultura politica", "cultura amministrativa")¹, alle quali necessariamente rimandano.

¹ Sui problemi di definizione del concetto di "cultura" in relazione all'analisi del rapporto fra cultura ed economia si veda Di Maggio (1994).

A queste difficoltà non sfugge neanche il filone di ricerca impostato sul concetto di “capitale sociale”, che, sistematizzato per la prima volta da James Coleman², ha suscitato interesse in Italia specialmente dopo che il noto libro di Putnam sul rendimento istituzionale delle Regioni italiane (Putnam, 1993) ne faceva la chiave di volta per spiegare l'arretratezza delle regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord. A partire da quel momento si è avviato un ampio dibattito esteso a tutte le scienze sociali, che ha mostrato i limiti del concetto, ma anche le sue potenzialità ed i molteplici agganci con la tematica dello sviluppo locale³.

Allo stato attuale sono tuttavia ancora poco numerosi gli studi mirati a sondare la traducibilità in termini operativi del concetto di capitale sociale: nelle pagine che seguono illustreremo gli esiti di una ricerca sul distretto conciario di Solofra (AV), che si propone di verificare in che misura il concetto di capitale sociale consenta di cogliere alcune dinamiche cruciali di quella realtà, inquadrandole nella più generale problematica dello sviluppo locale.

² Peraltro Coleman mostra innanzitutto il carattere complesso e difficilmente inquadrabile dal punto di vista disciplinare di questo concetto: “Social capital is a more general term. As a concept in social science, it falls neither within the main body of economics nor within the main body of sociology. It contains components from each that are foreign to the other. The term ‘capital’ as a part of the concept implies a resource or factor input that facilitates production...The other half of the concept, ‘social’, refers in this context to aspects of social organization, ordinarily informal relationships, established for noneconomic purposes, yet with economic consequences” (Coleman, 1994, p. 175). Cfr. anche Coleman (1988). Le origini del concetto vengono ricondotte alle riflessioni di Lyda Judson Hanifan sulle ragioni dell'arretratezza della Virginia occidentale all'inizio del '900. Il concetto è stato da lui impiegato per la prima volta in uno scritto del 1916, cfr. Putnam (2001), p. 17.

³ Gli effetti positivi, in chiave strettamente economica, di azioni cooperative fra imprenditori sono al centro della teoria dei costi di transazione (Williamson, 1975). Su un terreno più generale si situano le argomentazioni della teoria dei giochi (dilemma del prigioniero), sottolineando gli effetti positivi di un comportamento cooperativo in tempi medio-lunghi (Schrader, 1990).

La ricerca si inserisce nel solco di un precedente studio comparativo (Loda, 2001b) sulle diverse modalità di applicazione della normativa sui reflui industriali (legge Merli, n. 319/1976) in quattro sistemi produttivi locali (fra cui i distretti conciari di Solofra e di S. Croce sull'Arno-PI), nonché sulla relazione fra modalità di applicazione e andamento del sistema produttivo. Quello studio aveva evidenziato alcune significative differenze di applicazione tra i sistemi locali che prefiguravano più generali diversità nel modo di regolazione, solo provvisoriamente concettualizzabili in termini di diversità di "cultura amministrativa" (per quanto riguarda Solofra, di "cultura amministrativa particolaristica"). La presente ricerca imperniata sul concetto di capitale sociale va intesa quindi anche come approfondimento di quello studio per quanto concerne l'analisi del contesto socio-culturale in cui le diverse modalità di applicazione della legge Merli si inserivano.

Più precisamente la ricerca si propone di fornire risposta ai seguenti interrogativi:

I) in che misura le dinamiche "recenti" di quel distretto conciario sono interpretabili come sedimentazione di capitale sociale;

II) in che misura la gestione di relazioni verticali⁴ (gestione dei reflui industriali, controllo del ciclo delle acque) si configura come un'esperienza collettiva decisiva per tale sedimentazione;

III) in che misura l'eventuale sedimentazione di capitale sociale costituisce una variabile strategica per i processi di crescita economica e di sviluppo del distretto.

1. Il contesto solofrano

Il distretto conciario di Solofra – come ufficialmente delimitato dalla Regione Campania⁵ – comprende i comuni di Solofra, Serino, Montoro Superiore e Monto-

⁴ Per una definizione di relazioni verticali si veda Dematteis, Lanza (1991, p. 2).

⁵ Con deliberazione n. 59 del 2 giugno 1997 in applicazione della legge 317 del 1991.

ro Inferiore, tutti compresi nella provincia di Avellino, per complessivi 114 kmq ed una popolazione residente di 34.500 abitanti (al 1993)⁶. Il fulcro del distretto è rappresentato dal comune di Solofra, in cui la concia delle pelli, grazie all'abbondanza di acqua di ottima qualità e alle foreste di castagni da cui estrarre tannino, venne intrapresa fin dal '500, inizialmente come attività collaterale all'allora ben più rilevante lavorazione dell'oro, che perveniva alla cittadina avvolto in involucri di pergamena (Bricchetti, 1984). L'espansione su vasta scala del settore conciario si verifica nel corso dell'800 e soprattutto del '900, ma il vero e proprio decollo industriale si situa attorno agli anni Sessanta e Settanta del '900, grazie alla forte espansione della domanda interna ed internazionale ed alla concomitante imposizione di normative ambientali negli altri paesi europei produttori (Francia, Germania, Belgio), che determina l'abbandono da parte di quei paesi di importanti quote di mercato ed un forte aumento della quota italiana sul mercato internazionale della concia delle pelli⁷. Attualmente nel distretto, specializzato nella concia ovi-caprina al cromo, operano complessivamente 570 aziende manifatturiere, di cui circa 300 nel settore conciario⁸ e lavorazione pelli, con 3.500 addetti: le aziende sono interconnesse da intensi rapporti di subfornitura e configurano un'integrazione sistemica.

L'intenso sviluppo del dopoguerra ha tuttavia provocato un forte impatto sulle risorse ambientali, e specialmente sulle risorse idriche, che giocano un ruolo decisivo nel ciclo produttivo conciario. Ciò nonostante l'industria conciaria italiana ha potuto operare sino alla metà

⁶ Dati forniti dalla Regione Campania, Assessorato all'Industria.

⁷ In quegli stessi anni la costruzione della superstrada che collega Avellino a Salerno, completata in soli 4 anni fra il 1964 ed il 1968, consentì di cogliere appieno la congiuntura positiva.

⁸ Nel solo comune di Solofra si contano 157 aziende conciarie sedi di processo chimico (oltre a 61 laboratori chimici). Si tratta per lo più di piccole e medie aziende (la dimensione media è di 12,6 addetti) che hanno realizzato un'elevata divisione del lavoro (consentita dalle caratteristiche tecniche del ciclo produttivo conciario). Il distretto realizza un fatturato di circa 3.000 miliardi di lire (al 2001), di cui circa 2.500 attraverso l'esportazione.

degli anni Settanta in un sostanziale vuoto legislativo per ciò che riguarda le normative antinquinamento. Un primo importante segnale in direzione della tutela della risorsa idrica giunge solo con l'approvazione della legge Merli: la legge, che stabiliva severi parametri per la presenza di inquinanti nei reflui, a seguito di numerose proroghe divenne definitivamente operativa a partire dal 30.6.1980.

La legge Merli⁹, com'è noto, mise di fatto fuori legge la quasi totalità delle aziende operanti nei distretti conciarari, imponendo alle imprese, ma anche alle forze sindacali e agli enti locali, la ricerca di soluzioni per un problema che fino a quel momento era stato ignorato. I tempi e le modalità con cui il problema è stato affrontato¹⁰ variano però grandemente da un distretto conciario all'altro.

Nel distretto conciario di Santa Croce il problema ambientale era stato percepito ed affrontato anche se in forma embrionale già nei primi anni Settanta. In quella sede l'approvazione della legge Merli innescò peraltro una complessa serie di interazioni dalle quali, pur attraverso conflitti e contraddizioni, scaturì tempestivamente una gestione consortile degli interventi di disinquinamento e, per questa via, un vero e proprio nuovo modo

⁹ La legge Merli è stata abrogata espressamente all'art. 63 del decreto legislativo 11.5.1999 n. 152 recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE".

¹⁰ A tutt'oggi non possiamo considerare la legge Merli pienamente applicata, poiché sia il distretto conciario di Solofra che quello di S. Croce sull'Arno operano in deroga alla legge Merli per quanto riguarda i parametri relativi ai cloruri e ai solfati, grazie a provvedimenti rispettivamente della Prefettura di Napoli (1997) e del Consiglio Regionale della Toscana (1991). Va peraltro ricordato che l'approvazione della legge Galli (L. 36/1994), che regolamenta la gestione delle acque attraverso i servizi idrici, e più recentemente il cosiddetto nuovo "testo unico sulle acque" (decreto legislativo 11.5.1999, n. 152, recante "Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE") hanno comportato un rovesciamento della filosofia di fondo della legge Merli. Ma, in attesa della complessa riorganizzazione necessaria per l'applicazione della nuova normativa, la legge Merli continua a rappresentare l'unico riferimento normativo per le amministrazioni.

di regolazione del sistema locale improntato ad una collaborazione pubblico-privato¹¹.

Nel caso di Solofra l'applicazione della legge Merli ha conosciuto invece tempi e modi più incerti. La decisione iniziale di concepire e realizzare i depuratori entro il PS3¹², spostando l'asse decisionale ed operativo dal livello locale a quello centrale (Cassa per il Mezzogiorno), è stata certamente la causa principale dei gravissimi ritardi nella realizzazione delle opere. Un altro snodo decisivo per intendere i tempi e i modi di applicazione della normativa sui reflui industriali a Solofra va tuttavia ricercato in fattori di ordine culturale in senso lato, e più precisamente nell'*impasse* generata localmente dall'intreccio fra lo spiccato individualismo che orienta l'azione dell'imprenditoria solofrana da un lato, e una gestione della cosa pubblica ancora complessivamente particolaristica da parte della Pubblica Amministrazione dall'altro.

La soluzione consortile, attraverso cui venne realizzato il depuratore chimico-fisico a Solofra, dette i primi risultati nella seconda metà degli anni Ottanta, con una decina d'anni di ritardo rispetto al distretto conciario di S. Croce. In altra sede abbiamo discusso come tale ritardo – per quanto incamerato come vantaggio economico immediato da parte di singole aziende – si traducesse in uno svantaggio relativo per il sistema produttivo solofrano considerato nel suo complesso in confronto a quello di S. Croce, e come per converso la tempestività e la capacità di produrre soluzioni anticipatorie rispetto alla normativa conferissero a quest'ultimo distretto un maggiore potenziale innovativo (Loda, 2001b).

In questa sede vorremmo invece approfondire la discussione riguardo alle ragioni che, nel caso di Solofra, hanno a lungo ostacolato una definitiva soluzione del

¹¹ Al riguardo è molto interessante la ricostruzione di quelle vicende effettuata dall'ex sindaco di S. Croce Alfio Puccini (cfr. Puccini, 2000). Per una rilettura di quelle vicende alla luce della teoria della scuola della regolazione cfr. Florida (1994).

¹² Si tratta del Piano di Risanamento del Golfo di Napoli impostato urgentemente dalla Cassa per il Mezzogiorno dopo che un'epidemia di colera aveva colpito nel 1972 la città di Napoli.

problema. Al riguardo un primo filone argomentativo poteva essere individuato, come abbiamo visto, sulla scia del concetto di “cultura amministrativa”. In base alle informazioni e alla documentazione raccolte sul campo, le modalità di applicazione della legge Merli adottate dalla Pubblica Amministrazione locale potevano essere descritte nei termini di “cultura amministrativa particolaristica”, intesa come forte permeabilità di settori cruciali dell’amministrazione locale alle esigenze di gruppi dell’imprenditoria conciararia, che portò inizialmente a perseguire una semplice politica dei “pannicelli caldi”¹³ e ad una certa tolleranza verso comportamenti illeciti. In questo senso la posizione non sufficientemente autonoma della sfera politico-amministrativa rispetto a particolari settori o gruppi di interesse ostacolava la ricerca di soluzioni ottimali per il distretto nel suo complesso. A S. Croce, invece, il radicamento di una cultura amministrativa più chiaramente orientata verso forme di cooperazione estesa produceva soluzioni di tipo proattivo¹⁴.

In realtà tale schema interpretativo pone molteplici problemi. Innanzitutto il ricorso alla categoria concettuale di “particolarismo” incorre nella difficoltà di definire adeguatamente l’ampiezza dell’universo pertinente “relativamente al quale” stabilire le dimensioni dell’unità cui sono attribuiti orientamenti particolaristici. Senza tale definizione “popolazione”, come ha osservato Antonio Mutti (1996, pp. 503-505), si rischia di cadere nelle trappole di una concezione dualistica (particolaristica/universalistica) dell’azione. Quale dovrebbe essere infatti l’universo pertinente rispetto al quale l’azione della Pubblica Amministrazione solofrana in applicazione della Merli poteva essere definita particolaristica? La

¹³ Le espressioni fra virgolette contenute nel testo e nelle note, se non altrimenti specificato, sono tratte dalle interviste.

¹⁴ Con riferimento alle imprese, Dansero definisce “proattivi” gli strumenti “volti alla promozione di una nuova modalità di approccio imprenditoriale all’ambiente, teso ad anticipare le norme per guadagnare un vantaggio competitivo nei confronti delle imprese che dovranno adeguarsi in seguito. In sintesi essi inducono l’industria a farsi parte attiva di un processo di eco-ristrutturazione dell’economia”, cfr. Dansero (1996), p. 50.

comunità solofrana in senso stretto? La comunità che insiste sulla più ampia area distrettuale, in gran parte situata a valle degli impianti produttivi e quindi più esposta all'impatto ambientale da questi prodotto? L'universo imprenditoriale conciario?

In secondo luogo un siffatto schema interpretativo presenta il problema di rimandare necessariamente a categorie esplicative di tipo culturale che, come tali, affondano le loro radici nelle inestricabili vicende storiche di epoche remote. Per questa via si è incamminato ad esempio Robert Putnam (1993), il quale propone una lettura del contesto socio-politico meridionale nei termini di eccesso di individualismo e carenza di "civiness" (come forma specifica di capitale sociale), a loro volta riconducibili all'esperienza gerarchica ed autocratica del Mezzogiorno nel periodo normanno, contrariamente all'esperienza dei liberi comuni vissuta dalle regioni centro-settentrionali. Si tratta di una linea interpretativa che, nell'intento di risalire il corso della storia, lascia necessariamente sullo sfondo il momento presente, svalutando l'azione degli attori e non consentendo in definitiva di cogliere e concettualizzare eventuali momenti di cambiamento (su questo punto torneremo più diffusamente nel prossimo paragrafo).

Proprio queste ragioni limitano fortemente la forza interpretativa dello schema logico basato sulla categoria della "cultura amministrativa particolaristica", quanto meno nella sua applicazione al caso solofrano. Se infatti il confronto con S. Croce, relativamente all'applicazione della legge Merli, aveva messo in luce la persistenza nella cultura amministrativa solofrana di elementi riconducibili ad un modello particolaristico, numerose informazioni raccolte durante la ricerca sul campo – quali ad esempio il sedimentarsi di profili di eccellenza professionale nella Pubblica Amministrazione, oppure la crescente domanda di interlocutori istituzionali qualificati dal parte dell'imprenditoria locale – fornivano segnali che sfuggivano a quello schema interpretativo, dando piuttosto l'impressione che la realtà solofrana fosse attraversata in quella fase da importanti correnti di trasformazione e che le vicende recenti stessero giocando al riguardo un ruolo decisivo.

Tali trasformazioni, più che in termini di cultura amministrativa cui il concetto di particolarismo comunque rimanda¹⁵, potevano essere utilmente concettualizzate in termini di capitale sociale, a patto di intenderlo in senso più dinamico e meno storicamente condizionato di quanto avesse fatto Putnam.

2. Gli obiettivi della ricerca

Il dibattito apertosi in Italia nell'ultimo decennio offre numerose indicazioni per un approfondimento del concetto di capitale sociale e per un recupero della versione originaria del concetto proposta da James Coleman. A partire dalla teoria della scelta razionale¹⁶ emerge un approccio particolarmente interessante al concetto di capitale sociale, che dovrebbe essere caratterizzato da quattro aspetti: il capitale sociale andrebbe considerato come risorsa collettiva anziché come risorsa individuale (Bagnasco, 1999; Piselli, 1999); il capitale sociale dovrebbe essere valutato in termini situazionali (cioè relativamente al contesto storico-territoriale) e non relativamente a valori assoluti (Piselli, 1999); il capitale sociale dovrebbe essere concepito come fattore dinamico (cioè modificabile attraverso l'azione politica) e non come dotazione fissa di disponibilità alla cooperazione (Bagnasco, 1999; Trigilia, 1999); infine il capitale sociale dovrebbe venir concepito come capacità degli attori sociali di realizzare progetti pratici (Piselli, 1999).

¹⁵ Il problema del rimando al complicatissimo concetto di cultura si ripropone a nostro avviso anche adottando l'ipotesi che la realtà solofrana possa rappresentare un esempio di quelle forme che Antonio Mutti definisce di "particolarismo più debole e inclusivo che, pur fissando necessariamente dei confini con l'esterno al fine di distinguere un'associazione o una comunità dall'altra, non rifiuta il confronto, e quindi la relativa apertura, con ciò che sta al di là di tali confini. Le comunità identificanti degli attori rivelano un'attitudine al dialogo e alla cooperazione con altre comunità, anche con quelle governate da norme e standard più generali" (Mutti, 1996, p. 509).

¹⁶ Per una rassegna del dibattito sul capitale sociale e un approfondimento rispetto all'approccio teorico e metodologico adottato in questo studio ci permettiamo di rimandare a Loda (2003).

Una volta precisato il quadro teorico, si tratta tuttavia di chiarire come il concetto di capitale sociale così definito possa essere tradotto in termini operativi per l'analisi di un caso concreto, e di verificare sino a che punto esso consenta di cogliere elementi essenziali per le dinamiche di sviluppo della realtà considerata.

Ritornando al caso di Solofra, nel paragrafo precedente abbiamo visto come la questione dei reflui industriali abbia costituito negli ultimi vent'anni uno snodo cruciale attorno al quale si sono strutturate le dinamiche fondamentali per quel sistema territoriale. Abbiamo visto inoltre come le difficoltà del sistema locale a produrre soluzioni tempestive e coordinate al problema dei reflui industriali si sia tradotta in uno svantaggio economico complessivo per Solofra rispetto al distretto di S. Croce, e come quelle difficoltà venissero ricondotte dagli osservatori ad uno spiccato individualismo e a tendenze particolaristiche della Pubblica Amministrazione. Al tempo stesso abbiamo notato come una concezione culturalista à la Putnam del capitale sociale, se anche fosse riuscita a "spiegare" le origini di una cultura amministrativa particolaristica, non avrebbe però consentito di concettualizzare nello stesso quadro teorico i molteplici segnali di cambiamento che pure il sistema territoriale nel suo complesso mostrava.

Orientandoci invece verso un concetto dinamico e situazionale di capitale sociale, i segnali odierni di cambiamento del sistema solofrano divengono concettualmente conciliabili con un contesto ancora segnato da elementi particolaristici, ed anzi divengono l'elemento nodale su cui appuntare l'attenzione per cogliere aspetti cruciali di quel sistema territoriale.

Riprendendo gli interrogativi I, II e III formulati in apertura, abbiamo quindi costruito uno schema di analisi che puntava a verificare se l'insieme delle azioni ed interazioni attivate negli ultimi venti anni per risolvere l'impatto del ciclo produttivo sulle risorse idriche configurassero un'esperienza collettiva di rilievo in grado di:

- rinforzare negli attori locali la capacità di "far rete" ed in generale l'orientamento verso forme di cooperazione estesa (interrogativo I: formazione recente di capitale sociale);

- attivare orientamenti maggiormente sensibili ad una gestione sostenibile della risorsa idrica (interrogativo II: gestione tendenzialmente “sostenibile” di risorse verticali);
- agevolare la capacità del sistema locale di porsi come soggetto autonomo in relazione a percorsi di sviluppo (interrogativo III: capitale sociale come risorsa strategica per la “autorganizzazione” del sistema locale).

Si è poi ritenuto che un utile indicatore in grado di rilevare la capacità degli attori locali di “far rete” potesse essere individuato nell’eventuale predisposizione da parte del sistema locale di progetti strategici: essi presuppongono infatti la capacità degli attori locali di individuare un obiettivo comune e di coordinarsi per il suo raggiungimento. Sul piano metodologico il funzionamento della rete attivata per la predisposizione e/o implementazione di piani strategici diviene la cartina di tornasole in grado di rilevare l’aumento (o la diminuzione) di capitale sociale¹⁷ rispetto alle prime fasi di attuazione della legge Merli.

L’analisi della rete è stata condotta considerandone gli aspetti strutturali (densità, intensità, durata), ma anche ricostruendo la storia della sua formazione, cercando di cogliere il significato dell’esperienza precedentemente acquisita dagli attori nella rete che ha gestito i reflui industriali, sia direttamente (es. soggetti attivi in entrambe le reti), sia indirettamente (sensibilizzazione su tematiche ecologiche, relazioni fiduciarie fra gli attori). Si è inoltre cercato di rilevare le concezioni di sviluppo che orientano l’azione degli attori, soprattutto dal punto di vista del ruolo assegnato a fattori quali l’autorganizzazione e del rapporto fra obiettivi economici e risorse ambientali (relazioni verticali).

La ricerca è stata condotta attraverso una serie di interviste a soggetti attivi nella predisposizione e nell’im-

¹⁷ In questo modo si è privilegiato un indicatore “visibile” ed “interno” alla dinamica politico-amministrativa. Forme di cooperazione ed autorganizzazione rilevanti per lo sviluppo locale possono tuttavia essere pensate anche all’esterno di tale dinamica (cfr. i contributi di Marina Marengo e Giulia De Spuches al seminario SLoT di Torino dell’ottobre 2001).

plementazione dei piani e ad osservatori privilegiati¹⁸. Si è inoltre esaminato il materiale prodotto per la preparazione dei piani nonché i piani strategici stessi¹⁹.

3. Gli esiti della ricerca

Come abbiamo visto, l'applicazione della legge Merli e la gestione dei reflui industriali è stata a Solofra più lenta e difficoltosa che a S. Croce. Tuttavia, date le lungaggini connesse alla trattazione del problema solofrano nell'ambito di un piano comprensoriale molto più ampio (PS3), nonché per la pressione rappresentata dalle minacce di chiusura degli impianti produttivi da parte della magistratura, gli imprenditori solofrani si trovarono nella necessità di dar vita ad un consorzio (il Codiso²⁰) per la costruzione e la gestione di un impianto di depurazione a Solofra. Quel consorzio può considerarsi un buon esempio di associazionismo obbligato, in quanto la sua costituzione è stata sollecitata dai motivi suddetti (oltre che dagli incentivi previsti dalla Merli bis²¹ per le iniziative consortili), ma il suo funzionamento è stato ini-

¹⁸ Sono stati intervistati: il dott. Bianchino, sindaco di Montoro Inferiore; il geom. Amedeo Guadagno, presidente dell'Irno Service; il prof. Guarino, sindaco di Solofra; l'ing. Francesco Maselli, presidente della Provincia di Avellino e del Comitato di distretto; il dott. Gaetano Morrone, membro del Gruppo Tecnico di controllo per l'Alto Sarno; il dott. Massimo Piano, dirigente della ditta Patrizia e presidente dell'Associazione Conciatori; l'ing. Andrea Raimo, responsabile tecnico del Codiso; il dott. Scacchi dirigente della ditta Albatros e vicepresidente dell'Associazione Conciatori di Solofra.

¹⁹ L'analisi degli esiti dell'azione, che costituiscono normalmente un elemento di rilievo nelle analisi di rete, non ha potuto essere affrontata poiché i piani in questione non sono stati ancora implementati. Tale analisi non è peraltro decisiva dal punto di vista degli interrogativi di fondo di questo studio, per i quali la costituzione ed il funzionamento della rete di predisposizione dei piani strategici costituiscono un esito significativo in sé.

²⁰ Consorzio Disinquinamento di Solofra. All'amministrazione del Codiso partecipavano per il 51% il Comune di Solofra, per il restante 49% l'Associazione Conciatori. In seguito il Codiso è stato trasformato da società consortile in SpA.

²¹ Si tratta della l. 650/1979.

zialmente appesantito da un orientamento dell'imprenditoria locale formulato dagli osservatori in termini di spiccato individualismo (che già aveva fatto fallire altri tentativi di esperienza consortile²²), e di scarsa fiducia nei confronti della Pubblica Amministrazione²³.

Tuttavia, nonostante la partenza difficile e le numerose difficoltà di percorso, il Codiso rappresenta ormai una realtà associativa funzionante da 17 anni, attraverso la quale i conciatori solofrani non solo hanno risolto il problema immediato della propria regolarizzazione rispetto ai dettami della legge Merli, ma hanno anche iniziato a dibattere più in generale, e soprattutto da una prospettiva collettiva, il problema dell'impatto ambientale del ciclo produttivo nonché le prospettive future del distretto conciario. Questa interpretazione – che conferma l'ipotesi di fondo espressa al punto a) del precedente paragrafo – si evince da un'analisi della rete locale attiva nella pianificazione strategica.

Fra le varie forme possibili di pianificazione strategica, il sistema solofrano è risultato attivo nella predisposizione di un Progetto integrato di distretto, cioè di un Progetto Integrato²⁴ esteso ai comuni rientranti nel distretto industriale, così come esso è stato individuato e delimitato dalla Regione Campania in base alla L. 317/1991, isti-

²² Al riguardo viene citato in particolare il fallito tentativo di organizzare in forma consortile l'acquisto delle materie prime. E' sintomatico di un rapporto particolarmente circospetto nei confronti dell'ambiente esterno all'azienda (altri imprenditori, Pubblica Amministrazione ecc.) anche il fatto che gli imprenditori solofrani percepiscano "l'ambiente in cui opera l'azienda" come familiare (nel senso di conosciuto), ma come più cattivo e nemico di quanto accada ai loro colleghi di S. Croce, cfr. Loda (2001b), p. 148.

²³ I rilievi mossi nei confronti della Pubblica Amministrazione locale riguardavano specialmente la tendenza a sostenere per ragioni politico-clientelari una gestione burocrattizzata, inefficiente e quindi antieconomica del Codiso.

²⁴ I Progetti Integrati definiscono com'è noto una metodologia per interventi finanziabili con i fondi strutturali della UE. Tali progetti possono essere impostati su base territoriale oppure tematica (di filiera). Il Progetto Integrato di distretto costituisce un Progetto Integrato su base tematica (sviluppo industriale), che assume tuttavia una valenza territoriale in quanto applicato ai comuni rientranti nel distretto.

tutiva dei distretti industriali. Su questo settore si è pertanto concentrata la nostra attenzione. Le prime iniziative per la realizzazione di un piano di distretto sono state intraprese dall'ex sindaco di Solofra²⁵ il quale, in base ad aspettative di consistenti finanziamenti, aveva incaricato l'Agenzia Arpa (Agenzia per la Ricerca e la Produzione Avanzata) di Napoli di realizzare uno studio preliminare (A.R.P.A., 2000). Da quello studio era emerso inizialmente un "Programma di distretto", una sorta di "libro dei sogni" contenente tutte le possibili linee di intervento su cui operare per lo sviluppo territoriale del distretto. Su quella base si è costituita una rete di soggetti, il Comitato di distretto²⁶, che è riuscita a definire, con molto anticipo rispetto agli altri distretti individuati dalla Regione Campania, il citato Progetto integrato di distretto, ed il "Documento Strategico" che ne rappresenta la prima declinazione operativa²⁷. Esso costituisce il "precipitato di un anno di lavoro, di discussioni, di confronti, di approfondimenti, di confronti con altri soggetti, non solo locali, interessati in qualsiasi modo al territorio (società di servizi, Asi, Asl ecc.) oltre che all'Arpac²⁸ e alla stessa Regione".

²⁵ Si tratta di Aniello De Chiara, figura cruciale nella storia recente di Solofra, la cui scomparsa improvvisa e in condizioni drammatiche nella primavera del 2001 ha originato un importante avvicendamento nella gestione politica del comune, che ha contribuito ad accentuare il clima di rapida trasformazione della realtà locale precedentemente descritta.

²⁶ Il Comitato di distretto di Solofra si compone attualmente dei seguenti soggetti: Ing. Francesco Maselli (Presidente della Provincia di Avellino e Presidente del Distretto Industriale di Solofra); il sindaco del comune di Solofra; il sindaco del comune di Montoro Superiore; il sindaco del comune di Montoro Inferiore; il sindaco del comune di Serino; Dr. Costantino Capone (Cciaa. Avellino); Dr. Massimo De Piano (Unione Industriali di Avellino e Presidente dell'Associazione Conciatori); Dr. Aldo Scacchi (Unione Industriali di Avellino e vicepresidente dell'Associazione Conciatori); Dr. Lucio Fierro (Cna Avellino); Dr. Giovanni Guardabascio (A.P.I. Avellino); Sig. Raffaele Lieto (Cgil Avellino); Sig. Antonio Festa (Uil Avellino); Sig. Enrico Ferrara (Cisl Avellino); Sig. Michele Cavaliere (Ugl Avellino).

²⁷ Il Comitato di distretto in questione può essere assimilabile a quelle che Störmer definisce "reti di progetto", distinguendole dalle reti finalizzate allo scambio di informazioni e dalle associazioni di categoria (Störmer, 2002).

²⁸ Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente in Campania.

Il Documento strategico ha selezionato una serie di progetti prioritari, sia di parte pubblica che di parte privata, che verranno attivati (secondo un ordine non ancora fissato al momento della ricerca) in ragione dei tetti di spesa stabiliti dalla Regione. Fra gli interventi previsti dal documento viene attribuito un valore strategico ai seguenti progetti:

- 1) utilizzo per la produzione conciaria delle acque a ciclo chiuso;
- 2) creazione di un impianto di cogenerazione²⁹;
- 3) investimenti per la formazione di capitale umano;
- 4) misure per la internazionalizzazione e informatizzazione del distretto.

La scelta operata dalla Regione Campania di congelare le proposte di investimento elaborate dal Comitato solofrano sino alla definizione dei documenti da parte di tutti gli altri distretti della regione, e soprattutto il forte assottigliarsi delle aspettative circa l'entità dei finanziamenti a disposizione di ciascun distretto, hanno tuttavia fatto sì che le aspettative iniziali si stemperassero in un'atmosfera di notevole incertezza: "Noi siamo stati tenuti al palo dalla Regione. Due anni fa avevamo pronto un piano per 80-90 miliardi di lire di investimenti solo considerando quelli dei privati! Ora si parla di 50-60 miliardi di finanziamento pubblico in cinque anni, per un distretto che ne fattura 3.000 all'anno e quando una macchina per conceria costa minimo 100 milioni".

Dal punto di vista degli interrogativi della nostra ricerca è tuttavia altamente significativo proprio il fatto che, nonostante svanissero le aspettative di un rientro economico immediato, non sia venuto meno l'impegno dei soggetti coinvolti nel Comitato di distretto, che continuano a riunirsi con frequenza regolare all'incirca una volta al mese. Dall'analisi delle interviste condotte presso i soggetti attivi nella rete emergono alcuni elementi che ci consentono di cogliere appieno come il senso del loro

²⁹ L'impianto produrrebbe energia elettrica utilizzando i rifiuti del processo produttivo. Questa voce potrebbe risultare non finanziabile con i fondi strutturali della UE, in quanto l'intervento previsto non viene ritenuto fonte di energia alternativa.

impegno nel Comitato, nonostante l'assottigliarsi delle risorse finanziarie, sia rilevante per gli interrogativi alla base della nostra ricerca, in quanto conferma il maggiore orientamento verso forme di cooperazione estesa e l'aumentata capacità di autorganizzazione degli attori locali.

Innanzitutto le interviste mettono in evidenza che i soggetti coinvolti hanno riconosciuto nel Comitato un tavolo fondamentale di dialogo e di mediazione fra gli interessi e le forze in campo, in vista di uno sviluppo complessivo del sistema territoriale, che viene percepito da ciascun gruppo rappresentato nel Comitato come un valore aggiunto in sé³⁰.

Ben al di là della logica e soprattutto degli angusti margini finanziari di manovra consentiti dalla normativa nazionale e regionale sui distretti industriali, il Comitato solofrano si sta quindi trasformando in un importante momento di riflessione ed autorganizzazione del sistema locale. In quella sede gli attori stanno affinando visioni dello sviluppo economico e territoriale ormai molto distanti dalla logica intrappolata fra attendismo, individualismo e clientelismo tradizionalmente associata al contesto meridionale³¹. Si stanno invece sperimentando

³⁰ "Non è più come prima, non c'è solo individualismo. C'è un'inversione di tendenza, si cerca l'effetto sistema. Le aziende hanno immaginato di fare un progetto che riguardasse l'intero sistema produttivo [l'interlocutore si riferisce alla progettata richiesta di una certificazione ambientale di distretto e alla progettazione di un ciclo integrato delle acque a scopi produttivi, M.L.], non la singola azienda. Questo dimostra che c'è un cambiamento di sensibilità, di atteggiamento". "Adesso bisogna guardare al sistema complessivamente. Il distretto deve muoversi come un'entità unica, non come la sommatoria di 600 imprese che tra di loro non parlano, ma devono essere 600 imprese che hanno relazioni, e la forza del sistema è data dalla efficacia delle relazioni interne che riescono ad instaurare".

³¹ "Ci sono le potenzialità per uscire dal torpore, da questa condizione marginale del Mezzogiorno, che se vogliamo è un po' retaggio storico, frutto di una visione del meridionalismo legata più alla concezione centralista dello stato che non alla capacità di auto-promozione dei soggetti locali, quindi allo sviluppo locale, che adesso è esplosa. E' diventata coscienza comune perché probabilmente è cambiato l'approccio alle questioni dello sviluppo". "Sapere che oggi lo sviluppo nasce dal basso ci ha un po' tutti scossi. Abbiamo preso coscienza che possiamo fare anche da soli, valorizzando le nostre potenzialità, le nostre risorse e non aspettando che siano gli altri a farlo per noi".

tano i percorsi più impegnativi, ma anche più solidi verso i quali l'esperienza della contrattazione programmata ed in particolare dei patti territoriali stanno avviando molte realtà del Mezzogiorno (Salone, 1999; Loda, 2001a)³².

Le interviste mettono inoltre in evidenza come per il sistema territoriale solofrano, che fino alla stesura del piano di distretto non si era cimentato nell'elaborazione di piani strategici, l'esperienza del Codiso, ed in generale le interazioni inizialmente connesse alla comune esigenza di trovare una soluzione al problema idrico ed ambientale, abbiano giocato al riguardo un ruolo molto significativo (sedimentazione di capitale sociale)³³.

Il rilievo di quell'esperienza discende innanzitutto dalla partecipazione diretta di alcuni soggetti ad entrambe le reti, fatto che ha agevolato il consolidarsi di molteplici rapporti interpersonali ed una certa consuetudine al confronto ed alla mediazione fra interessi diversi. Al di là della ristretta cerchia dei soggetti direttamente coinvolti, l'esperienza complessivamente positiva del Codiso ha poi contribuito ad intensificare in una cerchia più allargata il senso di identificazione con la realtà locale nel suo carattere sistemico e, per questa via, la disponibi-

³² "Giudico estremamente positiva la stagione dei patti soprattutto per noi, perché ha aiutato moltissimo a far crescere l'amor proprio e la fiducia in se stessi. Ha attivato un circolo virtuoso all'interno del corpo sociale, anche con qualche vizio certamente, che ha consentito di affrontare con maggior cognizione di causa e anche con maggior esperienza questa fase iniziale dei fondi strutturali...al di là del dato strettamente legato alla produttività dei patti territoriali sia in termini economici che occupazionali. Sotto l'aspetto culturale è stata importantissima la stagione dei patti, più che sotto l'aspetto economico". "I patti hanno anche fatto emergere un po' di sommerso. Hanno dato fiducia al piccolo, al microimprenditore, che ha magari solo se stesso e la moglie o il figlio, invogliandolo ad attivare un investimento che magari da due unità lo porterà a dieci, a cinque. Ma che attiva un processo mentale che qui era sconosciuto: quello di voler crescere, perché qui eravamo abituati ad accontentarci di quello che avevamo".

³³ "C'è stato un momento cruciale, la costituzione del consorzio per il disinquinamento di Solofra, il Codiso, con tutte le vicende ad esso legate. Quello è un esempio di associazionismo, o comunque di cooperazione tra le imprese, per affrontare un problema comune".

lità ad azioni cooperative³⁴. A questo orientamento più consapevole e complessivamente meno scettico e strumentale nei confronti di azioni collettive ci sembrano ascrivibili anche le nuove iniziative di tipo associazionistico recentemente sorte a Solofra³⁵, pur in un contesto a tutt'oggi meno strutturato in senso consortile del distretto di S. Croce³⁶.

Dalle interviste emerge ancora come il futuro destino del Codiso rappresenti un terreno cruciale e delicato sul quale si stanno giocando i rapporti fra il sistema locale solofrano e le istanze operanti a più ampia scala, primi fra tutti gli altri comuni inseriti nel comprensorio Alto Sarno e la Regione Campania³⁷. Da un lato i risultati tecnici conseguiti a Solofra con l'attività consortile di depurazione stanno consentendo di portare a soluzione una vecchia tendenza dei comuni situati a valle a "scaricare" sul distretto conciario l'intera responsabilità per l'inquinamento idrico, per alleggerire quella delle proprie produzioni conserviere. Dall'altro lato il Codiso, passato da società consortile a Spa, rappresenta ormai una struttura economicamente redditizia ma anche strategicamente

³⁴ "Noi siamo molto più forti all'esterno che al nostro interno. All'interno discutiamo... però quando poi siamo fuori ci sentiamo forti, ci sentiamo spalleggiati dal potere che tiene questo paese".

³⁵ Fra le iniziative più interessanti vanno menzionate La Società Consortile "Ulisse", finalizzata alla stesura di un contratto di programma, e soprattutto la "Solofra Leather System", che annovera fra i soci fondatori anche l'Istituto Tecnico Statale "Gregorio Ronca" di Solofra ed individua fra i primi obiettivi "il raggiungimento del "Marchio di Qualità" inteso come sinonimo di lavorazione di pellami del sistema di produzione del distretto di Solofra con impatto ambientale zero" (dalla nota informativa del 3 aprile 2002). Esiste anche un'associazione che raggruppa una decina di imprese per la partecipazione a fiere e l'acquisto di materiale all'estero. Negli ultimi anni alcune aziende hanno peraltro provveduto ad allestire internamente un miniimpianto per la depurazione ed il riciclo delle acque. Si tratta di una soluzione che alcuni osservatori considerano interessante dal punto di vista tecnico ed economico, in quanto consentirebbe di tarare il livello di depurazione sulle specifiche esigenze delle singole aziende.

³⁶ E' quanto si evince dal confronto con le iniziative consortili esistenti attualmente a S. Croce, cfr. Salvi, 2001.

³⁷ "Non è più come prima, che si aspettava. In un mese saremo andati venti volte a Napoli, a Roma".

cruciale di cui gli imprenditori non cedono volentieri il controllo. La gestione integrata del ciclo delle acque (dalla fase acquedottistica a quella depurativa) ad opera di un unico organismo, così come prevista dalla attuale normativa di settore, non ha infatti trovato sinora applicazione.

I tentativi della Regione Campania di risolvere la questione spostando il distretto solofrano dall'Ato³⁸ 1 (Avellino) all'Ato 3 (Salerno) – al di là dell'irritazione per il mancato riconoscimento dell'appartenenza di Solofra all'Irpinia e non alla regione salernitana, che fa di questa soluzione un facile bersaglio politico – si scontrano con delicate questioni di carattere economico e politico. Prima di tutto col passaggio alla gestione unica dell'Ato l'Associazione Conciatori teme di perdere una struttura tecnicamente efficiente, economicamente redditizia, e soprattutto improntata a criteri aziendalistici per cadere in una gestione burocratica. Come si vede, riemerge qui una problematica già discussa in merito alla contrapposizione all'interno del Codiso fra imprenditori da un lato e rappresentanti del Comune dall'altro. In questo caso tuttavia la scala del confronto tecnico e soprattutto politico³⁹ si allarga sino a coinvolgere l'ente Regione, costringendo i soggetti coinvolti ad articolare le proprie esigenze entro un sistema più complesso di gruppi di interesse. In secondo luogo la gestione unica della

³⁸ Ambito territoriale ottimale. Secondo la normativa attuale gli impianti di erogazione e depurazione debbono essere gestiti da un unico Ato. Alcuni osservatori lamentano che il distretto solofrano abbia perduto l'occasione di istituire un proprio Ato, soluzione adottata per esempio dal distretto conciario di Arzignano (VI). Al riguardo è difficile sottrarsi all'impressione che la costituzione della Società Irno Service, il 30.9.1999, alla quale è stata demandata la gestione dei servizi comunali (fra cui quella del metano civico, e dal 2001 dell'acquedotto comunale), configurasse un tentativo di dar vita ad un organismo che potesse svolgere localmente una gestione unica del ciclo delle acque. Allo stato attuale la presenza di questa società, pur non avendo raggiunto l'obiettivo primario, consentirà probabilmente perlomeno di elevare la forza contrattuale del sistema locale di fronte alle pressioni della Regione.

³⁹ Al momento attuale il confronto non è agevolato dalla differente coloritura politica degli enti territoriali, di sinistra quello regionale, di centro-destra quello solofrano.

risorsa idrica consentirebbe di controllare interamente (insieme alle informazioni sui consumi di energia e di gas, già disponibili al momento attuale) il ciclo produttivo, riducendo gli spazi per comportamenti illeciti di evasione o elusione fiscale. Questa situazione può esemplificare a nostro avviso la valenza non necessariamente positiva del capitale sociale: nel caso specifico la maggiore forza contrattuale che l'accumularsi di capitale sociale ha conferito all'imprenditoria locale può declinarsi nella capacità di ritardare la realizzazione di misure che operano nell'interesse collettivo.

Un ultimo, significativo elemento che emerge dalle interviste è come, a differenza di quanto riscontrato anche solo alcuni anni or sono, si possa parlare oggi di una diffusa consapevolezza della centralità della tematica ambientale, ed in particolare della risorsa idrica. Tutti gli interlocutori intervistati indicano spontaneamente questo terreno come un campo decisivo su cui si giocheranno le sorti future del distretto⁴⁰. Uno degli obiettivi prioritari per il distretto viene infatti indicato nel riciclo delle acque, per le quali sono attualmente in atto trattative col Ministero dell'Ambiente⁴¹.

In generale si osserva anche un'accresciuta propensione ad abbandonare la logica del disinquinamento a posteriori, per orientarsi verso soluzioni che prevengano l'impatto ambientale⁴².

E' tuttavia importante precisare come la centralità assegnata al tema ambientale sia anche espressione di

⁴⁰ "Qui noi dobbiamo risolvere problemi ambientali che ci perseguono da anni. Non possiamo pensare di continuare a sprecare 15.000 m³ di acqua al giorno".

⁴¹ La proposta del Ministero dell'Ambiente consiste nel realizzare un impianto di riciclo delle acque a Mercato S. Severino, a valle del distretto. Oltre alle difficoltà tecniche per ricondurre le acque a Solofra, la realizzazione del progetto appare difficilmente finanziabile con le risorse a disposizione del distretto, di cui il comune di Mercato S. Severino non fa parte.

⁴² "Per abbattere l'inquinamento ci vogliono venti miliardi all'anno, per risolvere definitivamente ce ne vogliono duecento. Meglio spenderne duecento"; "qui non sentiamo tanto la mancanza dell'acqua, siamo fortunati, perché di acqua ce ne sta tanta, ma fino a quando? Qui bisogna fare i piani a dieci, venti, trent'anni".

preoccupazioni molto concrete, specialmente nei soggetti più vicini al mondo imprenditoriale, per i quali la centralità del problema idrico si collega a fattori di ordine economico. Al riguardo la realizzazione di investimenti che riducano l'impatto della produzione conciaria sul ciclo delle acque viene invocata sia per scongiurare il pericolo di esaurimento di una risorsa decisiva per la concia, sia per adeguare la produzione a dettami di compatibilità ecologica ai quali risulta sempre più sensibile la domanda di mercato, specialmente nelle fasce medio-alte. E' sintomatico che il Comitato di distretto stia attualmente discutendo l'opportunità di avviare le procedure per la richiesta di una certificazione ambientale di distretto, procedure alquanto complesse ed impegnative per le quali infatti si è registrata una battuta d'arresto nel distretto di S. Croce. Per quanto non esistano al momento attuale patti volontari e di tipo negoziale fra le aziende con finalità ambientali, si potrebbe comunque concludere che i solofrani ed in particolare gli imprenditori, stiano perdendo quella "sorta di abitudine ad assumere la identità di inquinatori".

4. Capitale sociale: approccio razionale o normativo?

Gli esiti della ricerca illustrati nel paragrafo precedente forniscono una complessiva conferma delle ipotesi di lavoro iniziali. Innanzitutto il fatto che a Solofra l'esperienza di applicazione della legge Merli e di gestione dei reflui industriali abbia agevolato nel corso degli ultimi venti anni il sedimentarsi di un'accresciuta capacità di dialogo fra i soggetti attivi nel sistema locale e di disponibilità verso forme di azione cooperativa fornisce una verifica empirica del carattere dinamico del capitale sociale. Dalla ricerca empirica risulta altresì confermato il rapporto tra il sedimentarsi di capitale sociale ed una gestione tendenzialmente sostenibile delle relazioni verticali, nonché il carattere di risorsa strategica del capitale sociale in quanto supporto alla capacità di autorganizzazione del sistema locale.

Tali risultati ci inducono a svolgere alcune considerazioni di carattere teorico e metodologico circa la rilevan-

za del concetto di capitale sociale per la ricerca sullo sviluppo locale, ed in particolare a favore di un approccio dinamico e situazionale al concetto. Riteniamo utile svolgere queste considerazioni alla luce degli esiti, con esse parzialmente discordanti, di un'altra ricerca condotta recentemente sulla dotazione di capitale sociale nello stesso distretto solofrano (Pendenza, 2000).

In base ad un'indagine campionaria condotta fra gli imprenditori⁴³, Pendenza deduce che nel distretto esiste una forte dotazione di capitale sociale inteso nel senso di relazioni cooperative informali fra gli imprenditori, una debole dotazione di capitale sociale inteso nel senso di relazioni cooperative organizzate, mentre sarebbe del tutto assente la fiducia istituzionale e disposizionale, che l'autore definisce "capitale civico", distinguendola dalle due forme precedenti considerate "capitale sociale" in senso proprio (ibidem, p. 17). Sulla base di questi risultati l'autore conclude che "i Solofrani faticano a 'cristallizzare' le loro intense e presenti relazioni focalizzate. Se si esclude la locale associazione degli imprenditori, le poche occasioni di azione organizzata del passato sono tutte fallite" (ibidem, p. 18).

Se l'autore fornisce in tal modo una conferma "scientifica" alla diffusa convinzione circa il carattere marcatamente individualista e refrattario all'azione organizzata dell'imprenditore solofrano, riteniamo che la concezione di capitale sociale posta a base della ricerca impedisca di valutare appieno i molteplici segnali di cambiamento oggi presenti in quel contesto, riducendo la forza interpretativa di quella categoria concettuale.

Con l'obiettivo di elevare la cooperazione a categoria esplicativa autonoma dello sviluppo e del mutamento sociale (ibidem, p. 15), Pendenza la considera "sia come risorsa che sostiene transazioni economiche vantaggiose, sia come una forma di legame sociale" (ibidem, p. 15). In questo modo l'autore si riallaccia soprattutto al filone che intende la cooperazione come risorsa normativa, cioè come la conseguenza di rapporti fiduciari che pro-

⁴³ Risultano comprese nel campione 50 imprese solofrane su un universo di 157, cfr. Pendenza (2000, p. 145).

cedono da e al tempo stesso rafforzano un senso di identità comunitario. Dell'approccio sviluppato a partire dalla teoria della scelta razionale, che considera all'opposto l'agire cooperativo nella sua dimensione rischiosa (e quindi la fiducia come conseguenza di una cooperazione condizionata riuscita), l'autore ritiene che veicoli una visione eccessivamente parziale.

Se pure l'autore inquadra efficacemente alcuni limiti dell'approccio incentrato sulla scelta razionale, quello normativo prescelto lo conduce necessariamente – come si deduce anche dalla prefazione di Vittorio Cotesta – a “risalire alla cultura e alle identità particolari che fondano l'azione cooperativa o l'azione defezionistica” (Cotesta, 2000, p. XIII). In questo senso, nonostante l'autore si proponga di recuperare la concezione di capitale sociale originaria di Coleman, ci pare che si riaffaccino una serie di difficoltà tipiche di un approccio culturalista à la Putnam, e nello specifico la difficoltà di inserire nell'analisi una dimensione temporale controllabile. In effetti l'autore non riesce a concettualizzare nel proprio schema logico i molteplici segnali di cambiamento offerti dalla realtà solofrana, che egli pure coglie e lucidamente discute nel capitolo conclusivo. A tal proposito non è un caso che nel lavoro non si menzioni l'importante esperienza associativa rappresentata dal Codiso, né quelle – ancorché in forma embrionale al momento della ricerca – del Comitato di distretto.

Pendenza riferisce inoltre il capitale sociale al sistema d'interazioni fra gli imprenditori (in particolare ai rapporti di subfornitura), ed il capitale civico alle interazioni fra imprenditori e mondo esterno (nella fattispecie la Pubblica Amministrazione). In questo modo non è però del tutto chiaro come l'autore possa ricondurre entrambe le categorie alla stessa matrice normativa centrata sul nesso fiducia-fede, o viceversa come, dalla stessa matrice normativa, possa scaturire un orientamento di segno opposto a seconda che si considerino le relazioni interne al sistema economico (capitale sociale) oppure quelle fra il subsistema economico e quello amministrativo entro il sistema territoriale complessivo (capitale civico). Questa aporia segnala a nostro avviso come rimanga aperto l'interrogativo di fondo circa l'individuazione del-

la variabile esplicativa autonoma del mutamento sociale e dello sviluppo.

Il capitale sociale viene rilevato da Pendenza (con scelta metodologicamente coerente con l'approccio teorico prescelto) attraverso un'indagine presso gli imprenditori tesa a rilevare il grado di fiducia e la disponibilità verso l'azione cooperativa. Per quanto l'autore si sforzi di inquadrare tale disponibilità come risorsa complessiva del distretto, essa continua ad apparirci prima di tutto come risorsa individuale per il singolo imprenditore, e rimane alquanto oscuro attraverso quali meccanismi il capitale sociale inteso come risorsa individuale fruibile per obiettivi economici possa originare capitale sociale nel senso normativo di legami sociali (ai quali il capitale civico di Pendenza è in definitiva riconducibile).

Se invece ci poniamo dal punto di vista del sistema territoriale nel suo complesso, diviene importante sottolineare la valenza del capitale sociale come risorsa in grado di elevare la capacità di dialogo e di interazione, sia all'interno del sistema economico, sia fra le diverse componenti del sistema territoriale, quindi fra imprenditori, parti sociali, Pubblica Amministrazione ecc. In questa prospettiva, ci sembra metodologicamente più adeguata la scelta di individuare nei meccanismi di istituzione e di funzionamento del Comitato di distretto un indicatore significativo delle dinamiche relative al capitale sociale nel sistema territoriale solofrano, e nell'esperienza di gestione del ciclo delle acque un possibile momento di accumulazione accelerata.

La fiducia, come abbiamo visto, viene intesa secondo la prospettiva da noi adottata come esito dell'azione cooperativa riuscita, e non viceversa. Questo non equivale tuttavia ad "attribuire al caso la genesi insieme della cooperazione e della fiducia da essa derivante" (Cotesta, 2000, p. XIII), ma piuttosto ad individuare la variabile esplicativa autonoma del mutamento sociale e dello sviluppo proprio nella "cooperazione condizionata", dove l'attributo "condizionata" ci induce a risalire la china delle specifiche scelte politiche che hanno agevolato la disposizione a cooperare, e che rimangono invece in ombra se si segue la catena cooperazione-fiducia-fede. Per questa via diviene possibile fissare un punto fermo su

cui articolare l'azione politica, nonostante l'impossibilità di risolvere per via teorica la questione del salto fra l'individuo pre-sociale e quello sociale, alla quale in definitiva il problema delle origini della disponibilità alla fiducia rimanda. Citando Carlo Trigilia potremmo riassumere le nostre osservazioni ricordando che il problema cruciale dell'analisi sul capitale sociale non riguarda la sua origine, ma le condizioni del suo impiego ai fini dello sviluppo, quindi l'interrogativo di come debba essere concepita un'azione politica che consenta di accumulare capitale sociale (Trigilia, 1999, pp. 431-432). Abbiamo già visto come l'esperienza della contrattazione programmata, dei patti territoriali ed in generale le ipotesi sviluppate a partire dalle concezioni di sviluppo endogeno stiano fornendo numerose indicazioni al riguardo.

Un altro ordine di considerazioni riguarda la possibilità di concepire il capitale sociale come variabile strategica per il futuro sviluppo del distretto. Che il capitale sociale inteso come sistema di relazioni fiduciarie fra i soggetti economici costituisca una risorsa per lo sviluppo è già stato concettualizzato dalla teoria economica in termini di abbassamento dei costi di transazione. L'aspetto su cui più recentemente si è appuntata l'attenzione degli studiosi riguarda invece il capitale sociale come risorsa collettiva nella forma di rete di relazioni in grado di aprire spazi di autorganizzazione al sistema locale entro il gioco di interazione fra questo ed i livelli territoriali superiori (tendenzialmente a scala globale).

Con riferimento alle tematiche dello sviluppo locale diviene decisivo stabilire se tale autorganizzazione sia o meno in grado di concepire, contrattare ed implementare progetti di sviluppo che rafforzino la connessione fra il sistema locale e gli altri sistemi territoriali. Trigilia ha sottolineato al riguardo l'importanza che a tal fine entrino in azione attori "esterni" al sistema locale (Trigilia, 1999, p. 436). Ritornando al caso di Solofra, ci pare che un interessante ruolo in tal senso venga assunto nella fase attuale dalla Provincia. L'azione della Provincia di Avellino si sta effettivamente configurando come momento di raccolta e soprattutto di verifica, coordinamento e razionalizzazione delle varie progettualità strategiche sorte a livello locale, nonché come snodo fra la progettualità

locale e le scale territoriali superiori. Da tre anni è stato istituzionalizzato presso la Provincia una tavola di concertazione per tutto quanto era riconducibile alla programmazione negoziata, nel quale i soggetti coinvolti si sono impegnati a non sottoscrivere patti territoriali o strumenti di programmazione negoziata senza il vaglio preventivo del tavolo di concertazione. In questo modo, pur non essendo ufficialmente competente per esaminare i piani strategici locali, la Provincia ha “costretto” i soggetti locali a confrontare preventivamente le proprie proposte di piano con gli altri soggetti locali. Il tavolo consente a ciascun soggetto coinvolto di esprimere valutazioni sulle singole proposte avendo una conoscenza del dato complessivo, e permette alla Provincia di svolgere una funzione di orientamento ed indirizzo⁴⁴.

In un quadro normativo che legittima i sindaci o i vari soggetti locali ad attivarsi liberamente in qualsiasi direzione, il tavolo di concertazione non ha impedito che si creasse una “eccessiva effervescenza di iniziative locali”. In provincia di Avellino sono infatti attivi ben cinque Patti territoriali generalisti, un Protocollo aggiuntivo, tre Patti specializzati per Agricoltura, un Patto specializzato per il Turismo per circa 470 miliardi di lire di incentivi, per n. 285 iniziative produttive, con una previsione di nuova occupazione a regime di n. 767 unità e con l’interessamento di n. 67 comuni (Provincia di Avellino, 2002, p. 1). Ma è particolarmente significativo in questo contesto il considerevole sforzo recentemente intrapreso dalla Provincia per effettuare una ricognizione ed un coordinamento delle progettualità locali, di cui il citato report sui dati della programmazione negoziata in Irpinia rappresenta il primo passo⁴⁵. Altrettanto sintomatica della nuova filosofia associata al ruolo della Provincia è la critica rivolta dallo stesso documento alla logica che tende a snatura-

⁴⁴ “Prima i soggetti locali erano abituati a chiedere la firma della Provincia sui piani già pronti. Ora debbono confrontarsi con il tavolo della concertazione... Tant’è che abbiamo detto anche alcuni no. Non abbiamo sottoscritto alcuni patti che non ci convincevano, che andavano in contraddizione, che si sovrapponevano”.

⁴⁵ “E’ come se avessimo i pezzi di un puzzle sparsi sul tavolo. Dobbiamo ricomporli in un disegno unitario che abbia una sua logica”.

re l'originaria funzione dei Progetti Integrati come strumenti di indirizzo metodologico, trasformandoli "nell'ennesimo strumento finanziario" (ibidem, p. 2).

Un ultimo ordine di considerazioni è relativo al ruolo giocato, nell'accumulazione di capitale sociale registrato a Solofra, dalla gestione delle risorse ambientali. Adottando lo schema interpretativo proposto da Putnam, si poteva argomentare che la gestione della risorsa idrica era stata inizialmente meno efficiente (meno sostenibile) a Solofra rispetto a S. Croce per la minor dotazione di "civicness" del distretto campano, ma sarebbe impossibile spiegare in quei termini il cambiamento in atto negli ultimissimi anni, come se il distretto di Solofra fosse afflitto da una sorta di condanna perenne alla gestione dissipatoria della risorsa idrica.

Viceversa, se teniamo presenti i risultati dello studio di Pendenza circa l'elevata dotazione di capitale sociale fra gli imprenditori solofrani, dobbiamo dedurre che sarebbe errato collegare necessariamente una maggiore dotazione di capitale sociale ad una gestione più sostenibile delle risorse ambientali: la forte presenza di capitale sociale inteso nel senso di relazioni informali fra gli imprenditori non ha infatti impedito negli anni passati una gestione fortemente dissipatoria della risorsa idrica. In realtà, nello schema logico ego-centrico ed in definitiva aziendalista adottato dall'autore, i due fattori (capitale sociale e gestione delle risorse ambientali) rimangono del tutto slegati l'uno dall'altro.

Se però fuoriusciamo sia dalla prospettiva culturalista di Putnam, sia da quella aziendalistica di Pendenza, e consideriamo le dinamiche di fondo che stanno attraversando negli ultimi anni il distretto solofrano, allora i due termini appaiono "oggettivamente" collegati fra di loro. Allo stato attuale dei fatti, e con riferimento al contesto solofrano, possiamo quindi affermare che l'accumulazione di capitale sociale stia passando fundamentalmente attraverso l'implementazione di piani di sviluppo orientati a principi di sostenibilità ambientale, e che, viceversa, la gestione delle risorse ambientali in chiave di sostenibilità stia fungendo da importante fattore di accumulazione per il capitale sociale, inteso come risorsa collettiva mobilitabile ai fini dello sviluppo.

Queste affermazioni vanno peraltro interpretate alla luce dei vantaggi che una corretta gestione delle risorse ambientali può assicurare in prospettiva al sistema produttivo: il nesso osservato a Solofra fra capitale sociale e gestione delle risorse orientata a modelli sostenibili poggia infatti interamente sul rilievo che i due fattori hanno assunto nel quadro del conseguimento di obiettivi economici. Questo non equivale a ripristinare una visione dello sviluppo ancorata all'idea di un primato degli obiettivi economici su quelli ecologici. Anzi, anche per questa via si perviene a rilevare la centralità della variabile politica, dalla quale dipende, in ultima istanza, la definizione del quadro giuridico all'interno del quale gli obiettivi economici possono essere conseguiti. Da essa dipende infatti se il sistema territoriale potrà tollerare (e pertanto premiare) comportamenti predatori delle risorse (in questo caso gestione sostenibile delle risorse e capitale sociale si scolleranno sino a confliggere, almeno parzialmente)⁴⁶, oppure se verranno premiati percorsi di sviluppo che, collegando il più possibile i due fattori, ne valorizzino il comune carattere di bene pubblico.

Bibliografia

- A.R.P.A., *Progetto Integrato P.I. Distretto Industriale di Solofra*, novembre, 2000.
- Bagnasco A., *Tracce di comunità*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C., *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Bricchetti E., *La conceria di pelli di Solofra: annotazioni di archeologia industriale*, in Foggi F. (ed.), *Archeologia industriale nella zona del cuoio*, Alinea, Firenze, 1984, pp. 99-109.
- Coleman J., "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, 94, 1988, pp. 52-120.
- Coleman J., *A Rational Choice Perspective on Economic Sociology*, in Smelser N. J., Swedberg R. (eds), *The Handbook of Economic*

⁴⁶ Per queste ragioni ci appare molto problematica la recente decisione di associare al decreto per l'emersione fiscale delle imprese una "causa estintiva dei reati ambientali", cfr. l'art. 2 della Legge n. 383/2001 ("Legge Tremonti").

- Sociology*, Princeton University Press, Princeton N.J./New York, 1994, pp. 166-180.
- Consiglio Regionale della Toscana, *Deliberazione n. 225 concernente Deliberazione C. R. n. 558 del 27.12.89 – L. R. 44/89, L.R. 67/89 – procedure, criteri e prescrizioni per il raggiungimento dei limiti previsti dalla L. R. 5/86 e dalla L. 319/76 – Modifica termini e limiti*, 1991.
- Cotesta V., *Prefazione* in Pendenza, *op. cit.*, 2000.
- Dansero E., *Eco-sistemi locali. Valori dell'economia e ragioni dell'ecologia in un distretto industriale tessile*, Angeli, Milano, 1996.
- Dematteis G., Lanza C., *Spazio geografico e spazio economico*, in Conti S., Dematteis G., Lanza C., Nano F., *Geografia dell'economia mondiale*, Utet, Torino, 1991, pp. 1-18.
- Di Maggio P., "Culture and Economy", in Smelser N.J., Swedberg R. (eds), *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press, Princeton N.J./New York, 1994, pp. 27-57.
- Documento strategico del Progetto Integrato distrettuale di Solofra*, s.d.
- Floridia A., *Continuità e mutamento nel distretto conciario di S. Croce sull'Arno*, in Floridia A., Parri L., Quaglia F., *Regolazione sociale ed economie locali: attori, strategie, risorse. Il caso dei distretti conciari*, F. Angeli, Milano, 1994, pp. 106-208.
- Gruppo Tecnico di Valutazione e Controllo per l'Alto Sarno, *Relazione di attività per l'anno 1997*, Struttura Commissariale Sarno, Prefettura di Napoli, 1997.
- Loda M., *Nuove strategie di intervento pubblico nel Mezzogiorno. Alcune riflessioni sui patti territoriali*, in L. Stanzone (ed.), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento di Scienze Sociali, Istituto Universitario Orientale, Napoli, 2001a, pp. 89-99.
- Loda M., *Politica ambientale e innovazione territoriale. Il caso della normativa sulle acque nei sistemi produttivi locali*, Angeli, Milano, 2001b.
- Loda M., *Il Capitale sociale nel modello SLoT: approccio razionale o normativo?* in R. Sommella (ed.), *op. cit.*, 2003.
- Mutti A., "Particolarismo", *Rivista Italiana di Sociologia*, XXXVII, n. 3, 1996, pp. 501-511.
- Mutti A., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Pendenza M., *Cooperazione, fiducia e capitale sociale. Elementi per una teoria del mutamento sociale*, Liguori, Napoli, 2000.
- Piattoni S., "Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno", *Stato e Mercato*, n. 55, 1999, pp. 117-149.

- Piselli F., "Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico", *Stato e Mercato*, n. 57, 1999, pp. 395-417.
- Prefettura di Napoli, Prot. N. 791/SARNO, 1997.
- Provincia di Avellino, *Tavolo di concertazione. Primo report dei dati sulla Programmazione in Irpinia*, 2002.
- Puccini A., *Produrre senza inquinare. Il problema ambientale nei comuni di Santa Croce sull'Arno e nel Comprensorio del Cuoio 1946-1997*, Pacini Editore, Pisa, 2000.
- Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993 (ed. or. *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993).
- Putnam R. (Hrsg.), *Gesellschaft und Gemeinsinn*, Verlag Bertelsmann Stiftung Gütersloh, 2001.
- Salone C., *Il territorio negoziato Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali*, Alinea, Campi Bisenzio (FI), 1999.
- Salvi T., *Le politiche ambientali nel distretto conciaro di Santa Croce sull'Arno: forme di cooperazione e strumenti volontari*, Irpet, Firenze, 2001.
- Schrader S., *Zwischenbetrieblicher Informationstransfer. Eine empirische Analyse kooperativen Verhaltens*, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse Bd. 96, Berlin, 1990.
- Sciarrone R., "I sentieri dello sviluppo all'incrocio delle reti mafiose", *Stato e mercato*, n. 59, 2000, pp. 271-301.
- Sommella R. (ed.), *SLoT quaderno 2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Triglia C., "Capitale sociale e sviluppo locale", *Stato e mercato*, n. 57, 1999, pp. 419-440.
- Williamson O. E., *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implication*, New York-London, 1975.

Parte II
Politiche e progetti per lo sviluppo locale
nella provincia di Foggia e nel Materano

Istituzioni intermedie e sistema locale provinciale: il caso della Fiera di Foggia

Maria Gabriella Rienzo

Il caso di studio sul ruolo dell'Ente Fiera come istituzione intermedia in provincia di Foggia dall'inizio del Novecento al secondo conflitto mondiale costituisce un'inedita prospettiva per identificare le caratteristiche del sistema locale territoriale (SLoT) della Capitanata attraverso l'analisi di uno degli attori locali che hanno interpretato e gestito sul territorio le politiche governative di programmazione economica.

La ricerca condotta sulla Fiera di Foggia come istituzione intermedia si propone di interpretare le relazioni tra società e organizzazione produttiva provinciale, attraverso una griglia che metta in evidenza i particolari meccanismi di funzionamento della struttura economica locale, non nell'ottica dominante del sistema delle imprese, ma attraverso indicatori come l'ambiente, il territorio e i soggetti che vi operarono e che danno il senso della specificità dell'economia provinciale.

Lo studio del ruolo svolto sul territorio provinciale dalla Fiera di Foggia costituisce, inoltre, un osservatorio privilegiato per mettere a fuoco gli elementi extra economici, che mediarono le esigenze di identità, di modernizzazione e il processo di territorializzazione del sistema (Conti, 1999, p. 146).

In questa prospettiva il lavoro si propone anche di tentare una verifica della sostenibilità delle modalità di

sviluppo del sistema locale territoriale. L'analisi storica delle origini e dell'evoluzione del sistema economico locale, la ricognizione e ricostruzione delle tendenze di base che accompagnarono e segnarono l'andamento dell'economia provinciale indicano come l'attuale stato del territorio sia il prodotto delle trasformazioni che hanno segnato il suo percorso costitutivo e come il processo di sviluppo e territorializzazione si sia configurato storicamente, implicando rapporti via via più complessi tra una serie di fattori di base (Conti, Ferri, 1997).

Tra questi è opportuno rilevare innanzitutto la disomogeneità dei caratteri strutturali dell'ambiente a causa della ripartizione del territorio in cinque aree di diversa caratterizzazione fisica. La vasta estensione del territorio provinciale e la scarsa disponibilità e accessibilità di fonti energetiche nelle zone periferiche ha comportato necessariamente la limitata produttività di alcune aree rispetto ad altre. Il difficile assetto idrogeologico ha determinato e continua a determinare siccità, paludismo e problemi di approvvigionamento idrico.

Un altro fattore che ha giocato un ruolo determinante è stato, nel tempo, la modesta funzionalità strutturale dell'unità territoriale, il suo insufficiente livello di adeguamento al progresso tecnico, scientifico, sanitario e tecnologico.

Su questo sfondo il senso di identità locale è stato incapace di agire come elemento di omogeneizzazione delle vocazioni produttive e come fonte di aggregazione dei soggetti.

Allo stesso tempo i vincoli imposti dal capitale sociale e istituzionale, cioè dalle politiche nazionali e locali, e le diverse modalità di reazione ad essi da parte della società, dei ceti produttivi e delle classi dirigenti locali hanno impedito la costruzione di un coordinamento per la realizzazione di iniziative concrete a favore dell'ambiente e del suo sviluppo sostenibile. Le componenti sociali e istituzionali si sono rivolte così ad una disorganica rincorsa allo sfruttamento dei finanziamenti più appetibili.

La griglia in cui si articola lo studio si costituisce di quattro punti relativi a:

- le ragioni della scelta e dell'individuazione della

provincia di Foggia come unità territoriale di base configurabile in SLoT;

- il milieu locale e i caratteri strutturali dell'ambiente;
- il ruolo del territorio nel processo di sviluppo locale, a partire dall'inizio del XX secolo al secondo conflitto mondiale;
- il coordinamento degli interventi di programmazione economica e territoriale esercitato dalla Fiera di Foggia come istituzione intermedia nell'arco di tempo esaminato, quello che in termini contemporanei potrebbe definirsi *governance* territoriale.

1. La scala provinciale

La scelta dell'ambito di riferimento dell'analisi è ricaduta su un'entità territoriale di ampia scala, quella provinciale, che tende ad autoorganizzarsi e a comportarsi, attraverso le sue istituzioni intermedie, come soggetto collettivo di processi di sviluppo locale.

L'attenzione prestata da economisti, sociologi e storici dell'economia (Trigilia, 1986; Bagnasco, 1988; Brusco, 1989; Poni, 1990; Guenzi, 1997; Becattini, 2000) al ruolo esercitato in Italia dalle istituzioni intermedie, cioè da quelle strutture periferiche, enti locali, consorzi, banche, che hanno sostenuto i sistemi produttivi locali, favorendone lo sviluppo, ha già dato risultati significativi, mettendo a fuoco le caratteristiche di fondo dell'ambiente economico, sociale e istituzionale nei diversi contesti.

Il dibattito, che ha ormai acquisito spessore internazionale, tende a ridimensionare il ruolo dello Stato nell'economia a favore delle forme locali di *governance* e rivaluta, quale specificità del modello italiano di sviluppo, a partire dal secondo dopoguerra, l'ampio protagonismo delle realtà sociali, economiche e istituzionali periferiche e il modesto intervento di programmazione economica centrale, contrariamente a quanto ritenuto finora (Arrighetti, Seravalli, 1997).

L'attenzione alle istituzioni intermedie quali chiave di lettura di un territorio esprime un nuovo approccio della storia dei sistemi economici, sempre più teso a cogliere la complessità dei fattori istituzionali, culturali e

sociali, oltre che economici, che hanno influito sullo sviluppo delle economie locali. In quest'ottica le istituzioni intermedie sono la rappresentazione della specificità dei sistemi locali territoriali, per la loro funzione di mediazione tra il governo centrale e l'azione collettiva locale e di strumento strategico per rispondere alle esigenze differenziate del territorio.

Teoricamente le istituzioni intermedie indirizzano le politiche statali ai bisogni delle economie locali, orientando i finanziamenti verso obiettivi circostanziati per evitare gli sprechi ma non sempre ciò si realizza. In tale ottica il lavoro sulla Fiera di Foggia mette a fuoco il ruolo dell'ente nel definire le prospettive di sviluppo dell'agricoltura provinciale in una delicata fase di passaggio dell'economia e della società, gli anni tra l'inizio del XX secolo e il secondo conflitto mondiale, segnati da profonda modernizzazione e insieme forte continuità con il passato (Masella, Salvemini, 1989).

Nonostante la marginalità del contesto territoriale foggiano, segnato dai già rilevati disomogenei caratteri strutturali dell'ambiente fra le sub-aree di cui è composta la provincia, dallo scarso coordinamento dei soggetti locali e da ben definite gerarchie territoriali ed economiche al suo interno (Camera di Commercio, 2000-2003), il caso di studio in esame presenta la maggior parte delle categorie identificabili a definizione di uno SLoT, con alcune specificità:

- una rete locale dei soggetti pubblici e privati ben definita (istituzioni intermedie, operatori economici locali, società civile), pur con grosse differenziazioni al suo interno tra le istituzioni, i maggiori operatori e le autorità politiche da un lato, che orientano lo sviluppo e, dall'altro, la società civile e gli operatori economici medio-piccoli che si pongono in modo critico nei confronti dei progetti, ma esprimono una debole progettualità strategica;

- un territorio geomorfologicamente ripartito in aree di diversa caratterizzazione fisica e diversa identità, in relazione alle risorse ambientali e alle reti locali dei soggetti che vi operano e che lo definiscono, che contribuisce a disarticolare ulteriormente l'azione collettiva;

- il valore aggiunto territoriale (da valutare), creato dalle relazioni tra gli enti e il territorio di loro compe-

tenza e dalle politiche, che si distribuisce in modo diverso fra le aree e alimenta una sperequata distribuzione dello sviluppo sul territorio.

Il territorio provinciale si estende su una superficie di 7.189 kmq e comprende attualmente 64 comuni. La struttura produttiva della provincia, tra l'inizio del XX secolo e il secondo conflitto mondiale, rifletteva i caratteri delle condizioni ambientali e insediative, segnate da una sperequata pressione della popolazione sulle risorse.

Le risorse costitutive del milieu (agricoltura, pascolo, pesca, beni ambientali e archeologici) erano sottoutilizzate per le difficili condizioni ambientali, per l'inadeguata dotazione infrastrutturale e per le politiche di trasformazione del territorio che avevano contribuito a disarticolarlo.

La costituzione fisica della provincia di Foggia si differenzia tuttora in cinque aree di diversa caratterizzazione: la zona centrale pianeggiante o appena collinosa, racchiusa ad occidente dai colli della Daunia e dal subappennino e ad est dal massiccio montuoso del Gargano, la pianura costiera nord-orientale che ne raccoglie le acque, impaludate nei laghi di Lesina e Varano, una zona intermedia per la conformazione insieme montuosa e piana del territorio, disposta sulle pendici occidentali del Gargano e su quelle orientali del rilievo argilloso del subappennino dauno con le sue aree interne, la zona montuosa calcarea del promontorio del Gargano e la vasta pianura cerealicola dell'alto Tavoliere, solcata dai fiumi Fortore a nord e Cervaro, Carapelle e Ofanto a sud (Presutti, 1909).

La scala provinciale si configurava come una rete di microsistemi, rappresentati dagli enti e dal territorio di loro competenza su cui si esercitava contemporaneamente il ruolo dei centri urbani, delle aree rurali e delle aree montane. Tra queste tre diverse aree erano attive relazioni interprovinciali.

La struttura insediativa era costituita da centri urbani densamente popolati (centri mercantili, centri sede di servizi politici o amministrativi) e centri rurali medio-piccoli o con caratteri di *agro-towns*, come Cerignola e San Severo. I centri urbani più dinamici esercitavano a loro

volta una maggiore forza d'attrazione sulle zone limitrofe o esterne, attirando i finanziamenti dello Stato e dei grandi gruppi industriali e finanziari nazionali e sviluppando una maggiore dotazione infrastrutturale.

La città capoluogo, Foggia, era insieme una città rurale e di servizi burocratico-amministrativi che esercitava un ruolo dinamico, da un lato contrastando le tendenze centrifughe dei grossi centri rurali e, dall'altro, potenziando la sua funzione urbana rispetto al territorio per assicurare i servizi sociali (scuole, ospedali, case) e pubblici (acqua, illuminazione, trasporti, arredo urbano, edilizia pubblica) (Massafra, Salvemini, 1999, p.14). Le campagne, diventate progressivamente la continuazione semiperiferica delle città, assunsero nell'arco di tempo esaminato funzioni più propriamente urbane.

Foggia, come altri centri intermedi, costituiva uno dei nodi delle relazioni intrascalari, tra i soggetti e il territorio di loro competenza, e di quelle transcalari, tra l'economia e le istituzioni intermedie e lo Stato e il mercato.

2. Il processo di sviluppo territoriale

Lo sviluppo dell'entità territoriale provincia di Foggia dall'inizio del XX secolo al secondo conflitto mondiale, si configura come un coacervo di innovazione e conservazione, di intervento pubblico e privato. Nel disordinato percorso della crescita economica provinciale la disomogenea distribuzione dello sviluppo è riconducibile a marcate differenze ambientali, a diversi regimi di proprietà della terra, agli effetti del contesto istituzionale e sociale ma, soprattutto, al percorso involutivo delle politiche statali, passate dai programmi innovativi di modernizzazione dei primi anni del Novecento, alla mobilitazione industriale bellica, alla svolta tecnocratica del regime fascista degli anni Trenta, alle grandi realizzazioni industriali della ricostruzione del secondo dopoguerra, che subordinarono definitivamente l'economia provinciale, regionale e meridionale alle logiche d'espansione del sistema economico nazionale.

Nell'ambito di tale processo hanno assunto crescente rilievo, da un lato, la dimensione endogena dei sog-

getti economici locali, depositari della sedimentazione dei saperi, ma di debole progettualità strategica e, dall'altro, le istituzioni intermedie, teoricamente delegate ad attivare complementarità e a rideterminare gli equilibri tra i soggetti nell'uso degli incentivi allo sviluppo ma, praticamente, non coordinate tra loro e incapaci di mettere in atto progetti volti a rendere gli incentivi allo sviluppo pienamente vantaggiosi per l'azione collettiva.

Un punto di partenza per l'analisi storica della situazione provinciale all'inizio del Novecento sono senza dubbio gli atti dell'Inchiesta parlamentare, redatta tra 1907 e 1908 dal giurista molisano Enrico Presutti. L'inchiesta rappresenta uno spaccato su molti aspetti della provincia d'inizio secolo: le condizioni delle campagne e della classe contadina, i rapporti di produzione e la natura dei contratti agrari e le strutture sociali dalle situazioni abitative ai luoghi dell'associazionismo e dell'istruzione.

L'inizio del XX secolo è senza dubbio un momento di netta cesura nel processo di sviluppo locale, in cui il cambiamento strutturale dell'economia e della società per effetto dello sviluppo economico nazionale e internazionale, si rifletté sull'organizzazione produttiva, sugli assetti sociali e politici del territorio provinciale, influenzandolo in maniera differente nelle sue sub-aree e avviandolo alla trasformazione.

Le funzioni economiche tradizionali del territorio ruotavano intorno al tradizionale conflitto tra pastorizia e agricoltura, avvicendatesi in situazioni congiunturali differenti. L'equilibrio tra le esigenze dell'economia pastorale degli allevatori abruzzesi e quelle degli agricoltori della Capitanata era stato mantenuto, sin dal XVI secolo dalla Fiera di Foggia che consentiva la naturale mediazione commerciale tra le due contrapposte dinamiche economiche.

All'inizio del XX secolo il sistema locale si configurò in una nuova geografia economica che segnò l'assoluta e definitiva preminenza dell'agricoltura cerealicola sull'attività pastorale a seguito di tre ordini di fattori: il drastico calo del prezzo della lana, l'aumento del prezzo del grano e la riduzione dei suoi costi di produzione per l'introduzione delle macchine e lo sporadico ricorso a manodopera stagionale (Presutti, 1909).

Nell'ambito del settore agricolo una posizione di secondo piano fu rivestita da viticoltura, olivicoltura, agrumicoltura e coltivazione di ortaggi, che rimasero produzioni limitate a talune zone. Nel complesso si definirono aree avanzate e dinamiche nell'introduzione del progresso tecnico e nell'orientamento al mercato, quali la grande pianura cerealicola del Tavoliere e aree marginali, tra cui le zone pianeggianti, in cui persistevano le masserie a cerealicoltura estensiva e le aree interne a ridosso del Gargano e del Subappennino dauno, storicamente sedi di un turismo religioso ed archeologico di scarsa ricaduta sul territorio, almeno fino all'inizio del XX secolo (Monte S. Angelo).

Le attività industriali e manifatturiere della provincia rimasero a lungo legate al processo di trasformazione dei prodotti agricoli mentre i legami più rapidi con il mercato nazionale e internazionale, per il perfezionamento del sistema di comunicazioni, stimolarono le attività del settore terziario, in particolare dei servizi assicurativi, commerciali e bancari. La difficoltà di accesso al credito da parte delle classi contadine e la scarsità di capitali da impiegare in agricoltura continuarono, però, a rappresentare, in particolare nelle zone interne, un ostacolo strutturale per le attività produttive, spesso oggetto di sfruttamento usuraio.

Le difficoltà di trasformare i tradizionali assetti produttivi dell'agricoltura provinciale e il sistema di potere da essi rappresentati si tradussero in programmi di redistribuzione dei latifondi che attestarono l'incapacità di affrontare una vera modernizzazione.

L'avvento del fascismo vide contrapporsi alla tradizionale classe agraria una borghesia urbana in ascesa che sposò gli ideali della ruralizzazione e della bonifica integrale, proposti dal regime, e tentò di trasformare la provincia di Foggia in un polo di agricoltura capitalistica. Gli operatori economici provinciali cercarono, allo stesso tempo, di adeguarsi al procedere dello sviluppo inserendosi nei settori emergenti della realizzazione delle infrastrutture (diffusione dell'energia elettrica e dell'acqua potabile) ed entrando così a far parte dei grandi circuiti del finanziamento statale, gestiti da finanziari e industriali nazionali e stranieri.

In questa fase di ascesa politica della media borghesia urbana le istituzioni intermedie esercitarono un ruolo chiave nel fornire servizi al territorio, determinando i percorsi delle ferrovie e dell'acquedotto, mediando tra gli interessi locali nell'attuazione delle scelte politiche per lo sviluppo regionale, contrattando con lo Stato gli investimenti pubblici e le politiche commerciali (Massafra, Salvemini, 1999, p.17).

Tra la seconda metà degli anni Venti e i primi anni Trenta la rivalutazione della lira a "quota novanta" avviò una crisi economica che si protrasse fino alle conseguenze della recessione del 1929. La crisi colpì i generi di esportazione, come i prodotti dell'agricoltura specializzata (olio, vino, mandorle) e il patrimonio zootecnico e indusse ad abbandonare i progetti di modernizzazione e riconversione colturale a favore della produzione cerealicola che, sostenuta dalla battaglia del grano, registrò un considerevole aumento in provincia di Foggia.

Il fascismo cercò di arginare gli effetti della crisi e la delusione per il crollo delle politiche di trasformazione territoriale attraverso un programma di opere pubbliche che dovevano servire, al tempo stesso per ridurre la disoccupazione e il malcontento delle masse.

3. Fiera di Foggia e sistema locale territoriale

Le sfide della modernizzazione prima e poi della globalizzazione dell'economia hanno messo a dura prova la resistenza dei sistemi locali, enfatizzando non solo la capacità di adeguamento al nuovo del tradizionale tessuto economico, sociale e culturale ma soprattutto il ruolo delle istituzioni intermedie che hanno gestito, anche se in maniera disorganica, lo sviluppo economico decentrato.

La Fiera di Foggia, come istituzione intermedia, ha risentito dei limiti del sistema locale territoriale proprio per la forte compartimentazione esistente tra le istituzioni, frutto delle tensioni politiche. Il ruolo della politica quale elemento che incide nella determinazione del processo di sviluppo, nel caso della provincia di Foggia, non solo ha agito come elemento di separazione negli am-

bienti economici e non ha creato un clima di integrazione tra istituzioni amministrative e imprenditorialità locale, ma ha precluso la possibilità di cooperazione tra le istituzioni stesse, frapponendo ostacoli alla realizzazione di programmi di sviluppo o deviandoli, in senso funzionale a particolari interessi politici. In provincia di Foggia la funzione regolatrice delle istituzioni intermedie si è scontrata, quindi, con la loro incapacità di realizzare il coordinamento e la complementarietà strategica, necessari per ottimizzare i risultati degli interventi di programmazione economica e territoriale.

La Fiera di Foggia, come istituzione intermedia, ha indubbiamente esercitato, sin dalle origini, un importante ruolo di mediazione nello sviluppo economico di Capitanata, collegando la specificità delle risorse, i soggetti economici locali, i caratteri del territorio con operatori economici e mercati esterni, a sostegno e promozione del sistema produttivo locale.

Gli storici hanno sottolineato la differenza tra fiera e mercato nelle società di *ancien régime*, a partire dal carattere essenzialmente rurale delle fiere per la loro localizzazione generalmente esterna alle città; dal diverso genere di popolazione che vi affluiva, quasi esclusivamente uomini rispetto alle donne che popolavano i mercati; dal suo coincidere con occasioni di ritualità religiosa. La fiera era un momento di incontro tra consumatori, produttori e intermediari per il controllo di uno spazio, un momento di scadenze contrattuali, di formazione del prezzo, di organizzazione del credito, il luogo in cui si massimizzava "la trasparenza, la concorrenza, l'informazione degli attori sociali" (Salvemini, Visceglia, 1990, p. 67).

La fiera è la spia del modo in cui lo Stato controllava l'attività commerciale e gli equilibri politici, gestiva il governo dello spazio e del territorio, sosteneva l'attività agricola. Essa è l'indicatore dei grandi circuiti commerciali e dei loro soggetti, del carattere redistributivo o di consumo della commercializzazione, dei cambiamenti intervenuti nella geografia dei traffici, dei nodi del mercato meridionale. E' la sede in cui si compongono gli squilibri del territorio e del suo contesto di riferimento istituzionale ed economico, attraverso l'avvicinamento ideale dei luoghi di produzione a quelli di consumo.

La fiera foggiana di maggio operava su due diversi circuiti commerciali paralleli, il mercato del bestiame e delle merci, cui facevano riferimento acquirenti locali, e il mercato laniero, lattiero-caseario, delle carni e delle pelli, collegato all'industria armentaria, inserito in un circuito più ampio ad elevata specializzazione e commercializzazione per destinazioni lontane (de Meo, 1989, pp.5-6). La fiera era quindi la vetrina dei prodotti della pastorizia mentre il commercio granario era "liberamente contrattato" nella città di Foggia (Salvemini, Visceglia, 1990, p. 67). La lana acquistata alla Fiera di Foggia veniva imbarcata a Manfredonia, diretta ai porti dell'Adriatico settentrionale mentre a Manfredonia arrivavano, dirette a Foggia, le merci estere. L'Adriatico era dunque il punto di sbocco della fiera foggiana.

All'inizio del XX secolo la Fiera di Foggia sembrò non registrare in positivo gli effetti delle grandi trasformazioni in atto nell'economia e nella società. Il declino del grande circuito dell'industria armentaria provocò una fase di stagnazione nella sua attività mercantile ed essa continuò ad esercitare senza particolari stimoli il tradizionale mercato del bestiame, cercando di contrastare gli effetti della stabilizzazione del commercio al dettaglio e dei nuovi circuiti distributivi all'ingrosso. Il nuovo secolo non tardò a rivelarsi iniziatore di un generale riassetto del settore commerciale attraverso la sua razionalizzazione intorno a nuove gerarchie territoriali e infrastrutturali.

L'appuntamento fieristico ebbe finalmente una data fissa, il 25 maggio, per consentire una più regolare programmazione delle attività e rafforzare la sua capacità di attrazione sul territorio di riferimento. La Fiera fu, inoltre, utilizzata come richiamo per valorizzare il patrimonio zootecnico provinciale, attraverso l'organizzazione di esposizioni provinciali zootecniche a ridosso dell'inizio dell'appuntamento fieristico.

La riformulazione di ruoli e gerarchie, in atto all'inizio del XX secolo, aveva provocato la crisi della grande proprietà agraria latifondista, che cercava di mantenere il proprio status astenendosi dagli investimenti nel miglioramento agricolo e orientando i propri capitali nell'acquisto di quote del debito pubblico, che apparivano nell'immediato di più facile ed elevata redditività.

Emergeva intanto una media borghesia urbana che rappresentò uno stimolo alla modernizzazione dell'agricoltura, perseguendone il progresso tecnico per orientarla al mercato, attraverso la costituzione dei consorzi agrari e delle cattedre ambulanti di agricoltura per la diffusione delle conoscenze tecnico-agrarie e di banche per inserirsi nella rete del finanziamento pubblico. Ad opera di questo cetto sociale la grande pianura cerealicola del Tavoliere fu la sede dei più importanti cambiamenti del sistema produttivo locale, con la nascita di imprese di tipo capitalistico di grandi dimensioni, l'introduzione della meccanizzazione, di fertilizzanti e concimi chimici, frutto di più consistenti investimenti di capitale.

La crescita demografica produsse, inoltre, un notevole aumento del proletariato agricolo e operaio che si addensava in situazioni di vita estremamente precarie nei grossi centri. I caratteri della società locale si andarono, così, evolvendo in relazione a nuovi ritmi e stili di vita e a diversi luoghi della sociabilità e dell'istruzione.

Di conseguenza la fiera di inizio secolo offriva largo spazio ai prodotti del progresso tecnico, concentrando presso di sé uno dei più importanti mercati di macchine agricole del Mezzogiorno. Il suo ruolo in quel momento indicava l'esigenza di mediazione tra innovazione e conservazione, tra la difesa degli interessi agricoli da parte della media proprietà che cercava, nella modernizzazione dell'agricoltura, l'affermazione del proprio ruolo sociale e l'immobilismo della grande proprietà agraria che manteneva saldo il proprio status di fronte alle sfide dello sviluppo capitalistico.

La rete locale dei soggetti esprimeva, quindi, scarso coordinamento all'interno delle gerarchie territoriali ed economiche. L'iniziale modello dell'impresa familiare e delle sue relazioni verticali con le amministrazioni locali e le autorità politiche cede il passo a un sistema di relazioni orizzontali tra i soggetti economici man mano che l'intreccio tra politica e affari si fa più intenso (Salvemini, 1993, p.109). A questo elemento erano da aggiungere gli effetti destabilizzanti dell'azione politica che fecero sì che i progetti fossero sostenuti non da un efficace coordinamento tra istituzioni e imprenditorialità, ma dalla maggiore o minore forza di negoziazione dei diversi

gruppi di potere, producendo in questo modo una disorganica gestione dello sviluppo.

Di conseguenza, il ruolo delle istituzioni intermedie, come centri di aggregazione sociale e professionale, divenne cruciale come luogo di contrattazione con lo Stato di investimenti pubblici e di scelte politiche per lo sviluppo locale. Nella loro funzione di gestire la programmazione di infrastrutture e servizi sociali esse divennero i principali erogatori di risorse e il terreno privilegiato di ascesa politica delle classi medie (Massafra, Salvemini, 1999, p.17).

Le leggi speciali dell'inizio del XX secolo produssero una successione di progetti di bonifica e valorizzazione della Capitanata, ispirati a criteri di profilassi sanitaria e di recupero idrogeologico del territorio, fino a culminare nel progetto di bonifica integrale, ideato dai tecnici nittiani e adottato dal regime fascista. Attraverso tali progetti lo Stato indirizzava risorse finanziarie e agevolazioni fiscali ai settori strategici del Mezzogiorno (trasporti, elettrificazione, approvvigionamento idrico) per risolvere, al di fuori della legislazione ordinaria, i nodi dell'arretratezza meridionale.

La congiuntura bellica del 1915-18 non significò per la fiera molto di più che fornire cavalli all'esercito in guerra ma il fascismo, che aveva inserito il Tavoliere nei piani della politica agricola nazionale, seppe cogliere nella Fiera la capacità di trasformarsi in un funzionale strumento di propaganda e vetrina dei prodotti del regime. Le Feste del grano e i raduni delle massaie rurali diedero voce sul territorio alla "battaglia del grano" e alla politica autarchica, ma proprio per la sua importanza strategica la Fiera andava ristrutturata e potenziata.

Così il fascismo avviò una regolamentazione giuridica del settore (r.d.l. 16 dicembre 1923, n. 2740, e legge n. 454 del 1934) che pose le fiere alle dipendenze del governo centrale e istituì gli enti-fiera nell'ambito del ministero delle Corporazioni per meglio gestire, a livello locale, la razionalizzazione dell'economia.

La Fiera di Foggia divenne, quindi, sede di eventi che esaltavano l'ideologia ruralistica del regime (Colapietra, Vitulli, 1989, p.316). L'arricchimento del calendario fieristico e l'espansione degli spazi commerciali

organizzati rispondevano all'esigenza di rendere più incisivo il controllo territoriale da parte dello Stato, modificandone struttura e funzioni. La coincidenza degli appuntamenti nei mesi di maggio e novembre sottolineava la concentrazione delle attività fieristiche negli spazi lasciati liberi dal lavoro dei campi, in particolare dalla mietitura di giugno e luglio, ma in momenti che fossero comunque congeniali alla commercializzazione dei prodotti.

La politica agricola del regime trovò espressione, dal 1923 al 1925, nelle Mostre campionarie agricole-industriali, organizzate dall'Unione provinciale degli industriali e dei commercianti. Non a caso il r.d.l. 29 luglio 1925, n. 1313, disponeva provvidenze per la propaganda, la dimostrazione e la sperimentazione agraria per l'attuazione dei provvedimenti che promuovessero l'aumento della produzione granaria. Il successivo r.d.l. 3 gennaio 1926, n. 32, introduceva disposizioni di meccanica agraria per il progresso della coltivazione del frumento e istituiva tre succursali della Scuola agraria di Roma di cui una a Foggia.

La successione dei provvedimenti amministrativi sottolineava l'impegno governativo nella piana del Tavoliere attraverso la battaglia del grano, la bonifica integrale e la riorganizzazione fondiaria. La Fiera rifletté la trasformazione in corso, soprattutto nella zona della grande azienda cerealicola a partire dal 1920, con l'adozione di un nuovo profilo merceologico che vedeva in primo piano il mercato delle macchine agricole e quello dei concimi chimici e dei fertilizzanti.

Gli anni Trenta videro l'impegno di un gruppo di notabili di regime, tra cui il podestà Alberto Perrone, nel ristrutturare la Fiera, dislocando il quartiere fieristico in un'area periferica della città, riorganizzandone lo spazio. L'amministrazione destinò alla Fiera "oltre 250.000 mq. di superficie, dotandola di servizi, mentre l'amministrazione provinciale al suo interno provvide alla creazione di una rete stradale e l'Acquedotto pugliese all'attivazione dell'approvvigionamento idrico ed elettrico (Archivio Fiera di Foggia, 1939).

La prima fiera dopo la ristrutturazione si tenne nel 1936 e, nonostante fosse dedicata esclusivamente al be-

stiamo e alle macchine agricole, riscosse un notevole consenso sul territorio. Il primo vero e proprio appuntamento fieristico, nel maggio del 1937, fu celebrato in pompa magna dalle autorità di regime, decisi a rendere la Fiera portavoce della politica autarchica e punto di riferimento ideale sul territorio per le altre istituzioni.

A tale scopo l'organizzazione delle manifestazioni fu affidata ad un comitato di cui facevano parte le personalità politiche ed economiche più rappresentative della città e provincia di Foggia: il Podestà, il presidente della Provincia, esponenti del partito nazionale fascista e del Consiglio delle corporazioni, a loro volta espressione dei ceti sociali dominanti. Il comitato provide all'adeguamento strutturale del quartiere fieristico, costruendo strutture in ferro e in muratura per le esposizioni e appositi padiglioni stabili per ospitare il Consorzio per la bonifica della Capitanata, l'Ente provinciale per il turismo, il Consorzio agrario, l'Unione industriali, il Banco di Napoli ecc. (Archivio Fiera di Foggia, 1937).

Il successo ripetutosi alla Fiera del 1938 indusse le autorità a richiedere al ministero delle Corporazioni la costituzione dell'Ente Fiera di Foggia. Lo Stato con il regio decreto 14 aprile 1939, n. 771, istituì quindi in Foggia un ente autonomo, denominato "Fiera di Foggia", per l'organizzazione della Fiera nazionale dell'agricoltura e zootecnia, della Fiera nazionale del bestiame e del mercato-concorso "riproduttore ovino razza gentile di Puglia".

Il Comune insieme alla Provincia, al Banco di Napoli, alla Camera di Commercio, si rese garante del patrimonio dell'ente. Il nuovo quartiere fieristico sorse al centro di un nodo stradale strategico ai margini del centro cittadino.

Nel 1939 la Fiera del Progresso autarchico dell'agricoltura italiana, oltre ad esprimere chiaramente nel titolo la stretta funzionalità dell'ente alla politica agricola del fascismo, risentì pesantemente del clima di riarmo dell'epoca. Essa fu inaugurata dal ministro, Giuseppe Tassinari, sottosegretario alla bonifica integrale e allievo di Arrigo Serpieri, e dalle più alte cariche cittadine e provinciali. Il programma comprendeva il mercato zootecnico e delle macchine agricole, rassegne di bovini ed equi-

ni e una mostra-concorso di ovini (Archivio Fiera di Foggia, 1939).

Gli ambiziosi programmi fieristici, sostenuti dal nuovo presidente Giovanni Barone, subentrato ad Alberto Perrone nel 1938, spaziavano tra un ampio spettro di manifestazioni: dalle mostre zootecniche alle esposizioni di prodotti tipici e di macchine agricole, ma soprattutto su varie velleitarie manifestazioni propagandistiche come i Raduni delle massaie rurali e le Feste del grano, per l'esaltazione della ruralità e dell'autarchia alimentare.

Sin dalle prime manifestazioni fieristiche erano state evidenti le potenzialità economiche della Fiera e la sua rispondenza, al di là dei vincoli imposti dal regime, alle autonome esigenze di sviluppo del territorio provinciale. Essa era riuscita ad acquisire riconoscimento a livello nazionale e internazionale, mantenendo al tempo stesso, un forte legame con la città di Foggia.

L'Ente Fiera aveva non solo ridato vita ad una tradizione del passato, ma esibiva lo spaccato delle potenzialità economiche del territorio provinciale e, attraverso i progetti autarchici di politica economica, esprimeva le esigenze dell'agricoltura di Capitanata: l'urgenza della trasformazione fondiaria e dell'allargamento del mercato, la necessità di fornire sostegno al settore industriale emergente.

La Fiera del maggio 1940 affiancò al tradizionale mercato zootecnico e delle macchine agricole una rassegna bovina ed equina e una serie di mostre (la mostra cunicola, della lana, del grano, dei vini, del cotone, della cellulosa, della bonifica, dell'artigianato agricolo) oltre ad attività collaterali quali un convegno per la fecondazione artificiale degli animali, un concorso ippico, feste campestri (Archivio Fiera di Foggia, 1940).

La requisizione del quartiere fieristico per disposizioni del ministero della Guerra, il 14 giugno 1940, inferse un grosso colpo alle speranze di crescita dell'economia provinciale. Le autorità militari entrarono in possesso di una struttura pienamente efficiente mentre l'ente fu costretto a spostarsi e a realizzare la manifestazione presso la villa comunale (Archivio Fiera di Foggia, 1940).

Nonostante le difficoltà, la Fiera del 1941 incrementò ulteriormente il suo calendario: mercato zootec-

nico e mercato delle macchine agricole, rassegna bovina ed equina, mercato-concorso nazionale del coniglio, mercato-concorso ovino. Tra le mostre ed esposizioni ebbero luogo quella apistica, dell'artigianato rurale, dei vini, del cane da pastore e da caccia. Tra i convegni svolti sono da segnalare quello internazionale sulla modernizzazione dei semi, il convegno nazionale per lo studio della trazione animale, il convegno agenti federconsorzi ed altri (Archivio Fiera di Foggia, 1941).

Nel 1942, nonostante il procedere del conflitto, la Fiera realizzò i tradizionali mercati zootecnici e delle macchine agricole. L'espansione delle sue capacità diplomatiche e organizzative sul versante orientale dell'Adriatico consentì l'afflusso di cavalli dalmati, montenegrini e croati al settore equino nazionale. Furono tenute comunque la rassegna cunicola, la mostra dell'artigianato rurale, il premio del colono e del Tavoliere. Il regio decreto 6 febbraio 1942, n. 157, approvava il nuovo statuto dell'ente e ulteriori successivi statuti furono approvati con d.p.r. 22 febbraio 1949, n. 225, e con d.p.r. 24 febbraio 1956, n. 261 (Archivio Fiera di Foggia, 1942).

La Fiera del 1943 fu l'ultima realizzata prima della distruzione della città ad opera dei bombardamenti, mentre cadevano così definitivamente le speranze da parte del sistema economico locale di rendere lo spazio fieristico un attivo strumento di sostegno e potenziamento del suo sviluppo.

Conclusioni

Visto attraverso l'angolo di visuale della Fiera di Foggia il cambiamento del tessuto economico provinciale nel corso della prima parte del Novecento conferma come le gerarchie che segnano l'attuale geografia del territorio provinciale si siano disegnate sulla crescita disorganica degli insediamenti e delle loro funzioni. I progetti e le politiche di trasformazione succedutisi nell'arco di tempo esaminato, in relazione alle dinamiche endogene ed esogene dello sviluppo locale, hanno espresso scarsa capacità di territorializzazione, nel senso di funzionalità o coincidenza con il milieu locale.

Proprio l'esigua considerazione delle potenzialità del territorio attesta che si può forse parlare di un caso di sottrazione di valore territoriale. I progetti sono stati di natura esogena, perseguendo soprattutto obiettivi di politica estera e militare e, piuttosto che adeguarsi ai caratteri del territorio, hanno esasperato i conflitti tra le diverse aree. L'incompatibilità dei progetti con l'ambiente ha sconvolto gli equilibri ambientali e gli assetti urbanistici, ha trascurato le vocazioni locali di sviluppo mettendo in crisi i settori tradizionali dell'agricoltura, manifattura e artigianato.

Ne è scaturita una corsa all'accaparramento delle commesse pubbliche che, per mancanza di coordinamento negli ambienti imprenditoriali locali, ha reso gli operatori incapaci di competere con la concorrenza dei grandi gruppi finanziari e industriali, nazionali ed esteri, spianando la strada ai loro investimenti. Lo sviluppo capitalistico dell'agricoltura ha accelerato, inoltre, la proletarizzazione dei contadini provocando spopolamento, depauperamento e desertificazione di alcune aree, lotta per il lavoro, emigrazione della popolazione.

In quest'ottica la Fiera di Foggia rappresenta l'ennesima occasione mancata per l'economia provinciale: pur costituendo un importante nodo del commercio meridionale la sua connotazione politica e la specificità del suo sistema locale di sviluppo impedirono che essa riuscisse ad esprimere appieno le potenzialità e i valori del territorio.

Bibliografia

Archivio Fiera di Foggia, *Delibera del Consiglio comunale*, 12 giugno 1937.

Id., *Manifestazione fieristica*, 1939.

Id., *Verbale sullo stato di consistenza del Campo Fiera di Foggia*, 14 giugno 1940.

Id., *Manifestazione fieristica*, 1941.

Id., *Manifestazione fieristica*, 1942.

Arrighetti A., Seravalli G., *Istituzioni e dualismo dimensionale nell'industria italiana*, in Barca F. (ed.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997.

Bagnasco A., *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna, 1988

Becatini G., *Il distretto industriale*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2000.

Brusco S., *Piccole imprese e distretti industriali. Una raccolta di saggi*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1989.

C.C.I.A.A. di Foggia, *Osservatorio economico provinciale, 2000-2003*.

Colapietra R., Vitulli A., *Foggia mercantile e la sua fiera*, Foggia, 1989.

Conti G., *Circoli virtuosi e viziosi nei rapporti tra credito e istituzioni locali dall'età giolittiana alla seconda guerra mondiale*, in Arrighetti A., Seravalli G. (eds), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma, 1999.

Conti G., Ferri G., *Banche locali e sviluppo economico decentralizzato*, in Barca F. (ed.), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 1997, pp. 429-465.

De Meo G., *Presentazione*, in Colapietra R., Vitulli A., *op.cit.*, pp. 5-6.

Guenzi A., *La storia economica e i distretti industriali marchigiani: qualche considerazione su approcci e risultati*, in Belfanti C.M., Maccarelli T. (eds), *Un paradigma per i distretti industriali*, Brescia, 1997.

Masella G., Salvemini B. (eds), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità a oggi. La Puglia*, Torino, Einaudi, 1989.

Massafra A., Salvemini B., *Storia della Puglia*, vol. V, *Il Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

Presutti E., *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, *Puglie*, vol. III, Roma, 1909.

Poni C., "Per la storia del distretto industriale serico di Bologna (secoli XVI-XIX)", *Quaderni storici*, 1990.

Salvemini B., "Storia e semantica di una "professione". Negozio e negozianti a Bari tra Cinque e Ottocento", *Meridiana*, n. 17, Donzelli, Roma, 1993.

Salvemini B., Visceglia M.A., *Fiere e mercati. Circuiti commerciali nel Mezzogiorno*, in Bevilacqua P. (ed.), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*, vol. III, Marsilio, Venezia, 1990.

Trigilia C., *Grandi partiti e piccole imprese*, Il Mulino, Bologna, 1986.

Lineamenti per una definizione dei sistemi locali territoriali in Capitanata: il caso di Manfredonia

*Luigi Longo - Rosario Sommella**

1. Un territorio di piani e progetti

La provincia di Foggia, terza per estensione in Italia con una superficie di oltre 7.000 kmq e con una popolazione di circa 690.000 abitanti, rappresenta una realtà territoriale molto differenziata al suo interno e articolata in diverse aree sub-provinciali abbastanza omogenee, basi delle sue rappresentazioni tradizionali: quella pianeggiante del Tavoliere, quelle montane del Subappennino dauno (diviso in settentrionale e meridionale), il promontorio del Gargano. L'organizzazione del territorio è imperniata, tradizionalmente, sulla cosiddetta "pentapoli" della pianura, costituita dai centri di Foggia, Lucera, San Severo, Cerignola e Manfredonia.

Per la sua posizione, la Capitanata è da considerarsi come una vera e propria area-cerniera delle comunicazioni tra la Puglia, la Campania, la Basilicata e il Molise. La provincia è superiore a queste ultime due regioni per numero di abitanti e pari, o di poco superiore, per ricchezza prodotta.

* La stesura del par. 1 è di R. Sommella, quella del par. 2 di Luigi Longo.

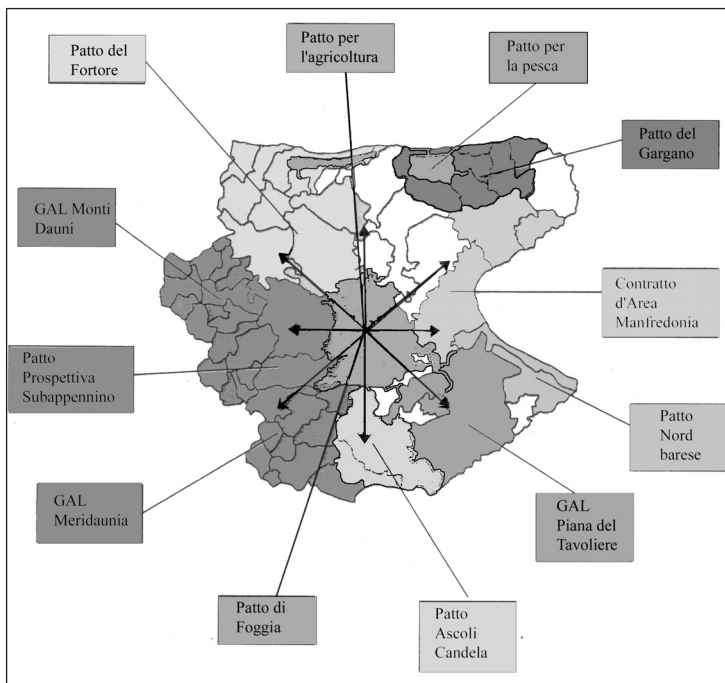
La rilevanza che emerge sul piano delle dimensioni non si conferma, però dal punto di vista della crescita economica (Amoruso, Rinella, 1998); la provincia, infatti, si colloca in posizione abbastanza periferica rispetto agli assi e alle direttrici di sviluppo che interessano il Mezzogiorno, in primo luogo per la sua marginalità rispetto alla direttrice adriatica, che qui s'interrompe per riprendere nell'area barese.

Cionondimeno, per le dimensioni, la posizione e le potenzialità di sviluppo, quella foggiana resta una realtà territoriale fondamentale alla scala del Mezzogiorno continentale (Mercurio, 1999), nella quale, fin dalla formazione dello Stato unitario, hanno trovato attuazione grandi progetti di sviluppo, finalizzati al suo decollo economico e che hanno contribuito alla definizione di un'identità provinciale strutturata (Bevilacqua, 1988; Masella, Salvemini, 1989): dalla bonifica integrale del Tavoliere alla costruzione di grandi infrastrutture di comunicazione, prima ferroviarie e poi stradali, e dalla riforma agraria agli interventi della Casmez e alla politica dei poli di sviluppo industriale.

Negli ultimi anni il territorio della Capitanata è stato interessato da una serie di piani e progetti predisposti dagli enti locali e da vari soggetti pubblici e privati nell'ambito dell'utilizzo degli strumenti della programmazione negoziata e dei fondi comunitari, dai Patti Territoriali ai Programmi di Iniziativa Comunitaria Leader II e Urban, dal Contratto d'Area di Manfredonia al Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst). Ancora oggi, come dall'inizio della sua storia recente, la provincia si presenta come un'area-laboratorio di politiche di intervento sul territorio, cui si va aggiungendo, più recentemente, la dimensione regionale dei Progetti Integrati.

Nel complesso, tutti i programmi che oggi interessano la Capitanata fanno riferimento, in maniera più o meno marcata, alle risorse locali e allo sviluppo sostenibile, pur agendo, in linea di massima, secondo logiche che spesso si rivelano settoriali. Un'analisi complessiva delle politiche che interessano lo spazio provinciale, e della territorialità espressa nei progetti non è possibile qui per carenza di spazio. In questo contributo, ci soffer-

Fig. 1 – Sintesi dei progetti in provincia di Foggia



Patto del Fortore: comuni di Apricena, Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Chieuti, Lesina, Poggio Imperiale, S. Paolo di Civitate, S. Severo, Serracapriola, Torremaggiore. *Patto Prospettiva Subappennino*: Accadia, Alberona, Anzano di Puglia, Ascoli Satriano, Biccari, Bovino, Candela, Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Castelluccio di Sauri, Castelluccio Valmaggiore, Castelnuovo della Daunia, Celenza Valfortore, Celle S. Vito, Deliceto, Faeto, Lucera, Monteleone di Puglia, Motta Monte Corvino, Orsara di Puglia, Panni, Pietramontecorvino, Rocchetta S. Antonio, Roseto Valfortore, S. Marco La Catola, S. Agata di Puglia, Troia, Volturara Appula, Volturino. *GAL Monti Dauni*: Alberona, Biccari, Carlantino, Casalnuovo Monterotaro, Casalvecchio di Puglia, Castelnuovo della Daunia, Celenza Valfortore, Motta Monte Corvino, Pietramontecorvino, Roseto Valfortore, S. Marco La Catola, Volturara Appula, Volturino. *GAL Meridaunia*: Monteleone di Puglia, Troia, Deliceto, Accadia, Anzano di Puglia, Bovino, Orsara di Puglia, Castelluccio Valmaggiore, Celle S. Vito, Faeto, S. Agata di Puglia, Rocchetta S. Antonio, Candela. *Patto di Foggia*: intera provincia di Foggia. *Patto per l'agricoltura*: intera provincia di Foggia. *Patto per la pesca*: Manfredonia, Lesina, Ischitella, Cagnano Varano, Mattinata, Isole Tremiti, Vieste, Poggio Imperiale, Monte S. Angelo. *Patto del Gargano (protocollo d'intesa)*: Cagnano, Carpino, Ischitella, Peschici, Rodi, Vico del Gargano. *GAL Piana del Tavoliere*: Cerignola, Ortanova, Stornara. *Contratto d'Area di Manfredonia*: Manfredonia, Monte S. Angelo, Mattinata. *Patto del Nord barese-Ofantino*: Trinitapoli, Margherita di Savoia. *Patto Ascoli-Candela*.

meremo brevemente sulla segmentazione della provincia che emerge dal quadro della programmazione di fine anni '90, per poi concentrare l'attenzione sul Contratto d'Area di Manfredonia, in quanto strumento che "accompagna [...] il territorio nello sforzo per superare la crisi che lo ha colpito e nel ridisegnare il proprio sviluppo"¹ e come caso di studio rilevante per verificare la territorialità di un progetto che ha una spiccata dimensione locale.

Il lavoro sul caso foggiano si poneva, infatti, nella prospettiva di ipotizzare l'esistenza di sistemi locali territoriali (SLoT) in Capitanata, sulla base dei progetti elaborati nell'ambito della programmazione economica e territoriale. La carta della progettualità e della programmazione provinciale è stata confrontata con le rappresentazioni geografiche tradizionali della Capitanata e con quelle che, più recentemente, emergono da proposte e studi che provano a dare una rappresentazione innovativa della provincia (Mercurio, 1999; Contò, 2002). Un primo livello di analisi ha cercato, quindi, di evidenziare da un lato le gerarchie interne e i rapporti transcalari dei vari perimetri e, dall'altro, il livello di integrazione/disintegrazione del territorio provinciale e il quadro dei conflitti che emerge fra le varie sub-aree e al loro interno.

Dall'insieme dei progetti s'individua una partizione sostanzialmente ricalcata su quella tradizionale, solo più articolata nel profilarsi di una divisione in tre parti della piana, settentrionale, centrale e meridionale, mentre si confermano nel Gargano, nel Subappennino settentrionale e in quello meridionale le altre realtà omogenee della provincia². Sostanzialmente, emerge una geografia della provincia fondata su due assi principali di sviluppo, quello storico, longitudinale, a prevalente indirizzo agricolo-

¹ Dalla delibera Cipe del 21/3/1997; la documentazione completa sul Contratto d'Area di Manfredonia è reperibile sul sito internet www.comune.manfredonia.fg.it.

² Più complesse potrebbero essere ipotesi di partizione che tengano conto anche delle relazioni della provincia con quelle delle regioni confinanti e che indaghino sulle microscale dello sviluppo locale.

industriale, che si snoda tra i centri di San Severo, Lucera, Foggia, Manfredonia e Cerignola, ed una direttrice trasversale più moderna, con un orientamento industriale più marcato, che sembra delinarsi da Manfredonia verso Foggia, Cerignola e il confine con la Basilicata e il Melfese (comune di Ascoli Satriano). Resta marginale il ruolo della gran parte delle aree subappenniniche, mentre l'area garganica, Parco Nazionale, segue una sua traiettoria di sviluppo fondata su ambiente e turismo.

Il sovrapporsi di diverse geografie della provincia, pur brevemente delineata, testimonia della conflittualità fra le reti locali di soggetti interessati ai progetti³ e richiederà un ulteriore approfondimento. In generale, il problema resta quello dell'integrazione e/o della competitività all'interno della pentapoli provinciale, cui va aggiunta, per la sua crescente importanza, S. Giovanni Rotondo. Le sei città, infatti, concentrano oltre il 60% del reddito provinciale e il 56% degli abitanti.

Nei vari esempi forniti dalla recente progettualità ritroviamo la possibilità di riscontrare e valutare alcune delle categorie che teoricamente definiscono un sistema locale territoriale (SLoT): a) la rete locale dei soggetti, ovvero i soggetti pubblici e privati che formano i protocolli d'intesa per promuovere Patti Territoriali, Prusst, Contratto d'Area ecc.; b) il milieu locale, e quindi il territorio, e il paesaggio di zone con caratteristiche peculiari come il Gargano, il Subappennino, il Tavoliere, in relazione con la rete dei soggetti locali; c) il valore aggiunto della territorialità, cioè il progetto come tentativo di attivare una sinergia tra la rete dei soggetti locali e la messa in valore di specifiche patrimonialità locali.

Più complesso è verificare l'esistenza di un sistema territoriale locale nelle connessioni tra le "territorialità soggettive" delle reti di attori che operano localmente e

³ Una visione generale di ricomposizione può essere quella disegnata dal Prusst della Capitanata, che ha "la funzione di ordinare sul territorio gli interventi previsti da altre iniziative avviate sulla base degli strumenti della programmazione negoziata (Patti Territoriali, Contratti d'Area) ovvero di affiancare, anche in termine di finanziamento, le predette iniziative" (art.3 del bando allegato al D.M. 8.10.1998, n.195).

il milieu. Il problema diventa delicato soprattutto nella prospettiva di ri-fondare un progetto locale che s’inserisca in un percorso-progetto di riequilibrio, di riqualificazione, di ripensamento di uno sviluppo attento alle risorse umane e naturali, alle relazioni (individuali e sociali) e al vivere i luoghi come crescita e autodeterminazione della libera dignità umana.

Una carta dei possibili SLoT della Capitanata potrà essere meglio definita nel momento in cui si andranno a valutare i piani di “area vasta”, la pianificazione territoriale dei cinque grandi comuni della pentapoli (ai quali andrà aggiunta l’emergente S. Giovanni Rotondo) e quella regionale, in modo da cominciare a ri-comporre il mosaico delle trasformazioni territoriali, economiche e sociali della Capitanata. Per il momento una priorità è stata data allo studio del caso di Manfredonia, a partire dal “Contratto d’Area”, che nelle sue linee evolutive riasume, in parte, le vicende recenti dei sistemi locali territoriali della Capitanata.

La scelta di lavorare sull’ipotesi di Manfredonia come sistema locale territoriale deriva inoltre dalla possibilità di confrontare l’esistenza di un sistema definito da un progetto, coincidente con il Contratto d’Area, con le visioni alternative espresse all’interno della società civile, recuperando quanto emerge dalle proposte dei soggetti che a Manfredonia si pongono criticamente rispetto agli effetti prodotti dal Contratto stesso.

2. Contratto d’area e sviluppo locale a Manfredonia

Gli elementi che ci consentono di ragionare su alcuni connotati del sistema locale di Manfredonia, al fine di una verifica di talune condizioni del modello SLoT (Dematteis, 2001), si basano su alcuni connotati specifici.

In primo luogo, vi è la coincidenza con l’area individuata per l’applicazione del Contratto d’Area, ma secondariamente anche con una possibile visione alternativa di soggetti locali. Si configura cioè in questo caso di studio una dialettica tra modelli di sviluppo diversamente radicati nel territorio: quello in atto, rappresentato dal Con-

tratto d'Area, fondato sulla valorizzazione di opportunità e risorse esistenti (disponibilità di spazi, costo della manodopera, agevolazioni di vario tipo) e una proposta alternativa, seppure non strutturata secondo una precisa forma-progetto, che prospetta la possibilità di ri-costruire un "progetto locale" nel senso descritto da Magnaghi (2000), basato sulla memoria dei luoghi e sull'apporto dei movimenti e di parti della società civile, fra cui le donne, protagoniste della lotta condotta contro i danni all'ambiente e alla salute provocati dall'ex stabilimento Enichem di Manfredonia⁴. Sullo sfondo, la *governance* del processo di trasformazione dell'area industriale condotta dalle istituzioni, viste come portatrici e mediatrici d'interessi.

I tre comuni oggetto del Contratto, Manfredonia, Monte S. Angelo e Mattinata, sono compresi nell'area del Parco Nazionale del Gargano e hanno una popolazione residente al censimento 2001 pari a 78.413 abitanti, di cui 57.864 a Manfredonia. Alla stessa data gli occupati censiti sono 20.430 (15.990 a Manfredonia). Manfredonia, Mattinata e Monte S. Angelo occupano rispettivamente l'82°, il 175° e il 187° posto nella graduatoria regionale dei comuni pugliesi in base al valore aggiunto prodotto per abitante (anni 1995-2001)⁵.

All'origine della stipula del Contratto d'Area c'è il processo di deindustrializzazione conseguente alla chiusura (nel 1993), dopo una crisi iniziata alla fine degli anni '80, dello stabilimento Enichem-Agricoltura di Macchia-Monte S. Angelo, cuore del polo di sviluppo industriale di Manfredonia, creato nel quadro delle politiche

⁴ "Come donne e come madri, essendo produttrici di vita non ci riconosciamo in una mera logica di profitto capace di monetizzare qualunque rischio, ma chiediamo che si sostituisca la logica quantitativa di progresso con quella qualitativa ridefinita socialmente ed ecologicamente. Noi riteniamo che tutti insieme dobbiamo riscoprire un atteggiamento "al femminile" verso la natura, che sia di cura e rispetto e non di rapina e conquista" (da un documento del Comitato Donne di Manfredonia del 1988).

⁵ Con un valore pari , rispettivamente, a 20.8 milioni, 15.2 milioni e 14.4 milioni di lire (Osservatorio regionale banche-imprese di economia e finanza, *Il Sistema Puglia*, rapporto annuale 2002).

d'industrializzazione del Mezzogiorno degli anni '60. Si stima che la chiusura dell'Enichem abbia comportato una perdita di posti di lavoro tra le 3-5 mila unità, considerando l'indotto.

La crisi della produzione chimica non è stata solo frutto della congiuntura economica, ma è stata determinata in misura rilevante dalle note vicende di protesta popolare verificatesi a Manfredonia tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90.

La contestazione contro la fabbrica fu portata avanti da un vasto movimento cittadino, che protestava contro una lunga storia di incidenti e inquinamento ambientale i quali, oltre a provocare seri danni all'ambiente, avevano anche gravemente colpito la situazione della salute, con la diffusione di malattie riconducibili alla produzione chimica. La contestazione arrivò anche a prefigurare una vera e propria messa in discussione del modello di sviluppo rappresentato dal polo industriale chimico, con una diffusa presa di coscienza nella società civile dell'area, nonostante la prevedibile perdita di posti di lavoro. E' per questo motivo che ci sembra utile confrontare brevemente le vicende dell'attuazione del Contratto d'Area con le visioni di uno sviluppo alternativo derivate da quella protesta.

Il Contratto per l'Area di Manfredonia (Rosa, Guglielmetti,1998), sottoscritto nel marzo 1998, ha come obiettivi, coerentemente con la normativa:

- dare rapida attuazione alle nuove iniziative imprenditoriali per qualificare e valorizzare il territorio;

- rendere agibili ed utilizzare le aree dismesse o non utilizzate;

- definire tra le parti sociali e le istituzioni condizioni capaci di favorire l'insediamento di nuove iniziative produttive, sia in tema di infrastrutture che di programmazione delle risorse locali, stimolando una politica del sistema creditizio che ne renda meno oneroso e più conveniente il ricorso agli operatori;

- qualificare e valorizzare le risorse umane e professionali disponibili nell'area, favorendo l'occupazione femminile nell'ambito di un sistema di pari opportunità;

- attivare fonti finanziarie complementari, quali le risorse comunitarie, nazionali, regionali e locali atte a definire progetti rivolti all'occupazione giovanile e al reinserimento della manodopera espulsa dal mondo produttivo a causa della crisi dell'area in questione;

- favorire insieme alle condizioni per nuove iniziative industriali, azioni comuni per la nascita di un indotto che permetta il consolidamento dell'integrazione tra gruppi e piccole imprese, attraverso processi di terziarizzazione di attività complementari (art.1 dell'accordo fra le parti sociali, allegato n.1 del Contratto d'Area di Manfredonia del 3.3.1998).

Gli strumenti per raggiungere gli obiettivi sono:

a. finanziamenti pubblici sia per la realizzazione degli investimenti privati, sia per l'approntamento delle infrastrutture principali delle aree industriali;

b. iniziative utili a migliorare la corrispondenza tra la domanda e l'offerta di lavoro (osservatorio del mercato del lavoro);

c. deroga ai contratti di formazione e lavoro;

d. agevolazioni-deroga sui rapporti di lavoro (apprendistato, assunzioni a tempo determinato, flessibilità dell'orario di lavoro):

e. protocollo di legalità per assicurare "... nell'area ed in tutto l'hinterland, un clima sociale favorevole e condizioni ambientali sicure" (allegato n. 3 del Contratto).

In sintesi si è concertata "...un'azione rivolta, da un lato, ad assicurare una soddisfacente gestione degli urgenti problemi occupazionali e, dall'altro, a predisporre le condizioni per il riavvio di un permanente sviluppo, mediante un programma di interventi fondato su tre linee: di sostegno al mercato del lavoro, di rafforzamento del comparto infrastrutturale e della fornitura dei necessari servizi di pubblica utilità, di avvio della deindustrializzazione dell'area mediante la promozione di nuove iniziative imprenditoriali" (art. 1 del Contratto).

Il Contratto prevedeva inizialmente 7 iniziative industriali per un investimento di 62 miliardi di lire ed un'oc-

cupazione stimata in 370 unità. Tali iniziative risultavano finanziate con fondi della L. 488/92 e della Sovvenzione globale dell'Ue.

L'attività di promozione svolta da Manfredonia Sviluppo (consorzio per la promozione, con la collaborazione dell'Enisud, di attività imprenditoriali) ha portato, inoltre, all'individuazione di una serie di iniziative che, unite a quelle derivanti dal "gemellaggio" tra l'Associazione Industriali della Capitanata e quelle di Vicenza e Treviso, sarebbero poi state oggetto di un secondo protocollo aggiuntivo.

Il Contratto è stato firmato il 4 marzo 1998 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi della L. 662/96, art. 203 e ai sensi della delibera CIPE del 21 marzo 1997, che indica le modalità e i criteri "per la realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali ed alla creazione di nuova occupazione". È stato siglato dai rappresentanti del Governo, dai Sindacati dei Lavoratori, dalle Associazioni degli Imprenditori, dagli Amministratori Locali. Le parti hanno contestualmente provveduto a nominare il Responsabile Unico del Contratto d'Area, nella persona del Sindaco di Manfredonia. La stipula del Contratto è stata quindi la formalizzazione di una lunga fase di concertazione avutasi tra le parti sociali; infatti, proprio la coesione delle stesse ha creato quei presupposti di sicurezza necessari affinché il Governo rendesse disponibili gli ingenti capitali per la riuscita del Contratto stesso.

Obiettivo del Contratto è quello di insediare nuove attività produttive nell'area, anche all'interno dell'ex stabilimento Enichem, avvalendosi della dotazione infrastrutturale già presente, e di dare un'alternativa occupazionale principalmente a coloro che avevano perso il lavoro in seguito alla chiusura dello stabilimento. Fanno parte del Contratto l'accordo fra le amministrazioni, l'intesa con le parti sociali, il protocollo di legalità.

Le iniziative imprenditoriali interessate sono circa 70 (primo e secondo protocollo). Gli investimenti previsti erano all'incirca pari a 1.300 miliardi di lire, di cui 800 di contributi. L'occupazione prevista, a regime, è di circa 4.000 unità. A tutt'oggi le aziende con personale assunto sono 41 con 936 occupati.

Un notevole impulso alla riuscita è stato dato dal Protocollo d'Intesa (del 10/3/1998) per lo sviluppo di un partenariato d'impresa tra l'area di Treviso e Vicenza e quella di Foggia, stipulato per invogliare le imprese del Nord-Est, già allora attratte da opportunità di investimento all'estero, a guardare con attenzione ai particolari vantaggi localizzativi previsti per l'area di Manfredonia: i contributi finanziari, le maggiori condizioni di flessibilità del lavoro, l'accelerazione dei tempi amministrativi, la garanzia del controllo del territorio, la presenza di manodopera qualificata e "cultura" industriale e le prospettive d'internazionalizzazione di uno spazio in posizione strategica rispetto al Mediterraneo orientale e all'area balcanica.

Le associazioni imprenditoriali hanno assunto gli impegni, nel citato protocollo, nella comune convinzione che il gemellaggio rappresentasse "uno strumento strategico per il rilancio dell'economia meridionale in termini non assistenziali e, al contempo, sinergici alle necessità di sviluppo e di delocalizzazione produttiva del sistema delle aree settentrionali rappresentate". Non era estranea all'accordo la situazione di saturazione del sistema produttivo dei distretti industriali veneti. I progetti industriali assistiti da Unindustria Treviso nell'ambito del Contratto d'Area sono attualmente 16 (il 39% delle aziende insediate ad oggi) di cui 6 hanno già attivato gli impianti produttivi, mentre la restante parte dovrebbe entrare in funzione entro l'anno.

Le attività produttive previste sono le più disparate, dalle materie plastiche all'abbigliamento e alla componentistica meccanica, mentre non compaiono attività in qualche modo riconducibili alle risorse locali, come la pesca.

I problemi tuttora aperti per la realizzazione di quanto preventivato si riscontrano nelle carenze infrastrutturali che ancora affliggono il comprensorio (per la situazione del porto e dei collegamenti ferroviari e aerei), nella riconversione delle attrezzature dell'ex Enichem, nella realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria previste nel comune di Manfredonia e nella bonifica del sito Enichem. Si è registrato, inoltre, il ritardo dell'istituzione regionale nel formulare la valutazione sui vincoli di natura ambientale compresi nelle nuove varianti urbanisti-

che, mentre scarsa attenzione è stata rivolta alla crisi dei rifornimenti idrici nell'area⁶.

In sintesi, a tutt'oggi, il Contratto d'Area di Manfredonia è un progetto gestito da protagonisti istituzionali, in parte nazionali, in parte locali, con un ruolo importante di coordinamento svolto dalle imprese (Fig. 2). Il tipo di sviluppo che ne deriva è fortemente influenzato dall'esterno, poco radicato nel milieu locale e sostanzialmente teso alla valorizzazione della posizione geoeconomica e geopolitica di Manfredonia, per mezzo di un piano d'insediamenti produttivi (Rinella, 1999; Rinella, Lusi, 2001). Non sembra possibile, quindi, parlare di uno sviluppo locale di tipo sistemico (Garofoli, 1999) né di "sentieri incrociati dello sviluppo italiano" (Corò, 1999), né è verificabile una produzione di valore aggiunto territoriale nel senso inteso da questa ricerca e secondo i criteri della sostenibilità. La *governance* del progetto è gestita con forme poco attente al coinvolgimento dal basso dei soggetti locali nella fase di proposta (secondo lo schema: deciso-concertato-negoziato); la stessa raccolta delle informazioni sui progetti presentati dalle imprese si è rivelata difficoltosa.

SOGGETTI ISTITUZIONALI NAZIONALI: Presidenza del Consiglio dei Ministri (Comitato di Coordinamento delle iniziative per l'occupazione), Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

SOGGETTO ISTITUZIONALE DEL SISTEMA LAVORO: Cgil-Cisl-Uil.

SOGGETTI ISTITUZIONALI DEL SISTEMA IMPRESA: Associazioni Industriali di Capitanata, di Treviso e di Vicenza.

ENTI LOCALI: Regione Puglia, Provincia di Foggia, Comuni di Manfredonia, Monte S. Angelo, Mattinata.

ENTI INTERMEDI (TECNICI): Asi, Manfredonia Sviluppo, Acquedotto Pugliese, Asl Foggia2, Enel, Vv.Ff., Soprintendenza Archeologica della Puglia.

Fig. 2 – Manfredonia: la rete dei soggetti interessati al Contratto d'Area

⁶ I problemi citati sono desunti dalla relazione semestrale, al 31/12/2001, del Responsabile Unico del Contratto d'Area.

La rete dei soggetti, pubblici e privati, che si costituisce attraverso gli strumenti dei Patti Territoriali, Accordi di Programma, Contratti d'Area ecc. è intesa come un insieme che si muove in quanto "attore collettivo". Nel caso del Contratto d'Area di Manfredonia il motore dell'agire sono l'impresa (con i suoi aspetti produttivi, finanziari, organizzativi) e il mercato. Si tratta, quindi, di un attore collettivo, con una specifica strategia economica, politica, sociale e culturale, di ispirazione marginalista, che trova nell'Associazione Industriali della Capitanata un forte soggetto egemonico, dominante e di coordinamento. Peraltro, il modello di "progetto locale" proposto per la provincia di Foggia, per il tramite delle opportunità garantite dalla programmazione negoziata, trova inizio di elaborazione da parte del Centro Studi dell'Associazione degli Industriali di Capitanata, sin dagli anni Novanta.

Quale significato, quindi, dare alle reti dei soggetti? I soggetti sono dati o si costituiscono e costruiscono secondo un progetto locale? Per usare la metafora della rete possiamo ipotizzare da un lato una forte rete di imprese che esprime progettualità, strategia e orienta le trasformazioni territoriali e, dall'altro, una debole rete della società civile e dell'associazionismo, in forte crisi. Lo sviluppo territoriale, con il suo ambiente, la sua storia, il suo paesaggio, le sue risorse umane e naturali, come interagisce con la rete dei soggetti in modo da creare "valore aggiunto territoriale", se il modello di sviluppo proposto è ancorato ad una logica di semplice valorizzazione, tesa al mercato in misura preponderante?

Le lotte popolari di Manfredonia, che ebbero inizio in maniera determinante nel 1988 e le cui vicende sono rintracciabili nelle cronache, sono alla base di quella diffusa consapevolezza civile e sociale che ha prodotto l'attuale "Coordinamento per la Valorizzazione e la Salvaguardia del Territorio" di Manfredonia.

I soggetti che compongono il Coordinamento appartengono, in particolare, al mondo ambientalista, al mondo della scuola, ad associazioni di tutela della salute e dell'ambiente (come Medicina Democratica e il Tribunale dei Diritti del Malato) e ad una rete di "soggettività femminile" collegata all'associazione femminile "Bianca Lan-
cia".

Il passaggio dalla prima fase di lotta (per la chiusura dell'Enichem e per un modello di sviluppo alternativo) a quella attuale è stato "garantito" dalla resistenza e dal pensiero femminile: le donne hanno avuto un ruolo nel riconoscimento di Manfredonia come "area di crisi" (da cui è derivato il Contratto d'Area); hanno svolto la battaglia vinta alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza di Strasburgo del 19/2/1998⁷; hanno assunto un peso determinante nel condurre la vertenza contro l'Enichem per il riconoscimento delle sue responsabilità e delle sue colpe nel disastro ambientale del 1976 (caduta sul territorio di 30 tonnellate circa di anidride arseniosa) e nei numerosi decessi che ne sono stati ritenuti diretta conseguenza (per l'elevata incidenza dei tumori nella zona, come è stato rilevato da un rapporto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità); sono coinvolte nel costituendo processo di Agenda 21 di Manfredonia; sono protagoniste attive nel costruire, a partire dalla propria "soggettività", una proposta di salvaguardia e valorizzazione del territorio.

Il Coordinamento ha prodotto un documento di denuncia sul Contratto d'Area che riguarda, tra l'altro: gli aspetti dell'inquinamento prodotto dai nuovi insediamenti; la mancata bonifica del territorio inquinato dall'Enichem; l'assenza della VIA per alcuni insediamenti previsti; la incompatibilità di alcuni insediamenti (per esempio l'Isosar, un megaimpianto per lo stoccaggio e la distribuzione di Gpl) con le normative del Parco Nazionale del Gargano; la mancanza di tutela e di pianificazione di aree sottoposte a vincolo di "Sito di Importanza Comunitaria" (Sic) e "Zona di protezione Speciale" (Zps); la mancata tutela di aree archeologiche rilevanti.

Il Coordinamento lamenta che "il Contratto d'Area, lo strumento che avrebbe dovuto agevolare lo sviluppo industriale ordinato, si sta tuttavia risolvendo, per il modo in cui viene gestito, in un meccanismo che, anziché salvaguardare le risorse locali e sfruttarne correttamente

⁷ La sentenza condanna "la Nazione italiana al risarcimento per danni [...] a 40 donne" in rappresentanza del "movimento cittadino delle donne" che ha lottato per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente.

le potenzialità, si propone di assicurare esclusivamente la formazione di nuovi posti di lavoro, a discapito della esigenza di proteggere altri interessi costituzionalmente garantiti e di tutelare le vocazioni più autentiche del territorio. I responsabili del Contratto, trascurando che l'attribuzione a Manfredonia degli enormi incentivi finanziari rappresenta una forma di risarcimento per i danni che il territorio ha subito per effetto di una industrializzazione selvaggia ed irresponsabile, non hanno voluto o saputo comprendere che, per evitare di incorrere negli errori del passato, occorreva orientare il processo di reinustrializzazione nella direzione di un modello di sviluppo che tenesse soprattutto conto delle gravi emergenze ambientali ereditate da industrie la cui incompatibilità era già sperimentata, e favorisse in via esclusiva l'insediamento di attività dall'impatto sostenibile, in conformità della ininterrotta evoluzione legislativa del settore. Così non è stato. Industrie insalubri e inquinanti sono state insediate nella stessa area su cui sorgevano gli impianti chimici che hanno lasciato in eredità migliaia di tonnellate di rifiuti pericolosi, avvelenato i suoli e le falde acquifere, violentato le risorse marine." (Coordinamento per la Valorizzazione e la Salvaguardia del Territorio, 2000 e 2002).

Il documento citato testimonia, in sintesi, della continuità di una rete di soggetti deboli (Fig. 3), che fatica oggi a trovare le forze e ad aggregare il consenso per produrre un progetto a partire dal milieu locale, basato sulle risorse marine e del litorale, che coniughi soggettività umana e soggettività naturale e che recuperi criticamente la storia recente, economica e ambientale, di Manfredonia. La rete è imperniata sul movimento che, un decennio fa, ha mobilitato l'intera popolazione della città, spiazzando i partiti e il sindacato, ponendo al centro della discussione la difesa del diritto alla salute, alla salvaguardia dell'ambiente e al lavoro, che si oppone a una valorizzazione delle risorse locali di Manfredonia improntata su logiche di profitto esterne, poco attente alla sostenibilità locale, prima rappresentate dal polo chimico, oggi dal Contratto d'Area.

Questa resistenza si legittima anche al di là della predisposizione di un progetto alternativo, per quanto

sia auspicabile che proprio dalla contrapposizione nasca il consenso per un approccio di progetto locale sostenibile (Magnaghi, 2000; Bettini *et al.*, 2002). “Manfredonia è un concentrato di problemi ambientali aperti e da risolvere, un reale e vivente laboratorio di ecologia applicata” (Nebbia, 2002)

SOCIETÀ CIVILE: Movimento liberi cittadini, Movimento Città Futura, Coordinamento volontariato sociale, Accademia Re Manfredi, Associazione “Bianca Lancia”
 MONDO DEL LAVORO: Mediterranea, Cooperativa Itinera, Lega Navale
 TUTELA DELLA SALUTE: Medicina democratica, Cittadinanzattiva, Centro riabilitazione motoria disabili “Padre Pio”
 AMBIENTE: Italia Nostra, WWF, Lipu, Legambiente, Comitato pro montagna, Gruppo naturalistico dauno, Fare verde

Fig. 3 – Manfredonia: la rete dei soggetti deboli

Bibliografia

- Amoruso O., Rinella A. (eds), *Daunia. Punti di forza e di debolezza*, Progedit, Bari, 1998.
- Barbanente A., Borri D., “Prospettive dell’assetto urbano e territoriale delle regioni meridionali: la Puglia”, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, vol. 2, n.1, 1988, pp. 71-120.
- Bettini V. *et al.*, “I limiti della sostenibilità. Indicatori versus sostenibilità”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 33, n. 71-72, 2002, pp. 205-227.
- Bevilacqua P. (ed.), *Il Tavoliere di Puglia. Bonifica e trasformazione tra il XIX e XX secolo*, Laterza, Roma-Bari, 1988.
- Bonora P. (ed.), *SloT Quaderno 1*, Baskerville, Bologna, 2001.
- Botta F. (ed.), *Dinamiche industriali e politiche economiche*, Edizioni dal Sud, Bari, 1983.
- Botta F. (ed.), *Sviluppo, territorio e patti*, Cacucci, Bari, 1998.
- Casalucci M., Severo F., *Mezzogiorno in transizione e società post-industriale. Foggia una provincia in bilico*, Edizioni dal Sud, Bari, 1986.
- Contò F. (ed.), *Trasformazioni economiche e competitività locale. L’esperienza del GAL Piana del Tavoliere*, Milano, F. Angeli, 2002.

- Coordinamento per la Valorizzazione e la Salvaguardia del Territorio, *Esposto-denuncia sugli aspetti dell'industrializzazione del territorio di Manfredonia*, Edizioni locali, Manfredonia, 2000.
- Coordinamento per la Valorizzazione e la Salvaguardia del Territorio, *Il caso Manfredonia*, Edizioni locali, Manfredonia, 2002.
- Corò G., "Nord-Est e Mezzogiorno: i sentieri incrociati dello sviluppo italiano", *Meridiana*, n. 35, 1999, pp. 97-131.
- Dematteis G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Bonora P., *op.cit.*, pp. 11-30.
- Garofoli G., "Lo sviluppo locale: modelli teorici e comparazione internazionale", *Meridiana*, n. 34-35, 1999, pp. 71-96.
- Governa F. (ed.), *Territorio e Sviluppo locale*, Dip. Interateneo Territorio, WP n.15, Politecnico e Università di Torino, 2000.
- Indovina F., "Il tema dell'azione: E' il locale una dimensione adeguata?", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 33, n.71-72, 2002, pp. 7-22.
- Isenburg T. *Legale/illegale. Una geografia*, Edizioni Punto Rosso, Milano, 2000.
- Magnaghi A., *Progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.
- Masella L., Salvemini B. (eds), *La Puglia*, Einaudi, Torino, 1989.
- Mercurio F. (ed.), *Rapporto Censis. La Capitanata tra identità e prospettive di sviluppo*, Gerni, San Severo, 1999.
- Nebbia G., "Ecologia ed economia, la sfida di Manfredonia", *Corriere del Mezzogiorno*, 16/10/2002.
- Rinella A., *Il contratto d'area di Manfredonia: miraggio localista o motore di sviluppo endogeno? Alcune considerazioni preliminari*, in Menegatti B. (ed.), *Sviluppo sostenibile a scala regionale. Quaderno metodologico*, Pàtron, Bologna, 1999, pp. 103-110.
- Rinella A., Lusi C., *Quale rete per quale contratto d'area? Primi passi della politica di concertazione a Manfredonia*, in Menegatti B., Tinacci M., Zerbi M.C. (eds), *Sviluppo sostenibile a scala regionale*, Pàtron, Bologna, 2001, pp. 29-37.
- Rosa G., Guglielmetti P. (eds), *L'opportunità Capitanata*, Quaderni di Ricerca, n. 6, Associazione degli Industriali di Capitanata, Foggia, 1998.

Tra la Murgia e il Basento: le potenzialità di un Sistema Locale Territoriale interprovinciale e interregionale

*Aldo di Mola – Luigi Stanzione**

Lo sviluppo economico, socio-culturale e territoriale della Basilicata sembrerebbe far perno su fulcri collocati ai margini della regione stessa e, in alcuni casi, sulle relazioni che si stabiliscono con aree extraregionali.

Alla base di tali relazioni vanno posti la configurazione della rete viaria, gli impulsi che derivano da importanti localizzazioni produttive, nonché i ruoli espressi da alcune realtà urbane. In particolare, ciò vale soprattutto per il Vulture-Melfese, il Metapontino e il Materano (Viganoni, 1997, pp. 21-22, e 1999).

Per ciò che concerne quest'ultima area, e soprattutto la città di Matera, notevoli appaiono i processi di crescita economica, imputabili sia alla diffusione dell'industria, sia a quella del terziario avanzato, nonché al conso-

* Per quanto l'indagine sia il risultato di una stretta collaborazione fra i due autori, la stesura dei paragrafi 1, 2 e 3 è da attribuirsi a A. di Mola, mentre quella dei paragrafi 4, 5 e 6 a L. Stanzione. La premessa è di entrambi. Per ciò che concerne gli aspetti metodologici, il nostro lavoro fa riferimento a quanto collettivamente discusso e messo a punto dal gruppo di ricerca. In particolare, a fronte delle caratteristiche dell'area di studio prescelta, si sono utilizzati come strumenti interpretativi soprattutto i concetti di: reti di soggetti locali (intesi come reti socio-territoriali), entità territoriali intermedie, auto-progettazione e autorganizzazione, *governance* (Sommella, 2003).

lidamento di un emergente comprensorio turistico, in grado di attrarre un crescente numero di visitatori, grazie al patrimonio paesaggistico-naturalistico e storico-culturale.

Le aperture più significative avvengono verso la Puglia pugliese, in direzione dei limitrofi comuni baresi – parzialmente sottratti all’influenza dell’area metropolitana del capoluogo regionale – e dei centri del basso tarantino che scontano una certa marginalità nei confronti delle dinamiche del litorale ionico. Ciò che ci sembra di poter cogliere, anche in prima approssimazione, è che la città dei Sassi esprime attualmente una centralità di ruoli e funzioni urbane che, per molti aspetti, prescinde dai vincoli posti dalle campiture amministrative regionali e provinciali.

Nello stesso tempo i centri della collina, che costituiscono la prima cintura della città di Matera, e quelli che si affacciano sulla Valle del Basento intrattengono e consolidano intensi rapporti con il capoluogo. In molti casi si tratta di rapporti di dipendenza – soprattutto per i comuni più piccoli – ma in altri gli scambi avvengono sulla base di specializzazioni produttive, come quelle dell’area collinare (filiera dell’olivicoltura e della cerealicoltura), mentre quelli basentani poggiano sulle attività manifatturiere e su alcuni servizi alle imprese.

Inoltre, la pervasiva presenza del distretto del mobile imbottito, le consolidate relazioni di stampo sociale e culturale, il circuito turistico, incentrato sul comune patrimonio storico-naturalistico, sembrerebbero delineare alcune precondizioni favorevoli alla formazione di un unico sistema locale territoriale appulo-lucano.

Emergono, dunque, relazioni bifronte imperniate su Matera – sostenute da una relativamente fitta rete di collegamenti – e che poggiano anche su significative interazioni tra soggetti rappresentativi delle istituzioni e del tessuto sociale, in ambito economico e culturale.

È necessario osservare, invece, che dall’analisi dei più recenti documenti della programmazione negoziata (Accordi di programma, Patti Territoriali, Pit), si manifesta, come si dirà più avanti in dettaglio, una certa tendenza alla frammentazione territoriale. Ciò appare imputabile allo scarso coordinamento tra i piani e le ipo-

tesi di sviluppo e alla debole attenzione, da parte di alcuni soggetti istituzionali, per le reali capacità delle componenti del territorio di tessere reti e di organizzarsi in sistemi che superino le maglie del *découpage* amministrativo.

1. Fisionomia del sistema territoriale

L'area di studio (Fig. 1), posta a cavaliere tra la regione Basilicata e la Puglia, più precisamente tra la sezione meridionale delle Murge e il corso del fiume Basento, è articolata in tre sottosistemi:

- area murgiana pugliese: include i comuni di Gravina in Puglia, Altamura, Santeramo in Colle, Laterza e Ginosa;

- Materano: oltre al comune capoluogo, ricomprende i centri di collina di Irsina, Grassano, Grottole, Miglionico, Pomarico e Montescaglioso;

- Val Basento: include i centri di Ferrandina, Pisticci e Bernalda e quello, più interno, di Salandra.

Il territorio, nel suo complesso, è attraversato da importanti assi di comunicazione viaria che dalla città di Matera consentono, a nord, i collegamenti con l'area metropolitana di Bari (S.S. 99 e 96), con Taranto ad est (S.S. 7 Appia) e con Potenza ad ovest (S.S. 407 Basentana). Quest'ultimo costituisce un raccordo sia con la Statale Ionica, sia con il corridoio tirrenico (Reggio Calabria-Salerno-Napoli).

Del tutto carenti, invece, appaiono le infrastrutture di trasporto ferroviario. Matera e Bari sono collegate da una tratta, non elettrificata, a scartamento ridotto, mentre la rete ferroviaria nazionale non raggiunge Matera e garantisce esclusivamente, attraverso lo snodo di Metaponto, i collegamenti con Roma, Taranto e Reggio Calabria.

Il sistema accoglie una popolazione residente che nel 2001 era pari a circa 300.000 abitanti, concentrati soprattutto nei comuni pugliesi, in particolare Altamura, e in quelli lucani di Matera, Pisticci, Bernalda e Montescaglioso (Tab. 1).

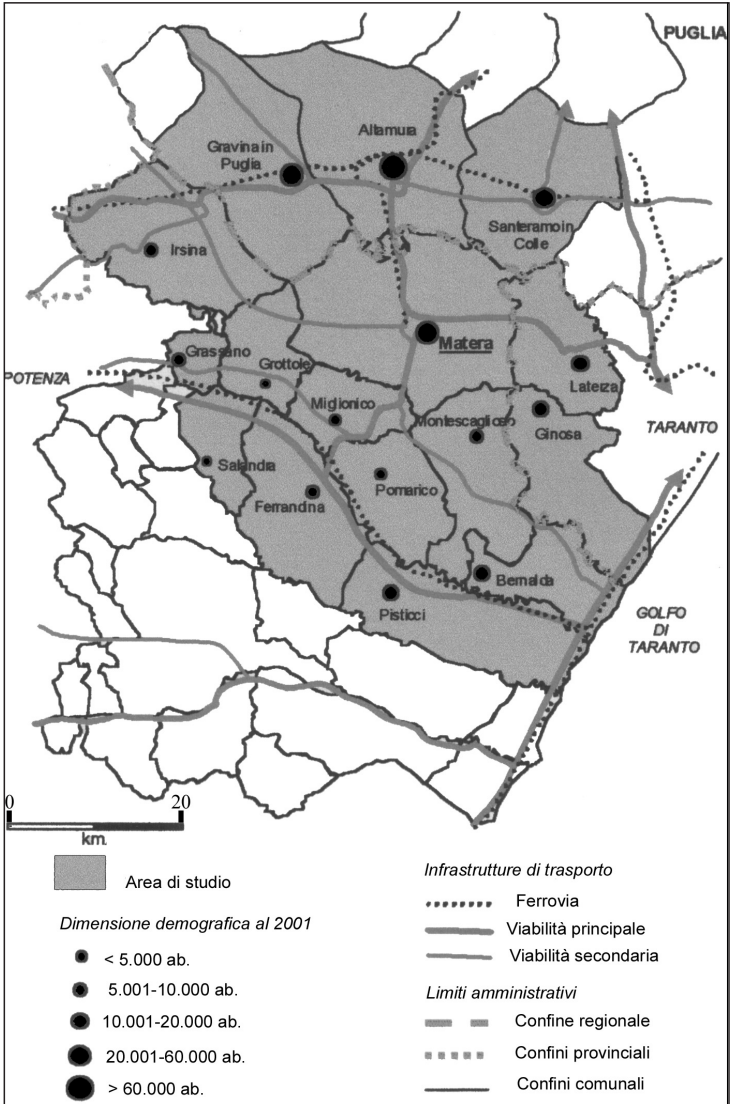


Fig. 1 – L'area di studio

Tab. 1 – Popolazione residente. Andamento intercensuale 1971-2001

	1971	1981	1991	2001	Var. % 1971- 2001
Bernalda	10.753	11.748	12.037	11.928	10,9
Ferrandina	8.814	9.157	9.427	9.340	6,0
Grassano	6.755	6.261	6.065	5.791	-14,3
Grottole	3.190	3.163	3.006	2.607	-18,3
Irsina	8.263	7.242	6.558	5.726	-30,7
Matera	44.513	50.712	54.919	57.075	28,2
Miglionico	2.783	2.617	2.718	2.632	-5,4
Montescaglioso	8.377	9.240	10.104	10.098	20,5
Pisticci	16.463	17.685	18.311	17.820	8,2
Pomarico	5.020	5.019	5.018	4.452	-11,3
Salandra	3.488	3.515	3.663	3.109	-10,9
Altamura	45.600	51.346	57.874	62.951	38,1
Gravina in Puglia	32.299	36.226	39.261	41.988	30,0
Santeramo in Colle	20.198	22.417	24.435	26.050	29,0
Ginosa	17.373	20.284	21.907	22.099	27,2
Laterza	11.674	13.448	14.505	14.883	27,5
Totale	245.563	270.080	289.808	298.549	21,6

Fonte: elaborazione su dati Istat

Questi stessi centri si segnalano nell'intervallo 1971-2001 per un consistente incremento della popolazione. Si osserva, inoltre, che le percentuali di decremento, che riguardano essenzialmente le aree più interne della provincia di Matera, nell'arco del trentennio, sono imputabili parzialmente a trasferimenti di residenza dai centri di collina verso il capoluogo provinciale (Tab. 2).

Nel complesso il sistema locale, nello stesso intervallo di tempo, cresce di circa 53.000 unità, con un incremento prossimo al 22%.

La struttura dell'economia del settore agricolo si connota, nel complesso, per la presenza di differenti contesti produttivi in relazione alle caratteristiche orografiche, pedoclimatiche e morfologiche.

Tab. 2 – Iscrizioni e cancellazioni da e per Matera (1988-2002)

	Iscrizioni	Cancellazioni	Saldo
Bernalda	195	129	66
Grassano	169	58	111
Grottole	204	55	149
Ferrandina	216	92	124
Irsina	142	31	111
Miglionico	159	76	83
Montescaglioso	227	131	96
Pisticci	183	136	47
Pomarico	139	74	65
Salandra	119	23	96
Comuni lucani	1.753	805	948
Altamura	358	425	-67
Ginosa	107	99	8
Gravina	155	121	34
Laterza	107	98	9
Santeramo	154	139	15
Comuni pugliesi	881	882	-1
Totale	2.634	1.687	947

Fonte: elaborazione su dati Istat

L'area può essere suddivisa in due insiemi omogenei. Da un lato, troviamo il paesaggio tipicamente collinare e pianeggiante della Murgia materana e pugliese, dominato da colture cerealicole, olivicole, viticole e dalla presenza di ovini (prevalentemente nelle zone collinari più interne), bovini (in special modo nel Laertino) ed equini (nel Santeramano). Dall'altro, spostandoci verso le zone pianeggianti e costiere, in particolar modo sul versante lucano, si dispiega quello che può essere considerato un "distretto agroindustriale". Il clima decisamente mite e la presenza di sufficienti risorse idriche hanno consentito lo sfruttamento dei terreni per la produzione di ortive a pieno campo, frutteti, olivi e vite. La produzione lorda vendibile per ettaro, imputabile prevalentemente al comparto ortofrutticolo, è stimata in circa 2.600 euro e supera di gran lunga quella delle aree interne. Rilevante è la propensione dei produttori ad associarsi per le fasi di commercializzazione che, se da un lato ha consentito di accedere ai canali della distribuzione orga-

nizzata, sia nazionali che esteri, dall'altro, ha stimolato una crescente tendenza a ottenere prodotti di alta qualità che utilmente potranno essere collocati nei circuiti Doc e Dop (Inea, 1999).

Anche il settore della trasformazione consta di numerose aziende e di un discreto numero di addetti. Gli impianti si concentrano per lo più nelle fasi di prima lavorazione e nella conservazione dei prodotti agricoli.

Inoltre, in agro di Bernalda, si registra la presenza di un centro di ricerca di grande interesse, il Consorzio Metapontum Agrobios, la cui importanza nel campo della sperimentazione si estende ben oltre i confini regionali.

I progressi e lo sviluppo dell'area dal punto di vista rurale trovano stimolo e sostegno anche nell'emergente comparto turistico, il quale, oltre che sulle attrattive ambientali e culturali, può contare anche sull'offerta di prodotti eno-gastronomici locali tipici.

La struttura produttiva dell'area si caratterizza per la presenza di un'industria manifatturiera scarsamente diversificata. Di fatto – settore del mobile imbottito a parte – solo la presenza di alcuni comparti, concentrati prevalentemente nei comuni di maggiore dimensione, è degna di rilievo sia dal punto di vista delle unità locali che del numero addetti.

In dettaglio, il manifatturiero tradizionale assume una certa consistenza nell'attività molitoria e nella produzione di pasta e di prodotti da forno, facendo rilevare, accanto a imprese a capitale locale, la presenza di stabilimenti di importanza nazionale come, ad esempio, quello della Barilla. Diversamente il comparto del tessile e, solo marginalmente, le attività di concia e di trasformazione delle pelli fanno registrare un contenuto numero di addetti.

Inoltre, l'industria e i prodotti della lavorazione del legno, in parte riconducibile alla filiera del mobile imbottito, si segnala per la presenza di oltre mille addetti, distribuiti in unità locali di media e piccola dimensione.

Il comparto della fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche, concentrato nell'area della Val Basento, appare severamente ridimensionato rispetto all'importanza che assumeva negli anni Settanta, contando oggi solo alcune centinaia di addetti rispetto ai circa duemila dell'epoca. Al contrario, la fabbricazione di articoli

in gomma e di materie plastiche, con poco meno di mille unità, denota una positiva tendenza, anche per la presenza di aziende del Gruppo Ciminelli che realizzano componentistica per autoveicoli.

Al traino del settore edile, risultano fiorenti l'attività estrattiva di materiale di cava e quella della realizzazione di laterizi da costruzione, e la fabbricazione di prodotti in metallo (tondini d'acciaio e reti metalliche elettrosaldate), che occupano nel complesso oltre duemila addetti.

Per quel che concerne il terziario, il territorio si segnala per una discreta diffusione delle attività di servizio, con un'incidenza media lievemente al di sopra dei valori del Mezzogiorno e in linea con il riferimento nazionale. Si tratta di servizi che riguardano l'infrastrutturazione sociale, la distribuzione commerciale e il consumo finale dei privati. Con particolare riguardo al terziario avanzato, i centri di Matera e di Altamura svolgono un ruolo "di servizio" che in molti casi supera i confini della stessa area di studio. Matera, specialmente, mostra una discreta dotazione di servizi alle imprese e di attività, pubblico-private, che afferiscono alla ricerca e allo sviluppo tecnologico. Con riferimento ai primi è da sottolineare la presenza di Datamedia che effettua indagini di opinione e di mercato per conto di istituzioni pubbliche e imprese private alla scala nazionale; in relazione alla ricerca e all'alta formazione, invece, il polo universitario presidia l'istruzione in campo umanistico e tecnico-scientifico¹. Si segnala, infine, la presenza dell'Agenzia spaziale italiana, di Telespazio e del Cnr (servizi di geodesia), nonché quella del Parco scientifico e tecnologico Basentech, (che svolge soprattutto attività di supporto e consulenza ai locali enti di sviluppo) e della Snia (che effettua ricerche a nel campo delle fibre tessili). Tali istituzioni tendono a configurare una rete di centri di eccellenza di rilievo cui si affianca un tessuto di piccole imprese spe-

¹ Sono attualmente operativi i Corsi di Laurea in Scienze della Formazione Primaria, Operatore dei Beni Culturali e Conservazione e Trasmissione delle Memorie Storiche; due scuole di specializzazione per la formazione degli insegnanti e per la ricerca archeologica, quest'ultima di rilevanza internazionale e, con riferimento al secondo indirizzo, Corsi di Laurea in Agraria e Ingegneria.

cializzate in servizi informatici, nonché l'importante attività di formazione che da alcuni anni il distretto del mobile imbottito ha messo in campo per la qualificazione di tecnici e maestranze.

2. Un passo indietro

Ripercorrendo a ritroso nel tempo le vicende di tale area, si osserva che, sin da epoche molto antiche, la storia economica e quella politica hanno prodotto specificità locali, conoscenze contestuali e capacità di auto-rappresentazione che fanno pensare ad un unico sistema territoriale.

Non è difficile, infatti, individuare percorsi storici, sedimentati, che permettono di ricostruire intensi rapporti tra i territori lucani e quelli pugliesi contermini. Senza voler risalire a Orazio che, come ci ha ricordato Pasquale Coppola (1997, p. 464), “appariva indeciso nel definirsi *lucanus an apulus*”, osserviamo che, già nel primo secolo dopo il Mille, frequentemente i distretti amministrativi feudali abbracciavano terre comprese tra Lucania e Puglia tratteggiando una sorta di sutura tra le due regioni (Contea di Montescaglioso e Conversano). Ma è soprattutto in epoca federiciana che le relazioni economiche tra le due aree diventano più intense, testimoniate anche dalla presenza di aziende agricole di proprietà curiale (le *massariæ*), disseminate lungo i territori che segnano oggi il confine tra Puglia e Basilicata. Successivamente, dopo lunghi periodi di infeudamento, dovuto a un “baronaggio virulento ed esoso” (Cilento, 1977, p. 265) che impoverirà la regione da un punto di vista economico e sociale, bisognerà aspettare il XV secolo per assistere a una complessiva ripresa. Le attività mercantili lucane con i vicini centri pugliesi (Bitonto, Giovinazzo e Taranto) determinarono un infiltrarsi delle relazioni di scambio che, con il successivo dispiegarsi dell'epoca rinascimentale, favorì una rinnovata vivacità economica. Nella stessa città di Matera cominciava ad affermarsi un nuovo ceto di imprenditori commerciali, assai vicino a quello che ormai caratterizzava la regione contermini (Giura Longo, 1966, p. 23).

Tuttavia, a partire dal 1663, anno in cui la città dei Sassi diviene capoluogo della 'Provincia di Basilicata', si delinea uno spartiacque amministrativo che trova il suo compimento nel XIX secolo, quando molta parte dell'attuale regione Basilicata viene attribuita al Dipartimento del Bradano.

Appare piuttosto evidente, quindi, che nel corso della storia orientamenti politici differenti hanno volta per volta privilegiato una diversa "collocazione" del Materano: appendice pugliese, quando venivano riconosciuti i caratteri di affinità sostenuti soprattutto da legami economici; capoluogo lucano, quando con maggior forza si afferma un'identità regionale lucana (Coppola, 1997, pp. 465 e segg.).

Tuttavia, al di là di alcune affascinanti esercitazioni geopolitiche, anche recenti, la Basilicata non si frantuma e non scompare dal novero delle regioni italiane (Coppola, 1997). D'altro canto, le relazioni esterne di talune aree tendono a rafforzarsi ulteriormente, ponendo così un problema di coordinamento territoriale che, a nostro giudizio, potrebbe risolversi in maniera assai positiva, ipotizzando forme di *governance* a scala locale ma sovra-regionale. I tratti di un tale disegno sembrerebbero emergere, negli ultimi decenni, da alcune dinamiche sostenute da attori capaci di modificare gli assetti economici, sociali e territoriali delle aree in questione.

3. Percorsi di sviluppo recenti

Proprio in relazione all'area investigata, già a partire dagli anni Sessanta, prendono corpo ipotesi e azioni che puntano al superamento della frammentazione dei territori contermini attraverso l'infittirsi di relazioni orizzontali di carattere economico e culturale.

Il piano di sviluppo del polo chimico della Val Basento, ad esempio, sosteneva fortemente la necessità dell'integrazione tra i comprensori industriali materani e pugliesi. Il documento più importante prodotto negli anni Settanta, ovvero il Piano Regolatore Territoriale del "Nucleo industriale della Val Basento", adottava una visione complessiva di riorganizzazione sociale, economica e

territoriale dell'intero comprensorio: "così da dar luogo a una ben definita regione socio-economica appulo-lucana ..."², superando dunque il mero intento di organizzazione infrastrutturale degli insediamenti industriali.

Va sottolineato che, alla fine degli anni Ottanta, l'impulso auspicato dal Piano trovava conferma in intensi rapporti di pendolarismo e fenomeni di trasferimento di residenza tra Matera e il resto dell'area. Era possibile individuare, dunque, un "sistema materano ristretto" (esclusivamente comuni lucani), e un "sistema materano allargato" (esteso ai comuni della cintura pugliese del capoluogo lucano) (Cuoco, 1990).

In tempi ancora più vicini, con il declino dell'industria chimica, gli attuali piani del consorzio della Val Basento, che tengono conto anche della presenza di nuovi insediamenti produttivi, ridisegnano un quadro programmatico di sviluppo e un sistema territoriale di forma "stellare", incentrato su Matera e che include proprio l'area oggetto della nostra analisi.

Nel contempo, la crescente specializzazione produttiva dell'area nel comparto del mobile imbottito³ innerva

² Il Consorzio, oggi denominato "Consorzio per lo sviluppo industriale della provincia di Matera", include i seguenti comuni: Bernalda, Calciano, Craco, Ferrandina, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Matera, Miglionico, Montalbano Jonico, Montescaglioso, Nova Siri, Pisticci, Policoro, Pomarico, Rotondella, Salandra, Scanzano, S. Mauro Forte, Tricarico e Tursi in Provincia di Matera; Altamura, Santeramo in Colle e Gravina di Puglia in Provincia di Bari; Ginosa e Laterza in Provincia di Taranto.

³ A partire dal numero di addetti che (alla data del Censimento intermedio dell'industria) opera nelle aziende della filiera produttiva del distretto - più precisamente, 5.173 addetti alla fabbricazione di mobili - si può determinare il coefficiente di specializzazione produttiva. Per l'area individuata il coefficiente in questione è pari a 7; se si considera il numero di addetti alla fabbricazione di poltrone e divani (4.651) l'indice di specializzazione produttiva relativo al comparto ammonta a oltre 33 unità (Tab. 3). Ciò equivale a dire che l'area in questione fa registrare una presenza di addetti al comparto 33 volte superiore a quella media nazionale. Attualmente, alcune stime dell'occupazione, comprensive dell'indotto generato dal distretto del mobile imbottito, attribuiscono all'area un numero di addetti che supera le 11.000 unità; si desume, dunque, che il valore del coefficiente di specializzazione possa aumentare sensibilmente.

Tab. 3 – Addetti alla fabbricazione di mobili, di poltrone e divani e coefficienti di specializzazione produttiva (1996)

	Fabbricaz. mobili		di cui: Fabbricazione di poltrone divani		Industria manifatt.		Coefficienti di specializzazione produttiva	
							Fabbricazione di mobili	Fabbricazione di poltrone e divani
Bernalda	4	-	-	1.476	0,2	-	-	-
Ferrandina	33	33	33	1.945	1,1	5,8	5,8	5,8
Grassano	11	1	1	489	1,4	0,7	0,7	0,7
Grottole	-	-	-	187	-	-	-	-
Irsina	27	17	17	430	4,0	13,4	13,4	13,4
Matera	1.055	941	941	12.531	5,3	25,5	25,5	25,5
Miglionico	-	-	-	462	-	-	-	-
Montescaglioso	-	-	-	895	-	-	-	-
Pisticci	-	-	-	3.070	-	-	-	-
Pomarico	-	-	-	469	-	-	-	-
Salandra	-	-	-	281	-	-	-	-
Altamura	1.703	1.375	1.375	11.161	9,7	41,8	41,8	41,8
Gravina in Puglia	361	334	334	5.142	4,5	22,0	22,0	22,0
Santeramo in Colle	1.978	1.950	1.950	5.451	23,0	121,3	121,3	121,3
Ginosa	-	-	-	2.103	-	-	-	-
Laterza	1	-	-	1.109	0,1	-	-	-
Area di studio	5.173	4.651	4.651	47.201	7,0	33,4	33,4	33,4
ITALIA	217.158	40.691	40.691	13.792.968	1,0	1,0	1,0	1,0

Fonte: elaborazione su dati Istat

il sistema da noi individuato, da un lato, conquistando spazi proprio nella Val Basento e, dall'altro, interessando ulteriori ambiti territoriali, nella parte più interna della provincia di Bari e verso il Tarantino.

“Il triangolo del salotto può essere definito, oggi, come la somma dei Sistemi locali del lavoro di Matera, Bari-Murgia, Gravina, Bari-Centro” (Viesti, 2000, p. 97). I capisaldi del distretto restano Altamura, Santeramo e Matera, insediamenti industriali separati da pochi chilometri. L'industria più importante, la Natuzzi, oggi quotata a Wall Street, con un numero di dipendenti che raggiunge circa 5.000 unità e un fatturato che supera i 780 milioni di euro, rappresenta il leader mondiale nella produzione di divani imbottiti in pelle e presidia una notevole quota del mercato nord-americano e di quello europeo. Seguono, anche se a distanza, la Nicoletti (più di 600 dipendenti e 105 milioni di euro) e la Calia Salotti (500 dipendenti e circa 100 milioni di euro). Di pari entità, per addetti e fatturato, risultano la Softline e la Interline.

Attualmente, l'area si caratterizza per la presenza di numerosissime imprese minori, oltre 500, localizzate principalmente tra Altamura, Gravina in Puglia e Matera; parte di tali imprese, promuovendo un marchio proprio, ha conquistato i mercati internazionali, mentre la restante, attraverso rapporti di fornitura, opera lungo la filiera che fa capo alle aziende leader.

È interessante osservare che nel distretto si coniuga oggi altissima tecnologia produttiva e *know-how* di tipo artigianale. La competitività si fonda anche sui bassi costi di produzione ottenuti attraverso il “sommerso” e i contratti di formazione lavoro.

Si assiste a una forte dilatazione della presenza di salottifici e di aziende collegate che interessa sul versante pugliese anche Ginosa e Laterza, e su quello lucano coinvolge, a seguito della riconversione del polo produttivo della Val Basento, le aree attrezzate previste dal Piano del consorzio di sviluppo industriale di Matera.

Le attività in questione hanno favorito l'instaurarsi di rapporti tra produttori, tra questi e soggetti istituzionali locali, piuttosto stretti (reti corte); ma si infittiscono anche importanti relazioni esterne: con il governo cen-

trale⁴ e con mercati internazionali (reti lunghe e “lungheissime”).

Tale pervasiva dinamica si configura come il risultato di azioni sostenute da soggetti diversi (istituzione del “Distretto del mobile imbottito”, Accordo di programma tra la Natuzzi SpA e il Governo nazionale, piano di riconversione dell’area industriale della Val Basento) e che, pur non definendo visioni strategiche unitarie, compongono, tuttavia, un sistema localizzato d’imprese dotato di forti legami con il territorio e con il contesto sociale e culturale di riferimento.

4. Ambiente, cultura e sostenibilità territoriale

All’interno del comprensorio individuato, prende avvio negli ultimi dieci anni una “circolazione” turistica orientata ai beni culturali e ambientali, presenti tanto in territorio lucano quanto in quello pugliese. I punti di forza del distretto sono rappresentati dal circuito delle chiese rupestri paleocristiane, dalla rete museale, dal patrimonio naturalistico murgiano, dai reperti paleontologici, nonché naturalmente dai Sassi, oggi in piena fase di valorizzazione e ripatrimonializzazione, e dal centro storico di Matera che include numerosi edifici di pregio.

Tale significativa offerta incontra un limite nell’esiguità delle strutture ricettive, che solo di recente stanno raggiungendo un più adeguato livello quali-quantitativo, grazie soprattutto alla diffusione della formula bed & breakfast in pieno centro e dell’agriturismo nelle immediate periferie.

⁴ Alla fine degli anni Novanta, si realizzava il piano degli investimenti previsto dal contratto di programma stipulato tra il Ministero del bilancio e la Industrie Natuzzi SpA. Alla base dell’accordo era prevista la realizzazione di nuovi impianti di produzione, uno dei quali ubicato a Quarrata (Prato), e gli altri localizzati nelle aree industriali di Matera, Santeramo, Laterza e Ginosa, con un impegno complessivo di circa 600 miliardi di vecchie lire, di cui circa la metà a carico dello Stato, ed una previsione di occupazione aggiuntiva di circa 3.000 nuove unità.

Nel contempo, il polo universitario di Matera (sede staccata dell'Ateneo lucano) consolida il proprio radicamento nel territorio della Basilicata, estendendo ormai il raggio d'azione a parte delle province di Bari e di Taranto. Tale fenomeno assume consistenza sia per il crescente numero di iscritti pugliesi⁵, sia per le iniziative che in molti casi ricevono impulso dalla collaborazione fra università, istituzioni pubbliche e soggetti privati lucani e pugliesi (soprintendenze Bas, uffici scolastici provinciali, imprenditori, rappresentanti di ordini professionali, media).

Un analogo fermento, alimentato dagli scambi tra i due sottoinsiemi, si riscontra in alcuni tratti delle relazioni sociali: piccole specializzazioni relative allo svago e al tempo libero, ad esempio, fanno dei centri pugliesi poli di attrazione per i giovani e i giovanissimi (discoteche, pub, parchi di divertimento), mentre Matera accoglie un pubblico di adulti alla ricerca di iniziative di stampo culturale (concerti, dibattiti, mostre, eventi collegati all'editoria). La sensazione è che, accanto al proliferare delle iniziative imprenditoriali nel comparto dei salotti, si stia radicando il "salotto culturale", rafforzando la già diffusa attenzione per le componenti culturali e ambientali delle potenzialità territoriali specifiche.

Nei confronti della sostenibilità ambientale, i processi fin qui descritti rappresentano, dunque, percorsi a basso impatto o tendenti all'ecosostenibilità⁶. Non che manchino, tuttavia, elementi di criticità: tra i progetti attualmente in cantiere per il rilancio del polo della Val Basento spicca, ad esempio, la paventata realizzazione di una nuova centrale elettrica alimentata con olio combustibile o, in alternativa, con il compostaggio e la gassificazione dei rifiuti. Anche nel caso della seconda ipotesi, il rischio

⁵ Attualmente nel solo polo umanistico gli iscritti pugliesi rappresentano il 25% del totale degli immatricolati, percentuale che sfiora il 30% nel Corso di Laurea in Scienze della Formazione Primaria.

⁶ Va sottolineato, a tal proposito, che nel recente dibattito politico-economico sono emerse voci, soprattutto da parte imprenditoriale che hanno sostenuto la necessità di integrare la filiera produttiva del mobile imbottito con attività conciarie. Tali posizioni hanno trovato forte opposizione tanto presso i maggiori produttori quanto nell'alveo della società civile e politica.

di impatto non potrebbe contenersi al di sotto di una comunque preoccupante soglia di criticità, in quanto la zona interessata presenta condizioni naturali di scarsa circolazione dell'aria e, inoltre, appare assai probabile l'utilizzo delle acque del fiume per il raffreddamento degli impianti.

In secondo luogo, gli stessi programmi volti alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale rischiano di incorrere in una contraddizione, dal momento che, in assenza di collegamenti alternativi, i flussi turistici vengono interamente sostenuti dalla rete stradale, generando un impatto crescente che incide negativamente soprattutto sui Sassi e sul centro storico di Matera.

Al di là di tali considerazioni, va detto che la città si candida oggi a costituire un polo propulsivo tanto nelle attività immediatamente produttive, quanto in campo culturale, giocando anche su un'immagine dei Sassi che, nel corso del tempo, si è trasformata da simbolo della "vergogna dell'umanità" a emblema della operosità e del necessario forte radicamento territoriale dell'agire umano. Tutto ciò trova riscontro in un diffuso senso di appartenenza alle tradizioni locali, che si esprime anche attraverso il proliferare di numerose associazioni e aggregazioni di stampo sociale e culturale, il cui raggio di azione si estende all'intero territorio da noi individuato⁷.

Un'ulteriore considerazione appare necessaria per tentare di comprendere il ruolo che la dimensione culturale esplica all'interno del sistema descritto.

Nell'indagine relativa ai patrimoni culturali, accogliendo l'ipotesi di Dematteis (1998, p. 26), "i geografi dovrebbero considerare i sistemi di relazioni sociali entro cui si formano i valori, nelle loro articolazioni spazio-ambientali, situandoli entro *contesti territoriali specifici*, a *diverse scale*, cioè in un sistema di differenze e interdipendenze rappresentabili nello spazio". Nel caso qui in esame, il patrimonio culturale, formato nel suo complesso da componenti materiali (eredità costruita) e immateria-

⁷ Nella sola città di Matera i comitati di quartiere e le associazioni sportive, turistiche, solidaristiche, di volontariato e culturali sono circa duecento.

li (tradizioni, conoscenze e saperi contestuali), rappresenta oggi un riferimento identitario, un forte collante per l'intera area. Su questo codice genetico locale (Magnaghi, 1998) si innestano nuovi saperi e nuovo sapere produttivo che permeano e tengono insieme, attraverso soggetti e azioni, un territorio di frontiera, articolato, ma che, anche per le ragioni fin qui tratteggiate, risulta annodato in un unico sistema reticolare.

5. La rete locale dei soggetti e le azioni

Gli attori che animano i processi descritti ricoprono ruoli pubblici e istituzionali, ma in molti casi sono anche rappresentanti della società civile ed espressione di percorsi ancora embrionali, che, tuttavia, presuppongono atteggiamenti cooperativi e stimolano effetti "imitativi" con il conseguente moltiplicarsi delle iniziative. Non si tratta, quindi, di un vero attore collettivo, ma di progettualità collettive implicite e diffuse. I soggetti in questione comprendono l'associazionismo culturale, i principali esponenti del mondo della produzione (distretto del salotto, ma anche singoli imprenditori), nonché gli attori istituzionali (Regione, Province, Cciaa, Università ecc.).

Dal momento che i contesti territoriali individuati hanno prodotto o sono oggetto di programmi di sviluppo locale, è apparso interessante cercare di capire se esiste e quale sia il grado di componibilità dei diversi disegni e, soprattutto, quale sia l'attenzione riservata dai pianificatori e dai soggetti coinvolti alle relazioni con l'esterno delle singole campiture d'intervento.

Come è noto, alla fine degli anni Novanta, tutte le regioni del Mezzogiorno sono state investite da piani e progetti tendenti al riequilibrio economico e sociale tra aree che presentano sensibili differenziali di sviluppo. Conclusasi la stagione dell'intervento straordinario, prendono corpo e si diffondono iniziative e interventi riconducibili al modello così detto della programmazione negoziata. Le linee di questa nuova progettualità sono guidate dai concetti di partenariato pubblico-privato e di sussidiarietà e, quanto meno negli enunciati, da un'auspicabile particolare attenzione per la coerenza territoriale

delle azioni. Nel nostro caso, sull'area di studio si concentrano, si intersecano, non sempre in maniera coordinata, Patti Territoriali, Accordi di programma, Prusst, e più di recente i Progetti Integrati Territoriali (Pit).

Nell'arco degli ultimi quattro anni hanno avuto particolare rilievo il Patto Territoriale di Matera, il Patto Murgiano e quello che ricomprende i comuni tarantini di Laterza e Ginosa. Si tratta di programmi di carattere generalista che tendono a non concentrare gli investimenti su specifici settori, quanto piuttosto a favorire la distribuzione di risorse in direzione di tutti i comparti produttivi già presenti.

È certamente difficile poter esprimere una valutazione complessiva di tali esperienze, sia in quanto nel contesto nazionale hanno trovato differenti modalità di attuazione sia, e a maggior ragione, poiché non possono considerarsi ancora concluse. Va detto, tuttavia, che la "febbre pattizia" ha, in alcuni casi, coinvolto estensioni territoriali talvolta di portata provinciale, ingenerando il sospetto che i programmi abbiano nascosto semplici aggregazioni politiche senza reale attenzione alle potenzialità presenti nella dimensione territoriale locale.

I risultati attuali inducono a credere che talvolta si tratti di un partenariato poco efficace, se non fittizio, che spesso provoca la "mortalità precoce" delle iniziative o un estenuante lento avanzamento dell'erogazione dei fondi.

Neppure nella fase della programmazione integrata territoriale questo limite sembra essere stato superato del tutto, laddove non è stato realizzato uno dei principali obiettivi posto a fondamento di tale nuova fase: l'integrazione delle progettualità preesistenti.

Bisogna tuttavia tener presente che si tratta di programmi ancora in fase di avvio⁸ e che, quindi, i nostri

⁸ Le campiture dei Pit sono state definite nell'ambito dei Por già a partire dall'anno 2000, mentre gli accordi di programma tra le Regioni e i soggetti responsabili della definizione e dell'attuazione dei progetti sono, per la maggior parte, ancora in fase di contrattazione. Tale lentezza procedurale se, da un lato, è giustificata dalla complessità dell'iter di avvio delle procedure, dall'altro, lascia intravedere un insoddisfacente livello di intesa tra soggetti locali che in alcuni casi si sono ritrovati in aggregazioni nelle quali stentano a riconoscersi.

ragionamenti si basano sull'analisi di proposte e documenti non del tutto definitivi. Ad ogni modo, almeno con riferimento alla nostra area di studio, l'attuale fase della programmazione integrata, nelle sue linee generali, non sembrerebbe tendere pienamente alla definizione di scenari di intervento attenti agli interessanti percorsi di sviluppo espressi dal territorio nel suo complesso. Nondimeno, in alcuni casi, si è osservata una certa propensione a non sottovalutare le traiettorie disegnate, in maniera esplicita, da soggetti "forti", quali il Distretto del mobile imbottito e il Consorzio industriale di Matera, e, in forma implicita, ma non meno significativa, da istituzioni ed esponenti del mondo culturale e civile (Università, associazionismo ecc.).

Con maggiore dettaglio, va osservato che l'area è interessata da cinque Progetti Integrati Territoriali (quattro lucani e uno pugliese) che, ad eccezione di quello che riguarda la città di Matera e di quello incentrato sui comuni bradanicci, investono marginalmente il territorio in esame, in quanto solo alcuni comuni di frangia dei Pit rientrano nella campitura del sistema da noi delineato (Fig. 2).

Particolare interesse, ai fini del nostro discorso, suscita il Progetto integrato di sviluppo urbano di Matera che candida decisamente la "città di frontiera" a diventare il centro ordinatore, dal punto di vista economico, culturale e politico, di un'area che guarda, da un lato, ai territori murgiani, dall'altro, all'entroterra collinare bradanicco, senza trascurare azioni d'integrazione con i distretti investiti dai progetti di reindustrializzazione della Val Basento e con gli ambiti di diffusione delle produzioni del mobile imbottito.

Le principali linee di intervento concordate per la realizzazione di tale programma riguardano:

- il miglioramento e il potenziamento delle infrastrutture di trasporto, sia verso l'esterno, sia all'interno della città, anche attraverso la realizzazione di interventi di mobilità integrata;
- la riqualificazione del tessuto edilizio urbano, con particolare attenzione per il centro storico;
- il potenziamento dell'offerta culturale e di svago, con la realizzazione di nuovi spazi e il miglioramento della fruibilità di quelli esistenti;

- gli interventi tecnico-logistici a supporto delle attività culturali (*network* città dell'Unesco, centri di archiviazione e documentazione storica, strutture museali ecc.);

- il monitoraggio e la prevenzione ambientale e territoriale (risanamento ambientale Parco della Murgia, sistema a rete di monitoraggio ambientale delle zone industriali, degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti ecc.);

- i progetti di formazione (da attuarsi sia nella regione che altrove) e di orientamento dei giovani per l'occupabilità;

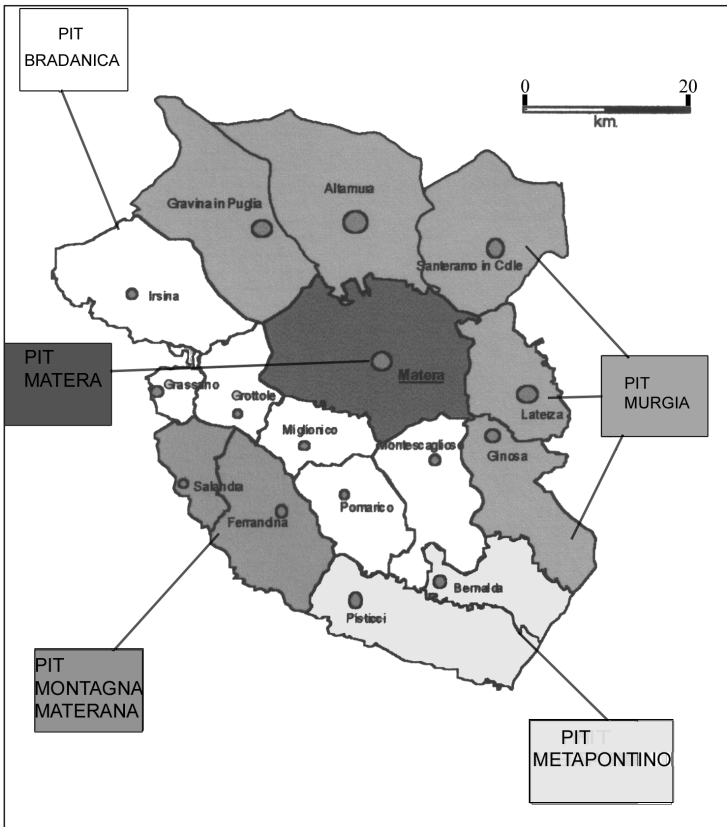


Fig. 2 – La programmazione integrata territoriale

- i miglioramenti della dotazione infrastrutturale per l'industria, l'artigianato e i sistemi locali.

Con particolare riferimento all'Università, infine, gli estensori del documento sottolineano l'importanza della crescita del polo materano in termini di iscritti, anche di provenienza extraregionale (pugliese), e il forte contributo in termini di offerta formativa (otto corsi di laurea afferenti alle facoltà di lettere, ingegneria e agraria). Si impegnano, nel contempo, a sostenere la dotazione dei servizi e la logistica dell'importante istituzione.

Per ciò che concerne la rete di soggetti che ha contribuito alla realizzazione del piano, attraverso confronti e dibattiti, si segnala la presenza della Camera di Commercio, la Provincia di Matera (con cui il Comune stipulerà delle vere e proprie intese per l'attuazione dei progetti) e altri soggetti pubblici e privati, che costituiscono, già nel 1999, un tavolo di concertazione per la formulazione del Pit (Comune di Matera, 2001).

Per l'area Pit Bradanica, si osserva che essa gravita interamente sul nodo urbano e industriale di Matera e rappresenta un territorio di cerniera fra il Metapontino a sud-est e il Vulture-Melfese e Alto Bradano a nord-ovest, definendosi, inoltre, come spazio baricentrico tra la Puglia e la Val Basento.

L'obiettivo generale del progetto si individua "nell'esigenza di elevare il grado di apertura e funzionalità dell'area bradanica verso i sistemi locali contermini, al fine di sviluppare complementarità e sinergie di carattere produttivo, ambientale e urbano" (Pit Bradanica, 2002). Tale esigenza è motivata nello stesso piano dalla difficoltà di individuare una specifica identità autocentrata e autopropulsiva, dalla sostanziale debolezza dei comparti produttivi, da uno scarso grado di accessibilità all'area e da una condizione demografica fortemente segnata dallo spopolamento.

Per quanto riguarda il Pit Montagna Materana, va subito rilevato che il piano si incentra su un territorio a rischio, soprattutto in riferimento al fenomeno dello spopolamento e alla conseguente scarsa consistenza demografica. L'idea forza della proposta di piano si impernia essenzialmente su due comparti, quello agricolo, che resta il settore produttivo fondamentale per l'area, per

quanto ancorato a gestioni aziendali di tipo familiare, e quello turistico-culturale, per il quale si prevede il sostegno all'agriturismo, la promozione di eventi culturali e la valorizzazione delle risorse ambientali.

Proprio quest'ultimo aspetto rappresenta un punto di forza non secondario per "agganciare" il territorio della Montagna Materana alle linee di sviluppo previste dal Pit urbano di Matera. Per quanto non del tutto esplicitata, assume, a nostro giudizio, possibilità di realizzazione e consistenza un'ipotesi volta ad integrare forme diverse di turismo non stagionali, sia dal punto di vista logistico (strutture di accoglienza che possono sopperire alle carenze del capoluogo), sia da quello della completezza dell'offerta turistica, associando percorsi naturalistici (Parco Gallipoli Cognato, Piccole Dolomiti Lucane, oasi Lipu, foresta demaniale ecc.) a itinerari culturali e architettonici (Comunità Montana Collina Materana, 2002).

Il Pit Metapontino appare sostanzialmente rivolto al tentativo di integrazione di due distinte sub-aree, quella costiera e quella collinare interna (Comunità Montana Basso Sinni, 2002). Anche in questo caso, i principali settori di intervento sono l'agricoltura e il turismo. Tuttavia, proprio in relazione a quest'ultimo comparto, emerge la necessità di rafforzamento delle relazioni tra i comuni di Bernalda e Pisticci con il Materano, mentre lo sviluppo degli altri centri appare tradizionalmente legato alla specializzazione agricola, anche nel senso della trasformazione industriale. Si osserva, dunque, che, al di là delle dichiarazioni degli estensori del piano, la concreta possibilità di integrazione delle due sub-aree appare poco convincente.

Ancora più complessa si mostra la composizione territoriale dell'area Pit murgiana, che comprende due forti sub-sistemi produttivi a diversa specializzazione: quello più propriamente murgiano, caratterizzato da una forte concentrazione di imprese manifatturiere (mobile imbottito e indotto), che fa perno sull'asse Santeramo-Altamura, e quello di Gravina, maggiormente specializzato nel comparto agroalimentare. L'idea forza del piano è orientata al consolidamento delle due vocazioni produttive corrispondenti ai due sistemi (Comitato Pit Murgia, 2002).

Per ciò che attiene il nostro discorso, dall'analisi del piano emerge una scarsa apertura nei confronti dell'area materana, nonostante alcuni richiami alla necessità di intrattenere relazioni con il capoluogo di provincia lucano. Tali riferimenti riguardano principalmente le infrastrutture a supporto della filiera del mobile imbottito e i collegamenti tra aree contermini di interesse naturalistico e culturale, entro le quali sviluppare capacità di attrazione turistica.

Inoltre, vengono individuate alcune importanti carenze nel settore terziario, soprattutto nel campo dei servizi alle imprese e dell'istruzione superiore (Università) che, di fatto, vengono in parte colmate proprio dall'offerta di Matera. Tuttavia, l'intento del piano non sembrerebbe essere quello della valorizzazione delle sinergie e della complementarità, quanto piuttosto quello di rafforzare la dotazione interna in ossequio a una affermazione di autonomia, non priva, a nostro giudizio, di accenti campanilistici.

Un'ultima osservazione va fatta in relazione ai comuni di Laterza e Ginoza che, pur appartenendo alla provincia di Taranto hanno chiesto ed ottenuto, l'uno sin da subito e l'altro assai di recente, di far parte del Pit Murgia. I rappresentanti dei due centri, infatti, facendo appello alla sostanziale omogeneità dell'area murgiana barese e tarantina, accomunata dalla presenza dell'industria manifatturiera del mobile imbottito e da tradizioni agricole relative alla produzione di olio d'oliva, uva, cereali, ortaggi ecc., hanno ritenuto necessario superare vincoli di carattere burocratico (e politico), che li vedevano "assegnati" dalla Regione Puglia a un distretto nel quale non si riconoscevano.

Conclusioni

Dall'analisi complessiva dei progetti e delle azioni, emerge, a nostro giudizio, che in questa fase si delineano nell'area due tendenze che in certi casi generano conflitto e in altri, invece, appaiono portatrici di atteggiamenti maggiormente cooperativi. Da un lato, la costante riduzione dei trasferimenti dal governo centrale agli enti

locali ha generato una maggiore suscettività dei soggetti a prodursi nella intercettazione di risorse aggiuntive, alimentando una crescente proliferazione di strumenti di programmazione. Non sembrerebbero sfuggire a questa logica neppure molti dei Programmi Integrati Territoriali presi in esame. In particolare, mentre si avverte da parte lucana una più marcata esigenza di tenere insieme gli elementi di un sistema interregionale che ha consolidato vocazioni e complementarità, da parte pugliese l'atteggiamento appare più incerto. Per un verso, il Pit Murgia sembra far quadrato intorno alla proposta di rafforzamento delle proprie centralità urbane, non riconoscendo su un piano formale l'ampiezza del raggio d'azione delle funzioni di servizio e lo spessore del ruolo culturale espresso da Matera. Per l'altro, alcune azioni, provenienti dal mondo della produzione e da quello della società civile, promuovono il consolidamento delle relazioni tra le due sub-aree.

La sensazione complessiva che si ricava dall'analisi è che alcuni progetti, soprattutto istituzionali, attraverso gli strumenti della programmazione concertata, tendano a frammentare il territorio, escludendo scenari di reale coerenza tra le proposte e alimentando processi di sviluppo locale vicini a un modello che si potrebbe definire "banale", ovvero volti, nella migliore delle ipotesi, a creare nuova occupazione e incentivi alle attività economiche, all'interno di aree rigidamente marcate dai confini amministrativi. Si coglie, in definitiva, una scarsa coerenza tra risorse potenziali disponibili e progetti, dove il limite principale di questi ultimi sta proprio nella poca attenzione alla capacità di "fare sistema" del territorio e degli attori complessivamente intesi.

Nel contempo – e questa è la seconda tendenza – in maniera quasi spontanea il sistema locale si autoalimenta, cresce e si rafforza, ignorando quasi del tutto le campiture amministrative e prefigurando un processo che, nella sua più alta espressione, tende verso un modello di apertura del locale verso l'esterno.

Nell'ultimissimo periodo, tuttavia, anche alcuni segnali di tipo istituzionale sembrerebbero indicare l'avvio di un'inversione di tendenza. A tal proposito appare particolarmente interessante il progetto "Edotto", pro-

mosso dai due parchi scientifici tecnologici lucano e pugliese (Basentech e Tecnopolis) e da alcune società private, finanziato con risorse pubbliche nazionali e comunitarie. L'iniziativa, finalizzata alla qualificazione delle competenze nell'indotto del mobile imbottito, ha incontrato il favore degli imprenditori lucani e pugliesi, per i quali appare necessario un incremento di competitività del sistema produttivo del distretto per far fronte alla crescente concorrenza internazionale, ma anche degli attori istituzionali locali.

Vi è da segnalare, inoltre, un documento di intesa, sottoscritto dai presidenti delle Province di Bari e Matera, che, proprio sulla base di risorse comuni ai due territori (industria salotti e beni culturali e ambientali), si pone come obiettivo da raggiungere quello del sostegno infrastrutturale alle iniziative in campo (strade e collegamenti in genere). In analoga direzione va l'attuazione del nuovo piano del Consorzio di Sviluppo Industriale di Matera, nonché gli accordi raggiunti tra dipartimenti universitari, enti locali, soprintendenze per la realizzazione a breve di significative iniziative culturali, fortemente auspicate anche dalla società civile dei due sottoinsiemi appulo-lucani.

Bibliografia

- Cilento N., *Una matrice storica di scarsa coesione territoriale*, in Coppola P., Telleschi A. (eds), "Atti del XXII Congresso Geografico Italiano", Vol. IV, Tomo secondo, Istituto Grafico Italiano, Napoli, 1977.
- Comitato Pit Murgia, *Progetto Integrato Territoriale, Area della Murgia*, Altamura, 2002.
- Comune di Matera, *Protocollo d'intesa tra la Regione Basilicata e Comune di Matera al Progetto Integrato di Sviluppo Urbano*, Matera, 2001.
- Comunità Montana Basso Sinni, *Progetto Integrato Territoriale, Valsinni*, 2002.
- Comunità Montana Collina Materana, *Progetto Area PIT "Montagna Materana"*, Stigliano, 2002.
- Coppola P., *Lontano da Eboli*, in Viganoni L., *op.cit.*, 1997, pp. 459-472.

- Cuoco L. (ed.), *Rapporto sullo stato dell'economia e del territorio materano*, Matera, 1990.
- Dematteis G., "Segni e significati nella geografia dei valori culturali", *Rivista Geografica Italiana*, 105, 1998, pp. 25-35.
- Giura Longo R., *Matera, sassi e secoli*, Galleria Studio, Matera, 1966.
- Inea, *Contesto e scenari di sviluppo agricolo e rurale della Basilicata*, Conferenza Regionale per l'agricoltura, Potenza, 1999.
- Magnaghi A. (ed.), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano, 1998.
- Pit Bradanica, *Idea-forza e strategie di intervento*, Irsina, 2002.
- Provincia di Matera, *Il Piano di Sviluppo Socio-Economico della Provincia di Matera*, Matera, 2001.
- Sommella R. (ed.), *StoT quaderno 2. Riflessioni metodologiche*, Baskerville, Bologna, 2003, in corso di stampa.
- Viesti G., *Il "Triangolo del salotto"*, in G. Viesti (ed.), "Mezzogiorno dei distretti", Donzelli, Roma, 2000, pp. 97-118.
- Viganoni L. (ed.), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, Esi, Napoli, 1997.
- Viganoni L. (ed.), *Percorsi a Sud. Geografie e attori nelle strategie regionali del Mezzogiorno*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1999.