

LA DIMENSIONE CONFLITTUALE DELLO SVILUPPO NELL'ESPERIENZA DI
PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN PUGLIA

Stefano DE RUBERTIS¹, Angelo BELLIGGIANO², Pierfrancesco FIGHERA³, Guglielmo FORGES DAVANZATI⁴, Angelo SALENTO⁵

SOMMARIO

Nel paper si propone una lettura "conflittualista" dello sviluppo e delle politiche ad esso connesse. Il punto di vista critico che ne scaturisce è applicato alla lettura dell'esperienza di pianificazione strategica in Puglia. La Regione ha adottato un approccio fortemente innovativo, intendendo accompagnare il territorio in un processo di definizione di obiettivi e di strategie finalizzati ad esaltare la centralità delle specificità e delle ambizioni locali nello sviluppo territoriale. La lettura del Documento strategico regionale e dei piani di area vasta pugliesi consente di valutarne la coerenza interna, i condizionamenti ricevuti dalla programmazione svolta ad altre scale geografiche (soprattutto nazionale e comunitaria), la compatibilità con le attuali traiettorie di sviluppo del territorio. Il paper rileva la progressiva riduzione dei limiti cognitivi e operativi sperimentati durante il processo di pianificazione, evidenziando come l'elevato potenziale conflittuale minacci il successo dell'intero processo.

¹ Corresponding author. Dipartimento di Scienze Economiche e Matematico-Statistiche, Università del Salento, Complesso Ecotekne, via per Monteroni, Lecce. E-mail: stefanoderubertis@gmail.com.

² Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agro-Alimentari, Ambientali e Microbiologiche, Università del Molise. E-mail: belliggi@unimol.it.

³ Consulente Ministero dell'Ambiente. E-mail: pfighera@formez.it.

⁴ Dipartimento di Filosofia e Scienze Sociali, Università del Salento. E-mail: guglielmo.forges@unisalento.it.

⁵ Dipartimento di Scienze sociali e della Comunicazione, Università del Salento. E-mail: angelo.salento@unisalento.it.

1. Introduzione⁶

Nel saggio, si assume che l'obiettivo fondamentale della pianificazione strategica – ossia la restituzione ai contesti locali di un margine di sovranità nella definizione dei percorsi di trasformazione economica e sociale – sia sostanzialmente vanificato dall'implicita adozione di una concezione di sviluppo – dominante nell'ambito delle scienze economiche e sociali – che rimuove la natura intrinsecamente conflittuale delle scelte di sviluppo.

La visione dominante sui temi dello sviluppo ha le sue radici nella convinzione – elaborata, in particolare, in ambito economico – stando alla quale *i*) lo sviluppo economico è assimilato alla crescita economica, quest'ultima intesa come incremento nel tempo del prodotto interno lordo; *ii*) lo sviluppo economico, in assenza di interferenze esterne al funzionamento di un'economia di mercato, non genera esiti conflittuali, né può presupporli. Ciò a ragione della convinzione stando alla quale un'economia di mercato deregolamentata tende a produrre *spontaneamente* la migliore possibile allocazione delle risorse. In tal senso, lo sviluppo inteso come crescita costituisce un “miglioramento paretiano”, accrescendo l'utilità di alcuni soggetti senza ridurre l'utilità di altri individui della collettività considerata. Il fondamento teorico di questa conclusione risiede nell'idea che la crescita sia *profits-driven*, secondo una sequenza che va dall'aumento dei profitti (da ottenersi *in primis* mediante politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro) al loro reinvestimento, all'aumento dell'occupazione e della produzione, in assenza di interventi esterni (Bhaduri and Marglin, 1990). Una variante di questa tesi fa riferimento a un modello di crescita trainato dall'avanzamento tecnico e dall'accumulazione di capitale umano, dando luogo – anche in questo caso – all'aumento della produzione e dell'occupazione. Da ciò segue che è l'accumulazione in quanto tale che, generando crescita economica e contestuale aumento dei redditi pro-capite, a garantire l'*autolegittimazione* del sistema, e la conseguente coesione sociale. In questi schemi, ciò che fornisce legittimazione al sistema (e ciò che, dunque, elimina il conflitto) è propriamente la crescita economica, indipendentemente dalla dinamica della distribuzione del reddito a questa associata.

Merita di essere rilevato che questa impostazione, dominante nel panorama delle teorie economiche dello sviluppo contemporanee, non solo rimuove dall'analisi economica la categoria del conflitto, ma non tiene conto della correlata categoria del potere e, se non per alcune eccezioni (*v. infra*), rimuove dall'analisi anche la dimensione spaziale e storica. Queste rimozioni costituiscono l'ovvio (e implicito) esito della fondazione epistemologica della teoria economica *mainstream* che – adottando il paradigma della scelta razionale – si propone come teoria *oggettiva e universale*, approssimabile alle ‘scienze esatte’, in grado di dar conto dei

⁶ Il presente lavoro, che rappresenta un approfondimento di una precedente ricerca degli autori (De Rubertis, 2010), è frutto di riflessione comune; tuttavia sono da attribuire a De Rubertis il paragrafo 2, a Forges Davanzati il paragrafo 3, a Belliggiano il paragrafo 4, a Salento il paragrafo 5, a Fighera il paragrafo 6, a tutti gli autori i paragrafi 1 e 7.

fenomeni economici indipendentemente dal contesto storico, sociale e culturale nel quale essi si svolgono.

In ambito socio-economico – allorché dopo la seconda guerra mondiale la teoria dello sviluppo assumeva le caratteristiche di campo disciplinare distinto – le politiche e le strategie messe a punto, richiamando generalizzazioni indotte dall'evoluzionismo biologico, interpretavano la modernizzazione come un «processo positivo e irreversibile», basato sulla diffusione e affermazione di «idee, valori e tecnologie» sperimentati con “successo” dall'Occidente (Chant e McIlwaine, 2009, pp. 27-30; Esteva, 1992, p. 357).

Le sistematiche discontinuità dei processi di crescita nello spazio incominciarono ad essere discusse in approcci, talvolta definiti “eterodossi”, che spiegavano come la tensione verso il miglioramento delle performance economiche non poteva più essere considerata sempre scontata (Perroux) e tanto meno spontanea (Myrdal). D'altro canto, contributi d'impronta sia strutturalista sia neo-marxista, suggerivano che il sottosviluppo fosse da considerare un sottoprodotto ineliminabile delle dinamiche del capitalismo mondiale: la persistenza dei meccanismi di dipendenza tra "centri" e "periferie" veniva attribuita a fattori storici, geografici e istituzionali, assegnando particolare rilievo al ruolo degli stati nazionali (Chant e McIlwaine, 2009, p. 32; Cueva e Altri, 1976, p. 13). Tra i numerosissimi contributi degli anni successivi, spicca il rapporto Hammarskjöld che, negando l'utilità di una definizione universale, portò al centro dell'attenzione l'individuo, il riferimento alle specificità culturali, e quindi all'identità delle comunità (Dag Hammarskjöld Foundation, 1975, pp. 5 e 34), attribuendo una nuova rilevanza alla scala locale.

L'attenzione alla dimensione storico-geografica locale continuò a crescere in maniera trasversale alle ripartizioni disciplinari delle scienze sociali, con particolare enfasi nei punti di vista “postsviluppisti”, i quali negano la possibilità di giungere a definizioni di sviluppo universalmente valide (Pike e altri, 2006, pp. 78-95, 102-113, 117-122; Potter e altri, 2004, pp. 4, 16, 20; Latouche, 2004; Escobar, 1995) e, come nella tradizione degli studi postcoloniali, riconoscono la dimensione intrinsecamente conflittuale della trasformazione sociale ed economica (Willis, 2005, p. 121).

Il dualismo locale/globale si sovrappose, in popolarità e in importanza, a quello centro/periferia, rispetto al quale presenta un maggior livello di astrazione e proprietà del tutto nuove: al “locale” non sono necessariamente ascritte qualità socio-economiche “periferiche” (anche un centro è “locale”, al pari di qualsiasi periferia); l'affermarsi della dimensione analitica del *locale* viene così a stemperare la contrapposizione e la dimensione conflittuale propria dei rapporti centro/periferia.

Nel panorama contemporaneo, si può ritenere che le specificità territoriali trovino la massima esaltazione nei contributi che danno corpo al cosiddetto “approccio dello sviluppo locale” (Conti e Giaccaria, 2001b), in cui lo sviluppo, da percorso naturale e necessario orientato al raggiungimento di obiettivi universalmente validi, si trasforma in un processo di

realizzazione delle ambizioni e delle attese localmente espresse. Ma a dispetto della varietà delle proposte teoriche, nella pratica delle politiche di sviluppo, le strategie dominanti risultano basate essenzialmente su interpretazioni di marca neo-liberale (e quindi sulla centralità di parole-chiave come *modernizzazione*, *liberismo*, ecc.) che continuano a emarginare del tutto il tema del conflitto.

Una teoria dello sviluppo analiticamente conflittualista – ossia orientata a riconoscere e a promuovere la pluralità degli interessi in gioco nel mondo sociale – ha bisogno di elaborare schemi di analisi che incorporino, quantomeno, i *cleavages* fondamentali della trasformazione economico sociale: ossia le “linee di rottura” lungo le quali si addensano le polarizzazioni degli interessi, i conflitti. In via di prima approssimazione, occorre riconoscere che ogni scelta relativa alla trasformazione economico-sociale tende a produrre frizioni e conflitti (quantomeno) in corrispondenza di differenze di classe, di ceto, culturali-identitarie, generazionali, di specie (umana/non umane).

In una prospettiva analiticamente conflittualista, appare evidente l’insufficienza del punto di vista economicista e tecnocratico dello sviluppo, che si genera a partire da una *scala* di osservazione e costruzione dei rapporti socio-economici del tutto parziale e tutt’altro che innocente, a dispetto delle proprie pretese di oggettività e universalità. Una concezione conflittualista dello sviluppo riconosce, al contrario, la pluralità dei punti di vista, delle percezioni, delle rappresentazioni, degli interessi e dei desideri; riconosce, cioè, *tutte* le fondamentali opposizioni d’interesse di volta in volta rilevanti.

Nei paragrafi che seguono si proporrà una lettura dell’esperienza di pianificazione strategica condotta nella regione Puglia, provando a valutarne l’effettiva capacità di prendere in conto la natura problematica e conflittuale delle scelte di sviluppo.

2. La pianificazione strategica in Puglia: una lettura conflittualista

Il Documento Strategico della Regione Puglia (DSR, 2006) indirizza l’impiego delle risorse comunitarie per il periodo di programmazione 2007-2013, riservando un ruolo rilevante alla partecipazione e alla pianificazione strategica, attraverso la quale si conta di rendere la comunità destinataria degli interventi protagonista della progettazione del proprio futuro.

Cogliendo l’opportunità offerta dai fondi per le aree sotto-utilizzate, che il CIPE destinava alla promozione dell’impiego della pianificazione strategica di area vasta (Delibera 20/2004), la Regione Puglia ha guidato la formazione relativamente spontanea di aggregazioni di comuni per la costituzione di ambiti ottimali di progettazione (le “aree vaste”). Le dieci aree vaste in cui è risultato suddiviso il territorio pugliese hanno formulato propri piani strategici, seguendo gli indirizzi del governo regionale. In linea di principio, le aree vaste avrebbero potuto assumere un respiro anche molto ampio e un orizzonte di lungo periodo. Tuttavia, le

condizioni poste ai fini della finanziabilità dei programmi hanno di fatto impoverito il potenziale progettuale che ha finito per allinearsi pedissequamente ai contenuti del Documento strategico regionale. Le aree vaste, non potendo contare su risorse finanziarie proprie, sono state costrette ad assecondare, nella definizione degli obiettivi e delle strategie da utilizzare nel piano, le condizionalità poste dai finanziatori (governo nazionale e Unione Europea): dalla lettura delle *vision* proposte nei piani strategici, si evince chiaramente che tutte sono strettamente allineate alle "prescrizioni" del DSR e che tutte hanno trovato più agile e utile elaborare obiettivi generali e specifici piuttosto che effettive immagini del futuro territoriale, perdendo quantomeno originalità. Viene così soffocata la varietà delle rappresentazioni, la pluralità delle scale di costruzione del reale che un approccio conflittuale, del tipo descritto nel paragrafo precedente, esigerebbe.

Sempre in ottica conflittualista, l'esperienza pugliese sembrerebbe conferire un'eccessiva centralità a un punto di vista economicistico e parrebbe adottare scale idonee a rappresentare la competitività come principale strumento di sviluppo, rispetto al quale la sostenibilità ambientale e sociale, oggetto d'attenzione in tutti i piani, è vincolo più che opportunità: essa è necessaria per la perpetuazione dei processi di crescita economica, visto che il deterioramento del patrimonio relazionale ed ecologico ridurrebbe la competitività e danneggerebbe l'economia. Nella *vision* e negli obiettivi del DSR, la rimozione del disagio economico assume rilevanza assoluta, in quanto esso è ritenuto essere l'ostacolo principale al conseguimento della libertà e della felicità. Il Documento riconosce che a queste ultime possano essere attribuite qualità varie e variabili, proprie delle dinamiche identitarie di ogni comunità, ma le varianti a cui fa riferimento non vanno oltre alcune rappresentazioni tradizionali della società o forse, con una chiusura culturale maggiore, del capitalismo. La crescita economica presuppone un rafforzamento del sistema produttivo che deve accrescere la propria capacità di competere sui mercati nazionale e internazionali. La competitività assume elevatissima priorità e deve essere perseguita attraverso politiche regionali volte a garantire livelli sostenibili di crescita economica. Sostenibilità e competitività sono dunque gli strumenti/obiettivi attraverso i quali, sempre secondo il governo regionale, le comunità possono ambire ad accrescere il proprio grado di libertà e di felicità.

Altro elemento cardine dell'approccio conflittualista proposto è il riconoscimento dei punti di vista dei portatori di interesse, della loro posizione nello spazio sociale e dai conflitti che dal confronto possono derivare. A tal proposito si rileva che, a fronte di una grande attenzione per i conflitti generazionali sui temi ambientali, si riscontra una debole considerazione dei rischi di conflitto nello spazio. A "scala di area vasta" sembra essere stata attribuita una rilevanza minima agli squilibri interni, sebbene vi siano evidenti segnali di forti sperequazioni tra comune e comune. La questione non sembra, però, aver appassionato più di tanto i progettisti: a parte Lecce che vi fa esplicito riferimento, se ne trova traccia debole nelle *vision* e negli obiettivi di tutte le aree a proposito di marginalità sociale e di *welfare*. A scala

internazionale, soprattutto nel DSR, prevalgono logiche sviluppatrici che predicano la competizione di mercato come unico strumento di confronto. L'ansia da performance economica riduce le strategie a un disperato tentativo di attribuire al territorio un qualche ruolo nell'economia mondiale, facendo del locale una variabile dipendente dal globale. Si tratta di un atteggiamento che, se da una parte può apparire come prudente sottovalutazione delle proprie capacità di incidere sulle traiettorie e sulle strategie di sviluppo, dall'altra potrebbe celare una deterministica rassegnazione nell'accettare regole e obiettivi eterodeterminati.

Alla suggestiva "scala mediterranea" si prospetta un atteggiamento, probabilmente inconsapevole, di protezione delle specificità locali da contaminazioni i cui esiti sembrano essere ritenuti imprevedibili o perfino temibili, consentendo e incoraggiando relazioni anche intense solo con comunità culturalmente "vicine". In definitiva, si rafforzano gli scambi con territori "omologhi" di cui si teme la competizione e si rinuncia al confronto con territori "altri" che potrebbero rappresentare più dei complementi che dei concorrenti.

L'unico modo per ridurre lo iato tra aspettative di sviluppo e pratiche sviluppatrici, in ottica conflittualista, è il ricorso alla partecipazione. Ma nel caso dell'esperienza pugliese, nonostante l'enfasi posta nel DSR e, a cascata nei singoli piani, la condivisione effettiva degli obiettivi generali è incerta: in parte, perché la maggioranza di questi deriva da imposizioni o negoziati di scala sovra-regionale (condizionalità), in parte perché dai documenti consultabili risulta molto difficile ricostruire l'effettività e l'efficacia dei processi di partecipazione. Come si è detto, la preoccupazione più grande è stata, comprensibilmente, quella di mantenere alta la coerenza con la *vision* e gli obiettivi regionali espressi nel DSR, per non compromettere l'opportunità di accedere ai finanziamenti. Dai piani strategici e dai risultati dei tavoli di consultazione di cui si ha testimonianza diretta o indiretta si evince chiaramente che si è cercato di supplire al deficit di partecipazione accusato in fase di definizione degli obiettivi, con un più intenso (e a nostro avviso meno sensato) coinvolgimento degli *stakeholders* nella fase di individuazione degli strumenti più idonei per raggiungerli.

Certamente, la forzata omogeneità degli obiettivi ha smussato il potenziale conflittuale che sarebbe potuto emergere dal confronto tra i progetti delle aree vaste e tra questi e quelli di altre regioni europee, ma il prezzo da pagare è alto: i territori possono incidere solo con limitata autonomia sulla costruzione del proprio futuro, compromettendo i principi basilari di funzionamento delle politiche di sviluppo "dal basso". Peraltro, proprio volendo privilegiare un approccio dal basso, il documento strategico sarebbe dovuto essere frutto di un processo di confronto e negoziazione basato sulla pianificazione delle aree vaste e non viceversa: alla prima stesura delle proposte di piano ne è seguita una seconda in cui le aree vaste hanno riallineato i contenuti e gli obiettivi agli indirizzi espressi dal Documento strategico regionale che, nel frattempo (agosto 2006), era stato approvato nella sua forma definitiva. La rigidità del DSR, quindi, vincola tutta la progettazione successiva. Insomma, l'esperienza pugliese

riveste un grande interesse per l'innovazione di metodo adottata e per la qualità dei risultati che ci si attende, ma paga lo scotto dell'assunzione di iniziative ad alto tasso di sperimentazione, dovendo affrontare rischi e cogliere opportunità spesso del tutto inediti.

La lettura conflittualista, fino a questo punto sostanzialmente limitata alle questioni di metodo sollevate dall'innovativa esperienza di pianificazione strategica pugliese, può essere estesa ad alcuni contenuti su cui sembra essersi concentrato il processo, mettendo in evidenza gli aspetti conflittuali emergenti alle scale inter-territoriale (paragrafo 3), inter-settoriale (paragrafo 4), inter-classe (paragrafo 5) e inter-generazionale (paragrafo 6).

3. Una dimensione conflittuale inter-territoriale dello sviluppo: Puglia, Mezzogiorno, Italia

Come messo in evidenza supra, nei modelli neoclassici di crescita (con la parziale eccezione della *new economic geography*), la dimensione spaziale è irrilevante e, in più, è altrettanto irrilevante (come nella *new economic geography*) la dimensione conflittuale. Le divergenze regionali sono trattate assumendo che, in assenza di interventi esterni, si generino spontaneamente fenomeni di convergenza. L'analisi della convergenza è, di norma, effettuata con riferimento al reddito pro-capite, secondo la duplice modalità della sigma-convergenza (la varianza dei livelli di reddito pro-capite tende a ridursi nel tempo) e della beta-convergenza (le economie povere crescono più rapidamente di quelle ricche) (cfr. Barro e Sala-i-Martin, 2004). I rapporti Nord-Sud del Paese appaiono, per contro, caratterizzati dall'interazione dei due aspetti, secondo uno schema che rinvia ai processi di causazione circolare e cumulativa (CCC) e, come verrà argomentato a seguire, si configurano sempre più come rapporti che sottendono interessi contrastanti. Secondo le ultime rilevazioni di Confcommercio, soltanto il 23,1% delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno ha investito nel periodo 2008-2009. Il 54,9% delle imprese dichiara che non effettuerà investimenti nel periodo 2009-2010. Solo l'8,5% investirà "certamente", mentre il 18,2% dichiara che è "probabile" che verranno effettuati nuovi investimenti. E' interessante rilevare che la tendenza ad effettuare investimenti nel periodo 2009-2010 prevale nelle imprese di piccole e medie dimensioni, mentre è meno accentuata nelle microimprese. Il fenomeno può essere spiegato con almeno due considerazioni.

1) Per quanto attiene ai mercati di sbocco, va innanzitutto rilevato che le piccole imprese meridionali vendono prevalentemente nelle aree nelle quali sono localizzate, e che la domanda che fronteggiano è bassa e in calo. Ciò dipende fondamentalmente da due fattori. In primo luogo, i consumi complessivi dei cittadini meridionali tendono a ridursi soprattutto a ragione del fatto che i flussi migratori riducono la popolazione residente e, di conseguenza, riducono le spese delle famiglie meridionali rivolte alle produzioni locali. Il rapporto SVIMEZ 2009 segnala, a riguardo, che tra il 1997 e il 2008 sono emigrati dal Mezzogiorno

circa 700 mila individui, prevalentemente giovani e con alta scolarizzazione, prefigurando la tendenza allo spopolamento negli anni 2030. In secondo luogo, i consumi tendono a essere sempre meno alimentati dalla spesa pubblica, dal momento che, come rilevato dalla SVIMEZ, la spesa pubblica pro-capite è decrescente nel Mezzogiorno ed è maggiormente rivolta al Nord (10.400 euro circa al Sud contro i 12.300 euro al Nord). A ciò si possono aggiungere due ulteriori considerazioni. Innanzitutto, appare rilevante la composizione merceologica della produzione nel Mezzogiorno, concentrata in settori maggiormente esposti alla crisi. In più, vi è ampia evidenza teorica ed empirica in merito al fatto che la produttività del lavoro cresce al crescere delle dimensioni aziendali. Ciò accade soprattutto a ragione del fatto che le imprese di più grandi dimensioni riescono più facilmente ad accrescere la divisione del lavoro al loro interno, generando maggiore specializzazione dei propri dipendenti. Non a caso, come registrato nell'ultimo rapporto SVIMEZ, il divario di produttività fra le imprese meridionali e quelle settentrionali supera i 22 punti percentuali. In tali condizioni, risulta pressoché impossibile reagire al calo della domanda mediante strategie finalizzate a riconversioni produttive che agevolino le innovazioni di processo e di prodotto. Da ciò segue che, riducendosi la domanda interna, le imprese – soprattutto quelle che vendono in loco - sono indotte a posticipare gli investimenti.

2) Sul versante dei costi, le imprese meridionali scontano più alte passività finanziarie e/o minore accesso al credito bancario, a ragione del razionamento del credito a sua volta imputabile alle piccole dimensioni aziendali. Minori disponibilità finanziarie, oppure più alti tassi di interesse passivi, comportano un più bassa produzione (e una minore occupazione) e più bassi margini di profitto. In tali condizioni, non è sorprendente rilevare l'elevatissimo numero di fallimenti e di crisi aziendali nel Sud, con conseguente spirale viziosa che fa riferimento all'incremento della disoccupazione alla conseguente riduzione dei salari e della domanda.

A fronte di questa evidenza, la linea del 'rigore finanziario' praticata, con intensità variabile, in Italia nel corso dell'ultimo ventennio non può che aggravare il problema, penalizzeranno ulteriormente le regioni meridionali, e le fasce più povere dei lavoratori di quelle aree. E' opportuno chiedersi quali sono le motivazioni che sorreggono questa impostazione. In linea generale, vale quanto rilevato da Graziani (1997, p.155): "E' una regola storica che la politica meridionalistica attraversi fasi alterne a seconda della situazione che domina nel resto del Paese. Quando l'industria del Nord attraversa fasi di espansione, si fanno piani di sviluppo produttivo anche al Sud; quando il Centro-Nord vive le sue fasi di ristrutturazione e di assestamento, per il Mezzogiorno non rimane che una politica di sostegno assistenziale". E la storia dei rapporti Nord-Sud è stata in larga misura una storia di dipendenze. Con alterne vicende, il Mezzogiorno è stato concepito come mercato di sbocco, come serbatoio di consensi, come fonte di approvvigionamento di prodotti intermedi e di fattori produttivi.

Nella fase attuale, sembra che le imprese settentrionali siano soprattutto interessate ad accrescere l'offerta di lavoro in loco, attingendo alle emigrazioni dal resto d'Italia.

Per quanto attiene alle cause dei flussi migratori, è possibile individuare le seguenti:

a) l'esistenza di differenziali salariali fra aree ricche e aree povere del Paese incentiva le emigrazioni. I differenziali salariali, a loro volta, dipendono da "economie di agglomerazione", ovvero da condizioni per le quali pre-esistono insediamenti industriali, con significativa concentrazione industriale e produzioni ad alta intensità tecnologica. Si osservi che l'iniziale esistenza di differenziali salariali genera un meccanismo di causazione circolare cumulativa (CCC) per il quale tali differenziali tendono sempre più ad accentuarsi. Ciò accade a ragione del fatto che i più bassi salari nelle aree povere sono associati a più bassi risparmi. Bassi risparmi, a loro volta, generano bassi salari di riserva e, dunque, basso potere contrattuale dei lavoratori.

b) elevata disoccupazione. Il fenomeno è accentuato dall'esistenza di più alta disoccupazione nelle aree povere, per una duplice ragione. Un'elevata disoccupazione è associata a una bassa probabilità di trovare impiego e, al tempo stesso, è di norma correlata a più bassi salari.

c) Il razionamento del credito, a danno delle imprese, costituisce un ulteriore fattore di impoverimento delle aree periferiche e di ulteriore spinta alle emigrazioni, dal momento che, con maggiori tassi di interesse e/o minore offerta di finanziamenti da parte del sistema bancario, risulta minore il tasso di occupazione e, per le motivazioni di cui sopra, risulta minore il salario medio (ovvero risultano, anche per questa ragione, confermati i differenziali salariali a vantaggio delle aree più ricche).

Si osservi che questi fattori sono accentuati da fenomeni di *path dependence*, in base ai quali – una volta insediatisi comunità meridionali in altre aree del Paese (o del resto del mondo) – ciò incentiva i residenti del Mezzogiorno a emigrare.

I flussi migratori impoveriscono il Mezzogiorno a ragione dei seguenti effetti:

1) lo privano di potenzialità produttive, dal momento che gli emigrati sono, nella gran parte dei casi, individui nelle fasce di età più produttive e altamente secolarizzati. A ciò si può aggiungere che il trasferimento di produttività è, al tempo stesso, trasferimento di 'capitale sociale', dal momento che la scolarizzazione tende, di norma, ad accrescere la propensione al rispetto delle norme formali, informali e morali prevalenti;

2) riducono la domanda interna, sia per effetto dei bassi redditi reali (e della precarietà dell'impiego), sia per effetto dell'alta propensione al consumo dei giovani meridionali emigrati. Ciò accade a ragione del fatto che una popolazione con età media avanzata tende a consumare meno di una popolazione giovane per la quale, in media, il numero degli anni lavorativi attesi è maggiore;

3) nella gran parte dei casi, gli emigrati (per lo più giovani e altamente istruiti) non sono in grado, come accadeva in passato, di ottenere redditi tali da generare rimesse di segno positivo per le famiglie di origine.

A ciò si aggiunge che è molto discutibile la tesi liberista secondo la quale una elevata mobilità del fattore lavoro, rendendolo relativamente scarso nelle regioni più povere, determinerebbe in queste aree un aumento dei salari. Questa tesi potrebbe valere solo a condizione di assumere che la forza-lavoro sia omogenea. Nei fatti, le nuove emigrazioni riguardano individui scolarizzati che competono con lavoratori meno istruiti solo se non emigrano e si collocano, nel Mezzogiorno, in condizioni di sottoccupazione intellettuale.

Nel Documento Strategico della Regione Puglia 2007-2013 si legge “Le carenze nella capacità innovativa delle imprese rappresentano una delle principali ragioni che contribuisce ad aggravare ulteriormente i livelli di competitività del sistema produttivo pugliese.(...) La diffusione dell’innovazione e lo sviluppo dell’economia della conoscenza risulta essenziale in Puglia sia per guidare la transizione del sistema produttivo regionale a seguito dei processi di integrazione ed internazionalizzazione dei mercati, sia per sostenere la nascita e lo sviluppo di nuove attività economiche con specifico riferimento ai settori dell’industria, dei servizi e delle attività culturali in grado di generare nuovi e migliori posti di lavoro” (Regione Puglia, 2006, p. 14961). Stando a quanto rilevato *supra*, questa impostazione appare in prima approssimazione, e in linea generale, condivisibile, nel senso che – a fronte delle crescenti emigrazioni intellettuali e dell’*overeducation* nel Mezzogiorno – il problema viene affrontato cercando di accrescere e, contestualmente, migliorare la qualità della domanda di lavoro espressa dalle imprese, orientandola verso profili professionali *high-skilled*. Va tuttavia rilevato che il DSR sembra recepire, anche su questo fronte, indicazioni ‘esterne’: l’accento posto sull’economia della conoscenza ripercorre la quasi totalità dei documenti redatti dall’Unione Europea nel corso dell’ultimo decennio. Il problema assume natura sostanziale se si considera che la prescrizione – seppur di massima – contenuta nel DSR nulla dice circa i) le modalità di generazione dell’innovazione e ii) la specializzazione produttiva che la Regione Puglia intenderà assumere. Con riferimento al primo aspetto, è prevalsa, nell’attuazione di questa indicazione, l’idea secondo la quale l’innovazione passa attraverso politiche di incentivazione all’aggregazione di imprese, assumendo che l’aggregazione avvenga ‘dal basso’, ovvero mediante processi spontanei di accorpamento. Si osservi che questa impostazione appare rinunciataria rispetto alla capacità del decisore politico di orientare la specializzazione produttiva regionale, che viene così demandata a logiche di mercato. In tal senso, anche la seconda possibile linea di azione (definire la collocazione del sistema produttivo regionale nella divisione internazionale del lavoro) risulta fortemente indebolita, dal momento che la specializzazione produttiva regionale è di fatto demandata a tipologie di produzione che, in ultima analisi, saranno le imprese, anche in forma aggregata, a determinare. Il tema appare della massima rilevanza se si considera che gran parte dell’attività economica regionale è basata su settori produttivi (turismo e agricoltura in primis) che, per loro natura, non contribuiscono in modo significativo alla crescita economica dell’area: sia a ragione del fatto che si tratta di produzioni di beni e servizi che non richiedono l’uso di

processi produttivi ad alta intensità tecnologica, sia perché proprio in quei settori è maggiormente presente l'economia sommersa e la 'disoccupazione nascosta'.

4. La dimensione conflittuale settoriale dello sviluppo: lo sviluppo agricolo e rurale

Gli stessi atteggiamenti di rimozione del conflitto dal campo cognitivo ed operativo dello sviluppo, rilevati nella parte introduttiva di questo lavoro, possono essere riscontrati nella declinazione agricola del medesimo, non solo finché questo ha mantenuto una connotazione esclusivamente settoriale (sviluppo agricolo), ma anche, e più sorprendentemente, quando il riconoscimento delle esternalità positive dell'agricoltura ha assegnato alla stessa un ruolo più rilevante nelle dinamiche territoriali (sviluppo rurale).

Va osservato che le questioni dello sviluppo in agricoltura hanno costituito, e costituiscono tuttora, un punto strategico dell'agenda europea, sebbene il settore abbia un peso trascurabile nell'economia, tanto in termini di reddito (l'1,7% del PIL), quanto in termini di occupazione (5,6% degli occupati). La spesa pubblica destinata alle politiche agricole (PAC), di conseguenza, continua ad essere molto ingente (attualmente al 43% del bilancio comunitario), nonostante il forte ridimensionamento delle risorse avvenuto nell'ultimo decennio. I motivi di un impegno finanziario così importante, superata l'emergenza alimentare del dopoguerra, vanno ricercati oltre che in alcune dinamiche di *path dependency*, nel riconoscimento all'attività agricola di importanti funzioni pubbliche. Essa, infatti, sebbene venga comunemente ricondotta alla mera produzione di beni tangibili, soprattutto alimentari, è in grado di erogare servizi sociali, ricreativi e culturali e/o beni pubblici (paesaggio, lotta ai cambiamenti climatici, biodiversità) congiuntamente ai primi.

Il progressivo riconoscimento di tali prerogative ha imposto, pertanto, il ridimensionamento del carattere settoriale delle politiche, proiettando l'agricoltura in un sistema economico più complesso e fortemente legato al territorio, la cui connotazione "rurale" assume, pertanto, un'accezione meno negativa rispetto a quella comunemente intesa.

Alle aree rurali viene riconosciuto un potenziale di sviluppo subordinato alla disponibilità di risorse naturali e culturali in buone condizioni di conservazione, che non si presta ad essere utilizzato secondo i criteri universali della "crescita", in quanto sottende obiettivi diversi, anche non economici e, comunque, non omologabili in quanto espressione di ambizioni e di attese definite localmente. Le azioni di *policy* destinate all'agricoltura e/o ai sistemi rurali, invece, continuano ad essere plasmate rispettando esclusivamente una metrica economica. D'altronde l'idea dello sviluppo (agricolo e/o rurale) strettamente legato al concetto di crescita è tuttora presente nella letteratura scientifica di settore (Marenco, 2007 p.434., Segre, 2008 p.24), sebbene i contributi di Van der Ploeg (2002, 2006) sul cosiddetto "nuovo paradigma dello sviluppo rurale" e di Sotte (2006, 2008) sulla "ruralità post-industriale", impongono una visione differente alle teorie e alle pratiche dello sviluppo rurale. Queste

ultime impostazioni, infatti, rivelano in modo più o meno esplicito, la consapevolezza dell'esistenza di conflitti che accompagnano e condizionano i processi di sviluppo (Wilson, 2001, p. 88; Brunori e Pieroni, 2006, p. 83). Si tratta della contrapposizione tra volontà progressiste - fondate sulla individuazione/condivisione di una nuova missione per l'agricoltura, capace di trasformare e rivitalizzare il settore e di migliorare la qualità della vita nelle aree rurali - e resistenze conservatoriste, coltivate nell'ambito dell'*agribusiness*, che, con il pretesto del divario tecnologico, esercitano un dominio simbolico sull'agricoltura, aumentandone la subordinazione che predispone ad una progressiva «espropriazione» (Van der Ploeg, 2006, p. 344).

Tali conflitti stentano ad essere ricomposti nonostante il progressivo superamento del modello gerarchico e settoriale delle politiche agricole, che li ha sostenuti ed alimentati. I processi di programmazione concertata tra settori diversi, infatti, prevedendo il coinvolgimento di nuovi attori (imprese non agricole e governi locali), hanno ampliato i confini della politica agraria, ma non sono riusciti ad offrire formule efficaci per la sintesi di istanze difficilmente conciliabili (Lanzalaco e Lizzi, 2008, p. 354-355). Un caso molto interessante a tale riguardo è quello della pianificazione strategica di area vasta della Regione Puglia, che, come è stato osservato nel paragrafo 2, presenta nel DSR il proprio quadro programmatico di riferimento.

Pur non avendo nelle proprie prerogative la funzione di orientare la politica di sviluppo rurale, cui, invece, è destinato il PSR, il DSR pone indirettamente alcune questioni riconducibili ad essa. Richiamando l'attenzione sull'opportunità di non trascurare il sistema agro-alimentare nell'impostazione delle linee strategiche dello sviluppo regionale, infatti, il DSR sottolinea alcune specificità economico-strutturali della Puglia, quali la diffusa destinazione agricola del territorio, le peculiarità socio-culturali delle aree rurali, la significatività economica del sistema di produzione alimentare (per reddito e occupazione), nonché, l'importanza dell'agricoltura nelle arene di *policy* internazionali.

La questione dello sviluppo rurale è, dunque, pienamente inserita nelle pratiche dello sviluppo evocate dal DSR. Tra gli obiettivi, infatti, viene esplicitamente considerato l'aumento della vivibilità delle zone rurali, al fine di arrestare l'esodo e il processo di senilizzazione dei comuni più marginali, mediante la creazione di nuovi servizi per le imprese e per la popolazione, funzionali al rafforzamento della multifunzionalità dell'agricoltura. Tale concetto, mutuato dalle politiche ambientali degli anni '90, è stato introdotto solo recentemente nel dibattito riguardante le funzioni della politica agricola, costituendo il punto cruciale della più recente riforma della PAC, inerente all'introduzione del cosiddetto II pilastro, quello, appunto, dello sviluppo rurale.

Il tema della multifunzionalità, tuttavia, in molti Piani Strategici di Area Vasta (PSAV) è stato affrontato in maniera solo retorica, senza un adeguato approfondimento degli indicatori ad esso sottesi e trascurando i riflessi sistemici delle proposte, manifestando, quindi, una

volontà/necessità di rimuovere i conflitti che accompagnano tale processo di programmazione dello sviluppo, almeno nella parte riguardante i sistemi rurali. Ne sono testimonianza alcune discrasie osservate nei Piani (Belliggiano, 2010), in riferimento alle scelte produttive (tipicizzazione e standardizzazione), alle strategie aziendali e settoriali (specializzazione e diversificazione), all'organizzazione dei mercati alimentari (farmers' markets e concentrazione dell'offerta), al vantaggio competitivo (esternalità ambientali ed economie di scala), al ruolo della tecnologia (tradizione e modernizzazione), nonché, ai modelli di governance locale (Distretti Rurali e Distretti Agroalimentari di Qualità).

Nonostante tali elementi di conflitto le potenzialità della pianificazione strategica nella prospettiva dello sviluppo rurale appaiono indiscutibili, tanto perché consentono di affrancare più concretamente le politiche agricole dai condizionamenti delle burocrazie di settore, quanto perché integrano le stesse all'interno di una programmazione unitaria di sviluppo del territorio.

Il ruolo assegnato alla componente rurale nei PSAV, tuttavia, è apparso nella maggior parte dei casi eccessivamente sfumato, probabilmente per le interferenze prodotte dalla PAC, la cui specifica politica di sviluppo rurale (Il pilastro), appare ancora fortemente ancorata a logiche di sviluppo agricolo. Nella prospettiva dell'agricoltura, dunque, l'equilibrio tra la dimensione settoriale e la dimensione territoriale dello sviluppo (De Filippis, Storti, 2002, p. 44) costituisce la fonte primaria di conflitto. L'analisi dei Piani ha confermato, infatti, la presenza di significative spinte inerziali in difesa della prima, finalizzate a perpetuare l'egemonia settoriale anche nelle questioni inerenti ai sistemi rurali.

La direzione impressa dalla programmazione strategica della Regione Puglia alle trasformazioni strutturali, sociali, economiche e/o relazionali dei sistemi rurali, quindi, non risulta derivare da scelte razionali, ma piuttosto dai rapporti di forza degli attori "ammessi" al processo di programmazione. Le posizioni di questi ultimi, come è stato osservato, riflettono gli interessi dei loro portatori e producono rappresentazioni della realtà (solo) ad essi funzionali. Pertanto, la riduzione della forbice tra coinvolgimento e partecipazione ad una più vasta platea di attori sociali risulta necessaria anche nella prospettiva dello sviluppo rurale, nella consapevolezza che la fisiologica assenza di convergenza degli obiettivi produrrà, anche in questo caso, soluzioni derivanti dalla competizione delle reciproche posizioni.

5. La dimensione conflittuale inter-classe dello sviluppo: le politiche del lavoro e del Welfare

A partire almeno dall'inizio degli anni Novanta del Novecento, in Italia si è venuta producendo una rimozione delle dinamiche del conflitto dalla regolazione del lavoro. La nascita delle cosiddette *nuove relazioni industriali* – che si può far risalire al protocollo del 23 luglio 1993 – segna, più che l'inizio, la ratifica di un processo (iniziato nel decennio

precedente) di funzionalizzazione e subordinazione della regolazione del lavoro agli obiettivi di competitività delle imprese.

Questa transizione produce conseguenze di rilievo anche nell'impostazione delle scelte di sviluppo. Nel succedersi di varie "stagioni" politico-culturali nella storia delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno, è agevole individuare i segni di questa tendenza.

Fino a quando, nelle politiche per il Sud Italia, ha dominato un approccio di "universalismo progressista" (Cassano 2009), ha prevalso una modalità regolativa di stampo, per così dire, fordista: agli interventi straordinari nel Mezzogiorno era associato un programma di estensione e di tutela del rapporto salariale, proprio delle dinamiche della produzione di massa, a contesti rimasti estranei alla diffusione del secondo capitalismo (cfr. Pescatore 2008).

Tutt'altre caratteristiche connotano la regolazione del lavoro e del welfare in un approccio di modernizzazione d'impronta neo-liberale. Il quadro della competizione globale, qui, viene accolto senza eccezioni. L'idea è che ogni contesto debba "far da sé", competere entro un quadro che non soltanto non ammette vincoli normativi, ma non prevede neanche alternative cognitive rispetto alle condizioni dettate dalla divisione internazionale del lavoro. Questa concezione, dunque, porta con sé una propensione alla deregolamentazione del mercato del lavoro e alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro: in definitiva, alla sottomissione del lavoro agli imperativi eteronomi della competitività. Parallelamente, essa induce una riduzione delle prestazioni assistenziali e previdenziali, in una prospettiva di welfare residuale.

Nella prospettiva dello *sviluppo locale* (v., fra tutti, Trigilia 2005), la regolazione del mercato del lavoro e dei rapporti di lavoro assume tendenzialmente l'obiettivo di una "via alta alla flessibilità". In quest'ottica, la competitività dei territori non si ottiene attraverso riduzioni del costo del lavoro, ma garantendo alti livelli di qualificazione del lavoro e una costante disponibilità delle parti sociali (e delle agenzie pubbliche) alla concertazione.

La concezione di sviluppo a cui il DSR pugliese fa riferimento, almeno in linea di principio, è quella dello *sviluppo locale*. Si muove dagli indirizzi dell'U.E. – delineati nei Consigli di Lisbona, Nizza e Goteborg – cercando di "piegarli" a una prospettiva di sviluppo locale, cioè di non subordinare a essi le "vocazioni" del contesto locale.

Il perseguimento di questo programma viene affidato, nel DSR, a tre politiche generali: una politica di innovazione e di promozione dell'imprenditoria nei sistemi produttivi, una politica di miglioramento del contesto territoriale e infrastrutturale, una politica di promozione del capitale umano e dell'inclusione sociale. In coerenza con una concezione di sviluppo come sviluppo locale, il successo degli investimenti produttivi viene perseguito (anche) attraverso investimenti sul *milieu*, materiale e sociale, delle attività produttive.

Tuttavia – in linea con un approccio di marca neo-liberale – il DSR della Puglia accorda priorità agli interventi immediatamente destinati agli investimenti produttivi. Le politiche del

lavoro vengono interpretate essenzialmente come strategie di incremento del capitale umano, ossia in termini schiettamente funzionali rispetto alla prioritaria istanza dell'incremento di competitività. Si cerca di tenere insieme flessibilità e sicurezza (*flexsecurity*), migliorando l'«adattabilità dei lavoratori e delle imprese» e provando a «modernizzare i sistemi di protezione sociale» (Regione Puglia 2006, p. 14.950).

Per quanto riguarda questi ultimi, gli interventi che si prefigurano sono concepiti secondo un'ispirazione chiaramente liberista. La garanzia dei diritti sociali, infatti, viene esplicitamente affidata non a un irrobustimento dell'intervento pubblico, ma a un rafforzamento del principio di sussidiarietà (inteso come trasferimento di servizi di cura dal settore pubblico a quello del privato-sociale), supponendo – sempre in linea con una prospettiva neo-liberale – che ciò valga a «potenziare e qualificare la costruzione di quelle “catene di solidarietà” che consentano di attuare concretamente il diritto di cittadinanza anche rispetto ai bisogni sociali» (*ivi*, p. 14.942).

Una conferma della marginalizzazione del lavoro nei confronti delle esigenze di incremento della competitività emerge anche da un'analisi condotta sui documenti di programmazione dello sviluppo di cinque delle dieci Aree Vaste della Puglia (Salento e Stabile 2010).

Dalle cosiddette *vision* emerge un'ispirazione di fondo orientata a una concezione di sviluppo come *sviluppo locale*. Si nota chiaramente, anche in questi documenti, lo sforzo di conciliare i “tradizionali” obiettivi di competitività con un'enfasi particolare sulle risorse specifiche del contesto territoriale. Su questa impostazione di fondo tendono a innestarsi, nelle intenzioni dei progettisti, due ulteriori principi-guida, che restano tuttavia su un piano subordinato ed eventuale: il principio di sostenibilità delle scelte di sviluppo (a sua volta declinato per lo più come sostenibilità ambientale, ma all'occorrenza anche come sostenibilità sociale) e il principio di partecipazione “dal basso” alle scelte di sviluppo.

Quanto ai temi del lavoro e del welfare, anche nei documenti delle Aree Vaste prevale tuttavia (anche se in maniera per così dire “preterintenzionale”) un approccio di tipo più marcatamente neo-liberale: gli interventi delineati restano strumentali al perseguimento degli obiettivi di produzione e di competitività economica. L'idea che prevale è che – come si legge nella *vision* dell'Area Vasta Tarantina – «per affermarsi nella competizione globale, i territori sono *obbligati* a costruire una visione univoca e perseguire strategie di specializzazione e differenziazione focalizzate sulla vocazione d'eccellenza del territorio» (*Documento di Piano* dell'Area Vasta Tarantina, p. 14, corsivo aggiunto).

Nel complesso, si può affermare che il canone su cui si articola il processo di “programmazione strategica” pugliese è quello dello *sviluppo locale*. Ma occorre precisare che, nelle concrete determinazioni degli attori della programmazione, il canone dello *sviluppo locale* viene interpretato, più che come strumento di protagonismo delle comunità territoriali, come canovaccio per l'elaborazione di un percorso di sopravvivenza in un quadro competitivo che resta (interpretato come) sovradeterminante.

Il canone dello sviluppo locale, in altri termini, finisce per essere adottato – più che come un quadro *procedurale* teso a garantire la permanenza del molteplice in un sistema economico globale – come una nuova *legge universale* dello sviluppo, cioè come una serie di assunti *vincolanti*, che prescrivono la costituzione di identità neo-comunitarie fondate su una specializzazione produttiva e le vincolano a una strategia di competizione nel quadro economico internazionale. Così inteso e praticato, il canone dello sviluppo locale si risolve in una variante contemporanea – *postfordista*, si potrebbe dire – della *socializzazione capitalistica* dei territori. In quest’ottica – come criticamente si rilevava a proposito dell’intervento straordinario – «sviluppo è (...) quello del *potere* capitalistico sulla società nel suo insieme, del suo “governo” della società, del suo stato» (Ferrari-Bravo 2007, p. 29). Si tratta, insomma, di una modalità di integrazione competitiva in un sistema economico internazionale, della quale il processo di programmazione costituisce un tassello importante. Il lavoro, in questa prospettiva, è concepito come una variabile dipendente della competitività delle imprese e della comunità territoriale. Laddove si parla di politiche del lavoro, quindi, si configurano interventi che – più che politiche “attive” – sono politiche *attivizzanti*, cioè tendono a far carico al lavoratore di procurarsi gli strumenti della propria competitività nel mercato del lavoro (cfr. Gallino 2009, p. 185). In altri termini, il problema della scarsa occupazione è un problema la cui soluzione viene posta a carico del lavoratore stesso (o dell’aspirante lavoratore).

Anche la garanzia dei diritti sociali resta subordinata a un imperativo di competitività inteso più come fine in sé che come mezzo. Nei documenti di programmazione ricorrono pochi e scarni riferimenti al welfare. Si tratta perlopiù di riferimenti a un welfare sussidiario, orientato a un ruolo di supplenza rispetto allo stato sociale e quindi organizzato intorno a soggettività di tipo privato-sociale.

6. La dimensione conflittuale inter-generazionale dello sviluppo: la sostenibilità

Anche in Puglia le politiche e le strategie europee hanno introdotto approcci e strumenti innovativi che hanno trovato una prima sperimentazione a partire dalla programmazione delle politiche di sviluppo. La dimensione locale e la sostenibilità ambientale sembrano diventare l’orizzonte di riferimento per tutte le politiche e i programmi regionali (La Camera, 2003; Giovannelli, Di Bella, Coizet, 2005a, 2005b). Le nuove accezioni non sempre hanno prodotto la auspicata attenzione ai territori, in termini di analisi oltre che di proposte (Bobbio, 2000; Messina, 2003; Donolo, 2005; Trigilia, 2005; Rossi, 2005; Barca, 2006; Viesti, Prota, 2006; Profeti, 2006; La Spina, 2007). Viceversa sembrerebbero generare una sorta di effetto inibitore nei confronti del dibattito sui potenziali conflitti che sottendono le differenti scelte di *policy*.

Una eccessiva retorica “localistica” ha spesso fatto dimenticare la complessità delle relazioni che intercorrono fra sistemi territoriali e amministrativi, centrali e locali, fra responsabilità politico-decisionali e autonomia tecnico-amministrativa, fra capacità di regolazione dello sviluppo e di governo dei territori, fra cultura politica e stili di governo e amministrativi (Lanzalaco, 1998; Messina, 2005; Piattoni, 2005; Bolgherini, 2006; D’Amico, 2008).

Le nuove retoriche spostando l’accento sulle modalità di definizione degli interventi finiscono per far dimenticare che ogni opzione di *policy* comporta al suo interno scelte implicite di natura ambientale e di conseguenza potenziali conflitti fra le ragioni e gli interessi del sistema economico e le ragioni e gli interessi dei sistemi naturali (Lewanski, 1997; Latur, 1998; Spaargaren, Mol, Buttel, 2000; Greco, 2007). Circoscrivere le conseguenze delle azioni all’interno di confini amministrativi o isolare gli effetti all’interno di un’unica dimensione analitica risulta sempre più difficile. Scelte di natura non propriamente ambientale generano costi e benefici che possono avere una distribuzione iniqua fra sistema sociale e ambientale, fra generazioni presenti e future e all’interno della medesima generazione: a costi diffusi possono essere associati benefici circoscritti o viceversa i costi possono essere concentrati e generare benefici distribuiti su una scala più ampia.

La declinazione del concetto di sostenibilità nelle politiche di sviluppo rappresenta l’ultima frontiera delle politiche ambientali (Leone, 2002; Beato, 1997). Il principio, anche se ancora molto discusso (Hirischman, 1995), è una delle innovazioni più interessanti intervenute nel dibattito sui processi di sviluppo (Baker et al., 1997; Carter, 2001; Bologna, 2004) e, in Europa, sempre più frequentemente, rappresenta il riferimento per le politiche e i programmi non solo di tutela ambientale. Il paradigma propone un’evoluzione dei contenuti, quindi degli obiettivi, ma anche, e forse soprattutto, degli strumenti (Freddi, 2000; Pellizzoni, De Marchi, Ungaro, 2001). All’interno di tale scenario, il sistema politico-amministrativo sperimenta strumenti innovativi di supporto ai processi decisionali (Radaelli, 1995; Rhodes, 1997; Donolo, 2002; Ieraci, 2003; Fighera, 2009; Lanzalaco, 2009). L’obiettivo è favorire l’attuazione di due principi di *governance*, il coordinamento fra i livelli di governo, l’integrazione verticale, e fra i differenti attori, pubblici e privati, e settori di intervento, l’integrazione orizzontale (Lafferty, 1995; Liberatore, 1997). Ai tradizionali approcci riparativi e correttivi, si affiancano approcci preventivi e precauzionali per la gestione delle risorse naturali (von Homeyer, Knoblauch, 2008; Lafferty, Hovden, 2003; Lenschow, 2002).

Una prima ricostruzione dall’alto delle politiche e delle strategie messe in atto in Puglia a partire dal 2005, rivela una crescente attenzione nei confronti delle tematiche proposte dal paradigma della sostenibilità. Tale sensibilità sembrerebbe tuttavia iscriversi in un processo più ampio che interessa l’intero sistema di *governance* delle politiche di sviluppo regionale nonostante manifesti alcune sue peculiarità (Fighera, 2010).

La sostenibilità, nei documenti strategici e nei programmi operativi, ancora troppo spesso sembra coincidere con la tutela ambientale. Il nuovo paradigma ancora poco riesce a incidere in materie e ambiti più complessi come ad esempio le modalità di produzione, la mobilità o gli stili di vita e di consumo. La possibilità di orientare altri settori viene affidata a strumenti tecnici che, anche se maggiormente codificati rispetto al precedente ciclo di programmazione, ancora non sembrano capaci di incidere nelle prassi e nello stile amministrativo.

Una prima analisi dei risultati delle politiche di sviluppo regionale nel Mezzogiorno evidenzia alcune criticità in particolare in alcune aree. Rispetto al recente passato non sembrano potersi rilevare sostanziali discontinuità. Anche se la sostenibilità ambientale rappresenterebbe un principio trasversale, la sua declinazione trova spazio solo in alcuni assi dei programmi operativi, attraverso un approccio settoriale, secondo una logica più aggregativa che di carattere integrativo.

Nel caso pugliese si rileva un impiego più razionale delle risorse attraverso interventi a scala di bacino o sottobacino e attraverso un'articolazione per macrosettori che trova coerenza negli assetti istituzionali e organizzativa. Maggiore attenzione rispetto ad altri contesti viene data alla comunicazione e ai processi di partecipazione. L'integrazione verticale tuttavia sembra ancora tradursi nel recepimento di indirizzi di livello sovraordinato che rischiano di non trovare traduzione nell'azione di tutti i livelli di governo e dei diversi settori di intervento.

Le innovazioni non sembrano capaci di superare alcune resistenze osservabili a un livello di analisi di maggior dettaglio. Il processo di pianificazione di area vasta, pur rappresentando un elemento distintivo della *governance* delle politiche di sviluppo (Moro, 2009), presenta diversi elementi di continuità. Le esperienze sembrano perpetuare modalità consolidate di regolazione dello sviluppo rivelandosi più un'aggregazione di interventi che una strategia territoriale. Troppo spesso, ma non è una peculiarità dell'esperienza pugliese, si rileva un approccio urbano-centrico, favorito probabilmente dall'ambito di *policy* da cui traggono origine. Solo in alcune realtà, quelle in cui già in passato si erano sperimentate pratiche di partecipazione, i risultati sembrano più incoraggianti.

Il processo di integrazione inter-settoriale, a scala regionale dipende dalla collaborazione fra attori interni al sistema amministrativo. Rispetto ad altre realtà le relazioni fra i responsabili della attuazione e della valutazione ambientale appaiono maggiormente collaborativi, grazie a soluzioni tecniche e organizzative e ad una certa sensibilità delle tecnostutture. Ciò nonostante, l'integrazione orizzontale viene intesa ancora più come un'aggregazione fra interventi di settori coerenti con le tematiche della sostenibilità ambientale. L'approccio risulta ancora di tipo correttivo o ripartivo. La sostenibilità ambientale è intesa come un settore autonomo, un ambito che molto spesso rischia di entrare in conflitto con le strategie di altri. I potenziali conflitti, fra obiettivi dello stesso settore, fra obiettivi di settori diversi o fra interessi di diversi attori sociali e istituzionali, vengono rimossi non favorendo la mediazione fra interessi e redistribuzione di costi e benefici. La

promozione delle fonti rinnovabili, ad esempio, pur rappresentando una politica coerente con gli obiettivi di sostenibilità, non si inserisce in una strategia organica e non è quindi accompagnata da azioni per la riduzione dei consumi o della produzione da fonti fossili o da interventi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e di tutela del paesaggio.

Praticare politiche per lo sviluppo sostenibile appare un'operazione complessa. Richiede un forte sostegno da parte di tutti gli attori in gioco e un'elevata disponibilità di risorse anche di natura culturale. I risultati osservati, per quanto più incoraggianti rispetto ad altri contesti, non sembrano ancora soddisfacenti. La sostenibilità rischia di diventare un'etichetta per attivare finanziamenti, un vincolo esterno piuttosto che un modello di sviluppo a cui tendere (Pizzimenti, 2008; Fighera, 2008). I potenziali conflitti inter-amministrativi, inter-settoriali e inter-generazionali non vengono affrontati adeguatamente. Ulteriori approfondimenti e comparazioni dovranno tentare di comprendere le relazioni fra le innovazioni istituzionali e gli effetti, mettendo in evidenza eventuali fattori in grado di ostacolare o facilitare le trasformazioni e verificando la sostenibilità istituzionale dei processi in atto (Lanzalaco, 2009; della Porta, 2008).

7. Conclusioni

Gli approcci dominanti nelle scienze economiche e sociali sembrano tendere alla rimozione del tema del conflitto dai discorsi sullo sviluppo. Tale fenomeno porta con sé problemi e contraddizioni che rischiano di minare l'efficacia delle politiche di sviluppo dal basso volte a restituire ai contesti locali un margine di sovranità nella definizione dei percorsi di trasformazione economica e sociale.

Questa sorta di rimozione cognitiva del conflitto si manifesta anche nell'esperienza di pianificazione strategica della regione Puglia. Nonostante i caratteri di estrema innovatività, e la ferma intenzione di rendere la comunità destinataria degli interventi protagonista della progettazione del proprio futuro, le condizioni poste ai fini della finanziabilità dei programmi hanno di fatto impoverito il potenziale progettuale delle aree vaste che hanno finito per allinearsi piuttosto banalmente ai contenuti del Documento strategico regionale. Inoltre, l'esperienza pugliese sembrerebbe conferire un'eccessiva centralità a un punto di vista economicistico e rappresenta la competitività come principale strumento di sviluppo: le "strategie" adottate interpretano le esigenze e le aspirazioni locali in base a una inconsapevole subalternità rispetto a quelle globali, rivelando l'esistenza di un conflitto latente di tipo locale/globale. Gli stessi meccanismi di partecipazione e coinvolgimento nella progettazione, unica vera garanzia per le proposte provenienti "dal basso", quando sono stati sufficientemente trasparenti ed espliciti da poter essere valutati, hanno evidenziato delle incertezze. Dalle esperienze di cui si ha testimonianza diretta è emerso chiaramente che si è cercato di supplire al deficit di partecipazione accusato in fase di definizione degli obiettivi,

con un più intenso, e forse meno opportuno, coinvolgimento dei portatori d'interesse nella fase, più tecnica, d'individuazione degli strumenti.

Oltre le questioni di metodo, la dimensione conflittuale emerge chiaramente anche in alcuni dei più significativi temi interessati dall'esperienza di pianificazione strategica regionale e su cui la nostra ricerca si è concentrata: la marginalità territoriale, il ruolo dell'agricoltura, le politiche del lavoro e del *welfare*, la sostenibilità.

E' stato evidenziato come i processi di crescita implicano necessariamente vantaggi per alcuni gruppi sociali, o per alcune aree geografiche, e svantaggi per altri gruppi sociali, o per altre aree geografiche. In particolare, fenomeni di causazione cumulativa attivano un circolo vizioso di accentuazione delle divergenze regionali per via della persistenza di flussi migratori.

Per quel che concerne le politiche del lavoro e del *welfare*, il dato che emerge con maggior chiarezza nel Documento Strategico della Regione Puglia è la gravità della condizione socio-economica del territorio pugliese. La possibilità di elaborare uno scenario di sviluppo prendendo in conto gli interessi e le aspettative delle comunità e dei gruppi – e quindi elaborando e mettendo a valore il conflitto – sembra condizionata, e in definitiva impedita, proprio da questa situazione di emergenza, che pare costringere a pure e semplici manovre di contrasto delle criticità urgenti. Si rileva, quindi, l'operare di un ulteriore “circolo vizioso” che impedisce un'individuazione libera delle alternative di sviluppo.

Anche in agricoltura, il modello di sviluppo è stato incardinato sulla crescita economica ed è stato declinato secondo una progressiva industrializzazione dei sistemi produttivi, che, legittimando il *treadmill* della massimizzazione della produzione e del profitto, ha accresciuto la dimensione e il potere di un *agribusiness* scarsamente radicato a livello locale/rurale, causando danni all'ambiente ed eccedenze produttive. Un modello di sviluppo impostato sulla crescita economica induce fisiologicamente alla rimozione della categoria del conflitto dal processo. Il divario tra la base e il vertice del processo di programmazione dello sviluppo locale in ambito rurale è testimoniato dalle diverse contraddizioni rilevate nei piani strategici di area vasta, che costituiscono l'espressione delle difficoltà di trovare un sentiero condiviso per l'agricoltura “multifunzionale”, richiedendo ancora molto tempo e significativi sforzi negoziali per una più concreta transizione post-produttivista.

Sul tema della sostenibilità ambientale, l'approccio dominante resta un approccio di tipo ripartivo e correttivo. I potenziali conflitti derivanti dall'utilizzo delle risorse naturali e della iniqua distribuzione di costi e benefici rischiano di assumere una dimensione più ampia e complessa, andando a coinvolgere in modo diverso non solo differenti generazioni ma anche diversi ambiti di intervento e livelli di governo.

La conflittualità, rimossa dal meta-modello a cui l'idea di sviluppo sembra fare riferimento, si ripropone, sotto diverse spoglie, nelle politiche, nei livelli di *governance*, nelle scelte di settore e degli strumenti d'intervento, nei rapporti tra territori, tra gruppi sociali e tra

generazioni. Le strategie d'interpretazione e di riduzione del conflitto, attraverso la sua frammentazione nei temi e negli obiettivi in cui i grandi progetti territoriali si articolano, non contribuiscono alla sua effettiva ricomposizione, ma a un pericoloso occultamento della sua rilevanza.

Bibliografia

- Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (eds.) (1997), *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*. New York: Routledge
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*. Roma: Donzelli,
- Barro, R., Sala-i-Martin (2004), *Economic growth*. Cambridge: The MIT Press.
- Beato F., 1997, Crisi ambientale, sviluppo sostenibile, equità In: Trapanese E.V. (eds.), *Sociologia e modernità*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Belliggiano A. (2010), Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo locale: elementi di sviluppo rurale nella pianificazione strategica della Puglia. In: De Rubertis S. (eds.) *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. Lecce: Università del Salento – Coordinamento Siba, <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/scc/issue/view/659>. 62-92.
- Bhaduri, A., Marglin, S. (1990), Unemployment and the real wage: The economic basis for contesting political ideologies, *The Cambridge Journal of Economics*, 14: 375-393.
- Bobbio L. (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, *Stato e Mercato*, 58.
- Bolgherini S. (2006), *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*. Bologna: Il Mulino.
- Bologna G. (2004), Verso una scienza della sostenibilità, *Equilibri*, 1.
- Brunori G., P. Pieroni (2006), La (ri-)costruzione sociale del paesaggio nella campagna contemporanea: processi, problematiche, politiche per uno sviluppo rurale sostenibile. In: Marangon F. (eds.), *Gli interventi paesaggistico-ambientali nelle politiche regionali di sviluppo rurale*, Milano: F. Angeli.
- Carter N. (2001), *The politics of environment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Chant S. e McIlwaine C. (2009), *Geographies of development in the 21st century. An introduction to the global South*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.
- Conti S. e Giaccaria P. (2001a), *Global space versus local space. A systemic perspective on local development*. Dipartimento Interateneo Territorio – Università di Torino (mimeo): 1-31.
- Conti S. e Giaccaria P. (2001b), *Local development and competitiveness*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

- Cueva A., Villamil J., Fortin C. (1976), A summary of «problems and perspectives of dependency theory», *Latin America Perspectives*, 3, 4: 12-16.
- D'Amico Renato (eds.) (2008), *L'analisi della pubblica amministrazione*. Vol. I e Vol. IV. Milano: Franco Angeli.
- Dag Hammarskjöld Foundation (1975), *Dag Hammarskjöld Report. What Now: Another Development*, www.dhf.uu.se.
- De Filippis F., D. Storti (2002), Le politiche di sviluppo rurale nell'Unione Europea. *Sviluppo Locale*, 11, 19: 43-80.
- De Rubertis S. (ed.), 2010, *Lo sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. Lecce: Università del Salento – Coordinamento Siba, <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/scc/issue/view/659>.
- della Porta D. (2008), La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa, *Partecipazione e Conflitto*, 0: 15-42.
- Donolo C. (2002), Politiche integrate come contesto per l'apprendimento istituzionale. In: Battistelli F. (ed.), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*. Milano: Franco Angeli.
- Donolo C. (2005), Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di politiche, *Stato e Mercato*, 1, 70.
- Escobar A. (1995), *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Esteva G. (1992), Sviluppo. In: Sachs W. (ed.), *Dizionario dello sviluppo*. Torino: EGA Editore (2004): 347-378; tit.orig. *The development dictionary*.
- Ferrari-Bravo L. (2007), Forme dello stato e sottosviluppo, in Ferrari-Bravo L., A. Serafini A. (eds.), *Stato e sottosviluppo*. Verona: Ombre Corte, pp. 23-107; 1ª ed. Milano: Feltrinelli (1972).
- Fighera P. (2010), Politiche e strumenti per la regolazione dello sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Puglia. In: De Rubertis S. (ed.), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. Lecce: Università del Salento – Coordinamento SIBA, <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/scc/issue/view/659>. 93-124.
- Fighera P. (2008), Sistemi locali e sostenibilità dello sviluppo in Europa. In: Saturnino A. (ed.), *Strumenti di accountability integrati*. Catanzaro: il Rubettino.
- Fighera P. (2009), Per uno sviluppo locale sostenibile: sperimentare innovazione. In: Messina P. (ed.), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: CLEUP.
- Forges Davanzati G. (2005), *Distribuzione del reddito, istituzioni, moneta*. Lecce: Pensa.
- Freddi G. (2000), La politica dell'ambiente: tra innovazione e continuità. In: Di Palma G., Fabbrini S., Freddi G., *Condannata al successo. L'Italia nell'Europa integrata*. Bologna: Il Mulino.
- Gallino L. (2009), *L'impresa irresponsabile*. Torino: Einaudi (1ª ed. 2005).

- Giovanelli F., Di Bella I., Coizet R. (eds.) (2005°), *Ambiente condiviso. Politiche territoriali e bilanci ambientali*. Milano: Edizioni Ambiente.
- Giovanelli F., Di Bella I., Coizet R. (eds.) (2005b), *Contabilità Ambientale: uno strumento per lo sviluppo sostenibile*. Milano: Edizioni Ambiente.
- Graziani, A. (1997), *I conti senza l'oste*. Boringhieri: Torino.
- Greco N. (2007), *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*. Bologna: Il Mulino.
- Hirschman A..O. (1995), *Come complicare l'economia*. Bologna: Il Mulino.
- Ieraci G. (2003), Intelligence needs, valutazione politica e integrazione europea, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2-3.
- Kanheman, D. and Thaler, R. (1991), Economic analysis and the pshyicology of utility: Applications to compensation policy, *American Economic Review*, May: 341-346.
- La Camera F. (2003), *Sviluppo Sostenibile. Origini, teoria e Pratica*. Roma: Editori Riuniti.
- La Spina A. (2007), Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 5-39.
- Lafferty W. (1995), The implemetation of sustainable development in the EU, *Proceedings of the Political Studies Association*, n. 3.
- Lafferty W.M., Hovden E. (2003), Environmental policy integration: towards an analytical framework, *Environmental Politics*, 12(3): 1–22.
- Lanzalaco L. (2009), Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili. In: Messina P. (ed.), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: CLEUP. 177-190.
- Lanzalaco L., Lizzi R. (2008), Governance e Government come fattori strategici per le politiche agricole e rurali, *Rivista di Economia Agraria*, 3: 341-364.
- Latouche S. (2004), *Survivre au développement*; ed. it.: *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*. Torino: Bollati Boringhieri (2005).
- Latur B. (1998), To moderniste or ecologise? That is the question. In: Baraun B., Castree N. (eds.), *Remaking reality. Nature at the Millennium*. London: Routledge.
- Lenschow A. (2002), *Environmental policy integration: Greening sectoral policies in Europe*. London: Earthscan.
- Leone U. (2002), *Nuove politiche per l'ambiente*. Roma: Carocci.
- Lewanski R. (1997), *Governare l'ambiente*. Bologna: Il Mulino.
- Liberatore A. (1997), The Integration of sustainable development objectives into EU policy making. In: Baker S., Kousi M., Richardson D., Young S. (eds.), *The politics of sustainable development: theory, policy and practice within the European Union*. New York: Routledge.

- Marenco G. (2007), Qualche nota sullo sviluppo agricolo e rurale, *Rivista di Economia Agraria*, 3: 433-441.
- Mazzola, G. (2009), Il federalismo fiscale e lo squilibrio Nord-Sud, *StrumentiRes*, I, 4, novembre.
- Messina P. (ed.) (2003), *Sistemi locali e spazio europeo*. Roma: Carocci.
- Messina P. (2005), Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1: 107-134.
- Moro G. (2009), Regione Puglia: i piani di Area Vasta. In: Bevilacqua C., Trillo C. (eds.), *Il profilo territoriale nella programmazione 2007-2013*. Roma: Materiali Formez.
- Pellizzoni L., De Marchi B., Ungaro D. (2001), *Il rischio ambientale*. Bologna: Il Mulino.
- Pescatore G. (2008), *La Cassa per il Mezzogiorno. Un'esperienza italiana per lo sviluppo*. Bologna: Il Mulino.
- Piattoni S. (2005), La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 35, 3: 416-445.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tmaney J. (2006), *Local and regional development*. Oxon: Routledge.
- Pizzimenti E. (2008), "Do Paradigms Matter?" L'istituzionalizzazione dello sviluppo sostenibile in Italia (1992-2006), *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1.
- Potter R.B., Binns T., Elliot J. E., Smith D. (2004), *Geographies of development*. Edinburgh: Pearson Education Limited, (1st ed. 1999).
- Profeti S. (2006), *La politica di coesione in Europa*. In: Morlino L. (ed.), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Radaelli C.M. (1995), The role of Knowledge in the policy process, *Journal of European Public Policy*, 2.2.
- Regione Puglia – Assessorato Bilancio e Programmazione – Settore Programmazione e Politiche comunitarie (2006), *Documento strategico preliminare della Regione Puglia 2007-2013*, <http://pugliattiva.regione.puglia.it>.
- Rhodes R. A. W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rist G. (1996), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Parigi: Presses de la Fondation Nazionale des Sciences Politiques; ed. it.: *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*. Torino: Bollati Boringhieri (1997).
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*. Roma: Editori Laterza.
- Salento A., Stabile D. (2010), Quale lavoro per quale sviluppo. Il caso della 'pianificazione strategica' pugliese. In: De Rubertis S. (ed.), *Lo sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*. Lecce: Università del Salento – Coordinamento Siba, <http://sibaese.unisalento.it/index.php/scc/issue/view/659>. 125-144.

- Segrè (2008), *Politiche per lo sviluppo agricolo e la sicurezza alimentare*. Roma: Carocci.
- Sotte F. (2008), L'evoluzione del rurale. Teoria e politica per lo sviluppo integrato del territorio, *Argomenti*, 2: 5-26.
- Sotte F. (2006), Sviluppo rurale e implicazioni di politica settoriale e territoriale, un approccio evolucionistico. In: Cavazzani A., G. Gaudio e S. Sivini (eds.), *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali*. Napoli: ESI. 61-80.
- Spaargaren G., Mol A.P.J., Buttel F.H. (eds.) (2000), *Environment and Global Modernity*, SAGE Publications.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Roma-Bari: Laterza.
- Van der Ploeg J.D. (2002), *Living countryside, rural development processes in Europe: the state of art*, Doetinchem: Elsevier.
- Van der Ploeg J.D. (2006), Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale? In: Cavazzani A., G. Gaudio e S. Sivini (eds.), *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Viesti G., Prota F. (2006), *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Bologna: Il Mulino.
- von Homeyer I., Knoblauch D. (2008), Environmental policy integration and multilevel governance. Berlin, *Ecologic Institute for International and European Environmental Policy*. EPIGOV paper, 31.
- Wilson G. A. (2001), From productivism to post-productivism ... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European agriculture, *Trans. Inst. Br. Geogr.*, 26, 1: 77-102.

ABSTRACT

The aim of the paper is a “conflictualist” reading of development and its policies. The resulting critical point of view has been applied to the interpretation of the Apulian Strategic Planning experience. The regional Government has adopted a strongly innovative approach in order to accompany the region through a strategic process, designed to enhance the centrality and the specificity of local aspirations in the development of the whole area. The reading of the Apulian Strategic Document and the Apulian Wide Area Strategic Plans allows us to evaluate their internal coherence, the programming constraints derived from other geographical scales (national and European), as well as their compatibility to current territorial development paths. The paper notes the progressive reduction of the cognitive and operative limits encountered during the planning process, highlighting the high potential for conflicts threatening the success of the process.