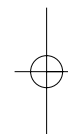
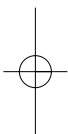


osvaldo cammarota

FARE FORMAZIONE CONTESTUALIZZATA

Rendere ordinaria e permanente l'azione
dei *soggetti collettivi* capaci
di *operare integrazione*
alla dimensione dei *Sistemi Locali Territoriali*

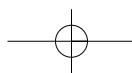


Tra dire e fare "sviluppo inclusivo"
I quaderni della Città del fare, numero zero
"Fare formazione contestualizzata"
di Osvaldo Cammarota

A cura dell'Area Informazione e Coesione
Ottobre 2003

Progetto grafico e stampa
Newmedia

Copyright 2003
Città del fare - Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di
Napoli - SCpA



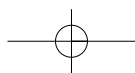
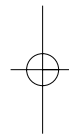
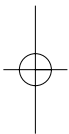
PRESENTAZIONE

"Tra dire e fare sviluppo inclusivo" è una collana di quaderni ideata e realizzata dalla Città del fare SCpA, l'Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli.

"Tra dire e fare sviluppo inclusivo" è una raccolta di testimonianze, riflessioni, interventi ed approfondimenti sui temi dello sviluppo locale. In essa sono riportati i contributi provenienti direttamente dalle esperienze "di campo", gli insegnamenti, i pensieri e le teorie suggeriti dalla realtà quotidianamente sperimentata dagli "operatori di sviluppo territoriale".

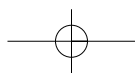
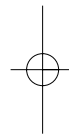
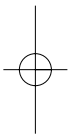
La pubblicazione "Fare formazione contestualizzata" - edita, a carattere sperimentale, come numero zero della collana - è stata realizzata in occasione del seminario internazionale "Lifelong Learning: una strategia di sviluppo congiunta tra istruzione, formazione e occupazione" (Benevento, 21/22 ottobre 2003). L'evento ha rappresentato lo spunto per raccogliere ed "ordinare" i più significativi contributi elaborati sulle questioni dello sviluppo locale da Osvaldo Cammarota, Amministratore delegato della Città del fare SCpA e considerato tra i maggiori promotori di iniziative di sviluppo locale in Campania.

Carlo Cristarelli
Città del fare SCpA
Area Informazione e Coesione



INDICE

Introduzione: "Fare formazione contestualizzata"	9
Decentramento, innovazione amministrativa e sviluppo locale: un raccordo necessario per produrre utili risultati <i>Dipartimento Funzione Pubblica, settembre 2003</i>	19
Capitale sociale e sviluppo locale <i>Angeli Editore, dicembre 2003</i>	25
Sette sintesi per uno sviluppo inclusivo <i>Associazione rete SLST, dicembre 2002</i>	33
Identità, qualità sociale del Sistema di Sviluppo Locale, democrazia <i>Convegno "Identità, qualità sociale del Sistema di Sviluppo Locale, democrazia", dicembre 2002</i>	45
I PIT in Campania tra territorialità e sviluppo <i>Convegno "I Pit in Campania tra territorialità e sviluppo", giugno 2002</i>	55
Il capitale sociale come moderno "bene comune" <i>ESI, febbraio 2002</i>	63
Sviluppo locale e internazionalizzazione <i>"Corriere Economia", aprile 2003</i>	79
La "Città del fare". Dal PTO all'Agenzia Locale di Sviluppo <i>Formez/Donzelli, dicembre 2002</i>	81
Nota biografica	91



INTRODUZIONE

Fare formazione contestualizzata

Rendere ordinaria e permanente l'azione
dei *soggetti collettivi* capaci
di *operare integrazione* alla dimensione
dei *Sistemi Locali Territoriali*

1. I risultati in base ai quali parliamo

I risultati in base ai quali parliamo sono quelli conseguiti con buona performance del Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Area a Nord-Est della Provincia di Napoli¹. In due anni (**2000-2001**), sono stati realizzati **174** progetti, creando i presupposti per un impatto occupazionale di **1.053** nuovi posti di lavoro ed attivando un investimento complessivo di circa **58** milioni di euro², di cui **17** provenienti da fonti strutturali (FESR, FEAOG e FSE), **17** da fondi nazionali, **6** da cofinanziamento degli Enti Locali e **18** da investimento privato. Analoghi risultati sono stati raggiunti dagli altri otto PTO che hanno fatto parte del POM.

¹ P.O.M. "Sviluppo Locale - Patti Territoriali per l'Occupazione", Ob. 1 Italia, 1994-1999, Sottoprogramma n. 6.

² Fonte: "Lo stato dell'arte. Il Patto: rapporto conclusivo sull'attuazione del POM", a cura di M. Padovano, C. Cristarelli e M. Tuccillo, Editrice CUEN Srl, Napoli, aprile 2002. Le informazioni sull'attuazione del PTO "Napoli Nord-Est" sono inoltre disponibili al sito web www.cittadelfare.it.

Fare formazione contestualizzata

2. Le lezioni che abbiamo imparato confermano la validità degli indirizzi comunitari

1. **Il territorio è la risorsa fondamentale da cui partire.** Abbiamo sperimentato che è utile operare alla dimensione del **Sistema Locale**, un ambito territoriale formato da un insieme di piccoli e medi Comuni (o parti di grandi città) che vivono gli stessi problemi e possono puntare su omogenee vocazioni di sviluppo. A questa dimensione è possibile procedere alla puntuale rilevazione delle risorse endogene; è possibile "leggere" la complessità sociale, produttiva, economica, amministrativa e **fare coesione** economica e sociale per competere negli scenari della economia sovralocale e globale.
2. È importante costituire un **Partenariato ampio e rappresentativo** della complessità sociale e degli interessi diffusi del territorio. Il *Capitale Sociale Territoriale* così formato, si è rivelato anche un efficace strumento di *Governance*, nel senso che ha favorito la piena collaborazione dei molteplici *attori locali* nel raggiungimento degli obiettivi localmente concertati.
3. È utile e produttivo affidare la responsabilità dell'attuazione ai soggetti di governo più prossimi al territorio. **Soggetto Responsabile** dell'attuazione sono stati i Comuni con la Società consortile appositamente costituita tra loro, il *Soggetto Intermediario Locale*. Il **SIL** si è rivelato un moderno ed efficace strumento di *Government*, ed ha confermato che per decentrare occorre responsabilizzare le classi dirigenti locali.
4. È importante fondare i programmi sul dialogo sociale e la **Concertazione** degli interessi. Il dialogo sociale è importante, ma senza un lavoro di *mediazione e sintesi* degli interessi non si raggiungono risultati di *coesione, inclusione e competitività*.
5. È determinante, ai fini dell'integrazione, la possibilità di utilizzare i fondi strutturali in una logica unitaria e orientata al raggiungimento di obiettivi condivisi e concertati localmente. Il Piano di Azione Locale ha consentito una efficace *concentrazione* degli investimenti. Il finanziamento del PAL solo dopo le verifiche di coerenza con la programmazione sovralocale, ha ridotto i rischi di localismo degli interventi.
6. Il **Comitato di Sorveglianza** ha svolto un rigoroso lavoro di *Monitoraggio e Controllo*. Superando logiche burocratiche e sanzionatorie, è stato un prezioso luogo di *raccordo* e di *integrazione* per tutti

i soggetti e le procedure dei diversi livelli istituzionali che erano coinvolti a vario titolo nel Piano di Azione.

Infine, ciò che più conta rispetto ai temi in discussione:

- Il **Partenariato locale** e la **Concertazione** di qualità si sono rivelati un luogo e una modalità per accompagnare la formazione delle classi dirigenti locali e, al contempo, fonte di un **"sapere di contesto"** difficilmente reperibile nei dati statistici. Questo luogo ha potuto effettuare il *monitoraggio dei mutamenti*, ha potuto acquisire informazioni utili per meglio accompagnare le risorse locali nelle *reti lunghe* dell'economia sovralocale e mondiale. Si è potuta verificare la *sostenibilità* delle innovazioni in diretto raccordo con le *effettive capacità* di sostenerle da parte del Sistema Locale.

Dall'esperienza svolta possiamo dunque affermare che il territorio è una "fonte di sapere" imprescindibile per ideare e attuare programmi di *Lifelong Learning* utili a sostenere idee di **sviluppo inclusivo**. Dalla "lettura" del territorio e dei bisogni delle comunità residenti, si traggono elementi essenziali per accompagnare e far evolvere processi di sviluppo umano ed economico. La conoscenza delle risorse endogene consente di effettuare l'integrazione, prima delle risorse locali, poi di quelle reperibili in ambiti sovralocali.

Possiamo inoltre testimoniare la validità internazionale di questi insegnamenti. Con l'ufficio UNDP delle Nazioni Unite siamo impegnati in un gemellaggio con la Provincia di Granma (Cuba). Pur essendo un territorio lontano fisicamente e dal punto di vista politico-istituzionale, stiamo lavorando insieme sui temi del decentramento amministrativo e dello sviluppo locale. L'interesse a liberarsi dalla dipendenza economica e dalla marginalità sociale è molto forte persino in quella realtà. Abbiamo fondati motivi per ritenere che le azioni locali di sviluppo e formazione possano interessare i paesi del mediterraneo e quelli in adesione alla Unione Europea.

3. Un contributo ad alcuni quesiti della sessione di lavoro

3.1 Approcci teorici e culturali

Tutte le esperienze fondate sul Partenariato locale e la concertazione (i programmi *Leader*, *Urban*, *Patti Formativi*, *PTO*, ... fino alle più re-

Fare formazione contestualizzata

centi esperienze dei Progetti Integrati Territoriali) confermano alcuni fondamenti teorico-pratici che si delineano nello stesso orizzonte culturale.

- È necessario concepire il territorio come una risorsa complessa, costituita da valori materiali e immateriali; indivisibile, non trattabile con approcci culturali separati e in continuo mutamento, esposto all'influenza dell'economia dei flussi della globalizzazione.
- È conveniente assumere l'unitarietà e l'indivisibilità del territorio come "fattore ordinatore" nelle scelte di programmazione. La forza ordinatrice delle vocazioni di sviluppo di un territorio può essere determinante per integrare efficacemente le *policy* di settore.
- Ai fini dell'integrazione, è utile praticare un approccio di tipo "sistemico". È opportuno superare visioni separate e approcci settoriali. Sviluppo produttivo, pianificazione territoriale, politiche sociali (di formazione, per l'inclusione e per la sicurezza) sono le principali azioni da integrare a livello locale per attuare le idee di **sviluppo inclusivo**.
- Il decentramento amministrativo e l'innovazione istituzionale è la modalità più efficace per garantire questo approccio. Le istituzioni di governo più prossime al territorio e alle comunità amministrare sono meno esposte ai rischi della settorializzazione, perché conoscono, e sono dunque più capaci di corrispondere, ai bisogni indivisibili del territorio e delle comunità amministrare.
- La dimensione dei Comuni risulta troppo piccola, le Province e le Regioni sono troppo grandi ed hanno altre funzioni da svolgere. Occorre agire ad una dimensione intermedia che permetta di "leggere" la complessità e di accompagnarla verso esiti coesivi e non dissolutivi. Il **Sistema Locale Territoriale** è risultato essere l'ambito dimensionale più adeguato a cui è utile e conveniente agire per conoscere ed utilizzare tutte le risorse endogene disponibili.
- Il Sistema Locale Territoriale è un ambito dimensionale che deve possedere una "massa critica" di risorse (materiali e immateriali) necessaria e sufficiente da poter investire nelle dinamiche di competizione tra territori. La competitività di un territorio è data dalla capacità di organizzare le *risorse proprie*, a beneficio delle comunità residenti e per contribuire all'economia sovralocale. Il **valore aggiunto** è dato dall'armonica combinazione delle risorse locali e sovralocali.
- Il **capitale umano** è una risorsa indispensabile alla crescita. Esso può maggiormente contribuire ai processi di sviluppo quanto più è istruito del

"sapere di contesto". La Strategia Europea per l'Occupazione punta allo sviluppo fondato sulla conoscenza. Fondamentale è anche la conoscenza del contesto in cui si vive, dei vincoli e delle opportunità che possiede il proprio territorio ... Diversamente le risorse umane sono indotte all'emigrazione, depauperano il proprio territorio di appartenenza andando alla ricerca di sbocchi occupazionali che, talvolta, risultano illusori. Un modo per contrastare questi rischi è fare formazione contestualizzata, cioè raccordare strettamente le azioni formative alla realtà e alle dinamiche di crescita del contesto, coinvolgere le nuove generazioni nello sforzo evolutivo delle stesse comunità in cui vivono.

Quest'ultima considerazione rafforza la valenza internazionale delle azioni locali di sviluppo. Correttamente svolte, queste azioni possono mitigare il fenomeno dell'immigrazione e contribuire a costruire rapporti di pacifica collaborazione e cooperazione con le diverse comunità del mondo, in particolare con quelle dei paesi del mediterraneo e dei paesi in adesione alla Unione Europea.

Questi concetti sembrano condivisi nel dibattito sullo sviluppo locale, sono presenti in larga parte nei documenti di programmazione europei, nazionali e regionali, ma non vivono ancora nell'operatività ordinaria.

3.2 Strumenti attuativi

Osservo tristemente che numerosi strumenti attuativi, pur ispirati a principi di integrazione, concentrazione e sussidiarietà, rischiano di generare effetti opposti a quelli auspicati. Vi è, forse, una sovrabbondanza di strumenti.

Forse il problema è che essi agiscono in mancanza di strategie operative sufficientemente condivise.

Se per strategia intendiamo "azioni nel tempo", ci sembra necessario individuare CHI agisce e COME agisce, con quali scopi e finalità. Se gli scopi e le finalità sono quelli scritti nei documenti di programmazione della CE e degli stati membri, i vuoti di strategia da colmare e i quesiti a cui rispondere restano essenzialmente due:

- a. **Chi agisce**, quali soggetti operano *integrazione* a livello di Sistema Locale Territoriale?
- b. **Come** si comportano i soggetti della *filiere istituzionale*? Operano armonicamente secondo i principi e la cultura dell'*integrazione* e della *sussidiarietà*?

Fare formazione contestualizzata

a. *Chi agisce?*

Il compito di *operare integrazione* non può essere affidato a procedure scritte lontano dal territorio di intervento. L'integrazione delle *policy* possono farla più utilmente i Soggetti che conoscono i bisogni complessi delle comunità amministrare ed hanno la responsabilità di governarle. I PTO hanno prodotto buoni risultati sul piano dell'integrazione delle *policy* perché hanno potuto concertare un Piano di Azioni a valere sull'insieme delle opportunità offerte dai Fondi strutturali.

In questo senso può essere utile:

- Costituire e rendere stabili e permanenti i "soggetti collettivi" che operano alla dimensione del Sistema Locale Territoriale. I Partenariati locali e i Soggetti Responsabili dell'attuazione, se costituiti correttamente, contribuiscono concretamente a rafforzare due pilastri della politica di unificazione europea: la Partecipazione e il Decentramento.
- Dotare i "soggetti collettivi" di poteri, risorse e funzioni di coordinamento utili a raccordare le politiche di settore che ricadono nello stesso ambito territoriale. Ciò può essere fatto senza necessariamente ridurre l'autonomia dei singoli *attori*, piuttosto introducendo il criterio dell'integrazione delle *policy* nella valutazione dei programmi che interessano il medesimo Sistema Locale Territoriale. In tal modo sarebbero concretamente perseguiti obiettivi di Convergenza, Concentrazione e Integrazione.

Nel caso del Sistema Locale a Nord-Est della Provincia di Napoli i nove Comuni hanno ritenuto utile e conveniente rafforzare e rilanciare la positiva esperienza del PTO ed hanno costituito la propria Agenzia Locale di Sviluppo: la **Città del fare**. L'Agenzia non ha ruoli politico-istituzionali. Essa svolge essenzialmente due funzioni:

- garantisce la continua e costante interazione tra istituzioni, economia e società locale con il Partenariato istituzionale e sociale e la concertazione con oltre 160 attori locali. In tal senso costituisce un interessante esperienza di *governance*
- assicura l'attuazione degli interventi introducendo elementi di innovazione amministrativa e tecnologica nel Sistema Locale, con l'obiettivo di ridurre il *digital divide* e di aumentare le capacità competitive del contesto.

Dopo la chiusura e rendicontazione del PTO (dicembre 2001), l'Agenzia ha sviluppato nuovi programmi che hanno consentito di candidare a finanziamento il Progetto Integrato Territoriale e numerosi altri interventi

formativi e per l'adeguamento competitivo del Sistema Locale Territoriale. I Comuni ritengono di aver prodotto una coraggiosa innovazione organizzativa che va nel senso indicato dalle politiche comunitarie e si augurano di trovare adeguata accoglienza e accompagnamento nei livelli istituzionali superiori e nelle procedure dettate dalla Commissione.

b. Come si comportano i soggetti della filiera istituzionale?

La strategia di *azioni integrate e orizzontali* a livello locale è stata *verticalizzata* in logiche di settore e *centralizzata* nei luoghi in cui si decide la programmazione della spesa.

In tal modo questa strategia innovativa è diventata un *enunciato teorico*, che si ripete stancamente in tutti i documenti di programmazione settoriali, ma perde la sua reale forza evolutiva.

Una riprova l'abbiamo nella eccessiva articolazione dei fondi comunitari in numerosi Assi, Misure e Azioni, ... è evidente il rischio di non cogliere risultati integrati. Nell'azione concreta è ridotta la possibilità di integrare le risorse locali con quelle sovralocali; risulta molto difficile produrre il famoso *valore aggiunto* che deriva dai processi di concertazione locale.

Per avere una idea delle difficoltà di fare azione integrata tra formazione e sviluppo a livello locale, basti pensare agli innumerevoli soggetti, poteri, procedure, culture che il territorio deve far interagire: istituzioni regionali, nazionali e comunitarie; responsabili di Misure, Assi e Fondi; procedure disomogenee e non sempre raccordate; approcci culturali diversi, tutti elementi che rivelano le loro criticità nel luogo dell'attuazione: il territorio, proprio nel momento e nel luogo in cui le azioni precipitano e dovrebbero produrre effetti.

Per produrre risultati integrati si è costretti a ricorrere ad una pluralità di fonti finanziarie non facilmente integrabili, perché gestite da molteplici Soggetti e autorità scarsamente connesse tra di loro, anche quando operano sul medesimo contesto territoriale.

La domanda di integrazione del territorio non incontra l'offerta di integrazione, perché l'offerta è formulata in luoghi centrali e settoriali, poco consapevoli delle esigenze di integrazione territoriale.

Mi rendo conto che è difficile portare "i territori" nei luoghi di decisione, ma non mi spiego perché le *buone prassi* faticosamente sperimentate, stentano ad entrare nella cultura operativa delle istituzioni e degli apparati amministrativi.

Si continua a spendere energie e risorse alla ricerca di nuovi modelli operativi, per inventare nuovi strumenti, senza mai riflettere compiutamente

Fare formazione contestualizzata

su come portare a sintesi organizzativa e praticare i semplici e fondamentali insegnamenti che derivano da quasi tutte le esperienze fin qui svolte.

Il territorio, organizzato con i "Soggetti collettivi", può fare integrazione di obiettivi e contenuti, ma questo sarà uno sforzo vano se non ci sarà la possibilità di integrare risorse finanziarie e procedure.

Il compito di integrare risorse finanziarie e di definire procedure per il loro utilizzo è affidato ai Soggetti pubblici sovralocali che programmano la spesa e stabiliscono le procedure. Non sempre i soggetti della *filiera istituzionale* operano armonicamente secondo i principi e la cultura dell'integrazione e della sussidiarietà.

Sul punto possiamo solo limitarci a qualche sommo suggerimento:

- Integrare a monte le fonti di finanziamento, o prevedere la loro effettiva integrabilità da parte dei beneficiari pubblici che operano in maggior prossimità con il territorio.
- Definire procedure attuative e sistemi di valutazione capaci di stimolare e premiare la domanda di integrazione tra sviluppo e formazione espressa dal territorio.
- Rimuovere i vincoli burocratici e procedurali che attualmente impediscono di agire contestualmente per la formazione e lo sviluppo.

Questi pochi accorgimenti sarebbero certamente utili per ricondurre a coerenza e unitarietà di scopi i comportamenti dei soggetti pubblici che operano ai livelli istituzionali sovralocali, in linea con gli indirizzi comunitari sulla sussidiarietà. Tra i problemi più gravi ed urgenti che segnaliamo vi è quello di recuperare rapidamente i principi di unitarietà dell'azione pubblica e il valore del *bene comune*. L'eccessiva settorializzazione e frantumazione delle competenze istituzionali non aiuta a risolvere questi problemi.

3.3 Auspici per il futuro della UE

La Commissione Europea ha sufficientemente focalizzato questi problemi nei documenti scaturiti dal Consiglio Europeo di Lisbona (24/25 marzo 2000) e nei più recenti report sull'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione (luglio 2003). Probabilmente la Commissione sottovale l'*effetto domino* che il suo operato può determinare nei comportamenti degli stati membri. Il vero decentramento che serve ai fini di una effettiva integrazione delle *policy*, può essere fortemente influenzato dalla C.E. introducendo i criteri di programmazione, valutazione e gestione che emergono dalle buone prassi. Una prima opportunità di intervento è data dalla scadenza di metà periodo per la riprogrammazione del QCS

2000-2006, ma, per molti aspetti e per non creare discontinuità al processo di spesa in corso, sarebbe opportuno cominciare a lavorare sin d'ora per il successivo periodo di programmazione, ciò anche per considerare adeguatamente le novità derivanti dai paesi in adesione.

Il maggior contributo che potrebbe venire nell'immediato riguarda essenzialmente tre punti:

- Indurre a superare l'eccessiva settorializzazione e frammentazione dei programmi.
- Rafforzare le funzioni di "accompagnamento" (indirizzo, controllo, monitoraggio, valutazione, verifica di coerenze, ...) in capo alle istituzioni intermedie (Province, Regioni, Stato).
- Rafforzare le funzioni di ideazione, coordinamento e attuazione dei programmi in capo ai "soggetti collettivi" in grado di operare integrazione al livello locale più prossimo al territorio.

4. Considerazioni conclusive

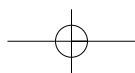
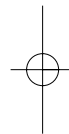
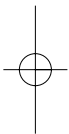
L'Unione Europea potrà meglio competere negli scenari della economia e della società globale se sarà capace di "portare a valore" la straordinaria ricchezza contenuta nella complessità delle sue risorse culturali, produttive, ambientali, umane... Il "Vecchio continente" può alimentare il mercato mondiale con una infinita varietà di beni e servizi tipici ed esclusivi dei suoi territori, può utilizzare i *flussi* della globalizzazione senza necessariamente subirne gli effetti escludenti; può mettere in gioco *l'economia dei luoghi*.

Per queste ragioni è conveniente che tali risorse siano organizzate negli stessi Sistemi Territoriali in cui sono depositate, ed abbiano autonoma capacità di utilizzare le *reti lunghe* della globalizzazione.

L'impresa di **fare coesione per competere** deve dunque partire dai territori e richiede la formazione di *capitale umano* e di classi dirigenti all'altezza della sfida. Le politiche di formazione e di sviluppo non possono essere concepite separatamente.

Relazione al seminario internazionale "Lifelong Learning:
una strategia di sviluppo congiunta tra istruzione,
formazione e occupazione"
Benevento, 21/22 ottobre 2003

Nelle pagine che seguono una raccolta di contributi e interviste per approfondire i temi e i concetti sopra richiamati.



DECENTRAMENTO, INNOVAZIONE AMMINISTRATIVA E SVILUPPO LOCALE: UN RACCORDO NECESSARIO PER PRODURRE UTILI RISULTATI

Intervista ad *Oswaldo Cammarota*

Sullo Sviluppo Locale e la Progettazione Integrata Territoriale vi sono molteplici interpretazioni. Quale apporto viene dalle esperienze di campo e quali sono i nessi tra questi due temi?

Per Sviluppo Locale mi sembra corretto intendere quell'insieme di azioni utili e necessarie a sostenere le economie e le società di territori scarsamente sviluppati, affinché superino i limiti del localismo ed acquisiscano adeguati caratteri di competitività nello scenario sovralocale e globale. Il concetto di integrazione è dunque insito ed è parte essenziale della cultura dell'agire locale per lo sviluppo, perché la capacità competitiva di un territorio è data da una pluralità di fattori strettamente interrelati, interconnessi e, molto spesso, interdipendenti: l'assetto urbanistico; la qualità ambientale, del tessuto produttivo, del capitale umano; il grado d'inclusione sociale; la qualità dei servizi della Pubblica Amministrazione. Per innescare processi di sviluppo sostenibili e durevoli nel tempo, si è rivelato insufficiente agire sui singoli fattori. L'azione separata (settoriale) risulta inefficiente ed inefficace o, quantomeno, non produce il *valore aggiunto* richiesto per partecipare fattivamente al processo d'integrazione europea.

L'azione pubblica riesce a corrispondere a queste esigenze?

Francamente ritengo che la filiera istituzionale (Comuni, Province, Regioni, Stato, Unione Europea) non sempre riesca ad agire con i necessari caratteri di unitarietà. Quando si osserva l'azione pubblica dal basso, cioè dal territorio, ci si accorge che su di esso ricadono una molteplicità di iniziative scarsamente coordinate, talvolta contrastanti e non sempre rispondenti alle effettive domande e potenzialità di sviluppo che il territorio stesso esprime. *Dal basso* il potere pubblico appare frantumato e frammentato in mille articolazioni che agiscono in modo separato,

Fare formazione contestualizzata

smarrendo, talvolta, il concetto e l'orientamento al *bene comune*. A mio parere ciò accade per le incertezze con cui procede il processo di decentramento, il che, unitamente a fenomeni di "aziendalizzazione" di importanti funzioni pubbliche, ha generato una pluralità di soggetti e poteri pubblici che non comunicano tra loro, nemmeno quando agiscono sul medesimo territorio. Nei fatti si registra una inedita conflittualità tra i diversi livelli istituzionali che scoraggia la mobilitazione di risorse private. Questi problemi vanno affrontati urgentemente, perché rallentano la crescita del Paese e ritardano la compiuta integrazione europea.

È possibile che tali problemi non siano stati considerati in questi anni?

Questi problemi sono stati intensamente trattati dal legislatore, in particolare nell'ultimo decennio, mi riferisco al Testo Unico di riordino delle Autonomie Locali (D.lgs 267/2000) e all'intero quadro di riforma per il decentramento e l'innovazione amministrativa. C'è tutto scritto, ma si stenta a passare dal *dire* al *fare*. Un tentativo empirico è stato fatto nel decennio passato con la Programmazione Negoziata, basti richiamare i titoli degli strumenti: intesa istituzionale di programma; contratto d'area; patto territoriale; accordo di programma, ... sono tutte parole che evocano la forte necessità di raccordo interno al potere pubblico e tra esso e le altre componenti pubbliche e private della società italiana. Talune di queste esperienze hanno dimostrato l'utilità di coniugare sviluppo, innovazione e decentramento amministrativo, ma le prassi sperimentate stentano a reificarsi nell'ordinarietà.

Cosa può essere fatto in concreto e chi dovrebbe maggiormente agire?

Ritengo che occorra semplicemente fare ciò che è già scritto nelle leggi ed è stato convalidato in alcune buone prassi ormai universalmente riconosciute. Cito ad esempio gli esiti della ricerca "La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata nel Mezzogiorno", promossa dal Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro (disponibile sul sito web del Ministero). In essa si rileva, tra l'altro, che una delle chiavi di successo consiste proprio nella innovazione organizzativa che talune di queste esperienze hanno saputo produrre e rendere stabili, anche oltre l'attuazione degli interventi finanziati. Laddove i Comuni hanno costituito il Sistema Locale facendo coalizione istituzionale e coesione sociale, con un Soggetto giuridicamente responsabile dell'attuazione, sono stati capaci di agire a dimensione sovracomunale. In questi casi sono state registrate realizzazioni misurabili e nuove capacità

di programmazione, fondate su risorse endogene e su inediti processi partecipativi. Ma i Comuni da soli non ce la fanno.

Chi altri allora?

Il *locale* da solo non regge, ma è pur vero che il *globale* esiste se nasce ed è radicato in un luogo. Mi sembra fondamentale che i *luoghi* dello sviluppo, cioè il territorio, offrano condizioni di contesto favorevoli allo sviluppo della libera impresa. Ciò conferma il ruolo primario delle istituzioni di governo più prossime al territorio, ma queste possono assolvere ai loro compiti solo se sono accompagnate da una coerente strategia dei soggetti pubblici che costituiscono l'intera filiera istituzionale. L'azione centrale può servire molto se accompagna; risulta essere disastrosa se si sostituisce e/o pretende di applicare modelli dirigitici ed omologanti sull'intero sistema nazionale o regionale che, è bene ricordarlo, presenta risorse, caratteristiche, livelli di maturità, bisogni e potenzialità assai diversificate al suo interno.

Da più parti si osserva che i Comuni sono soggetti troppo deboli per reggere il carico del decentramento e l'onere di stimolare e promuovere lo sviluppo.

Questo non può giustificare comportamenti neocentralistici. La sussidiarietà e il decentramento sono due pilastri delle politiche comunitarie. Non a caso il legislatore, sin dal '90, ha suggerito la possibilità di costituire *forme associate* tra i Comuni ed ha confermato tale indirizzo nel Capo V del più recente D.lgs 267/2000. I Comuni possono utilizzare questa opportunità per costituire Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale, per aggregare più risorse e costituire una *massa critica* più adeguata per competere. È dimostrato che ciò serve a governare meglio e ad aprire inediti scenari di sviluppo per i territori e le comunità amministrative. Attuare decentramento, innovazione amministrativa e promuovere sviluppo locale sono esigenze complementari, non possono essere trattate separatamente.

Gli altri pilastri delle politiche comunitarie sono la partecipazione e la concentrazione-integrazione. Come sono stati praticati questi indirizzi?

Sono state create di fatto due nuove *soggettualità collettive* che hanno operato alla dimensione del Sistema Locale Territoriale di intervento: Il Partenariato istituzionale e sociale e il Soggetto Responsabile dell'attuazione. Laddove la costituzione del Partenariato e il processo concertativo sono stati svolti in termini di qualità, si sono registrate nuove e più avanzate forme di *governance*, intesa come convergenza dei mol-

Fare formazione contestualizzata

teplici attori locali verso obiettivi comuni. In capo al Soggetto Responsabile sono stati attribuiti direttamente poteri e responsabilità giuridiche nell'esecuzione dei programmi, ciò ha garantito il *governament* necessario per dare attuazione unitaria e integrata agli interventi. A queste due soggettualità collettive va il merito di aver prodotto il famoso "valore aggiunto" che deriva, appunto, da corretti processi partecipativi e da concrete pratiche di integrazione tra risorse locali e opportunità sovrilocali.

Come si costruiscono queste "soggettualità collettive" e come concorrono a garantire l'unitarietà dell'azione pubblica e l'orientamento al bene comune?

Fondamentale è la fase di *animazione* in cui si opera l'analisi territoriale, la ricerca delle "risorse latenti", il coinvolgimento degli attori e dei saperi locali, la individuazione dei soggetti più reattivi e propensi al cambiamento. L'adeguato trattamento di questi dati fornisce elementi utili al potere istituzionale, affinché eserciti le sue funzioni decisionali in più stretta connessione con le esigenze e i bisogni delle comunità amministrare.

La concertazione tra istituzioni, economia e società locali, permette di definire uno "scenario di sviluppo possibile" unitario e condiviso che può esercitare una forza gerarchico-ordinatoria sui comportamenti dei molteplici attori locali, realizzando quelle condizioni di coesione e convergenza che sono indispensabili alla crescita. L'orientamento al bene comune deve essere assicurato dalla qualità delle attività concertative, riuscendo a trattare i conflitti per trovare soluzioni sostenibili. A tal fine occorre far comunicare tra loro i soggetti "deboli" e i soggetti "forti" del territorio, ridurre le aree di esclusione e praticare fattivamente strategie di *sviluppo inclusivo*.

Se questa fase si svolge con modalità adeguate, la costruzione delle soggettualità collettive avviene in modo spontaneo, risulta un'esigenza universalmente avvertita dalle classi dirigenti locali.

Dove, nel Mezzogiorno, si possono vantare simili risultati operativi?

Il Mezzogiorno si presenta come una realtà "a macchia di leopardo", con numerosi Sistemi Locali più o meno organizzati che, di fatto, si sono creati sull'onda di esperienze concretamente svolte. Presumo che gli Assi dedicati ai "Sistemi locali di sviluppo" nei POR siano culturalmente "figli" della Programmazione Negoziata. Personalmente ritengo che sarebbe utile portare maggiormente a valore l'esperienza della Programmazione negoziata nella fase operativa della programmazione

regionale-europea e nell'ordinaria azione di governo dei Comuni, delle Province e delle Regioni meridionali. Laddove ciò è stato fatto si registrano risultati positivi.

Ci parli del passaggio dal Patto Territoriale per l'Occupazione area Nord-Est di Napoli all'Agenzia Locale di Sviluppo "Città del fare".

È molto semplice. I Sindaci dei nove Comuni che amministrano l'area territoriale a Nord-Est della Provincia di Napoli hanno sperimentato i vantaggi del "fare coalizione istituzionale e coesione sociale" ed hanno maturato la decisione di rendere più stabili e permanenti queste modalità di *governance* e di *government* elevandole a sistema organizzativo permanente, cioè in *Agency*. L'Agenzia "Città del fare" SCpA, è nata con l'ambizione di combattere la marginalità e la dipendenza di questo territorio facendo leva sulle specifiche identità e potenzialità di crescita che esso stesso esprime. Essa cura i rapporti con il Partenariato e si occupa dell'attuazione degli interventi decisi nelle sedi politico-istituzionali. Lungi dal proporsi come ulteriore livello della filiera istituzionale, l'Agenzia opera come *braccio operativo* del Sistema Locale, svolge funzioni di supporto al decisore pubblico e di attuazione degli interventi, praticando nei fatti le necessarie innovazioni amministrative, procedurali, culturali e metodologiche richieste dal nostro tempo.

In che modo l'Agenzia concorre a velocizzare e qualificare il processo di spesa degli investimenti comunitari?

Sul piano della qualità, l'Agenzia opera per fare *condensazione*, per ricondurre l'intricata matassa di risorse, strumenti e strategie di programmazione al fondamentale scopo per cui esistono: sostenere la crescita delle comunità amministrate, lo sviluppo dell'economia e dei territori nell'epoca della globalizzazione, del decentramento e dell'unificazione europea.

È innegabile la complessità di questo lavoro, ma altrettanto innegabile è la necessità di svolgerlo, se si intendono conferire nuovi caratteri di competitività al territorio. La "Città del fare" tende a ridurre questa complessità nell'unico modo possibile: inducendo a coerenza i comportamenti delle molteplici articolazioni del potere pubblico che operano nel medesimo Sistema Locale; praticando un approccio di tipo sistemico-evolutivo; dando corpo e sostanza progettuale alla "massa critica" di risorse (territoriali, produttive, umane, culturali, ...) che il Sistema Locale può "mettere in gioco" nelle moderne dinamiche di competizione tra sistemi territoriali. Se la Regione riconoscerà all'Agenzia la titolarità di

Fare formazione contestualizzata

“soggetto gestore” per gli interventi programmati sul territorio di riferimento, si potrà contribuire a velocizzare l’attuazione, mettendo a disposizione la collaudata esperienza svolta con il PTO.

Quali le radici e la titolarità a “fare” dell’Agenzia?

L’Agenzia ha radici nella riforma costituzionale e nelle leggi di decentramento e innovazione della Pubblica Amministrazione. La radice strutturale è nelle esperienze di programmazione negoziata, ma è opportuno qui richiamare che alla sua costituzione ha fortemente contribuito l’accompagnamento comunitario. Oggi “Città del fare” SCpA è una *forma associata* tra Comuni e si configura come Organismo di diritto pubblico, soggetto titolato a “fare” secondo il più moderno Diritto Comunitario. La titolarità viene dunque dai Comuni che sono Soci e proprietari di maggioranza dell’Agenzia, in virtù dei poteri ad essi conferiti dalla Costituzione e dalla legge di principi sugli Enti Locali del 2000.

Quali risultati e aspettative possono vantare i Sindaci del Sistema Locale?

I Sindaci possono certamente affermare di aver fatto molti passi avanti rispetto all’epoca in cui il loro territorio veniva considerato marginale, subalterno e dipendente dal capoluogo. Quanto meno, oggi vi è un disegno di *sviluppo possibile* e le precondizioni minime essenziali per attuarlo.

Le aspettative sono in linea con gli obiettivi della programmazione nazionale e regionale-europea, i risultati dipenderanno dalla sua coerente attuazione. Con la costituzione della “Città del fare” i Comuni hanno inteso corrispondere alla forte domanda di innovazione operativa. Siamo fiduciosi.

Tratta da “Politiche strutturali: risorse per il territorio. Le azioni di sistema del Dipartimento della Funzione Pubblica”, Dipartimento della Funzione Pubblica, settembre 2003

CAPITALE SOCIALE E SVILUPPO LOCALE

Intervista ad *Oswaldo Cammarota*

Oswaldo Cammarota, operatore di sviluppo territoriale in Campania. Nel 1995 ha promosso il Patto Territoriale del Miglio d'Oro, in Provincia di Napoli. Nel 1999 ha assunto la responsabilità di Amministratore delegato per il Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Area a Nord-Est della Provincia di Napoli. Attualmente è Amministratore delegato della "Città del fare - Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli" e Presidente dell'associazione rete dei Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale della Campania.

Come definiresti il Capitale sociale, da operatore sul campo?

Dal lavoro che svolgo sul territorio emerge un concetto di Capitale sociale in cui, a mio parere, trovano condensazione le diverse formulazioni che si rilevano in letteratura. Per evidenziare i tratti che maggiormente mettono in connessione il Capitale sociale e lo sviluppo locale, si pone la necessità di focalizzare un concetto che contemperi e sia espressione dei diversi contesti a cui queste accezioni possono essere riferite: politica, istituzioni, economia, società, territorio, imprese (compresi i soggetti del lavoro autonomo, per i quali il patrimonio relazionale rappresenta una risorsa preziosa). Tale necessità è tanto più forte se si considera che lo sviluppo è quasi sempre il risultato-prodotto di una molteplicità di fattori convergenti, per l'appunto: politici, istituzionali, economici, sociali (fino ai comportamenti dell'individuo-produttore). Per valutare il ruolo del Capitale sociale a scala locale, c'è bisogno che sia riferito ad una dimensione fisica, misurabile, alla materialità del territorio. Il Capitale sociale potrebbe essere definito come: *il complesso delle risorse relazionali (quantitative e qualitative) che il territorio costruisce, accumula e coltiva, al suo interno nelle relazioni con il resto del mondo*. Nel concetto di *quantitativo* rientra sia il numero dei contatti, sia l'estensione della rete relazionale, interne al sistema locale (reti corte); verso e dal resto del mondo (reti lunghe). Il concetto di *qualitative*

Fare formazione contestualizzata

ricomprende invece: fiducia, affidabilità, sicurezza, competitività dell'offerta, qualità del prodotto, convenienza costo-beneficio.

Nelle pratiche di *azione locale* per lo sviluppo, il *territorio* diviene "soggetto produttore" in cui sedimentano, si accumulano, si producono, si riproducono e si consumano risorse materiali e immateriali. Il Capitale sociale, benché risorsa immateriale, ha la forza di segnare la differenza nella capacità competitiva dei diversi territori. Quanto maggiore è la capacità di cooperazione e collaborazione tra i diversi attori che esercitano poteri e funzioni nel medesimo contesto territoriale, tanto maggiore risulta la forza competitiva del Sistema territoriale. È opportuno considerare il territorio come *entità complessa* che risulta essere, come di fatto è, una realtà unitaria e definibile solo con una *visione sistemica* e multidisciplinare.

In un tuo recente contributo hai affermato che nei processi di sviluppo locale "il territorio è la risorsa e il Capitale sociale è il lievito per la sua crescita"¹, puoi approfondire meglio questa definizione?

In epoca di globalizzazione i soggetti della competizione globale allo scopo di sostenere le dinamiche di sviluppo "usano" il territorio e si servono di risorse naturali, umane, produttive che vengono misurate con parametri numerici ed economici solitamente quantitativi, fortemente omologati e omologanti rispetto ai modelli prevalenti di produzione e consumo. Dal punto di vista di chi opera *localmente* per lo sviluppo, tali parametri non risultano né esaustivi, né soddisfacenti delle nuove domande di crescita delle comunità; anzi generano nuove forme di esclusione. Vi è, dunque, il problema di rendere "sostenibile" lo sviluppo, con elementi di misurazione che devono essere necessariamente riferiti e parametrati alle esigenze e ai bisogni di crescita rilevati nelle stesse comunità locali.

In questo senso, a mio parere, il territorio non può essere considerato un "bene di consumo", bensì la fonte di ricchezza per l'economia locale e globale. In tal senso esso è la risorsa. Vi è tuttavia il problema che questa risorsa non sempre possiede un grado di organizzazione adeguato per proporsi nelle *reti lunghe* dell'economia sovralocale. Il *Capitale sociale locale* è la possibile risposta, o, quantomeno, è la precondizione minima essenziale per organizzare le risorse endogene in termini di beni e servizi vendibili oltre le *reti corte* dell'economia di prossimità e consen-

¹ Osvaldo Cammarota, "Il territorio può essere una risorsa, se...", in *Urbanistica Informazioni* n. 182, 2002, pagg. 44-45.

fire ai valori locali di connettersi con le dinamiche di crescita sovralocale. Dalle esperienze di campo, emerge un modello di sviluppo in cui il territorio, attraverso l'organizzazione delle sue risorse con strategie di coinvolgimento ed ampia partecipazione di soggetti locali, si propone come *soggetto produttore complesso*², che può contribuire all'economia locale, regionale, nazionale, continentale e, quindi, globale. Esattamente l'inverso rispetto a modelli che mortificano e azzerano le potenzialità locali. In questo contesto il territorio è concepito come risorsa, perché è l'entità fisica in cui si possono esplorare le "risorse nascoste", cioè quei valori materiali e immateriali che, opportunamente combinati, possono costituire fattore evolutivo di competitività (il "lievito"). A sostegno di questa tesi potrei portare tanti esempi di attività produttive tipiche e identificative locali che, pur essendo scarsamente conosciute, hanno assicurato, nei secoli, reddito e benessere ad intere comunità locali, superando nei fatti tutte le crisi cicliche del capitalismo mondiale; all'opposto, potrei citare esempi di attività quotate in borsa e di rilevanza mondiale che, per effetto di contingenze di mercato, causano disoccupazione e crisi sociali che si scaricano sui territori.

In che modo le politiche di sviluppo locale possono aiutare il Capitale sociale a diventare "lievito"? Con quali modalità? Con quali azioni?

È bene innanzitutto capirsi. Io sto parlando di possibili *azioni locali* per la crescita e lo sviluppo in epoca di globalizzazione, che è cosa molto diversa dalla "azione centrale per lo sviluppo locale". Mi sembra una precisazione necessaria, perché molto spesso, usando le stesse parole, si opera con dinamiche assistenziali, con quadri concettuali teorici, con presunzione di conoscenza, con modelli dirigistici e meccanicistici che sono l'esatto contrario di ciò che serve.

È ovvio che l'azione locale deve essere sostenuta e incoraggiata da comportamenti politici coerenti da parte delle istituzioni sovralocali. Il passato decennio di sperimentazione dei Patti Territoriali offrirebbe interessanti spunti di riflessione e molte argomentazioni per polemizzare sulla coerenza di comportamento della classe dirigente politica. Tuttavia mi sembra più utile in questa sede insistere su alcune componenti che si sono rivelate fondamentali *chiavi di successo*, almeno nel Mezzogiorno, in quanto hanno aiutato a costruire, accumulare e rendere fruibile il Capitale sociale a fini di

² Si veda il Documento di Orientamento Strategico della "Città del fare" al sito www.cittadelfare.it.

Fare formazione contestualizzata

sviluppo: responsabilità, concertazione, decentramento, organizzazione.

La *responsabilità* è stata uno stimolo per quelle classi dirigenti locali che, orfane dell'intervento straordinario, hanno capito l'importanza di fare coalizione locale e coesione sociale. Certo, non tutti si sono impegnati, molti hanno preferito rifluire in domande assistenziali e *garanzie* che hanno trovato felice accoglienza in politiche neocentralistiche nazionali e regionali, riproducendo fenomeni di dipendenza e di sudditanza.

La *concertazione*, intesa come moderna modalità per trattare i conflitti, se correttamente svolta, è certamente una procedura che, nel costruire la formazione di scelte condivise, produce coesione sociale. Lo stesso processo concertativo è una modalità utile all'accumulo di Capitale sociale, ma è necessario che questa attività venga svolta in termini di qualità, cioè coinvolgendo un partenariato ampiamente rappresentativo degli interessi e dei bisogni delle comunità locali e trattando con pari dignità i soggetti "forti" e i soggetti "deboli". Non è un'utopia, si può fare, come dimostrano talune *buone prassi* sostenute dall'Unione Europea.

Un effettivo *decentramento* dei poteri e delle responsabilità aiuta a far meglio percepire l'utilità del Capitale sociale locale. Tale principio, pur teoricamente sancito nel quadro di riforme avviato negli anni Novanta, è scarsamente praticato.

Va inoltre considerata, a seconda dei contesti, l'importanza di una adeguata *organizzazione*. In particolare nelle regioni meridionali, ma non solo, ricorre il tema dell'inadeguatezza degli apparati esecutivi e amministrativi. In tali casi il funzionamento delle *chiavi di successo* potrebbe/dovrebbe essere affidato a strutture capaci di promuovere scelte partecipate per lo sviluppo e innovazione amministrativa, ad esempio le *Agenzie Locali di Sviluppo*³.

In conclusione, per favorire la costituzione del Capitale sociale locale, basterebbe passare dalle parole ai fatti; basterebbe attuare gli indirizzi nazionali e comunitari. In questo vedo e segnalo che il maggior ritardo è della sfera politica.

In un altro tuo scritto hai parlato di Capitale sociale come di "un moderno bene comune"⁴, affermando che spetta al pubblico co-

³ Si veda la sperimentazione in corso tra i 9 Comuni dell'area Nord-Est di Napoli, che hanno trasformato il PTO in Agenzia Locale di Sviluppo "Città del fare" ScpA (www.cittadelfare.it).

⁴ Osvaldo Cammarota, "Il capitale sociale come moderno bene comune" in Achille Flora (a cura di), *Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori, capitale sociale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002, pagg. 175-190.

struirlo, accumularlo e renderlo fruibile ai fini dello sviluppo. In quali contesti e a quali condizioni di partenza questo è possibile?

Si fa fatica a ritrovare il concetto di *bene comune* nell'azione delle molteplici articolazioni del potere pubblico; ogni soggetto opera separatamente, anche quando agisce sul medesimo territorio e per erogare servizi alle medesime comunità. Il risultato è che, agli occhi del cittadino-utente il "pubblico" appare frantumato e frammentato e non certo vicino alle esigenze reali. L'esempio più immediato è dato dal rapporto tra lo Stato e il cittadino-imprenditore costretto ad interloquire con una molteplicità di enti pubblici per ottenere tutto ciò che è nel suo diritto. E' interessante notare che, a fronte di questa macroscopica contraddizione, vi è stata l'innovazione offerta dallo "Sportello Unico per le Attività Produttive", teoricamente pregevole come intenzione, ma, non a caso, scarsamente operante, specie nel Mezzogiorno dove ce ne sarebbe più bisogno.

Per sintetizzare affermo che non vi potrà mai essere uno Sportello Unico utile ad uno sviluppo locale territorialmente radicato se non si costruisce il *Capitale sociale* necessario per farlo funzionare. In questo caso il Capitale sociale è dato dal grado di cooperazione e collaborazione tra gli enti pubblici a vario titolo coinvolti nel servizio da erogare. E' illusorio pensare di ottenere questo risultato attraverso atti amministrativi che derivano da procedure burocratiche formalizzate.

Non si può però pensare di costruire un Capitale sociale ad *hoc* per ogni esigenza, sarebbe la negazione stessa del concetto di Capitale sociale prima enunciato; può però essere utile lavorare alla costruzione di *Capitale sociale* su base di *Sistema territoriale*, pensando appunto al territorio come risorsa complessa, unica e non frammentabile, magari da identificare con elementi fisici universalmente riconosciuti.

Questo potrebbe essere un punto di partenza per giungere ad una definizione unitaria e condivisa di *Sistema Locale di Sviluppo Territoriale*, un passaggio essenziale per individuare la dimensione geofisica e socio-economica nella quale è più utile, conveniente e produttiva operare. Dall'esperienza di campo emerge una dimensione *mediana*, solitamente costituita da associazioni tra comuni piccoli e medi o, in altri casi, dall'articolazione di grandi città in aree suburbane, a seconda delle caratteristiche prevalenti del territorio. A margine di queste esperienze si registrano però percezioni ancora troppo distanti tra le varie discipline (amministrative, urbanistiche, economiche, sociologiche), anche se mi sembra doveroso segnalare lo sforzo di ricerca che stanno

Fare formazione contestualizzata

compiendo i geografi⁵ a livello nazionale e taluni dipartimenti universitari di economia ed urbanistica nel tentare di ragionare e lavorare insieme su questi concetti di grande attualità. A questa prima condizione di partenza ne aggiungerei un'altra di natura politico-culturale: la consapevolezza da parte delle classi dirigenti locali e centrali di dover ricercare e praticare nuove strade che portino oltre la vecchia contrapposizione tra stalinismo e liberismo selvaggio. Mi pare che la via dello "sviluppo dal basso" sia l'unica percorribile, anche se richiede dolorose rinunce a rendite di posizione ed altrettante dolorose rimozioni di soggetti da posizioni di rendita.

In che modo il Capitale sociale è alimentato dalle risorse territoriali esistenti in una determinata area?

I primi deboli tentativi di costruzione di *Capitale sociale territoriale* a cui ho contribuito, nel "Miglio d'Oro" e nella "Città del fare", si fondano molto sulle caratteristiche e sulle identità peculiari dei due sistemi locali; d'altra parte non ci sono fattori esogeni di sviluppo capaci di trainare l'economia e la società locale, o capaci di fare "gerarchia" nel tessuto sociale locale. Negli anni Sessanta e Settanta si è vissuta la suggestione dell'industrializzazione forzata; oggi con la crisi del modello fordista, sono in crisi anche i modelli di rappresentanza degli interessi sociali; l'unico Capitale sociale accumulabile deve necessariamente fondare sulle specifiche caratteristiche del territorio, che, come già detto, si presenta come *soggetto produttore complesso*.

Vi sono, tuttavia, due rischi che bisogna considerare: il *localismo* e la *degenerazione "etnica"*. Sono due facce di una stessa medaglia che possono generare autoesaltazione, ma anche isolamento ed abbandono da parte delle istituzioni sovralocali. E' interessante osservare che laddove è prevalso il *localismo* vi è stato un accumulo di Capitale sociale di tipo *collusivo*, incapace di generare forza propulsiva e relazioni sovralocali; all'orizzonte di tali esperienze è facilmente leggibile la morte del sistema locale per *entropia* sociale ed economica. Nel caso dell'*esaltazione etnica* il Capitale sociale che si accumula è scarsamente spendibile come risorsa in epoca di globalizzazione, piuttosto può alimentare conflitti (come pericolosamente accade) o essere di ostacolo alla costruzione di una comunità sovralocale e mondiale fon-

⁵ Si fa riferimento alla ricerca nazionale MURST 40% "Slot, i Sistemi Locali nei processi di sviluppo Territoriale" (Coordinatore nazionale Giuseppe Dematteis), i primi risultati della ricerca sono consultabili al sito <http://web.econ.unito.it/slot>.

data su principi di tolleranza e di convivenza civile. Entrambi questi rischi, a mio parere, possono essere confutati in fattori strategici di successo; basta cambiare le politiche dirigiste e centraliste in politiche di accompagnamento e sostegno alle iniziative delle comunità locali dal basso. Le identità di un territorio e i sentimenti di appartenenza ad esso, sono valori essenziali su cui è possibile fondare un nuovo equilibrio mondiale, ma bisogna ripartire da lì, dai territori e dalle comunità che li abitano, non dal loro asservimento a disegni troppo lontani da essi.

Può esistere un Capitale sociale sganciato dalle risorse territoriali di un contesto?

Può anche esistere, ma dubito che possa essere utile allo sviluppo locale. Se è "sganciato" è difficile che possa trarre alimento dalle comunità locali, ancor più difficile che possa essere utile alle stesse comunità e alla promozione delle potenzialità territoriali. La domanda rinvia alla stessa necessità di trovare una definizione di "Capitale sociale" che sia rispondente alle esigenze del nostro tempo.

Nessuno può negare, ad esempio, che il modello fordista abbia prodotto accumulo di *Capitale sociale*, anche se articolato in classi in conflitto tra di loro; c'era una dialettica tra *capitale* e *lavoro* su cui si sono modellate le società, gli schieramenti politici, i soggetti di rappresentanza, le organizzazioni degli stati, i modelli di *welfare*. Era un conflitto molto verticalizzato, anche per effetto di suggestioni ideologiche, con i suoi simboli e i suoi *leader* che riproducevano lo scontro ai diversi livelli territoriali, ma con forti indirizzi centrali.

Mi sembra che i conflitti del nostro tempo siano più tra locale e globale, tra alto e basso. L'imprenditore locale è un escluso al pari del suo concittadino disoccupato, se non accede ai benefici delle strategie sovralocali, attualmente pensate e gestite dai pochi che posseggono i mezzi.

Se questa visione è condivisa, mi chiedo a cosa possa servire un Capitale sociale che non sia rappresentativo di interessi e bisogni *orizzontali*, cioè riferiti a territori e comunità che sono di fatto accumulati da medesimi problemi di subalternità politica, di dipendenza economica, di esclusione da processi di crescita che *galoppiano* sulle loro sofferenze.

Nella tua esperienza di promotore dello sviluppo locale, quali sono i fattori che limitano le potenzialità del Capitale sociale e quali i fattori che lo attivano o lo rendono fruibile?

Richiamando la definizione abbozzata nella prima domanda, sento di

Fare formazione contestualizzata

poter dire che non esistono fattori che possano limitare le potenzialità del Capitale sociale, se non la scarsa convinzione dei soggetti che fanno parte di una comunità locale. Tra i fattori che possono attivarlo, oltre quelli già indicati nelle risposte alle precedenti domande, possono agire fattori esogeni, quali ad esempio le *minacce* della globalizzazione. In tali casi possono scattare comportamenti *sincretici* motivati da paure e orientati alla difesa. Il sincretismo è un fattore solitamente positivo nella costruzione di Capitale sociale, ma occorre stare bene attenti che non si coniughi con il *localismo* e la *degenerazione etnica*, perché la miscela di questi fattori porta fatalmente a non considerare ciò che più serve alla crescita: le *opportunità* offerte dalla globalizzazione. Ciò che può rendere fruibile, e al tempo stesso alimentare, il Capitale sociale, è la garanzia di accessibilità a tutti. Per questo assume rilevanza l'ampiezza di rappresentatività del partenariato e la qualità della concertazione. Il partenariato locale è il *luogo* in cui si tende a ricostruire l'unitarietà dello stato, rapporti di fiducia con e tra i soggetti della composizione sociale; la concertazione è il modo per affrontare problemi comuni che la contrattazione centrale *verticalizzata* non riesce più a risolvere.

Tratta da "Archivio Studi Urbani Regionali",
N. 76, Angeli Editore, dicembre 2003

SETTE SINTESI PER UNO SVILUPPO INCLUSIVO

A cura di *Oswaldo Cammarota*

1. Lo sviluppo inclusivo

*Siamo certi che tutti ne abbiamo la stessa percezione? Per alcuni questa parola significa **crescita economica, sociale, culturale e civile**. Per altri lo sviluppo si misura esclusivamente con parametri monetari e quantitativi. Esplicitare e confrontare le diverse percezioni può contribuire a rendere più utile e comprensibile un dibattito che, allo stato, sembra assai confuso e contaminato da un modernismo vuoto di contenuti.*

Il supplemento di riflessione ha riguardato i caratteri che dovrebbe avere l'azione pubblica per sostenere un modello di sviluppo inclusivo. Sono emersi problemi ancora irrisolti, la sintesi che segue si limita a focalizzarli e a definire possibili tracce di lavoro per la loro soluzione.

I problemi

Con il superamento dello Stato-Nazione e il confuso decentramento, l'azione pubblica ha smarrito i caratteri di unitarietà e l'orientamento al *bene comune*. Gli apparati pubblici fanno fatica ad esercitare la funzione di "Stato-programmatore"; lo "Stato-Controllore" è ancora imbrigliato in "verifiche di conformità procedurali" e assai lontano dalla "valutazione dei risultati". I problemi che ne derivano sono leggibili a tutti i livelli istituzionali e nello scarso coordinamento tra tutti i soggetti politico-istituzionali e amministrativo-gestionali che costituiscono la *filiera pubblica*.

C'è bisogno di individuare un "soggetto istituzionale-pilota" in grado di innervare la "nuova statualità" richiesta dal processo di unificazione europea e dal principio di sussidiarietà. Non è possibile conce-

Fare formazione contestualizzata

pire un'azione pubblica "omologata e omologante" per tutto il territorio nazionale né per il territorio regionale. L'azione pubblica non è standardizzabile, gli obiettivi dell'azione pubblica devono trovare fondamento e legittimazione nelle comunità locali. C'è bisogno di trovare elementi capaci di esercitare una **forza ordinatoria non autoritativa** in grado di armonizzare i comportamenti pubblici verso esiti coesivi e obiettivi condivisi al cui raggiungimento possano concorrere anche soggetti e interessi privati.

Le tracce di lavoro

Acquisito il dato della complessità come tratto caratteristico e ineludibile del nostro tempo e il valore della libertà individuale come conquista civile irrinunciabile, allo **Stato** (inteso come espressione del sistema pubblico) è chiesto di agire come **primo attore** dello *sviluppo inclusivo*. Per la costruzione di una "nuova statualità" prevale la domanda di **regolazione**. In tal senso serve costruire un nesso di continuità tra Stato-programmatore (decisore politico); Stato-apparato (norme e strutture gestionali) e Stato controllore (verifica dei risultati). Pochi, **ma ben condivisi** principi di ridefinizione del concetto di **interesse pubblico**, possono favorire maggiore armonia e unitarietà all'azione pubblica dei molteplici soggetti e poteri che la svolgono. Nella Regione viene individuata la "giovane istituzione" che potrebbe essere capace di incarnare la domanda di "nuova statualità". A questa dimensione e dentro i principi costitutivi dell'Unione Europea, è possibile confutare l'azione pubblica che viene "dall'alto" (dunque con logiche dirigiste e teoricamente "funzionali") in azione pubblica che **regola e accompagna** il cambiamento e la domanda **partecipativa** che sale dalla comunità regionale. Perseguendo gli stessi **scopi inclusivi**, l'azione pubblica deve alimentarsi delle identità e delle specificità locali, avendo la capacità di orientare, accompagnare e veicolare i valori locali nelle *reti lunghe* sovralocali. In tal senso assumono rilievo le istituzioni di governo più prossime al territorio: le Province, i Comuni e i *Sistemi Locali* da essi costituiti nelle loro forme associate. Costruendo ciascuna "sistema locale" i **propri** obiettivi di crescita e di sviluppo, è possibile adottare criteri di misurazione sugli avanzamenti prodotti con l'azione pubblica. L'esercizio di un'azione pubblica orientata a modelli di **sviluppo inclusivo** rinvia all'insieme dei problemi e dei quadri concettuali trattati nelle SetteTesi. Emergono nuovi paradigmi che sembrano più adeguati al nostro tempo. Sembrano superati i termini principali dei conflitti che hanno caratterizzato il secolo scorso (stato-mercato; capitale-lavoro; stato-

nazione/stato comunità; ...). Prende forza e consistenza l'idea di dover fare coalizione e coesione su basi di *Sistemi Territoriali* a diversa scala (locale, regionale, europea, mondiale) per poter competere e concorrere allo sviluppo dell'umanità.

2. La dimensione del "Locale"

La parola "locale" ricorre spesso nel dibattito. Ma qual è la dimensione territoriale adeguata per implementare politiche innovative di sviluppo? Dalle esperienze di campo emerge una dimensione "mediana", solitamente inferiore alle province e su basi coalizionali tra Comuni piccoli e medi.

Quale significato condiviso può avere il "Sistema Locale"?

E' possibile giungere ad una percezione condivisa tra economisti, geografi, urbanisti, sociologi, giuslavoristi, politici, amministrativisti, ...?

Il supplemento di riflessione ha riguardato la **irrazionalità** con cui si sta procedendo nella moltiplicazione e frantumazione del territorio regionale in molteplici "ambiti ottimali" che rispondono (nemmeno sempre) a logiche di "funzionalità aziendali" ispirate a modelli verticali, dirigisti e da "Stato fordista"; l'esatto contrario di ciò che si enuncia e che servirebbe (decentramento, sussidiarietà, partenariato locale, azione *endogena*, ...)

Seguendo queste logiche il sistema pubblico sta producendo innumerevoli "ambiti ottimali" (per i rifiuti, per le acque, per lo sviluppo, per la pianificazione, per l'amministrazione, per le politiche sociali, per le politiche del lavoro, per l'istruzione, per la sanità, ...). In questo contesto **i problemi** sono posti in forma di domanda.

Ottimale per che cosa e in che senso? Non certo per ottenere risultati sul piano della *governance*. Quali possono essere gli elementi che obbligano a **fare connessione** tra i diversi settori dell'azione pubblica? Si può partire dal concetto di *unitarietà e indivisibilità* del territorio?

Quale elemento può essere considerato "**trainante**", cioè che possa assumere rilievo gerarchico-ordinatorio nella costruzione di un Sistema Locale? Sono sufficienti le *coalizioni locali*?

Le tracce di lavoro sono necessariamente aperte, ma ben delineate.

Nell'azione pubblica per lo sviluppo, già da tempo gli operatori di campo indicano la *dimensione mediana* (sub-provinciale e sovracomunale) come ambito **adeguato** a cui è possibile agire per promuovere efficacemente **l'integrazione** tra politiche di pianificazione, programmazione,

Fare formazione contestualizzata

inclusione sociale, innovazione e decentramento amministrativo. Nell'applicazione pratica, tale intuizione ha prodotto risultati positivi anche sul piano della *governance*, perché ha stimolato e favorito il concorso attivo e la cooperazione di tutti i soggetti e poteri pubblici e privati che operano nel medesimo contesto territoriale. Non a caso l'*ambito mediano* ha riscosso un successo a livello europeo, giacché è assunto come dimensione di riferimento per le politiche comunitarie. Resta da risolvere il problema del raccordo tra questi ambiti dimensionali e le istituzioni di governo locale che non sempre coincidono. In Italia tali problemi si possono risolvere con le *forme associate* tra Comuni (si rinvia alla 7° tesi). Il concetto di *medianità* si rivela utile anche per il governo di città metropolitane, dove risulta utile e opportuno affrontare i temi dello sviluppo e del decentramento amministrativo "smembrando il mostro", cioè operando a dimensioni più ridotte e da una posizione di maggiore prossimità con le comunità amministrare. Se l'obiettivo è lo **sviluppo inclusivo** coniugato con l'innovazione e il decentramento amministrativo, il territorio (inteso come nella *prima bozza* della stessa tesi) può essere l'elemento potenzialmente unificante su cui **fare Sistema Locale**. Per questa ragione assume assoluta priorità la fase di lettura e di analisi del territorio come elemento fondante di qualsiasi attività di programmazione, locale e sovralocale. La volontà coalizionale dei Comuni e dei soggetti istituzionali di governo è certamente una *conditio sine qua non*, tuttavia, un Sistema Locale che non avesse sufficiente massa critica o un'adeguata dotazione di risorse endogene, avrebbe seri problemi ad acquisire caratteri e forza di competitività. In tal senso è opportuno adottare criteri che si definiscono "strategici" e che vanno di volta in volta verificati con i contesti locali e in armonia con le istituzioni sovralocali.

3. Il Capitale Sociale Territoriale

L'accezione scaturisce da nuovi concetti intorno a cui si è cominciato maggiormente a discutere negli anni '90. Solitamente si evoca senza mai specificare cosa si intende e, soprattutto, si flessibilizza e si piega ad applicazioni strumentali, alimentando confusioni e retorica del tutto dannose. Per gli operatori di campo il C.S.T. è un "moderno bene comune", il "lievito" essenziale alla crescita. Ma come si costruisce, si accumula, si tutela e si rende fruibile il Capitale Sociale?

Nel dibattito generale, i soggetti più restii a considerare questo valore immateriale come componente essenziale ai processi di sviluppo hanno manifestato non poche difficoltà ad interloquire. E' pur vero che chiunque voglia trattare questo tema non trova categorie di analisi e di valutazione sufficientemente condivise, tal che il confronto risulta talvolta sterile, tal altra astrattamente conflittuale. I contributi raccolti nella 1° bozza sono certamente valsi (e non è poco) a socializzare e condividere meglio il concetto di C.S.T., ma per approfondire i quesiti su "come si costruisce, si accumula, si tutela e si rende fruibile" questa *risorsa immateriale*, è forse opportuno far riferimento alle concrete esperienze svolte (i PTO) e dunque ai concetti richiamati in tutte le altre "tesi". La natura "immateriale" del bene in discussione suggerisce di considerarlo in contesti spazio-temporali e socio-economico-culturali identificabili con criteri più universalmente condivisi tra le diverse discipline scientifiche. In tal senso, se può essere accolta una tesi riferita alle esperienze svolte e all'intero impianto concettuale che ha suggerito i Sette Quesiti, si può senza dubbio affermare quanto segue. Nell'ambito *mediano* di un qualunque "Sistema Locale Territoriale" del mondo è possibile costruire, accumulare, tutelare e rendere fruibile un Capitale Sociale *spendibile* a fini di sviluppo.

Per C.S. si intendono le *reti corte* di fiducia che si costruiscono nel Sistema Locale e le *reti lunghe* che da esso si riescono a costruire con il resto del mondo. Nel concetto di *sviluppo inclusivo* è insita una idea di *globalizzazione* non solo riferita ai rischi, ma anche alle opportunità di utilizzare le moderne tecnologie di comunicazione per veicolare i beni e i servizi prodotti in ambito locale nei mercati sovralocali e mondiali. Il C.S. contribuisce ad elevare la qualità dei prodotti e la loro spendibilità oltre le reti corte dell'economia di prossimità. Alla costruzione di C.S. concorre la concertazione *di qualità*. Quanto più ampi e realmente rappresentativi di interessi diffusi sono i Partenariati locali, tanto più è proficuo che la concertazione si svolga senza escludere nessuno, ponendo tutti in una condizione di **pari dignità**. Un forte accumulo di C.S. può ridare senso a valori di "comunità", alle diverse dimensioni a cui si costruisce (locale, regionale, nazionale, europea, mondiale). Suggestivamente, questo orizzonte può contribuire a ridurre i conflitti e a formare una umanità più coesa e solidale.

Nel processo di *sviluppo inclusivo* il C.S. è un **elemento portante** che si configura come "**fabbrica di inclusione**" perché consente di guardare alle risorse umane come *soggetti* e non come *oggetto* di inte-

Fare formazione contestualizzata

ressi estranei ai singoli. Nella costruzione e nell'utilizzo del C.S. le Agenzie Locali di Sviluppo, in quanto espressione di un potere pubblico moderno e radicato nella *complessità*, si sono rivelate un possibile strumento propulsore per costruire la "**nuova statualità**" richiesta dalle esigenze del nostro tempo.

4. Fare comunità

*Le nuove forme di esclusione sociale sono generate da una globalizzazione orientata a modelli di massimo profitto monetario. La circostanza produce effetti ancor più pesanti sui "vecchi esclusi" e, quel che è peggio, le aree di esclusione sociale che esistono in tutto il mondo, anche nei cosiddetti Paesi industrializzati, costituiscono una "massa critica" che accumula rancore e che spesso esplose in fenomeni violenti che minacciano la convivenza civile (dagli LSU che occupano i Comuni a episodi terroristici mondiali). **Fare comunità** può essere un modo per trattare i conflitti e contrastare i peggiori effetti omologanti della globalizzazione?*

Se il concetto di Capitale Sociale Territoriale ha trovato difficoltà di interlocuzione, l'idea di "**fare comunità**" alla dimensione dei diversi *Sistemi Territoriali* che costituiscono il pianeta (Locali, Regionali, Nazionali, Continentali, Mondiale) è apparsa utopica anche se suggestiva e carica di significati. Anche in questo caso l'intento del quesito è stato quello di ripensare al **concetto** di comunità, a partire dalla centralità assunta dal territorio nei processi di sviluppo e per il governo equilibrato del pianeta. Da questo punto di vista, come ha rilevato Guido D'Agostino, i contributi ricevuti lasciano "*un po' in ombra quell'aspetto su cui si è insistito nella formulazione-base delle tesi. La comunità come luogo dove si progetta lo scenario di sviluppo possibile e sostenibile per quella comunità stessa, ammortizzatore dei conflitti; e "fare comunità" come modo di trattare, appunto, i conflitti (inclusione/esclusione) e per contrastare i peggiori effetti omologanti della globalizzazione*". Sul punto, gli approfondimenti successivi si sono svolti interrogandosi su come la *smania* di "modernizzazione" abbia fatto troppo presto accantonare il concetto di comunità. Non c'è dubbio che i legami di comunità si siano man mano dissolti nelle *reti lunghe* costruite con lo sviluppo tecnologico (infrastrutture di trasporto e di trasferimento di persone, merci, capitali, ... conoscenza, cultura), ma come testimoni del nostro tempo re-

gistrriamo anche i nuovi conflitti generati dalla cieca, fideistica e ideologica "corsa verso la modernità". Lungi dal cadere in nostalgiche e inutili fughe nel passato, sarebbe forse utile interrogarsi sulla possibilità di recuperare e aggiornare il concetto di comunità come "luogo", non necessariamente fisico, in cui *per amore o per forza* gli individui sono indotti a coltivare sentimenti di rispetto per *l'altro da sé*. Se la diversità non viene considerata un valore, si arriva persino a giustificare l'uso della forza per imporre il *rispetto di sé*; un comportamento non dissimile da quello di comuni delinquenti che, per proprie esigenze, rapinano, ammazzano e truffano il prossimo. Fatte le debite proporzioni, questo accade nelle *microcomunità* locali come nelle *macrocomunità* che abitano il pianeta; cambiano i soggetti, ma le logiche perverse che li animano rispondono alle medesime pulsioni. Era sembrato opportuno mettere in luce questa ulteriore risorsa che può derivare da corrette azioni per lo *sviluppo inclusivo*, ma è del tutto evidente che, date le infinite variabili e le diverse percezioni del quesito, è risultato estremamente difficile giungere a sintesi più ampiamente condivise. Resta l'utilità e l'opportunità di continuare ad interrogarsi e a ricercare soluzioni più avanzate e condivise. Per il momento ci si accontenta di aver almeno focalizzato un concetto che mette in luce un contenuto di valore universale nell'*agire locale* per lo *sviluppo mondiale*. Non a caso, del resto, i principi del partenariato e della concertazione locale sono assunti come modalità di intervento nei programmi PDHL (Programmi di Sviluppo Umano a Livello Locale) promossi dalle Nazioni Unite.

5. La concertazione

In una percezione superficiale, questo termine oscilla tra "formula neoconsociativa" e "assemblearismo inconcludente". In realtà, la concertazione, se ben fatta, costituisce un metodo moderno per trattare i conflitti, produrre coesione e inclusione sociale, costruire Capitale Sociale. Siamo tutti consapevoli e d'accordo? Per altri aspetti, il metodo partecipativo e concertativo sembra essere l'unico praticabile in una società "densa e complessa" che voglia raggiungere più avanzati traguardi di democrazia economica, politica e sociale. Come definire la concertazione in modo più adeguato e condiviso?

Su questo tema il quadro di contributi ricevuti è stato sufficientemente ricco e rappresentato nel documento di SetteSintesi. Considerate le diverse

Fare formazione contestualizzata

percezioni che permangono sul soggetto-attore della concertazione, si ritiene utile proporre l'approfondimento che segue su **caratteristiche e qualità** che dovrebbe sempre avere un Partenariato a fini di *sviluppo inclusivo*.

Da approfondimenti svolti, il fondamentale discrimine per costituire (e validare) un Partenariato istituzionale e sociale, dovrebbe essere dato dalla natura "**profit**" o "**no-profit**" (ONG - organizzazioni non governative- o assimilabili) dei soggetti privati coinvolti.

Solo questi ultimi, infatti, nella loro più ampia accezione di "forme organizzate della società civile", sono considerati *portatori di interessi collettivi* di fondamentale importanza/utilità per formare scelte e decisioni in sintonia con i bisogni e gli interessi delle comunità, locali e sovralocali. Alla luce di tali considerazioni, si osserva che l'espressione "*interessi diffusi*" non sia sufficientemente dirimente rispetto all'esigenza di valutare un partenariato di qualità; potrebbe essere più congrua l'espressione "*interessi collettivi*".

Nel concetto di **qualità**, inteso come *adeguatezza agli scopi*, un partenariato è tanto più adeguato quanto più è **rappresentativo** della società locale; è tanto più rispondente alla filosofia comunitaria, quanto più *ampiamente* ricomprenda la molteplicità di soggetti sociali portatori di interessi e bisogni delle comunità residenti nel territorio (o per il tema) di riferimento. E' la loro natura *no-profit* che può garantire un apporto non dettato da interessi di profitto monetario.

I soggetti *profit* non rappresentano interessi collettivi; essi sono portatori di interessi del tutto legittimi e fondamentali per lo sviluppo ma quasi mai riconducibili allo spirito e al dettato degli indirizzi comunitari, dove non a caso si legge una distinzione tra "soggetti beneficiari" e soggetti destinatari". Per queste ragioni sarebbe opportuno non associare tali soggetti in contesti partenariali istituzionali e sociali, anche se tale eventualità non risulta tassativamente esclusa. Una mancata chiarezza su questo punto potrebbe generare una gestione impropria dei fondi comunitari. In taluni casi, esaminando alcune esperienze di partenariato, studiosi e ricercatori della materia, hanno persino parlato del rischio di "degenerazione collusiva" delle coalizioni locali. Una eccezione potrebbe essere fatta per gli istituti finanziari in quanto portatori di **interessi generali** di crescita economica. Sul punto si osserva che i processi di crescita sono sempre il risultato-prodotto dell'armonica combinazione di interessi tra politica-economia-società. Quanto più prossima al territorio si condensa questa combinazione, tanto più efficacemente sarà adottato il principio di **sussidiarietà**. Si consideri inoltre il ruolo propulsivo che si attribuisce alle Banche per il coinvolgimento di capitali privati nella finanza innovativa (il *project financing* ad esempio).

6. L'individuo come risorsa

Le ingenti risorse destinate alla formazione non arrivano mai agli "ultimi". L'individuo, più che una risorsa, sembra essere considerato un problema. Nelle dinamiche di sviluppo endogeno, all'opposto, la creatività e l'intelligenza degli individui risulta essere una delle chiavi di successo. È possibile portare a valore la "risorsa intelligenza"? Come?

Nel documento SetteSintesi, correttamente si conclude: "... dalla sesta tesi si deve necessariamente ritornare alla prima, all'orizzonte cioè che si intende richiamare con il termine sviluppo *inclusivo*." In effetti non tutti i contributi hanno tenuto conto della provocazione contenuta nel quesito. Stiamo sempre parlando di come auspicabilmente dovrebbe essere orientata e ispirata l'azione pubblica su questi temi; e allora è sembrato utile approfondire **gli scopi** della formazione ai fini dello *sviluppo inclusivo*. Nel nuovo paradigma del *territorio come risorsa* e del Capitale Sociale come *"lievito" per la sua crescita* le azioni formative pubbliche dovrebbero essere orientate a promuovere e liberare il valore e la creatività soggettiva. Negli incerti - ma anche molteplici - scenari in cui si scompone il *diamante del lavoro postfordista*, la principale risorsa risiede nella intelligenza singola e collettiva di soggetti capaci di ricercare e praticare soluzioni più avanzate rispetto a modelli di produzione e consumo di beni e servizi che non riescono più a soddisfare le esigenze della collettività. Le azioni formative, dunque, devono anch'esse essere raccordate alle aspirazioni, ai bisogni, alle vocazioni e potenzialità di sviluppo dei Sistemi Locali. A tali esiti sono teoricamente orientati i **Patti formativi**, ma, sin ora, non si conoscono buone pratiche da poter raccontare, perché essi costituiscono l'ennesima versione, settorializzata e burocratizzata, della strategia di sviluppo che sottendeva ai **Patti Territoriali**. Un Programma Formativo Territoriale potrebbe avere senso se si innerva nelle attività di *animazione, programmazione, progettazione e attuazione* che caratterizzano un processo di sviluppo fondato sul partenariato e la concertazione locale. Un complesso di azioni formative utili allo *sviluppo inclusivo* non può che essere parte di una attività di raccordo, cooperazione, collaborazione, e di costante verifica di efficacia e coerenza con l'insieme delle attività pubbliche e private che si svolgono nel Sistema Locale. In tal senso le azioni formative dovrebbero anch'esse rientrare tra i compiti e le funzioni delle Agenzie, così come concepite nella successiva settima sintesi.

Fare formazione contestualizzata

7. Chi agisce?

Forse questi temi/problemi pongono una domanda di NUOVA STATUALITA'. Quale istituzione è in grado di rispondere? I Comuni?; le Province?; le Regioni?; lo Stato centrale?; l'Unione Europea?... Forse tutte devono concorrere, ma nessuna, per motivi diversi, è in grado di farlo adeguatamente. La "filiera istituzionale" (politica e burocratica) sembra essere assente, impotente, gravata dal male invisibile e paralizzante della conservazione. Probabilmente serve una "cellula operativa" di innovazione che agisca "dal basso", a dimensione del Sistema Locale ma con respiro internazionale, costituendo un punto di rottura e discontinuità nella azione pubblica della "filiera": l'Agenzia Locale di Sviluppo può essere tale strumento?

L'approfondimento su questo tema ha preso spunto da reazioni contrastanti tra forze politiche, sindacali e di rappresentanze imprenditoriali registrate su una recente bozza di DDL regionale per istituire e/o riconoscere le Agenzie Locali di Sviluppo. Il dibattito rivela forti ritardi culturali ed evidenzia il rischio che la traduzione di tale orientamento in norme non sufficientemente chiare, possa generare ulteriore confusione e inefficacia operativa. Vanno tuttavia apprezzate le intenzioni di voler portare a valore le esperienze del passato decennio di Programmazione negoziata. Le principali incongruenze rilevate nella bozza di DDL regionale, riguardano due aspetti:

- l'insufficiente riferimento ad alcuni concetti basilari che sono patrimonio ormai acquisito e consolidato alla cultura delle azioni locali di sviluppo
- l'asimmetria - o quantomeno lo scarso raccordo - con altri provvedimenti emanati dalla stessa Regione Campania.

Sul primo aspetto si osserva che la capacità competitiva dei sistemi Locali di Sviluppo è fondata essenzialmente sulla coesione degli *attori locali*; sul *Capitale Sociale Territoriale*, inteso come capacità di creare un clima di cooperazione e collaborazione tra soggetti pubblici e privati che operano nel medesimo contesto territoriale. Sarebbe necessario, da questo punto di vista, assumere il Partenariato istituzionale e sociale e la concertazione a livello locale come pilastro fondante di ciascuna Agenzia. La mancata chiarezza su questo aspetto ha generato reazioni contrastanti e arretrate da parte di soggetti di rappresentanza

che non si sono sentiti adeguatamente considerati. Sul secondo aspetto, si osserva che il DDL andrebbe quantomeno raccordato ad altre **quattro** iniziative regionali quali:

- il recepimento del D.lgs 112 per la definizione degli *ambiti ottimali* a cui far riferimento per attuare il decentramento e l'innovazione amministrativa;
- l'*Agenzia regionale di marketing* promossa dal settore attività produttive;
- le definizioni dei *Sistemi Turistici Locali* in base alla L. 135 del marzo 2001;
- le *linee guida del PTR* che individua i possibili Sistemi Locali di Sviluppo su cui la Regione intende fondare le proprie strategie di sviluppo nella programmazione regionale-europea.

Sarebbe altresì opportuno sostanziare le Agenzie del profilo di **soggettività giuridica** richiesto per assumere la responsabilità di Soggetto Gestore dei Progetti Integrati Territoriali, come Enti strumentali dei Comuni beneficiari finali delle Misure del POR Campania.

Sulle Agenzie Locali di Sviluppo la *prima bozza* delle SetteSintesi già offre un utile contributo per focalizzare meglio la natura, il profilo giuridico e le funzioni. Ai fini di una più avanzata riflessione sull'argomento è sembrato opportuno riscontrare alcune osservazioni emerse dal dibattito:

- a) Come si può evitare la *deriva burocratica* che può minacciare il percorso costitutivo ed evolutivo delle Agenzie?
- b) Come si pensa di poter garantire il continuo e costante "controllo sociale" sul loro operato?

I quesiti posti sottolineano un problema non ancora risolto: la regolazione del rapporto tra Partenariato e Potere pubblico. Sul punto nemmeno il LIBRO BIANCO della C.E. sulla *governance* fornisce indicazioni stringenti. Il tutto è affidato alla capacità del Partenariato di organizzarsi e di avanzare proposte in grado di concorrere alla formazione delle scelte pubbliche che riguardino il territorio (o il tema) di riferimento. Considerati i vantaggi per l'economia e lo sviluppo, è auspicabile che sia lo stesso potere pubblico (la politica in particolare) a vigilare sui rischi della *deriva burocratica* e a promuovere al massimo il

Fare formazione contestualizzata

“valore aggiunto” che, per ormai unanime ammissione, deriva dalla “società civile organizzata”. Uno sforzo in tal senso può essere fatto all’atto costitutivo delle Agenzie, prevedendo esplicitamente nello Statuto funzioni, compiti e poteri che possono essere formalmente riconosciuti al Partenariato.

Tratto da *“Principi e strumenti dell’agire locale per uno sviluppo inclusivo: l’esperienza dei PTO”*, documento prodotto da associazione “Rete dei Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale della Campania” e Associazione “Meridione”, dicembre 2002

Hanno contribuito, a vario titolo, alla elaborazione/redazione delle “sette sintesi”:

Bruno Amoroso (Roskilde University, Dept. of Social Science), *Liliana Baculo* (Economia dello Sviluppo - Università di Napoli “Federico II”), *Maurizio Capelli* (Sinergheia Gruppo S.r.l.), *Paolo Coluccia* (Banca del Tempo di Martano), *Emmanuele Daluisio* (coordinatore tecnico del PTO Nord Barese Ofantino), *Paola De Vivo* (Sociologia dell’amministrazione - Università di Napoli “Federico II”), *Gabriele Di Stefano* (coordinatore tecnico associazione “Rete SLST”), *Guido D’Agostino* (Storia del Mezzogiorno - Università di Napoli “Federico II”), *Achille Flora* (Economia Politica - Seconda Università di Napoli), *Ugo Leone* (Politiche dell’Ambiente - Università di Napoli “Federico II”), *Nino Lisi* (associazione “Meridione”), *Fabrizio Manduca* (Direttore generale Città del fare - Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli - SCpA), *Emiliana Mangoni* (sociologo), *Francesco Domenico Moccia* (Dipartimento di Urbanistica - Università di Napoli “Federico II”), *Luigi Petricciola* (animatore di sviluppo locale), *Rosario Sommella* (Geografia Economica - Istituto Universitario Orientale di Napoli), *Ferdinando Trapani* (architetto), *Sergio Trebeschi* (funzionario P.A al Ministero del Tesoro) e *Francesco Vigiariolo* (Centro regionale d’intervento per la cooperazione allo sviluppo).

IDENTITÀ, QUALITÀ SOCIALE
DEL SISTEMA DI SVILUPPO LOCALE, DEMOCRAZIA

La strada dello sviluppo inclusivo
Di Osvaldo Cammarota

Premessa

Ciascuna parola del tema generale proposto in discussione richiede un approfondimento a sé, per evitare che la percezione risultante dai diversi approcci culturali possa causare un dialogo tra sordi, o comunque una comunicazione non utile a generare pensiero condiviso.

A fronte di questo rischio vi è stato nei mesi scorsi un percorso di ricerca partecipata svolto da MERIDIONE e dalla rete SLST (Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale)¹. Il risultato-prodotto di tale lavoro, pur non potendosi considerare esaustivo né concluso, è servito a favorire il confronto tra teoria e *buone prassi* (nel nostro caso le prassi di riferimento sono state i Patti Territoriali per l'Occupazione, riconosciute tali dalla Commissione Europea e dallo Stato italiano). Nella breve trattazione che segue, si preferisce rappresentare il portato di un'esperienza di campo ormai decennale da *operatore di sviluppo territoriale*. L'intento è di seguire la saggia regola del "prima si vive, poi si scrive"; ma è bene precisare che, per raccontare di più e meglio, sarà necessario vivere e lavorare ancora molto su questi temi che appassionano e riempiono la vita di chi concretamente li svolge.

All'orizzonte di questo percorso di ricerca, di vita e di lavoro, vi è il concetto di **sviluppo inclusivo**; un'accezione che, come proveremo a dire, nasce proprio dal complesso lavoro di territorio e si misura con le difficili problematiche del governo democratico dello sviluppo, dell'in-

¹ "Principi e strumenti dell'agire locale per uno sviluppo inclusivo" Sette tesi per molteplici discussant. Il materiale di ricerca e il rapporto conclusivo sono reperibili sui siti web delle due associazioni.

Fare formazione contestualizzata

clusione sociale e della coesistenza pacifica tra le diverse comunità che abitano il mondo.

Il tema generale e l'approccio sistemico che si intende proporre, richiama problemi, generano quesiti e richiedono specificazioni. Cosa si intende per *sviluppo inclusivo*? Perché è utile e opportuno partire dal "locale"? Quale forza e rischi delle *identità locali*? Cosa intendiamo per *sistema locale di sviluppo*? Come si può garantire la *qualità sociale*? Infine, provocatoriamente: la *democrazia* è un impedimento o una condizione essenziale allo sviluppo? Lo **sviluppo inclusivo** contiene in sé fattori di sostenibilità, compatibilità, equità, pari opportunità, solidarietà, ... perché parte dai soggetti esclusi e segue un percorso di accompagnamento strettamente connesso alla reale domanda di crescita rilevata presso le stesse comunità interessate. L'iniziativa deve necessariamente essere operata "dal basso", perché richiede che siano esplorate, organizzate e promosse le "risorse nascoste" esistenti in qualunque territorio; richiede che siano conosciute le aspirazioni i bisogni, i valori e le idealità degli stessi soggetti che si sentono esclusi e che i sentimenti di rancore verso gli inclusi siano confutati in forza propulsiva per risolvere i propri problemi individuali e collettivi. Gli esclusi non sono solo "gli ultimi". Sono interi territori, comunità, culture, identità produttive, intelligenze, ... che risultano oggettivamente tagliate fuori delle dinamiche di crescita, più per esigenze altrui che per propria scelta.

Su questi temi vi è ormai abbondante letteratura e un dibattito ancor più vivace dopo le sconvolgenti vicende dell'11 settembre, ma il rischio di retorica è sempre dietro l'angolo. Vi è una forbice troppo aperta tra quello che si dice e quello che concretamente si riesce a fare. Per queste ragioni si preferisce raccontare il vissuto e non fare citazioni, se non riferite a fatti e circostanze misurabili e verificabili da tutti. D'altra parte, mi sembrerebbe assurdo continuare ad alimentare un dibattito teorico che non servisse a contrastare concretamente i rischi di degenerazione dei conflitti e a curare i malesseri dell'umanità. Il deficit da colmare mi sembra più il *come si fa*, piuttosto che il *cosa fare*.

Partire dal "locale"

Quando si parla del mezzogiorno o di "aree in ritardo di sviluppo" si fa spesso riferimento a *straordinarie risorse endogene* senza mai conoscerle profondamente. Le risorse di cui si parla sono di tipo materiale e immateriale; le prime possono essere rilevate con parametri e indicatori quantitativi universalmente riconosciuti (geomorfologia dei luo-

ghi, edifici, imprese, infrastrutture, numero di abitanti, servizi, ...); le seconde richiedono un più attento lavoro di "ascolto", perché si riferiscono al sapere, al saper fare, alle tradizioni, alla cultura, ai sentimenti, alle vocazioni, ai bisogni, al *capitale sociale*, ... delle comunità residenti.

Entrambe le risorse, tuttavia, richiedono di essere esplorate e rilevate contestualmente, perché le une sono alimento delle altre e, nel loro insieme, costituiscono l'identità e i valori di cui può disporre il territorio in esame e su cui possono essere fondate strategie di crescita durevoli nel tempo. Quasi mai la lettura del territorio è risultata esaustiva basandosi esclusivamente sugli indicatori statistici. Molti di questi valori si ritrovano nella cosiddetta "economia informale" (non *sommersa*, perché questa parola evoca scenari di illegalità e illegittimità, che pure esistono, ma sono tutt'altra cosa). Molti valori immateriali sono venuti allo scoperto solo grazie al coinvolgimento di soggetti ritenuti "marginali" e che, all'opposto, con le loro testimonianze hanno consentito di conoscere e capire la ricchezza e le potenzialità degli individui nel loro contesto antropico, la potenza della leva dei sentimenti e delle aspirazioni locali.

All'esito di "letture" del territorio praticate con gli scopi, le modalità e le finalità richiamate², si è potuto constatare che non sempre le classi dirigenti locali avevano cognizione delle "proprie" risorse, o ne avevano una percezione parziale e settoriale, tale da non considerarle un patrimonio da coltivare, integrare, accrescere e promuovere.

Per altri versi, se si intende agire per includere gli esclusi, non si può che partire dal "locale", laddove precipitano, si addensano e sono leggibili gli effetti di quei cambiamenti che producono nuove forme di esclusione.

È importante partire dal territorio, perché nell'epoca della competizione tra sistemi territoriali, il territorio può essere una "fabbrica" di inclusione o di esclusione, a seconda di come viene utilizzato.

I soggetti della competizione globale, allo scopo di sostenere le proprie dinamiche di sviluppo "usano" il bene-territorio, utilizzano risorse naturali, umane, produttive che servono ad alimentare un ciclo di accumulazione e fruizione della ricchezza che non sempre ricade sullo

² Si veda il Documento di Base del Patto Territoriale del Miglio d'Oro - Dicembre '96 (presso il CIPE o il CNEI) e la pubblicazione "Tra dire e fare sviluppo dal basso" - Dicembre '96 - disponibile sul sito della rete SLST.

Fare formazione contestualizzata

stesso territorio. Secondo questa logica, quando non serve più, non si esita a lasciare capannoni abbandonati e nuova disoccupazione (il caso FIAT è emblematico); oppure, se serve ancora, non si esita ad usare la forza, anche contro le comunità residenti a cui quel bene appartiene. Le guerre, solitamente, generano da interessi di questo tipo.

Ai fini dello *sviluppo inclusivo* il territorio non è considerato un "bene di consumo", esso è concepito come fonte di ricchezza per l'economia locale e globale. Dalle esperienze di campo emerge un possibile percorso di sviluppo in cui il territorio, attraverso l'organizzazione delle sue risorse, con strategie di coinvolgimento ed ampia partecipazione dei soggetti locali, si propone come *soggetto produttore complesso*³, che può contribuire all'economia locale, regionale, nazionale, continentale e, quindi, globale. Esattamente l'inverso rispetto a modelli che mortificano e azzerano le potenzialità locali.

Le identità locali

Nella ricerca dei valori materiali e immateriali, ai fini della definizione del sistema locale di sviluppo, assumono forte rilevanza le caratteristiche geomorfologiche, socioeconomiche e le peculiari identità produttive del territorio-soggetto di intervento. L'identità dei luoghi, l'orgoglio di appartenenza delle comunità residenti, i saperi locali, ... risultano potenti leve per fare coesione, per avviare la costruzione del **Capitale sociale territoriale** necessario per "fare sistema". Ciò si spiega con l'assenza di fattori esogeni capaci di trainare l'economia e la società locale, o capaci di fare "gerarchia" in tessuti sociali che si segnalano per la loro debolezza strutturale. Nel secolo scorso tale debolezza era meno evidente, perché, forse, il conflitto tra capitale e lavoro contribuiva a creare coesione intorno alle rispettive strutture di rappresentanza. Oggi con la crisi del modello fordista, sono in crisi anche i modelli di rappresentanza degli interessi sociali; l'unico Capitale sociale accumulabile deve necessariamente fondare sulle specifiche caratteristiche del territorio, che, come già detto, si presenta come "soggetto produttore complesso". Vi sono, tuttavia, due rischi che bisogna considerare: il localismo e la degenerazione "etnica". Sono due facce di una stessa medaglia che possono generare autoesaltazione, ma anche isolamento ed abbandono da parte delle istituzioni sovralocali. E' inte-

³ Si veda il Documento di Orientamento Strategico della "Città del fare" al sito www.cittadelfare.it.

ressante osservare che laddove è prevalso il localismo vi è stato un accumulo di Capitale sociale di tipo collusivo, incapace di generare forza propulsiva e relazioni sovralocali; all'orizzonte di tali esperienze è facilmente leggibile la morte del sistema locale per entropia sociale ed economica. Nel caso dell'esaltazione etnica il Capitale sociale che si accumula è scarsamente spendibile come risorsa in epoca di globalizzazione, piuttosto può alimentare conflitti (come pericolosamente accade) o essere di ostacolo alla costruzione di una comunità sovralocale e mondiale fondata su principi di tolleranza e di convivenza civile. Entrambi questi rischi possono essere confutati in fattori strategici di successo; basta cambiare le politiche dirigiste e centraliste in politiche di accompagnamento e sostegno alle iniziative che le comunità locali promuovono dal basso, a partire da sé stesse.

Le identità di un territorio e i sentimenti di appartenenza ad esso, sono valori essenziali su cui è possibile fondare un nuovo equilibrio mondiale, ma bisogna ripartire da lì, dai territori e dalle comunità che li abitano, non dal loro forzato asservimento a disegni troppo distanti dai loro bisogni.

Il sistema locale

Una chiave di successo per concepire il territorio come risorsa, è nella definizione di "sistema locale di sviluppo". Non tutte le discipline scientifiche ne hanno la stessa percezione. Nell'esperienza di campo è risultata decisiva la delimitazione dell'ambito di intervento, perché, in tal modo, si è individuato uno spazio fisico in cui è stato possibile esplorare le "risorse nascoste", cioè quei valori materiali e immateriali che, opportunamente combinati, si sono rivelati fattore evolutivo e di competitività. Alla dimensione *mediana* di intervento è stato possibile "trattare" la complessità come risorsa. La complessità istituzionale, economica, sociale, produttiva, ... è un tratto caratteristico e inevitabile del nostro tempo; solitamente percepita come *caos*, vista da vicino, si è rivelata espressione di un vitalismo produttivo molteplice, di una diffusa voglia di partecipazione, ... una risorsa essenziale allo *sviluppo inclusivo*. C'è da risolvere il problema che questa risorsa non sempre possiede un grado di organizzazione adeguato per proporsi nelle *reti lunghe* dell'economia sovralocale. Non possiamo ancora dire di aver risolto questo problema, ma certamente riteniamo di aver sperimentato principi, modalità operative ed organizzazione che ci sembrano adeguate a reggere la sfida: l'ambito *mediano*, il *capitale sociale territo-*

Fare formazione contestualizzata

riale riferito a quell'ambito, la concertazione, l'Agenzia Locale di Sviluppo⁴. Probabilmente una definizione soddisfacente di Sistema Locale di Sviluppo potrà scaturire dall'insieme di queste componenti, ma un dato è certo: non è più possibile avere una percezione manichea o settoriale di questa accezione, pena lo svuotamento del suo significato.

Lavorando *dal basso* ci siamo resi conto che un territorio, se si vuole intendere come risorsa, va letto con strumenti interdisciplinari ed approccio sistemico. La sua competitività dipende dal superamento dei fattori di arretratezza e dalla promozione dei suoi valori identificativi. Solitamente, sia gli uni che gli altri, sono interdipendenti e tale interdipendenza segna le potenzialità evolutive del territorio e delle comunità che lo abitano.

Solo un clima di cooperazione e collaborazione tra gli *attori locali* può ridurre gli effetti negativi della interdipendenza. In tal senso il capitale sociale territoriale, inteso come la costruzione delle *reti corte* di fiducia nella società locale, ancorché immateriale, costituisce un bene primario indispensabile allo sviluppo. La concertazione, se svolta in termini di qualità, si è rivelata un efficace metodo per trattare i conflitti, per accumulare e rendere fruibile il capitale sociale locale, per ideare strategie di crescita "sostenibili" in quanto elaborate e condivise dalle stesse comunità locali.

Queste brevi considerazioni portano inevitabilmente ad avvalorare la tesi che, per dare efficacia alle strategie di *sviluppo inclusivo*, occorra una Agenzia locale intesa come "luogo di azione partecipata". Non un'agenzia centrale di sviluppo, ma un'azione locale continua e costante di animazione, programmazione, progettazione e attuazione degli interventi più rispondenti agli interessi e ai bisogni delle comunità amministrare.

In mancanza di questi elementi minimi essenziali, credo che sia arbitrario parlare di Sistema Locale di Sviluppo. Un S.L. è tale se riesce ad organizzare le risorse endogene in termini di beni e servizi di qualità, vendibili oltre le *reti corte* dell'economia di prossimità e permette ai valori locali di connettersi con le dinamiche di crescita sovralocale.

Se questa accezione non si riempie di significati e di contenuti, rischia di diventare l'ennesima espressione di un dibattito denso di suggestioni, ma non sempre utile a produrre effetti.

⁴ Per la corretta interpretazione di ciò che si vuole intendere, si rinvia al documento integrale SetteTesi, disponibile sui siti web di MERIDIONE e rete SLST.

La qualità sociale

È una domanda forte del nostro tempo. Se per essa si intende la qualità della vita dei soggetti sociali (le relazioni tra essi, l'accesso ai saperi, al lavoro, ai servizi, la sicurezza, la tutela, ...), nella costruzione di *Capitale sociale territoriale* si può trovare la possibile risposta.

Uno degli indicatori di scarsa qualità sociale è proprio la forbice troppo divaricata tra inclusi ed esclusi. Non di rado, soggetti che si sentono esclusi si rendono responsabili di veri e propri attentati alla convivenza civile, rappresentano un rischio per la comunità, diventando appunto espressione e causa di malessere sociale. Oltre le tipiche situazioni di esclusione che riguardano gli *ultimi*, peraltro aggravate dalla crisi dello stato sociale, la peggiore delle esclusioni riguarda una moltitudine di soggetti sociali che hanno smarrito i propri riferimenti (i partiti, i sindacati, ...) e si sono costituiti in forme autonome di rappresentanza. Non è un caso che, a partire dagli anni '80 si assiste ad una progressiva crescita di associazioni, comitati, Proloco, ... tante espressioni di un'articolata voglia di partecipazione, ma, al tempo stesso tante espressioni di domande, bisogni, esigenze che non trovano più adeguata accoglienza nei soggetti tradizionali di rappresentanza di interessi. La manifestazione più visibile e recente di questo fenomeno sono, forse, i "girotondi", ma chi è impegnato in azioni locali di sviluppo ha incontrato molto prima questa densa e complessa composizione sociale, ben descritta in un rapporto del *CENSIS* del '95.

Sebbene l'argomento richiederebbe una trattazione più completa sugli aspetti economici e sociali, in questa sede mi sembra più utile approfondire il profilo politico, perché, tali fenomeni, chiamano direttamente in causa il tema della qualità delle scelte operate dal potere pubblico e, dunque, della adeguatezza dei criteri di selezione della classe dirigente politica.

La suggestione di generare una rinascita civile intorno a figure prestigiose o carismatiche è stata la speranza del '93, ma è rimasta una suggestione. A riprova che il fenomeno interessa l'intera comunità nazionale, ricordiamo che il centrodestra elesse Berlusconi, il centrosinistra ebbe successi candidando i suoi uomini più rappresentativi e carismatici nelle città. Negli anni successivi, con Prodi, il centrosinistra ripropose una figura che riuscì ad interpretare il bisogno di cambiamento, ma, negli anni di governo, sull'altare del leaderismo abbiamo assistito alla consunzione dei migliori quadri dirigenti della sinistra. Alle ultime elezioni politiche gli elettori hanno premiato chi ha saputo interpretare la domanda

Fare formazione contestualizzata

di cambiamento e dare meglio l'illusione di volerla cogliere, ma già si contano i pentiti.

Questa sommaria ricostruzione dei fatti porta alla conclusione che, probabilmente, il carisma e il prestigio di un leader non è di per sé sufficiente per governare nella complessità del nostro tempo. Di certo la nefasta influenza del sistema politico che segnò la crisi dei primi anni '90 non sembra essere debellata, anzi sembra essere rinata con protagonisti di terza e quarta fila. Se ciò si condivide, se si intende ridare senso alla politica, creare connessione tra politica e società, il massimo sforzo deve essere profuso per costruire i luoghi e le modalità per far evolvere la politica da una pratica consociativa-burocratico-decisionista ad una pratica partecipativa. Bisogna far sì che le scelte pubbliche e i rappresentanti politici siano in linea con la domanda di cambiamento e in maggiore raccordo con gli interessi e i bisogni della nuova composizione sociale che ne è portatrice.

In tal senso mi sembra valido quel principio fondante del processo di unificazione europea che vede nella partecipazione della società civile alle scelte pubbliche, la possibile risposta per raggiungere più avanzati traguardi di democrazia e di coesione sociale.

Il Libro bianco della *governance* europea indica nei *partenariati* e nella *concertazione* i luoghi e il modo per conseguire risultati adeguati; ma anche questi preziosi indirizzi sono applicati burocraticamente, sfuggendo al loro più profondo significato. A riprova di ciò, basta tendere l'orecchio per ascoltare il crescente disagio di una molteplicità di soggetti associativi che si sforzano inutilmente di rappresentare interessi e bisogni diffusi, dialogare con i palazzi del potere politico e istituzionale. **Sono anch'essi esclusi!** E la loro esclusione descrive cause ed effetti di una bassissima qualità politica e sociale.

La democrazia

C'è da chiedersi se l'attuale esercizio del potere pubblico sia davvero improntato a regole di democrazia. Il quesito emerge da qualsiasi tipologia di cittadino: l'utente di servizi, l'imprenditore, il soggetto associativo, ... il semplice abitante.

Non vi è individuo che non sia vessato da un potere pubblico ormai frantumato e frammentato in mille articolazioni o da soggetti politici che quotano al mercato del voto i più elementari diritti.

È forse questa la democrazia? Nessuno lo dice apertamente, ma è ormai chiaro a tutti che **questo** sistema democratico non risponde più

alla sua originaria ragion d'essere. Inquietanti episodi stanno facendo emergere una ben più diffusa e profonda crisi del rapporto tra cittadini e potere pubblico. Sarebbe un grave errore non rifletterci, è urgente individuare le cause e ricercare le possibili soluzioni. La rottura dei legami di fiducia tra cittadini e sistema pubblico ha sempre portato a svolte autoritarie che hanno segnato arretramenti nell'evoluzione democratica.

I rancori che si manifestano danneggiando beni pubblici, così come gli impedimenti burocratici alla libera impresa o i malesseri dei "girottondi", sono episodi assai diversi tra loro, ma sono solo le punte di un unico iceberg: lo smarrimento del principio di **unitarietà dell'azione pubblica** e del concetto di **bene comune**.

Oltre le brevi considerazioni già svolte sulla crisi del rapporto tra politica e società e sulla qualità della classe dirigente, traspare un malessere profondo nel rapporto tra Stato e cittadini; questo *mal sottile* sta prendendo il sopravvento nei comportamenti pubblici. Proviamo a spiegarci il perché.

La complessa articolazione del potere pubblico, la settorializzazione di ruoli, compiti e responsabilità, insieme alla progressiva "aziendalizzazione" degli apparati, hanno determinato una **frammentazione** dello stato che è cosa ben diversa dal decentramento e dalla efficienza ipotizzata dal disegno di riforma della pubblica amministrazione. Ciascun soggetto gestore di potere politico o amministrativo, lo esercita interpretando singolarmente il principio di autonomia, come separatezza. Insomma, ciascuno coltiva il suo "orticello" senza considerare che gli effetti dell'agire amministrativo dei molteplici attori pubblici, si condensano e si scaricano sul singolo cittadino determinandone la ribellione o la rinuncia e dunque la disaffezione. Ad esempio, per esercitare un suo diritto-dovere, il cittadino-imprenditore deve interloquire con infiniti Enti pubblici. E non mi si risponda con la suggestione teorica dello Sportello Unico: è rimasta teorica proprio per la conservazione degli interessi particolari e del potere che ciascun ente o ufficio pubblico detiene.

La frammentazione dello stato è il brodo di coltura della **frantumazione** dell'interesse pubblico.

Se ciascun soggetto pubblico è vincolato al suo *particolare*, è del tutto ovvio che si perda la visione dell'insieme, si smarrisce l'attenzione per la collettività, ci si chiude in logiche di "efficientismo aziendale". Seppure questo cambiamento riuscisse a produrre il buon funzionamento di singoli servizi, è facile capire che, in un contesto di più generale inefficacia, ne risulti annullato ogni effetto positivo. A cosa servirebbe

Fare formazione contestualizzata

una risposta qualificata e tempestiva di un Ente quando il bisogno dei cittadini richiede l'azione integrata tra più soggetti pubblici? E' la riprova che *l'agire* politico-amministrativo ha smarrito il faro del **bene comune**, sia come finalità dell'azione pubblica, sia come valore che dovrebbe fare gerarchia nei criteri di formazione delle scelte pubbliche.

Mi sembra dunque importante che ogni sforzo di ricerca delle soluzioni sia ispirato al principio dell'unitarietà dell'azione pubblica e alla riscoperta del bene comune come unico valore immateriale che possa esercitare una moderna forza ordinatoria, innanzitutto sui comportamenti degli attori pubblici. Solo così lo Stato potrà avere l'autorità morale e la forza di imporre comportamenti più rispettosi delle regole ai singoli cittadini.

Per agire concretamente in questa direzione, sarebbe sufficiente seguire i principi fondanti e gli indirizzi dettati per compiere il processo di unificazione europea: sussidiarietà (spostare il governo alla dimensione più prossima alle comunità amministrative); partecipazione (delle società locali alle scelte pubbliche); integrazione (delle risorse endogene e utilizzando le risorse esogene); concentrazione (dell'azione pubblica su obiettivi tematici e territoriali concertati e condivisi).

Perché queste cose semplici non si riescono a fare? Probabilmente perché la perdita di rendite di posizione e di posizioni di rendita costerebbe troppo ai pochi che dovrebbero agire secondo questi principi. Nel frattempo sono tanti coloro che ne subiscono le conseguenze.

Conclusioni

Si. La democrazia è una condizione indispensabile allo sviluppo, ma è urgente ridare senso a questa parola. Perciò è auspicabile che la classe dirigente si liberi da istinti di autoconservazione e recuperi alla politica la sua alta e nobile missione.

Oswaldo Cammarota
Relazione al convegno "*Identità, qualità sociale del Sistema di Sviluppo Locale, democrazia*"
promosso da Irescol e Rete Meridione
Napoli, 3-4 dicembre 2002

I PIT IN CAMPANIA TRA TERRITORIALITÀ E SVILUPPO

Introduzione

Per rendere più chiaro il breve contributo sul tema in discussione, mi sembra utile socializzare il significato che ha assunto la parola "strategia" nell'esperienza di lavoro fatta in questi anni dagli operatori di sviluppo territoriale. Per strategia intendiamo **azioni nel tempo**; per azioni si intendono i progetti e la coerenza dei comportamenti per realizzarli; per tempo si intende sia l'epoca in cui viviamo, sia il "tempo come risorsa", cioè come possibile fattore ordinario dei comportamenti.

Facendo l'operatore di sviluppo territoriale, ho imparato si possono concepire progetti efficaci, solo se si parte dalla realtà, dal contesto e dal tempo in cui si opera; mi sembra dunque opportuno qualche accenno al quadro generale in cui siamo chiamati ad operare e discutere di strategie e progettualità.

Lo scenario

L'epoca impegnativa in cui viviamo è a cavallo di un millennio; il secolo scorso ha prodotto mutamenti epocali che hanno riverberato i loro effetti sui territori e sulle singole persone nell'intero pianeta. I principali eventi che hanno prodotto cambiamenti ed effetti significativi nel vecchio continente sono: la globalizzazione, la crisi del fordismo, il processo di unificazione europea, il decentramento dello stato, la crisi dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno (e quindi nuove modalità per intervenire nelle *aree depresse*). Tali cambiamenti sono leggibili ed analizzabili anche a dimensione di *microsistema* territoriale, anzi, per esaminare meglio gli effetti, sosteniamo che è necessario ed opportuno partire proprio dalla materialità dal territorio, pena il rischio di approcci eccessivamente teorici e non rispondenti alla realtà. L'effetto combinato degli eventi richiamati (e di altri che saranno in seguito accennati) ha determinato la necessità di un approccio del tutto nuovo rispetto agli apparati concettuali a cui siamo stati abituati nel secolo scorso.

Fare formazione contestualizzata

Oggi il territorio si configura come un *soggetto produttore complesso*¹, perché la globalizzazione ha dilatato enormemente i campi e le opportunità dell'agire umano, ma la crisi del fordismo ha fortemente molecolarizzato i luoghi di produzione; ha preso forma il concetto di *competizione tra sistemi territoriali*; prendono corpo nuove forme di economia e di produzione (il *capitalismo molecolare*); cambiano i parametri e i fattori che determinano la competitività, incidono su di essi i fattori della sostenibilità ambientale e della compatibilità sociale; ... E dunque, che cosa bisogna fare affinché l'economia di un *sistema territoriale* sia competitiva?

La preconditione è che il territorio abbia una *massa critica* sufficiente per competere, cioè disponga di risorse (territoriali, produttive, culturali, umane, ...) minime essenziali per configurarsi come *sistema produttivo complesso*; è poi necessario far crescere tali risorse in termini di qualità ed efficienza per poter veicolare i beni e i servizi prodotti nelle *reti lunghe* della globalizzazione. Per far crescere le risorse endogene, ed utilizzare correttamente quelle esogene, anche gli economisti convengono che è necessario costruire, accumulare e rendere fruibile il *capitale sociale territoriale*², cioè le *reti corte* di cooperazione e collaborazione in ambito locale e le *reti lunghe* di fiducia, comunicazione e scambio con il "resto del mondo".

Dalle esperienze di campo maturate nell'ultimo decennio emerge una formulazione che proponiamo come nuovo paradigma, forse più adeguato ad affrontare i problemi del nostro tempo: ***il territorio è la risorsa, il capitale sociale è il lievito per la sua crescita***³.

Questi brevi accenni richiederebbero maggiori esplicitazioni, ma credo di aver detto il minimo indispensabile per intenderci meglio sulle poche cose che dirò sul tema in discussione.

Le parole e i fatti

È innegabile che l'impianto teorico del POR richiami alcuni dei quadri concettuali sinteticamente trattati; non a caso una quota consistente di risorse è destinata ai *Sistemi Locali di Sviluppo* e ai Progetti Integrati. Sembra chiaro a tutti che per promuovere processi di sviluppo durevoli nel tempo occorre *fare sistema* e *fare integrazione*.

¹ Per approfondimenti si veda il Documento di Orientamento Strategico della "Città del fare" sul sito www.cittadelfare.it e l'intervento sul n° 182/2002 di Urbanistica Informazione.

² Si segnala "Mezzogiorno e politiche di sviluppo. Regole, valori e capitale sociale." ESI 2002.

³ Si vedano i documenti della rete Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale sul sito www.cittadelfare.it.

Quel che manca è proprio una progettualità operativa e comportamenti coerenti per realizzarla.

lo chiedo: come è possibile fare *sistema territoriale* dal Palazzo, e fare integrazione attraverso la burocratica e dirigistica ripartizione dalle fonti finanziarie? E' questo il limite fondamentale delle norme di attuazione del POR che sostanzialmente dispongono: "Il POR vale 20 mila miliardi. Li dividiamo in sei assi e 64 misure. Noi decidiamo cosa si può integrare e il territorio deve fare integrazione". Il concetto di integrazione è negato a monte, perché l'assegnazione delle risorse è polverizzata, frammentata e burocratizzata; l'esatto opposto della domanda di integrazione che esprime il territorio.

Se si vuol fare *azione integrata per lo sviluppo*, bisogna partire dalla lettura sistemica del territorio, dall'analisi e dall'esplorazione delle risorse locali, anche le più minute e "nascoste", capire quali sono le potenzialità di crescita sostenibile per le comunità che lo abitano. Se non si opera così si ripetono i disastri del secolo scorso, si continua a consumare il suolo e a seppellire una molteplicità di risorse (ambientali, agricole, culturali, produttive, ... umane) che, messe a *sistema territoriale*, potrebbero contribuire a competere nella economia del nostro tempo.

Io so di certo che, se si parte dall'analisi del territorio, se si capisce quali sono le risorse da integrare e i fattori critici di successo delle economie e delle società locali, questi disastri non si fanno, si qualifica e si accelera la spesa. Io so di certo perché lo abbiamo dimostrato facendolo⁴.

Il *valore aggiunto* prodotto da un'azione integrata si può ottenere solo se in partenza c'è un'analisi sistemica alla dimensione più prossima al territorio, se c'è un approccio multidisciplinare e multisettoriale ai problemi. E' assolutamente impensabile poter cogliere l'effetto integrazione seguendo le procedure burocratiche scritte nel POR e nel Complemento di Programmazione. Le procedure non fanno integrazione, specie quando sono poco chiare, generano confusione che alimenta confusione. Chi può fare integrazione sono le persone, le intelligenze delle persone che comunicano e si capiscono tra loro. È l'urbanista che capisce il punto di vista dell'economista, il quale capisce il punto di vista del sociologo e del geografo e del lavorista e capiscono insieme che il territorio è un'entità complessa, che va esplorato con umiltà e ascolto di chi lo abita e lo vive.

⁴ Si vedano i risultati conclusivi del POM "Sviluppo Locale Patti Territoriali per l'Occupazione. Ob. 1 Italia" sui siti web del Ministero del Tesoro e dei singoli PTO.

Fare formazione contestualizzata

Cosa altro può produrre integrazione, se non l'intelligenza degli individui, degli *attori locali*? Per fare sviluppo integrato bisogna necessariamente partire da lì, non certo perché è uno slogan o perché ce lo "impone" l'Unione Europea.

Il percorso che abbiamo sempre suggerito per la programmazione regionale-europea, parte dai *Sistemi Locali* e si fonda su quattro fasi fondamentali: *Animazione, Programmazione, Progettazione e Attuazione* (v. i documenti della rete SLST). Ci è sempre sembrata una modalità corretta quella di procedere prima ad integrare le risorse endogene e poi a chiedere l'apporto esogeno dei Fondi strutturali su strategie di crescita seriamente concertate tra gli attori istituzionali e sociali del territorio. Purtroppo non è stato deciso così. Sta andando come tutti sappiamo, con la generale insoddisfazione dei beneficiari e dei principali attori istituzionali e sociali.

La dimensione del Sistema Locale

Uno dei vuoti che andrebbe tempestivamente colmato è l'inquadramento concettuale, funzionale e istituzionale del Sistema Locale. Occorre chiedersi: a quale dimensione è più utile ed adeguato praticare le strategie integrate di sviluppo?

La parola *territorio* è un'espressione generica, si può intendere la dimensione regionale, o le cinque dimensioni provinciali, o le 552 dimensioni comunali. Ancor più confusa è la percezione del Sistema Locale; alcuni pensano ai Distretti industriali, altri ai Patti Territoriali o ai Contratti d'area, altri ancora alle Comunità Montane o ai Parchi ambientali, ... fino alla bizzarra suddivisione del territorio fatta con i Piani di zona sociale o con le autorità di bacino o con altre esigenze amministrative centrali. Ciascuna articolazione del potere pubblico ha agito separatamente e verticalmente, tutte hanno contribuito a creare un mostro, un sistema pubblico frantumato e frammentato, altro che decentrato!

Sembra che tutti abbiano dimenticato l'impianto del quadro di riforma dello Stato e delle Autonomie Locali, che attribuisce ai Comuni la titolarità di azione in tutti i campi dell'agire amministrativo. Anche in questo caso c'è difetto di coerenza nei comportamenti; si abbia il coraggio di attuare il quadro di riforma o si dichiari l'annullamento dei Comuni.

Le esperienze dei Patti territoriali hanno suggerito una possibile soluzione. Dal lavoro sul campo emerge una dimensione *mediana*, costituita da Comuni associati su un ambito territoriale, inferiore alla dimensione provinciale, che presenta caratteri di omogeneità dal punto di vista so-

cio-economico-culturale e geomorfologico. La dimensione mediana, infatti, può essere quella minima essenziale che, essendo dotata di una sufficiente *massa critica* di risorse (territorio, popolazione, infrastrutture, identità produttive, vocazione e potenzialità di crescita, ...), può essere considerata *Sistema Locale*. Per altri versi, il Sistema Locale così identificato, si configura come l'ambito territoriale a cui è possibile fare programmazione e pianificazione alla dimensione più prossima alle comunità amministrative, così come richiede il processo di unificazione europea.

L'esperienza dei PTO accompagnati dalla Commissione europea dimostra che a questa scala è possibile: esplorare le risorse endogene, fare coesione sociale, coinvolgere la società locale nelle scelte, individuare le opportunità di crescita e realizzare azioni integrate coerenti con le vocazioni e i bisogni delle comunità residenti. Basta volerlo!

Chi agisce?

Se questi elementi di strategia operativa sono minimamente condivisi, c'è da risolvere il grande problema di chi la esegue: gli apparati comunali, quelli regionali, quelli provinciali o qualche commissario nominato da Roma o da Napoli?

Anche in questo caso l'esperienza di campo suggerisce una possibile soluzione. C'è bisogno che, alla dimensione del Sistema Locale, agisca un soggetto che operi contestualmente, per la promozione dello sviluppo e per fare innovazione amministrativa. Un soggetto che sia in grado di fornire servizi evoluti per il territorio, sappia essere di supporto qualificato al decisore pubblico.

Diversamente, nell'ultimo decennio abbiamo visto che, tutta la serie di delibere CIPE sulla Programmazione Negoziata e lo sviluppo locale, non ha mai incrociato il quadro di riforma delle autonomie locali, nonostante esso contenga il chiaro indirizzo di promuovere **forme associative** tra Comuni, su basi locali, per gestire con economicità, efficacia ed efficienza servizi al territorio e alle comunità amministrative.

L'Agenzia Locale di Sviluppo che stanno sperimentando i 9 Comuni della "Città del fare" è il **soggetto** di cui, a nostro parere c'è bisogno⁵. Essa rappresenta la naturale evoluzione delle *buone pratiche* dei PTO, formalmente apprezzate a livello comunitario, nazionale e regionale.

⁵ Si consulti lo Statuto della "Città del fare" sul sito web.

Fare formazione contestualizzata

Considerata l'ostilità e la diffidenza con cui allo stato attuale è vista questa sperimentazione, c'è da ritenere che vi siano opposizioni di carattere politico, ma non ci è dato saperlo, perché non sono mai state apertamente e chiaramente dichiarate. Per quanto ci riguarda riteniamo che, nella situazione attuale, le Agenzie Locali di Sviluppo possono essere un'utile strumento organizzativo per attuare gli interventi, per realizzare gli indirizzi politico-programmatici dettati dalle istituzioni locali e sovralocali. Sono *luoghi* in cui possono essere concretamente reificati i principi di sussidiarietà, di federalismo solidale, del Partenariato inteso come coinvolgimento della società civile nelle decisioni e nelle scelte. E' un nuovo modello di *governance*, è questo che disturba?

Se così fosse, si dovrebbe registrare e correggere un enorme ritardo della politica, che ancora si alimenta di dinamiche gestionali e non attua quelle riforme volute dal Parlamento e sollecitate dal processo di unificazione europea. In tal senso il tempo è una risorsa preziosa che si sta sprecando.

I tempi

Se l'efficacia di una strategia si misura anche in base al dispiegamento dei suoi effetti nel tempo, converremo tutti sull'accezione del *tempo come risorsa*. Non intendo qui ritornare sui ritardi della politica, mi limito ad osservare il funzionamento degli apparati amministrativi.

Dice Vecchia: se ognuno fa il proprio mestiere le cose funzionano meglio. E' difficile non essere d'accordo, ma il problema è proprio lì; Comuni, specie i piccoli, non sempre sono attrezzati per reggere il carico del decentramento; le ASI devono ancora capire la loro ragion d'essere dopo il fallimento delle politiche di industrializzazione forzata; le Province faticavano a svolgere le loro funzioni istituzionali già prima della riforma; la Regione stenta a svolgere le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo che le competono e invadono, con inefficienza, funzioni gestionali che competono ai livelli di governo più prossimi al territorio.

Non voglio fare facile ironia, ma è chiaro che in questa situazione siamo destinati a perdere tempo e, con esso, dati i meccanismi di disimpegno automatico, anche quote di risorse del QCS.

Anche da questo punto di vista va valutata l'utilità delle Agenzie Locali. C'è bisogno di nuove strutture operative che aiutino la filiera istituzionale a fare integrazione, a recuperare il senso di responsabilità, il concetto dell'unitarietà dello Stato, del unicità del potere pubblico, del

bene comune; tutti elementi che, a quanto pare, sembrano smarriti nell'agire amministrativo nel nostro paese e che possono essere recuperati innestando un elemento di innovazione e di vitalismo in un punto critico della filiera degli apparati amministrativi: alla dimensione *mediana*. Il tempo va considerato una risorsa preziosa anche rispetto agli obiettivi ambiziosi della programmazione 2000-2006. Entro questo periodo dobbiamo uscire dall'obiettivo 1.

Francamente non so se questo è un obiettivo di tutti; c'è più di uno che strizza l'occhio allo slittamento dei tempi, senza considerare che l'allargamento dell'Unione Europea ai paesi dell'Est imporrà comunque la riorganizzazione del Quadro di Sostegno Comunitario.

Conclusioni

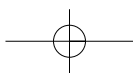
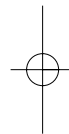
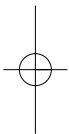
Pensando alle risorse endogene ed esogene di cui si dispone in questa fase e alle potenzialità di crescita che abbiamo dimostrato di poter avere nel meridione, sarebbe mortificante rimanere ancora a lungo nelle aree dell'Obiettivo 1.

Se non riusciremo a concepire il tempo come risorsa, se non riusciremo a leggere il nostro tempo e il nostro territorio come contesto entro cui agire con rapidità, efficacia ed efficienza, allora non avremo neanche più il diritto di lamentarci.

Il percorso di unificazione europea offre un'opportunità inedita al Mezzogiorno.

Se non operiamo noi stessi il necessario salto di qualità sarà difficile superare la condizione di marginalità e di subalternità in cui da troppo tempo ci dibattiamo.

Relazione al convegno "I PIT in Campania tra territorialità e sviluppo",
tavola rotonda "Strategie e progettualità",
Napoli, 10 giugno 2002.



IL CAPITALE SOCIALE COME MODERNO "BENE COMUNE"

*Ruolo e compiti del potere pubblico
nel costruirlo, accumularlo e renderlo fruibile a fini di sviluppo*

Introduzione

Dal lavoro di territorio emergono concetti di capitale sociale e sviluppo locale che confermano e arricchiscono le diverse formulazioni che si rilevano in letteratura.

Per evidenziare i tratti che maggiormente mettono in connessione capitale sociale e sviluppo locale, vi è, tuttavia, l'esigenza di ricercare una definizione che contemperi e si adatti ai diversi contesti a cui queste accezioni possono essere riferite: politica, istituzioni, economia, società, territorio, imprese, ...fino ai soggetti del lavoro autonomo, per i quali il capitale sociale rappresenta una risorsa preziosa. L'esigenza è tanto più forte se si considera che lo sviluppo è quasi sempre il risultato-prodotto di una molteplicità di fattori convergenti, per l'appunto: politici, istituzionali, economici, sociali... fino ai comportamenti dell'individuo-produttore.

In questo senso, si può affermare che il capitale sociale assume un *valore universale* in tema di sviluppo. Per valutarne il ruolo e l'efficacia a dimensione locale, c'è bisogno che sia riferito ad elementi concreti e misurabili, alla materialità del territorio.

Senza alcuna pretesa, e al solo scopo di socializzare meglio i contenuti proposti nei paragrafi che seguono, adotto questa *bozza* di definizione di capitale sociale:

*il complesso delle risorse relazionali (quantitative e qualitative)¹ che il soggetto produttore **costruisce, accumula e coltiva**, al suo interno con il resto del mondo.*

¹ Nel concetto di *quantitativo* rientra sia il numero dei contatti, sia l'estensione della rete relazionale (interne al sistema locale, *reti corte*; verso e dal resto del mondo, *reti lunghe*. Il concetto di *qualitative* ricomprende: fiducia, affidabilità, sicurezza, competitività dell'offerta, qualità del prodotto, convenienza costo-beneficio...

Fare formazione contestualizzata

Negli approfondimenti che seguono, per "soggetto produttore" si intende il territorio, nella sua ampia accezione di *luogo fisico in cui sedimentano, si accumulano, si producono, si riproducono e si consumano risorse materiali e immateriali*. Il capitale sociale, benché risorsa immateriale, ha la forza di segnare la differenza nella capacità competitiva dei diversi territori. Per questa ragione è opportuno considerare il territorio, non solo secondo la interpretazione di amministrativisti, urbanisti, economisti, geografi, sociologi, antropologi, giuslavoristi, ..., ma come *entità complessa* che risulta essere, come di fatto è, una realtà unitaria e definibile solo con una *visione sistemica* e multidisciplinare.

L'idea di proporre il *microsistema territoriale* come "soggetto produttore complesso", come *luogo* di osservazione di problemi, risorse e potenzialità, come *unità minima di programmazione* su cui fondare strategie di tipo *sistemico-evolutivo*, è stata sperimentata a metà degli anni '90 con il Patto Territoriale del Miglio d'Oro, sulla base della prima Delibera CIPE del Maggio '95. Gli esiti di quella sperimentazione, ad oggi, sono solo parzialmente misurabili, mentre risultano più valutabili i dati sullo stato di attuazione di altre esperienze simili, che si sono avvalse dell'accompagnamento comunitario nell'ambito del POM Sviluppo Locale - Patti Territoriali per l'Occupazione - Ob. 1 Italia. E' opportuno precisare che non sempre e non tutte le esperienze di sviluppo locale (Patti CIPE, Contratti d'area, Distretti, ...) hanno praticato simili approcci.

Nelle sperimentazioni richiamate, è stato possibile dimostrare che il capitale sociale può esercitare una *forza ordinatoria* sulla *complessità*; che la complessità può anche rivelarsi una risorsa, purché venga *trattata* con approccio sistemico e a dimensione territoriale adeguata. L'ulteriore ricerca e, soprattutto, il lavoro di campo sviluppato con tale approccio, ha svelato che è possibile trovare soluzioni semplici (*integrate*) a problemi che solo in apparenza si presentano complessi.

Il contributo che si propone riferisce, tra l'altro, su limiti, difficoltà e successi registrati sul campo nella difficile impresa di *produrre* capitale sociale o di tradurre in *positivo* quello esistente. Laddove vi è stato accumulo di questa risorsa immateriale, gli *azionisti* (la comunità locale) hanno tratto benefici e vantaggi concreti e misurabili; laddove questo sforzo non ha avuto tutti i risultati auspicati, gli effetti prodotti sono comunque valsi a far percepire il bene immateriale della fiducia nella produzione di strategie di sviluppo.

Nel corpo della trattazione che segue, vi è anche il tentativo di proporre una lista di domande e di accenni di risposte su questioni di *utilità*

pratica che possono riguardare chiunque, a vario titolo, abbia intenzione di ricercare e agire nel campo dell'innovazione sociale a fini di sviluppo (ad esempio: come, dove e quando si produce capitale sociale? A che serve? A chi serve? Quanto costa? Chi lo gestisce? Come diventa un bene fruibile? Come si misura la sua qualità?...).

Si premette doverosamente che le tracce di ricerca di seguito proposte si fondano su risultati operativi che hanno incrociato metodologie di valutazione ispirate a criteri di tipo finanziario e/o quantitativo, il che rende solo parzialmente l'idea del *valore aggiunto* prodotto dal *Capitale sociale* di riferimento.

Il territorio come "soggetto produttore"

L'esigenza di identificare il soggetto produttore con il *microsistema territoriale* potrebbe essere considerata strumentale, a supporto delle tesi sostenute. Non è questa l'intenzione.

I fattori: produzione, qualità e competitività, sono generalmente assunti come indicatori di sviluppo; non sempre si riflette sul significato e la pregnanza che tali indicatori possono avere in contesti differenziati, in tutti i campi dell'agire umano e a tutti i livelli dimensionali di spazio-tempo. Non vi è dubbio che tali fattori assumono valenze, pesi e misure assai diversificate, a seconda del soggetto produttore, del prodotto, del campo operativo, ...ma è altrettanto certo che, lo sviluppo, nella sua accezione più ampia, è sempre più determinato dal concorso di molteplici soggetti e fattori interdipendenti.

In proposito mi limito a richiamare che la globalizzazione ha radicalmente mutato le forme, i modi, lo stile di vita dei "soggetti produttori": ha dilatato i confini delle reti relazionali (produttive, culturali, commerciali, istituzionali...) ed ha molecolarizzato i luoghi di produzione (ad es. *la fabbrica territorializzata*) fino ad atomizzarli, come si evince dal crescente fenomeno del lavoro autonomo, in cui ciascun individuo è imprenditore di se stesso. Sono fortemente aumentati i soggetti e i fattori che devono convergere e cooperare, se si vogliono produrre risultati di crescita.

Se ciò è condiviso, si converrà sull'opportunità di provare a puntualizzare e al tempo stesso generalizzare il concetto di capitale sociale, perché esso, come vedremo, serve al singolo come ad una comunità; ad una impresa come ad una nazione; a dimensione locale come a dimensione sovralocale; alla politica come alla economia; allo stato come alla società; ... L'unico luogo di osservazione e di ricerca dove

Fare formazione contestualizzata

troviamo il condensato - e il precipitato - di tutti i soggetti e i fattori a cui è riferibile il concetto di capitale sociale è il territorio. A sua volta, però, la parola territorio è una accezione troppo vaga, che potrebbe riportarci nel rischio dell'astrattezza e della eccessiva teorizzazione. I vincoli mentali con cui siamo abituati a concepire il territorio, rinviano a categorie di tipo amministrativo, economico, geografico, sociale, politico...

Se non si compie uno sforzo di definizione che contemperi e condensi le varie percezioni di capitale sociale e territorio, ogni impegno per produrre valore aggiunto dall'intreccio di questi due concetti risulterà vano, o, tutto al più, sarà considerato un'interessante esercitazione teorica.

Con questo intento, seppure non così nettamente definito, si partì nel *Miglio d'Oro* a promuovere il Patto Territoriale. L'originalità dell'esperienza consiste proprio nell'aver arditamente considerato il territorio amministrato da quattro Comuni (Ercolano, Portici, S. Giorgio a Cremano e Torre del Greco) come un "soggetto produttore complesso", tenuto insieme da elementi di omogeneità geomorfologici, storici, culturali, sociali, produttivi e da analoghe potenzialità e vocazioni di sviluppo, in seguito vedremo meglio come.

Prima di ritornare alla specifica esperienza di campo, mi sembra utile una breve trattazione sulle due risorse di riferimento su cui si sta ragionando, perché ho la sensazione che non sia sufficientemente socializzato, né condiviso, il nuovo paradigma dello sviluppo che vede appunto, nel territorio e nel capitale sociale, i due assi portanti di moderne strategie operative.

Territorio e capitale sociale le due risorse di riferimento

L'approccio *bottom-up* e il *partenariato* istituzionale e sociale, sono suggeriti e incoraggiati in tutti i campi della nuova programmazione (v. Agenda 2000). Non sempre questo suggerimento viene assunto nel suo spessore culturale, come metodologia operativa e procedurale, molto spesso viene vissuto come un peso, un ulteriore onere burocratico a cui sottoporsi per accedere a risorse finanziarie, centrali e comunitarie.

L'assillo di *spendere i soldi*, fa gerarchia nei comportamenti del decisore pubblico, condiziona le scelte degli apparati centrali e locali e, talvolta, induce a valutazioni di tipo ragionieristico e finanziario che ignorano altri presupposti importanti per lo sviluppo.

Se, diversamente, le risorse finanziarie vengono concepite come uno degli elementi che servono a conferire efficacia, efficienza, produttività ed effetti nel tempo alle azioni di sostegno allo sviluppo, appare indispensabile, allora, partire dalle risorse locali e utilizzare le risorse sovralocali per colmare i vuoti, le carenze, gli impedimenti, che segnano il divario con i territori più dinamici ed evoluti, applicando, peraltro, il principio di sussidiarietà. Per risorse locali, naturalmente, non si intende solo la capacità finanziaria dei soggetti, ma appunto, le opportunità ambientali, culturali, umane, relazionali, produttive..., che connotano e qualificano un'area territoriale nel suo insieme.

Osservando, ad esempio l'area regionale, si possono rilevare profonde differenze a distanza di pochi chilometri e, solitamente, la differenza è data dall'intreccio di una molteplicità di fattori - materiali e immateriali - che aumentano o diminuiscono il grado di competitività, di civiltà, di benessere delle comunità residenti. Questi fattori sono riferibili ai due concetti di cui si discute:

- Il *territorio*, nelle sue valenze fisiche e misurabili (ambiente geofisico, imprese, prodotti, infrastrutture, ...) è la risorsa che può dare indicatori/indicazioni sul potenziale di crescita.
- Il *capitale sociale*, risulta essere sempre più la risorsa *immateriale* che può: tradurre il potenziale in reale, esercitare un effetto moltiplicatore, dare un *valore aggiunto* alle misure di sostegno, favorire l'espressione del potenziale endogeno, anche di quello minuto e informale.

Nella concreta operatività, questi due concetti/risorse vengono variamente percepite, trattate in modo separato e, talvolta, proposti con schemi rigidi che, alla prova dei fatti, risultano astratti o scarsamente contestualizzabili. Non mancano accese contrapposizioni tra asserite priorità materiali e immateriali. Non si considera che, nella situazione data, le une sono alimento delle altre, ed è proprio sul loro intreccio che bisogna agire per focalizzare i punti di crisi in un territorio e conoscerli profondamente per trasformarli in fattori critici di sviluppo².

Un approccio innovativo che valorizzi pienamente l'intreccio tra i due elementi, richiede, innanzitutto, un'approfondita conoscenza del-

² Non trascurabile è il disorientamento prodotto da altre contrapposizioni tipiche: tra globale e locale; tra centro e periferia. Tanto accese quanto dannose e prive di fondamento, se si considerano, in realtà, le forti interdipendenze che esistono tra locale e globale; tra centro e periferia nello scenario della globalizzazione e dell'unificazione europea. Fuori dalle secche "o locale" "o globale" mi sembra che tutti convengano che non c'è globale senza locale e il locale senza il globale è una realtà asfittica in cui lo sviluppo stenta.

Fare formazione contestualizzata

le risorse locali. Occorre sapere cosa serve ad una comunità per vincere condizioni di esclusione, di marginalità, di subalternità... Il sapere centrale e generale non sempre comprende il sapere particolare e locale. I dati disponibili a livello centrale, infatti, quasi mai corrispondono alle realtà di fatto, assai differenziate tra Nord e Sud, tra Regioni e persino tra aree più circoscritte all'interno delle stesse Regioni. Ai fini dello sviluppo, il territorio assume valenza solo se lo si concepisce come *l'insieme dei valori materiali e immateriali che identificano un'area geografica*.

Questa prima definizione, però, ancora non risolve il problema della dimensione ottimale a cui è possibile accumulare un capitale sociale di tale intensità da poter costituire *massa critica* utile nel processo di sviluppo.

Questo problema richiederebbe una lunga e approfondita trattazione. Mi limito a riferire che, dalle esperienze di campo, emerge una dimensione *mediana* che, volendosi riportare all'articolazione istituzionale, risulta essere sovracomunale e sub-provinciale, o addirittura zone di grandi città. Solitamente, queste dimensioni si sono costituite spontaneamente, sulla base dei caratteri di omogeneità socio-economico-culturale, di analoghe vocazioni di sviluppo, di omologhe caratteristiche geomorfologiche, ... ed altre esigenze, problemi, bisogni che i Comuni, da soli, non riescono ad affrontare. In qualche caso, come ad esempio il Patto Territoriale per l'Occupazione Area Nord-Est della Provincia di Napoli, pur essendo debole il dato di omogeneità territoriale, l'esperienza ha ugualmente prodotto risultati, perché è prevalsa la volontà coalizionale del Partenariato, incoraggiata e sostenuta dall'accompagnamento comunitario (v. Stato dell'arte). In questo caso, più che in altri da me conosciuti, i risultati raggiunti sono il prodotto di una costruzione sociale, di una "comunità artificiale" (artificiale non artificiosa) costituita dai principali attori istituzionali e sociali che, a vario titolo, esercitano funzioni, poteri e responsabilità in quel territorio.

Il *microsistema territoriale* come "soggetto produttore complesso"

Posso convenire che l'accezione *microsistema territoriale* non appartenendo alla comunità scientifica, né alla letteratura, possa generare qualche disturbo di percezione. A tal proposito, essendo questa una definizione emersa dalla sperimentazione nell'area del Miglio d'Oro, mi sia consentito di far specifico riferimento ad essa per socializzarne il significato.

Per motivi di sintesi e di autenticità storica, ripropongo alcuni pas-

saggi della pubblicazione del Dicembre '96 *Appunti per un libro. Tra dire e fare SVILUPPO "DAL BASSO". Il caso del Miglio d'Oro.*

"Nella comunità del Miglio d'Oro non c'è un problema, che sia uno, che possa essere risolto o affrontato indipendentemente dagli altri. Trecentomila abitanti si contendono sessanta chilometri quadrati di spazio e la contesa, tra i soggetti e gli attori locali meno relazionati con il resto del mondo, sembra estendersi anche ad altri campi e non di rado evolve in conflitto.

... I *punti di crisi* rilevati con una attenta osservazione del contesto, si intrecciano e moltiplicano i loro effetti negativi. La disoccupazione (42% generale, 72% giovanile) dipende dal mancato sviluppo economico e così pure i fenomeni di microdelinquenza o di vera e propria criminalità organizzata; il mancato sviluppo dipende dalla scarsa cultura imprenditoriale, dall'inefficienza della pubblica amministrazione e dagli stessi fenomeni malavitosi; l'inefficienza amministrativa dipende dai criteri che hanno presieduto alla selezione e promozione della classe dirigente locale, così come la scarsa tutela e valorizzazione dell'ambiente, ... e così via.

... L'approccio *globale* tentato con il Patto territoriale è certamente un esperimento ambizioso, ma non risultano altre strade praticabili. Poiché non c'è esperimento senza una ipotesi, la suggestione da cui si è partiti è la seguente: così come l'interdipendenza tra i punti di crisi fa avvitare la società locale verso il basso, dovrebbe essere vero il contrario, e cioè che l'azione *interrelata* tra i punti di eccellenza potrebbe e dovrebbe far girare il *mandrino* dello sviluppo verso l'alto. (Il mandrino è un pezzo componente il trapano che, girando, serve a stringere, fissare e centrare la punta.) Le nuove scienze della complessità e del caos offrono nuove possibilità di analisi e di azione per affrontare i problemi di *densità e turbolenza* della nostra società nel nostro tempo. In particolare ci è sembrato utile passare da un approccio *atomistico* - l'esame separato di ogni fenomeno- ad una visione *sistemica* e cioè l'approfondimento delle interrelazioni tra eventi che sono solo apparentemente separati. ... L'originalità dell'esperimento del Miglio d'Oro, consiste nell'aver applicato tali strategie ad un *microsistema territoriale*, così come proposto sin dalla *prima bozza* del documento di base.

Adottare metodologie ispirate da una visione sistemico-evolutiva corrisponde ad una necessità del nostro territorio nell'epoca del federalismo di fatto. Riuscire a considerare i punti di crisi come opportunità per creare risorse, operare le scelte più adatte, producenti ed efficaci

Fare formazione contestualizzata

in relazione al contesto e al tempo in cui si svolge l'azione, introdurre elementi di interdisciplinarietà e di innovazione nel pensiero e nell'azione, orientare il tutto su obiettivi possibili e perseguibili in tempi rapidi, in stretta coerenza con le vocazioni del territorio e far leva sui bisogni delle popolazioni residenti trasformandole in soggetti attivi e non assistiti.

Tutto questo ed altro ancora è fare strategia evolutiva, è assicurare il principio della coerenza con elementi specifici, concreti, è più di una metodologia; è l'applicazione di interdisciplinarietà, connessionalità, interazione, è uno stimolo alla pura intelligenza, una delle poche risorse disponibili su cui oggi può contare il Mezzogiorno.

Fedele al principio che "prima si vive e poi si scrive" i miei appunti sono rimasti tali, perché sto ancora ricercando le forme e i modi per comunicare l'efficacia di un simile approccio, in una società, forse, troppo influenzata da apparati concettuali e mentali "atomistici", settoriali e dirigistici.

Qualche conferma può essere tratta esaminando **Lo stato dell'arte**, e cioè il rapporto sullo stato di attuazione del Patto Territoriale per l'Occupazione dell'Area Nord-Est della Provincia di Napoli alla data di Marzo 2000. Si scoprirà, tra le altre cose, come la Commissione Europea, rispetto alle nuove strategie proposte, abbia dimostrato un'attenzione ben più grande e concreta di quella dedicata dallo Stato centrale con le Delibere CIPE e, di recente, dalla Regione Campania con il Piano Operativo Regionale 2000-2006 e il relativo Complemento di Programmazione.

L'insegnamento principale tratto dal Miglio d'Oro e dal Nord-Est della Provincia di Napoli è stato questo: l'accumulo di capitale sociale *positivo* consente di trattare la complessità come risorsa; la complessità può essere una risorsa, se viene trattata con un approccio di tipo sistemico-evolutivo e ad una dimensione fisica adeguata ad esplorare in profondità le *risorse nascoste*, materiali e immateriali, di cui è ricco ogni singolo *microsistema territoriale* che compone la Campania, l'Italia, l'Europa.

La complessità come risorsa

Di fronte alla complessità i comportamenti sociali sono solitamente: autoritativi, anarchici o attendisti. Tipicamente di paura o di rinuncia e rassegnazione. L'unica classe dirigente che ne riesce a vedere limiti e potenzialità è quella più prossima al territorio, perché costretta a fare i conti con la complessità della transizione e con il suo carico inedito di novità, rischi e

opportunità. Purtroppo, però, non sempre e non tutta la classe dirigente locale si impegna con analoga tensione e competenza. Vi sono ancora vaste aree di "indolenza" che generano in anacronistiche aspettative di tipo assistenziale. Lucida è l'immagine di chi vede un Mezzogiorno sospeso tra il non più e il non ancora³.

Per brevità rinvio all'esito della ricerca del CNEL dell'aprile '99: "I protagonisti e le esperienze territoriali della Programmazione Negoziata".

La complessità è anche un artificio creato dagli stessi uomini che vi si rifugiano quando non sanno produrre risposte. Quante volte abbiamo sentito "questo è un problema complesso che richiede un attento approfondimento" (attendista); oppure: "questo è un problema complesso che bisogna risolvere "politicamente" (attribuendo alla politica poteri *medianici* che sono esattamente il contrario della funzione che essa dovrebbe svolgere: *mediazione*); o anche: "non c'è nulla da fare, puntiamo tutto sulla *new economy*" (anarchico, virtuale, demagogico e rinunciatario). E' forse utile provare a spiegarsi i perché di questi comportamenti.

Nei rami "alti" la classe dirigente stenta a liberarsi da apparati concettuali di tipo *fordista*, dirigista meccanicista...; è capace di fare riforme illuminate, ma che finiscono con l'assumere un carattere autoritativo e a produrre effetti scarsamente apprezzabili. Si pensi ad esempio ai deludenti e non ancora visibili effetti dello "sportello unico".

Nei rami "bassi" la classe dirigente non sempre risulta attrezzata culturalmente e organizzativamente, per sostenere il carico di responsabilità che deriva dal quadro di riforma sul decentramento dello stato, dal processo di unificazione europea e dalla transizione.

Emerge un punto di crisi inconfutabile: il *basso* non comunica con l'*alto*, il che mi sembra una contraddizione assurda nell'epoca della comunicazione globale. In realtà, a mio parere, la crisi genera in un ritardo culturale nell'approccio alla *complessità come risorsa* alle diverse dimensioni: locale, regionale, nazionale ed europea. Un ritardo che attraversa l'intera classe dirigente, locale e centrale, e non trova *fattori ordinatori* sufficientemente condivisi.

Il *Patto di Natale* è un esempio utile da richiamare. La "pace sociale" ottenuta con quell'evento di concertazione nazionale, ha costituito per l'Italia un capitale sociale che ha prodotto i suoi effetti a livello nazionale ed euro-

³ L'espressione è di A. Bonomi (Il trionfo della moltitudine, maggio '96).

Fare formazione contestualizzata

peo. Lo stesso Patto, però, ha introdotto verticalmente vincoli comportamentali in tutte le articolazioni territoriali, istituzionali, politiche e di rappresentanze, determinando rigidità e anacronismi dentro aree che avrebbero richiesto maggiore duttilità, flessibilità, adeguatezza al contesto.

L'illusione di poter riprodurre per decreto il capitale sociale in ambito locale, secondo logiche tipicamente *fordiste* (meccanicistiche e dirigistiche), deve essere stata la principale suggestione che ha ispirato la famigerata Delibera CIPE del marzo '97 sulla Programmazione Negoziata.

Dal punto di vista socio-economico-produttivo, non ho quasi nulla da dire in questa sede. Valgano per tutti gli studi e gli approfondimenti che si stanno facendo in materia di economia sommersa e, in particolare, la trattazione in *Segni di industrializzazione leggera nel Mezzogiorno* (L. Bàculo, 1997).

Mi limito ad osservare che probabilmente sarebbe più utile una strategia operativa meno *atomistica* e più *sistemica*. A mio parere, interventi troppo mirati sul fenomeno, sono utili ma non sufficienti. La promessa di agevolazione fiscale o anche il regime di aiuto finanziario, possono avere un'incidenza relativa, se al contempo tutte le altre articolazioni dello Stato (dai Ministeri delle Finanze e degli Interni ai Comuni) e gli stessi soggetti di rappresentanza (Confindustria, Sindacati, ...) continuano ad avere comportamenti vessatori, punitivi, discriminatori, esclusivi, competitivi, ... nei confronti dei soggetti dell'economia "debole".

E' una tipica situazione in cui c'è l'*accanimento terapeutico* sulla malattia, e l'insufficiente intervento sulle cause che la determinano.

Dall'esperienza di campo emerge che la migliore modalità per trarre utili risultati dall'*economia debole e informale* è quella di accompagnare, affiancare, sostenere questo *vitalismo diffuso* verso esiti non dissolutivi, bensì costitutivi di un sistema economico più coeso. Talvolta, tutto ciò, si traduce nel garantire il "semplice" funzionamento dei servizi e degli apparati pubblici e la "semplice" possibilità di accesso al credito.

Il capitale sociale come fattore ordinatorio e propulsivo nella complessità

Costruire risultati superiori alla somma dei fattori disponibili

Se lo sviluppo è il risultato-prodotto dell'**azione** e dei **comportamenti** degli uomini, ciò che manca sembra essere proprio una *forza ordinatoria* capace di orientare su obiettivi convergenti e condivisi i compor-

tamenti e le azioni della moltitudine di soggetti istituzionali e sociali in campo; non solo della loro capacità di parlarne.

Il dato preoccupante del ricco e articolato dibattito in corso sul Mezzogiorno è l'assolutismo e il determinismo con cui ciascun soggetto enuncia e difende la sua ricetta, facendo carico agli altri di responsabilità anche proprie. Programmazione negoziata, flessibilità, infrastrutture, innovazione tecnologica, ordine pubblico, authority si - authority no, concertazione, new economy ... sono i temi - taluni non nuovi - su cui si dicono molte cose condivisibili ma che molto spesso non escono dalla pura enunciazione teorica e dall'astratto esercizio verbale, e soprattutto, non si connettono tra loro.

Forse il dibattito sarebbe più produttivo se ciascuno si sforzasse di spiegare dove, come, quando e perché è utile praticare una strategia, o semplicemente una scelta, piuttosto che un'altra. Uno dei limiti del confronto in atto mi sembra il generalismo con cui si tratta di questioni che assumono forme, connotati, caratteristiche diverse, a seconda dell'area di riferimento di cui si discute e su cui si può misurare l'efficacia di una strategia di sviluppo piuttosto che un'altra. Se l'analisi fosse davvero calata dentro i tanti luoghi che costituiscono il Mezzogiorno, si scoprirebbe che non esiste una soluzione valida dappertutto; si scoprirebbero potenzialità, vocazioni, condizioni socioeconomiche molto differenziate che richiedono strategie di intervento diversificate e integrate su base locale.

Non c'è dubbio che le emergenze - o almeno le cose più dibattute - siano quelle indicate, ma forse è il caso di misurarne il grado di priorità per ambiti territoriali omogenei, esercitando - più di quanto non sia stato fatto fin ora - la capacità di *ascolto del territorio*, delle istanze e dei bisogni che effettivamente corrispondono ad esigenze di sviluppo localmente espresse.

Tale percorso è suggerito anche dalla considerazione che nessuno dei soggetti in campo ha la forza ordinatrice necessaria ad orientare i comportamenti e le azioni della *densa, complessa e turbolenta* società meridionale. Nessuno. Per quanto forte possa essere la capacità di rappresentanza di ogni singolo attore. All'esito delle sperimentazioni in corso e ai fini di ottenere comportamenti e azioni convergenti, sembra più convincente la via dell'armonizzazione dei molteplici interessi, anche minuti, che connotano e animano ciascun ambito territoriale in cui si possa agire facendo leva su un minimo di omogeneità dal punto di vista socio-economico-culturale.

Probabilmente la forza ordinatrice che serve, può derivare solo da

Fare formazione contestualizzata

volontà politiche che si formino con ampi processi aggregativi e partecipativi che, per evidenti motivi di praticabilità, possono essere promossi solo a dimensioni territoriali più circoscritte, a scala sub-regionale. E' questa l'unica semplificazione possibile. Mi sembra, inoltre evidente, che la costruzione di un sistema locale di sviluppo non può essere fatto in modo autoritativo. L'azione pubblica, se non calibrata e sostenibile nella società locale, finisce col sovrapporsi e distruggere le deboli motivazioni a fare *coalizione per competere* e col risvegliare aspettative di tipo assistenziale.

E' auspicabile che il dibattito in corso contribuisca a colmare i vuoti normativi, procedurali e valutativi che si sono evidenziati nel corso della promozione delle prime esperienze di partenariato per lo sviluppo, anche perché il "percorso" di elaborazione, se correttamente svolto, produce di per sé quegli elementi di coesione sociale, di mutualità locale, di visione sistemica dei problemi e delle soluzioni, ... quel minimo di cooperazione e collaborazione che consente di accumulare capitale sociale.

Concertare, ricercare insieme strategie condivise, è la modalità che permette di costruire e accumulare capitale sociale.

Capitale sociale come moderno "bene comune"

Il "bene comune" è un concetto perduto. Frantumato e frammentato nelle mille articolazioni del potere pubblico, per rigenerarsi e ritrovare senso, ha bisogno di alimentarsi con la moltitudine di soggetti che costituiscono la nuova composizione sociale. Dove sono questi soggetti? Sul territorio. Come si intercettano? Operando a dimensione locale.

Qual è il costo del capitale sociale? E' un costo altissimo, soprattutto perché sono pochi coloro disposti a pagarlo. Mi sembra banale dover richiamare che il bene comune è un principio su cui si fonda la corretta gestione della cosa pubblica, eppure non è superfluo farlo. Non tutti gli attori pubblici e privati sono disposti a pagare il prezzo di rinunciare a poteri funzioni, prerogative, status, ... all'esercizio di un potere di interdizione in cui, solitamente, ritrovano una antica ragion d'essere. Si pensi alle rappresentanze sindacali e imprenditoriali, si pensi ai funzionari pubblici di diverso ordine e grado (ogni scrivania è un ministero!). Si pensi alle banche. Quanti tra questi sono disposti a mettere in discussione la legittimazione del ruolo che gli deriva dall'alto? Quanti sono disposti ad esporsi ai rischi di una ri-legittimazione che parta "dal basso"?

Occorrono forti motivazioni per rimuovere queste incrostazioni. Nel

caso del *Patto di Natale* le motivazioni sono venute da Maastricht. Nel caso dello sviluppo locale non possono che venire da un'idea-forza, da uno *scenario di sviluppo possibile* che sia ideato, concertato e condiviso dalla densa e complessa società locale, dagli stessi cittadini che esprimono i nuovi bisogni di crescita. La ricerca di soluzioni deve vedere coinvolti e partecipi gli stessi soggetti che vivono le contraddizioni. Diversamente non si costruisce capitale sociale, ma solo nuove aspettative di tipo assistenziale.

Ma questa funzione non è quella classica che dovrebbe svolgere la Politica? Probabilmente sì, ma da più parti si sollevano dubbi sulla attuale capacità della politica di coniugare classico e moderno. Cimentarsi con queste materie potrebbe essere un compito proprio degli intellettuali, ma quanti hanno voglia di farlo davvero? Molto spesso si tratta di avere il coraggio di mettere in discussione convinzioni, apparati mentali e concettuali su cui il mondo accademico ha costruito certezze e gerarchie disciplinari. Sono apprezzabili gli sforzi di innovazione che si stanno praticando in una direzione diversa, ma credo che occorra fare di più.

Per produrre capitale sociale è necessaria umiltà. Umiltà nel senso più letterale della parola: rendersi simili alle cose e alle persone che si vogliono capire, e capire da esse *che fare e come fare*.

Il capitale sociale, dunque, in quanto bene comune, serve a tutti e soprattutto serve a competere più efficacemente in uno scenario di sviluppo e di competizione tra sistemi territoriali. In quanto risorsa immateriale, se accumulata davvero, viene gestita e utilizzata da tutti i membri "azionista" della comunità e diventa un bene fruibile quando il resto del mondo ha percezione che esso esiste.

Un punto su cui la sperimentazione di campo può proporre ulteriori stimoli di riflessione è: come si misura la qualità del capitale sociale.

Come già detto i criteri prevalentemente usati per le esperienze di partenariato locale per lo sviluppo, sono di tipo quantitativo, finanziario, e solitamente condizionati dall'*assillo di spendere presto*. Nulla di più contraddittorio rispetto all'esigenza di valutare la portata e gli effetti innovativi di nuovi paradigmi e di nuove strategie⁴.

⁴ Per brevità non mi soffermo sui danni prodotti dalla confusione che c'è tra strumenti e strategie, sia nella produzione normativa, sia nella percezione e applicazione delle norme. Dal mio punto di vista i Patti Territoriali nascono come strategia altamente innovativa e sono moribondi per averli banalizzati e volgarizzati in strumento di spesa.

Fare formazione contestualizzata

Forse sarebbe utile praticare approcci più corretti, in grado di misurare nel breve, medio e lungo periodo gli effetti del "fare coalizione" istituzionale e sociale in ambito locale.

Qualche elemento di riflessione può essere rilevata proprio nel *Miglio d'Oro*, laddove questa nuova e suggestiva denominazione di quel territorio ha evocato l'orgoglio delle radici e nuovi sentimenti di comunità e di appartenenza. Oggi ci sono ristoranti, laboratori di analisi, rassegne culturali, ... che hanno assunto questa denominazione; ci sono progetti generati nelle attività di concertazione sviluppati su quel territorio che, pur non essendo stati ammessi al finanziamento CIPE, si stanno realizzando con risultati apprezzabili (ad es. il progetto *Vivaio* selezionato come progetto pilota ammesso ai fondi dell'art. 6 del FSE). Non bisogna nascondere, però, che c'è anche la delusione dei commercianti di abiti usati (l'antico mercato di Resina) che, pur avendo investito risorse proprie in progettazioni e volontà coalizionali di filiera, non hanno trovato nelle istituzioni locali e centrali un sufficiente grado di accoglienza e di accompagnamento (e meno male che lo Stato vuole far emergere il sommerso ...).

Quest'ultimo specifico episodio richiamato, dovrebbe far riflettere sul come e perché, il capitale sociale faticosamente accumulato dagli *stracciaroli* non ha prodotto gli effetti sperati, anzi ha respinto in una condizione di marginalità e di informalità una delle attività portanti di quel territorio (si stima un fatturato di oltre 300 miliardi l'anno e un numero di addetti che, forse, coincide con le percentuali di disoccupati ufficiali). L'amarezza di questa sconfitta ci permette di mettere a fuoco un altro tema proposto nel testo di convocazione di questo convegno, o quanto meno di proporre un punto di vista. E' stato osservato che non sempre le coalizioni generano un capitale sociale utile alla crescita, che c'è da distinguere tra *coalizioni collusive* coalizioni propulsive. Ne convengo, ma mi sembra il caso di non fermarsi a questa semplice scoperta, è forse il caso di chiedersi quando e perché una pratica coalizionale, generalmente ritenuta positiva, può generare effetti negativi. C'è una vasta gamma di negatività e diversi livelli di gravità che, ancora una volta, possono essere lette a dimensione locale o sovralocale; dall'economia sommersa alla camorra, dagli aspetti più beceri del fenomeno leghista al caso Haider; dalla degenerazione dei Patti Territoriali alle negatività indotte dal *Patto di Natale*,...

Osservando in profondità ciascuno di questi fenomeni, mi sembra di poter dedurre che un capitale sociale produce effetti contrari alla cre-

scita quando ha caratteri di autoreferenzialità, di conservazione, autoesaltazione, mentre, all'opposto, ha caratteri positivi e propulsivi quando non crea esclusione, quando crea inclusione ed appartiene all'intera comunità, sia essa locale, nazionale o europea. Non è forse questo il problema - ma al tempo stesso una modalità operativa per superarlo - che si trovano di fronte le nuove istituzioni nel dover fare l'Europa dei popoli?

Per trovare parametri di misurazione della qualità di un capitale sociale, sarebbe utile verificare in che modo vengono garantite pari dignità e pari opportunità a tutti i soggetti chiamati a costruirlo e accumularlo, siano essi piccoli o grandi, deboli o forti, locali o sovralocali.

Conclusioni

Più che uno Stato decentrato e federale, questa confusa transizione, sta producendo uno "stato frantumato" e frammentato. Si pensi alla molteplicità di soggetti e poteri pubblici che esercitano il proprio *dominion* su un medesimo *microsistema territoriale* (Ministeri, Soprintendenze, Agenzie pubbliche, Regioni, Province, Comuni, Autorità amministrative, ...), talvolta senza nemmeno comunicare tra loro. Più che una *Europa dei popoli* mi sembra che si stia correndo il rischio di un'Europa fatta di localismi esasperati o di regionalismi neocentralistici.

Se può essere condivisa l'accezione di capitale sociale come moderno "bene comune", mi sembra chiaro il da farsi, almeno in materia di azione pubblica per lo sviluppo.

Se lo Stato intende davvero favorire la costruzione e l'accumulo di capitale sociale, dovrebbe innanzitutto creare connessione, cooperazione e collaborazione tra le sue stesse molteplici articolazioni, usando - in questo sì - il potere "dall'alto".

Probabilmente la parola *partenariato* nasce per indurre alla ricerca del bene comune e alla costruzione di capitale sociale; se è così, bisogna convenire che qualche errore è stato fatto. Promettere 100 miliardi "a condizione che facciate Patto territoriale" o molto di più "a condizione che facciate Contratto d'Area" vuol dire sospingere gli attori locali a comportamenti collusivi o di competizione per eliminazione, in cui, notoriamente, vincono i più forti.

Il grande errore consiste nel non aver saputo vedere e nutrire lo spirito pubblico dei tanti "partenariati per lo sviluppo locale". In questo vi è una grande sconfitta culturale che genera in un ritardo che mi sembra urgente e utile colmare. La Commissione europea, benché più lontana -

Fare formazione contestualizzata

o forse per questo - ha mostrato di sapersi meglio connettere al *valore aggiunto* e al nuovo spirito pubblico prodotto in sede locale.

Ci sono segni di inversione di tendenza, ma resta il dato inconfutabile che simili esperienze sono scarsamente conosciute e incontrano notevoli difficoltà nella loro evoluzione, sebbene costituiscano, ad oggi, un patrimonio non ancora smentito, né superato da paradigmi più forti.

Resta da colmare uno spaventoso ritardo da parte dei poteri pubblici, nel formalizzare metodi di misurazione, valutazione e validazione delle esperienze di sviluppo locale fondate sul partenariato istituzionale e sociale. Spaventoso, perché paradossalmente gli indirizzi del QCS 2000-2006 spingono in questa direzione, ma gli stati membri (almeno l'Italia), mancano di efficaci strumenti di controllo.

A supporto di questa esigenza richiamo una semplice argomentazione: la valutazione di processi di sviluppo complessi coinvolge numerosi livelli e sfere di competenze pubbliche e private, nonché diverse discipline scientifiche. Non può, la valutazione, essere affidata "al mercato" o "a criteri accademici" o "a criteri ragionieristici" o "alle Banche" e, meno che mai, si può consentire che si affermino modelli autoreferenziali che finirebbero con l'accentuare i localismi. Questa delicata funzione rientra nelle attribuzioni di un moderno "Stato regolatore". Spetta dunque allo Stato elaborare norme e procedure impegnative e vincolanti per tutta la comunità nazionale, in coerenza con i processi di unificazione europea, proprio per favorire la costruzione e l'accumulo di un capitale sociale di valenza europea.

Allo stato attuale, invece, tutto sembra affidato alle *sorti magnifiche e progressive* delle parole "accompagnamento" o "assistenza tecnica", nel cui vuoto di significato si continuano a sprecare risorse e a replicare modelli assistenziali.

Tratto dal volume "Mezzogiorno e politiche di sviluppo.
Regole, valori, capitale sociale",
AA. VV., Casa Editrice ESI Napoli, febbraio 2002.

SVILUPPO LOCALE E INTERNAZIONALIZZAZIONE

*La Città del fare andrà a Cuba
I cubani vanno aiutati, non abbandonati*

Alla luce del dibattito che si è sviluppato in questi giorni, sento quasi il dovere di spiegare le motivazioni con cui la *Città del fare* (l'Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni a Nord-Est di Napoli) ha deciso di confermare la missione a Granma (Cuba) nei primi giorni di maggio.

Operare per lo **sviluppo inclusivo** oltre la dimensione locale contribuisce a costruire scenari di coesistenza pacifica tra le comunità che abitano il mondo e a diffondere i valori della democrazia partecipata, anche in quei paesi che ancora non ne hanno scoperto i benefici.

Con questa convinzione la *Città del fare* ha aderito all'invito del PDHL (Programma di Sviluppo Umano a Livello Locale) promosso dall'UNDP delle Nazioni Unite ed ha costruito un partenariato internazionale con la Provincia di Granma. Dal 2001 si sono intessuti rapporti tra istituzioni, economie, culture e società dei due Sistemi Territoriali. Sulla base di una approfondita analisi dei due territori, sono stati individuati i campi di possibile interesse a cooperare e collaborare: sviluppo produttivo, cultura, valorizzazione delle risorse endogene, promozione della condizione femminile, decentramento amministrativo. Le persone incontrate in queste esperienze sono uomini e donne delle istituzioni cubane, imprenditori, neoimprenditrici, soggetti culturali, ... un nuovo tessuto sociale che opera in loco e si sforza di cercare nuove risposte alla crescente domanda di integrazione istituzionale, sociale ed economica del loro territorio.

Il presupposto fondante - ampiamente sperimentato con l'Agenzia - è che la collaborazione e cooperazione tra questi soggetti in ambito locale può produrre un valore aggiunto inedito e prezioso per l'evoluzione delle economie e delle società; in qualunque parte del mondo e tra i sistemi locali che lo compongono. Anche se questi soggetti sono considerati "marginali" e "deboli", essi rappresentano il tessuto costitutivo di interi stati, economie e società; e non solo nei paesi "in via di sviluppo".

Fare formazione contestualizzata

Non solo scambi commerciali, dunque, ma il comune lavoro per un modello di sviluppo utile a produrre inclusione; un problema che, paradossalmente, abbiamo anche nel mezzogiorno d'Italia, nonostante siamo considerati un paese "occidentale, civile e industrializzato". La costruzione di reti tra Sistemi Territoriali è, tra l'altro, un indirizzo politico-programmatico stabilito dallo Stato italiano (DPF 2003) e nel documento di programmazione regionale-europea (POR Campania 2000-2006), su un presupposto culturale del tutto chiaro: i mutamenti in atto negli scenari globali determinano una crescente interdipendenza tra Istituzioni, Economie e Società dei singoli paesi. Tale fenomeno può generare vantaggi, ma può anche rappresentare fonte di rischio per le economie locali; molto dipende dalla capacità competitiva, dal grado di coesione e di organizzazione delle risorse endogene, dalla propensione ad utilizzare, dal locale, le reti lunghe della globalizzazione.

Coerentemente, la *Città del fare*, nelle sue strategie di internazionalizzazione, è impegnata nella costruzione di reti lunghe tra esperienze di coalizioni istituzionali e sociali che sono state create (o si intendano creare) in altre parti del mondo, per affrontare in modo integrato problemi di: decentramento amministrativo, promozione dello sviluppo endogeno, diffusione della democrazia economica e attuazione di strategie per lo sviluppo inclusivo e sostenibile.

È del tutto ovvio che l'evoluzione di questa inedita esperienza dipenderà da scelte politico-istituzionali che, ci auguriamo, vorranno seguire.

Si comprende e si condivide la necessità di assumere posizioni nette a fronte di episodi che negano il valore fondamentale della vita e della libertà di espressione, ma ci sembra necessario andare oltre il "libero commercio". In passato questa "ideologia", portata all'eccesso, ha consentito persino di commerciare armi con paesi che sono stati poi percepiti come un rischio per la comunità mondiale.

Articolo pubblicato su "Corriere Economia",
inserto del quotidiano "Il Corriere del Mezzogiorno",
del 28 aprile 2003, pag. 10

LA "CITTÀ DEL FARE" DAL PTO ALL'AGENZIA LOCALE DI SVILUPPO

Premessa: la ragion d'essere

A chi serve e a che serve l'Agenzia

Una chiave di lettura è nella denominazione che hanno scelto i 130 attori locali del suo Partenariato. La **Città del fare** identifica un territorio di gente operosa, che quotidianamente sfida l'*impervietà* causata da un complesso di fattori: disordine urbanistico, inefficienza amministrativa, mancate promesse di sviluppo industriale, marginalità sociale e suoi effetti. Al primo impatto, il Sistema Locale si presenta come il *troppopieno* di Napoli, in cui sono confusamente traboccate persone, attività, edifici, servizi, che non trovano più spazio nella città capoluogo. Le massicce opere infrastrutturali (aree ASI, grandi assi stradali, ...), più che intercettare il vitalismo locale, hanno inseguito il sogno dell'industrializzazione forzata che, fallito negli anni di espansione del modello fordista, oggi rappresenta solo una vaga e nostalgica rivendicazione immaginifica. La *Città del fare*, dunque, serve i 285.000 abitanti e i 9 Comuni che amministrano un territorio di oltre 134 Km²; *ascolta* il territorio, indaga le sue *risorse nascoste*, analizza i *possibili scenari* di crescita, propone *soluzioni sostenibili* ai decisori pubblici locali, promuove *coesione e inclusione sociale*; attua in forma associata i progetti che interessano i Comuni soci e le comunità residenti. Con il suo ampio e rappresentativo Partenariato, si propone come moderno modello di *governance*, che è risultato essere in forte sintonia con i principi enunciati nel recente Libro Bianco della C.E.

A che serve? Nelle intenzioni dei Sindaci che l'hanno promossa, l'Agenzia serve a dare unitarietà all'azione pubblica per lo sviluppo; ad operare ad una dimensione più prossima al territorio. Serve a poter praticare il principio di sussidiarietà; ad attrezzarsi per sostenere il carico del decentramento e la sfida dello sviluppo in epoca di globalizzazione e di unificazione europea; a conferire caratteri di competitività

Fare formazione contestualizzata

al Sistema Locale, percepito come ambito adeguato per sostenere l'impegno della innovazione socio-economico-produttiva nella competizione tra sistemi territoriali.

Serve ad introdurre necessari elementi di **innovazione amministrativa a fini di sviluppo**; un'esigenza più volte enunciata nel dibattito sul Mezzogiorno, ma alla quale, ancora oggi, si risponde con norme e strumenti separati, che fanno capo a poteri centrali, nazionali o regionali, che non sempre comunicano tra di loro. Proveremo di seguito a raccontare sinteticamente perché e come l'Agenzia Locale di Sviluppo può rappresentare un indispensabile *cellula operativa di innovazione* e quali caratteristiche deve possedere per essere adatta allo scopo.

La genesi. Dal SIL del PTO all'Agenzia Locale di Sviluppo

Le radici e le motivazioni

È giusto ed opportuno richiamare che, il passaggio da Soggetto Responsabile del PTO all'Agenzia *Città del fare*, è stato possibile grazie al successo del POM Sviluppo Locale-Patti Territoriali per l'Occupazione Ob. 1 Italia, voluto dalla Commissione Europea come programma sperimentale nella fase finale del QCS '94-'99.

I risultati ottenuti in termini di realizzazioni fisiche, impatto occupazionale, qualità e celerità della spesa, innovazioni finanziarie e procedurali, coinvolgimento del Partenariato locale nella formazione delle scelte, sono ormai un dato acquisito e da tutti verificabile attraverso l'esame dei dati e dei documenti disponibili presso il Ministero del Tesoro e i singoli PTO. Sulla base di questi risultati, i Sindaci dei 9 Comuni del Sistema Locale a Nord-Est di Napoli hanno rielaborato lo Statuto dell'Agenzia¹ per assumere la caratteristica di *forma associata* prevista nel D.lgs 267/2000. I Sindaci hanno capito la convenienza e l'utilità di andare oltre l'opportunità offerta dal Patto Territoriale ed hanno ritenuto di consolidare e rilanciare in forma più stabile e permanente la coalizione istituzionale e sociale positivamente sperimentata.

Questi risultati e le scelte operate dai Comuni, danno ragione a chi, dopo la chiusura dell'intervento straordinario, ha sostenuto che occorre dare fiducia e strumenti al *vitalismo locale*, che la potenzialità di

¹ Approvato il 22 gennaio 2002 dall'Assemblea dei Soci, è disponibile sul sito web www.cittadelfare.it.

crescita del Mezzogiorno dipendeva anche dalla capacità di *fare co-alizzazione istituzionale e coesione sociale*, di accumulare *capitale sociale territoriale*. La genesi dell'Agenzia ha dunque almeno tre radici fondamentali: la radice culturale del dibattito e delle sperimentazioni svolte nel Mezzogiorno dopo la chiusura dell'intervento straordinario²; la radice strumentale, costituita dalla lunga teoria di delibere CIPE che negli anni '90 hanno disciplinato (in maniera non sempre coerente ed efficace) la programmazione negoziata; la radice normativa costituita dalle leggi di decentramento dello stato, di riordino delle Autonomie Locali e di riforma della Pubblica Amministrazione. Ma è giusto qui ricordare che, senza l'accompagnamento comunitario, anche il Patto per l'Area Nord-Est di Napoli avrebbe avuto la vita difficile e stentata che tuttora vivono le altre esperienze nazionali.

Nell'esperienza della **Città del fare** queste tre radici hanno dato vita ad un unico soggetto giuridico che si configura come *Organismo di diritto pubblico*³. Lungi dal proporsi come ulteriore livello della filiera istituzionale, l'Agenzia Locale di Sviluppo si propone come *braccio operativo*, come Ente strumentale di una *forma associata* tra Comuni che, su base di Sistema Locale, agisce per conferire caratteri di competitività al territorio e per attuare le strategie operative richieste dal processo di unificazione europea: sussidiarietà, decentramento, integrazione, concentrazione, partenariato...

La mission: produrre innovazione e sviluppo sostenibile

L'approccio sistemico-evolutivo

Nella pioggia di opportunità offerte dalle - forse troppe! - Misure del POR Campania e nella selva intricata dei numerosi strumenti di programmazione (PIT, PTR, PUT, PIP, PON, PIA, Piani di zona sociali, ...), l'Agenzia opera per *fare condensazione*, per ricondurre questa intricata massa di risorse e strumenti al fondamentale scopo per cui esistono: sostenere la crescita delle comunità amministrative, lo sviluppo dell'economia e dei territori nell'epoca della globalizzazione e dell'unificazione europea.

² Rientrano in questo campo tutte le esperienze di Patti Territoriali e Contratti d'Area, a prescindere da risultati più o meno soddisfacenti. Per approfondimenti si vedano i lavori di ricerca del CNEL: "la società di mezzo"; "Sud di governo"; "Laboratori territoriali"... svolte negli anni '90.

³ In quanto Società Consortile per Azioni conforme alle direttive comunitarie e alle normative nazionali in materia.

Fare formazione contestualizzata

Può sembrare assurdo, ma attraverso l'esercizio di questo semplice funzione si stanno recuperando il concetto e il senso di *bene comune* e il principio fondante della *unitarietà* dello Stato. Nessuno può negare che questi due elementi risultino un po' smarriti nell'agire amministrativo dei molteplici soggetti e poteri pubblici, anche quando operano in un medesimo ambito territoriale (Ministeri, agenzie centrali, Assessorati regionali, provinciali e comunali, gli apparati burocratici afferenti a ciascun organo istituzionale richiamato, ...). Alla massa intricata di risorse e strumenti si sovrappone un potere pubblico che, forse, si è eccessivamente frantumato e frammentato in mille centri di comando che, oltre a non comunicare tra loro, non sempre risultano all'altezza dei compiti assegnati. Altro che decentramento. Ciascuna articolazione risponde a centri di decisione verticalizzati, con effetti che sono misurabili da tutti: duplicazione di servizi, asimmetrie informative e operative, asincronia nelle azioni, farragini relazionali, immobilismo, ... sprechi di risorse della collettività. Quando si ragiona di queste cose tutti si rifugiano nella *complessità* come spiegazione salomonica e giustificazione di impotenza, dimenticando che tutti contribuiscono a determinarla.

L'Agenzia Locale di Sviluppo, tende a ridurre questa complessità nell'unico modo possibile: delimitando lo **spazio fisico** in cui agiscono le molteplici articolazioni del potere pubblico; praticando un approccio di tipo sistemico-evolutivo; identificando nel *Sistema Locale* un ambito dimensionale che, disponendo di una massa critica di risorse (territoriali, produttive, umane, culturali, ...) adeguata e sufficiente per configurarsi come *unità minima di programmazione*, può "mettersi in gioco" nelle moderne dinamiche di competizione tra sistemi territoriali.

Partendo dal concetto di unitarietà e indivisibilità del territorio, inoltre, è dimostrato che è possibile esercitare una forza ordinatrice su tutti gli eventi e i poteri che a vario titolo ricadono su di esso. Una forza ordinatrice che nessun potere pubblico allo stato attuale riesce ad esercitare, nemmeno i commissari straordinari. Sono concetti e modalità ben diverse dall'azione centrale per lo sviluppo locale.

L'azione centrale - statale o regionale che sia - può servire molto se *accompagna*; risulta essere disastrosa se si sostituisce e pretende di applicare modelli dirigistici ed omologanti sull'intero sistema nazionale o regionale che, è bene ricordarlo, presenta risorse, caratteristiche, livelli di maturità, bisogni e potenzialità assai diversificate al suo interno.

Volendo descrivere il modo in cui tale servizio viene svolto dall'Agenzia, occorre richiamare le attività tipiche che caratterizzano un corretto processo di sviluppo locale.

Dalle esperienze di campo si è capito che occorrono quattro fasi fondamentali: animazione; programmazione; progettazione; attuazione⁴. Il percorso deve essere sostenuto da opportune verifiche e validazioni, tramite attività di monitoraggio e valutazione per ciascuna fase.

Uno dei servizi fondamentali che svolge l'Agenzia è il lavoro di *animazione*, che, tradotto in pratica è: l'analisi territoriale, la ricerca delle *risorse nascoste*, la mobilitazione degli attori e dei saperi locali, la combinazione coerente delle opportunità endogene con quelle esogene; la definizione di uno *scenario di sviluppo possibile* concertato e condiviso tra istituzioni, società e comunità residenti; ... insomma la raccolta e la sistematizzazione di tutti gli elementi che possono essere utili al potere istituzionale per esercitare adeguatamente la sua funzione di decisione, programmazione, indirizzo e controllo. Ci sono altri luoghi pubblici in cui si fa questo? Probabilmente sì, ma non agiscono nel principio di sussidiarietà, cioè alla dimensione più prossima al territorio e alle comunità amministrative. Il servizio di programmazione è sostanzialmente una attività di verifica e di *induzione a coerenza* di tutti gli interventi pubblici che ricadono nel Sistema Locale di riferimento. Questa attività è talvolta rallentata da una percezione disturbata da parte di soggetti Pubblici che, a torto, sentono minacciata la loro "autonomia", dimenticando che autonomia non può significare separatezza.

Per i servizi di progettazione e attuazione, l'Agenzia assume più nettamente il compito di ente strumentale a cui i Comuni affidano l'esecuzione di attività e servizi in forma associata. In sintesi, l'Agenzia svolge funzioni di supporto al decisore politico-istituzionale e di attuazione delle scelte istituzionalmente assunte; così come è stato richiesto dai Sindaci nel percorso seminariale svolto per elaborare lo Statuto della *Città del fare*.

È del tutto ovvio che sarebbe impensabile erogare questi servizi evoluti senza disporre di adeguate competenze professionali. Una chiave di successo dell'Agenzia è proprio nella sua autonoma capacità di formare e selezionare risorse professionali di qualità (qualità = adeguatezza agli scopi). Sul punto, almeno nella nostra esperienza, ci piace segnalare una matura consapevolezza da parte dei Soci e un crescente interesse della Università di Napoli (Dipartimenti di Urbanisti-

⁴ Per approfondimenti di merito si vedano i documenti della rete Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale sul sito web www.cittadelfare.it, in particolare la proposta di DDL regionale a sostegno delle azioni locali di sviluppo.

Fare formazione contestualizzata

ca, Economia, Sociologia) ad assumere la Città del fare come partner privilegiato in programmi didattici, di ricerca e progetti ammessi a finanziamento a seguito di gare emanate dal MURST.

L'interesse delle strutture formative è facilmente comprensibile. Il profilo che risulta essere adeguato, contempera cultura aziendale e spirito pubblico, capacità operativa e cognizione delle procedure amministrative, capacità di visione del particolare e dell'insieme, cultura umanistica e competenze tecniche, ... un profilo che non esce dai corsi universitari, ma che si forma nel fuoco dell'agire quotidiano. In tal senso l'Agenzia è anche un laboratorio di formazione permanente.

I progetti realizzati

La valenza sovralocale

Al punto in cui siamo sarebbe autocelebrativo e ridondante raccontare i progetti realizzati. Chi fosse interessato può consultare i dati disponibili presso il Ministero del Tesoro e, per particolari esigenze di verifica sul campo, siamo sempre disponibili ad accogliere chiunque.

A titolo di ulteriore informazione ci piace riferire sull'accoglienza e sugli esiti di due delegazioni ufficiali di altri paesi che hanno voluto conoscere più direttamente la Città del fare: il governo di Cuba e lo stato di Francia.

La prima risale al dicembre 2001 ed ha generato un Protocollo di gemellaggio con la Provincia di Granma⁵ nell'ambito dei programmi AP-PI/PDHL delle Nazioni Unite. In questa circostanza e negli incontri successivi che si sono svolti per elaborare i contenuti del protocollo, è emersa un'esaltante analogia della nostra esperienza con i metodi dei PDHL (Programmi di sviluppo umano a livello locale) e con il territorio di Granma. Abbiamo capito che Cuba, come il Meridione d'Italia, vuole sviluppare le sue risorse endogene, affrancarsi da una condizione di marginalità economica e di subalternità tecnologica. A prescindere dalla diversità dei sistemi politico-istituzionali lavoriamo, nei fatti, per lo stesso obiettivo: praticare un percorso di **sviluppo inclusivo** che non lasci indietro i soggetti più deboli ed esposti delle rispettive società. Lo stato di Francia ci ha visitato il 10 settembre u.s. ed ha trovato interessante l'architettura istituzionale e organizzativa dell'Agenzia, ritenendola un utile "attrezzo"

⁵ Sottoscritto il 30/5/02 è consultabile sul sito www.cittadelfare.it.

per l'ulteriore sviluppo del decentramento nel proprio sistema istituzionale. Ci auguriamo che, anche nel nostro paese, queste esperienze non vengano recluse nel recinto dorato delle buone prassi, da raccontare ma non praticare. Sarebbe davvero uno spreco inspiegabile!

Per altri versi è bene chiarire che lo sforzo di realizzazione dell'Agenzia è di per sé un progetto in corso d'opera. Vi è tuttora un quadro di incertezze istituzionali, finanziarie, procedurali relative a: l'effettiva applicazione del quadro di riforma e decentramento; la regionalizzazione della programmazione negoziata; le procedure di attuazione del POR. Gli unici soggetti istituzionali che risultano determinati a sostenere il progetto sono i Comuni e la Provincia di Napoli (anch'essa socio) che stanno procedendo a raddoppiare il Capitale sociale. A dicembre 2002 si concluderà la fase di sperimentazione voluta dal Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia in linea prudenziale. Gli esiti e i risultati di questo primo anno di lavoro suggeriranno ai Soci ulteriori adeguamenti che possono determinare più avanzati traguardi di efficacia ed efficienza nell'azione di governo del Sistema Locale. Ma se le istituzioni sovralocali non riterranno di praticare seriamente la strada del decentramento, l'esperienza è destinata a limitare i suoi effetti al Sistema Locale in cui agisce.

Recentissimi segnali dal CIPE e dalla Regione lasciano sperare che l'esame dei risultati concreti possa prevalere su dispute e polemiche astrattamente politiche. Il CIPE nella riunione del 29 settembre u.s. ha approvato la delibera per il Programma Aggiuntivo dei PTO; la Regione Campania ha manifestato l'intenzione di riconoscere la titolarità dell'Agenzia e legittimare le sue funzioni con un proprio DDL. Da questi provvedimenti dipende gran parte della celerità e della efficacia con cui l'Agenzia potrà evolvere nella sua *mission* aziendale e andare oltre le attività in corso di seguito sinteticamente descritte.

L'attività in corso

Dal dire al fare sviluppo "dal basso"

Nel mentre presidia le funzioni tipiche della sua ragion d'essere, l'Agenzia ha attivato tutto il programma che l'Assemblea dei Soci ha

^o Disponibile sul sito www.cittadelfare.it.

Fare formazione contestualizzata

deliberato per il periodo sperimentale. Il programma scaturisce dal Documento di Orientamento Strategico⁶, elaborato nel periodo Dicembre '00-Marzo '01 con una intensa attività di concertazione che ha coinvolto i 130 attori del Partenariato e successivamente validato con atti formali dai Soci dell'Agenzia. Sulla base dello scenario di sviluppo possibile delineato nel DOS, l'Agenzia ha operato le attività di progettazione riferendosi a tutte le opportunità offerte e alle possibili fonti finanziarie attivabili. Per semplicità espositiva si elencano di seguito le attività in corso in base alle fonti di finanziamento, ma si tenga ben presente che ciascun progetto risponde alla forza ordinatoria della domanda integrata di crescita che esprime il Sistema Locale, in quanto coerente con gli obiettivi concertati nel DOS.

CIPE, Delibera del 29 settembre 2002

- Completamento – entro il dicembre 2003- dei progetti ammessi a finanziamento al 31/12/99 nell'ambito del PTO a valere sui fondi della L.208/98.
- Azioni di sistema a livello locale da realizzarsi entro il dicembre 2005. Con le risorse residue della L.208/98, il CIPE consente azioni di sistema orientate a consolidare e rendere permanenti i risultati del POM. Nel caso della Città del fare si tratta di ottenere il previsto decreto direttoriale che autorizzi il sottoprogramma già approvato dai Comuni e presentato al Ministero del Tesoro⁷.

MURST

- "Comunicare il territorio". Ammesso a finanziamento - Avviso 4391/2002. È un progetto che sviluppa il tema della comunicazione come modalità per fare coesione, accumulare capitale sociale e costruire le reti corte e le reti lunghe dei Sistemi Locali. L'Agenzia è in partenariato con l'Università di Salerno, il giornale economico il Denaro ed altri soggetti professionali.
- "Pianificazione dello sviluppo locale". Ammesso a finanziamento avviso 4391/2001. È un progetto che intende formare figure professionali in grado di operare in contesti locali con approccio multidisciplinare e metodo concertativo. L'Agenzia è in partenariato con la

⁷ Si veda sulla pubblicazione "Lo stato dell'arte" del giugno 2002 o sul sito www.cittadelfare.it.

Provincia e l'Università di Napoli, i dipartimenti di Urbanistica e di Economia.

POR Campania

- Progetto Integrato Territoriale "Città del fare". L'Agenzia, dopo aver elaborato la scheda progettuale approvata dalla G.R. il 18/01/02, fornisce assistenza tecnica al Comune capofila (Afragola). Ad oggi si è in attesa della indicazione del tetto di risorse da parte della Regione, condizione vincolante per avanzare nella progettazione. Per i vincoli attualmente imposti dalle procedure, il PIT riguarda esclusivamente il settore dello sviluppo industriale.
- "La città digitale". A valere sulla Misura 6.2, l'Agenzia ha ottenuto, tramite gara, il finanziamento di un progetto per la infrastrutturazione telematica e lo sviluppo della società dell'informazione nel Sistema Locale. È in corso la progettazione esecutiva. L'attuazione è prevista entro il gennaio 2003.
- Internazionalizzazione. In ATS con altri soggetti istituzionali e professionali, l'Agenzia ha vinto un bando di gara a valere sulla Misura 6.4. Si tratta, prevalentemente, di attività formative che saranno svolte per adeguare l'azione locale per lo sviluppo globale.
- Programma Formativo Territoriale. Proposto il 25/6/01 sulla base di un invito formulato dalla Regione il 20/4/01, il PFT è ancora in fase di valutazione. Obiettivo del PFT è di utilizzare le risorse del FSE dell'ASSE 3 per l'adeguamento del capitale umano del territorio rispetto allo scenario di sviluppo possibile delineato nel DOS. Un modo concreto per fare inclusione sociale e lavorativa.
- "Centro risorse e orientamento per l'occupabilità femminile". Su invito della Provincia di Napoli, nell'ambito della Misura 3.14, l'Agenzia è coinvolta nel percorso di attuazione dell'intervento.

Bilanci dei Comuni e autosurcing

- Sportello Unico Attività Produttive. Il servizio in forma associata, dopo aver sottoscritto gli atti formali il 30/7/2002, è in avanzato stato di implementazione.

Fare formazione contestualizzata

- Ufficio stampa in forma associata. In fase di progettazione secondo le disposizioni della L.150/2000 e dei più specifici bisogni ed esigenze che i Comuni hanno manifestato.
- Ufficio catasto. E' stata avviata la costituzione del "polo catastale territoriale" in attuazione ed osservanza della L.59/97 e del D.lgs 112/98.
- Attività internazionali. Oltre le attività previste nel Protocollo di gemellaggio con Granma-Cuba, l'Agenzia è in contatto con l'ufficio UNOPS di Roma, per collaborare nella rete di Agenzie Locali di Sviluppo - operanti o costituenti - nell'ambito dei programmi PDHL.
- Agenda 21 locale. E' avviata la progettazione per partecipare al bando emanato dal Ministero dell'Ambiente.

Conclusioni

Come si è capito, l'Agenzia, pur di rimanere fedele alla sua ragion d'essere, si sforza e si dibatte nella complessità normativa, finanziaria, procedurale, istituzionale, ...; ma questo comporta un dispendio di energia che, altrimenti, potrebbe meglio essere utilizzata nell'interesse pubblico e delle comunità amministrare.

Un quesito sorge spontaneo. Non sarebbe il caso di disciplinare per legge la natura e la soggettività giuridica delle Agenzie Locali di Sviluppo? Si tratterebbe di operare una semplice connessione tra le norme che disciplinano lo sviluppo locale e le leggi di riforma della Pubblica Amministrazione, nel più generale quadro degli strumenti di riforma degli enti locali e di decentramento dello Stato. Sul piano dei contenuti culturali, procedurali e operativi, si tratterebbe semplicemente di portare a valore l'impegno la passione e la creatività dimostrata dalle classi dirigenti locali dopo la chiusura dell'intervento straordinario e nella contrastata stagione della programmazione negoziata. E' tanto difficile farlo? Se i Soci lo vorranno, forse la Città del fare... se la cava, insieme agli altri PTO che hanno avuto la buona sorte dell'accompagnamento comunitario. Ma è mai possibile che queste esperienze rimangano nel recinto dorato delle buone prassi e che lo Stato italiano e le Regioni, dopo aver visto e sperimentato cosa è utile fare, abbiano ancora bisogno di accompagnamento?

Tratto da "Le Agenzie Locali di Sviluppo",
D. Cersosimo, collana "Sviluppo Locale",
Formez/Donzelli, dicembre 2002

NOTA BIOGRAFICA

Oswaldo Cammarota

è un Operatore di Sviluppo Territoriale impegnato in attività di progettazione, studi, ricerche e trasferimento di saperi nel campo della promozione dello sviluppo locale.

Attualmente è Amministratore Delegato della Città del fare SCpA, l'Agenzia Locale di Sviluppo costituita da nove Comuni dell'area Nord-Est della Provincia di Napoli, dopo aver svolto, dal 1998, le medesime funzioni per il Soggetto Intermediario Locale responsabile dell'attuazione del PTO (Sottoprogramma n. 6 del POM "Sviluppo Locale - Patti Territoriali per l'Occupazione" Ob.1/Italia).

Nel 1995 è stato promotore e coordinatore del Patto Territoriale del Miglio d'Oro e, nel 1997, responsabile locale della ricerca-azione sul tema "Sviluppo Locale e Patti Territoriali per l'Occupazione" promossa dalla DG V e curata da LEDA Partenariat.

È presidente della Associazione rete dei Sistemi Locali di Sviluppo Territoriale della Campania e collabora con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) per il decentramento e lo sviluppo locale.

Ha scritto e pubblicato "Tra dire e fare SVILUPPO "DEL BASSO" - Il caso del Miglio d'Oro" (dicembre 1996, edizione consultabile all'indirizzo web www.cittadelfare.it/retilocali.htm), collabora alla redazione di pubblicazioni specialistiche (Formez, Donzelli, Esi, Il denaro, MezzogiornoEuropa) sui temi dello sviluppo locale.

