

Le politiche pubbliche tra mutamenti del ritaglio amministrativo e strategie di valorizzazione dei sistemi locali. Il governo del territorio in Campania

Il lavoro offre una lettura contestuale delle azioni istituzionali che, negli ultimi decenni, hanno inciso sul mosaico territoriale-amministrativo e modificato le politiche di sviluppo locale, nell'intento di proporre un'analisi relativa alle inevitabili e potenziali interazioni fra queste due dinamiche. Avendo come riferimento la regione Campania, vengono precisate le misure che, a diversi livelli, sono state attuate per valorizzare le politiche di sviluppo in tale area, cercando di evidenziare anche le sovrapposizioni di alcune tra le principali partizioni amministrative in cui è suddiviso il territorio regionale. Dopo un inquadramento teorico dei problemi emergenti dal dibattito, nell'intreccio fra le diverse chiavi analitiche, vengono introdotti gli effetti della legge Delrio, prendendo in considerazione la Città Metropolitana di Napoli e i riflessi (limitati) che finora tale legge ha avuto sul découpage del territorio regionale. Si presentano poi, in prospettiva diacronica, le misure che nell'arco di quasi trent'anni i differenti attori istituzionali – alle diverse scale – hanno intrapreso per promuovere lo sviluppo locale nella Regione. Infine, viene tratteggiato un circoscritto focus sul Vallo di Diano che, nell'ambito della nuova politica della Strategia Nazionale delle Aree Interne sostenuta dall'UE, è stato individuato tra le due aree pilota al fine di incentivare lo sviluppo territoriale in Campania.

Abstract: *Public Policies between Changes in Administrative Cropping and Strategies for Enhancing Local Systems. The Government of the Territory in Campania*

This work offers a contextual lecture of the institutional actions that, during the last decades, have modified the territorial-administrative framework and the local development policies in order to suggest an analysis about the unavoidable and potential interactions of those two processes. Focusing on Campania Region, it tries to outline the measures that, at several levels, have been taken to valorise the development of this area also profiling its administrative divisions, and the overlapping of these regional partitions. After a theoretical frame concerning the problems emerging from the debate, in the interlacement between the different analytic approaches, we firstly introduce the recent Delrio law (limited) effects, considering the «Metropolitan City» of Naples and the evolution of the regional administrative units and the effects of the law over the administrative regional partition system. We will then present, in a geo-historical perspective, the actions provided, in almost thirty years, at different scale and by various actors to promote the local development in the Region. Finally, we offer a starting focus on the Vallo di Diano area, selected by the new politics of «Strategia Nazionale delle Aree Interne» sustained by the EU, as a pilot zone to promote the territorial development policies in the Campania Region.

Parole chiave: *mosaico amministrativo, politiche di sviluppo locale, Campania, Città Metropolitana di Napoli, Strategia Nazionale Aree Interne, Vallo di Diano*

Keywords: *territorial-administrative framework, local development policies, Campania Region, «Metropolitan City» of Naples, Strategia Nazionale Aree Interne, Vallo di Diano*

*Floriana Galluccio, Università di Napoli «L'Orientale» - fgalluccio@unior.it
Ornella Albolino, Università della Basilicata - ornella.albolino@unibas.it
Eleonora Guadagno, Università di Napoli «L'Orientale» - eguadagno@unior.it*

A Floriana Galluccio si deve la redazione dei paragrafi 1 e 2, a Ornella Albolino quella del paragrafo 3, a Eleonora Guadagno il paragrafo 4 e le elaborazioni cartografiche; Floriana Galluccio e Eleonora Guadagno hanno scritto il paragrafo 5.

1. Introduzione

Il tema delle riforme e del ridisegno del mosaico delle circoscrizioni amministrative ha assunto, in anni recenti, una crescente rilevanza nel dibattito pubblico e scientifico. Il problema della revisione degli spazi istituzionali, intorno al quale da diverse prospettive analitiche si è ormai consolidata un'ampia letteratura¹, sembrerebbe essere tornato nuovamente alla ribalta nella progettazione europea e nell'agenda legislativa italiana². Basti pensare – nel quadro dell'Agenda territoriale europea 2020 e delle direttive dell'UE sulla *multi-level governance* – agli esiti della legge 56/2014 (cosiddetta «legge Delrio») sulle Città Metropolitane, alla ridefinizione delle Province e delle Regioni come enti di pianificazione di area vasta, alla riforma delle circoscrizioni giudiziarie, alle conseguenze della legge 124/2015 sulle amministrazioni periferiche dello Stato.

Contemporaneamente all'infittirsi delle analisi e dei contributi sulle proposte di riordino delle partizioni amministrative, la forte centralità attribuita per oltre venti anni alle politiche di sviluppo regionale e agli interventi per la *governance* dello sviluppo locale, sia in Italia sia in altri contesti nazionali, ha fatto registrare una battuta d'arresto, tanto da apparire un tema «fortemente logorato o per lo meno appannato» (Dansero e Governa 2005, p. 6). La «svolta territorialista» e il contestuale moltiplicarsi – da varie angolature disciplinari – di una gran mole di contributi, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, si sono imposti grazie all'impulso di un insieme di dinamiche fortemente interrelate (Cerimele, 2005). Ad avallare il successo di questo filone di studi, secondo quanto il dibattito critico ha messo in risalto, hanno contribuito: il dispiegarsi delle politiche neoliberiste che, dopo il crollo degli assetti geopolitici bipolari, avevano sostenuto nei documenti delle istituzioni e degli organismi internazionali la diffusione delle tesi del *post-Washington Consensus* (*ibidem*; Amato e Governa, 2005); le conseguenze del trattato di Maastricht, approvato nel 1992 in sede comunitaria; l'emergere di rivendicazioni nazionaliste e di nuovi movimenti ispirati al localismo, generati dalla frammentazione dei preesistenti assetti geopolitici e in particolare, in Italia, la fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno sancito dalla crisi della cosiddetta «prima Repubblica» (Coppola, 1997; Rossi, 2004).

Di fatto, con maggiore intensità nel corso dell'ultimo decennio, la dimensione locale dello sviluppo e la stessa categoria di sviluppo sono state sottoposte a una serrata concettualizzazione³,

che ne ha evidenziato i limiti euristici e le valenze retoriche e ideologiche (Celata, 2005; Amato e Governa, 2005; Jessop, 2006; Governa, 2014). In linea con quanto affermano Dansero e Governa nell'introduzione a *Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione* («Geotema», 2005), per un verso occorrerebbe «esplicitare la dimensione intrinsecamente normativa presente in qualunque accezione di sviluppo, anche in quella dello sviluppo locale, proprio per non rimanere prigionieri di visioni ideologiche dello stesso che rischiano di appiattire la società locale, dimenticando i conflitti al suo interno e proponendone visioni idilliache e/o ingenuie, comunque pericolose». Gli stessi autori sottolineano come l'attenzione allo sviluppo locale, al fondo, vada collocata nel *setting* delle forme di controllo e di produzione del territorio, generate dalla geopolitica interna: «la questione dello sviluppo locale è dunque eminentemente politica e riguarda le modalità con cui vengono regolati localmente i conflitti tra i diversi attori, attuali e potenziali, dello sviluppo» (*ibidem*, p. 8). Per altro verso, invece, quel che sporadicamente è stato messo a fuoco, negli studi dedicati a tali problemi, sono le reciproche interferenze tra le politiche di sviluppo locale e regionale e le configurazioni territoriali del mosaico delle circoscrizioni⁴, nell'intersezione con le dinamiche, le negoziazioni o i conflitti emergenti fra la pluralità di attori attivi alle diverse scale delle partizioni amministrative (che si guardi alle *public policies* o alle azioni localmente organizzate). Un'angolazione interpretativa che si impone alla luce del cruciale rapporto territorio-territorialità-spazi politici, nella misura in cui gli ambiti delle circoscrizioni amministrative si costituiscono essenzialmente «come “orizzonti di cittadinanza”, ovvero in quanto quadri, cornici in cui si realizza l'interazione tra cittadini e istituzioni» (Bonini e altri, 2016, p. 14).

Al tempo stesso, dunque, se il ritorno di interesse verso le questioni connesse all'intreccio tra politica-istituzioni-amministrazione e territorio non è estraneo all'avvio in Italia di quel fascio di riforme sostenute con particolare enfasi dai vari governi negli ultimi decenni, anche la rinnovata attenzione che più di recente sembra catalizzare la nuova politica di valorizzazione dei sistemi socio-economici locali può essere messa in relazione alla ripresa di una serie di misure, varate in coincidenza del ciclo di programmazione 2014-2020, che ora puntano a una politica *place-based* (Barca, 2011), come ad esempio la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) del 2014 o il Masterplan per il Mezzogiorno del 2016, sostenuti



dai fondi strutturali europei e dal Fondo sviluppo e coesione.

In questa sede, pertanto, ci si prefigge di presentare, una preliminare lettura contestuale delle azioni istituzionali che sono intervenute negli ultimi anni nella riarticolazione degli spazi amministrativi e nella ridefinizione delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale, attraverso un *case study* (la regione Campania). Affinché, in un momento successivo – in una fase maggiormente consolidata delle iniziative intraprese – si possa provare a guardare, in chiave critica, alle interazioni fra questi due processi⁵. In realtà, solo connettendo in un'unica tessitura analitica le diverse scale di governo del territorio e le politiche orientate allo sviluppo locale è possibile cogliere – nella trama eterogenea di rapporti istituzionali e di relazioni sociali, anche conflittuali – i risvolti che questi interventi hanno sugli assetti più complessivi e sulle trasformazioni (paesaggistiche, urbanistiche, sociali, economiche, culturali) dei molteplici contesti locali.

Nel breve spazio di questo contributo, tuttavia, sarà possibile solo fornire una panoramica essenziale delle *policies* attuate a livello regionale – e degli attori istituzionali coinvolti – che hanno prodotto le diverse aggregazioni territoriali intermedie, accorpando le circoscrizioni comunali secondo geometrie variabili non sempre rispondenti ai criteri di valorizzazione dei contesti locali.

In primo luogo, l'articolo tratterà delle principali modifiche introdotte dalla «legge Delrio» nella potenziale revisione del mosaico politico-amministrativo in Campania. In seguito, si percorreranno le azioni salienti delle politiche di sviluppo locale – concluse o in atto – attivate nell'arco di oltre venti anni nella regione. Infine, verrà presentato un circoscritto *focus* sul Vallo di Diano, una delle quattro aree individuate dalla SNAI in Campania – regione che presenta la Città Metropolitana più densamente abitata e tra le più complesse del Paese – con una ricostruzione essenziale degli accordi programmatici preliminari destinati a quest'area interna e marginale della Campania e suscettibile di numerose forme di valorizzazione. Nel Vallo di Diano, tra gli enti territoriali che vi insistono – dalle articolazioni amministrative composite, anche interregionali (si pensi alla richiesta, in ogni caso inattuata, di alcuni Comuni del Vallo di «migrare» verso la Regione Basilicata) – vi sono rilevanti questioni irrisolte. D'altro canto, proprio il ruolo assolto dall'appartenenza degli enti comunali alla Comunità montana «ha permesso negli anni di consolidare discrete forme di collaborazione» (SNAI,

2015, p. 64) fra i vari attori istituzionali, favorendo la scelta di tale area nel novero di quelle pilota. Su questi processi di ricomposizione territoriale, che si annunciano ancora *in nuce*, sembra per ora prematuro pervenire a pur parziali conclusioni.

Quel che, invece, il lavoro intende delineare è un itinerario di ricerca all'interno dei processi di costruzione di territori, del tutto aperto e auspicabilmente da approfondire, che ponga in connessione – con un approccio processuale e critico – le due dimensioni analitiche qui prese in esame: l'indagine delle partizioni amministrative e la ricostruzione delle politiche di sviluppo locale.

2. Città Metropolitana/Regione: i mutamenti nel ritaglio amministrativo

Nonostante che sia trascorso oltre un decennio dalla riforma costituzionale del 2001 (art. 114 Cost.) che riconosce alle Città metropolitane lo statuto di enti costitutivi della Repubblica, dopo un più che ventennale e controverso dibattito avviato fin dal 1990 (l. 142/1990), solo la legge 56/2014 ne ha decretato il tangibile processo di istituzione⁶. Per comprendere le dinamiche che presiedono ai processi di ricomposizione tra regioni e poli metropolitani non è possibile prescindere dai mutamenti generati a scala regionale da interventi normativi come la «legge Delrio», per l'influenza che ha sull'ordito più complessivo dei ritagli territoriali e dei relativi attori istituzionali: gli ineludibili interlocutori delle politiche orientate allo sviluppo locale.

La Città Metropolitana (CM) di Napoli è formata da novantadue comuni – corrispondenti a quelli della ex provincia⁷ (fig. 1) – e si configura come un sistema multipolare, caratterizzato da una consistente interrelazione funzionale con i centri urbani limitrofi⁸. È la terza CM in Italia per effettivi demografici (dopo Roma e Milano), con oltre tre milioni di abitanti, ma la prima per densità abitativa (2.645 ab/km²) e benché si estenda su appena 1.179 km² (8,6% della superficie regionale), vi si concentra più della metà della popolazione della regione. Forti, pertanto, sono gli squilibri territoriali e demografici rispetto alle altre quattro province campane: vale precisare che, fra queste, tre (Avellino, Benevento e Salerno), presentano al loro interno delle aree SNAI. Sebbene la «legge Delrio» abbia aggiunto ulteriore complessità alla composizione del mosaico amministrativo, ha introdotto anche elementi di indubbia novità, che potranno incidere potenzialmente sul sistema e sulla riorganizzazione degli

enti locali, sulla ridefinizione dei confini provinciali, sulle funzioni delle Province, sulle unioni e fusioni di comuni; costruendo, per di più, intorno al soggetto istituzionale CM «l'intero impianto del governo dell'Area vasta» ne ha fatto «non solo uno dei protagonisti del nuovo assetto territoriale italiano, ma anche il nodo del rilancio economico del Paese» (Lucarelli e altri, 2015, p. IX).

Alla luce delle novità apportate dalla legge, infatti, la CM svolge compiti di pianificazione di area vasta – in precedenza di competenza dell'ente Provincia – con specifica attenzione alle reti infrastrutturali, alla gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano, alla mobilità e viabilità, alla promozione e al coordinamento dello sviluppo economico e sociale del territorio metropolitano⁹. L'attribuzione della pianificazione di Area vasta alle Città Metropolitane e alle Regioni (limitatamente alle Province che non sono CM) per certi aspetti crea fra i due soggetti istituzionali forti a scala regionale e nazionale (le CM e le Regioni), un regime concorrente che potrà aprire il varco a nuovi conflitti – soprattutto per quanto concerne i processi di *governance* della pianificazione strategica – rischiando di inceppare ulteriormente i meccanismi decisionali, come si è verificato in occasione del Patto per la Campania e di quello per la CM di Napoli, siglati con il governo nazionale nel quadro del Masterplan per il Mezzogiorno fra la primavera e l'autunno del 2016.

La pianificazione di area vasta rappresenta, d'altro canto, uno degli obiettivi prioritari del Piano territoriale regionale (PTR) – entrato in vigore con la lr 3/2008 dopo un lungo *iter* avviato nel 2000 e completato solo nel 2006 – che allo stato è il più significativo riferimento legislativo di pianificazione territoriale in Campania, nonché il principale documento programmatico. Nell'am-

bito di una «Campania plurale», attraverso il PTR, la Regione tende a potenziare il policentrismo dei capoluoghi regionali (la «pentapoli») e a perseguire la sua politica di valorizzazione mediante cinque «quadri territoriali di riferimento» (Galluccio, 2015). Fra le delimitazioni emergenti da tali «quadri», la perimetrazione più rilevante è quella dei Sistemi territoriali di sviluppo (STS), ovvero aggregazioni di comuni stabilite sulla base delle affinità rispetto alle relative «vocazioni di sviluppo» (le cosiddette dominanti), fissate in funzione della propensione delle realtà locali a programmare una comune strategia di crescita socio-economica¹⁰. Il consolidamento dei sistemi locali, nati in occasione dei Patti Territoriali e dei Progetti Integrati Territoriali, ha costituito un significativo punto di partenza per la determinazione dei quarantacinque STS all'interno del PTR¹¹.

Accanto agli enti costituzionali delle autonomie locali (Regione, Provincia, Comune, Città Metropolitana) e alle aggregazioni emergenti dalle azioni promosse nei differenti periodi di programmazione, per il governo del territorio a scala regionale va considerata poi quella miriade di partizioni intermedie e di circoscrizioni delle amministrazioni funzionali, che regolano i rapporti fra centro e periferia. Fra le partizioni intermedie – di cui per la Campania si riportano alcuni dati in tabella 1 – le più rilevanti sono le Comunità Montane (Cm, fig. 3), gli ambiti territoriali ottimali (ATO, fig. 4)¹², le autorità di bacino (competenti sulle aree dei bacini idrografici), le Aziende Sanitarie Locali (ASL). Questa congerie di istituzioni periferiche, che in cinquant'anni ha visto crescere sensibilmente le proprie competenze e i cui confini sovente hanno delimitazioni interprovinciali, talvolta accavallandosi con quelli delle province e delle attuali CM, produce quel

Tab. 1. Partizioni amministrative intermedie e isole amministrative suddivise per provincia

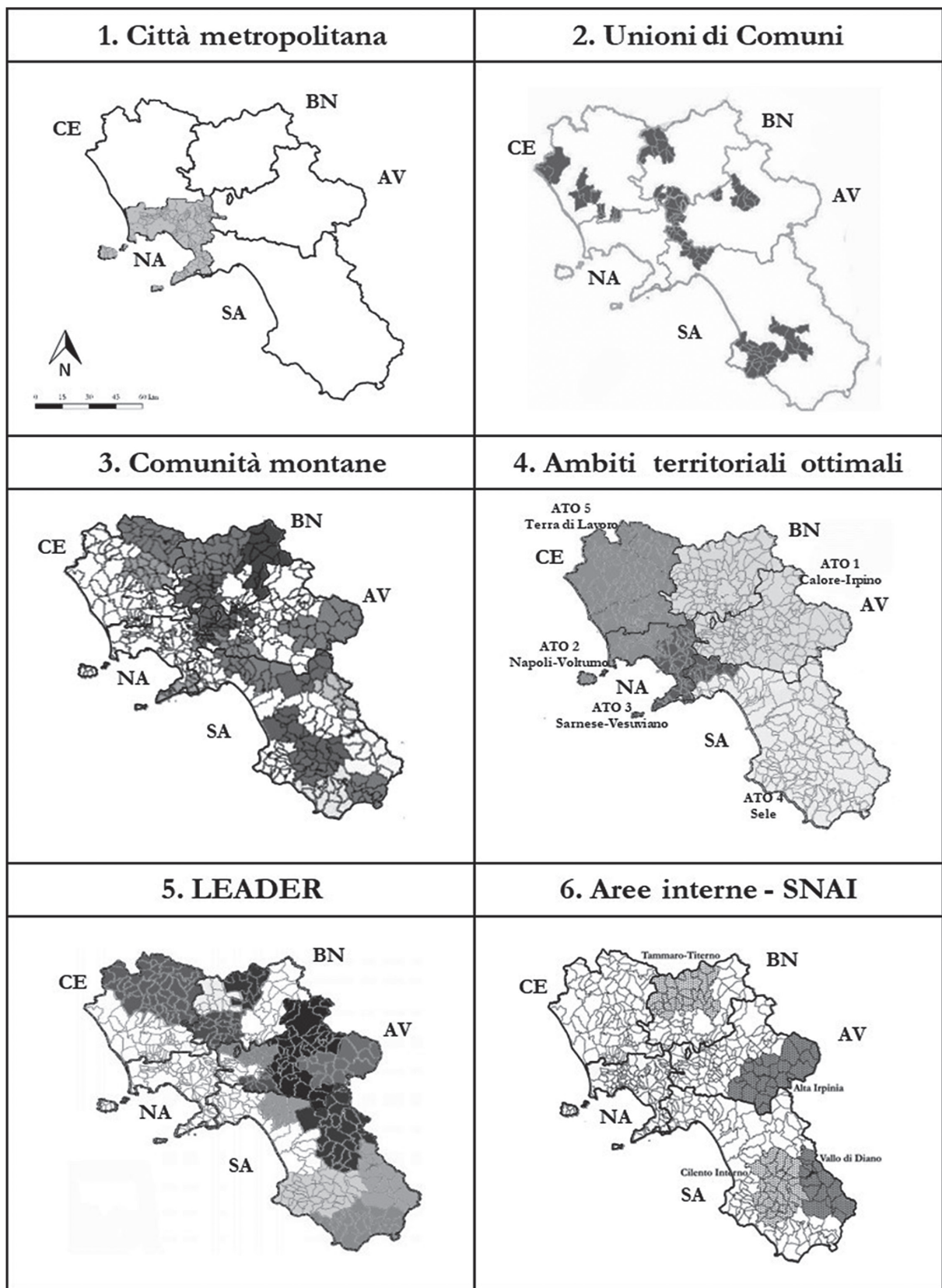
Provincia	Unioni di comuni	Comunità montane	Autorità di bacino **	Ambiti territoriali ottimali	Aziende sanitarie locali	Isole amministrative
Napoli	0	1	3	3	3	6
Avellino	4	5	6	1	2	5
Benevento	2	3	2	1	2	5
Caserta	3	3	2	1	2	5
Salerno	6	10	4	1	3	15
Totale*	15	22	17	7	12	36

Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT (2015), BURC (2016), SNAI (2016) e ANCITEL (2016)

* Si precisa che molte articolazioni territoriali di questi enti sono interregionali o interprovinciali

** Questi ATO ricadono tutti nell'ambito del bacino idrografico dell'Italia Meridionale (dlgs 152/06)





Figg. 1 - 6. Ritagli amministrativi intermedi e alcune partizioni individuate dalle politiche di sviluppo locale
 Fonte: Nostra elaborazione su dati ISTAT (2015), ANCITEL (2016) e SNAI (2016)

fenomeno di pronunciata iperterritorializzazione (Sturani, 2013; Galluccio, 2015) diventato ormai fra i principali ostacoli per un più efficace governo del territorio. Il rafforzamento dei poteri locali a geometrie variabili, non solo implica il coinvolgimento di attori e spazi istituzionali di volta in volta differenti, per cui i processi decisionali tendono ad arenarsi o divengono più opachi, ma determina «effetti perversi delle politiche ai fini dello sviluppo: carenza di beni collettivi, corruzione politica, opportunità di crescita della criminalità organizzata, imprenditorialità assistita» (Triglia in Piana e Raniolo, 2015, p. 8).

Al contempo, guardando agli effetti «virtuosi» che la legge 56/2014 ha inteso attivare al di là dell'istituzione delle CM, le fusioni – incentivate assieme alle unioni di comuni – e che a livello nazionale hanno consentito di passare dagli 8.057 comuni (esistenti nel 2014) agli attuali 7.954, in Campania non hanno avuto grande riscontro: se ne registra solo una in provincia di Avellino (Montoro, che ha riunito Montoro Superiore e Inferiore). Permane, inoltre, un numero consistente di isole amministrative (tab. 1), frutto di antiche persistenze territoriali che rappresentano, per l'appunto, quelle anomalie amministrative confliggenti con gli intenti della «legge Delrio», allorché, tramite lo strumento delle fusioni quest'ultima aveva puntato a uno snellimento delle circoscrizioni di base. Le unioni (Fig. 2), invece, da 11 sono giunte a 15 e riuniscono 90 comuni, con un aumento percentuale del 36%¹³. Nel quadro dei mutati rapporti tra Regione e CM, dunque, appare forte l'esigenza di dare vita a un'efficace politica di coordinamento fra i vari attori del governo locale, mettendo in campo una sostanziale progettualità che tenga conto delle interdipendenze tra le diverse polarità urbane, le fasce costiere e le aree interne, nella misura in cui proprio sul tavolo della pianificazione strategica è possibile rilanciare e valorizzare l'intero territorio regionale, rivolgendo essenziale attenzione a quella tessitura territoriale volta a riequilibrare i divari esistenti.

3. La stagione controversa dello sviluppo locale e la nuova Strategia per le aree interne (SNAI)

Nell'ultimo ventennio la Campania – della cui rilevanza nel contesto meridionale, in relazione alla complessità delle partizioni politico-amministrative, già si è accennato in precedenza – è stata teatro di un gran numero di attività a vario titolo ascrivibili alle politiche dello sviluppo locale¹⁴. Quanto realizzato ha fatto «emergere» ambiti ter-

ritoriali intermedi, sovracomunali, che nelle intenzioni di coloro che li hanno promossi e progettati dovevano essere in grado di cogliere al meglio le potenzialità di percorsi di sviluppo partecipati, radicati nei luoghi e nelle comunità. Non di rado, tuttavia, l'assenza di un effettivo coordinamento tra pubblico e privato, la proliferazione di enti e soggetti attuatori, l'incapacità di ricomporre in modo più efficace il ritaglio amministrativo preesistente con le differenti e successive perimetrazioni hanno prodotto un quadro estremamente frammentato e ancora più complesso¹⁵.

I progetti attivati sono stati in prevalenza i Patti Territoriali (PT) avviati dal 1997 – ventiquattro generalisti, dodici specializzati (agricoli o turistici), due PT per l'occupazione (PTO) – e i cinquantuno Progetti Integrati Territoriali (PIT), quasi tutti realizzati tra il 2000 e il 2006 (De Vivo, 2004)¹⁶. A questi sono stati affiancati numerosi Programmi d'Iniziativa Comunitaria (PIC) e nazionali¹⁷, di cui in questa sede si darà conto, in chiusura, con riferimento al solo PIC *Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale* (LEADER), centrato sullo sviluppo rurale e tuttora in piena realizzazione.

L'attenzione dunque sarà focalizzata sui principali strumenti e sulle aggregazioni relative, presentando esclusivamente le esperienze più significative, le cosiddette buone prassi. Sono iniziative che hanno interessato i territori in forme e modalità diverse e talvolta originali, individuando ambiti progettuali che, sulla base di una programmazione spesso condivisa, hanno prodotto risultati più o meno positivi¹⁸.

Dopo la fine dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno¹⁹, in un clima di passività e deresponsabilizzazione delle classi politiche locali, reti di attori hanno promosso forme di «territorialità attiva» attraverso progettazioni basate sulle specificità dei luoghi (Dematteis e Governa, 2005)²⁰. Nasce così il Patto Territoriale, strumento che pur con indiscutibili limiti intende investire in una politica mirata alla concertazione e alla programmazione dal basso, portando a valore risorse inesplorate, principalmente in aree di crisi industriale: attività artigianali abbandonate anche se sedimentate nei territori, formazione professionale, cooperazione internazionale, filiere agro-industriali (tra i primi, Cersosimo e Wolleb, 2001; Cerase, 2005).

È questo il caso dei dieci comuni che sono stati coinvolti nel PTO Area Nord-est di Napoli. Qui l'esperienza di successo è evoluta nella creazione dell'agenzia di sviluppo Città del fare, che ha coordinato la progettualità dell'area in questi anni²¹.

Esempi simili sono quelli del PTO Agro No-



cerino Sarnese e del PT Alto Clanio. Nel primo caso, tredici comuni compresi tra le province di Napoli e Salerno hanno sviluppato una filiera agro-industriale a partire dalle produzioni tipiche locali. Nel secondo, invece, diciotto comuni – oggi soci dell’agenzia locale di sviluppo dei comuni dell’area nolana – si sono consorziati nel PT Alto Clanio per valorizzare in modo integrato un’articolata offerta culturale, un’antica vocazione agricola, differenti attività di logistica e servizi²². Anche nell’area torrese-stabiese, grazie ai PT Miglio d’Oro e Agro Nocerino Sarnese – che hanno dato vita alle agenzie Torre e Stabia Sviluppo (TESS), Costa del Vesuvio e Patto dell’Agro – si sono definite aggregazioni in cui numerosi comuni hanno condiviso una programmazione mirata alla rivalorizzazione di un’area industriale in crisi (Albolino e Viganoni, 2008).

Aspetti positivi appaiono anche con le esperienze di PT realizzati in aree tradizionalmente marginali. Casi emblematici sono i Patti Baronia e Cilento. Il primo, pur con tutti i problemi successivamente emersi, ha coinvolto ventuno comuni delle Comunità montane dell’Ufita e dell’Alta Irpinia, per consolidare le potenzialità di sviluppo dell’apparato industriale nato dopo il sisma del 1980 (principalmente nei comparti agroalimentare, meccanico, farmaceutico) e dare visibilità a un interessante, ma poco noto, patrimonio di risorse storiche, paesaggistiche e culturali (Albolino, 2005). Il secondo ha unito quarantanove centri del Salernitano in una progettazione finalizzata a spostare l’asse dello sviluppo, soprattutto turistico, verso le aree più interne²³.

Sono state queste le principali buone prassi, in grado di sopravvivere allo strumento contingente, producendo innovazione nell’agire amministrativo, pianificazione a lungo termine e forme più o meno stabili di attivazione di risorse (Magnatti e altri, 2005; DPS, 2009). Tuttavia, la crescente proliferazione di Patti, la diffusione di coalizioni che agivano anche in assenza di un’effettiva programmazione, la costituzione di partenariati poco omogenei e rappresentativi, in cui spiccava il ruolo dominante del soggetto responsabile, hanno prodotto aspre critiche. A ciò si è aggiunta, nel tempo, la volontà degli enti regionali di riappropriarsi di un attivo ruolo di coordinamento delle iniziative in atto – al contrario di quanto era accaduto con la programmazione negoziata – e ciò ha condotto, in sede comunitaria, alla nascita della progettazione integrata²⁴.

In Campania, alcuni PIT hanno rappresentato una sorta di consolidamento della strategia del patto – o di altri strumenti di sviluppo locale come

il LEADER – e della rete di attori pubblico-privati che si era definita intorno a queste iniziative (è il caso ad esempio di Città del fare); altri hanno promosso la valorizzazione integrata di «grandi attrattori culturali» (come quelli di Campi Flegrei, Paestum-Velia e i parchi nazionali del Vesuvio e del Cilento e Vallo di Diano) o sono stati lo strumento in grado di rafforzare una strategia finalizzata a investire nelle specificità dei luoghi (come in Irpinia il progetto Valle dell’Ofanto) (FORMEZ, 2007). L’analisi a scala regionale delle cinquantuno esperienze di progettazione integrata ha evidenziato che, nella maggior parte dei casi, i PIT non hanno sortito i risultati sperati. L’obiettivo prioritario di tali progetti era rappresentato dall’integrazione, intesa come coordinamento delle politiche di sviluppo socio-economico rivolte ai differenti contesti locali (Comune, Provincia, Comunità montana ecc.). In realtà l’integrazione, che implicava il coinvolgimento di spazi e attori a diverse scale di governo del territorio, è venuta meno quando per gli stessi luoghi sono state «pensate» più e differenti vocazioni (le cosiddette idee forza). Si è verificato, infatti, che su alcuni comuni insistevano più PIT, mentre altri erano stati completamente ignorati; ma il principale paradosso consiste nel fatto che, in assenza di progettazioni «calate dall’alto», molti PIT non sarebbero esistiti a causa dell’inerzia dei Comuni e delle difficoltà a gestire lo strumento attraverso modalità di tipo *bottom up*. Ciò ha condotto ad aggregazioni piuttosto improbabili e ben poco operative; peraltro, l’incertezza nella individuazione dei soggetti responsabili ha spesso prodotto gravi ritardi, il frequente e dispendioso ricorso all’assistenza tecnica esterna e l’incapacità di governare in modo coordinato e integrato l’intero processo (DPS-MEF, 2003b; Palermo e Pasqui, 2003; Salaris, 2006a; FORMEZ, 2007). Al contrario di quanto accaduto altrove, in Campania i PIT si sono spesso trasformati in interventi di natura centralizzata a scala regionale in cui, rispetto ai Patti, l’attivazione di politiche dal basso era meno rilevante; non di rado, inoltre, è stata ribadita la diffusione di una logica di sussidi distribuiti «a pioggia» ed è prevalsa l’attenzione verso l’efficienza della spesa piuttosto che verso l’efficacia, che può invece essere garantita solo da una strategia coordinata e condivisa (Albolino e Benni, 2006).

Si segnala infine il programma comunitario più longevo, il LEADER, che già dagli inizi degli anni Novanta proponeva forme innovative di sviluppo locale delle zone rurali, rafforzate dall’attuazione di progetti di cooperazione transnazionale²⁵. Gli elementi più originali del cosiddetto approccio LEADER sono dati dalla definizione e

realizzazione di una strategia *bottom up* multi- e inter-settoriale, messa in atto dall'azione di reti transcalari, attraverso un'efficace integrazione del partenariato pubblico-privato (Regolamento Commissione Europea 1698/2005, art. 61). Nel 2014-2020, tali principi sono stati valorizzati mediante l'applicazione del *Community-led Local Development* e grazie al più incisivo ruolo attribuito ai Gruppi di Azione Locale (GAL) (ESIF, 2014).

Nella regione, la programmazione 2007-2013, di recente conclusa nella sua fase di rendicontazione, ha coinvolto tredici GAL²⁶ (fig. 5). I Piani di Sviluppo Locale (PSL), realizzati nel settennio, si sono concentrati in generale sulla valorizzazione sostenibile e integrata del patrimonio rurale e culturale al fine di promuovere e implementare azioni in grado di consolidare il sistema produttivo dei territori. Alcuni GAL proseguiranno la loro attività nel periodo 2014-2020²⁷. Per quanto l'esperienza campana non abbia prodotto sempre risultati positivi (in termini di coinvolgimento effettivo del partenariato e delle comunità, di uso responsabile dei fondi – spesso avulsi dagli obiettivi peculiari della strategia – di realizzazione di progetti d'impatto sul territorio), in anni recenti sono aumentate le *best practices*²⁸.

Nel 2012 l'agenda politica nazionale, attraverso il ruolo guida del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, presta nuova attenzione alle aree interne²⁹. Sono state poste così le basi della SNAI, che individua ambiti territoriali nelle zone interne e marginali, che nel caso in esame sono state identificate anche sulla base delle aggregazioni definite dal PTR campano.

Ricordiamo che la Strategia nasce nell'ambito della politica di coesione, in cui l'accordo di partenariato sottolinea l'esigenza di rendere, al tempo stesso, unitarie le politiche di sviluppo e complementari gli strumenti finalizzati alla programmazione. La Strategia interessa un ristretto numero di aggregazioni, tra le quali è individuata un'area pilota, in cui promuovere lo sviluppo economico e il riequilibrio dei servizi di base. Infine, essa si fonda sulla realizzazione di progetti di sviluppo locale finanziati da fondi nazionali e comunitari e su un'articolata *multilevel governance*; inoltre prevede un costante monitoraggio e il confronto tra le esperienze realizzate.

In Campania le aree selezionate sono state quattro: Alta Irpinia, Vallo di Diano, Cilento Interno, Tammaro-Titerno (fig. 6)³⁰. Inizialmente, un intenso percorso di concertazione inter-istituzionale e socio-economica ha riconosciuto l'Alta Irpinia come area pilota e nel giugno 2016 è stato elaborato il *Preliminare della Strategia d'area*. È evidente

che accanto ai criteri individuati dalla SNAI hanno svolto un ruolo significativo la presenza, in quest'area, sia di numerosi interventi progettuali sia di una programmazione strategica a medio-lungo termine, in grado di sostenere più stabili percorsi di sviluppo³¹. L'asse considerato prioritario è, in particolare, quello relativo ai trasporti, ma la Strategia della Città dell'Alta Irpinia (ovvero l'organismo che riunisce i venticinque comuni dell'area selezionata) ruota soprattutto intorno ai temi della comunità dei servizi e della comunità operosa. La prima si propone di rafforzare la coesione territoriale e l'identità dei luoghi, migliorando i servizi e le infrastrutture a garanzia dei diritti di cittadinanza; la seconda valorizza il patrimonio ambientale e culturale dell'Alta Irpinia, promuovendo politiche innovative e sostenibili per lo sviluppo delle filiere relative alle produzioni di pregio e all'accoglienza. Pertanto, le azioni da realizzare a breve termine prevedono la messa in comune di servizi statistici e catastali (da rafforzare mediante l'agenda digitale e l'implementazione del piano per la banda larga) e la valorizzazione di un'offerta turistica integrata, anche grazie alla realizzazione del distretto turistico dell'Alta Irpinia di recente approvato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali (SNAI, 2018).

4. Il Vallo di Diano: nuova area pilota per la SNAI

In considerazione delle riforme ispirate a un ridisegno parziale delle circoscrizioni amministrative, promosse in questi ultimi anni soprattutto dalla legge Delrio, il Vallo di Diano appare un esempio interessante per comprendere in che modo la revisione degli spazi istituzionali porti o meno a effettivi risultati rispetto a quel che, pur se permeato da istanze retoriche (Celata, 2005), può essere compreso nell'ambito dello sviluppo locale. Proprio a partire dalla dinamicità progettuale che l'area ha mostrato negli anni della stagione dei Patti e in funzione dei requisiti previsti dall'attuale Strategia (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014; Città Vallo di Diano, 2015), nel luglio 2016 il DPS e la Regione Campania hanno individuato il Vallo di Diano quale seconda area pilota su cui avviare la sperimentazione SNAI.

Il Vallo di Diano è un sistema locale intercomunale che presenta «una propria identità, definita dall'intersezione di caratteri socio-economici, geografici, demografici, culturali e ambientali» (Conferenza dei sindaci, Comunità Vallo di Diano, 2015, p. 1), testimoniata dall'esistenza di siti di interesse storico-artistico e naturalistico. In vir-



tù di queste caratteristiche, una volta conclusasi la prima fase della sperimentazione nel 2017, il 1° agosto 2018 è stata approvata la Strategia d'area del Vallo di Diano dal Comitato tecnico aree interne (CTAI), avviando così il percorso della fase attuativa³² (FORMEZ, 2017). Come si legge dall'accordo quadro del 2 luglio 2018 (e dagli altri documenti ufficiali), un efficace snellimento dei processi amministrativi non può non tenere conto, in generale, di una riorganizzazione dei principali servizi pubblici, di una gestione associata delle funzioni degli enti locali, e in particolare, di un'erogazione più efficiente dei servizi di base. In considerazione di tali obiettivi e della loro dettagliata articolazione (valorizzazione delle aree protette, *start-up* culturali, filiere alimentari di pregio, imprenditoria locale, istruzione, mobilità e sanità) quel che innanzitutto emerge è la necessità di superare gli ostacoli attuativi che proprio l'intricata segmentazione dei progetti territoriali – spesso frutto dell'iperterritorializzazione (vedi *supra*, § 1) – contribuisce ad incrementare.

Nell'arco di oltre venticinque anni di politiche per lo sviluppo locale, gli assi prioritari su cui si sono concentrate le iniziative a scala regionale (come si può arguire dalla tabella 2) mirano a risolvere diversi nodi problematici: invertire le tendenze demografiche negative, migliorare la mobilità e i trasporti, nonché l'erogazione dei servizi socio-sanitari, ottimizzare le risorse ambientali e culturali, favorire lo sviluppo del turismo, dei sistemi agroalimentari, dell'artigianato e, in osservanza alle politiche che provano a snellire il ritaglio amministrativo, rafforzare la cooperazione e le unioni tra comuni³³.

Il perseguimento di tali politiche orientate allo sviluppo, in questa seconda area pilota, vede l'attiva partecipazione della Comunità montana Vallo di Diano (nata nel 1975 a seguito della legge 1102/1971), dell'Ente Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano e Alburni (PNCVD, istituito nel 1991 con la legge quadro 394/1991) e del GAL Vallo di Diano (creato nel 1991 come soggetto attuatore del programma LEADER): il ruolo svolto da questi enti intermedi, che attraverso la loro azione istituzionale hanno raggiunto alcuni positivi obiettivi, di fatto ha contribuito alla scelta di individuare questo territorio come area SNAI. Tuttavia, sulla base degli indicatori elaborati dalla Strategia – e alla luce dei principali indirizzi strategici – nonostante che alcuni dati dimostrino un parziale dinamismo del territorio in esame, ancora molta è la strada da fare, soprattutto rispetto all'accesso all'istruzione, ai servizi sanitari, alle infrastrutture economiche e culturali. In particolare e priori-

tariamente, occorrerà intervenire sul sistema dei trasporti³⁴, nonché contenere l'emigrazione giovanile; risolvere i problemi legati al servizio socio-sanitario, che deve far fronte all'invecchiamento della popolazione residente; promuovere una cultura organizzativa maggiormente integrata; migliorare le opportunità per i cittadini e per gli stranieri residenti, i rifugiati e i richiedenti asilo³⁵, anche facendo leva sui programmi scolastici (Comitato Nazionale Aree Interne, 2014). Esemplificativo delle azioni in tal senso è stato il *focus* «istruzione» che si è svolto nell'ottobre del 2016 a Padula (Città Vallo di Diano, 2016a), con l'obiettivo di far emergere i bisogni delle comunità locali, in ottemperanza alla legge regionale 26/2016 *Costruire il futuro. Nuove politiche per i giovani*.

Ciò nonostante, per un verso, le misure previste per promuovere la partecipazione della società civile e delle comunità locali – in un'ottica *place-based* – sono state finora esigue, per un altro, proprio i diversi programmi per lo sviluppo locale hanno contribuito a produrre conflitti di competenze e stasi negli interventi. Spesso, infatti, le misure adottate a livello regionale per ottimizzare gli ambiti di azione dei diversi enti si sono rivelate poco funzionali. Oltretutto, nel territorio si sono affermate numerose esperienze legate alla programmazione, anche grazie al ruolo di coordinamento e aggregazione svolto dalla Comunità montana. Secondo quanto sostenuto dai documenti programmatici, tuttavia non è emersa alcuna strategia unitaria in grado di fungere da volano per la riqualificazione turistica e del settore rurale-culturale³⁶ o per valorizzare la vocazione agricola della zona. La stessa Regione Campania nel 2014, infatti, ha rilevato che la Comunità montana in realtà non sembrava avere assunto una reale *leadership* capace di coordinare la futura pianificazione socio-economica.

Nondimeno, le specificità dell'area rispondono ai criteri stabiliti dalla SNAI. È stata pertanto approvata la *Bozza di Strategia per il Vallo di Diano-Città montana della biodiversità*, alla quale è seguito un *Preliminare di strategia* (Città Vallo di Diano, 2017). Se quest'azione intende «promuovere la soggettività del luogo (già riconosciuto come tipico ed esclusivo) nelle reti dell'economia e della società globale [...e c]ostruire, intorno a queste finalità, una “comunità di scopo”: istituzionale (si veda il Protocollo già approvato dai Comuni), economica e sociale (si veda il Partenariato locale già costituito) propensa al cambiamento» (Città Vallo di Diano, 2016b, p. 2), al momento rimane circoscritta a interventi frammentati e poco visibili. Al tempo stesso, mentre nei documenti a tutt'oggi prodot-

Tab. 2. Programmi di sviluppo locale (1991-2016) nel Vallo di Diano e nel Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano (PNCVD)

Anni	Progetto/Programma	Enti coinvolti	Obiettivo
1991 - 1993 1994 - 1999 2000 - 2006 2007 - 2013	Gruppo azione locale Vallo di Diano; Programma sviluppo locale <i>La città del IV paesaggio</i> Asse IV Programma Sviluppo Rurale-LEADER	Comuni di: Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Montesano sulla Marcellana, Monte San Giacomo, Padula, Pertosa, Polla, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arzenio, Sanza, Sassano, Teggiano	Valorizzare il territorio
2000 - 2006	Patto Integrato Parco Nazionale del Cilento e del Vallo di Diano (PNCVD)	Comuni di: Agropoli, Aquara, Ascea, Auletta, Bellosguardo, Buonabitacolo, Camerota, Campora, Cannalunga, Capaccio, Casalbuono, Casal Velino, Casaletto Spartano, Caselle in Pittari, Castel San Lorenzo, Castelcivita, Castellabate, Castelnuovo Cilento, Celle di Bulgheria, Centola, Ceraso, Cicerale, Controne, Corleto Monforte, Cuccaro Vetere, Felitto, Futani, Gioi, Giungano, Laureana Cilento, Laurino, Laurito, Lustra, Magliano Vetere, Moio della Civitella, Montano Antilia, Montecorice, Monteforte Cilento, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, Morigerati, Novi Velia, Omignano, Orria, Ottati, Perdifumo, Perito, Petina, Piaggine, Pisciotta, Polla, Pollica, Postiglione, Roccadaspide, Roccagloriosa, Rofrano, Roscigno, Rutino Sacco, Salento, San Giovanni a Piro, San Mauro Cilento, San Mauro La Bruca, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Santa Marina, Santa Maria di Castellabate, Sant'Angelo a Fasanella, Sant'Arzenio, Sanza, Sapri, Sassano, Serramezzana, Sessa Cilento, Sicignano degli Alburni, Stella Cilento, Stio, Teggiano, Torre Orsaia, Tortorella, Trentinara, Vallo della Lucania, Valle dell'Angelo	Tutelare e valorizzare la biodiversità del Parco e delle risorse storico-culturali e promuovere processi di sviluppo locale sostenibile
2000 - 2006	PIT Grande Attrattore Culturale (GAC) <i>Certosa di Padula</i> Programma Operativo Regionale (POR)	Regione Campania; Provincia Salerno; CM Vallo di Diano; Comuni di: Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Montesano sulla Marcellana, Monte San Giacomo, Padula, Pertosa, Polla, Sala Consilina, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Anselmo, Sanza, Sassano, Teggiano	Integrare la valorizzazione, la promozione e l'uso innovativo della Certosa di Padula in un processo che trasformi l'intero territorio in un sistema culturale turistico
2000 - 2006	Patto territoriale generalista Vallo Diano-Bussento	Comuni di: Montesano sulla Marcellana, San Pietro al Tanagro, Monte San Giacomo, Buonabitacolo, Sala Consilina, Atena Lucana, Sant'Arzenio, Casalbuono, Teggiano, San Rufo, Sassano, Pertosa, Padula, Sanza, Polla, Casaletto Spartano, Caselle in Pittari, Santa Marina, Torre Orsaia, Morigerati, Tortorella, Vibonati, Torraca, Ispani, Sapri; Cm Vallo di Diano; CM Bussento; Provincia Salerno; PNCVD.	Sviluppare le economie locali
2002 - 2016	LIFE+ Fagus; UE e Natura 2000	Comuni del PNCVD	Promuovere la conservazione degli <i>habitat</i> dei Monti Alburni e del Monte Morola
2007 - 2013	Progetto Integrato Rurale per le Aree Protette (PIRAP) del PNCVD	PNCVD	Valorizzare l'ambiente e il turismo rurale
2007 - 2013	Servizi essenziali alle persone nei territori rurali	Comuni di: Sala Consilina, Sapri, Novi Velia, Polla	Realizzare «Ecobus» e «Gira Vallo» con servizi a chiamata per fasce deboli
2007 - 2013	PIRAP PNCVD - PSR PNCVD	Comuni di: Casalbuono, Monte San Giacomo, Montesano sulla Marcellana, San Pietro al Tanagro, San Rufo, Sant'Arzenio, Sant'Anselmo, Sanza, Sassano, Teggiano	Valorizzare l'ambiente e il turismo rurale
2007 - 2013	PIT Misura 1.10	Comuni del PNCVD	Rilanciare il turismo e l'artigianato
2011	Graduated within environmental activity (GEA)	Comuni del PNCVD	Incentivare lo sviluppo sostenibile e sensibilizzare alle attività del Parco
2012 - 2016	LIFE + Making Good Nature	Comuni del PNCVD	Assicurare lo sviluppo sostenibile e la gestione delle aree protette
2018 →	SNAI	Comuni del PNCVD	Coesione territoriale

Fonte: Nostra elaborazione su dati dei comuni coinvolti nei diversi programmi (2018)



ti vengono specificati due macro-obiettivi, ossia: a) creare un nuovo modello di *governance* di area vasta che coordini e migliori la capacità di gestione delle forme di «ruralità contemporanea» e potenzi il cosiddetto «effetto-città»; b) implementare la sostenibilità dei servizi di base, migliorando l'offerta del distretto sanitario e dei presidi ospedalieri, investendo nella promozione di stili di vita corretti, superando il *digital divide* tramite un sistema integrato intercomunale, ancora non si riscontrano effetti palesi di tali obiettivi programmatici. A titolo di esempio, nonostante che già nel 2015 – tramite la Conferenza dei sindaci – si fosse intrapreso un percorso per sottoscrivere un protocollo finalizzato a creare le condizioni istituzionali, organizzative e amministrative, per rafforzare la coesione necessaria ad attuare azioni organicamente connesse nell'ambito del Sistema territoriale di sviluppo, nessuna forma di integrazione è stata concretizzata, confermando nella pratica quella retorica dei buoni intenti evidenziata a più riprese dal dibattito sul tema (vedi *supra*, § 1).

Se è vero che numerosi programmi e iniziative sono stati spesso oggetto di «osservazioni critiche con riferimento alla loro incapacità di dimostrare i risultati conseguiti e il reale valore aggiunto conferito alle dinamiche di sviluppo territoriale» (Comitato Nazionale Aree Interne, 2014, p. 79), solo potenziando le funzioni degli attori territoriali e concentrando l'attenzione sui concreti bisogni delle comunità locali (al di là degli obiettivi più generali di coesione), si potranno attivare misure volte a evitare – anche nel lungo periodo – almeno in parte i conflitti o a contenere quelle superfetazioni degli enti moltiplicatesi nella lunga stagione dello sviluppo locale.

Come mostrato da una prima lettura del caso in esame, proprio in considerazione di questi elementi critici, sarà possibile solo in una fase successiva e più matura analizzare gli effetti *in itinere* di tali politiche. Pertanto, anche il parziale ridisegno delle partizioni amministrative, sollecitato dalle recenti normative e dalla SNAI, pur avendo come obiettivo la semplificazione, nei fatti sembra aver contribuito a rendere più confuse le competenze dei vari attori che operano a scala locale, mentre sembrano tendere tangibilmente a ostacolare lo sviluppo del territorio.

5. *Découpage* amministrativo e sviluppo locale in Campania: quali prospettive?

Come si è accennato in premessa, non è possibile al momento avanzare una pur iniziale conclu-

sione degli spunti teorici e delle esemplificazioni proposti con il contributo che, dal confronto con la pluralità dei dibattiti addensatisi intorno a questi temi, ha inteso porre in connessione le due diverse curvature analitiche attorno alle quali in questi decenni si sono catalizzate le questioni riguardanti il *gouvernement* e la *governance* dei territori locali: l'indagine delle partizioni amministrative e la ricostruzione delle varie stagioni delle politiche di sviluppo. Sono state introdotte, pertanto, alcune traiettorie interpretative, necessariamente foriere di ulteriori approfondimenti, anche in previsione delle possibili evoluzioni delle recenti misure sostenute dalla SNAI.

I processi di *re-scaling* caratteristici della globalizzazione contemporanea, «erodendo il livello nazionale come spazio di relazioni socio-economiche auto-contenute e, simultaneamente, intensificando l'importanza dei livelli e delle forme sovra e infranazionali di organizzazione territoriale» (Governa, 2005, p. 51), hanno condotto le diverse istituzioni centrali – dall'UE al governo nazionale – a un rinnovato impulso verso una riarticolazione del «millefoglie territoriale» (Castelnovi, 2013, p. 3) e delle scale implicate. Inoltre, con il moltiplicarsi delle relazioni transcalari, nonostante i diversi tentativi di pianificazione orientati alla coesione, perlomeno in riferimento a quanto emerso dal caso campano, si registrano scarse o nulle misure concrete. Al contrario, i meccanismi decisionali appaiono intralciati dai conflitti tra regimi concorrenti, che legiferano e hanno competenze su spazi amministrativi le cui configurazioni spesso si intersecano, con sovrapposizioni che si replicano risultando quasi fuori controllo.

Per questo motivo, in un contesto regionale caratterizzato da polarità urbane forti (come nel caso della CM di Napoli), che può avvalersi anche di interventi specifici per il Mezzogiorno e di programmi, come la SNAI, rivolti alle aree interne da valorizzare che dovrebbero fungere da potenziali fulcri di sviluppo di territori marginali, proprio la mancanza di un efficace coordinamento tra gli attori istituzionali potrebbe vanificare o, paradossalmente, inficiare le politiche attivate, danneggiando così gli stessi strumenti preposti allo sviluppo territoriale, secondo quanto rivela l'esempio del Vallo di Diano, su cui qui è stato intrapreso un primo «carotaggio».

Contestualmente, malgrado l'avvio delle diverse fasi costitutive della Città Metropolitana (nell'ambito del ridisegno proposto dalla legge Delrio) e della SNAI abbiano indirizzato la concertazione fra gli enti locali, ribadendo quanto già è stato finora evidenziato, ancora molta è la

strada da fare. E questo, nella misura in cui, al momento in cui si scrive, tali provvedimenti non vedono una fruttuosa attuazione né delle politiche di *governance* a scala locale né della «capacità di interpretare e dare risposta alle esigenze dei territori nell'ottica della coesione» (Salone, 2012, p. 170). Soltanto una strategia *place-based*, almeno da quanto emerge dai documenti programmatici, sembrerebbe poter assurgere a un'adeguata pianificazione che dia operatività alle dichiarazioni formali, riconsegnando ai territori locali l'opportunità di fare presa sulle «leve» esistenti, tramite il potenziamento delle funzioni degli attori locali per concentrare l'attenzione sui concreti bisogni delle comunità coinvolte.

Le geometrie variabili del governo del territorio, nei cui grovigli si annidano e si sovrappongono interessi contrastanti, di frequente collegati alla rappresentanza elettorale, contribuiscono alla «pattizzazione» del territorio (Celata, 2008, p. 6). Invero, il *focus* sulla Campania ha messo in evidenza come, mentre su alcuni comuni insistevano più PIT, altri erano del tutto tagliati fuori dalla concertazione. Al tempo stesso, l'incapacità di governare in modo coordinato e integrato l'intero processo in molte circostanze ha generato aggregazioni poco plausibili, esito preminente di accordi opportunistici fra i soggetti responsabili e rispondenti a logiche colluse con interessi di partito o di comitati di affari. Viceversa, una pianificazione strategica oculata dovrebbe essere basata, prima di tutto, sul coinvolgimento e sulla responsabilizzazione, anche economica, degli attori territoriali. Nondimeno, l'auspicabile partecipazione fattiva degli *stakeholders* andrebbe calibrata su un coinvolgimento che, al di là dei criteri formali enunciati, punti sulla trasparenza (delle procedure, degli incarichi, degli appalti ecc.) e venga strettamente osservata, sia nelle fasi a monte della programmazione sia *in itinere* e a valle del processo, affinché si possa gestire in modo più efficace l'intrico di molti enti intermedi e delle diverse autonomie locali.

Se dunque a scala nazionale si è sperimentato, nel dibattito pubblico come in quello scientifico, un ritorno di attenzione nei confronti dei territori locali, grazie soprattutto agli interventi che hanno riguardato il ritaglio amministrativo e tanto più le politiche di sviluppo locale – mobilitando la retorica della coesione, disattesa nelle pratiche – è pur vero che, fra il moltiplicarsi di enti di governo del territorio e il debole coordinamento fra gli stessi attori, sono venuti a mancare gli aspetti propri dell'approccio *bottom-up*, i quali avrebbero messo al riparo almeno in parte da misure risultate, nei

fatti, poco efficaci e mosse da pulsioni centralistiche. Proprio nella divergenza che sussiste tra le auspicabili politiche *place-based* e le azioni perseguite, si annidano le conflittualità tra gli enti locali e la ripartizione delle competenze delle diverse scale di governo, che si ripercuotono sulla *governance* dei territori, e limitano la fruizione dei servizi funzionali di base. In particolare, considerando la composta compagine degli abitanti, si pensi – pur se non soltanto – ai ceti meno abbienti, ai migranti, alle fasce sociali con ridotte opportunità di scolarizzazione e di utilizzo delle informazioni: tali antinomie non consentono alle comunità locali l'accesso alla cittadinanza *de facto*.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *Il prerequisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Roma.
- Albolino Ornella (2005), *Politiche territoriali di sviluppo locale e aree rurali del Mezzogiorno: il Patto Territoriale Baronia*, in Francesco Adornato (a cura di), *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, Milano, Angeli, pp. 145-175.
- Albolino Ornella e Alessandra Benni (2006), *Dalla programmazione negoziata alla progettazione integrata: la regionalizzazione delle politiche di sviluppo territoriale*, in Gianfranco Cavazzoni, Giuseppe Calzoni e Pierluigi Grasselli (a cura di), *L'economia umbra e le sfide del mercato*, Torino, Giappichelli, pp. 655-685.
- Albolino Ornella e Lida Viganoni (2008), *Nuove scale della governance urbano-regionale in Campania: la Costa del Vesuvio*, in Rosario Sommella (a cura di), *Le città del Mezzogiorno*, Milano, Angeli, pp. 116-140.
- Amato Fabio e Francesca Governa (2005), *La retorica del locale e il territorio dimenticato*, in Marina Marengo (a cura di), «La dimensione locale: esperienze (multidisciplinari) di ricerca e questioni metodologiche», *Atti del Seminario Internazionale, Facoltà di Lettere di Arezzo, Università di Siena (Arezzo, 16-18 settembre 2005)*, Roma, Aracne, pp. 3-34.
- Barca Fabrizio (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Barca Fabrizio (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, Parigi, OECD.
- Becattini Giacomo e Fabio Sforzi (a cura di) (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Blanco Luigi (a cura di) (2008), *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*, Milano, Angeli.
- Blanco Luigi (a cura di) (2015), *Ai confini dell'Unità d'Italia. Territorio, amministrazione, opinione pubblica*, Trento, Fondazione Museo storico del Trentino.
- Bonini Francesco, Luigi Blanco, Simona Mori e Floriana Galluccio (a cura di) (2016), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Cacace Dario, Raffaella Di Napoli e Carlo Ricci (2010), *Dossier. La valutazione dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013: un contributo metodologico*, Roma, Rete Rurale Nazionale.
- Calza Bini Paolo, Caterina Cortese, Silvia Lucciarini e Alberto Violante (a cura di) (2012), *Lo sviluppo locale dopo lo sviluppo locale. Riflessioni aperte sul tema*, Milano, Angeli.



- Castelnuovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
- Celata Filippo (2005), *L'esperimento dello sviluppo locale nel Mezzogiorno: il territorio come variabile retorica*, in Alberto Di Blasi (a cura di), «*Geografia. Dialogo fra generazioni*», Atti del XXIX Congresso Geografico Italiano, Bologna, Pàtron.
- Celata Filippo (2008), *L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia: ipotesi interpretative*, in «*Rivista Geografica Italiana*», 115, pp. 1-25.
- Celata Filippo e Davide Fardelli (2009), *Partizioni del territorio, sviluppo locale e governance multilivello*, in Lidia Scarpelli (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, pp. 113-144.
- Cerese Francesco P. (a cura di) (2005), *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei Patti Territoriali in Campania*, Milano, Angeli.
- Cerimele Michela (2005), *Le condizioni globali dello sviluppo locale*, in «*Geotema*», 26, pp. 10-23.
- Cersosimo Domenico e Guglielmo Wolleb (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in «*Stato e Mercato*», 63, pp. 369-412.
- Città Vallo di Diano (2015), *Aree tematiche strategia d'area*, (www.montvaldiano.it/airt2/upload/files/sai/Aree%20Tematiche%20SAI.pdf) (ultimo accesso: 27.X.2018).
- Città Vallo di Diano (2016a), *Città montana della bio-diversità, 2016a* (www.montvaldiano.it/documenti/areeinterne/bozza_di_Strategia_f.pdf) (ultimo accesso: 27.X.2018).
- Città Vallo di Diano (2016b), *Strategia Aree interne: Tavolo ambiente; Tavolo Cultura*, Atti del focus n. 1 «*Verso il preliminare di Strategia*» (Padula, 14 luglio 2016), (<http://www.montvaldiano.it/azione.php?name=Pagine&id=4234>, ultimo accesso: 27.X.2018).
- Città Vallo di Diano (2017), *Città montana della bio-diversità. Preliminare di strategia* (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_ValloDiano_Campania.pdf, ultimo accesso: 27.X.2018).
- Comitato Nazionale Aree Interne (a cura di) (2014), *Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne. Regione Campania*, Roma.
- Comitato Nazionale Aree Interne (a cura di) (2018), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Roma.
- Conferenza dei Sindaci, Comunità Montana Vallo Di Diano (2015), *Protocollo di intesa istituzionale di scopo* (http://www.montvaldiano.it/airt2/upload/files/sai/protocollo_di_intesa_reportoriato.pdf), (ultimo accesso: 31.X.2018).
- Coppola Pasquale (a cura di) (1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.
- Coppola Pasquale (2006), *Ritagli territoriali, democrazia e sviluppo*, in Salaris (2006a), pp. 43-59.
- Cremschi Marco (2003), *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni locali integrate in Italia e in Europa*, Milano, Edizioni Il Sole 24 Ore.
- D'Amico Renato e Stefano De Rubertis (a cura di) (2014), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Dansero Egidio e Francesca Governa (a cura di) (2005), *Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione*, in «*Geotema*», 26, pp. 5-9.
- De Vivo Paola (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti Territoriali e dei PIT della Regione Campania*, Milano, Angeli.
- De Vivo Paola (2005), *Rapporto di ricerca. La «regionalizzazione» degli strumenti della programmazione negoziata in Campania - I Patti territoriali*, Roma, Supporto alla Comunità Pubblica.
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS)-Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (a cura di) (2003a), *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.
- DPS-MEF (a cura di) (2003b), *I Progetti Integrati Territoriali alla prova dell'attuazione*, Roma.
- DPS (2009), *La recuenta dei PTO. Le realizzazioni*, Roma.
- DPS (2013), *Rapporto annuale 2012 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, Roma.
- European Structural and Investment Funds (ESIF) (2014), *Guidance on Community-Led Local Development for Local Actors* (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_community_local_development.pdf, ultimo accesso: 31.X.2018).
- FORMEZ (2003), *Progetti integrati e sviluppo territoriale. Regioni obiettivo I*, Roma, FORMEZ (collana «Azioni di sistema per la pubblica amministrazione»), 4).
- FORMEZ (a cura di) (2007), *Il viaggio nei Progetti integrati della Regione Campania. Percorso metodologico e sintesi dei risultati*, Roma, FORMEZ.
- FORMEZ (2017), *Vallo di Diano 2036: «Immaginare il futuro»; <http://territori> (FORMEZ.it/content/vallo-diano-ora-realizzazione-interventi*, ultimo accesso: 31.X.2018).
- Galluccio Floriana (2015), *Campania*, cap. II e *La Campania*, cap. III, in SGI, *Rapporto annuale della Società Geografica Italiana: Il riordino territoriale dello Stato. Scenari italiani 2014-2015*, Roma, Società Geografica Italiana, pp. 44-46 e pp. 97-101.
- Galluccio Floriana e Maria L. Sturani (2008), *L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi*, in «*Quaderni Storici*», pp. 155-176.
- Gambi Lucio e Francesco Merloni (a cura di) (1995), *Amministrazione pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Governa Francesca (2001), *La dimensione territoriale dello sviluppo socio-economico locale: dalle economie esterne distrettuali alle componenti del milieu*, in Alberto Magnaghi (a cura di), *Rappresentare i luoghi: teorie e metodi*, Firenze, Alinea, pp. 309-324.
- Governa Francesca (2005), *Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale*, in «*Geotema*», 26, pp. 49-66.
- Governa Francesca (2007), *Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale*, in «*Rivista Geografica Italiana*», 114, pp. 335-361.
- Governa Francesca (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- Jessop Bob (2006), *Governance, fallimenti della governance e meta-governance*, in Ada Cavazzani, Giuseppe Gaudio e Silvia Sivini (a cura di), *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, pp. 198-209.
- Luca Davide e Carlo Salone (2013), *Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva*, in «*Rivista Geografica Italiana*», 122, pp. 209-224.
- Lucarelli Alberto, Federica Fabrizzi e Daniela Mone (a cura di) (2015), *Gli Statuti delle Città metropolitane*, Napoli, Jovene.
- Magnatti Paola, Francesco Ramella, Carlo Trigilia e Gianfranco Viesti (2005), *Patti Territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Bologna, Il Mulino.
- Minardi Everardo e Nico Bortoletto (a cura di) (2015), *Ricerca, innovazione sociale, sviluppo locale*, Milano, Angeli.
- Piana Daniela e Francesco Raniolo (2015), *Uno scienziato sociale nella stanza dei bottoni. Il Mezzogiorno visto dal Governo. Conversazione con Carlo Trigilia*, in «*StrumentiRES*», 3.
- Regione Campania (2008), *Piano Territoriale Regionale* (<http://www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/piano-territoriale-regionale>, ultimo accesso: 27.X.2018).
- Regione Campania (2015), *Lo sviluppo delle aree interne in Campania: criticità e fattori di successo nell'esperienza di accompagnamento*

mento alla Strategia Aree Interne (<http://regione.campania.it/assets/documents/ell2015-ricerca-aree-interne-dic15.pdf>, ultimo accesso: 31.X.2018).

- Regione Campania-Gruppo Regionale Aree Interne (2014), *Scheda di ricognizione Aree Interne della Campania* (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Campania/Campania_Schede_aree_interne_7feb.pdf, ultimo accesso: 27.X.2018).
- Rossi Nicola (2006), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.
- Rossi Ugo (2004), *New Regionalism Contested: Some Remarks in Light of the Case of the Mezzogiorno of Italy*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 28, 2, pp. 466-476.
- Salaris Alessia (a cura di) (2006a), *Progetto Pit-agora. Pianificazione strategica e aggregazioni sovra-comunali: un banco di prova per città e territori*, Roma, Pitagora.
- Salaris Alessia (2006b), *La scala sovracomunale nelle politiche di coesione per il Mezzogiorno italiano*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», pp. 129-145.
- Salone Carlo (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e «patti» nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea.
- Salone Carlo (2012), *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle Regioni in una politica place-based*, in «Rivista Geografica Italiana», pp. 151-174.
- Sommella Rosario e Lida Viganoni (a cura di) (2003), *SLoT quaderno 5. Territori e progetti nel Mezzogiorno. Casi di studio per lo sviluppo locale*, Bologna, Baskerville.
- Sommella Rosario e Lida Viganoni (2005), *Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, in Dematteis e Governa (2005), pp. 189-210.
- Sturani Maria Luisa (2013), *Il contributo dell'approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana*, in Castelnovi (2013), pp. 61-70.
- SNAI (a cura di) (2015), *Strategia Nazionale per le Aree Interne, schema, risultati attesi, indicatori di risultato e azioni*, Roma.
- SNAI (a cura di) (2018), *Relazione Annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Roma.
- Tenna Fabrizio (2017), *La valutazione dell'approccio LEADER nei programmi di sviluppo rurale 2007-2013*, in «Agriregionieuropa», 48, 13, (<http://agrireregionieuropa.uirp.it/it/content/article/31/48/la-valutazione-dellapproccio-leader-nei-programmi-di-sviluppo-rurale-2007-2013>, ultimo accesso: 27.X.2018).

Riferimenti sitografici

- <http://agenziacoesione.gov.it/>
<http://ancitel.it/>
<http://cittadelfare.it>
<http://comuniverso.it>
<http://istat.it>
<http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC.html>
<http://www.agenziaareanolana.it>
<http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/654>
<http://www.sistemacilento.it>

Note

¹ La quantità di lavori dedicati attualmente a questi temi è vastissima. Per un inquadramento iniziale si rinvia alle bibliografie raccolte in Gambi e Merloni (1995); Galluccio e Sturani (2008); Castelnovi (2013); Blanco (2008; 2015); Bonini e altri, (2016).

² Il contributo che qui si presenta è stato messo a punto qualche tempo addietro, in una stagione politica del Paese ormai

diversa da quella in cui ora appare la pubblicazione: l'attuale fase è caratterizzata dalla presenza di un nuovo governo, che riserva un'attenzione alquanto marginale ai temi trattati in questo lavoro. Vale, peraltro, ricordare che il 4 dicembre 2016 la proposta di riforma costituzionale sostenuta dal governo Renzi (febbraio 2014 - dicembre 2016) è stata bocciata dal referendum consultivo al quale era stata sottoposta.

³ Per tutti, si rinvia a Governa (2001; 2007), al dibattito internazionale e nazionale ivi richiamato, ai contributi raccolti nel numero monografico di «Geotema» (26, 2005) e alle relative bibliografie.

⁴ Nel dibattito italiano si segnalano i lavori di Coppola (2006); Celata (2008); Luca e Salone (2013); D'Amico e De Rubertis (2014), che adottano questo orientamento, pur con approcci e prospettive differenti.

⁵ Allo stato attuale non riesce possibile delineare gli esiti e le reciproche interazioni di tali processi, in quanto i quadri operativi delle *public policies* sono ancora embrionali.

⁶ Le dieci CM sono: Milano, Torino, Venezia, Bologna, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria. Successivamente le Regioni a statuto speciale, Sicilia e Sardegna, hanno creato le CM di Messina, Catania, Palermo e Cagliari, mentre in Friuli il dibattito a favore della CM di Trieste è ancora in corso.

⁷ Tale legge fa coincidere i perimetri delle neoistituite CM con quelli delle corrispettive Province, ignorando le dinamiche di molte città le cui aree metropolitane da tempo travalicano i confini provinciali. In modo inconsueto, peraltro, il testo rinvia l'abolizione di tutte le Province, che non sono CM, all'approvazione della riforma costituzionale (bocciata poi dal referendum del 4 dicembre 2016), trasferendo le relative funzioni di pianificazione di area vasta alle Regioni di appartenenza.

⁸ Lo statuto della CM di Napoli è stato approvato l'11 giugno 2015, dopo le elezioni degli organi di governo metropolitano (consiglio, conferenza e sindaco) svoltesi il 12 ottobre 2014. Lo Statuto invece non ha istituito nella città capoluogo i Comuni Metropolitan, come invece suggeriva la «Dehrio», trasformando le preesistenti municipalità in comuni autonomi. Così il comune di Napoli continua a essere formato da dieci municipalità che comunque partecipano alla composizione della CM.

⁹ La CM di Napoli il 1° febbraio 2016 ha approvato il Piano Territoriale di Coordinamento (PTC), che è uno strumento con carattere di indirizzo.

¹⁰ Le dominanti territoriali – naturalistica, rurale-culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale – considerano principalmente le trasformazioni in atto, gli elementi di svantaggio (come il rischio vulcanico o idrogeologico) e le potenzialità di sviluppo (soprattutto turistico ed enogastronomico).

¹¹ Il PTR si proponeva di portare a coerenza le differenti politiche di sviluppo locale in atto, reinterpretando la Campania alla luce di «microregioni incompiute», espressione di ambiti territoriali a geometria variabile. In tal modo, è stato messo a punto uno scenario plurale fatto di aggregazioni stabilite sulla base di perimetrazioni geo-morfologiche, culturali e soprattutto socio-economiche. Le aggregazioni inizialmente erano quarantatré, divenute poi quarantacinque in seguito a intensi processi di concertazione socio-istituzionale. Si è avuta quindi la duplice separazione: Penisola Sorrentina/Amalfitana e Piana del Sele/Magna Grecia, mentre il STS Antica Volceje è stato ricomposto sulla base della perimetrazione del PIT omonimo. Diversamente da quanto previsto dal legislatore regionale, ad eccezione di alcuni casi, i STS tuttavia non sono divenuti gli ambiti territoriali «adeguati» alla realizzazione delle politiche di valorizzazione del territorio regionale.

¹² Gli ATO sono consorzi obbligatori di enti locali, istituiti in base alla Lr 14/1997 emanata in applicazione della l. 36/1994;



la normativa che attualmente ne disciplina le funzioni fa riferimento al d.lgs. 152/2006 e alle l.l.r. 1/2007, 5/2013 e 5/2014.

¹³ Dati tratti da www.comuniversono.it (ultimo accesso: 13.X.18).

¹⁴ L'estrema diversità è insita nella stessa espressione «sviluppo locale», che non è univocamente intesa: numerose fonti vi fanno rientrare tipologie progettuali anche molto diverse tra loro. Sul tema, tra gli altri, Becattini e Sforzi (2002); Dematteis e Governa (2005); Calza Bini e altri (2012); Minardi e Bortolotto (2015).

¹⁵ Sulle questioni attinenti alla iperterritorializzazione si veda no Castelnovi (2013) e Galluccio (2015). Sui problemi relativi alle politiche di sviluppo in rapporto ai vincoli posti dai confini amministrativi si rimanda a Dansero e Governa (2005); Salaris (2006b); Celata (2008); Celata e Fardelli (2009); D'Amico e De Rubertis (2014).

¹⁶ Le ultime erogazioni stanziare per i Patti campani – che hanno superato gli otto milioni di euro – risalgono al 2011 (DPS, 2013). Come noto, la normativa sulla programmazione negoziata (l. 662/96) definisce il PT come l'accordo tra enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati per attuare un programma di interventi con specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale. Tra le priorità, lo sviluppo concertato dal basso, la modernizzazione del sistema produttivo, la semplificazione amministrativa. Una particolare tipologia di Patti sono i PTO, strumenti soggetti al controllo diretto dell'UE: istituiti nel 1997, si propongono di sviluppare puntuali obiettivi economici e di creazione di posti di lavoro (DPS, 2009). La l. 662/96 norma anche il Contratto d'Area (quattro in Campania) e l'Accordo e l'Intesa istituzionale di programma. La letteratura sul tema è vasta. Per il Mezzogiorno, si vedano almeno DPS-MEF (2003a); Sommella e Viganoni (2003); De Vivo (2005); Magnati e altri (2005). Utili i dati statistici resi disponibili sulla piattaforma Open Coesione e quelli presenti nei rapporti annuali curati dal DPS fino al 2013.

¹⁷ È il caso delle seguenti principali esperienze: Programma *Urban*, avviato nel 1998 per la rivitalizzazione socio-economica sostenibile di centri urbani piccoli e medi o di quartieri degradati di grandi realtà urbane, un programma che nel 2014-2020 trova la sua naturale evoluzione nell'iniziativa comunitaria *Urban Innovative Actions*, PIC Equal, attivato dal Ministero del lavoro nel periodo 2000-2006 per sostenere la cooperazione transnazionale per la lotta alla discriminazione e alle disuguaglianze nel mercato del lavoro; Programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), promosso nel 1998 dal Ministero dei lavori pubblici che ha ricevuto nel 2014 una proroga per il completamento dei progetti in atto.

¹⁸ Gli esiti e gli effetti delle politiche e dei progetti di sviluppo cui facciamo riferimento, considerati anche a scala nazionale, sono stati ampiamente trattati dalla letteratura sul tema. Si segnalano in particolare Salone (1999); Cremaschi (2003); Celata (2005); Amato e Governa (2005); Dematteis e Governa (2005); Sommella e Viganoni (2005); Barca (2006); Rossi (2006); Governa (2007; 2014).

¹⁹ Come ben noto, l'intervento straordinario definisce l'insieme delle politiche e dei progetti mirati a promuovere lo sviluppo socio-economico dell'Italia meridionale, al fine di tentare di colmare il divario con il Nord. Strumento principale per il finanziamento e l'attuazione delle iniziative previste fu la Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno).

²⁰ Sulla scia del rinnovamento in atto, nella metà degli anni Duemila interviene anche un nuovo importante protagonista nell'attuazione delle politiche territoriali: il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS). È istituito nel 2005 al fine prevalente di investire le risorse pubbliche nella logica di una strategia integrata e pluriennale. Dal 2014 le funzioni

del DPS sono state ulteriormente definite e ampliate e sono attualmente svolte da due distinti organismi: l'Agenzia per la coesione territoriale e il Dipartimento per le politiche di coesione. I siti internet dei due enti, rispettivamente <http://www.agenziacoesione.gov.it/> (ultimo accesso: 31.X.2018) e <http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/Dipartimenti/DPC.html> (ultimo accesso: 31.X.2018) presentano un'accurata descrizione di attività e competenze.

²¹ Ricordiamo che le agenzie sono società consortili pubblico-private nate per gestire i Patti e poi i PIT. Successivamente hanno proseguito l'attività di supporto ai Comuni e di coordinamento della programmazione locale. Nello specifico si rinvia al sito Internet <http://cittadelfare.it/> (ultimo accesso: 31.VII.2018), in cui sono descritte in dettaglio le iniziative realizzate finora nell'area coinvolta.

²² Sull'agenzia e sull'esperienza patiziana si veda il sito <http://www.agenziaareanolana.it/> (ultimo accesso: 31.X.2018).

²³ I due strumenti, inoltre, hanno affiancato al Patto generalista quello specializzato per l'agricoltura e, nel caso irpino, anche per il turismo. Il sito <http://www.sistemacilento.it/> (ultimo accesso: 31.X.2018), descrive in dettaglio l'esperienza salernitana.

²⁴ Per il *Quadro comunitario di sostegno 2000-2006* – approvato dalla Commissione Europea per le Regioni italiane con decisione C (2000) 2050 – i PIT sono il «complesso di azioni inter-settoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario». L'elemento fondante è l'accorpamento di interventi in una specifica «area di concentrazione» (distretto, parco, giacimento culturale, città).

²⁵ Articolato in LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e LEADER Plus (2000-2006), dal 2007 il programma d'iniziativa comunitaria è integrato nella politica rurale europea. Sull'esperienza LEADER il sito della Rete rurale nazionale, <http://www.reterurale.it/leader> (ultimo accesso: 31.X.2018), offre una panoramica degli esiti e delle specificità delle principali iniziative.

²⁶ Sono i GAL: 1) Alto Casertano, 2) Alto Tammaro, 3) Cilento Rigeneratio, 4) Colline Salernitane, 5) Casacastra, 6) Centro di iniziativa LEADER per lo sviluppo dell'Irpinia (CILSI), 7) I sentieri del buon vivere, 8) Irpinia, 9) Partenio, 10) Serinese-Solofrana, 11) Taburno, 12) Titerno, 13) Vallo di Diano. Il sito Internet <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/654> (ultimo accesso: 31.X.2018) propone un approfondimento sulla Campania.

²⁷ La Regione Campania ha approvato la graduatoria dei GAL per il 2014-2020.

²⁸ Da segnalare in tal senso le iniziative realizzate da alcuni GAL come il CILSI in Irpinia. Sulla valutazione del LEADER a scala nazionale, si rinvia a Cacace, Di Napoli e Ricci (2010); Tenna (2017).

²⁹ In quell'anno il DPS infatti ha curato il documento *Un progetto per le «aree interne» dell'Italia*, punto di partenza per discutere su quella porzione del territorio nazionale considerata «vasta e maggioritaria [...] non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico [...] Disegnare questa strategia, un progetto per le aree interne del Paese, può consentire di raggiungere tre distinti ma interconnessi obiettivi generali: tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti [...] Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo [...] Concorrere al rilancio dello sviluppo» (DPS, 2013, pp. 1-3).

³⁰ A partire dagli STS omonimi, per la selezione sono stati considerati i seguenti criteri: la prevalenza di comuni periferici, ultra-periferici e di confine, la dimensione territoriale, i profili demografici, la presenza di unioni di comuni, di strutture ospede-

daliere e di importanti attrattori culturali, l'appartenenza allo stesso Piano Sociale di Zona (la programmazione di servizi e interventi socio-assistenziali in uno stesso ambito sociale) e distretto sanitario (Comitato Nazionale Aree Interne, 2014 e 2018).

³¹ Il *Preliminare* sottolinea infatti la coerenza tra gli indirizzi strategici del *Progetto Pilota Alta Irpinia* e altri strumenti attivi o in corso di definizione.

³² In base al decreto del Dipartimento per la coesione, prot. 002754 del 1° agosto 2018, sono stati stanziati 17.703.000 euro per cercare di rafforzare la coesione territoriale e la vivibilità del Vallo. Le risorse, programmate con d.g.r. 526 dell'11 settembre 2018, afferiscono ai POR 2014-2020 dei fondi FESR, FSE e PSR e ai fondi nazionali della Legge di stabilità.

³³ Sebbene la l. 56/2014 solleciti processi di aggregazione di comuni, in particolare le unioni, va precisato che nell'area non ne sono state realizzate. Pare, invece, che siano in via di definizione le associazioni per le funzioni amministrative, relative ai comuni di Atena Lucana, Buonabitacolo, Casalbuono, Monte San Giacomo, Pertosa, Sanza, Sant'Arsenio, San Pietro al Tanagro, San Rufo.

³⁴ In effetti sono previsti progetti per migliorare i collegamenti su ruote, su rotaie – per i turisti e per i residenti – e migliorare la visibilità della rete dei percorsi a mobilità lenta (ciclistici e sentieristici); rendere più efficienti gli *assets* formativi nell'ambito delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ITC), dell'agricoltura e trasformazione delle produzioni tipiche, dell'offerta turistica, dei *creative commons* e della *sharing economy*. Al tempo stesso, benché vi sia stata una campagna pubblicitaria a sostegno della realizzazione della linea dell'alta velocità nell'area, tra il 2017 e il 2018, questo intervento beneficia solamente alcuni poli, soprattutto turistici (Agropoli, Sapri, Vallo della Lucania), e non ha migliorato in maniera sostanziale l'efficienza delle infrastrutture lineari.

³⁵ L'area del Vallo è stata ritenuta prioritaria anche nell'ambito dei progetti del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) della provincia di Salerno.

³⁶ Questa Comunità montana, nel periodo 2015-2016, è stata investita anche di competenze di gestione del catasto e della realizzazione della valutazione ambientale strategica per i comuni che vi insistono.

