

Anna Maria Zaccaria  
**Politiche territoriali**

Irpinia è un osservatorio privilegiato per avanzare riflessioni sul complesso rapporto tra politiche territoriali, tessuto socio economico e sviluppo locale. L'area territoriale provinciale presenta geomorfologie diverse, dotazioni infrastrutturali diseguali e vocazioni produttive solo apparentemente simili. Sostanzialmente omogenea è invece la subcultura politica locale che, ad esclusione di pochi co-

...a tradizione rossa, affonda le radici nella lunga egemonia democristiana, pur attraverso scomposizioni e ricomposizioni in seno ai partiti che, dopo la crisi anni Novanta, ne hanno raccolto l'eredità. Sullo sfondo di questo scenario si staglia uno sviluppo economico a macchia di leopardo, con punte di eccellenza in alcuni distretti industriali accanto ad aree di evidente arretratezza. Eppure l'Irpinia non è stata estranea a politiche di sviluppo locale: dalla Cassa per il Mezzogiorno alla legge 219/81, che finanziava la ricostruzione post-terremoto e lo sviluppo delle aree del cratere, fino agli strumenti di Programmazione Negoziata. Infatti, dunque, di matrice diversa. Ma nessuno di questi pare sia riuscito ad entrare in circuiti virtuosi di governo del territorio, a stimolare l'economia, a generare reti di cooperazione. La stessa classe politica locale assume un ruolo ambivalente: agisce come risorsa nell'attrarre finanziamenti, ma si traduce in freno nello stesso modo in cui i flussi di risorse scatenano logiche clientelari e dinamiche collusive. Questo volume, centrando l'analisi sulla prima esperienza di programmazione negoziata irpina, il Patto Territoriale della Provincia, mette a fuoco le dinamiche che prendono corpo a livello territoriale nella fase di messa in opera delle politiche, prestando particolare attenzione ai network del consenso e del dissenso che si configurano e al punto di vista degli attori.

Anna Maria Zaccaria insegna "Sociologia dell'ambiente" e "Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile" presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II". Ha pubblicato numerosi studi empirici sui contesti locali e sulla città, affrontando in particolare i temi dell'emigrazione, del cambiamento politico e istituzionale, del lavoro e delle dinamiche di genere. Tra le sue pubblicazioni: *Verso la città dei Municipi* (in coll. con L. Brancaccio), Liguori

ISBN 978-88-568-0063-0

1520.624

A.M. ZACCARIA Politiche territoriali



Anna Maria Zaccaria

## Politiche territoriali

L'esperienza irpina

Collana  
di sociologia

Anna Maria Zaccaria

# **Politiche territoriali**

L'esperienza irpina

**FrancoAngeli**

## *Indice*

|                                                                       |      |    |
|-----------------------------------------------------------------------|------|----|
| <b>Introduzione</b>                                                   | pag. | 7  |
| <b>1. Scenari socio-economici</b>                                     | »    | 15 |
| 1. La popolazione                                                     | »    | 15 |
| 2. L'economia                                                         | »    | 18 |
| 3. Il terremoto dell'80                                               | »    | 21 |
| 3.1. Una gestione disinvolta                                          | »    | 28 |
| 3.2. Verso l'esaurimento delle risorse straordinarie                  | »    | 31 |
| <b>2. Lo scenario politico</b>                                        | »    | 33 |
| 1. I tempi della DC                                                   | »    | 33 |
| 2. Una occasione di cambiamento: la riforma elettorale del 93         | »    | 36 |
| 2.1. Gerarchie di influenza e risorse di consenso                     | »    | 40 |
| 2.2. Tra relazioni incrociate e intermediazioni multiple              | »    | 44 |
| 3. Il rientro nei ranghi                                              | »    | 49 |
| 4. Una società civile debole                                          | »    | 52 |
| <b>3. Il Patto territoriale della Provincia</b>                       | »    | 57 |
| 1. L'area del Patto: il contesto economico e socio-istituzionale      | »    | 57 |
| 2. Storia ed evoluzione del Patto                                     | »    | 64 |
| 2.1. Le origini dell'iniziativa e l' "effervescente" primavera del 96 | »    | 64 |
| 2.2. Un'estate rovente e la regressione del 98                        | »    | 70 |
| 2.3. La fase di attuazione                                            | »    | 75 |
| 3. Gerarchie di influenza e dinamiche relazionali                     | »    | 78 |
| 3.1. Le gerarchie e le risorse di influenza                           | »    | 78 |
| 3.2. Reti di cooperazione e di conflitto                              | »    | 82 |

|                                                                             |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 4. I contenuti del Patto                                                    | » | 93  |
| 4.1. Obiettivi generali e progetti imprenditoriali                          | » | 93  |
| 4.2. Grandi assenti: infrastrutture pubbliche e formazione<br>professionale | » | 100 |
| 5. I risultati del Patto                                                    | » | 104 |
| 5.1. Gli effetti sull'economia locale                                       | » | 104 |
| 5.2. Gli effetti sulla governance                                           | » | 111 |
| 5.3. L'efficacia "percepita"                                                | » | 116 |
| <br>                                                                        |   |     |
| <b>Conclusioni</b>                                                          | » | 119 |
| <br>                                                                        |   |     |
| <b>Bibliografia</b>                                                         | » | 126 |

## *Introduzione*

La globalizzazione economica e il declino degli stati nazionali hanno generato uno scenario economico sempre più instabile e competitivo. In questa situazione le economie locali hanno dovuto fare appello alle proprie forze, affrontando una serie di rischi ma anche aprendosi a nuove opportunità. Da un lato, infatti, le imprese e le attività economiche ora si spostano più facilmente alla ricerca di condizioni migliori, e quindi diventano più sensibili di prima all'ambiente esterno, sia economico che socio-culturale, che le accoglie. Le infrastrutture, i servizi, la disponibilità e la qualificazione del lavoro, ma anche la qualità delle infrastrutture sociali (scuole, università, formazione professionale, servizi collettivi, ecc.), la coesione sociale, il dinamismo culturale diventano componenti cruciali dello sviluppo economico. Dall'altro lato, i sistemi produttivi locali devono essere in grado di misurarsi con la capacità di integrare e coordinare efficacemente le risorse economiche, sociali e culturali presenti nel territorio, per sviluppare l'economia e migliorare le condizioni di vita degli abitanti. In questo quadro, gli strumenti tradizionali di *government* appaiono insufficienti ed emerge la necessità di sperimentare nuove forme di *governance* capaci di coordinare i vari livelli istituzionali e di mobilitare le energie presenti nelle società locali.

Proprio per far fronte a queste nuove sfide, a partire dalla seconda metà degli anni 90 si è diffusa in Italia, come nel resto dell'Europa, la cosiddetta "programmazione negoziata", che comprende vari strumenti di politica economica (OECD, 2001): i contratti di area, le intese istituzionali di programma, i patti territoriali, i piani strategici urbani e altri strumenti di intervento a livello territoriale. Si tratta di strumenti che la stessa Unione Europea ha assunto come modalità essenziali per promuovere lo sviluppo locale e il governo urbano e metropolitano. Infatti, il modello della *programmazione negoziata* trova, appunto, una sempre maggiore rispondenza anche nella programmazione

comunitaria, come mostrano ad esempio gli strumenti dei patti territoriali europei o dei *local action plans*.

A guidare questi strumenti è l'idea che la partecipazione istituzionalizzata di attori pubblici insieme con attori privati – collettivi e non – possa migliorare l'efficacia della programmazione e dell'attuazione di politiche di sviluppo locale. In questa prospettiva, l'azione del Governo centrale è 'subordinata' alle scelte prese a livello locale e negoziate tra le parti, secondo un modello che affida agli attori locali maggiori responsabilità. La diffusione e l'evoluzione di questi strumenti ha reso, quindi, necessaria l'istituzionalizzazione di un quadro regolativo che possa favorire la realizzazione di politiche “contrattate” a livello locale, attraverso il raggiungimento di accordi tra un insieme ampio ed eterogeneo di attori.

La politica di programmazione negoziata oggetto di questo lavoro è quella dei Patti territoriali. Vediamo dunque, più nello specifico, quali sono gli obiettivi di questo strumento.

I Patti territoriali si propongono di invertire la direzione delle “tradizionali” politiche di intervento pianificate dallo Stato centrale e calate sui contesti locali, sostanzialmente attraverso interventi straordinari che destinavano ingenti flussi finanziari (vedi, per esempio, la Cassa per il Mezzogiorno e la legge 219/81 per la ricostruzione post sismica in Irpinia). I Patti territoriali si pongono, dunque, nell'ottica di uno sviluppo “dal basso”, con l'obiettivo finale di favorire efficaci processi di *governance*, mobilitando le parti sociali affinché prendano parte attiva allo sviluppo del territorio. Sul piano finanziario, i Patti perseguono l'obiettivo di incentivare (con finanziamenti fino ad una quota massima di 100 miliardi di vecchie lire) progetti integrati di sviluppo locale che, valorizzando tutte le risorse endogene dell'area – economiche, sociali, culturali – le indirizzino verso nuove opportunità imprenditoriali (Piselli e Ramella 2008). Sul piano della programmazione dello sviluppo, i Patti mirano a promuovere forme di aggregazione di tipo imprenditoriale, proiettate verso la costruzione sociale dell'innovazione e la produzione di quei beni collettivi di cui i singoli attori hanno più bisogno, ma che non sono in grado produrre da soli (Trigilia 2005). In altre parole, il fine è quello di migliorare le condizioni di contesto, accrescendo le economie esterne tangibili (infrastrutture e servizi) e intangibili (capitale sociale e umano, capacità relazionali, qualità dell'ambiente sociale), che aumentano la competitività dell'economia locale (Becattini, Rullani 1993; Pichierri 2001; Crouch *et al.* 2001).

In sintesi, lo strumento pattizio sollecita – con incentivi e procedure appropriate – la cooperazione tra soggetti pubblici e privati, nuove aggregazioni tra istituzioni e organizzazioni di interessi, ma anche tra imprenditori e tra istituzioni; promuove azioni collettive basate sulla fiducia reciproca e forme di ca-

pitale sociale organizzativo (Bagnasco 2003). Lo scopo finale è quello di mettere a punto un percorso condiviso e progetti integrati di sviluppo. In questo quadro, il ruolo degli attori privati è cruciale non solo per le risorse finanziarie che possono investire, ma anche per le informazioni e il consenso necessari a realizzare interventi efficaci e tra loro coordinati. I livelli istituzionali superiori (Ue, Stato centrale, Regioni), invece, sono chiamati a svolgere non solo un ruolo importante di offerta di opportunità, ma anche un ruolo di valutazione dei progetti, per evitare coalizioni collusive e il solito vecchio drenaggio di risorse pubbliche su progetti di sviluppo deboli o inesistenti (Triglia 2005).

Per finire, i Patti territoriali possono attraversare i confini amministrativi di comuni e province e aggregare diversi sistemi locali del lavoro (come, appunto, nel caso del Patto della Provincia di Avellino), perché sono i problemi da affrontare, le nuove sfide da cogliere a definire, di volta in volta, i confini di riferimento.

Questi elementi sono cruciali in tutti i percorsi di sviluppo, e in particolare nel Mezzogiorno. Infatti, le principali difficoltà economiche delle aree in ritardo non sono legate solo o principalmente all'efficienza delle funzioni interne delle imprese, ma anche e soprattutto alla carenza di interconnessioni fra le imprese (mancanza di fornitori e clienti lungo filiere manifatturiere, carenza di imprese di servizio, ecc.); in altri termini alla minore densità imprenditoriale e, conseguentemente, alla minore dotazione di economie esterne delle quali si possono giovare le imprese. La risposta dei Patti a questi problemi sta nel tentativo di accrescere, attraverso decisioni concertate di investimento, la complessiva densità imprenditoriale di un'area, a beneficio sia delle nuove iniziative imprenditoriali previste nei progetti pattizi (che divengono maggiormente profittevoli proprio perché realizzati assieme ad altri), sia delle imprese già esistenti nell'area.

Con queste coordinate l'esperimento dei Patti territoriali ha avuto larga applicazione nel nostro Paese, pur con esiti diversi. I Patti sono ormai strumenti ampiamente studiati, sia negli aspetti normativi e burocratici che in quelli relativi all'efficacia e all'efficienza raggiunte, oltre che alle pratiche di *governance* generate<sup>1</sup>. In generale, gli studi si articolano su tre direttive principali.

In primo luogo, hanno evidenziato che, in generale, il quadro normativo di riferimento degli strumenti pattizi, sempre cangiante e, soprattutto in fase iniziale, non privo di incertezze, ha generato frequenti battute di arresto un po' in tutte le esperienze (ritardi nell'erogazione dei fondi, difficoltà nel monitoraggio delle azioni, ecc.).

<sup>1</sup> Per tutti, possiamo citare: Becattini 2000; Barbera 2001; Aa.Vv. 2003; Magnatti *et al.* 2005; Cersosimo, Wolleb 2006. Una lettura comparata di alcune esperienze pattizie nel nostro paese è in: Piselli e Ramella 2008. Inoltre, interessanti analisi di esperienze locali sono in: Mirabelli 2001; De Vivo 2004; Cerase 2005.

In secondo luogo, hanno messo in evidenza che il quadro degli esiti dell'esperienza pattizia è diversificato e risulta difficile individuare nessi causali stretti, così come formulare un decalogo di buone regole. Condizioni simili di partenza – sul piano socio-economico, politico e anche culturale – hanno generato esiti diversi e, allo stesso modo, condizioni diverse hanno talvolta partorito risultati simili. Ciò perché i Patti territoriali si presentano come uno strumento che chiama in causa molteplici attori, una pluralità di logiche di azione, più categorie concettuali. Prendiamo gli attori: pubblici e privati, individuali e collettivi, esterni e interni ai luoghi della politica formale, collocati ai vari livelli istituzionali; e poi c'è anche la società civile, interlocutore privilegiato nei processi di *governance*. Sul piano delle logiche: quelle più “pragmatiche” degli imprenditori si confrontano con quelle più “gestionali” degli amministratori pubblici; poi ci sono quelle finanziarie difese dagli istituti cassieri e quelle dei tecnici, orientate alla programmazione; tantomeno va trascurata la persistenza di logiche clientelari e campanilistiche, che possono scatenarsi quando si chiamano al tavolo della concertazione gli amministratori locali. Tuttavia, le ricerche condotte sui Patti hanno mostrato che nel complesso, nonostante casi di coalizioni collusive e opportunistiche finalizzate solo a drenare risorse pubbliche, questi strumenti hanno avuto effetti positivi e prodotto miglioramenti rispetto alle condizioni di partenza, soprattutto nelle aree più arretrate (Piselli e Ramella 2008). Hanno cambiato la percezione dello sviluppo negli attori privati e anche in quelli pubblici; hanno stimolato la cooperazione a vari livelli e migliorato la qualità della *governance*; hanno sollecitato negli attori una maggiore consapevolezza dei limiti e delle risorse della loro realtà territoriale. Su questa direttiva di analisi, gli studi hanno isolato alcuni principali punti di forza e di debolezza dei Patti. Quelli di successo hanno visto la continuità tra la fase di avvio e quella di attuazione e anche tra momento politico e tecnico; ma, soprattutto, la presenza di una leadership di coalizione, nata nel contesto sperimentale del Patto e portatrice di un progetto comune, capace di mobilitare tutte le forze del partenariato. In maniera pressoché speculare, i punti di debolezza si sono materializzati in una leadership debole e/o discontinua, nella mancanza di contiguità tra piano politico e tecnico, nella fragilità del partenariato sociale (Cersosimo 2000; Magnatti *et al.* 2005; Piselli e Ramella 2008).

Centrali in questa analisi sono risultati i concetti di *governance* e di *capitale sociale*<sup>1</sup>. La riflessione sulla produttività analitica di questi concetti rispetto

<sup>1</sup> Per i diversi significati del concetto di *governance* e per il dibattito che lo interessa si vedano, tra gli altri: March e Olsen 1995; Trigilia 1998; Della Porta 1999; Crouch *et al.* 2001; Burroni 2004. Per quanto riguarda invece il dibattito sul capitale sociale si vedano, tra gli altri: Mutti 1998a; Portes 1998; Bagnasco *et al.* 2001; Piselli 2005.

all'esperienza pattizia disegna la terza principale direttiva degli studi cui stiamo facendo riferimento.

Il concetto di *governance* consente di sottolineare il rilievo che acquista, nel quadro delle politiche di programmazione negoziata, la dimensione regolativa territoriale (Le Galès 1998; Perulli 1998; Crouch *et al.* 2001). Ormai da tempo, Regioni, sistemi locali e città, in una sorta di rivoluzione silenziosa, cercano sempre più di trasformarsi in soggetti capaci di strategia, formulano piani di sviluppo locale, creano reti con altre realtà locali anche al di fuori dei vecchi confini nazionali (Perulli 2007). Tuttavia, la capacità di accrescere le economie esterne non dipende solo dagli attori pubblici – governi locali e regionali forti ed efficaci – ma anche da un buon rapporto tra attori pubblici e privati, da buone reti di relazioni tra attori collettivi, ma anche tra imprese e tra imprenditori e lavoratori. In sintesi, dunque, il concetto di *governance* rimanda all'articolazione dell'autorità politica lungo una pluralità di percorsi verticali e orizzontali che, attraversando i livelli di governo, aggregano una pluralità di attori: imprenditori e attori istituzionali, organizzazioni di interesse, società civile (Della Sala 2005). È dunque un concetto che esalta la dimensione locale, restituendole senso e significato, pur senza decontestualizzarla dalla dimensione globale.

E veniamo al concetto di *capitale sociale*. È ormai ampia la letteratura che evidenzia l'importanza della dotazione di capitale sociale per le politiche di sviluppo locale e, in particolare, per la produzione di beni collettivi per la competitività (Bagnasco *et al.* 2001; Coleman 1990; Mutti 1998b; Crouch *et al.* 2001). Tuttavia, dagli studi condotti non emerge una connessione sistematica tra dotazione iniziale di capitale sociale (*à la Putnam*)<sup>1</sup> e performance dei Patti. Infatti, le esperienze pattizie hanno avuto esiti altrettanto positivi (o altrettanto insufficienti) sia in aree sviluppate del Nord che in aree depresse del Sud. Anzi, proprio in alcune aree del Nord caratterizzate da un tessuto associativo particolarmente vivace e dinamico, i Patti hanno prodotto risultati mediocri; ciò perché una buona dotazione di capitale sociale iniziale può anche diventare vincolante, nel momento in cui impedisce relazioni innovative (Piselli e Ramella 2008). Piuttosto, allora, il capitale sociale va qui individuato (*à la Coleman*) nelle nuove forme di cooperazione che si instaurano nel contesto sperimentale dei Patti tra attori pubblici, privati e società civile.

In questo volume l'attenzione è focalizzata sulla prima esperienza pattizia irpina: quella del Patto generalista della Provincia. Lo scopo è quello di seguirne il percorso, mettere in luce i vari elementi che hanno giocato a favore o contro l'efficacia del Patto in termini di sviluppo locale, verificare se questa

<sup>1</sup> Cfr. Putnam 1993.

esperienza è stata in grado di raggiungere gli obiettivi dettati dalla filosofia che guida la programmazione negoziata.

Per rispondere a queste domande non basta seguire indicatori di tipo statistico, ma è necessaria una analisi di taglio qualitativo, che consenta di rileggere le vicende, di ricostruire e approfondire le dinamiche che si scatenano nella messa in opera del progetto. Pertanto, ho seguito lo sviluppo del Patto della Provincia in tutte le sue fasi, non solo prendendo in considerazione tutti gli indicatori statistici utili, ma sviluppando l'analisi anche dal punto di vista qualitativo. Così, privilegiando il metodo dell'osservazione diretta, mi sono ripetutamente recata nell'Ufficio Programmazione territoriale della Provincia e ho anche fatto numerosi sopralluoghi nelle aziende che hanno partecipato al Patto. La lettura della documentazione disponibile presso gli uffici provinciali (verbali, prospetti, pubblicazioni e rendiconti, ecc.), interviste mirate e in profondità, talvolta ripetute, ai vari attori coinvolti nel Patto (esponenti sindacali e della società civile, attori istituzionali, imprenditori, testimoni qualificati ed attenti osservatori del contesto locale, ecc.) mi hanno poi fornito ulteriori elementi di analisi, consentendomi di ricostruire le fasi e le dinamiche principali di questa esperienza pattizia, oltre che i networks del consenso e del dissenso che di volta in volta si configuravano intorno al progetto<sup>1</sup>.

Il presente volume si articola nel modo seguente. Si apre con la ricostruzione, sia pure sommaria, dello scenario economico e sociodemografico che ha caratterizzato la provincia irpina nell'ultimo ventennio. Tale ricostruzione mira ad evidenziare alcuni elementi di sfondo, utili ai fini della nostra analisi. L'attenzione si focalizza sul terremoto del 23 novembre dell'80, un evento che ha segnato la storia economica, politica e sociale dell'Irpinia in maniera indelebile. Il flusso di denaro caduto a pioggia con la 219/81, la legge che ha finanziato la ricostruzione e lo sviluppo post-sismico, ha scatenato logiche clientelari e dinamiche collusive, generando effetti di disuguaglianza e discriminazione. La 219 è, quindi, emblematica della "politica vecchia" (ma ancora viva), che tiene il controllo del territorio e del suo sviluppo, proponendosi come garante per i flussi di risorse economiche dal centro.

Per capire l'evoluzione e i risultati dell'esperienza pattizia, ho dovuto, quindi, necessariamente aprire una pausa di riflessione sulle dinamiche della vita politica irpina che, come vedremo, si intrecciano strettamente con gli esiti del Patto. In Irpinia, la politica svolge da sempre un ruolo centrale in tutte le sfere della vita locale. Attrae risorse ma diventa vincolante perché ne controlla

<sup>1</sup> Alcuni risultati della ricerca da me condotta sul primo Patto territoriale irpino sono stati già pubblicati in: Zaccaria A.M., *Il Patto territoriale della Provincia di Avellino*, in: Piselli e Ramella (2008), pp. 231-242.

la gestione e scatena conflitti per la gestione stessa. Regola i rapporti tra le istituzioni e tra i cittadini e le istituzioni, così come tra il governo centrale e le amministrazioni locali. Impregna il framework normativo-culturale. Decide per lo sviluppo. Tutto ciò grazie alla forza che deriva dall'ampia e costante rappresentanza dei vertici locali nel governo nazionale. Il tema della politica è trattato nel secondo capitolo, in cui cerco di avanzare delle riflessioni per rispondere ad una domanda principale: strumenti innovativi possono aggirare vincoli di tipo politico che ostacolano nuove forme di *governance* e uno sviluppo autopropulsivo? Cambiando gli strumenti, può cambiare il rapporto tra la politica e lo sviluppo locale? Nello specifico, prenderemo in considerazione l'esperienza del cambiamento amministrativo nel Comune di Avellino, segnato dalla riforma elettorale introdotta dalla legge 81/93. Questa si configura come una buona occasione per disarticolare il diffuso sistema personalistico-clientelare. Vedremo, quindi, i principali cambiamenti che hanno interessato la composizione dei consigli comunali, i criteri di legittimazione e consenso della leadership politica, i modelli di intermediazione e anche le diverse performance istituzionali che caratterizzano le due consiliature elette a cavallo della riforma: quella del 1990-1995 e quella del 1995-1999. Questo confronto, insieme alla lettura di alcune delle principali dinamiche che, sempre nel comune capoluogo, si sviluppano negli anni successivi e fino ai giorni nostri, consentirà di mettere in luce le principali resistenze ad un cambiamento sostanziale della vita politica irpina, facendo anche il punto sul ruolo giocato, in queste dinamiche, dalla società civile.

Dopo di che, con il terzo capitolo, entriamo nel merito dell'esperienza patiziana, analizzando nei dettagli il primo strumento di programmazione negoziata generato in Irpinia: il Patto generalista della Provincia. Attraverso la ricostruzione della sua storia, delle principali fasi e dinamiche che hanno condotto alla sua definizione progettuale e poi alla sua attuazione, cercherò innanzitutto di mettere in luce le principali novità portate dal Patto nelle categorie interpretative e negli approcci alle politiche di sviluppo territoriale a livello locale. Concentrerò quindi l'attenzione sugli attori della concertazione, sulle relazioni che prendono corpo tra pubblico e privato, tra imprenditori e istituzioni, tra organizzazioni della società civile, non solo per cogliere in maniera più approfondita il ruolo giocato da ciascuno nel generare gli esiti del Patto, ma anche per mettere a fuoco le dinamiche di cooperazione e quelle di conflitto che, di volta in volta, si configurano. In sintesi, per verificare se il Patto di Avellino sia riuscito a cogliere le potenzialità dei nuovi strumenti di programmazione e porre le basi per uno sviluppo autopropulsivo, il più possibile svincolato dalle vecchie logiche politiche locali.

L'ipotesi di fondo su cui si basa il lavoro è che la buona riuscita di una poli-

tica per lo sviluppo locale non è dovuta soltanto ai suoi elementi costitutivi generali. Il gioco incrociato di alcune variabili indipendenti agenti a livello locale, in sede di realizzazione, appare di rilevanza cruciale. Si ipotizza, in particolare, che l'interazione sociale tra i soggetti coinvolti sia influenzata da almeno tre ordini di fattori. Il primo è costituito dalla tradizione pre-esistente di relazioni tra gli attori, ovvero dai caratteri del capitale sociale pregresso di una determinata area. Il secondo riguarda la storia e le caratteristiche della imprenditorialità politica locale. Infine, un terzo ordine di fattori riguarda le specifiche scelte organizzative effettuate nel corso della esperienza pattizia, sia nella fase di avvio che in quella di attuazione.

Non necessariamente, come vedremo, i risultati di questo tipo di politiche, tanto fluide quanto complesse, emergono nell'immediato, ma è forse possibile intravedere segnali positivi di cambiamento sul lungo periodo.

#### *Ringraziamenti*

Sono molte le persone che, con la loro collaborazione, hanno reso possibile questo lavoro. Innanzitutto, coloro che, con grande disponibilità, si sono concessi alle mie interviste, sopportandomi nelle ripetute incursioni nel loro tempo e nel loro ambiente di lavoro. Preziosa è stata altresì la collaborazione del personale dei diversi uffici Comunali contatti e della Provincia di Avellino. In particolare devo ringraziare Carla Romei (dell'Ufficio programmazione negoziata della Provincia) e Antonello Murru (dell'Ufficio statistiche della Camera di Commercio di Avellino), che con rapidità e precisione hanno soddisfatto le mie continue richieste di dati. Un grazie va anche a Marco Grasso, che non solo ha incoraggiato questo lavoro, ma ne ha anche letto con pazienza le bozze, fornendomi preziosi suggerimenti.

Il debito intellettuale con Fortunata Piselli, già impagabile, è ulteriormente accresciuto dalla realizzazione di questo volume. Luciano Brancaccio e Fabio Corbisiero hanno accompagnato – come sempre – il mio lavoro, sostenendomi con affetto e risolvendo alcune mie incertezze con competenti osservazioni di natura sia metodologica che teorica. A Vittorio Martone e Luigi Delle Cave non sarò mai grata abbastanza per tutta la pazienza e il tempo che mi hanno dedicato, e per il loro contributo nella cura dell'*editing* finale del testo. E grazie a Paki; a lui la scelta del *perché* più importante.

## *1. Scenari socio-economici*

### **1. La popolazione**

I dati censitari restituiscono il quadro di una popolazione che, dopo le ondate migratorie che hanno spinto oltre confine migliaia di irpini a partire dalla fine dell'800 e fino al secondo dopoguerra, tende a stabilizzarsi, pur tenendo vivi flussi migratori nazionali. Ma è anche una popolazione che tende inesorabilmente ad invecchiare e che, nell'accesso al mercato occupazionale, penalizza principalmente la forza lavoro qualificata. Vediamo qualche dato.

La provincia di Avellino copre una superficie di circa 2.790 kmq distribuiti tra 119 comuni (47 comuni in zona collinare, il resto in zona montuosa). Al censimento del 2001 la provincia registra 429.178 abitanti, circa 9.000 unità in meno rispetto al censimento del 1991. La maggioranza dei comuni ha una popolazione inferiore ai 5000 abitanti, mentre il capoluogo ne conta, al censimento 2001, 52.703<sup>1</sup>. La densità abitativa media è costantemente intorno ai 155 ab/kmq nel ventennio 1981-2001, ed è il comune capoluogo a registrare sempre il valore più alto, pari a circa 1700 ab/kmq. Per quanto riguarda l'andamento demografico, due sono gli elementi da evidenziare. Il primo è che per tutto l'arco del ventennio la quota maggiore di popolazione si concentra nella fascia di età 15-64 anni, superando sempre il 60%; nel 2001 è pari al 64,8%. Il secondo dato è un crescente innalzamento dell'indice di vecchiaia. Infatti, mentre la popolazione con età inferiore a 14 anni passa dal 23,2% dell'81 al 16,3% del 2001, quella con età

<sup>1</sup> Dopo Avellino, il comune più popoloso è quello di Ariano Irpino con 23.505 abitanti; Petruro è invece il comune che registra il minor numero di abitanti, pari a 400. (Fonte: ISTAT, *Censimento della popolazione 2001*).

superiore ai 65 anni sale dal 13,5% al 18,9%. Come mostra la tab. 1.1 pertanto, l'indice di vecchiaia raddoppia tra il 1981 e il 2001, mantenendo valori più alti della media regionale. Tra l'altro, non accenna a decrescere; infatti, il rapporto sull'economia del Centro Studi della Camera di Commercio di Avellino (da ora CCIA), relativo all'anno 2007, calcola un ulteriore rialzo dell'indice di invecchiamento al 133,7%, che si avvicina a quello nazionale (141,7%)<sup>1</sup>.

*Tab. 1.1 - Indice di vecchiaia per anno di censimento*

| Anni di censimento | Provincia di Avellino | Campania |
|--------------------|-----------------------|----------|
| 1981               | 58,2                  | 35,7     |
| 1991               | 79,9                  | 51,7     |
| 2001               | 116,1                 | 76,9     |

Fonte: Ns. elaborazione su dati censimenti ISTAT

I dati relativi alla popolazione attiva sono sintetizzati nella tabella 1.2. Come è evidente, nel 2001 in generale cresce il numero di occupati mentre diminuisce, rispetto al 1991, sia la quota di popolazione attiva che il numero di disoccupati e di soggetti in cerca di prima occupazione. Sintetizzando, possiamo dire che nel 2001 siamo di fronte ad una provincia che presenta una situazione occupazionale migliore rispetto al livello regionale, anche se ciò non è indicativo di una situazione ottimale. Infatti, l'Irpinia (così nel linguaggio comune è indicata la provincia di Avellino) registra un tasso di attività (44,0) di poco superiore al dato regionale (43,8), un tasso di occupazione (35,7) superiore di quasi 4 punti rispetto a quello regionale (32,0) e un tasso di disoccupazione (18,8) che risulta, invece, inferiore di circa 8 punti rispetto a quello regionale (26,9), mentre il tasso di disoccupazione giovanile (51,8) è inferiore di circa 13 punti a quello regionale (65,6).

Restando ancora sulla popolazione attiva, altri due dati vanno evidenziati. Il primo è che la maggioranza della forza lavoro è occupata a tempo indeterminato (82,6%) e con scarti non rilevanti tra maschi (85,3%) e femmine

<sup>1</sup> L'Indice di vecchiaia è un indicatore statistico dinamico usato nella statistica demografica per descrivere il peso della popolazione anziana in una determinata popolazione. Sostanzialmente stima il grado di invecchiamento di una popolazione. Esso si definisce come il rapporto di composizione tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e la popolazione più giovane (0-14 anni); valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai giovanissimi. L'indice è dato dalla formula:  $IV = (P_{\geq 65}/P_{\leq 14}) \times 100$ , dove  $P_{\geq 65}$  indica la popolazione 65 anni e oltre di età e  $P_{\leq 14}$  indica la popolazione con età compresa tra i 0 ed i 14 anni. (Fonte: ISTAT)

(77,5%); inoltre, il 91,2% degli occupati è a tempo pieno: di questi il 94,8% sono maschi.

*Tab. 1.2 - Popolazione attiva e non attiva per condizione - Provincia di Avellino*

|                                    | 1981    | 1991    | 2001    |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| <b>Tot. popolazione attiva</b>     | 161.807 | 169.381 | 157.994 |
| Occupati                           | 123.857 | 122.708 | 128.309 |
| Disoccupati                        | 7.069   | 13.903  | 11.369  |
| In cerca di prima occupazione      | 30.881  | 32.770  | 18.316* |
| <b>Tot. popolazione non attiva</b> | 272.214 | 269.431 | 201.268 |
| Casalinghe                         | 58.493  | 62.992  | 50.261  |
| Studenti                           | 30.735  | 33.154  | 35.143  |
| Ritirati dal lavoro                | 76.062  | 69.092  | 71.711  |
| Altri                              | 106.924 | 104.263 | 44.153  |

\* Il dato comprende le voci: in cerca di prima occupazione + altre persone in cerca di lavoro.

Fonte: Ns. elaborazione su dati censimenti ISTAT

È il lavoro dipendente a prevalere costantemente, nell'arco del ventennio, su quello indipendente e a registrare nel 2001 un ulteriore incremento<sup>1</sup>. L'altro dato è che, sempre nel 2001, i laureati rappresentano il 12,2% della forza lavoro occupata, di contro al 37,6% di diplomati e al 34,3% di persone in possesso di licenza di scuola media inferiore o avviamento professionale. Questo dato connota la situazione della disoccupazione giovanile in Irpinia, soprattutto se si tiene conto che nel tempo non registra significative inversioni di tendenza. In particolare, il rapporto 2007 della CCIA di Avellino evidenzia che, rispetto al 2006, si è registrato un incremento del 42,4% di laureati in cerca di occupazione. Le loro prospettive di inserimento professionale sono ancora oggi piuttosto scarse, se si tiene conto che le imprese irpine riservano ai laureati solo il 3,5% di nuovi posti di lavoro. La disoccupazione intellettuale sembra dunque un fenomeno destinato ad aggravarsi e che, se da un lato potrà sostenere fughe di cervelli, dall'altro non potrà non comportare ricadute sulla stessa competitività delle imprese locali. Per finire su questo punto, diamo uno sguardo ai dati relativi alla popolazione non attiva (tab. 1.2). Anche questa registra, in generale, una diminuzione soprattutto rispetto ai valori del 1991. Tale decremento sembra andare a tutto vantaggio delle donne; infatti il numero delle casalinghe diminuisce di circa 3000 unità. Aumentano invece gli studenti e rimane prevalente la quota di soggetti ritirati dal lavoro.

<sup>1</sup> Ai censimenti dell'81 e del 91 i lavoratori dipendenti sono sempre più del doppio rispetto a quelli indipendenti. Nel 2001 sono 80.203 i lavoratori dipendenti, di contro ai 37.938 lavoratori indipendenti. Al censimento dell'81 i lavoratori dipendenti sono pari a 64.838; nel 1991 sono 69.834. (Fonte: censimenti ISTAT).

## 2. L'economia

Passiamo ora allo scenario economico. Gli intervalli censitari ci dicono che nell'ultimo ventennio l'impresa irpina cresce a discapito del settore agricolo. Ma ci dicono anche, più in particolare, che lo sviluppo dell'impresa non segue un trend lineare, bensì registra una sorta di andamento ciclico in cui si alternano periodi di crescita e periodi di stasi (quando non proprio di recessione). Come vedremo, questo andamento si lega quasi sistematicamente ai flussi di risorse che, in periodi diversi e con strumenti diversi, vengono destinati dal centro allo sviluppo irpino.

Diamo dunque uno sguardo ai dati censuari, partendo proprio dal rapporto tra impresa e agricoltura. La popolazione attiva in agricoltura passa dalle 32.133 unità nell'81, alle 18.448 unità del 91, fino alle 11.318 unità registrate nel 2001. In particolare, come si vede nella tab. 1.3, tra il 1990 e il 2000 si riducono sia le aziende agricole (-10,55 %) che la superficie agricola totale (-11,38%) e quella utilizzata (-10,74%).

Tab. 1.3 - Confronto variazioni in ettari 2000-1990 - Provincia di Avellino

|              | Variazione % 1990-2000 |            |            |
|--------------|------------------------|------------|------------|
|              | Aziende                | totale     | SAU        |
| 2000         | 48.421                 | 199.247,80 | 140.423,95 |
| 1990         | 54.134                 | 224.833,41 | 157.315,77 |
| Variazione % | - 10,55                | -11,38     | - 10,74    |

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT - V Censimento generale dell'agricoltura

Di contro, il numero delle unità locali delle imprese irpine passa da 20.782 dell'81, a 26.239 del 91, a 35.468 del 2001 (tab. 1.4). Il dato è comprensivo delle unità locali delle aziende artigiane e delle istituzioni. Sono soprattutto istituzioni e imprese ad aumentare, mentre le aziende artigiane diminuiscono. Il numero di addetti (calcolato su 100 abitanti) registra un incremento complessivo del 9,8%. Nel 2001 lavora nelle industrie irpine il 32,4% della popolazione occupata; il 58,8% si distribuisce tra le altre attività e solo l'8,8% è occupato in agricoltura.

Ma andiamo a guardare più da vicino questa realtà, facendo anche un piccolo passo indietro nel tempo. Molto in sintesi, fino agli anni 60 l'Irpinia presenta un tessuto produttivo caratterizzato dalla presenza di piccoli insediamenti di origine locale, legati sostanzialmente alle attività del settore conciario, a quelle del settore agroalimentare (pasta, torroni e dolci, insaccati), alle attività estrattive e alla lavorazione di laterizi e del

legno<sup>1</sup>. Si tratta comunque di imprese che non superano i 50 addetti. L'attività agricola e artigianale, le rimesse degli emigranti e i redditi di natura assistenzialistica completano il quadro economico di questi anni.

*Tab. 1.4 - Imprese e addetti-Provincia di Avellino*

|      | Imprese | Addetti | Unità locali | Addetti | Addetti/100ab. |
|------|---------|---------|--------------|---------|----------------|
| 1981 | 16.756  | 49.023  | 20.782       | 76.852  | 17,7           |
| 1991 | 22.911  | 76.989  | 26.239       | 101.064 | 23,0           |
| 2001 | 23.968  | 68.049  | 35.468       | 118.141 | 27,5           |

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT, Censimenti generali dell'industria e dei servizi.

Dagli anni 70 in poi, invece, si assiste alla costituzione di un vero e proprio tessuto produttivo, pur in forme discontinue, che segue traiettorie diversificate. Mentre perdono peso i redditi di natura assistenzialistica e le rimesse, si sviluppa il settore meccanico legato principalmente agli insediamenti FIAT (Flumeri) e FMA Motori (Pianodardine). Dunque di matrice esogena. In pratica, siamo di fronte ai risultati dei primi significativi interventi di natura finanziaria destinati all'area irpina dal governo centrale: la Cassa per il Mezzogiorno (CASMEZ) e il finanziamento per la ricostruzione delle aree interessate dal terremoto del 1962. La filosofia che lega i due strumenti è quella di portare l'industria in questa fascia di territorio campano distesa ai piedi dell'Appennino, che Rossi Doria collocava nella zona "dell'osso"<sup>2</sup> e che per decenni aveva restituito l'immagine di una montagna che "partoriva emigrazione"<sup>3</sup>. Se gli esiti della CASMEZ risultano marginali, quelli del finanziamento per la ricostruzione post-terremoto riescono in qualche misura ad imprimere una spinta all'economia irpina. Infatti, l'impatto della CASMEZ si limita a produrre una crescita economi-

<sup>1</sup> Per quanto riguarda le attività conciarie il riferimento è all'area solofrana; nel territorio del comune di Altavilla erano invece presenti cave di tufo, ormai da anni in disuso; la lavorazione dei laterizi si concentrava nei comuni di San Martino Valle Caudina (al confine con il beneventano) e di Calitri; a Lioni si collocavano i primi pastifici, mentre tra Avellino e Atripalda erano le piccole industrie di trasformazione del legno e dei prodotti agricoli.

<sup>2</sup> Il riferimento è alla storica suddivisione del Meridione d'Italia elaborata da Rossi Doria. Cfr. Rossi Doria 1956.

<sup>3</sup> Questa è una immagine diffusa nella letteratura che si è occupata delle migrazioni storiche che hanno segnato il nostro paese a cavallo tra 800 e 900. Si vedano per esempio: Merzario 1981 e Frigessi Rossi 1982. Per quanto riguarda nello specifico il caso irpino, non è questa la sede per richiamarne l'esperienza migratoria, che pure ha segnato in maniera significativa lo sviluppo demografico ed economico dell'area, registrando veri e propri fenomeni di esodo di massa verso le Americhe, soprattutto nel primo decennio del 900. Per una lettura più approfondita di queste dinamiche possiamo rimandare al volume di Scartezzini, Guidi e Zaccaria 1994.

ca pari soltanto all'1% e registra anche un calo dell'8,4% degli addetti all'industria<sup>1</sup>. L'intervento straordinario post terremoto del '62, invece, genera la nascita del consorzio per l'*Area di Sviluppo Industriale* (ASI) che ha come obiettivo l'infrastrutturazione di alcune aree che, come vedremo tra breve, genereranno poi l'insediamento di poli industriali<sup>2</sup>. La prima area interessata dall'infrastrutturazione è quella di Pianodardine, lungo l'asse autostradale Napoli-Bari, che da allora rappresenta il polo Fiat in Irpinia, ospitando un ciclo di produzione di autoveicoli. A seguire vengono potenziati servizi e infrastrutture per il polo conciario di Solofra (sulla direttrice Napoli-Salerno), mentre nasce in Valle Ufita (sulla direttrice Napoli-Bari) il polo industriale IVECO-IRIBUS, legato alla produzione di veicoli industriali Fiat. Il pacchetto irpino contenuto nella delibera CIPE del 1974 genera inoltre nuovi poli industriali tra cui quello legato alla Fiat-IVECO a Grottaminarda e quello legato alla Bassetti ad Altavilla<sup>3</sup>.

In sintesi, dunque, a partire dagli anni 60 si assiste ad una lenta ma sostanziale modificazione del carattere dell'economia irpina. Da un lato, l'agricoltura diventa sempre più residuale; gli insediamenti produttivi di origine locale in alcuni casi, come quello delle concerie solofrane e dei pastifici, tengono le loro posizioni e – come vedremo tra breve – riceveranno una spinta notevole dai nuovi strumenti di sviluppo locale che caratterizzeranno gli anni 80-90; in altri casi, vanno in sofferenza, come accade per la lavorazione dei laterizi, del legno e di prodotti agricoli, o anche scompaiono dal tessuto economico, come accade per esempio alle attività estrattive di alcune zone. Dall'altro lato, penetra lo sviluppo industriale, generato da finanziamenti del governo centrale e sostanzialmente segnato da un'industria importata dal Nord del paese. Principalmente legata, come abbiamo visto, al settore metalmeccanico ed alla metallurgia, la logica di sviluppo tende a delocalizzare ed ampliare le aziende, privilegiando le aree collocate lungo le principali direttrici autostradali. Ciò da un lato consente una accelerazione dei processi grazie ad una infrastrutturazione meno complicata, ma dall'altro finisce per non interessare le aree più interne; queste, che sono anche le più toccate dal sisma del '62, restano così prive di infrastrutture e registrano una condizione di arretratezza ancora più evidente.

<sup>1</sup> Fonte: CCIA, Studio sui PIP (Piani di Insediamenti Produttivi) in Irpinia, Avellino, 1998.

<sup>2</sup> La legge post terremoto del 1962 recepisce le indicazioni della L. 634/57 che prevede l'intervento diretto dell'ASI nelle aree di sviluppo. Del consorzio ASI irpino entrano a far parte: la Camera di Commercio di Avellino, la Provincia, i comuni di Avellino, Mercogliano, Capriglia, Atripalda, Montefredane, Prata e Pratola Serra.

<sup>3</sup> Fonte: CCIA, Rapporto sull'economia provinciale, 1976.

### 3. Il terremoto dell'80

Cosa succede nel decennio successivo? L'evento che segna questa fase della storia sociale ed economica della provincia irpina è ancora una volta un terremoto: quello devastante del 23 novembre 1980. Il sisma distrugge interi comuni; sgretola il tessuto sociale e costringe quello economico, che registra le perdite maggiori nel settore primario, a ricostituirsi su basi nuove; cambia la configurazione territoriale e altera i confini tra centri urbani e aree rurali<sup>1</sup>. Molteplici e complesse sono le dinamiche che si scatenano all'indomani del terremoto dell'80 e alcune di queste registrano nodi ancora oggi irrisolti: zone in cui la ricostruzione stenta a completarsi, lavori ancora in corso nel settore delle opere pubbliche, bilanci comunali riassetati con difficoltà dopo una gestione poco programmata dei finanziamenti confluiti nell'area danneggiata dal sisma, miriadi di piccole imprese che non reggono il progressivo svuotamento dei flussi finanziari, ecc.

Quello che qui più ci interessa è l'impatto sullo sviluppo locale di questo evento, a dire il vero poco studiato nonostante le profonde ricadute sulla realtà socio economica di ben tre regioni: la Campania, la Puglia e la Basilicata. In questa sede concentreremo l'attenzione sulla Legge 219 del 14 maggio 1981<sup>2</sup> che, come è noto, prevedeva congrui finanziamenti destinati alla *ricostruzione* e allo *sviluppo* dei comuni compresi nell'area interessata dal sisma, la maggior parte dei quali rientrava nella provincia irpina<sup>3</sup>. Giusto per dare qualche cifra, la 219 ha complessivamente erogato 56.500 miliardi di lire distribuiti tra Campania, Puglia e

<sup>1</sup> Il sisma dell'80 ha investito un'area di 25.000 Km<sup>2</sup> a cavallo tra Campania, Basilicata e Puglia con epicentro in Irpinia, nella località Sella di Conza. I paesi completamente distrutti furono 37 e di questi 18 in provincia di Avellino, quelli gravemente danneggiati 314. Complessivamente i comuni coinvolti furono 687 e circa 300.000 i senzatetto. Dei 2.735 morti, 1762 erano irpini. Cfr. Savino 2005.

<sup>2</sup> I finanziamenti destinati alla ricostruzione erano di competenza del Ministero delle Infrastrutture, quelli destinati allo sviluppo erano di competenza del Ministero dell'Industria. Destinatari dei fondi sono stati: in fase di emergenza, il Commissariato Straordinario; nella fase successiva, i comuni per la ricostruzione privata e le infrastrutture; la Regione ed altri Enti (per es. le Soprintendenze ai beni culturali, architettonici, artistici, ecc.) per la ricostruzione pubblica e le grandi infrastrutture; le aree industriali (ASI) per lo sviluppo industriale. Fonte: Commissione regionale di monitoraggio e coordinamento sulla 219/81, Atti. (La Commissione viene istituita dalla giunta regionale campana con DPGR n. 321 del 23.2.2001, con il compito di monitorare e coordinare tutte le attività connesse alla ricostruzione, concordando le opportune strategie con il governo centrale).

<sup>3</sup> Secondo la classificazione adottata dalla Commissione regionale, l'area del *cratere* individua i comuni completamente distrutti (o *disastrati*), la zona della *corona* comprende i comuni *gravemente danneggiati*, poi ci sono i comuni *danneggiati*. Questi criteri, come ci precisa nell'intervista un componente della Commissione, possono anche essere misti: "Per esempio, nella stessa città di Avellino si è individuata una zona *cratere*, che coincide con il centro storico della città, ed una zona *corona* che comprende aree limitrofe" (int. 131, 2008).

Basilicata<sup>1</sup>. Di questi, 23.000 miliardi sono stati erogati ai comuni per la ricostruzione privata e le infrastrutture (18.178 miliardi in Campania) e 8.500 alle aree industriali per lo sviluppo<sup>2</sup>. Alla provincia di Avellino sono toccati complessivamente 8.300 miliardi di lire, pari a 18.800.000 lire pro-capite (su 440.686 abitanti)<sup>3</sup>. Di certo sarebbe qui complesso e anche fuori luogo scendere nei particolari relativi ai progetti più o meno realizzati con i finanziamenti previsti dalla 219 e alle polemiche che si sono sviluppate, nel corso di un lungo ventennio, sia a livello locale che a livello nazionale, intorno alle logiche e ai criteri che hanno guidato la distribuzione e l'impiego degli ingenti flussi di denaro riversati sull'Irpinia<sup>4</sup>. Tuttavia vale la pena fermarsi su alcune questioni.

Partiremo da quelle di natura più "politica", per poi fare il punto su quelle che riguardano più specificamente gli effetti economici dell'intervento straordinario post-terremoto. Va da sé che la distinzione dei due piani, politico ed economico, ha una funzione puramente strumentale ai fini analitici.

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come alcune aree della provincia irpina vengano interessate, nel decennio 70-80, da interventi infrastrutturali e da insediamenti industriali, mentre altre (le più interne) restino fuori da qualsiasi intervento di sviluppo, sia pure parziale ed incompleto. Qui va aggiunto che gli interventi realizzati e le imprese create – pure impensabili in assenza delle politiche governative che li hanno sostenuti – già sul finire del decennio danno qualche segnale di sofferenza. In pratica, il forte ancoraggio ai finanziamenti pubblici non riesce a generare forme autopropulsive di sviluppo, e questo resta anche confinato in aree ben delimitate. Un indicatore di ciò è individuabile nella persistenza di significativi flussi migratori verso il Nord del paese, che segnano gli andamenti demografici di molti comuni irpini. Sullo sfondo di questo scenario, la possibilità di un nuovo – e stavolta molto più consistente – finanziamento pubblico per il terremoto dell'80, distribuibile su di un'area ben più vasta, appare paradossalmente, tenuto conto della sua motivazione, una manna dal cielo. Ai vertici politici ed istituzionali locali si prospetta la disponibilità di una grande risorsa non solo economica, ma anche e soprattutto di legittimazione, consenso politico e controllo del territorio. La stabilità della leadership democristiana, in pratica, corre lungo un binario a doppia capacità: da un lato quella di garantire i finanziamenti grazie

<sup>1</sup> Il grosso dei finanziamenti viene erogato tra il 1981 e il 1992. Il resto tra il 1992 e il 2002.

<sup>2</sup> In particolare, gli articoli 21 e 32 della legge 219/81 prevedevano insediamenti per lo sviluppo industriale con contributi a fondo perduto del 75%.

<sup>3</sup> Fonte: dati della Commissione regionale di controllo, aggiornati al novembre 2002.

<sup>4</sup> Oltre che sulla stampa nazionale e locale, tutti questi aspetti hanno trovato collocazione anche in alcuni studi recenti sul contesto economico e politico irpino. Per tutti possiamo rimandare all'interessante lavoro di Savino *e al.* (2005), che fa il punto sulla situazione.

alla presenza di politici di rilievo nazionale e di forti legami con il centro; dall'altro, come conseguenza, quella di costruire e alimentare consenso. Sono binari che si snodano parallelamente, ma con frequenti incroci vicendevolmente propulsivi.

Approfondendo l'analisi, possiamo individuare tre principali strategie lungo le quali si snoda la gestione politica della ricostruzione post terremoto, che rafforza ulteriormente i rapporti del governo locale con quello centrale, erogatore dei fondi. La prima è ben sintetizzata nella promessa che Zamberletti, appena nominato Commissario Straordinario per le Aree terremotate, enuncia nell'81 e cioè quella di portare le industrie in montagna. La seconda passa attraverso la promulgazione di una serie di leggi e decreti che rapidamente si susseguono tra l'81 e il 96, tutti legati in qualche misura alla 219 e tesi, da un lato, ad allargare il bacino dei beneficiari e, dall'altro, a dilatare i tempi di applicazione oltre che i flussi finanziari erogabili. La terza affida ai comuni la gestione dei finanziamenti e, sull'onda dell'emergenza, la facilita notevolmente svincolandola da norme rigorose e prescrittive. Tutte le tre strategie, come sarà più chiaro tra breve, rispondono ad una comune visione che lega lo sviluppo locale all'intervento dello Stato e le scelte economiche a quelle politiche. Vediamo dunque come si sviluppano e a che cosa conducono queste strategie.

Nel primo caso, l'obiettivo manifesto è quello di allargare l'intervento dello Stato alle zone che fino ad allora non avevano beneficiato di finanziamenti pubblici, con il risultato aggiunto di ampliare e rafforzare il consenso politico. D'altro canto, ciò consentiva un processo di incorporazione delle aree più interne secondo criteri omogenei di infrastrutturazione e sviluppo. La logica emergenziale e il fatto che il terremoto avesse cancellato anche le più esili potenzialità di sviluppo endogeno nell'area colpita, costituiscono i punti di forza di questa strategia. A ciò va aggiunto che la condizione di emergenza consentiva di procedere a ruota libera, senza alcun criterio di programmazione degli interventi. Di fatto, gli effetti dirompenti del sisma rendevano difficile, nell'immediato, l'individuazione di una scala di priorità. Su tutto emergeva l'urgenza di restituire una casa alle migliaia di persone rimaste senza tetto. Il paradosso sta nel fatto che l'emergenza si trascinerà per interi decenni, lasciando molte famiglie a sopravvivere nei prefabbricati (più o meno pesanti e farciti di amianto) sparsi sul territorio. Inoltre, e lo vedremo meglio più avanti, i risultati in termini di sviluppo economico resteranno ben al di sotto delle aspettative generate da un intervento di notevole portata finanziaria.

Nel secondo caso, il susseguirsi di leggi e decreti collegati tra loro e tutti ancorati alla 219/81, come accennato, persegue il duplice obiettivo di garantire più rifinanziamenti destinati all'area del cratere e di allargare il bacino dei beneficiari, oltre che i criteri di applicazione della stessa 219. Una premessa e qualche esempio. La premessa è che già la 219 recepiva e superava alcune delle indica-

zioni della legge 865/71 che con l'art. 27 consentiva, ai comuni dotati di piani regolatori, di formulare piani per aree da destinare ai Piani di Insediamenti Produttivi (PIP): appellandosi a norme speciali post sismiche, infatti, l'art. 28 della 219 dava facoltà a tutti i comuni del cratere (compresi quelli senza piano regolatore) di adottare PIP per urbanizzare aree destinabili ad attività produttive. Ciò ha generato una notevole proliferazione di PIP governata - in assenza di un coordinamento sovracomunale e di programmazione e pianificazione delle azioni - da politiche localistiche. Gli esempi più emblematici della produzione legislativa legata alla 219 sono: la delibera regionale n. 3716 dell'83, che amplia le aree destinatarie della 219 prevedendo consistenti opere esterne; la legge 730 dell'86, che prevede la realizzazione di infrastrutture nelle aree PIP collocate nel cratere; la legge 120/87, che rfinanzia i nuclei industriali prevedendo la realizzazione di nuovi insediamenti e riapre i termini dell'intervento straordinario, che la 219 chiudeva al dicembre 1982; la legge 32/92, che rfinanzia la ricostruzione; la 662 del 96, che all'art. 2 prevede anche il Contratto d'area (ripreso nella delibera CIPE del 21 marzo 1997 che disciplina la programmazione negoziata) tra gli strumenti. Stesso discorso per le scadenze dei termini di presentazione delle richieste di finanziamento per la ricostruzione privata: il primo viene fissato al marzo dell'84, il secondo al giugno dell'88 e addirittura, come emerge dall'intervista ad un membro della Commissione regionale di monitoraggio e coordinamento delle attività connesse sulla ricostruzione post-terremoto, lo slittamento dei termini è arrivato fino alla primavera del 2008:

“Un ulteriore termine è stato fissato qualche mese fa. Di fatto, la questione terremoto, a mio parere, si poteva già chiudere nell'84!” (int. 131, 2008).

E veniamo infine alla gestione dei finanziamenti da parte dei comuni. La motivazione nobile di questa scelta stava probabilmente nel favorire una gestione più immediata e anche più efficace dei finanziamenti, trasferendoli al livello amministrativo più vicino al territorio e quindi presumibilmente più in grado di individuarne esigenze e priorità. Ma questa soluzione si rivela presto avventata e ben lungi da innescare meccanismi virtuosi. Vediamo perché.

Innanzitutto, in generale, trova la gran parte dei comuni impreparati a gestire ingenti somme di denaro pubblico, a districarsi tra strumenti legislativi che, come abbiamo visto, cambiano e si susseguono repentinamente e che, tra l'altro, non sono sempre accompagnati da criteri normativi espliciti. Come già evidenziato, infatti, la clausola dell'emergenza finiva per rendere lo strumento legislativo pericolosamente flessibile. La mancanza di una programmazione, sia locale che sovralocale, degli interventi, la carenza strutturale registrata da molti comuni (assenza di uffici legali, uffici di

piano, direzioni amministrativo-contabili, ecc.) e la mancanza di un coordinamento sovracomunale – probabilmente di competenza del Commissariato straordinario – fanno il resto nel produrre una gestione pressoché improvvisata dei finanziamenti. La tabella 1.5 riporta i dati relativi alla situazione della gestione dei finanziamenti da parte dei comuni destinatari, aggiornati al maggio 2008.

*Tab. 1.5 - Sisma del 23.11.1980 – Residue esigenze – aggiornate al 27.05.2008 (in Euro)*

| Provincia di                  | Fondi non programmati | Fondi programmati non impegnati | Totale esigenze residue* | n. comuni |
|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------|-----------|
| Avellino                      |                       |                                 |                          |           |
| Comuni disastri               | 0,00                  | 5.648.240,65                    | 256.945.417,58           | 18        |
| Comuni gravemente danneggiati | 2.488.000,00          | 30.045.748,79                   | 1.264.371.352,82         | 99        |
| Comuni danneggiati            | 0,00                  | 0,00                            | 11.767.501,40            | 2         |
| Totale provincia di Avellino  | 2.488.000,00          | 35.693.989,44                   | 1.533.084.271,79         | 119       |
| Totale regione Campania       | 17.141.809,86         | 148.892.727,12                  | 3.912.369.693,49         |           |

Fonte: Ns. elaborazione su dati Commissione Regionale per la ricostruzione

\* Sono calcolate sul fabbisogno relativo alle seguenti voci: edilizia privata - urbanizzazione primaria ed edifici scolastici – espropri, sentenze e contenzioso – servizio e gestione Ufficio terremoto.

Come è evidente, la provincia di Avellino, a circa 25 anni dal sisma, non ha ancora programmato l'utilizzo di 2.488.000,00 euro destinati alla ricostruzione. Ma il dato di maggior rilievo è che poco meno di 36 milioni di euro, pur programmati, non sono ancora stati spesi. Ed è superiore ad un miliardo e mezzo la cifra di cui i comuni, nel complesso, dichiarano di avere ancora bisogno per completare l'opera di ricostruzione post sismica. Ovviamente, rispetto alla capacità di spesa, alcuni comuni risultano particolarmente efficienti, altri meno. Ma, in generale, i finanziamenti della 219 generano una certa confusione in gran parte degli amministratori locali, poco avvezzi alla programmazione e al controllo degli interventi.

In secondo luogo, tutta la situazione che si viene a creare rinvigorisce logiche localistiche e rapporti personalistici, che prendono rapidamente piede nella distribuzione delle risorse finanziarie. Questa dinamica si configura con gli stessi tratti sia a livello comunale, dove il piano delle relazioni interessato è principalmente quello tra cittadini e amministratori locali, sia a livello provinciale dove il piano delle relazioni tira nella rete imprese locali e imprese più o meno grandi del Nord, amministratori comunali e vertici politici locali e nazionali, organizzazioni e por-

tatori di interessi vari. E in questo “colossale ingorgo di affari”<sup>1</sup> si creano anche spazi disponibili per la criminalità organizzata<sup>2</sup>.

Inoltre, prende corpo una terza dinamica che taglia trasversalmente le due precedenti: il consolidamento del rapporto gerarchico tra i livelli di potere e, più in generale, tra centro e periferia. È una dinamica che si struttura sulla base di antiche dipendenze che, ancora una volta, i flussi di risorse dall’alto non riescono a disinnescare. Anzi le rafforzano. La piramide delle “opportunità” vede al vertice i politici locali eletti in parlamento, forti della continuità del loro mandato e del tenace radicamento sul territorio; nelle posizioni centrali si collocano segretari ed esponenti di partito regionali e provinciali; a seguire gli amministratori comunali e, ovviamente, alla base i cittadini. Legami personali e politici di vecchia data, antiche fedeltà ma anche lealtà ideologica, in questi anni in cui il partito è ancora il principale canale di socializzazione politica e di accesso alle carriere, costituiscono le trame portanti di un fitto e connesso tessuto, organizzato lungo una direttrice verticale. A complicare questa trama intervengono faccendieri, mediatori, piccoli imprenditori improvvisati e una miriade di figure dello stesso genere che, attratte dalla disponibilità di risorse, si infilano negli spazi vuoti della decisione e della programmazione, destabilizzando i già precari equilibri che connotano la parte inferiore della piramide. Ma non riescono ad intaccare i vertici che, in questo scenario, rappresentano una continuità che nello stesso tempo è garanzia e vincolo.

E allora, tirando le somme, quali sono i risultati più evidenti di tutto ciò? Ragionando in estrema sintesi ne possiamo individuare almeno due. In primo luogo, la persistenza di logiche di sviluppo economico assistito, guidate da criteri politici. In secondo luogo la sconcertante esperienza di “fallimento” vissuta da alcune amministrazioni locali. In merito al primo punto, risulta evidente, a distanza di tempo, che se, da un lato, lo strumento della 219 ha di cer-

<sup>1</sup> È l’espressione usata negli atti della Commissione di Inchiesta insediatasi sotto la presidenza di Scalfaro nel settembre 1989, i cui lavori si concludono con la Relazione Conclusiva del 27 gennaio 1991.

<sup>2</sup> Nella relazione elaborata dalla Commissione Antimafia presieduta da Luciano Violante si legge: “Per coprire l’intero pacchetto terremoto la camorra non si limita all’edilizia ma si occupa del settore del credito, di quello dei servizi, del grande mercato dell’indotto. Le famiglie camorristiche diventano vere e proprie holding di imprese, capaci di controllare l’economia dell’intera Regione”, cfr. Grasso 2005. Per inciso, in Irpinia, *l’affaire terremoto* rappresenterà sia una concreta occasione di crescita esponenziale del potere di famiglie criminali già presenti sul territorio (come nel caso, per esempio, dei clan Cava e Graziano nel Vallo di Lauro), sia di penetrazione in alcune aree di “imprese camorristiche” che vantano tradizioni ormai consolidate, già negli anni 80, nel napoletano e nel casertano. Per qualche riferimento in più si rimanda al volume a cura di Gribaudo (in corso di stampa).

to consentito la ricostruzione di interi paesi e una maggiore dotazione di infrastrutture e di servizi, dall'altro, non si può parlare con la stessa certezza di scelte partecipate, capaci di mettere al centro le vocazioni produttive locali e di garantire pari opportunità rispetto ai tempi di realizzazione e ai flussi di risorse. Ricostruire prima un paese invece che un altro, una sede comunale invece che un'altra, restaurare prima una chiesa invece che un'altra o un teatro invece che una scuola: sono state scelte che, il più delle volte, hanno inseguito criteri distributivi delle risorse che ben poco avevano a che fare con esigenze e priorità reali<sup>1</sup>. Ma soprattutto, e lo vedremo meglio tra breve, non si sono innescati meccanismi di sviluppo autopropulsivo, in grado di generare capitale economico e, perché no, anche capitale sociale "appropriabile", ovvero orientato a scopi nuovi e innovativi (Coleman 1990). In merito al secondo punto, se è pur vero che l'esperienza post terremoto ha generato qualche amministratore-imprenditore, capace di proporsi come facilitatore istituzionale nel complicato processo di ricostruzione di luoghi e identità e di recupero del tessuto economico locale, è anche vero che le dinamiche di cui abbiamo parlato prima hanno rafforzato i poteri di alcuni amministratori e indebolito quelli di altri. E questo, ovviamente, è nello stesso tempo causa e conseguenza delle loro differenti possibilità di accesso alle risorse. Ma la sensazione più generale è che molti comuni, come accennavamo, abbiano sperimentato un duro fallimento nell'azione amministrativa e di governo. Emblematico il caso dello stesso capoluogo, Avellino, che nei primi anni 90 si trova di fronte ad un paradossale dissesto finanziario, che solo attraverso il gioco di abili mediazioni politiche si riesce ad evitare di dichiarare<sup>2</sup>. A detta degli stessi amministratori, le cause principali di questo dissesto sono riconducibili ad una gestione "leggera" dei finanziamenti della 219, legata anche a quelle carenze strutturali e di competenze cui si accennava nelle righe precedenti. Occorreranno tempi lunghi e l'intervento di figure tecniche di elevata competenza per avviare il risanamento del bilancio comunale di Avellino<sup>3</sup>. E tra l'altro questa vicenda, come vedremo più avanti, avrà ripercussioni di rilievo sulle dinamiche politiche locali. La coincidenza di questi esiti con la crisi dei partiti storici che negli anni 90 investirà, seppure in misura limitata, anche l'Irpinia impegnerà molte ammini-

<sup>1</sup> Cfr. Zaccaria 1995, 2002.

<sup>2</sup> Di contro, qui per inciso, nel 2004 il comune di Avellino registrava residui di cassa per la ricostruzione post sismica pari circa al 9,7% e una disponibilità di circa 50 milioni di euro "andati nel dimenticatoio" emersa a seguito dei riscontri della Commissione regionale per la ricostruzione. L'intervento dei tecnici della Commissione consente di rimettere in circolo la somma e di abbassare al 4% circa il residuo di cassa. Tali dati sono stati forniti nel corso dell'intervista ad un membro della Commissione stessa (int. 131, 2008).

<sup>3</sup> Cfr. Zaccaria 2002.

strazioni nella difficile impresa – che ancora oggi registra imponenti ostacoli – di ricostruire un rapporto di fiducia diffusa con i cittadini. Una maggiore attenzione ad interessi collettivi più che individuali e l'abbandono di visioni localistiche dello sviluppo emergono, in questa prospettiva, come risorse cruciali.

### *3.1. Una gestione disinvolta*

Quali riflessi hanno le logiche sopra descritte sul piano economico? Come già detto, i cospicui finanziamenti elargiti dalla 219 inondano il territorio irpino. E abbiamo anche già visto che di queste risorse finanziarie i comuni beneficiano in misura diversa, esprimendo diverse performance nell'utilizzo dei fondi<sup>1</sup>. In generale, la capacità di spesa aumenta nel 2004, grazie alla legge regionale del dicembre 2003, che snellisce notevolmente le procedure.

Diverse sono anche le misure in cui i vari settori economici beneficiano delle risorse. Il primato spetta qui al settore dell'impresa. I dati censitari presentati poco prima nella tab. 1.4, ci dicono che tra l'81 e il 91 le imprese passano da 16.756 a 22.911, per arrivare poi a 23.968 nell'arco del decennio successivo. Ma che cosa c'è dentro questi numeri? Sostanzialmente ci sono: la realizzazione di 8 nuovi nuclei industriali, il boom dell'edilizia e, a latere, quello dei servizi di intermediazione finanziaria. Vediamo dunque, in particolare, gli interventi industriali legati alla ricostruzione post sismica.

Come appena accennato, il decennio in questione vede la costituzione sul territorio provinciale di 8 nuclei industriali e di 45 PIP, tutti realizzati a partire dagli artt. 32 e 28 della L. 219/81 e grazie ai successivi provvedimenti legislativi cui abbiamo fatto riferimento nel paragrafo precedente. Crescono soprattutto le industrie chimiche (+196%) e meccaniche (+85,5%), ma anche quelle alimentari (+71,6%) e, in quota minore, le manifatturiere (+38,4%). Il tessile trova affermazione nel distretto di Calitri, mentre registra una flessione in altre aree (-53,2%)<sup>2</sup>. Siamo comunque di fronte ad aziende di piccola/media dimensione la cui attività economica, in molti casi, risulta presto modesta, incontrando un forte limite funzionale nella mancanza di coordinamento tra i diversi insediamenti, oltre che nei cattivi collegamenti con centri urbani vicini e con le strutture produttive preesistenti. A distanza di qualche anno, infatti, alcune di queste industrie cesseranno l'attività.

<sup>1</sup> La performance migliore è quella del comune di Solofra che al 2004 registra una giacenza di fondi pari allo 0,04%. Il comune capoluogo, Avellino, riceve il finanziamento maggiore, pari a circa 290 milioni di euro e al 2004 registra un residuo di cassa del 6,56%.

<sup>2</sup> La fonte dei dati è la CCIA di Avellino.

Ovviamente, con la ricostruzione, le migliori performance si registrano nel settore edilizio che, in termini di imprese, in questo decennio cresce del 168,4%. La crescita si riflette anche sull'occupazione. La ricostruzione post-sismica decreta il decollo dell'edilizia, nel settore privato in particolare ma anche in quello delle grandi opere pubbliche che più del primo richiama soprattutto imprese esterne<sup>1</sup>. In una economia provata da anni di marginalità e dai disastri del sisma, il boom del mattone diventa trainante. Ma anche qui luci ed ombre. Da un lato si fanno strada dubbi, ancora oggi per certi versi irrisolti, sulla trasparenza delle trattative tra privati e amministratori pubblici che "il più delle volte ricorrono ad un ristretto e selezionato panel di imprese di fiducia" (Grasso 2005, 122) e sul rispetto delle regole nelle assunzioni di manodopera. Irregolarità, lavoro sommerso, intrecci con la camorra: sono tutti temi ricorrenti sia nella stampa locale di quegli anni che nelle relazioni delle Commissioni Parlamentari istituite ad hoc. Su questi dubbi si aprirà il filone di inchiesta "Irpiniagate". Dall'altro lato, ancora una volta grazie ad una legge, si innescano meccanismi perversi. La legge 12/88 consentirà, fino al 31 dicembre del 2001, a nuove imprese di operare anche senza essere iscritte all'Albo dei Costruttori. Così tanti piccoli artigiani si trasformano in imprenditori spesso inesperti e poco organizzati. A ciò va sommato lo strumento della concessione, che facilita le cose evitando alle amministrazioni il consueto sistema della gara per l'affidamento di lavori pubblici. In più, come abbiamo visto, una serie di deroghe allungano i termini per la presentazione della richiesta di finanziamenti da parte dei privati, praticamente fino a qualche anno fa. Tutto ciò alimenta la costituzione di piccole imprese locali, che ben presto superano nume-

<sup>1</sup> Dalle infrastrutture, ai prefabbricati pesanti, ai megaprogetti di aree commerciali, città ospedaliere, stazioni di autoservizi, molti sono i progetti che prendono corpo in quel "colossale ingorgo di affari" di cui si è occupata la commissione di inchiesta nominata da Scalfari nel 2001. Una annotazione, sia pure sintetica, è qui opportuna in merito ad una particolare tipologia di opere pubbliche, e cioè quelle sottoposte al controllo delle Soprintendenze ai beni archeologici e a quelli architettonici. Entrambi gli istituti in questi anni godono di cospicui finanziamenti derivanti dalla 219/81, utilizzati in lavori di scavo e interventi di restauro, ma anche stornati su altre iniziative (mostre, percorsi espositivi, ecc.). Ci sembra interessante sottolineare che la Soprintendenza mista ai beni ambientali, architettonici e storici (BAAAS) operante sulle province di Avellino e Salerno, nasce proprio a seguito dell'evento sismico con lo scopo di gestire il massiccio flusso finanziario (nell'ordine di 50-60 miliardi di lire all'anno) generato dalla 219. Qualche cifra. Nel biennio 89-90 la Soprintendenza mista ai BAAAS riceve circa 197 miliardi di lire, di cui il 94% per interventi straordinari. Tra gli interventi assume una priorità assoluta il restauro dei luoghi di culto e tra questi i grossi complessi ecclesiastici (circa 2 miliardi per singolo intervento). Segue il recupero di centri storici e quindi di complessi architettonici di interesse storico culturale (Carcere Borbonico di Avellino, Castelli ducali di Bisaccia e Calitri, ecc.). Anche qui, a detta degli stessi attori chiamati in gioco, luci ed ombre. Infatti, se da un lato le particolari norme per la gestione dei fondi consentite dalla 219 favoriscono interventi immediati (avendo previsto un capitolo unico di spesa), dall'altro emerge il limite dell'assenza di verifica finale sugli interventi (non prevista dalla normativa). Il che non consente di verificare, quantomeno, se gli interventi vengono fatti in regime di economia. Cfr. Zaccaria 1995.

ricamente quelle esterne, ribaltando un rapporto inizialmente più equilibrato. Tuttavia, esaurita la spinta iniziale della fase di ricostruzione post-sisma, molte di queste microimprese scompariranno gradualmente dal mercato mentre, a 14 anni di distanza dal sisma, gran parte delle opere intraprese risultano ancora incomplete.

A reggere il boom del mattone è anche la crescita degli istituti di credito e dei servizi di intermediazione finanziaria. Nel primo decennio post terremoto, l'afflusso di liquidità per la ricostruzione e l'espansione dell'economia provinciale fanno registrare al settore creditizio irpino performance superiori sia al resto della Campania che alle stesse province settentrionali del Paese. A guidare questa escalation è sostanzialmente il duopolio Banco di Napoli – Banca Popolare dell'Irpinia<sup>1</sup>. Ma anche in questo caso si tratterà di una sorta di “effetto brio”, al quale non si accompagna la capacità di radicare tali performance. Nell'ambito del credito locale, le risorse disponibili vengono gestite con un certo profitto ma senza alcun obiettivo di crescita nel medio-lungo periodo. Ancora una volta l'emergenza, e tutte le dinamiche e i criteri che la connotano, schiaccia qualunque tipo di programmazione. Già nel decennio successivo, infatti, il settore creditizio registrerà una brusca frenata, sullo sfondo di una generale crisi a livello regionale. I rapporti della Banca d'Italia riferiscono che nel decennio 1990-2000 il miracolo irpino va sfumando e la provincia di Avellino si rimette in linea con le altre province campane rispetto al trend dei depositi e perdendo terreno sui prestiti<sup>2</sup>.

In breve, dunque, cosa emerge? È evidente che la grande disponibilità di risorse finanziarie messe in circolazione dalla 219 non riesce ad innescare forme di economia autopropulsiva, in grado di sostenersi e di rigenerarsi autonomamente nel tempo. Comuni impreparati alla gestione di grosse somme, mancanza di programmazione e di pratiche di controllo, persistenza di logiche personalistico-clientelari a vari livelli, spesso anche nella definizione della priorità degli interventi, resistenza fuori misura della filosofia della emergenza: sono tutti elementi che hanno ostacolato la promozione di politiche di sviluppo economico di lungo periodo. Prova ne è che ancora oggi, come abbiamo detto, una quota consistente di finanziamenti non è stata ancora spesa.

<sup>1</sup> Tentativi di far decollare istituti di credito cooperativo abortiscono presto. A partire dall'81, in pochi anni nascono una dozzina di banche di credito cooperativo (BCC), sottoposte a vincoli e controlli della Banca d'Italia. Ma una serie di fattori, sia strutturali che legati alle logiche diffuse a livello locale, non consentono la sopravvivenza di tali istituti. A giugno del 2005 ne restano in vita soltanto tre, frutto di fusioni e incorporazioni di altri istituti creditizi, molti dei quali esterni. Cfr. Grasso 2005.

<sup>2</sup> Banca d'Italia, *Note sull'andamento dell'economia campana*, 1989-2004.

### 3.2. Verso l'esaurimento delle risorse straordinarie

Cosa succede allora all'economia irpina, così fragile, quando si vanno esaurendo le risorse straordinarie post terremoto e quando le istituzioni locali mostrano difficoltà nel programmare e gestire i finanziamenti ancora disponibili? Dopo la spinta propulsiva dell'intervento straordinario della 219, l'economia irpina torna a registrare fasi alterne di stagnazione e ripresa. In una situazione generale di declino, alcuni settori sembrano tenere mentre altri vanno in crisi.

Innanzitutto, cresce di nuovo la disoccupazione. La CCIA di Avellino registra che già tra il 91 e il 95 la percentuale di posti perduti sopravanza quella dei posti creati: lo stock precipita del 15% circa in corrispondenza del minimo al 93. E al marzo 98 risultano iscritti nelle liste di collocamento della Provincia di Avellino 67.298 disoccupati (1997 = 58.341). Quindi prende piede una fase di regressione diffusa nella struttura produttiva dell'area. La crisi attraversa tutto il settore manifatturiero. Il confronto 96-97 rivela valori negativi per tutti i settori dell'industria e anche il commercio registra un saldo negativo (-1,89% delle imprese). Reggono invece l'edilizia, il settore chimico e metalmeccanico e quello creditizio e dell'intermediazione monetaria, che registrano trend positivi ancora nei primi anni del 2000.

Poi comincia una fase di lenta ma graduale ripresa. Sempre secondo i dati della CCIA di Avellino, il 2003 segna innanzitutto una flessione del tasso di disoccupazione – che passa dal 13,7% all'11,9% (dati Excelsior) – anche se tale flessione va in realtà collegata non tanto ad un aumento del numero di occupati, quanto piuttosto alla contrazione della popolazione lavorativa. Il mercato del lavoro locale sembra infatti condizionato, in questi anni, oltre che da un fenomeno di invecchiamento della popolazione, anche dalla ripresa di flussi migratori verso le aree più sviluppate del paese.

Sul fronte delle attività produttive, il rapporto 2003 segna, rispetto all'anno precedente, un incremento dello 0,8%: recupera il manifatturiero, e continuano a tenere le costruzioni e il settore creditizio<sup>1</sup>. Ma soprattutto si registra un evidente spostamento delle imprese individuali verso le società di capitale (+482)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> In particolare, la crescita delle imprese extra agricole è pari al 2,5% ed è superiore al tasso nazionale (2%). Le industrie manifatturiere fanno registrare una crescita annuale del 4,8%. Positivo anche il risultato dell'industria conciaria (+2,9% rispetto al 2002), della fabbricazione e lavorazione del metallo (+2%) e delle industrie alimentari (+1,5%). In flessione risulta invece l'industria delle confezioni (-1,2%). Ancora positivi i risultati delle costruzioni (+1,57% e +71 imprese), il commercio all'ingrosso (+4%) e, soprattutto, il terziario in senso stretto, con incrementi sensibili nelle attività immobiliari (+9,85%), informatica e attività connesse (+9,43%), altre attività imprenditoriali e professionali (+4,78%) e le attività ausiliarie di intermediazione finanziaria (4,51%). Fonte: CCIA di Avellino, Rapporti intermedi.

<sup>2</sup> In provincia di Avellino esistono 184 gruppi di impresa (che includono società di capitale, so-

Sull'economia pesano invece la flessione del commercio estero e il ristagno dei consumi interni<sup>1</sup>.

Ma è proprio il tessuto industriale a mostrare i segnali più evidenti di cedimento. A venti anni di distanza, gli insediamenti nati con i finanziamenti della 219 sono ormai bisognosi di interventi strutturali e la logica degli incentivi dall'alto si traduce progressivamente in una improrogabile crisi di impoverimento del tessuto industriale stesso. È quanto emerge con chiarezza anche nelle dichiarazioni del dirigente dell'Ufficio Programmazione Negoziata della Provincia di Avellino, attento osservatore delle politiche di sviluppo che hanno segnato questi anni:

“Nella fase post-terremoto fondamentale nell'apparato economico di questa provincia, era proprio il settore metalmeccanico che non funzionava! La tendenza era quella della paralisi e della paura dell'investimento. Il problema è sempre lo stesso: gli imprenditori del Mezzogiorno non conoscono la forma d'impresa diretta che non sia in corrispondenza con l'incentivo, non c'è l'imprenditore che rischia totalmente; il problema è che noi veniamo da una storia fatta da interventi centrali, a pioggia, che tentano di mantenere in condizioni “più o meno accettabili” il territorio e le aziende” (int 102, 2004).

È sullo sfondo di questo scenario segnato da incertezze e instabilità che si apre, sul finire del millennio, una nuova stagione in economia. È la stagione segnata dall'ingresso di nuove misure di politica economica utilizzate per lo sviluppo locale: i Patti territoriali. Come abbiamo visto, si tratta di strumenti di “programmazione negoziata”, finalizzati a capovolgere la direzione delle “tradizionali” politiche di intervento pianificate dallo Stato centrale e calate sui contesti e sulle specificità locali.

Prima di passare alla lettura dell'esperienza pattizia, tuttavia, è opportuno indagare a fondo le dinamiche della politica irpina. È infatti la politica che sta alla base di tutte le scelte economiche riguardanti il territorio, l'elemento strutturale che ha segnato il corso dello sviluppo locale.

cietà di persone, ditte individuali e istituzioni) che controllano 410 imprese. Il 78,5% delle imprese capogruppo ha sede in provincia, circa il 10% nei confini regionali, poco più del 10% al di fuori del Mezzogiorno. Un cenno merita anche l'imprenditorialità femminile. Le donne con una carica (titolare, socio, ecc.) nelle imprese, iscritte nei registri camerali, è pari a circa il 32% del totale. Quasi la metà si riferisce ad imprese agricole (di fatto spesso mere intestatarie). Al 31 dicembre 2003 sono 14.514 le imprese femminili, pari al 24% dello stock complessivo. Fonte: Ufficio studi e statistiche – CCIA Avellino, *Il giornata dell'economia, 10 maggio 2004*. Numero speciale de “L'irpinia in cifre”, supplemento a “Economia Irpina” anno XLII – n.1 e 2 /2004)

<sup>1</sup> Tra il 2002 e il 2003 la provincia irpina perde quasi un terzo del valore esportato (-32%) ed il 27% del valore delle importazioni. Nel 2002 si registrano depositi bancari per oltre 22 miliardi di euro, con una crescita del 9% rispetto al 2001. Fonte: *ibidem*.

## 2. *Lo scenario politico*

### 1. I tempi della DC

Per comprendere la vita politica irpina, le vicende che l'hanno attraversata, le strategie messe in campo dagli attori locali per fronteggiare crisi che hanno azzerato, in altri contesti, intere classi politiche, è necessario delinearne una breve storia. Certo, quella della politica irpina è una storia lunga, che ha radici profonde nel tessuto socio culturale locale e che da sempre si incrocia in maniera stretta con la politica nazionale. Ma in questa sede, per necessità di sintesi che saranno giocoforza sommarie, cominceremo dagli anni 60.

L'Irpinia è la roccaforte della Democrazia Cristiana, che ha governato, per circa mezzo secolo, quasi tutti i comuni della provincia sulla base di un ampio e stabile consenso elettorale. Il partito della DC ha costituito l'attore unico della scena politico-sociale irpina e della sua stabilità<sup>1</sup>. La prima sezione del partito nasce ad Avellino nell'immediato dopoguerra ad opera di Fiorentino Sullo. Nelle politiche del 1958 la DC di Sullo tocca il 40% dei voti, di contro a poco più del 25% registrato nella precedente tornata elettorale del 1953. Intorno al 60, si forma poi la corrente della *sinistra di base*, che si identificava con il Movimento Giovanile nato inizialmente come movimento culturale. Questa corrente esprimerà ben presto i più grandi leader democristiani nazionali. De Mita, Mancino, Bianco, Gargani, Aurigemma, Agnes e Zecchino (il più giovane) erano i nodi centrali del movimento. È un

<sup>1</sup> Il nucleo originario aggrega la componente liberale, fortemente radicata in città, quella monarchico-conservatrice e quella fascista rappresentata dai giovani del GUF. Salverino De Vito, Commissario Straordinario per il Mezzogiorno dal 1983 al 1987, ex presidente della commissione bilanci della Camera e già segretario del partito nei suoi primi anni di vita, ricorda: "Fiorentino Sullo costruì un rapporto di buon vicinato: alcuni che erano stati esponenti anche provinciali del Partito Fascista vennero nella DC, e questo portò ad un notevole incremento" (int. 82, 1997).

passato ancora vivo nella memoria dell'onorevole Giuseppe Gargani che, intervistato, racconta:

“Ci chiamavano I Magnifici Sette. Il nostro motto era «Uno per tutti e tutti per uno», cosa rarissima in politica! E questo spirito ci ha accompagnato almeno fino alla vigilia degli anni Novanta” (int. 84, 1999).

Lo spirito che cementava il gruppo era ben visibile anche all'esterno. L'ex ministro Salverino De Vito ricorda:

“La loro non era una compagine che si basava solo su elementi politici, ma anche su rapporti umani. Erano amici, avevano relazioni strette tra loro, perciò dico che avevano il senso del clan. Anche quando ragionavano, ragionavano tutti con una struttura mentale particolare” (int. 82, 1997).

Poco dopo, la nuova corrente spodesta Sullo e il partito registra un disorientamento dell'elettorato. Nel 1963 la DC incassa una flessione del 10% nel voto e tuttavia De Mita, candidato alle politiche, viene eletto. La corrente di sinistra prende poi forza e riorienta le linee programmatiche del partito. Dopo questa breve fase di passaggio, il consenso elettorale irpino alla DC si attesterà sistematicamente intorno al 50% in tutte le competizioni elettorali successive, fino alla crisi del partito negli anni 90. È il gioco di squadra la principale risorsa del successo democristiano. Giuseppe Gargani lo evoca con forza e con entusiasmo nell'intervista:

“Nel 68 candidammo Gerardo Bianco, e De Mita non si fece votare per far votare Bianco. Tutti insieme lavoravamo per far eleggere tutti e due. Nel 72 candidammo Gargani: De Mita, più che Bianco per la verità, non si fece votare per far votare Gargani. Abbiamo sempre fatto questa azione di solidarietà, perché ci rendeva forti sul piano locale e anche a Roma” (int 84, 1999).

Così la DC irpina esprime l'élite politica locale e anche le posizioni di vertice del governo centrale; copre i vuoti di comunicazione tra i cittadini e la macchina comunale e tra questa e i vari livelli istituzionali. Imprime al governo locale una politica di tipo sostanzialmente distributivo a carattere negoziale (Lowi 1999) che si struttura su una fitta e consolidata rete di rapporti personalistici e clientelari. Diventa un punto di forza nella contrattazione a base nazionale: l'insediamento FIAT a Grottole, nei primi anni 70, è il risultato più emblematico della capacità di contrattazione della DC irpina. Questa situazione, connotata da stabilità politica e consenso nel partito, garantisce a lungo alla comunità un certo livello d'integrazione sociale e regolazione economica. Il consenso dell'elettorato viene

controllato attraverso una penetrazione diffusa, capace di orientare in maniera precisa pacchetti di voti, secondo una efficace “mappa territoriale” che andava dal comune capoluogo a quelli dell’estesa provincia. L’ex segretario politico di Nicola Mancino sottolinea con chiarezza l’efficacia di questa strategia ai fini del controllo del voto, dichiarando nell’intervista:

“Era praticamente possibile sapere, con un attendibile grado di precisione, quanti e quali comuni avrebbero dato quanti voti a De Mita, quanti a Mancino, quanti a Bianco” (int. 83, 1999).

Sezioni locali del partito, “capi elettori”, “grandi elettori” e portaborse vari<sup>1</sup> tenevano le maglie di una rete che riusciva a coprire – con qualche piccola eccezione – l’intero territorio provinciale e che attraverso la trasmissione ereditaria dei rapporti di fiducia e lealtà politica riusciva anche ad autorigenerarsi. D’altronde, la rilevanza nazionale della leadership democristiana irpina – connotata altresì da notevoli competenze politico amministrative e da un certo carisma – e la visibilità della sua capacità di contrattazione con il governo centrale per attrarre risorse a livello locale, forniva continuamente all’elettorato ulteriori elementi di legittimazione. Nello stesso tempo, la matrice dell’elettorato, originariamente cattolica, si traduceva in una matrice fortemente popolare legata, come precisa Salverino De Vito, all’idea che:

“L’uomo politico è colui che può far tutto. La sua arma più forte sono le promesse: è più facile acquistare voti dando una promessa che dando qualcosa. La speranza di qualcosa che dovrà venire ha una grande forza!” (int. 82, 1997).

Ma ad un certo punto questo sistema va in crisi. Il terremoto dell’80, Tangentopoli e la crisi nazionale del partito, la riforma elettorale del 93 costituiscono i principali ingredienti di un miscuglio esplosivo che incrinerà il consenso nel partito. In merito al primo punto, la ricostruzione post sismica si traduce, per la classe politica irpina, in una esperienza fortemente ambivalente. Da un lato conferma le sue capacità di attrarre risorse economiche e di dirottare l’attenzione del governo centrale sulla realtà provinciale. E questo, come abbiamo visto, si traduce immediatamente in consenso diffuso e in un sempre più profondo radicamento del partito sul territorio. Ma dall’altro lato, metterà presto in evidenza una certa incapacità di gestire e produrre sviluppo. Tutto ciò va ad incrinare in qualche misura le logiche del consenso. In questo processo, per inciso, gioca un ruolo non secondario

<sup>1</sup> Queste categorie sono mutate, ed usate nella stessa accezione, da Percy Allum (1975).

il circuito vizioso tra politica e pubblica amministrazione che, come vedremo tra breve, connota a lungo il governo locale dell'Irpinia generando derive autoreferenziali delle istituzioni e una gestione deviata delle risorse pubbliche.

Per quanto riguarda il secondo punto, come è noto il ciclone Tangentopoli travolge il sistema politico nazionale e delegittima un'intera classe dirigente. I partiti, fino ad allora istituzioni di primo piano nella formazione e nella selezione del personale politico a tutti i livelli, sono chiamati a cambiare registro e a tirarsi dietro le quinte della scena politica. A ruota, la riforma del sistema elettorale introdotta dalla legge 81/93 (già preceduta dalla legge 142/90 che riformava le autonomie locali), introducendo la preferenza unica e il frazionamento dei collegi elettorali, apre la strada ad amministratori nuovi, spesso meno esperti nella gestione politica ma portatori di nuove logiche di consenso e legittimazione. Questo nuovo terremoto ha una ricaduta secca e ben visibile sulla politica nazionale, ma interessa anche tutti i comuni irpini sebbene il radicato consenso democristiano riesca ad attutirne i contraccolpi.

## **2. Una occasione di cambiamento: la riforma elettorale del 93**

Cosa succede sulla scena politica irpina negli anni 90? La testimonianza di Salverino De Vito – acuto osservatore della realtà locale, oltre che protagonista della politica irpina negli anni 70-80 – sintetizza efficacemente il clima di incertezza e disorientamento che si era creato nelle file della DC:

“La politica non c'è più. La questione è che bisognerebbe affondare le radici nei problemi della comunità. Per i parlamentari sarebbe necessaria l'esperienza amministrativa; a mio parere occorrono almeno due turni elettorali per poter rivedere una classe dirigente. L'unico che parla di politica è ora De Mita, ma non ha interlocutori. Emergono troppi egoismi di parte” (int.82, 1997).

Le sue parole rendono bene da un lato l'immagine della instabilità della classe politica locale negli anni 90, dall'altro lo spostamento del baricentro sulle amministrazioni comunali. La discontinuità nei flussi di risorse, le indagini della magistratura, il timore delle accuse di concussione legano le mani ad una classe politica fino ad ora sicura e disinvolta. Poi la “rivoluzione legislativa” del 93: la riforma elettorale prevista dalla legge 81, con l'elezione diretta dei sindaci, sembra porre le condizioni per un sostanziale cambiamento nella vita politica locale.

Le ricadute di tutto ciò sulla politica irpina sono ben visibili. Si aprono spaccature nel partito e l'elettorato si disorienta. La vecchia DC scompare e il primo passaggio è nel PPI, che aggrega il nucleo originario del partito democristiano e la componente più vicina a posizioni di sinistra. Il voto si frantuma e produce risultati discordanti. Vediamo qualche dato. Alle politiche del 94 il PPI registra una notevole flessione rispetto ai consensi precedentemente accreditati alla DC. In particolare, per inciso, il Collegio di Avellino esprime, nel voto del 94 per la Camera, un orientamento più deciso verso le coalizioni di centro-destra<sup>1</sup>. Al Senato, invece, elegge Nicola Mancino – già capogruppo del PPI nel consiglio comunale di Avellino. L'elettorato conferma questa scelta nelle politiche del 96, mentre attribuisce al Polo il 20% circa di voti in più rispetto al 94. Sempre nel 96, nel voto alla Camera con sistema uninominale, la candidatura di Antonio Maccanico (altra presenza notevole dell'ex DC irpina, seppure alquanto defilata) raccoglie un consenso decisivo; nelle proporzionali, invece, è il PDS (erede del PCI) a raccogliere la quota maggiore di voti. Per inciso, va qui notato che il PCI non è mai riuscito ad occupare una posizione significativa nel panorama politico irpino. In generale, il voto alle politiche per il PCI non va mai oltre il 25% dei consensi, tra il 48 e il 92. Solo dopo la crisi dei partiti negli anni 90, il PDS registrerà una graduale ma costante crescita di consenso anche nelle competizioni amministrative.

Ma ciò che qui maggiormente ci interessa è cercare di analizzare in maniera più approfondita gli effetti della riforma elettorale del 93 sul governo locale. La legge 81/93 porta nel nostro paese una delle riforme più importanti dell'ultimo decennio; una legge profondamente innovativa che, introducendo l'elezione diretta del sindaco, si propone di rimodellare e cambiare radicalmente le regole di governo degli enti locali, di riarticolare i rapporti tra amministratori e cittadini ed anche di fornire risposte alla crisi di legittimazione che stava investendo i partiti e il ceto politico di cui questi erano espressione<sup>2</sup>. E allora, quali sono nello specifico le trasformazioni che prendono corpo nel nostro contesto di studio? Per comprenderle a fondo restringiamo l'ottica di analisi e puntiamo l'attenzione sul comune capoluogo. Il caso del Comune di Avellino è particolarmente emblematico<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nel collegio uninominale Gianfranco Rotondi (Patto per l'Italia) raccoglie il 35% circa dei voti e Francesco D'Ercole (AN) registra il 25% circa dei voti. Nelle proporzionali lo scarto dei voti tra PPI e AN è poco più del 5%, mentre il PDS registra un buon risultato ricevendo il 15% dei voti. Fonte: Comune di Avellino, risultati elettorali.

<sup>2</sup> Un'approfondita analisi comparativa degli esiti della riforma elettorale in alcune città italiane è in Catanzaro *et.al.* 2002.

<sup>3</sup> I dati e le informazioni che qui si utilizzano sono frutto di un'indagine condotta da chi

Le vicende dell'amministrazione comunale a cavallo della riforma elettorale riassumono tutte le contraddizioni e anche le innovazioni che in questi anni prendono corpo a livello nazionale e si ripercuotono a livello locale. Procederemo sostanzialmente mettendo a confronto le composizioni elettorali del 1990 (consigliatura eletta prima della legge 81/93) e del 1995 (eletta dopo la riforma) e ragionando, per necessità di sintesi, per punti principali<sup>1</sup>. Emerge subito una decisa inversione di tendenza: il voto per il PPI si contrae drasticamente (-25%), mentre quello per il PDS guadagna un buon 5% in più. Si configura dunque una maggioranza di centro-sinistra in cui il PDS, come vedremo in seguito, gioca un ruolo di rilievo. Ma oltre ad una più articolata distribuzione dei seggi<sup>2</sup>, soprattutto il consiglio comunale del '95 presenta un tasso di rinnovamento pari al 72,5%, il più alto mai registrato<sup>3</sup>. La scena politica avellinese registra, dunque, lo sgretolamento degli equilibri politici tradizionali e lo sfaldamento dell'egemonia democristiana. Tali cambiamenti, va notato, non toccano tanto la legittimazione dei leaders storici del governo locale, quanto l'orientamento dell'elettorato cittadino, che sembra spingersi alla ricerca di una classe politica municipale rinnovata e – possibilmente – svincolata da obblighi e direttive di partito.

Entriamo più nel merito delle consigliature che hanno retto il comune di Avellino nel 1990-95 e nel 1995-99. Il confronto, come vedremo, evidenzia da un lato, sostanziali differenze nei caratteri sociodemografici, nelle carriere e nei percorsi politici degli eletti; dall'altro, una ridefinizione dei criteri di legittimazione e delle risorse di influenza.

scrive nella seconda metà degli anni 90, nell'ambito di una più ampia ricerca, su base nazionale, sul cambiamento post riforma in alcuni comuni italiani. Una presentazione più completa dei risultati è in Zaccaria 2002.

<sup>1</sup> Va ricordato che fino al 1990, nelle competizioni amministrative, il voto avellinese per la DC segue un andamento sostanzialmente simile a quello, visto poco prima, disegnato nelle politiche. La DC tiene costantemente la maggioranza dei seggi, concentrando nel consiglio comunale le figure politicamente e socialmente più influenti in città. In particolare, sia nell'85 che nel 90 conquista 22 seggi su 40. Il tasso di rinnovamento dei consigli rimane sempre al di sotto del 30%. Fonte: Comune di Avellino, Ufficio elettorale.

<sup>2</sup> Nel '95 il PPI conserva 14 seggi in consiglio comunale, perdendone 8 rispetto al precedente "pacchetto" della DC. La coalizione Polo-FI, scesa in competizione aggregando anche una quota consistente di fuorusciti dalla DC, registra un notevole successo elettorale guadagnando 7 seggi. Il PDS guadagna 6 seggi (contro i 3 ricoperti nel '90 dal PCI). I rimanenti seggi sono distribuiti tra il centrodestra e alcune neoformazioni aggreganti figure che, perso il riferimento dei partiti storici, cercano nuovi cartelli.

<sup>3</sup> In particolare, è nella maggioranza (PPI-PDS) che compaiono molte figure nuove: i consiglieri pidessini sono tutti nuovi all'esperienza amministrativa; dei 14 consiglieri del PPI, soltanto tre erano già presenti nella consigliatura precedente, mentre gli altri sono al loro primo mandato.

Partiamo dal primo punto. Gli eletti nel 90 presentano caratteri in sostanziale continuità con il passato: maschi, di età medio-alta, elevato livello di istruzione e origine locale. Espressione del neonotabilato avellinese, ancorato prevalentemente alle professioni liberali, sono soprattutto “politici di professione” le cui carriere politiche e professionali si intrecciano nei meandri della burocrazia statale e i percorsi di socializzazione politica sono fortemente influenzati dall’ambiente familiare. Il partito e la burocrazia statale costituiscono il principale bacino di reclutamento degli eletti. Del tutto assenti le donne. Siamo dunque di fronte ad una classe municipale che rispetta il modello della centralità sociale (Milbrath e Goel 1977; Pizzorno 1966) e che è fortemente rappresentativa dell’elite cittadina.

Rispetto a questo modello, la consiliatura del 95 mostra elementi di novità. La nuova compagine amministrativa presenta attori più giovani, che svolgono attività più varie, che abbracciano tutto il ventaglio occupazionale; ma soprattutto, diminuiscono le occupazioni amministrative e aumentano le professioni liberali, a vantaggio di medici e ingegneri che interrompono la prevalente presenza del ceto forense. Inoltre, il governo locale apre l’ingresso alle figure femminili, sia in consiglio che in giunta<sup>1</sup>. L’adesione al partito, soprattutto per le donne e per i giovani, rimane comunque una condizione pressoché necessaria per l’accesso ai seggi comunali.

Ma su tutto, ad Avellino, è proprio la figura del sindaco eletto nel 95, Antonio Di Nunno, a mostrare i segni più evidenti di discontinuità con il passato. Solo saltuariamente Di Nunno aveva ricoperto ruoli nelle istituzioni pubbliche e il suo rapporto con la politica, da sempre conflittuale, come vedremo si inasprirà ulteriormente nel corso del suo secondo mandato di sindaco. Come egli stesso ci racconta, la sua è una candidatura “di compromesso”, espressa da De Mita che lo presenta come “uomo nuovo” in grado di mediare tra le diverse componenti della vecchia DC:

“Fui eletto consigliere comunale negli anni 70, anni belli ma difficili. Rifiutai la ricandidatura e così fui escluso dalla lista del Comitato provinciale e del Partito. Ritirato dall’attività politica, sono stato poi ripreso con forza da De Mita, che praticamente mi ha imposto la candidatura a sindaco nel 95” (int. 55, 1996).

Nell’inattesa vittoria elettorale, il sindaco “nuovo” porta con sé una squadra di assessori *tecnici*, professionisti, tutti laureati, reclutati nell’ambito del suo

<sup>1</sup> Sono tutte donne di profilo “alto” che presentano: elevato livello di istruzione, appartenenza a ceti sociali medio-alti, specifiche competenze professionali; sono tutte iscritte ad un partito e/o hanno svolto attività sindacale; hanno spesso ricoperto cariche politiche e vantano legami familiari e/o parentali con persone impegnate a lungo in politica e nell’amministrazione locale.

network sociale, sulla base della conoscenza diretta e della fiducia. Sarà riletto nelle successive amministrative del giugno 99.

Da quanto appena detto, una cosa emerge chiaramente: anche in fase di transizione, ad Avellino il partito non perde del tutto la sua centralità. Infatti, è il PPI di De Mita a candidare Di Nunno, è il partito a legittimare le candidature “deboli” di giovani e donne, è sempre il partito a consolidare le posizioni dei consiglieri comunali della vecchia guardia.

Quelli che sembrano cambiare, invece, sono i criteri di legittimazione, la stratificazione e le risorse di influenza. E questo porterà ad una riarticolazione dei rapporti tra vertici politici e amministratori locali, ed anche tra questi e i cittadini avellinesi. Vediamo in che termini.

### *2.1. Gerarchie di influenza e risorse di consenso*

Partiamo dalle modificazioni intervenute nella stratificazione del potere e nel controllo delle risorse di influenza a cavallo della riforma elettorale del 93. Le tabelle che seguono mostrano la struttura di influenza politica all'interno delle due consigliature esaminate, ricostruita in base alle attribuzioni di rango espresse dai rispettivi consiglieri e amministratori in carica. Si tratta, dunque, del punto di vista degli attori stessi, della loro percezione della stratificazione di influenza all'interno della compagine amministrativa di cui facevano parte. Confrontiamo le due situazioni, evidenziando gli elementi più interessanti ai fini della nostra analisi.

Innanzitutto, notiamo che la forte concentrazione di influenza sulla sola figura del senatore Mancino (n.80)<sup>1</sup>, allora Capogruppo DC in consiglio comunale, registrata nel 90, nel 95 si *spalma* su più posizioni e vede al vertice il nuovo sindaco. Come mostra la tab. 2.1, tutti gli attori intervistati collocano il senatore Mancino al primo posto della graduatoria di influenza nella consigliatura del 90-95. In pratica, siamo di fronte ad un modello di leadership molto forte e decisa, espressione del radicamento democristiano nella realtà locale. Il ponte tra Nicola Mancino e l'allora sindaco Romano è sostenuto da una maggioranza compatta e configura una situazione di notevole equilibrio all'interno della classe municipale; i possibili contrasti trovano la pronta mediazione della leadership e si risolvono prima di esplodere nell'aula consigliare.

<sup>1</sup> Il numero di identificazione degli attori, che d'ora in avanti useremo al posto dei loro nomi, corrisponde alla numerazione successiva delle interviste da loro rilasciate nel corso della ricerca.

Tab. 2.1 - Avellino: stratificazione, risorse di influenza e referenti politici esterni degli amministratori municipali – Prima consiliatura 1990-1995\*

|                           | Influenza         |     |                      |      | Risorse   |            |               |             | Referenti politici esterni        |
|---------------------------|-------------------|-----|----------------------|------|-----------|------------|---------------|-------------|-----------------------------------|
|                           | Prime indicazioni |     | Tutte le indicazioni |      | Personali | Economiche | Organizzative | Relazionali |                                   |
|                           | v.a               | %   | v.a                  | %    |           |            |               |             |                                   |
| Capogruppo, DC (int.80)   | 42                | 100 | 42                   | 34,4 | 120       | 26         | 51            | 104         |                                   |
| Sindaco, DC (int.32)      | 0                 | 0   | 21                   | 17,2 | 37        | 6          | 12            | 30          |                                   |
| Capogruppo, PSI (int.1)   | 0                 | 0   | 15                   | 12,3 | 47        | 0          | 2             | 7           | Signorile, Conte, Craxi, Martelli |
| Consigliere, DC (int.4)   | 0                 | 0   | 7                    | 5,7  | 11        | 9          | 0             | 16          | De Mita                           |
| Asses.Traffico DC(int.11) | 0                 | 0   | 5                    | 4,1  | 14        | 0          | 7             | 23          | De Mita                           |
| Consigliere, DC (int.21)  | 0                 | 0   | 7                    | 5,7  | 25        | 0          | 7             | 14          | De Mita                           |
| Capogruppo, PCI (int.34)  | 0                 | 0   | 5                    | 4,1  | 13        | 2          | 0             | 2           | Occhetto                          |
| Consigliere, DC (int.17)  | 0                 | 0   | 5                    | 4,1  | 4         | 0          | 0             | 15          | De Mita                           |
| Consigliere, DC (int.7)   | 0                 | 0   | 3                    | 2,5  | 8         | 0          | 0             | 14          | De Mita                           |
| Consigliere, PCI (int.3)  | 0                 | 0   | 3                    | 2,5  | 8         | 0          | 0             | 0           | D'Ambrosio                        |
| Consigliere, DC (int.39)  | 0                 | 0   | 2                    | 1,7  | 10        | 0          | 0             | 7           | Rotondi, Bianco                   |
| Altri                     | 0                 | 0   | 7                    | 5,7  | 4         | 0          | 0             | 6           |                                   |
| Totale                    | 42                | 100 | 122                  | 100  | 301       | 43         | 79            | 238         |                                   |

\* Per ricostruire la tabella abbiamo chiesto agli amministratori comunali di ciascuna consiliatura di indicare, in ordine di importanza, le tre persone (appartenenti alla giunta o al consiglio) che reputavano più influenti sul piano politico. Nella tabella vengono riportati gli amministratori che hanno ricevuto il maggior numero di indicazioni e i punteggi relativi alle risorse da essi controllate (da 0 a 3, dove 0 indica l'assenza della risorsa e 3 ne indica un forte controllo). La prima colonna riporta il numero delle volte in cui l'attore è indicato al primo posto nella graduatoria di influenza; la seconda ne dà il valore percentuale sul totale delle indicazioni; la terza colonna riporta il numero complessivo delle indicazioni ricevute da ciascun attore (primo, secondo e terzo posto); la quarta riporta il valore percentuale di queste ultime sul totale delle indicazioni fornite. Nell'ultima colonna vengono riportati i referenti politici esterni degli amministratori, che all'epoca ricoprivano le seguenti cariche politiche: Signorile, Parlamentare PSI; Conte, Ministro per le aree urbane, PSI; Craxi, segretario nazionale PSI; Martelli, Ministro Grazia e Giustizia (PSI); De Mita, segretario nazionale DC-PPI; Occhetto, segretario nazionale PCI-PDS; D'Ambrosio, segretario provinciale PCI-PDS; Rotondi, Consigliere regionale PPI; Bianco, Presidente nazionale PPI.

Invece, la consiliatura 95-99 mostra una leadership più debole, espressione di una fase di difficile transizione, ma anche più aperta alle varie componenti politiche sia di maggioranza che di opposizione (tab. 2.2). La legittimazione del

sindaco eletto dai cittadini e lo sfrangiamento della vecchia compagine democristiana, che non riesce più ad identificarsi con un solo partito, sono gli assi portanti della nuova configurazione di potere nell'amministrazione cittadina. Abbiamo dunque uno scenario diverso, più fluido e instabile, in cui la ridefinizione dei ruoli e dei rapporti di potere lascia penetrare il conflitto a più livelli: tra consiglio e giunta, tra sindaco e consiglio, all'interno del consiglio. E l'opera di mediazione risulta alquanto più complessa di prima. Ma su questo punto torneremo tra un momento, dopo qualche altra breve riflessione sulla questione dell'influenza. La domanda a questo punto è: se la leadership politica avellinese si ridefinisce, quali sono i nuovi fondamenti della legittimazione? La risposta si può articolare su due punti principali: il controllo delle risorse di influenza e i legami con referenti politici esterni.

Partiamo dal controllo delle risorse<sup>1</sup>. I dati riportati nelle tabelle 2.1 e 2.2 mostrano con chiarezza due elementi. Innanzitutto, sia nel '90 che nel '95 non basta il controllo di una sola risorsa per spiegare l'influenza politica; in secondo luogo, nel '95 a nessun attore è attribuito il controllo delle risorse economiche. Rispetto al primo punto, in particolare vediamo che nel '90 i vertici della gerarchia sono occupati da attori che controllano tutte e quattro o almeno tre delle risorse considerate. Nel '95 i vertici della gerarchia sono occupati da attori che controllano tre o almeno due risorse. Riguardo al secondo punto, nel '90 è importante il controllo delle risorse economiche ma anche quello delle risorse personali e relazionali; le risorse personali hanno una connotazione "posizionale" (elevato status sociale, posizioni di vertice nelle istituzioni o nelle strutture di partito, ecc.) e quelle relazionali si riferiscono sostanzialmente al controllo di rapporti *forti* con politici influenti. Nel '95, come accennato, scompaiono le risorse economiche e diventano cruciali quelle personali e quelle relazionali; queste ultime, però, hanno ora una connotazione diversa. Infatti, le prime sono ricondotte soprattutto alle competenze professionali e/o amministrative, alla capacità di mediazione, al carisma personale e alla determinazione; le seconde, cioè quelle relazionali, sono principalmente riferite ai rapporti "collaborativi" – anche *deboli* – che l'attore è in grado di stabilire dentro e fuori l'amministrazione comunale.

Per inciso, anche la connotazione delle risorse organizzative sembra cambiare: i consiglieri del '90 le riconoscevano soprattutto nella capacità di organizzare contatti per allocare risorse dal centro e nel controllo dei media; i consiglieri del '95 le riconducono fondamentalmente alle capacità progettuali e di

<sup>1</sup> Ne diamo qui per scontato – anche alla luce di diversi studi sulla stratificazione del potere politico a livello locale – il rapporto con la legittimazione di posizioni di leadership. Cfr. tra gli altri: Graziano 1974; Tarrow 1972; Blok 1974; ed inoltre: Piselli 1981; Piselli e Arrighi 1985.

programmazione di alcuni attori.

Tab. 2.2 - Avellino: stratificazione, risorse di influenza e referenti politici esterni degli amministratori municipali – Seconda consiliatura 1995-1999\*

|                                              | Influenza         |      | Risorse              |      |           |            | Referenti politici esterni |             |                  |
|----------------------------------------------|-------------------|------|----------------------|------|-----------|------------|----------------------------|-------------|------------------|
|                                              | Prime indicazioni |      | Tutte le indicazioni |      | Personali | Economiche | Organizzative              | Relazionali |                  |
|                                              | v.a               | %    | v.a                  | %    |           |            |                            |             |                  |
| Sindaco, PPI (int.55)                        | 15                | 34,2 | 19                   | 17,6 | 38        | 0          | 1                          | 8           |                  |
| Assess. Traffico, Ris. Econ, PPI (int.9)     | 3                 | 6,7  | 11                   | 10,2 | 31        | 0          | 8                          | 19          | Mancino, De Mita |
| Consigliere, Dem. Rif. (int.36)              | 5                 | 11,4 | 9                    | 8,3  | 27        | 0          | 0                          | 13          |                  |
| Capogruppo, PPI (int.53)                     | 5                 | 11,4 | 8                    | 7,4  | 17        | 0          | 5                          | 15          | De Mita          |
| Vicesindaco, Assess. Personale, PDS (int.52) | 3                 | 6,7  | 8                    | 7,4  | 21        | 0          | 23                         | 3           | Partito          |
| Presidente Consiglio comunale, PPI (int.59)  | 3                 | 6,7  | 7                    | 6,5  | 20        | 0          | 6                          | 13          | Mancino, De Mita |
| Capogruppo, AN (int.64)                      | 2                 | 4,6  | 7                    | 6,5  | 17        | 0          | 3                          | 14          | Fini, D'Ercole   |
| Consigliere, Patto Dem. (int.12)             | 1                 | 2,3  | 5                    | 4,6  | 14        | 0          | 0                          | 4           | Mancino          |
| Capogruppo, Polo FI (int.39)                 | 1                 | 2,3  | 3                    | 2,8  | 11        | 0          | 2                          | 5           |                  |
| Consigliere, PPI (int.33)                    | 1                 | 2,3  | 3                    | 2,8  | 8         | 0          | 0                          | 3           |                  |
| Altri                                        | 5                 | 11,4 | 28                   | 25,9 | 26        | 0          | 8                          | 16          |                  |
| Totale                                       | 44                | 100  | 108                  | 100  | 230       | 0          | 56                         | 113         |                  |

\* La tabella è stata costruita in base agli stessi criteri seguiti per la precedente tabella 2.1. I referenti politici esterni indicati ricoprivano allora le seguenti cariche politiche: Mancino, Ministro degli Interni – Presidente del Senato; De Mita, segretario nazionale del PPI; Fini, segretario nazionale di AN; D'Ercole, consigliere regionale di AN.

Mutuando le osservazioni di Pizzorno, possiamo dunque avanzare l'ipotesi che questa nuova leadership, priva di forti elementi di legittimazione e non in grado di ottenere consensi immediati, si presenti come una leadership "debole"; la tensione verso il futuro e l'apertura ad altre figure sociali potrebbero anche essere interpretate come espressioni evidenti della mancanza di potere nel presente (Pizzorno 1993, 73).

E veniamo ai legami con i referenti politici esterni. Qui le cose non cambiano di molto. Questi legami, infatti, nel 90 come nel 95 s'intrecciano prevalentemen-

te all'interno della DC e sono ancorati ai leaders cittadini che occupano anche posizioni di vertice nel governo centrale (tabb. 2.1 e 2.2). In pratica, la cordata democristiana si snoda senza soluzione di continuità dentro e fuori il Palazzo comunale, garantisce contatti con il centro, continua in buona misura a legittimare posizioni e ad alimentare consenso elettorale sia a livello locale che a livello nazionale. Fuori regola appare proprio il sindaco Di Nunno (n. 55) che risulta non avere un referente politico esterno anzi, come già accennato, entrerà presto in palese conflitto con De Mita.

## 2.2. Tra relazioni incrociate e intermediazioni multiple

Ma è soprattutto sul piano delle relazioni personali che si intrecciano dentro le mura del Palazzo comunale che emergono le differenze più sostanziali. Due sono i livelli più direttamente interessati dalla riarticolazione dei network relazionali: quello dei rapporti politici e quello della mediazione<sup>1</sup>. Rispetto al primo, si passa da una situazione in cui, nel 90, i legami politici tra gli attori si strutturano sostanzialmente sulla base delle appartenenze di partito ad una in cui, nel 95, il confronto politico attraversa le appartenenze di partito. Nel primo caso il centro strutturale della rete è occupato dal senatore Mancino che, con l'appoggio del sindaco Romano, organizza la coesione interna del network. In particolare, si configura una *zona di potere* disegnata dagli stretti rapporti politici tra giunta, sindaco e vertici democristiani. Nel 95, di contro, la rete delle relazioni politiche è meno compatta, i legami intersecano l'appartenenza partitica e si strutturano intorno a più attori: il giovane presidente del consiglio comunale, il sindaco Di Nunno, alcuni consiglieri (di partiti diversi) che vantano lunga esperienza amministrativa.

In sintesi, dunque, il network politico del 90 presenta una maggiore compattezza e consente di individuare facilmente l'aggregazione di maggioranza e quella di opposizione all'interno di una maglia di relazioni che si struttura sostanzialmente sui partiti. La coincidenza di molti legami politici con rapporti di amicizia e conoscenza di vecchia data rafforza ulteriormente la stabilità di questa rete. Il network politico del 95, invece, si presenta meno coeso, con una fitta maglia di relazioni che attraversano le appartenenze partitiche; rivela una situazione di ambiguità e confusione e traduce anche una certa tensione dei rapporti

<sup>1</sup> Anche su questo piano, per un'analisi più dettagliata si rimanda a: Zaccaria 2002. Va qui detto che per "legami politici" intendiamo contatti frequenti tra gli attori che, fuori dalle sedi istituzionali, si confrontano sui temi che riguardano la città e il suo governo.

tra esecutivo e consiglio. Qui, tra l'altro, i rapporti sociali che legano coppie di attori sono spesso nati durante la campagna elettorale o nell'esperienza consiliare, sono *deboli* e non costituiscono dunque un fondamento significativo per i legami politici.

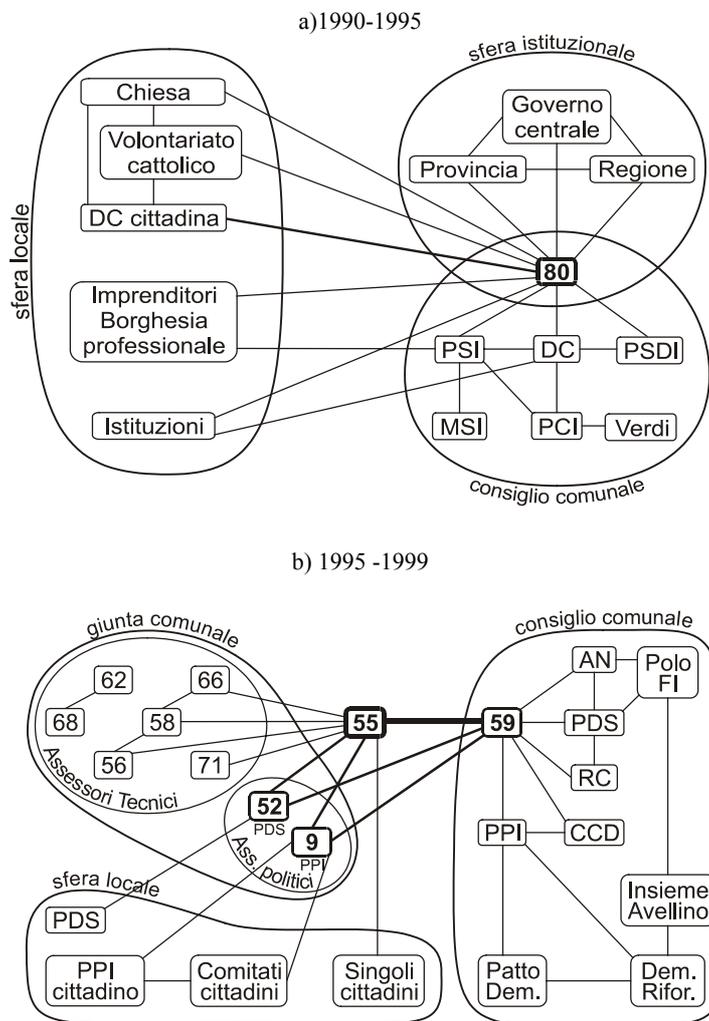
E riprendiamo, a questo punto, il tema della mediazione. Sulla base di quanto osservato fin qui, almeno due modelli diversi di intermediazione politica emergono sulla scena avellinese tra il '90 e il '99. Li abbiamo sintetizzati graficamente nella figura 2.1<sup>1</sup>. Il primo è incarnato dal senatore Mancino, il secondo presenta una mediazione "multipla", non gerarchica, in cui più attori vanno a ricoprire i vuoti di comunicazione che si creano a vari livelli. Nel primo caso, siamo di fronte ad un modello "classico" di intermediazione politica, che mette in comunicazione la comunità locale con il governo centrale, giocando principalmente su risorse di prim'ordine (finanziamenti, posti di lavoro, conoscenze specializzate) (Boissevain 1974). In questa fase amministrativa, Mancino (80) gode di una posizione particolarmente favorevole, trovandosi ad occupare contemporaneamente la presidenza di un Ministero (quello degli Interni), una posizione centrale nel consiglio comunale avellinese e il vertice della *leadership* politica cittadina. In pratica, incarna egli stesso il legame centro-periferia. Come leader nazionale della DC, Mancino assicura alla sua corrente un ampio e consolidato sostegno elettorale, ed alla sua città l'accesso a risorse di cui egli stesso è garante. Il suo *network a maglia larga*, intessuto in lunghi anni di attività politica a vari livelli e di costante presenza sul territorio, aggancia i punti nevralgici della vita cittadina: la classe municipale e le principali istituzioni locali, i nodi centrali dell'area cattolica – da sempre molto influente in città – e il mondo produttivo.

La fitta rete di rapporti personali, basati sulla fiducia, costituisce l'intelaiatura delle sue operazioni di "contrattazione politica", quasi sempre condotte in contesti non istituzionali; questa strategia libera le transazioni da vincoli politici e/o di partito<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Le configurazioni presentate nella fig. 2.1 sono state ricostruite sulla base dei legami presenti nei network politici di ciascuna consiliatura e delle informazioni ricavate attraverso l'osservazione diretta e le interviste in profondità. Naturalmente, nel complesso gioco delle relazioni che legano i nostri attori, sono state isolate le posizioni e i legami più chiaramente riconoscibili nelle strategie di mediazione.

<sup>2</sup> Riadattando al nostro caso una categoria di Pizzorno, potremmo dire che Mancino rappresenta un mediatore in grado di offrire "competenze di legalità". In realtà Pizzorno parla di "competenze di illegalità" riferendosi "alla diretta conoscenza sia di altre persone disponibili a partecipare a transazioni illecite, sia di persone che, pur non facendosi coinvolgere, occupino posizioni di autorità che coprano le aree entro le quali le transazioni sono più frequenti". (Cfr. Pizzorno 1992, 8). Sembra infatti che tutte le transazioni, gli scambi, gli ac-

Fig. 2.1 - I mediatori



La situazione che si configura nel 95, invece, impone strategie di mediazione politica che chiamano in causa attori diversi per colmare più vuoti di comunicazione. In pratica, come anticipato, si configura una intermediazione “multipla”, articolata su più piani. Le posizioni cruciali sono occupate

cordi che transitano nel suo network siano connotate da trasparenza e legalità e che si fondino soprattutto su stretti rapporti di stima e fiducia personale. Ciò a detta non solo di attori “di parte”, ma anche di attori esterni al network del senatore Mancino (avversari politici, esponenti di categorie e interessi organizzati, ecc.) intervistati nel corso della ricerca.

dal presidente del consiglio comunale (59, PPI), dal sindaco Di Nunno (55), da un assessore del PPI (9) e da un assessore del PDS (52). In particolare, il 59 esprime il suo ruolo di mediatore all'interno del consiglio, ricomponendo le tensioni sia dentro la maggioranza che tra maggioranza e opposizione. Inoltre, fa da ponte tra consiglio comunale e sindaco. Quest'ultimo media, invece, i rapporti tra la componente "tecnica" della giunta e quella "politica", rappresentata dagli attori 9 e 52. Questi, a loro volta, assumono una funzione di raccordo tra esecutivo e consiglio, funzione istituzionalmente delegata – qui con scarso successo – al sindaco<sup>1</sup>. Dal canto suo, quest'ultimo cerca di ricostruire su basi nuove, più universalistiche, il rapporto – fragile e ancora per certi versi distorto – tra cittadini e classe municipale. Di Nunno istituzionalizza il contatto diretto con i cittadini, accoglie e discute le loro richieste, si propone come principale referente per i loro bisogni, individuali e collettivi.

Per concludere, al di là della struttura e delle funzioni delle relazioni, c'è un elemento importante che emerge con chiarezza nel passaggio dal primo al secondo modello di mediazione: la tendenza da parte del governo locale, nell'immediata post-riforma, a "trascurare" i *legami forti* con il centro per tentare, non senza difficoltà, uno stile più autonomo di *governance*.

Dunque, in questo arco di tempo qualcosa cambia nella compagine amministrativa avellinese. I principali cambiamenti toccano in maniera evidente la stratificazione gerarchica del potere e i criteri di legittimazione della élite locale; incidono sulle consuetudini politiche della comunità, sulle percezioni degli individui, sui criteri del consenso politico; riformulano i rapporti tra società civile e amministrazione comunale. Infatti, come abbiamo visto, la gerarchia di influenza interna al consiglio comunale si fluidifica, appare meno concentrata sulle posizioni di vertice e lascia più spazi alle varie componenti politiche. Le risorse di influenza riconducibili alle competenze e capacità personali assumono un peso maggiore. Al notabilato locale e ai burocrati di stato si vanno sostituendo liberi professionisti e si aprono spazi anche per le donne e i giovani. Gli eletti tendono a svincolarsi dalle appartenenze di partito. Per inciso, va invece detto che non è possibile ravvisare, nel passaggio dalla prima alla seconda consiliatura, un sostanziale cambiamento sul piano delle politiche. In estrema sintesi, nei primi anni 90 risulta evidente una politica di tipo distributivo nell'accezione lowiana: tra il potere pubblico e gli attori più influenti della società civile si attivano scambi e negoziazioni finalizzati

<sup>1</sup> Le notevoli incombenze di natura amministrativa e finanziaria che hanno caratterizzato il mandato di Di Nunno, il suo conflitto con il PPI, che ha destabilizzato la sua posizione politica, ma anche un carattere più incline all'azione autonoma che alla contrattazione sono alcuni dei motivi a fondamento di questo insuccesso.

all'acquisizione di benefici dall'una e dall'altra parte, e in genere mediati dal partito o dai singoli uomini politici. Lo stile regolativo imposto in ambito amministrativo dalla politica di risanamento, tende – lentamente e con frequenti esiti conflittuali – ad incrinare questo rapporto. L'esito più evidente di queste dinamiche è la crisi finanziaria degli anni 90 che, come già detto in precedenza, viene scatenata da una “disinvolta” gestione dei finanziamenti elargiti dalla Legge 219/81<sup>1</sup>. La prima consiliatura post riforma, eletta nel '95, si trova dunque davanti la via del risanamento, che passerà attraverso la razionalizzazione delle spese e una drastica economia di gestione. Le scarse risorse disponibili saranno sostanzialmente impiegate nel miglioramento dei servizi comunali (informatizzazione degli uffici, creazione di un ufficio legale, ecc.) e i temi dell'agenda politica saranno sostanzialmente gli stessi di quelli affrontati dalla consiliatura precedente: casa, ambiente, ancora ricostruzione post-terremoto. Va però detto che l'approccio ai problemi diventa più programmatico, passa attraverso la concertazione con i funzionari amministrativi ed un maggiore coordinamento nella gestione delle risorse umane. La classe municipale in carica nel '95 riesce ad implementare una azione politica di tipo diverso soltanto in alcuni settori. In tal senso, politiche di tipo redistributivo (Sola 1996) cominciano a penetrare nel settore Casa e in quello delle Politiche Sociali; mentre il policy making simbolico<sup>2</sup> sembra caratterizzare, fin dall'inizio, il settore della Cultura. In questi ambiti di intervento, consiglio e partiti appaiono marginalizzati, pur mantenendo un potenziale conflittuale capace di creare instabilità. L'azione del sindaco è invece diffusa, di concertazione, limitata alle volte in cui viene direttamente chiamato in causa.

Semplificando anche qui in maniera drastica, possiamo dire, mutuando il modello di analisi di Richardson (1982), che si avverte, con la nuova consi-

<sup>1</sup> Questi, cadendo a pioggia, hanno prodotto, per circa un decennio, progetti per opere pubbliche “faraoniche”, espropri e incarichi professionali esterni per diversi miliardi, spesso attivati senza delibere – e quindi senza impegni di spesa formalizzati in bilancio, ecc.. Questa dinamica ha messo il Comune in balia di una fitta rete di rapporti personalistici, basati sulla fiducia, che spesso creavano situazioni paradossali del tipo: “Un giorno venne fuori che un avvocato, per recuperare per il Comune 15 milioni di fitti attivi, alla fine ha chiesto una parcella di 20 milioni!” (int. 81, Ragioniere capo del Comune, 1997).

<sup>2</sup> Per il concetto originario di *politiche simboliche* il riferimento è Edelman 1987; in ambito italiano si veda, tra gli altri, Dente 1990. In questa sede privilegiamo l'accezione formulata da Cilento (1998) nello studio del caso di Napoli, che individua i tratti delle politiche simboliche in questi principali elementi: sono sostanzialmente *a somma zero*, nel senso specifico che non implicano trasferimenti e redistribuzioni evidenti di risorse materiali; comportano, quindi, un basso livello di conflittualità pubblica, la produzione di pochi atti amministrativi e incidono poco sul funzionamento della macchina burocratica; di contro, producono notevole impatto sull'opinione pubblica ed una elevata visibilità per l'autorità che le adotta.

liatura, il passaggio da un *policy-style* prevalentemente *conservativo*, legato ad un processo decisionale di tipo “reattivo” e che privilegia rapporti negoziali, ad un *policy-style* più orientato alla *concertazione*, con un approccio di tipo “anticipatorio” rispetto ai problemi e che tenta un rapporto di più aperto confronto con la società civile<sup>1</sup>. La nuova amministrazione avellinese sembra dare più ascolto alle organizzazioni di interessi ed alle reti associative. Tuttavia, nel complesso, come vedremo meglio tra un po’, la risposta della società civile risulta molto marginale, se non del tutto assente, a testimonianza di una *fragilità* persistente e di una certa resistenza degli attori sociali, irrigiditi su strategie settoriali di intervento.

### 3. Il rientro nei ranghi

Le resistenze al cambiamento, dunque, emergono continuamente, siano esse di natura strutturale, politica, culturale o relazionale. E l’euforia del “nuovo” è di breve durata. Già la seconda consiliatura post riforma mostra i primi segni di un ritorno al passato: rispuntano i partiti e i vecchi criteri di legittimazione e consenso; i burocrati di stato e il notabilato locale tornano a spiazzare giovani, donne e professionisti; il rapporto degli amministratori comunali con la società civile si inaridisce di nuovo. Vediamo le principali tappe e dinamiche di questo processo.

Innanzitutto, i delicati equilibri tra giunta e consiglio comunale raggiunti, come abbiamo visto prima, attraverso un complicato gioco di mediazione su più piani, vengono infranti di nuovo dal ricambio degli eletti. Infatti, al voto del 1999 la consiliatura registra un tasso di rinnovamento del 67,5%. Anche nella giunta le sostituzioni sono di ampia misura: otto assessori sui dieci precedentemente in carica. Inoltre, nell’arco del mandato, sia la giunta che il consiglio registrano ulteriori cambiamenti da rimpasto<sup>2</sup>, dando segnali evidenti di una notevole instabilità.

In secondo luogo, Di Nunno viene rieletto sindaco. Ma poco dopo entra

<sup>1</sup> Così si esprimeva l’allora segretario generale CGIL: “Il sistema nuovo ha interrotto intrecci e interessi tra politici e amministrazioni locali. La scelta diretta del sindaco ha costretto in qualche modo anche i partiti ad avere un rapporto diverso con la città. Ora c’è un rapporto prima sconosciuto, più diretto e di maggiore confronto sulle questioni tra amministrazione e parti sociali. Prima c’era un rapporto di scambio” (int. 96, 1997).

<sup>2</sup> La giunta registra una prima contrazione da 10 a 8 membri nel 2001, per poi tornare a 10 assessori poco dopo. Sono 5 gli assessori che terranno con continuità il mandato, mentre nelle altre posizioni si registrano continui cambiamenti, con entrate ed uscite di figure più o meno nuove, ma comunque tutte con precedenti esperienze amministrative. Per quanto riguarda il consiglio, il cambiamento più rilevante riguarda la defezione dalla componente della Margherita di 4 consiglieri, che vanno a formare il Gruppo Misto Moderato.

in aperto conflitto con i vertici politici locali, incassa la sfiducia dello stesso De Mita (che lo aveva proposto come sindaco della città nel 95), e a ruota quella del consiglio comunale. Lascerà la carica nel 2003. Tre le questioni principali su cui si definisce la spaccatura tra Di Nunno e i vertici politici locali: la gestione dei rifiuti, quella delle risorse idriche e il Piano regolatore cittadino. In tutti e tre i casi, Di Nunno assegna uno scacco di buona misura ai vertici locali, anche se tutte e tre le questioni sono ancora oggi sul tavolo dell'amministrazione comunale<sup>1</sup>. È invece ormai delegittimato quando porterà sul tavolo comunale il progetto PICA (Progetto Integrato Città di Avellino)<sup>2</sup> la cui realizzazione slitterà sulla consigliatura successiva. Per inciso, questo progetto – elaborato da un gruppo di professionisti in collaborazione con una commissione consiliare e con il coordinamento di un giovane consigliere (già presidente del consiglio comunale nel precedente mandato amministrativo) – viene approvato dal consiglio e parte nel 2001. I 70 miliardi circa di euro stanziati per il progetto, con un cofinanziamento del 15% da parte del Comune, sono destinati sostanzialmente al recupero urbanistico del centro storico di Avellino. La specificità del progetto sta nei suoi obiettivi finali: ogni struttura messa in piedi sarebbe stata poi data in gestione a privati, generando indotto occupazionale e delegando ai privati stessi l'implementazione incrementale delle attività create. Ciò avrebbe liberato l'amministrazione comunale dall'oneroso carico della gestione economica di un notevole pacchetto di iniziative e strut-

<sup>1</sup> Nella complicata vicenda che si snoda intorno alla gestione dei rifiuti, il nodo è rappresentato dal passaggio della gestione da una ditta privata ad un consorzio di comuni, il COSMARI, che genera l'ASA, un consorzio pubblico/privato. Questa operazione segna il primo scacco di Di Nunno ai vertici politici cittadini, come egli stesso racconta: "Il Cda del COSMARI è stato composto essenzialmente da sindaci! Per loro (i vertici politici locali) è una cosa inconcepibile!" (int. 111, 2004). Nel caso delle risorse idriche, il nodo della vicenda sta nella distribuzione delle nomine nel consiglio di amministrazione ed ai vertici dell'azienda Alto Calore. Serbatoio di voti, questa si apre a reclutamenti consistenti di nuovi assunti a conclusione di ogni tornata elettorale. L'elezione a presidente del Cda, da parte dell'amministrazione comunale, dell'allora giovane capogruppo della Margherita, uomo non di cordata, scatena il conflitto. Alle dimissioni, indotte con varie strategie, di quest'ultimo seguiranno a distanza di pochi mesi, quelle di Di Nunno. Per quanto riguarda il Piano regolatore, il conflitto esplose quando Di Nunno cerca di sottrarre il Piano ai partiti per affidarlo a professionisti (Gregotti e Cagnotti) di chiara fama. Ma il piano Gregotti-Cagnotti, che rispetta il disegno di città voluto dall'amministrazione, che introduce la perequazione e non tiene conto delle proprietà private, viene avversato sia dai Popolari che dai Diessini. Il Piano viene comunque approvato e il suo impianto forte regge nei principi fondamentali anche di fronte ai piccoli aggiustamenti che, poco dopo, interverranno a seguito di una modifica legislativa.

<sup>2</sup> Fondi UE, Asse POR Campania – Programmazione 2000-2006. Misura 7.2, Azione di sistema per rafforzare il partenariato istituzionale.

ture. Ma proprio su questo passaggio nascono i principali punti di divergenza, sia in seno all'amministrazione comunale che nei confronti incrociati con i vertici politici locali. Tutto ciò, sommato ai soliti, inevitabili inghippi di natura tecnico-procedurale, non consentirà all'ultima amministrazione Di Nunno di portare a compimento il progetto, annunciando di contro evidenti distorsioni di deriva clientelare nelle destinazioni d'uso delle opere realizzate.

L'ultima, inevitabile, tappa di questa fase è il commissariamento dell'ente comunale, fino al termine della consiliatura e cioè nel 2004. Tutto accade con una grossa consapevolezza degli attori, molti dei quali assecondano il riemergere con forza di vecchie logiche personalistico-clientelari: nei criteri delle nomine negli apparati burocratici, nelle scelte inerenti il piano regolatore, nell'affidamento di incarichi professionali, ecc.

Cosa accade con il voto del 2004? La logica gattopardesca del "tutto cambia perché nulla cambi" sembra arrivare a definizione. Vediamo come. Innanzitutto torna a guidare la città un sindaco espressione di partito. Infatti viene eletto Giuseppe Galasso (Margherita), già medico condotto molto noto e stimato in città per la sua grossa disponibilità professionale e da poco diventato primario anestesista, già consigliere comunale nel 1990-1995, legato ai vertici politici cittadini, portatore di consistenti pacchetti di voti. In secondo luogo, Nicola Mancino riprende il suo posto in consiglio comunale come capogruppo della Margherita. Infine il consiglio comunale, che nella consiliatura 1999-2004, come visto prima, aveva già registrato un certo riflusso, riconquista un tasso di rinnovamento (57%) più basso rispetto a quelli delle due tornate precedenti. Sono i partiti di maggioranza a registrare i cambiamenti più consistenti<sup>1</sup>. La giunta vede un consistente ritorno delle professioni legali: avvocati noti in città, di lunga esperienza ed ampia clientela. Tutto ciò, però, non sembra garantire, come vedremo tra breve, la stabilità di una volta. I cambiamenti che nell'ultimo decennio hanno attraversato la scena politica locale hanno comunque incrinato un sistema storicamente stabile ed equilibrato, che ora è diventato permeabile alle vicende nazionali che hanno interessato i partiti. Anzi, il panorama politico locale vi si adegua rapidamente. Vediamo come. Già alle politiche del 2006, il voto dei cittadini avellinesi accorcia le distanze tra il centrosinistra e il centrodestra, attribuendo il 58,98% dei consensi alla Lista Prodi (Ulivo = 32,40%) e il 40,82% al Polo della Libertà (FI = 18,79%)<sup>2</sup>. Ma cosa succede nell'amministrazione co-

<sup>1</sup> Nella Margherita sono 8 su 15 i nuovi consiglieri eletti; poi, nel corso del mandato, altri 5 consiglieri lasceranno il partito. Nelle fila dei DS cambiano 5 consiglieri su 6. Nella componente di destra cambiano 3 consiglieri su 4 per AN e 2 su 3 in FI.

<sup>2</sup> Lo scarto è di poco maggiore nel dato provinciale, che attribuisce il 59,04% dei voti alla Lista Prodi (35,41% all'Ulivo) e il 40,79% al Polo (20,85% FI).

munale? Proprio nel 2006 si apre una nuova crisi e si genera il primo rimpasto. Innanzitutto si sfrangono le compagini politiche e le liste presenti in consiglio passano da 8 a 12. L'area del centrosinistra vede ora una componente più ampia del Partito Democratico (17 seggi), 3 sono i seggi occupati dai DS e 2 sono distribuiti tra Sinistra democratica e Margherita. L'Udeur guadagna un seggio. La lista civica Libera Città (risultato della defezione dalla Margherita di alcuni consiglieri eletti) ne perde 3. La Casa delle libertà ripartisce equamente i suoi 6 seggi tra AN e FI. Si compongono poi altre due liste civiche, ognuna con 1 seggio. Nella giunta il rimpasto vede la sostituzione di 4 assessori su 10 e conferma la prevalente presenza delle professioni legali. Ma a questa riarticolazione dei cartelli, in che misura corrisponde un cambiamento degli attori? I nomi che cambiano sono in realtà 10 su 40. Il dato più significativo è dunque quello delle transizioni da uno schieramento all'altro. Quando a ciò si aggiunge l'uscita di Mancino dal Consiglio, una notevole frantumazione finisce per connotare l'intera compagine amministrativa. A distanza di quindici anni, siamo ben lontani dalla compattezza della consiliatura del '90, da una compagine stabile e coerente con i criteri di legittimazione della leadership politica locale. Ora, per molti versi, il partito è ritornato sulla scena e ha ripreso il controllo, ma registrando una forza minore nel rapporto con i suoi uomini. Le fedeltà sono più labili, più difficili da conquistare, si configurano come legami deboli, anche se gli strumenti e le dinamiche di costruzione del consenso continuano a seguire percorsi antichi. Così, il passaggio di partito può sia essere un segno di dissenso, di autonomizzazione, indicatore di scelte divergenti – e in questo caso è spontaneo – sia segno di consenso e riallacciamento di vecchi legami – e in questo caso è/può essere premiato con avanzamenti di carriera, cariche pubbliche, concessioni.

#### **4. Una società civile debole**

In un'intervista rilasciata nel 1996, l'allora segretario provinciale della CISL raccontava:

“Noi irpini siamo un popolo volenteroso, brava gente, tenace; però siamo un po' individualisti, questo è il nostro problema! E poi, ad Avellino, la politica condiziona tutto: noi discutiamo di politica più che in ogni altro territorio d'Italia. La contrapposizione che c'era tra la DC e il PCI, all'interno del movimento sindacale c'era tra CISL e CGIL. Ma non ho mai visto contrapposizioni politiche su un problema serio che riguardava i cittadini, i lavoratori, oppure sulla maniera di intendere lo sviluppo. Il confronto è stato sempre e solo finalizzato al controllo di posti di lavoro” (int. 90, 1996).

Il brano sintetizza in maniera efficace la percezione condivisa da molti attori locali, attenti osservatori delle dinamiche sociali che prendono corpo sul territorio. Ed è una percezione di fatto aderente alla realtà. Con il supporto di qualche dato, andiamo a guardare un po' più da vicino alcune espressioni principali della società civile.

Partiamo dalle organizzazioni sindacali. CGIL, CISL e UIL rappresentano le forze sociali più visibili e i dati relativi agli iscritti offrono una misura di questa visibilità<sup>1</sup>. Si configurano come organizzazioni "forti", sia per il numero di iscritti che per un rapporto più stretto con i partiti. Ovviamente i due fattori si incrociano rafforzandosi a vicenda. Ora portavoce, ora appendici dei partiti, queste organizzazioni sindacali non sembrano sviluppare autonomia né tantomeno sostengono efficaci aggregazioni dei lavoratori. Percepiti come prestatrici di servizi piuttosto che come portatrici di interessi ed interlocutori delle istituzioni locali, il loro ruolo principale appare quello di riuscire a drenare risorse nei canali di distribuzione corporativi. E così come accade per il partito, attraverso questo meccanismo si garantiscono consenso e legittimazione<sup>2</sup>. Sullo stesso piano è possibile collocare l'Unione Industriali che registra circa 500 iscritti (per il 7% circa grandi imprese e per il resto piccole e medie realtà produttive) e che è presente nella realtà locale anche attraverso la consistente partecipazione di propri membri ai consigli di amministrazione di enti locali.

A seguire, troviamo altre organizzazioni rappresentative sul territorio, ma con quote inferiori di iscritti: Confcommercio, Confartigianato, CNA e Coldiretti; queste appaiono più autonome dai partiti, registrano un numero minore di iscritti e risultano *meno forti* sul piano della contrattazione e dell'espressione di interessi collettivi<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> È la CISL a registrare il maggior numero di iscritti che sono circa 40.000. La UIL ne registra circa 20.000 (dati comprensivi dei pensionati). Per quanto riguarda la CGIL, la media annua degli iscritti si aggira intorno alle 11.000 unità, che sale a 22.000 circa se si tiene conto anche della componente di popolazione non attiva (pensionati e, pur in quota ristretta, disoccupati che risultano iscritti dal 2000). I dati sono stati forniti dalle sedi locali delle organizzazioni e sono riferiti al 2000.

<sup>2</sup> Il segretario provinciale della UIL sostiene nell'intervista: "È sempre mancata una grande coesione tra istituzioni, forze sociali e forze politiche perché c'è sempre stato grande conflitto all'interno delle istituzioni e all'interno delle forze politiche. Grazie alla spinta del sindacato, all'iniziativa delle parti sociali c'è stata la capacità di utilizzare le risorse che in qualche modo si muovevano nella Regione, nella Nazione e addirittura anche negli strumenti di carattere comunitario. Il nostro compito è stato quello di intercettare tutto quello che in qualche modo potesse venire utile" (int. 91, 1996).

<sup>3</sup> Così si esprime in merito l'ex segretario provinciale della CNA: "L'associazionismo della Confindustria era un po' un club esclusivo, che teneva insieme, diciamo, la crema delle imprese. L'associazionismo dei più piccoli era un associazionismo difficile, molto legato alle capacità di

Questa situazione apre spazi a conflitti interni alle stesse organizzazioni di interesse e genera un tessuto associativo piuttosto *debole*, sfilacciato, incapace di esprimere azioni unitarie. Così, potenziali di capitale sociale, pur visibili dentro le organizzazioni, finiscono per tradursi in una sorta di rigidità sociale che, nell'assenza di legami di interconnessione duraturi e diffusi sul piano orizzontale (tra organizzazioni), inibisce la possibilità di costituire capitale sociale di reciprocità, che avanzi principi universalistici (Pizzorno 2001). Emblematiche in tal senso le parole dell'ex presidente della Camera di Commercio di Avellino:

“Non abbiamo organizzazioni forti e interlocutori propositivi. La qualità del contributo non è elevata: c'è sempre un'eccessiva rappresentanza della corporazione con caratteri particolaristici. C'è un rapporto ineguale, perché si va verso l'amministrazione per chiedere una prestazione “particolare” (int. 93, 1997).

Queste dinamiche, come vedremo meglio tra un po', prenderanno corpo in maniera molto evidente nell'esperienza del Patto territoriale della Provincia.

Data questa situazione, quale può essere la capacità delle organizzazioni di interessi di influenzare le politiche locali? Per rispondere a questa domanda, torniamo a ragionare sul caso emblematico del comune capoluogo.

La tabella 2.3 presenta la sintesi dei dati e delle informazioni raccolte in merito al punto di vista di alcuni esponenti della società civile, sostanzialmente d'accordo nel valutare come pressoché nulla la capacità di influenza (espressa in punteggi medi) sulle decisioni pubbliche delle organizzazioni della società civile<sup>1</sup>. Approfondiamo brevemente l'analisi. Innanzitutto vediamo che, secondo i nostri testimoni, la capacità di influenza rimane sostanzialmente la stessa nell'arco del decennio 1990-1999, attraversato dalla riforma elettorale. Inoltre, notiamo che sia le organizzazioni *forti* che quelle *deboli* mostrano ben poca capacità di influenzare le decisioni dell'amministrazione comunale. In pratica, organizzazioni collettive e istituzioni locali appaiono, da un lato poco avvezze ad agire in maniera autonoma e indipendente dai referenti politici di turno<sup>2</sup>,

risposta delle singole organizzazioni, ma non c'è mai stata la coscienza che l'associazionismo fosse un fatto importante, decisivo. L'intermediazione della politica con l'economia, con le imprese, era diretta e quindi che bisogno c'era di avere associazioni di carattere collettivo?” (int. 88, 1996).

<sup>1</sup> I dati sono stati elaborati sulla base delle indicazioni fornite da 14 esponenti di organizzazioni della società civile, sottoposti ad una intervista pianificata.

<sup>2</sup> Come afferma l'allora segretario provinciale della CNA: “I finanziamenti si definivano a Roma; la classe politica si impegnava a portare i soldi che poi venivano affidati a questo per fare quello, all'altro per fare altro, all'ASI per realizzare le infrastrutture, alla Provincia per fare qualche strada” (int. 88, 1996).

dall'altro – forse per una sorta di cultura della “dipendenza inevitabile” – poco inclini alla concertazione<sup>1</sup>. Così, nelle amministrazioni comunali avellinesi in carica prima della riforma del '93 sia gli attori politici che gli interessi organizzati risultano connotati da una certa dose di autoreferenzialità e da una scarsa apertura reciproca, salvo alleanze su base politica.

Tab. 2.3 - Avellino: influenza esercitata dalle organizzazioni collettive e dai privati sull'amministrazione comunale, secondo i leader della società civile (punteggio 1-10: valori medi)

|                                                                                     | 1990-1995 | 1995-1999 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Confindustria                                                                       | 5,7       | 5,9       |
| Confapi                                                                             | 3,6       | 3,6       |
| Cna                                                                                 | 5         | 5,8       |
| Confartigianato                                                                     | 5,3       | 3,4       |
| Confcommercio                                                                       | 5,8       | 5,5       |
| Confesercenti                                                                       | 5         | 4,6       |
| Sindacati confederali                                                               | 5         | 5,5       |
| Organizzazioni del settore agricolo                                                 | 4,1       | 4,1       |
| Organizzazioni del settore cooperativo<br>(Lega delle Cooperative, Confcooperative) | 2         | 2         |
| Chiesa                                                                              | 3,9       | 3,8       |
| Organizzazioni di volontariato                                                      | 5,1       | 5,8       |
| Organizzazioni ambientaliste                                                        | 1,6       | 1,7       |
| Organizzazioni cattoliche di base                                                   | 1,7       | 1,8       |
| Singoli interessi economici e sociali                                               | 0,9       | 0,9       |

Gli amministratori eletti nel '95 mostrano invece una maggiore apertura, grazie soprattutto al ruolo trainante del sindaco Di Nunno, come testimoniano proprio gli esponenti di interessi organizzati:

“Non si può parlare tanto di influenza, quanto sicuramente di una maggiore possibilità – rispetto a prima – di partecipazione e di confronto di opinioni” (int. 90, segretario provinciale CISL, 1996).

“Prima la concertazione era più affidata alla disponibilità del singolo amministratore. Con la giunta del nuovo sindaco, e più per volontà sua, si è andato verso una migliore concertazione, anche perché nella giunta ci sono più giovani, più preparati e più universalistici” (int. 92, Direttore Assocostruttori Avellino, 1996).

Dunque, la nuova amministrazione cittadina cerca il confronto con gli interessi

<sup>1</sup> Il direttore dell'Unione Industriali Avellino sostiene: “Non c'erano rapporti conflittuali, ma piuttosto assenze di cooperazione, soprattutto con gli attori istituzionali, sindaci e politici nascosti dietro i sindaci, con cui i rapporti erano sostanzialmente “ di scambio”: risorse/posti di lavoro” (int. 121, 2004).

collettivi e si apre a schemi più formalizzati di concertazione. Ma cosa accade dall'altro lato della rete? Le associazioni e le organizzazioni degli interessi si rivelano incapaci di raccordare le loro azioni e rimangono ancorate ad un rapporto di tipo "paternalistico" nei confronti della classe al potere; ciò le irrigidisce su strategie settoriali e individualistiche di intervento. L'assessore comunale alla Cultura in carica nel '95 ricorda:

"Questi quattro anni sono stati anni di forte solitudine dell'amministratore. La vecchia politica accompagnava, come si dice, dalla culla alla tomba, aiutava, sosteneva. Adesso è venuta a mancare la garanzia di questa *brutta politica* e la società civile ha vissuto anni di grande spaesamento, ha perso la guida e non c'è stata una assunzione di proprie responsabilità, di capacità di percorrere la propria strada, nella collettività" (int. 71, 1996).

Dinamiche simili si svilupperanno, come già accennato e come vedremo tra breve, a cavallo del nuovo millennio, quando prende corpo in Irpinia l'esperienza pattizia. L'incapacità di connessione rispetto ad interessi e obiettivi condivisi si traduce, almeno nell'esperienza del Patto della Provincia, in un vero e proprio conflitto a più livelli, tra attori più e meno "forti": tra Unione Industriali e Camera di Commercio, tra questa e i sindacati confederali, dentro lo stesso universo sindacale tra organizzazioni diverse. Questo conflitto produrrà l'uscita di scena, se non formale, sostanziale, di tutti questi attori dal progetto pattizio della Provincia.

### *3. Il Patto territoriale della Provincia*

#### **1. L'area del patto: il contesto economico e socio-istituzionale**

A questo punto entriamo nel tema centrale di questo lavoro: l'esperienza della programmazione negoziata in Irpinia. Come anticipato nell'introduzione, i Patti territoriali presentano finalità specifiche e caratteristiche che li connotano come strumenti di politica territoriale diversi dalle altre misure di politica economica utilizzate per lo sviluppo territoriale, fino alla prima metà degli anni 90. In particolare, lo ricordiamo, mirano al superamento dei tradizionali criteri di identificazione del territorio e della sua popolazione, promuovendo (con incentivi finanziari) progetti integrati di sviluppo locale che assumano la dimensione sovracomunale e che valorizzino le risorse endogene dell'area; ma soprattutto, mirano alla promozione del protagonismo degli attori locali nel tracciare le linee dello sviluppo, al superamento di interessi campanilistici a favore di logiche di comportamento cooperativo, alla promozione della fiducia reciproca e della collaborazione tra attori pubblici e privati, ed anche tra imprese e tra organizzazioni degli interessi e istituzioni pubbliche. In sintesi, usando categorie concettuali ormai note, i Patti territoriali "devono stimolare e potenziare le risorse e le capacità auto-organizzative della società, produrre nuove forme di capitale sociale (...) non solo di tipo informale, quali i network di relazione e comunicazione tra attori individuali, ma anche forme di capitale sociale organizzativo (...)" (Piselli e Ramella 2008, 4).

Ebbene, il Patto territoriale della Provincia di Avellino sintetizza molte delle caratteristiche più innovative degli strumenti pattizi. E tuttavia, primo di una lunga serie di esperienze di concertazione, questo Patto presenta in sé, oltre alle risorse, anche i vincoli e le criticità dei nuovi strumenti e, soprattutto, dimostra come questi siano pesantemente condizionati dai conte-

sti su cui vanno ad innestarsi.

Entriamo dunque nel merito dell'analisi di questa esperienza, partendo dal contesto socio-economico e istituzionale del Patto della Provincia. Vedremo poi, seguendo l'evoluzione della storia del Patto, quali dinamiche relazionali e quali forme di cooperazione (ma anche di conflitto) genera. Infine, ragioneremo sugli obiettivi specifici del Patto e sui suoi esiti.

L'area del Patto territoriale è tutta interna al territorio della provincia di Avellino. Seguendo i dettati della filosofia pattizia, comprende 22 comuni dislocati in varie zone e gravitanti su 9 sistemi locali del lavoro, di cui due extraprovinciali<sup>1</sup>. Il Patto va dunque ad interessare strutture demografiche e realtà socio economiche diverse. Pertanto, i dati che seguono sono necessariamente frutto di una sintesi forzata, che ha però lo scopo di dare un'idea complessiva dei caratteri dell'area pattizia. Questa copre una superficie complessiva di 621 Km<sup>2</sup> e sul piano demografico registra dati in linea con quelli provinciali. La densità media abitativa si attesta intorno ai 400 ab/Km<sup>2</sup> nell'intero arco 1981-2001.

Tab. 3.1 - I comuni del Patto

| Comuni patto | Popolazione residente |         |         | Estensione territoriale | Valore aggiunto pro capite* | Tasso disoccupazione* | Addetti industria su totale addetti |
|--------------|-----------------------|---------|---------|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|-------------------------------------|
|              | 1981                  | 1991    | 2001    |                         |                             |                       |                                     |
| 22           | 171.922               | 178.615 | 177.746 | 621,5                   | 23,9                        | 19,6                  | 25%**                               |

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT

\* Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, (elaborazioni SINIT).

\*\* Calcolato su tot. Attività manifatturiere 2001/addetti 2001 (9726/39096).

La popolazione residente, che rappresenta circa il 40% della popolazione dell'intera provincia, dopo una certa crescita nel decennio 81-91, segna una lieve contrazione, attestandosi nel 2001 su 177.746 ab. (tab. 3.1). In particolare, la fascia di età più rappresentata è compresa tra 15-64 anni e anche in questi comuni è evidente un trend generale di invecchiamento della popolazione, segnato dalla graduale contrazione della popolazione con età inferiore a 15 anni e dall'incremento di quella ultrasessantenne (tab. 3.2).

<sup>1</sup> I 22 comuni sono: Ariano Irpino, Atripalda, Avellino, Cervinara, Flumeri, Lapio, Laro, Lioni, Manocalzati, Mercogliano, Mirabella Eclano, Montefredane, Montella, Montemiletto, Montoro Inferiore, Paternopoli, Prata Principato Ultra, Rotondi, S.Potito Ultra, Sperone, Taurasi e Tufo. Questi sono distribuiti tra: 7 sistemi locali irpini (18 comuni); 1 sistema locale beneventano (2 comuni) ed 1 sistema locale napoletano (2 comuni).

Tab. 3.2 - I comuni del Patto. Dati di popolazione

| Età            | 1981    | %    | 1991    | %    | 2001    | %    |
|----------------|---------|------|---------|------|---------|------|
| Fino a 14      | 41.284  | 24   | 34.142  | 19,1 | 28.694  | 16,2 |
| 15 – 64        | 110.300 | 64,1 | 119.378 | 66,8 | 117.719 | 66,2 |
| 65 – oltre     | 20.338  | 11,9 | 25.095  | 14,1 | 31.333  | 17,6 |
| Somma          | 17.1922 | 100  | 178.615 | 100  | 177.746 | 100  |
| % su provincia |         | 39,6 |         | 40,7 |         | 41,4 |

Fonte: Ns. elaborazione su dati ISTAT, censimenti della popolazione.

Il dato relativo alla quota di popolazione attiva è sintetizzato nella tab. 3.3. Come è evidente, la popolazione attiva cresce nel decennio 81-91, registrando (in controtendenza rispetto al dato provinciale) un lieve aumento di occupati ma anche un notevole incremento di disoccupati (in linea con il dato provinciale); il tasso di disoccupazione registrato nel 91 è pari al 19% circa.

Tab. 3.3 - I comuni del Patto. Popolazione attiva e non attiva

|                                    | 1981    | 1991    | 2001   |
|------------------------------------|---------|---------|--------|
| <b>Tot. popolazione attiva</b>     | 64.942  | 70.904  | 67.071 |
| Occupati                           | 49.184  | 52.059  | 55.100 |
| Disoccupati                        | 2.997   | 5.433   | -      |
| In cerca prima occupazione         | 12.761  | 13.412  | 11.971 |
| <b>Tot. popolazione non attiva</b> | 108.140 | 107.711 | 81.981 |
| Casalinghe                         | 26.094  | 27.608  | 22.964 |
| Studenti                           | 14.101  | 15.856  | 15.718 |
| Ritirati dal lavoro                | 24.222  | 23.104  | 25.670 |
| Altri                              | 5.520   | 41.143  | 17.629 |

Fonte: Ns. elaborazione su dati censimenti ISTAT

Nel decennio successivo la popolazione attiva si contrae. Questa contrazione, come mostrano i dati del censimento 2001, è legata principalmente all'aumento dei soggetti ritirati dal lavoro e quindi, in buona misura, al processo di invecchiamento della popolazione che, come abbiamo visto, interessa in generale tutta la provincia. I dati positivi sono invece nell'aumento degli occupati e nella speculare diminuzione dei soggetti in cerca di prima occupazione<sup>1</sup>. Nel decennio 1991-2001, come rivela il dato

<sup>1</sup> Si noterà che nella tab. 3.3. manca il dato relativo ai disoccupati nel 2001. Ciò accade perché, come da comunicato ISTAT dell'aprile 2005: "A differenza del censimento 91, in

relativo alle casalinghe (tab. 3.3), sono soprattutto le donne ad entrare nel mercato del lavoro, incidendo significativamente sul calo della quota di popolazione non attiva presente nei comune del Patto.

E veniamo agli aspetti economici. In generale, possiamo dire che i 22 comuni compresi nell'area del patto, che come abbiamo detto sono tutti interni al territorio provinciale, si collocano in pieno nello scenario economico descritto in precedenza (*infra* cap. 1). Vivono dunque le fasi alterne dell'economia irpina, seppure in misura diversa.

Tuttavia, il fatto stesso che, come anticipato, essi sono dislocati su ben 9 sistemi locali del lavoro (di cui due extraprovinciali: uno beneventano e l'altro napoletano) rende difficile individuare una comune struttura economico-occupazionale. L'area comprende, infatti, sia comuni gravitanti nella cosiddetta "zona del cratere", interessata in misura maggiore rispetto alle altre dalla ricostruzione post-terremoto (*infra* cap. 1), sia comuni compresi in almeno tre dei poli industriali provinciali, sia comuni abbastanza marginali rispetto alle iniziative di sviluppo industriale che nell'ultimo ventennio hanno interessato l'Irpinia, ed anche comuni collocati in aree di forte debolezza perché considerati a rischio di infiltrazioni camorristiche. Pertanto, tutto quanto è stato detto prima, a proposito dell'intero contesto provinciale, riguarda in misura diversa i diversi comuni del Patto. Alcuni hanno vissuto l'esperienza dell'espansione industriale del dopo terremoto, altri meno, altri per niente; lo stesso discorso vale per le attività produttive di matrice endogena, tradotte più spesso in piccole attività manifatturiere legate al settore agroalimentare o dell'artigianato, per la maggior parte sommerse. In linea di massima, però, negli anni 90 tutti i comuni del Patto hanno attraversato una fase di ristagno.

Nel decennio successivo permangono le diversità interne. Guardiamo alcuni indicatori forniti dall'ISTAT<sup>1</sup>. Nell'area del Patto il tasso di attività varia da un minimo del 34,8% per il comune di Taurasi ad un massimo del 48,3% nel comune di Sperone (dato provinciale = 43,98%). Il tasso di occupazione varia da un minimo del 26,13% sempre nel comune di Taurasi, ad un massimo del 43,77% in quello di Mercogliano (dato provinciale = 35,7%). E ancora: il tasso di disoccupazione varia tra il 10,06% di Mira-

cui venivano considerate occupate solo le persone che si dichiaravano tali, l'aggregato degli occupati rilevati nel 2001 è composto da persone che si sono dichiarate occupate e da coloro che, come raccomandato a livello internazionale, pur essendosi dichiarati in altra condizione professionale o non professionale (disoccupati, in cerca di prima occupazione, studenti, ecc.) nella settimana precedente la data di rilevazione hanno effettuato almeno un'ora di lavoro retribuito o in qualità di coadiuvanti familiari".

<sup>1</sup> Fonte: ISTAT, *Censimento dell'industria e dei servizi 2001*.

bella Eclano e il 27,56% di Sperone (dato provinciale = 18,79). Il tasso di disoccupazione giovanile registra intervalli ancora più significativi, variando dal 32,63% di Mirabella Eclano al 70,71% di Taurasi (dato provinciale = 51,81%). Cosa vogliono dire questi numeri? Sostanzialmente che siamo di fronte al solito sviluppo a “pelle di leopardo”, cioè ad un territorio, quello individuato dai 22 comuni dell’area del Patto, che presenta contemporaneamente realtà economiche che vanno a velocità (su limiti pur sempre non elevati) diverse. Questo anche perché sono differenti le estensioni e le specificità territoriali, la densità demografica, le tradizioni produttive, ecc. Come vedremo, questa disomogeneità, che nella logica degli strumenti pattizi doveva rappresentare una risorsa, giocherà come vincolo nella connotazione del Patto territoriale della Provincia e nei suoi esiti in termini di sviluppo.

Ma restiamo ancora un attimo sul dato economico. L’ultima cosa che va detta è che, comunque, e con tutti i limiti immaginabili di uno sforzo di sintesi che necessariamente penalizza le diversità interne, è possibile individuare alcuni principali cambiamenti che riguardano la realtà industriale dell’area del Patto nell’ultimo decennio del secolo scorso. Sul piano della struttura produttiva, si assiste ad una generale crescita della piccola impresa. Infatti, mentre diminuisce o resta sostanzialmente stabile il numero delle unità locali con più di 50 addetti, scompaiono quelle senza addetti (che sono 40 nel 91), nascono oltre 2000 nuove unità locali con un solo addetto, e aumentano le unità con addetti tra 10-15 (+26) e tra 20-39 (+31)<sup>1</sup>. In linea con il dato provinciale, il primato del numero di addetti passa, gradualmente, dalla pubblica amministrazione alle attività manifatturiere; il commercio (comprendente pubblici esercizi e alberghiero) registra una costante crescita di addetti; emergono due nuovi settori: quello delle attività immobiliari e quello dell’informatica e ricerca.

Qualche considerazione in più merita il settore agricolo. Il censimento dell’agricoltura del 2000 rileva una flessione, nell’area del Patto, del 10% delle aziende agricole e del 9,3% delle SAU (Superfici Agricole Utilizzate) rispetto al 1990. Ma nel dettaglio comunale i dati rivelano che 6 dei 22 comuni del Patto registrano una variazione in aumento del numero delle aziende agricole, indipendentemente dalla variazione della superficie totale e/o di quella utilizzata (tab. 3.4). Questo dato può sostenere l’ipotesi di un processo di riconversione del settore agricolo, considerato anche che questi comuni sono tutti collocati in aree collinari o pianeggianti e, in particolare, alcuni hanno sviluppato una vocazione vitivinicola.

<sup>1</sup> Fonte dei dati sono le elaborazioni fatte dalla CCIA di Avellino su dati ISTAT.

Tab. 3.4 - Variazioni della superficie agricola.

|             | Variazione % 1990-2000 |        |        |
|-------------|------------------------|--------|--------|
|             | Superficie             |        | SAU    |
|             | Aziende                | Totale |        |
| Atripalda   | 4,62                   | -11,08 | 8,64   |
| Lapio       | 14,86                  | -5,17  | -6,03  |
| Lauro       | 40,62                  | 7,39   | 6,46   |
| Mercogliano | 54,1                   | 51,28  | 22,14  |
| Prata PU    | 9,8                    | -3,93  | -1,53  |
| Rotondi     | 8,21                   | -7,15  | -25,95 |

Fonte: Istat, V Censimento Agricoltura- dati comunali

Questo è dunque lo scenario economico dell'area del Patto quando gli strumenti della programmazione negoziata intervengono a proporre nuove logiche di sviluppo.

Passiamo ora allo scenario politico. Di certo non è molto diverso da quello che connota l'intera provincia in cui, come abbiamo visto (*infra* cap. 2) la politica pervade ogni ambito della vita locale: non solo orienta le decisioni e regola i rapporti tra cittadini e istituzioni, ma alimenta anche circuiti particolaristici di distribuzione delle risorse. Tuttavia, nell'area del Patto il quadro politico di sfondo (ricostruito per il periodo 1990-2004, con qualche informazione pregressa) presenta qualche differenza interna<sup>1</sup>. Infatti, la maggior parte dei comuni ha tradizioni amministrative di centro-centrosinistra, ma non mancano comuni (di piccole dimensioni) a tradizione "rossa", che presentano un certo grado di stabilità amministrativa. Le coalizioni di centrodestra esprimono più spesso l'opposizione (con pochi seggi in consiglio) e, in qualche caso, governi limitati ad una sola consigliatura, non sempre fino alla fine del mandato. 11 comuni su 22 sono interessati da almeno una esperienza di commissariamento, tra questi un caso (Quindici) è per infiltrazioni camorristiche. Due comuni (Mercogliano e Lioni, entrambi con popolazione superiore ai 5000 abitanti) sperimentano amministrazioni di centro-sinistra con sindaci donne. Nel primo caso ciò accade nella prima consigliatura post riforma, che non riesce ad arrivare a fine mandato per commissariamento; nel secondo caso accade per la consigliatura 1998-2003 e segna una stabilizzazione del governo locale: dopo un lungo periodo di grossa instabilità, Rosetta D'Amelio, sindaco DS, viene confermata nelle amministrative 2003 e rimane in carica fino al 2005<sup>2</sup>. Un'altra cosa va detta. Nella fase di attuazione del Patto (1999-2004), che de-

<sup>1</sup> Informazioni e dati sono stati raccolti contattando i singoli comuni: direttamente, telefonicamente, via fax o posta elettronica.

<sup>2</sup> Nel 2005 Rosetta D'Amelio viene eletta nella giunta regionale.

colla per molti comuni dopo la prima tornata amministrativa regolata dalla riforma elettorale del 93, i governi locali sono tutti caratterizzati dalla presenza di liste civiche, sia di maggioranza che di opposizione e talvolta trasversali rispetto alle appartenenze partitiche (ad es., la lista unica di un comune comprende: partiti di centrosinistra, FI e DS). In generale, come già notato, la riforma prevista dalla legge 81/93 produce effetti divergenti: in alcuni comuni porta stabilità amministrativa, in altri una notevole instabilità (a prescindere dalle dimensioni del comune); in alcuni favorisce un notevole ricambio della compagine amministrativa, in altri no. Ma in qualche misura sembra comunque incrinare storici equilibri basati sulla stabilità dei governi a maggioranza DC – e sulla prevalenza delle logiche del clientelismo politico che ben si coniugano, in questo preciso contesto, con quelle dei campanili – e avviare complessi e lenti processi di cambiamento. Tali processi che, come abbiamo visto, risultano ben visibili nel comune capoluogo, trovano una resistenza ancora maggiore nei comuni di piccole dimensioni – la cui presenza è prevalente nell'area del Patto – in cui è più fortemente radicato il rapporto personalistico con i rappresentanti del governo locale. Fattori, questi, che allentano le prospettive di *governance*<sup>1</sup> e di contro consolidano dinamiche che mettono fuori gioco, da un alto, logiche progettuali nella promozione dello sviluppo locale, dall'altro, prospettive di “istituzionalizzare” i rapporti con la società civile. La riflessione dell'ex presidente della Provincia Anzalone che, come vedremo tra breve, sarà il principale animatore dell'esperienza pattizia, traduce in termini particolarmente efficaci la percezione diffusa del ruolo dell'amministratore pubblico in questo contesto:

“L'amministratore bravo è l'amministratore che sa realizzare le opere pubbliche, che assicura la normale amministrazione, lo svolgimento tranquillo e ordinato della vita di comunità. Quindi l'amministrazione locale non è valutabile dal punto di vista dello sviluppo, che soprattutto nel Mezzogiorno l'amministratore delega al politico, a Roma, al grande leader politico. Questo ruolo dell'amministratore non ha nulla a che fare con la domanda espressa o inespressa della pubblica opinione, dei mondi della produzione e comunque della cultura legata all'economia” (int. 103, 2004).

Per di più, come abbiamo visto in precedenza, la debolezza del tessuto associativo – molto evidente nell'area del Patto – configura un capitale sociale “debole”, nutrito da relazioni occasionali ed episodiche, più spesso portatrici

<sup>1</sup> Come rileva il dirigente Assocostruttori di Avellino: “Gli enti locali, una politica di sviluppo per il territorio non l'hanno fatta mai; si sono sempre, a mio modo di vedere, attaccati al finanziamento pubblico, che poi si tramutava in infrastrutture e soprattutto appalti per l'edilizia. Tradizionalmente, il sindaco che voleva lasciare il segno di sé faceva l'asilo, le opere di l'edilizia pubblica, ecc.” (int. 115, 2004).

di interessi personalistici<sup>1</sup>.

Per finire, per quanto riguarda la connotazione politica dell'amministrazione Provinciale, che guiderà la prima esperienza pattizia irpina, va qui detto che il Patto prende l'avvio con il presidente Anzalone, diessino (passato poi al partito della Margherita e alla giunta regionale con delega al Bilancio); la fase di attuazione si sviluppa con il presidente Maselli, della Margherita, mentre la fase conclusiva rivede la tutorship diessina con Alberta De Simone (eletta nel giugno 2004). Questa alternanza di leadership politica, come vedremo tra breve, andrà di pari passo con l'alternanza delle diverse fasi del Patto, connotandone il clima e la configurazione relazionale che di volta in volta prenderà corpo.

## **2. Storia ed evoluzione del Patto**

### *2.1. Le origini dell'iniziativa e l' "effervescente" primavera del 96*

La storia del Patto della Provincia comincia nel febbraio del 1996 e si snoda in tre fasi principali, che si susseguono nell'arco di un biennio segnando profondi cambiamenti nelle logiche, negli obiettivi e nei rapporti tra gli attori del progetto pattizio.

Vediamo dunque come si sviluppa questa storia "nuova" che per la prima volta nell'esperienza irpina chiama pubblico, privato e società civile ad integrare per pensare e programmare lo sviluppo locale; vediamo chi sono gli attori che inizialmente entrano nel gioco per poi uscirne, e quelli che rimarranno in campo fino in fondo; quali sono le difficoltà che si materializzano sul tavolo della concertazione e quali le strategie risolutive adottate.

Partiamo dalle origini dell'iniziativa. L'approccio all'idea del Patto vede come principali protagonisti i vertici dell'Unione Industriali di Avellino, dirigenti sindacali della CISL e l'allora presidente della Provincia, Luigi Anzalone, tutti impegnati nella ricerca di informazioni in merito alla possibilità di accedere alla "grande occasione". In realtà, ciascuno di loro ne rivendica con forza l'iniziativa. Il direttore dell'Unione Industriali, per esempio, ricorda:

"Con grande oggettività, posso dire che l'idea è stata concepita a questo tavolo (Unione Industriali) e posso dire anche che è stata concepita dall'Unione Industriali

<sup>1</sup> Indagando in profondità in alcuni contesti locali, è anche emersa qualche situazione in cui esponenti sindacali locali hanno rappresentato veri e propri ostacoli nel lavoro di mediazione tra istituzioni e impresa, rivendicando nel confronto di questa un diritto alla selezione del personale da occupare.

insieme alla Cisl, meglio: tra il sottoscritto e un sindacalista, con il quale si ragionava sulla 219. Sfogliando delle riviste, sia confindustriali che del mondo sindacale, leggevamo di questa iniziativa che avevano preso a Brindisi. Io presi informazioni dalla mia società di Brindisi, lui dal sindacato di Brindisi, e scoprimmo che avevano elaborato un progetto per il porto della città, che aveva il nome di Patto territoriale. Il progetto metteva insieme le Autorità portuali, le organizzazioni sindacali, e le forze datoriali. Questa idea ci piacque e, visto i rapporti che esistevano tra di noi, decidemmo di lavorarci sopra” (int. 121, 2004).

La consapevolezza del rischio di una recessione economica, legata alla fine dell'intervento straordinario della 219, ma anche l'intuizione – da parte di alcuni – che il corso degli eventi politici e le politiche di decentramento stessero aprendo la strada a logiche nuove di partenariato sociale per favorire lo sviluppo locale, sostengono i primi interessi per uno strumento nuovo e ancora privo di precisi riferimenti normativi. A prescindere dalle rivendicazioni, l'origine dell'iniziativa fa capo a singoli individui collocati in posizioni strategiche nel circuito dell'informazione istituzionale e dotati di competenze tecniche. In questa fase contatti personali diretti, a base fiduciaria, con figure istituzionali, politici locali e tecnici costituiscono il principale tessuto di riferimento. La consultazione assume contenuti prevalentemente tecnico-procedurali e si snoda in ambito informale, configurando più piani di interazione: dentro Confindustria, tra Confindustria e sindacati, dentro la Provincia, tra Provincia e Regione. Incursioni al CNEL e confronti diretti con De Rita ed Isaia Sales<sup>1</sup> recuperano rapporti pregressi dei singoli attori, rifunzionalizzandoli al nuovo evento. Emblematiche in tal senso le parole di Adiglietti, responsabile del Servizio programmazione negoziata della Provincia:

“C'è un rapporto di natura personale con Sales; ho lavorato con lui su questa vicenda dei Patti, consumando l'autostrada Avellino-Roma” (int. 102, 2004).

Così, nel febbraio 96 le confederazioni CGIL, Cisl, UIL e l'Unione Industriali, ai sensi della delibera CIPE 10.5.95, sottoscrivono un accordo con il quale individuano la Provincia di Avellino quale ente tutor del progetto pattizio e il 28 ottobre 1996 presentano il primo documento di concertazione. Rispetto a tale documento, la modifica della normativa in materia introdotta dalla delibera CIPE 21.3.97 comporterà, come vedremo, notevoli riadeguamenti su più piani: obiettivi del Patto; criteri di ammissione dei progetti; attori e configurazione dei rapporti intorno al tavolo della concertazione; ridimensionamento degli investimenti economici e del numero di iniziative ammesse.

<sup>1</sup> Giuseppe De Rita era l'allora presidente del CNEL; Isaia Sales ricopriva la carica di sottosegretario al Tesoro, con delega al Mezzogiorno.

Ma restiamo per ora sugli attori e sul clima di questa prima, interessante fase di concertazione, durante la quale il Patto di Avellino risponde in pieno ad una delle finalità specifiche dei Patti territoriali, e cioè quella di mobilitare il protagonismo degli attori locali e promuoverne la cooperazione. Infatti, appena adottata l'idea del Patto una contagiosa effervescenza attrae un numero impensabile di attori che in breve costituiscono un lungo tavolo su cui prendono corpo livelli di concertazione mai visti prima. Fuori dal tavolo, almeno formalmente, restano invece i vertici politici locali, per ora spettatori diffidenti.

Al primo accordo sottoscritto, come abbiamo visto, da CGIL e UIL, insieme a CISL, Unione Industriali e Provincia, aderiscono altre forze sociali (Confcommercio, Coldiretti, CNA, Confartigianato), Camera di Commercio e ASI (Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale), Sindaci e Presidenti di Comunità Montane, poi anche il Banco di Napoli. Alcuni entrano nella partita di propria iniziativa, come ricorda un direttore del Banco di Napoli:

“Noi siamo intervenuti ad Avellino di nostra iniziativa, nessuno ci ha chiamato, abbiamo preso contatti con l'allora presidente della provincia, Anzalone. Ci presentammo e offrimmo la nostra possibilità, spiegando che cosa poteva fare il Banco di Napoli per il Patto territoriale, per fare in modo che ad una concertazione forte corrispondesse anche una progettazione forte dello sviluppo locale” (int. 108, 2004).

Altri vengono cooptati, altri ancora coinvolti dal clima di entusiasmo che si andava creando intorno all'idea di un progetto condiviso o tirati dentro dai principali promotori dell'idea. Alcuni attori si riconoscono un ruolo trainante, altri uno di intermediazione tra le parti, altri ancora un ruolo di garante<sup>1</sup>. Non manca, secondo alcuni testimoni, la presenza di “faccendieri” e consulenti di vario profilo che, attraverso pratiche di cooptazione poco corrette, “inquinano” la concertazione. Il direttore dell'Unione Industriali afferma nell'intervista:

“Per la verità partirono anche i faccendieri. E quindi, i dottori commercialisti, i

<sup>1</sup> Nell'intervista l'ex presidente Anzalone precisa: “Il patto territoriale della Provincia di Avellino – nel doppio senso che era provinciale e che era promosso dalla Provincia – ebbe, innanzitutto, una funzione che ancora oggi assolve, quella di propagandare un'idea nuova che negli anni è andata avanti, sia nella provincia di Avellino che al di fuori” (int. 103, 2004). Un sindacalista della Coldiretti afferma: “La Provincia colse questa opportunità e noi le garantivamo, come organizzazione, la trasversalità partitica e politica. Io mi ritrovai ad avere davvero solidarietà operativa da tutti gli attori politici del momento” (int. 126, 2004). Un direttore del Banco di Napoli sostiene: “Questa nostra presenza era “enzimatica”, perché serviva a favorire la concertazione. E poi il Banco di Napoli nel Mezzogiorno aveva un suo peso ben preciso, serviva in qualche maniera a far capire che se una grande istituzione creditizia sedeva a quel tavolo, si sarebbero potute fare delle cose” (int. 108, 2004).

consulenti del lavoro, quando i clienti portavano a firmare i modelli 740 dicevano loro: «firmami sta' carta. Non ti preoccupa', firma, che sei interessato al Patto territoriale; poi Dio pensa!». Questo ha inquinato molto il Patto che aveva bisogno anche di emozioni, di spessore e soprattutto di tensione rispetto all'obiettivo prefissato" (int. 121, 2004).

Su questo fitto, e per certi versi disordinato, tessuto di legami più o meno forti emerge con chiarezza una leadership di gruppo in cui Unione Industriali, Provincia e Sindacati Confederali condividono la funzione di animazione e di guida. La leadership si definisce, si legittima e acquista visibilità lungo due principali linee di impegno: la divulgazione del Patto e la messa a punto delle sue procedure burocratiche. Tutte e tre le componenti si impegnano congiuntamente su entrambi i piani. In particolare, sul piano della divulgazione Confindustria copre l'imprenditoria privata, la Provincia copre l'ambito pubblico, i Sindacati quello delle forze datoriali. Su tutte emerge l'azione della Provincia. Il Presidente si fa promotore in prima persona della "opportunità Patto" attivando canali diversi (mass media, conferenze stampa, incontri con amministratori locali e con le organizzazioni di interessi, convegni pubblici, ecc.) e sollecitando il coinvolgimento esteso del territorio. La sua azione, come esprime bene lo stralcio di intervista che segue, risulta profonda, pervasiva e vincente:

"E poi il Presidente, il prof. Anzalone, ha colto il significato dell'operazione che si stava facendo: quello che ha fatto lui è equiparabile a quello che hanno fatto i 12 apostoli: ad un certo punto non c'è stato posto nell'Irpinia in cui non sia andato a parlare della necessità di utilizzare questi strumenti! Ed ha creato un grandissimo interesse. Lui parlava direttamente con i sindaci. Ogni occasione era buona: lo si invitava per presentare un libro? E lui parlava del Patto territoriale. Il grande contributo è che lui ha trasmesso agli enti locali territoriali la necessità di cominciare ad appropriarsi di certe cose" (int. 102, dirigente Programmazione negoziata Provincia, 2004).

In pratica, già in questa fase si va definendo la tutorship della Provincia – che diventerà poi il *soggetto responsabile* del Patto – legata alla figura carismatica del neoeletto presidente Anzalone, che per primo si autolegittima in questo ruolo:

"Quando divenni presidente della Provincia di Avellino, nel maggio del 1995, dopo qualche mese venni a sapere dell'idea di dar vita ad un Patto territoriale. La sposai subito, la feci subito mia per una serie di ragioni: la prima perché ne conoscevo il retroterra politico-economico, nel senso che avevo letto largamente quello che il padre dei Patti territoriali, De Rita, aveva scritto. La seconda ragione è che noi, in quel momento, in provincia di Avellino avevamo bisogno di due cose: di compiere una ricognizione delle potenzialità, delle vocazioni, dei progetti e delle idee che sul territorio

c'erano in merito allo sviluppo socio-economico e civile, e in secondo luogo, avevamo bisogno di fare qualcosa di concreto, di rimettere in movimento la macchina dello sviluppo" (int. 103,2004).

Dunque, il clima è di grande effervescenza e coinvolge nella stessa misura attori pubblici e privati. Il dibattito sul Patto territoriale, che nella sua veste di Patto generalista si propone come uno strumento ampiamente inclusivo e ad elevata negozialità, trova ampi spazi anche nel consiglio provinciale, generando lunghe e ripetute riunioni ("qui il consiglio provinciale si sarà riunito 20-30 volte, con dibattiti di ore!"<sup>1</sup>). Il risultato evidente di questa azione congiunta ed intensiva è la presentazione di più di 300 progetti espressi dall'intero territorio provinciale. Ma soprattutto, il riconoscimento, da parte degli attori principali, di un'esperienza nuova: riunire intorno allo stesso tavolo soggetti storicamente contrapposti e provare il senso di una qualità istituzionale, fino ad allora percepita come limite oggettivo allo sviluppo, non inquinata da conflitti e dipendenze di natura politica. L'allora segretario provinciale della CGIL ricorda:

"Eravamo convinti unitariamente di costruire uno strumento che, al di là degli interessi a volte divergenti, portasse occupazione, che sollecitasse sviluppo, finanziasse delle idee, e abbiamo lavorato su questo. Tanto è vero che su questi strumenti, sia con il Patto territoriale ma anche dopo con il Contratto d'Area, io che ero segretario della CGIL di Avellino, ho avuto contrasti con la CGIL nazionale, che immaginava che tutte le cose che accadevano ad Avellino erano, comunque, sempre dirette da De Mita, perciò: se noi eravamo d'accordo, in qualche modo eravamo subalterni. Io ho insistito per dire: ci può essere anche un'autonomia, c'è un obiettivo e lo raggiungiamo anche con le nostre idee. Ho dovuto combattere, ho avuto qualche problema, ma alla fine ho avuto ragione, al tavolo del CNEL c'era la CGIL nazionale che ha firmato" (int. 119, 2004).

L'elemento degno di nota ai fini analitici è che, in questa fase, si crea, tra gli attori coinvolti, una sinergia "virtuosa" intorno al tavolo istituito formalmente da Anzalone presso la Provincia. Questa sinergia consente di affrontare il difficile compito di definire gli aspetti procedurali del Patto e concordare la proposta progettuale. Di ciò dà atto anche la stampa locale, evidenziando sia la scarsa chiarezza normativa che l'impegno della giunta provinciale:

"Manca un supporto normativo chiaro, che consenta agli enti locali meridionali di ricorrere ai Patti Territoriali, la via più credibile verso una nuova, significativa stagione di investimenti nel Mezzogiorno sul piano generale, nella provincia di Avellino

<sup>1</sup> Int. 102, Dirigente Programmazione negoziata Provincia, 2004.

in particolare. E parlando della giunta Anzalone, va sottolineato il lavoro intenso che viene portato avanti con il Cnel, tanto che viene data per imminente la definizione di un'ipotesi concreta" (Masiello, *Ottopagine*, 12.5.96).

A coordinare il tavolo è l'allora Capo Gabinetto della Provincia, poi responsabile del servizio Programmazione negoziata, Gerardo Adiglietti, proveniente da una lunga esperienza sindacale e uomo di fiducia del presidente, che affinando le sue competenze tecniche e la capacità di intermediazione tra posizioni e pareri discordanti, sarà poi diffusamente riconosciuto come il regista del Patto. Egli stesso ha chiaro il suo ruolo:

"Il coordinatore ero io, c'era l'Unione Industriali, l'ASI e un rappresentante delle organizzazioni sindacali: eravamo un po' gli elementi di sintesi e di raccordo del tavolo della concertazione. Come gruppo tecnico avevamo l'esigenza di non rendere conflittuale il tavolo e di renderlo sostanzialmente protagonista. Poi questo tavolo, tanto per essere chiari, essendo composto dal presidente e da un tecnico dell'ASI, dal direttore dell'UI, da un sindacalista e da me, in buona sostanza funzionava" (int. 102, 2004).

Un'altra riflessione va qui fatta. La scarsa conoscenza dei neonati strumenti della programmazione negoziata costituisce, ad un tempo, punto di debolezza e punto di forza del tavolo concertativo. Se infatti, da un lato, impegna tutti gli attori nella continua ricerca di informazioni, dettagli, note ed indicazioni ministeriali in merito<sup>1</sup>, dall'altro, coagula le energie di ciascuno nel perseguimento di un successo collettivo, che sarebbe stato in buona parte garantito dalla correttezza progettuale della proposta avanzata al Ministero del Bilancio. Emblematiche le parole di Adiglietti:

"In un primo momento la paura di utilizzare strumenti non conosciuti è stata una buona consigliera, nel senso che ha favorito sinergie che prima di allora erano impensabili, ha messo d'accordo vari soggetti che storicamente si sono contrapposti. C'è stato un momento in cui la paura ha funzionato come collante, per dire "stiamo attenti a quello che facciamo, se no qua...". E questo elemento positivo ha funzionato per parecchio tempo" (int. 102, 2004)

In pratica, sembra delinearsi un percorso di costruzione di reciproca legit-

<sup>1</sup> Come ricorda l'allora segretario provinciale della CISL: "Abbiamo fatto decine di viaggi a Roma, al tavolo istituzionale del CNEL, per parlare con questi funzionari che un giorno ci dicevano una cosa e un giorno ci dicevano un'altra, per cui non andava mai bene e abbiamo perso del tempo prezioso. Insomma, anche là le logiche politiche dominavano, per cui c'è stata parecchia confusione, abbiamo pagato lo scotto del noviziato perché nessuno di noi conosceva bene le linee, i percorsi" (int. 113, 2004).

timazione e fiducia che, passando attraverso un processo di apprendimento cooperativo per prove ed errori, disegna le trame di una rete interorganizzativa virtuosa.

Tuttavia, a questa prima fase di concertazione costruttiva segue una lunga e difficile fase di confronto a più voci e su più livelli. Nuove dinamiche infrangono il clima cooperativo e traducono la concertazione in conflitto aperto, indeboliscono il partenariato a vantaggio di una leadership centralizzata. Il risultato sarà una deviazione significativa degli obiettivi del Patto. Vediamo come accade tutto ciò.

## *2.2. Un'estate rovente e la regressione del 98*

Il conflitto esplode nell'estate del 96. Il problema che si profila all'orizzonte è di vasta portata. L'idea del Patto territoriale, trasformata da vaga possibilità in certezza, trova ampi spazi nella stampa locale, raggiunge i sindaci più diffidenti e soprattutto si impone all'attenzione dei leaders politici locali<sup>1</sup>. Il tavolo della concertazione, prima solo lungo e articolato, ora diventa "pesante" e porta alla luce differenti interessi imprenditoriali, economici e soprattutto politici. Sebbene la leadership iniziale continui a mostrare una buona tenuta nella difesa delle idee progettuali del Patto, il conflitto penetra a più livelli, viene amplificato dalla stampa locale ed esplode con la discesa in campo dei vertici politici e di alcuni amministratori locali, che rivendicano la partecipazione al Patto. Lo scontro politico si apre anche all'interno della maggioranza consigliere della Provincia. Il momento più caldo è nell'agosto del 96. Le riunioni consiliari si succedono a raffica; nella maggioranza, popolari e diessini si confrontano duramente sul tema più generale dello sviluppo locale, sulla gestione del Patto, sulla legittimità della rappresentanza istituzionale. L'effetto è destabilizzante: Anzalone minaccia le dimissioni ma non recede dalle proprie convinzioni e sostiene con forza il Patto territoriale. Si materializzano due grossi schieramenti: uno favorevole e l'altro contrario al Patto che, da strumento di forte aggregazione delle parti sociali, si trasforma in poco tempo in pomo della discordia riportando a galla antichi conflitti, ma anche nuove paure legate al generale clima di incertezza politico istituzionale che caratterizza questi anni. In un articolo intitolato "*Il Consiglio contesta, il presidente replica e zittisce tutti*", la stampa locale dà eco ai fatti:

<sup>1</sup> Il direttore dell'UI ricorda: "A quel punto vennero fuori i politici, giustamente cominciarono a vedere che il progetto non era soltanto ideale, virtuale, ma era concreto" (int. 121, 2004).

“Non sembrava che fosse il primo agosto. L’aula consiliare di Palazzo Caracciolo fa registrare il numero legale in una seduta molto attesa. Si parlava di Patti Territoriali. Il Consiglio è stato informato dal Presidente Anzalone sullo stato dell’iniziativa, sottoscritta il 25 gennaio scorso dalle organizzazioni sindacali e dall’Unione Industriali (...). Dopo la relazione (del Presidente), il via al dibattito, che ha sorpreso tutti, Anzalone compreso. Sia la minoranza che la maggioranza si sono scagliate contro il Presidente, contestandogli alcuni punti del suo operato” (Papa, *Ottopagine*, 2.8.96).

Lo stesso Anzalone si adopera poi personalmente nella ricucitura degli strappi più insidiosi. Ma la difficile gestione del conflitto quasi impone l’intermediazione dei vertici politici locali e corre lungo le maglie dei legami personali e dei contatti diretti. È quanto emerge dalla stampa ma anche, in maniera velata, da alcune testimonianze. La stampa riporta, con il titolo “*Vertice di centrosinistra nella sede comunale. Avviata la politica della distensione. A Nusco la notte dei Patti*<sup>1</sup>. E Anzalone convoca per il 26 agosto il Consiglio più lungo”:

L’incontro tra le delegazioni di popolari e pidiessini. Da una parte Ciriaco De Mita, Enzo De Luca, Donato Pennetta (...); dall’altra Luigi Anzalone, Michele D’Ambrosio e Giuseppe Carillo. Ecco schierato il gota del centrosinistra. La seconda e forse ultima puntata sui patti territoriali che precede il dibattito in consiglio provinciale, si è avuta l’altra sera a Nusco. Il presidente dell’amministrazione provinciale (...) ha spiegato i passaggi di un processo iniziato nel gennaio scorso con l’incontro tra l’istituzione che rappresenta e l’Unione Industriali. Ora quel processo è in dirittura di arrivo e, prima dell’incontro nuscano, aveva incassato pesanti critiche. Posizioni che l’incontro avrà contribuito a chiarire avviando, sui Patti territoriali, la politica della distensione tra i due partiti. Ora tocca al Consiglio. L’appuntamento è fissato per il 26 agosto.”(Festa, *Ottopagine*, 14.8.96)

La mediazione politica irrompe quindi su una scena nuova, riproponendo un registro consueto e scontatamente vincente: non scontentare nessuno. Così, l’inclusione del maggior numero di progetti possibili consente al Patto – pur in un clima di non completa distensione – di segnare un’altra tappa significativa. Nell’ottobre 96 un documento ufficiale di concertazione preliminare viene sottoscritto dal CNEL (soggetto allora deputato all’istruttoria dei Patti), dalla Provincia e dalle parti sociali interessate. La proposta finale approvata in Consiglio provinciale<sup>2</sup> presenta 282 progetti, prevede investimenti complessivi per oltre duemila miliardi di lire e nuova occupazione per 6.385 unità. Nella primavera del 97 la documentazione del Patto viene consegnata per la valutazione tecnica

<sup>1</sup> Nel comune di Nusco si trova la residenza irpina di Ciriaco De Mita.

<sup>2</sup> Il Consiglio approva con 15 voti favorevoli su 23 e 9 astensioni.

alla ATI Ernst & Young, che completa i lavori nel luglio del 97<sup>1</sup>. A settembre il Patto viene consegnato al Ministero del Bilancio. Ma è troppo “sostanzioso” e quindi destinato, come vedremo tra breve, ad essere ridimensionato.

Intanto la delibera CIPE del marzo 97 riporta al punto di partenza l’istruttoria dei progetti. Il Patto della Provincia si ritrova a cavallo tra gli strumenti di I e di II generazione e lo sconcerto pervade il tavolo tecnico, che deve riorganizzare forze e competenze per riadeguare il Patto alla nuova normativa mentre quella precedente ancora rivelava punti oscuri. Emblematiche le parole del dirigente Adiglietti:

“Eravamo tra i 20 Patti che, avendo seguito correttamente la procedura, risultavano beneficiari della prima delibera CIPE. Poi si è chiesto di scegliere tra la nuova e la vecchia procedura: ovviamente essendo stati ammessi, abbiamo scelto la vecchia. I sottosegretari ci hanno detto sì, salvo rimangiarsi questo dopo 40 giorni! E ci hanno detto che i Patti andavano riadeguati secondo la nuova procedura. Immagini che significa: sottoporre tutto ad una nuova selezione. Dovevamo ricominciare tutto da capo” (int. 102, 2004).

In realtà, il problema maggiore non era di natura tecnica, bensì di natura politica. Il conflitto scoppiato nell’estate del 96, che rimaneva sullo sfondo ancora irrisolto, viene ora inesorabilmente alimentato dalla riduzione dei finanziamenti previsti e quindi dalla necessità di ridurre il numero dei progetti ammessi. L’interazione di queste ed altre dinamiche produce come principali effetti: il ricambio degli attori al tavolo della concertazione; la ricentralizzazione della leadership sulla Provincia; la rinegoziazione degli obiettivi del Patto.

In merito al primo punto, nel corso del riadeguamento del Patto alle nuove norme, sindacati confederali e Confindustria (attori *forti*) si allontanano dal tavolo della concertazione, dove invece compaiono amministratori locali e qualche organizzazione di interessi (attori *deboli*). Intanto, i vertici politici locali entrati in campo, come visto prima, per mediare il conflitto, rimangono sulla scena ma spostano la decisione in merito ai criteri di scelta dei progetti e/o dei comuni da ammettere al Patto sul piano dei rapporti informali: le riunioni e gli incontri si succedono a casa di questo o quel politico; i rapporti pregressi di alcuni attori istituzionali con l’allora presidente del CNEL, De Rita, e con Isaia Sales, sottosegretario al tesoro, vengono recuperati in pieno con nuove e frequenti trasferte,

<sup>1</sup> In questa fase la valutazione tecnica e la selezione dei progetti viene affidata alla Ernst & Young mentre è previsto l’affidamento della fase gestionale al consorzio ASSE, costituito nel 95 con protocollo d’intesa tra i principali soggetti ed enti della provincia di Avellino e di Salerno (maggioranza azionaria di parte pubblica, ASI e Provincia, e parte privata: GEPI-FICEI-FIAT-IVECO-UNIONE INDUSTRIALI).

anche in tarda sera, a Roma. In pratica, in questa fase, il tavolo istituzionale della Provincia assume una connotazione quasi esclusivamente tecnica, con scarsi margini di decisione. Le due dimensioni, politica e tecnica, entrano in aperta collisione e poi, come vedremo, si separeranno del tutto. I politici, infatti, una volta decise le strategie da adottare e i criteri da seguire per ammettere i progetti al Patto, lasciano delega completa alla Provincia nella fase esecutiva.

Riguardo al secondo aspetto, si indebolisce il partenariato tra Provincia, Camera di Commercio<sup>1</sup>, Unione industriali ed in parte anche sindacati confederali che, come abbiamo visto, in un primo momento si contendevano la tutorship del Patto, percepito come occasione di forte visibilità, oltre che come risorsa economica. Ciò lascia la leadership assoluta alla Provincia. Questa, pur registrando perdite sul piano del sostegno esterno e passando attraverso una profonda crisi consiliare, esce rinforzata al suo interno e assume la guida del Patto, stabilendo anche il contatto diretto con gli imprenditori. È proprio un imprenditore del Patto a definire, senza mezze misure, questo passaggio:

“Nella prima fase era l’Unione Industriali che mi comunicava, periodicamente, gli incontri, che io ho seguito praticamente quasi tutti. Dopo, l’Unione Industriali è scomparsa completamente ed è entrata in campo la Provincia, che ha promosso vari incontri, soprattutto con dirigenti del Banco di Napoli” (int. 106, 2004).

Due sono le scelte cruciali che, poco dopo, sanciscono la leadership forte della Provincia: la designazione quale soggetto responsabile; la rinuncia alla individuazione di una società esterna per la fase di assistenza, che viene affidata al funzionario responsabile della segreteria di presidenza, Gerardo Adiglietti. Questi, come abbiamo visto, aveva coordinato il tavolo tecnico nella prima fase di concertazione, e diventa poi responsabile del servizio di Programmazione Negoziata. L’istruttoria dei progetti viene affidata al Banco di Napoli.

Infine, si ridefiniscono gli obiettivi del Patto che si conferma generalista e privilegia: aree non interessate dall’art. 32/219; aree a rischio illegalità<sup>2</sup>; imprese artigiane (tendenzialmente di piccole dimensioni e manifatturiere-agroindustriali); emersione del sommerso.

Sulla base di questi nuovi criteri, si riapre la concertazione e il primo punto affrontato è il ridimensionamento del Patto. La scelta è quella di dirottare i progetti imprenditoriali a maggiore investimento verso la L. 488 e i Contratti d’area

<sup>1</sup> Una testimonianza precisa in proposito: “La Camera di Commercio è stata chiamata in causa all’inizio, ma poi è stata fatta fuori. Occorreva solo per i dati. È l’Unione Industriali che ha condotto il gioco, insieme alla Provincia” (int. 107, dirigente CCIA Avellino, 2004).

<sup>2</sup> Si tratta di alcuni piccoli comuni a confine con le province di Napoli e di Benevento, ritenuti ad alto rischio camorra.

(strumenti emergenti e percepiti come più agevoli). Questa scelta, funzionale dal punto di vista tecnico, comporterà però due conseguenze: le differenze nel quadro dell'imprenditoria locale risulteranno più marcate<sup>1</sup>; Confindustria, come già accennato, si defilerà progressivamente dal tavolo della concertazione. Solo pochi imprenditori, pur nello sconcerto, decideranno di restare nel Patto a prescindere dalla posizione di Confindustria. Uno di questi ricorda:

“Su questo strumento vi erano grosse ambizioni, grosse prospettive. Quando sono venute meno queste grosse prospettive, l'interesse da parte dei maggiori interlocutori è venuto meno e quindi lo strumento si è sgonfiato. Personalmente, sono rimasto abbastanza sconcertato dal fatto che, dopo avermi in qualche modo inserito nel Patto, l'Unione Industriali mi ha poi incentivato ad abbandonarlo, come se ad un certo punto ci fosse l'obiettivo di svilire lo strumento, come se mi avesse detto: questa è una cosa che non serve a niente! Non l'ho capito perché. Mi sono fatto un'idea: forse c'erano degli interessi importanti, si pensava di salvarli con questo strumento e poi non sono stati salvaguardati” (int. 106, 2004).

Queste dinamiche si sviluppano tra l'autunno del 97 e quello del 98, intrecciandosi con i conflitti e le incertezze politiche che in questo periodo attraversano la realtà irpina. I firmatari del nuovo Patto (presentato il 23 settembre 1998 al Ministero del Bilancio) sono in realtà gli stessi del progetto precedente (ma si tratta ora di adesioni formali) e 22 comuni irpini<sup>2</sup>. Il Patto si è sgonfiato: i progetti presentati e passati al vaglio istruttorio del Banco di Napoli sono 56 (di contro ai 282 presentati nel 96); la variazione occupazionale prevista è di 578 unità (di contro alle 6.385 nuove unità previste nel 96); gli investimenti ammontano a poco più di 187 miliardi di lire e il contributo richiesto è di circa 112 miliardi (mentre nel 96 erano previsti investimenti per oltre duemila miliardi di lire). Così riconfezionato, il progetto viene approvato (d.g. n. 87 e d.n. 96 del 29.01.1999) per poco più di 55 miliardi e mezzo di lire, pari a circa 28 milioni di euro<sup>3</sup>. Le i-

<sup>1</sup> La testimonianza del direttore dell'UI di Avellino è emblematica: “C'erano due tipi di imprenditori. L'imprenditore che aveva necessità di mercato, di investire e quindi, a prescindere, questo investimento lo doveva fare; moltissimi, quelli del settore industria che avevano la vera idea progetto e che avevano necessità di investire in tempi concreti, uscirono dal Patto e optarono per la 488. Poi c'erano quegli imprenditori accompagnati dal dottore commercialista, ed erano quasi tutti commercianti o artigiani, i quali non avevano problemi di tempi: quando arrivano i soldi te li pigli, li metti in tasca e poi Dio pensa! Ovviamente, il grosso degli imprenditori se ne era andato dal Patto territoriale, perché mica potevano aspettare, quale credibilità aveva un imprenditore che aveva presentato un *business plane* nel 94 e i soldi li ha avuti nel 2000!” (int. 121, 2004).

<sup>2</sup> L'elenco dei comuni è nella nota 1 a pag. 58.

<sup>3</sup> Gli investimenti privati ammontano a 34 miliardi di lire. In totale, quindi, il Patto prevede

niziativa ammesse sono solo 29. La variazione occupazionale prevista è di 312 unità.

La stampa locale commenta positivamente il successo dell'operazione ma evidenzia anche che questo successo da un lato segna un passo in avanti nella direzione della cooperazione interistituzionale, dall'altro rimarca il ruolo strategico ancora giocato – sul piano degli equilibri ed anche dello sviluppo – dal ceto politico locale:

“Il fatto che ci siano oggi decine di persone che si mettono insieme per far Patto, per definire un gestore e proporlo al Governo, significa che c'è un radicale cambiamento rispetto alle vecchie logiche dell'intervento dall'alto. Diventa, così, emblematico anche il ruolo degli imprenditori. Fino a ieri molti di essi erano democristiani per convenienza e assistiti. Significativa è stata la grande fuga in Forza Italia e nei partiti “frammenti”, dopo il crollo della DC” (Festa, *Ottopagine*, 24 sett. 98).

*Il miracolo di Gesù* - “Nessuno si meravigli: senza la complicità di Ciriaco De Mita, Luigi Anzalone avrebbe dovuto penare ancora molto, prima di vivere, come è accaduto ieri, la sua grande giornata (...) senza nulla togliere al valore del Presidente della Provincia ed alla sua tenace caparbia e senza quell'influsso dietrologico che indurrebbe a riflettere sul rapporto De Mita-De Rita, di antica data e di forte condivisione politica, del quale certamente ha beneficiato il Presidente Anzalone (...)” (*ibidem*).

In sintesi, il Patto territoriale della Provincia approvato è ben diverso da quello annunciato nel lontano febbraio del '96 e la perdita del potenziale innovativo dello strumento è la conseguenza più immediatamente visibile. Da Patto inclusivo nato da un *setting* allargato e fortemente negoziale, si è tradotto in Patto “residuale”, che finisce per tenere dentro la quota meno forte dell'imprenditoria locale e anche qualche iniziativa veicolata da relazioni politiche di natura personalistica<sup>1</sup>.

### 2.3. La fase di attuazione

La definizione del soggetto responsabile del Patto territoriale di Avellino appare l'esito naturale del progressivo processo – appena prima tracciato nelle tappe principali – che vede il rafforzamento della leadership della Provincia e il graduale esodo degli attori “forti” dal tavolo della concerta-

finanziamenti per oltre 89 miliardi di lire.

<sup>1</sup> È il caso, per es. di due progetti nel settore turistico alberghiero che, a detta di diversi intervistati, sono riconducibili a legami di conoscenza a forte base fiduciaria con un politico locale.

zione. D'altro canto, però, la tutorship assegnata alla Provincia – che caratterizza questo Patto rispetto alla più diffusa pratica di chiamare in gioco società di gestione - è percepita dagli attori non solo come inevitabile, ma anche come segnale forte di novità in un contesto locale in cui il livello di fiducia nelle istituzioni ha sempre registrato, in passato, punteggi bassi. Come vedremo più avanti, da più parti si riconoscerà alla Provincia di aver svolto con successo questo ruolo. Va anche sottolineato che la designazione del soggetto responsabile – già *in pectore* nella fase di concertazione, quando il presidente in carica era il carismatico Anzalone – viene definita in seguito alla definitiva approvazione del Patto, quando alla presidenza della Provincia era stato eletto l'ing. Maselli, espressione della componente Popolare. La scelta, dunque, come sottolineano alcuni<sup>1</sup>, è anche politica. Da un altro punto di vista, è una scelta che riconosce ad una istituzione pubblica un ruolo di coordinamento a livello sovracomunale, che le possa anche restituire visibilità e fiducia da parte dei cittadini, come emerge dall'intervista ad un sindacalista della CISL:

“Avremmo potuto scegliere sul territorio altri enti, però abbiamo scelto la Provincia perché la Provincia è l'ente di coordinamento, l'ente sovracomunale, l'ente politico ed istituzionale d'eccellenza” (int. 113, 2004).

Detto ciò, la fase di implementazione del Patto (1999-2004) assume una connotazione squisitamente tecnica. Svotato il progetto e ridimensionato il finanziamento, la gestione delle azioni ammesse non presenta particolari difficoltà, se non sul piano procedurale e dei rapporti interistituzionali. La Provincia, guidata dal neoletto presidente Maselli, assume la leadership as-

<sup>1</sup> In quegli anni, ricorda un intervistato, la Regione Campania era guidata dal presidente Rastrelli, di centro destra, e l'allora assessore all'industria era irpino; l'amministrazione provinciale era ancora retta dal diessino Anzalone, e il comune di Avellino era guidato da un sindaco “nuovo” espressione di una strana alleanza tra forze di centrosinistra. “Poi vi era la forza politica tradizionale nella provincia di Avellino: ex DC-Popolari; quindi, stabilire se il Patto dovesse essere guidato dall'assessorato all'industria della Regione Campania, dall'amministrazione provinciale o in via indiretta dai Popolari, che non avevano una loro espressione formale specifica nel comune di Avellino, ha determinato un lungo periodo di stallo; le forze sindacali erano a ridosso di questo gioco e Confindustria era nella sua collocazione storica di supporto ad una delle forze (i Popolari) e a non tutte le altre”. La situazione si sblocca quando alla presidenza della Provincia di Avellino sale Maselli (PPI): “Questo spiega bene perché solo a quel punto si è conclusa la lotta tra Orazi e Curazi. La conduzione è quindi finita nelle mani di un unico ente, che diventa responsabile sia del Patto che del Contratto d'area” (int. 124, Amministratore delegato Impresa del Patto, 2004).

soluta del Patto dopo l'uscita di scena di Confindustria e sindacati. Ed emerge con forza il coordinamento del responsabile del settore Programmazione negoziata, Gerardo Adiglietti, che diventa il punto di riferimento dei soggetti ammessi al Patto, di cui media anche i rapporti con l'Istituto di credito cui è affidata la gestione finanziaria.

È forse proprio questa la dinamica più interessante della fase di implementazione, su cui vale la pena di soffermarsi brevemente. L'esperienza dello strumento pattizio ha segnato un primo, debole ma reale, passo in direzione di un processo di "istituzionalizzazione" della fiducia, che vede definirsi un canale privilegiato di interazione tra privati ed ente provinciale. Questo processo passa attraverso l'acquisizione "in situazione" di regole formali, nuove conoscenze, capacità e competenze di tutti gli attori e, forse paradossalmente, è facilitato dalla intermediazione debole (se non del tutto assente) delle organizzazioni di interessi.

Due sembrano essere le condizioni facilitanti: una di natura oggettiva, l'altra relazionale. La prima è riconducibile al carattere selettivo e residuale assunto dal Patto: il numero ridotto delle imprese ammesse consente il contatto diretto dello staff tecnico della Provincia con ciascun imprenditore; il carattere individualista dei progetti fa di ogni azione un caso a sé che va singolarmente preso in considerazione; le piccole dimensioni delle imprese stesse (e la misura contenuta del finanziamento) non chiamano in campo *expertise* particolari, attingibili da soggetti "esterni". La seconda è individuabile nel fatto che, sostanzialmente, il Patto ripropone su basi nuove schemi già consolidati di rapporto tra attore privato e attore pubblico: dove l'attore pubblico era il politico di riferimento o il burocrate di turno ora esso è rappresentato da una figura "istituzionale", che offre "garanzie di competenza" al posto di favori personali. Nella fattispecie, il coordinatore del Patto diventa una figura alla quale i privati, indistintamente, si affidano legittimandola nelle sue competenze.

Dunque, nella fase di attuazione del Patto si configura un tessuto di fiducia dai tratti innovativi che conserva però forti elementi di resistenza ad un processo più completo di cambiamento: la fiducia, infatti, si struttura essenzialmente su reticoli di legami verticali a bassa densità, che non presentano possibilità di connessione orizzontale tra gli imprenditori, tra organizzazioni di interessi e istituzioni, né tanto meno a livello interistituzionale. Non si configurano, pertanto, forme di capitale sociale organizzativo. In fase di implementazione, il Patto procederà de plano, ma con la sensazione diffusa tra i suoi attori – oltre che tra attenti osservatori esterni – di aver partorito ben poco di nuovo nella direzione di politiche territoriali integrate e di governance dello sviluppo locale.

### 3. Gerarchie di influenza e dinamiche relazionali

#### 3.1. Le gerarchie e le risorse di influenza

La complessità delle dinamiche e la pluralità degli attori che entrano in gioco nella definizione del progetto pattizio suggeriscono il ricorso all'analisi di rete per avere un quadro più chiaro della configurazione dei rapporti che, di volta in volta, prendono corpo. Tenendo distinte le due fasi principali, cioè quella di avvio e quella di attuazione, partiremo dalla stratificazione di influenza in ciascuna di esse; metteremo poi a confronto le reti dei rapporti cooperativi e quelle dei rapporti conflittuali all'interno delle quali si definisce il Patto.

Come già emerso, sia nella fase di avvio che in quella di realizzazione del Patto, la leadership è costantemente tenuta dalla Provincia di Avellino, con una maggiore concentrazione di influenza nella fase di attuazione. La ricostruzione della struttura di influenza, su base reputazionale<sup>1</sup>, non lascia spazio a nessun dubbio in proposito. Come evidenzia la tab. 3.5, nella fase di avvio del Patto (primavera del '96) la Provincia, guidata dalla figura carismatica del presidente Anzalone, registra il punteggio di influenza più alto. Ma è anche evidente che si tratta di una leadership in buona misura condivisa con l'Unione Industriali e i Sindacati confederali, che insieme assumono una chiara funzione di animazione e di guida. Pressoché nulla è invece l'influenza attribuita alle altre organizzazioni di interessi (individuata già prima come più *deboli*) e agli altri enti ed amministratori locali, che pure partecipano al tavolo di concertazione.

Invece, nella fase di attuazione (che parte nel '99), la Provincia rimane sola in testa alla graduatoria, ma l'influenza attribuitale si contrae notevolmente e si sposta sul piano del rapporto diretto con il funzionario responsabile del coordinamento del Patto (tab. 3.6).

La ricostruzione della gerarchia di influenza, in pratica, conferma che nella fase "tranquilla" del Patto emerge una leadership di natura "tecnica", in cui la Provincia assume un ruolo esclusivamente di accompagnamento<sup>2</sup>. In questa fun-

<sup>1</sup> La stratificazione, ricostruita con metodo reputazionale, è il risultato delle indicazioni fornite dai ventinove testimoni privilegiati intervistati. A ciascuno è stato chiesto di indicare, in ordine di importanza, tre persone che a suo parere sono state più "influenti" nella fase di avvio del Patto. Pertanto, la colonna indicazioni si riferisce al numero di volte in cui l'attore è stato indicato, mentre la colonna punteggio si riferisce all'attribuzione del grado di influenza: all'indicazione di primo posto è stato attribuito punteggio 3, a quella di secondo punteggio 2 e a quella di terzo 1.

<sup>2</sup> Come rileva il nuovo presidente della Provincia, Francesco Maselli, subentrato ad Anzalone: "Nella fase attuativa, il tavolo della concertazione aveva esaurito la sua funzione principale ed aveva una funzione non di controllo, ma di presenza che consentisse al sindacato, alle forze sociali, di capire l'evoluzione del Patto. Ciò avveniva attraverso periodici incontri di aggiorn-

zione è affiancata dal Banco di Napoli, collocato al secondo posto della graduatoria, mentre il nuovo presidente della Provincia, Maselli, è collocato in coda.

*Tab. 3.5 - Stratificazione di influenza. Fase di avvio*

| Nome e ruolo istituzionale della persona citata | Valore assoluto delle indicazioni | Punteggio complessivo ottenuto sul livello di influenza |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Provincia                                       | 19                                | 55                                                      |
| Unione Industriali                              | 14                                | 34                                                      |
| CISL                                            | 12                                | 27                                                      |
| CGIL                                            | 11                                | 23                                                      |
| UIL                                             | 11                                | 22                                                      |
| Coldiretti                                      | 2                                 | 4                                                       |
| Confcommercio                                   | 2                                 | 3                                                       |
| GEPI                                            | 1                                 | 2                                                       |
| CNA                                             | 1                                 | 2                                                       |
| ASI                                             | 1                                 | 1                                                       |
| Confapi                                         | 1                                 | 1                                                       |
| Comunità Montane                                | 1                                 | 1                                                       |
| Sindaci                                         | 1                                 | 1                                                       |

*Tab. 3.6 - Stratificazione di influenza. Fase di attuazione*

| Nome e ruolo istituzionale della persona citata         | Valore assoluto delle indicazioni | Punteggio complessivo ottenuto sul livello di influenza |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Funzionario Provincia-<br>Coordinatore Patto (int. 102) | 20                                | 59                                                      |
| Banco di Napoli                                         | 4                                 | 11                                                      |
| Unione Industriali                                      | 1                                 | 2                                                       |
| CGIL                                                    | 2                                 | 2                                                       |
| CISL                                                    | 2                                 | 2                                                       |
| UIL                                                     | 2                                 | 2                                                       |
| Presidente Provincia                                    | 1                                 | 1                                                       |

Andando oltre il dato, alcune notazioni vanno qui fatte per una lettura più approfondita. Innanzitutto, il confronto tra le due stratificazioni mostra con evidenza la “contrazione” del tavolo della concertazione e il crollo del punteggio di influenza di Confindustria e Sindacati nella fase di attuazione:

namento organizzati dalla Provincia. Il contatto principale, nella fase attuativa, è stato tra Provincia, soggetto bancario che istruiva i finanziamenti e imprenditori” (int. 123, 2004).

la pratica negoziale, dunque, si esaurisce tutta nella fase di preparazione e il partenariato si indebolisce poi notevolmente<sup>1</sup>.

Per di più, secondo alcuni, l'azione svolta dall'ente, seppure efficace, è connotata da un certo livello di accentramento<sup>2</sup>. Ma è altresì evidente che nella fase di attuazione la Provincia ha affinato le competenze di gestione degli strumenti di programmazione ed è andata assumendo un ruolo di riferimento anche per le successive esperienze di concertazione che, di lì a poco, si moltiplicheranno sull'intero territorio provinciale<sup>3</sup>. Non a caso, i testimoni intervistati indicano come principali risorse di influenza, in questa fase, innanzitutto quelle istituzionali e organizzative, legate al ruolo ed alla posizione degli attori ai vertici delle graduatorie, e subito dopo quelle legate alla sfera personale, tra cui soprattutto le competenze tecniche e la capacità di intermediazione.

In sintesi, dunque, la stratificazione di influenza coglie con chiarezza la discontinuità tra la fase di avvio e quella di gestione del Patto. Nella prima, motivazioni, elevate aspettative di performance, consenso sui fini, identificazione e articolazione delle procedure da adottare sono alcune delle dimensioni principali di una leadership di gruppo indiscussa e consensuale. L'allora presidente della Provincia, Anzalone, assume una posizione centrale, fortemente simbolica e diffusamente legittimata. Nella fase successiva, i partners forti della Provincia spariscono; il funzionario Adiglietti (da molti definito *uomo ombra* del Patto) rimane l'unico elemento di continuità a guidare gli attori nell'implementazione del progetto, senza cadute di fiducia nel coordinamento. Affiancato da una sua stretta collaboratrice, Adiglietti diventa punto di snodo nei rapporti, ora squisitamente tecnico-finanziari, tra imprenditori, enti pubblici e istituto di credito. Sul piano politico-istituzionale, inoltre, si passa (per avvicendamento alla presidenza nel 1999) dalla leadership "passionale" del professore Anzalone a quella "professionale" dell'ingegnere Maselli (PPI). Pertanto, se è vero che nella storia del Patto di Avellino la guida della Provincia costituisce una costante, è ancor più vero che questa leadership non presenta tratti di continuità: è espressa di volta in volta da

<sup>1</sup> Questa dinamica è comune a molte delle esperienze pattizie realizzate nel nostro paese. Cfr. Piselli e Ramella 2008.

<sup>2</sup> È quanto evidenzia, tra gli altri, il Presidente della Comunità Montana Valle Ufita, coordinatore di uno dei progetti del Patto: "Va contestato il forte accentramento della Provincia dal punto di vista della gestione del Patto. Questo accentramento ha i suoi deficit maggiori nel fatto che la Provincia, in quanto ente istituzionale, non aveva tutte le competenze per controllare le varie fasi del Patto" (int. 116, 2004).

<sup>3</sup> Il presidente Maselli afferma: "La Provincia diventava il riferimento, il luogo all'interno del quale si svolgeva la concertazione; sempre con una presenza molto discreta, mai pensando di accoppiare, di far pesare, sempre con la disponibilità all'aiuto ma anche con una presenza che non fosse ingombrante. Questo anche per i Patti non promossi dalla Provincia" (int. 123, 2004).

attori diversi, ciascuno con il suo stile, i suoi interessi, i suoi spazi sociali e di interazione; si struttura, di volta in volta, su configurazioni relazionali differenti, più o meno consensuali, come vedremo meglio tra breve.

Per concludere sul tema dell'influenza, un'altra annotazione va qui fatta. Se la percezione della gerarchia di influenza interna al Patto è sostanzialmente condivisa da tutti gli intervistati, controversa è invece l'opinione dei nostri testimoni rispetto all'influenza esercitata da attori "esterni" al tavolo pattizio, identificati, di fatto, con i politici locali. Come abbiamo visto nelle pagine precedenti (*infra* par. 2.2), questi esercitano un ruolo di fatto determinante nella gestione del conflitto che esplose nell'estate del '98, e nella successiva ridefinizione delle linee progettuali, dei contenuti e degli obiettivi del Patto. Ma cosa ne pensano gli attori stessi? In generale, essi attribuiscono ai politici una influenza negativa, concentrata principalmente nella fase di concertazione; nella fase di attuazione l'influenza resta negativa, ma il giudizio negativo è soprattutto legato all'uscita di scena dei politici, che abbandonano il Patto senza tentare di migliorarne la performance.

Dentro questa tendenza generale, le posizioni degli intervistati risultano, come accennavamo, differenti. Alcuni ritengono che – contrariamente a quanto di fatto avvenuto – l'ingerenza dei politici sia stata molto limitata. Sono soprattutto i soggetti che hanno la responsabilità del Patto ad assumere questo punto di vista; tra questi, c'è chi sostiene che la natura stessa del Patto, la presenza dominante della Provincia, ed anche lo scenario politico generale del tempo abbiano generato questo effetto. Per esempio, il presidente Maselli si esprime in questi termini:

“Io non credo che sia più il tempo di ingerenze. Non è più facile come una volta, anche se comunque ci sono. Devo dire che, quando le iniziative nascono dal basso come in questo caso, è difficile intervenire dall'alto per orientare, perché sono coinvolti troppi soggetti, non tutti controllabili. Probabilmente c'è stato anche un disimpegno calcolato, nel senso che, rispetto a certe iniziative dall'esito incerto, come poteva essere quella del Patto, è preferibile far finta di essere presenti nella prima parte e poi tirarsi indietro e poi ricomparire magari se le cose vanno bene o sparire se non vanno bene” (int. 123, 2004).

C'è poi chi ritiene che il conflitto tra partiti - esplosivo, come abbiamo visto, soprattutto all'interno del consiglio provinciale tra maggioranza e opposizione - abbia vincolato le potenzialità del Patto. Questa è, per esempio, la posizione espressa da Anzalone:

“Le cose sarebbero andate meglio se la maggior parte dei partiti di maggioranza e di opposizione, in nome di un calcolo che io trovo meschino, non avesse svolto un'opera di critica demolitoria piuttosto che costruttiva. Il Patto ha avuto amica l'opinione pubbli-

ca, amico il mondo economico e in parte sindacale, chi lo promuoveva, ha avuto invece ostile il mondo politico” (int. 103, 2004).

La natura esclusivamente politica di questo conflitto si coglie bene anche nella testimonianza di un corrispondente locale dell’ANSA:

“Il conflitto è andato avanti per un po’ di tempo, in forma di polemiche che avevano una natura principalmente politica. Che io ricordi, tranne la discussione sulla qualità delle iniziative e sulla loro dislocazione sul territorio, altri motivi seri di scontri non ne ricordo. È stata ricomposta nel momento in cui, come dire: cosa fatta, capo A. Su questo poi non ci sono state crisi, dimissioni, la crisi è rientrata” (int. 128, 2004).

E per finire, non manca chi ritiene che un intervento più deciso dei politici e/o dei partiti avrebbe probabilmente migliorato la performance del Patto. Sono alcuni esponenti sindacali a sostenere, più degli altri, questa posizione.

Sull’altra sponda troviamo invece gli imprenditori, sostanzialmente disorientati dalle polemiche che scoppiano intorno al Patto. Emblematica la testimonianza di uno di loro:

“Mi ricordo, nel 97, diverse campagne di stampa ferocissime tra l’allora presidente e il vecchio notabilato DC sul Patto: tutti si accapigliavano. Io avevo fatto una richiesta, presentato un progetto e volevo semplicemente sapere quando sarebbe partito lo strumento pattizio, ed invece si facevano molti confronti dialettici apparentemente di alto livello, ma poi non si vedeva niente: molta fumoseria” (int. 106, 2004).

Tirando le fila di tutte le testimonianze, in sintesi, emerge che la classe politica locale ha giocato un ruolo di non scarso rilievo nella vicenda del Patto. Grazie a strategici rapporti personali sia a livello locale che a livello nazionale e spostando le decisioni sul piano informale, ha fatto sì che, non senza difficoltà e non senza rinunce, il Patto territoriale della Provincia giungesse in dirittura di arrivo. Anche se qualcuno, riflettendo ex post, ha utilizzato la metafora della “montagna che partorisce il topolino” per dare l’idea di un progetto che resta connotato da livelli di concertazione *forte* e, di contro, da una progettualità *debole*.

### 3.2. Reti di cooperazione e di conflitto

Fin qui è emerso che la stabilità della coalizione a sostegno del Patto e i rapporti del Soggetto responsabile con i referenti politici ed il partenariato vivono fasi alterne nelle principali tappe evolutive del Patto. Ma ciò che è interessante

focalizzare è che emerge una stretta interdipendenza tra i livelli di stabilità e la qualità di queste relazioni e le decisioni di volta in volta prese in merito al Patto.

Vediamo allora come si configurano i campi di relazione nei passaggi dalle situazioni cooperative a quelle conflittuali. Peseremo anche la forza degli attori, individuali e collettivi, in termini di capacità di intermediazione e di coesione o, viceversa, di spaccatura delle reti<sup>1</sup>.

La rappresentazione grafica dei reticoli relazionali e il confronto tra le configurazioni che essi assumono in momenti diversi della storia del Patto, mettono in evidenza almeno tre elementi di notevole interesse ai fini analitici. In primo luogo, la coesistenza di due livelli diversi di interazione: in uno, i nodi della rete sono rappresentati da attori collettivi (cerchi vuoti); nell'altro, da attori individuali (cerchi pieni), quasi sempre figure di vertice di organizzazioni di interessi o di istituzioni. I due piani sono connessi da rapporti trasversali. I legami tra gli attori collettivi traducono rapporti formali; quelli tra attori individuali traducono rapporti personali e diretti. Talvolta, gli attori individuali agiscono per conto proprio, affermando logiche e strategie relazionali del tutto personali. In secondo luogo, i grafi evidenziano la posizione sostanzialmente marginale occupata, in tutta l'evoluzione del Patto, dagli imprenditori e l'assenza di legami diretti tra loro. Soprattutto, come vedremo, essi appaiono completamente estranei alle situazioni conflittuali. Inoltre, sono gli stessi rapporti cooperativi a tradursi in conflittuali quando le spaccature penetrano nel Patto; il conflitto, dunque, si genera all'interno del tavolo pattizio. Per finire, va aggiunto, dal punto di vista morfologico, le due reti non presentano mai una densità elevata<sup>2</sup>, registrando un indice massimo pari a 0,15 nella fase di avvio. Siamo dunque di fronte a networks poco compatti, che generano alleanze fluide e facilmente permeabili.

Entriamo dunque nel merito dell'analisi, partendo dalla fase di avvio del progetto pattizio.

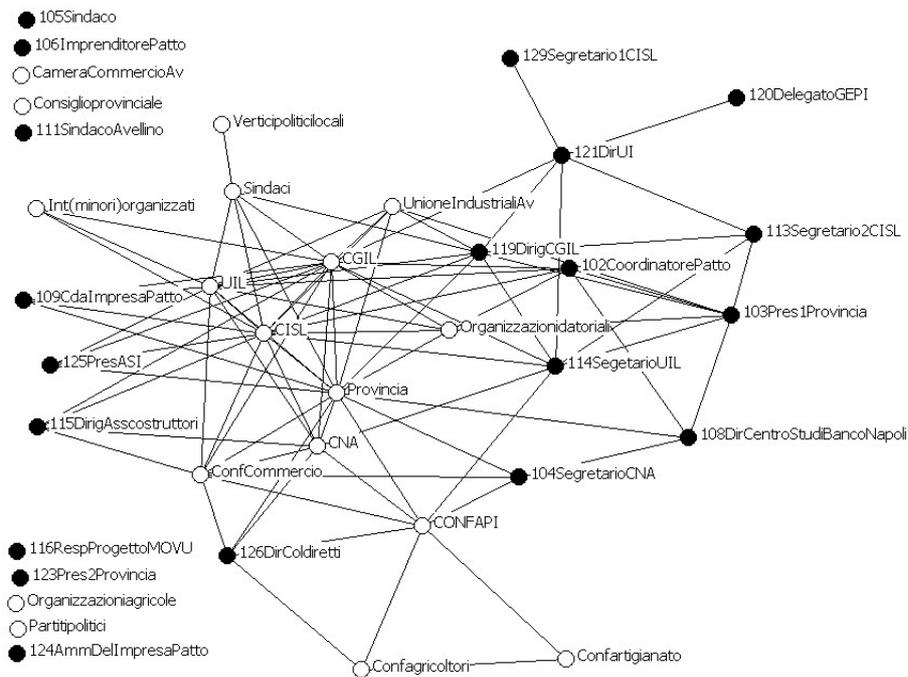
Come abbiamo visto, inizialmente il dibattito sul Patto territoriale attiva reti cooperative ampie ed inclusive. Si intravede un tessuto relazionale nuovo, animato dalle nuove opportunità prefigurate dal Patto e dalla coinvolgente

<sup>1</sup> I networks sono stati ricostruiti sulla base delle indicazioni ottenute dalle risposte fornite dagli intervistati alla domanda: "con quale degli attori del Patto ritiene di aver intrattenuto rapporti più conflittuali e con quali rapporti più cooperativi, in ciascuna delle due fasi principali del progetto (avvio – attuazione)?" Le informazioni sono state integrate con le risultanze dell'osservazione diretta.

<sup>2</sup> La densità di una rete misura il rapporto tra il numero di legami presenti nella rete e quello dei legami possibili. Ci dà dunque una misura della compattezza del network. L'indice varia da 0 a 1. Abbiamo calcolato la densità al netto dei nodi isolati. Cfr. Wasserman e Faust (1994).

leadership di gruppo.

Fig. 3.1 - Fase di avvio. Rete dei rapporti cooperativi



Il network delle relazioni cooperative (fig. 3.1), come accennato, registra una bassa densità (0,15) e una elevata permeabilità che consente una certa mobilità degli attori, dentro e fuori della rete. Già in questa rete è ben visibile il duplice piano delle interazioni che prendono corpo al tavolo della concertazione. Infatti, il network appare chiaramente diviso in due zone principali, di cui una occupata da attori collettivi e l'altra da attori individuali. I nodi di contatto tra le due zone sono rappresentati dai vertici sindacali e di Confindustria. Gli attori individuali posizionati a sinistra nel grafo hanno rapporti diretti soltanto con gli attori collettivi, non tra di loro o con altri attori individuali; ciò riflette il fatto che la loro partecipazione alla concertazione è marginale ed episodica. I due piani di interazione sembrano procedere parallelamente, in un complesso gioco - virtuoso in questa fase - che, mobilitando su piani separati risorse di varia natura (competenze, conoscenze, informazioni, relazioni, ecc.) di cui sono portatori gli atto-

ri, le riversa poi tutte sul tavolo pattizio. Il risultato è, come emerso nelle pagine precedenti, un confronto ampio e livelli di concertazione inusuali.

Il grafo mostra poi la presenza di dieci nodi isolati i quali, pur partecipando al Patto, non mostrano rapporti cooperativi con gli altri attori. Tra questi, va notata la presenza degli imprenditori e dei partiti politici. I primi, come anticipato, mantengono sempre una posizione marginale rispetto al tavolo pattizio; né tantomeno rivelano rapporti diretti con le organizzazioni di interesse che in qualche misura li rappresentano in questa sede. L'unico imprenditore connesso alla rete è il 109 che fin da ora, oltre che con i sindacati confederali, stabilisce un contatto diretto con la Provincia. Per quanto riguarda i partiti politici, abbiamo qui una ulteriore conferma della loro estraneità alla fase di concertazione; gli intervistati indicano soltanto un generico contatto tra i vertici politici locali e i sindaci del Patto.

Approfondiamo ulteriormente la lettura della rete. Al suo centro è ben visibile la Provincia che, forte dei legami cooperativi con CGIL, CISL, UIL e Unione Industriali, assume da subito la leadership del Patto. A margine della rete, nella parte in basso, troviamo invece altre organizzazioni di interessi, più "deboli", che ruotano attorno al nodo centrale della CONFAPI e che, attraverso essa o direttamente, stabiliscono un legame con la Provincia. Il calcolo degli indici di centralità<sup>1</sup> ci fornisce altri interessanti elementi di analisi. La tab. 3.7 mostra che questa fase vede come principali protagonisti gli attori collettivi. Sono infatti questi a registrare gli indici di *centralità locale* più elevati. In particolare, CGIL, CISL e Provincia rappresentano, in pari misura (40,54), i principali nodi di coagulo della rete, seguiti dalla UIL (35,14) e da CNA e Confcommercio (24,32). Per quanto riguarda la funzione di *intermediazione*, è la Provincia a presentare l'indice più elevato (10,30). Tra gli attori individuali, invece, sono tre quelli che si collocano nelle prime dieci posizioni di centralità locale: il segretario provinciale della CGIL (24,32), il segretario provinciale della UIL (21,62) e il presidente della Provincia, Anzalone (18,92). Anche l'indice di *centralità globale* contribuisce a definire con chiarezza la situazione relazionale che si configura in fase di concertazione. La distribuzione di questo indice è connotata da una bassissima variabilità interna: come mostra la tab. 3.7, esso varia da un minimo di 8,41 ad un massimo di 8,79; il che vuol dire che questi attori hanno tutti pressoché la stessa capacità di contattarsi age-

<sup>1</sup> La *centralità locale (degree)* esprime il numero di rapporti diretti di ciascun attore. La *centralità globale (closeness)* misura la capacità di raggiungere agevolmente un alto numero di altri soggetti attraverso la propria rete di contatti. L'indice di *intermediazione (betweenness)* misura la tendenza dei soggetti ad essere mediatori tra coppie di attori. (Freeman 1979).

volmente. Abbiamo dunque una misura precisa dell'elevato potenziale di negoziazione della rete dei rapporti cooperativi.

Tab. 3.7 - Fase di avvio. Indici di centralità

|    |                                 | Centralità<br>locale | Centralità<br>globale | Inter-<br>medi-<br>azione | Centralità locale<br>(rapp. conflittuali) |
|----|---------------------------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------------------------|
| 1  | <i>CGIL</i>                     | 40,54                | 8,79                  | 9,35                      | 29,73                                     |
| 2  | <i>CISL</i>                     | 40,54                | 8,75                  | 4,67                      | 27,03                                     |
| 3  | <i>Provincia</i>                | 40,54                | 8,79                  | 10,30                     | 27,03                                     |
| 4  | <i>UIL</i>                      | 35,14                | 8,71                  | 2,85                      | 27,03                                     |
| 5  | <i>CNA</i>                      | 24,32                | 8,64                  | 1,77                      | 18,92                                     |
| 6  | <i>ConfCommercio</i>            | 24,32                | 8,60                  | 2,01                      | 21,62                                     |
| 7  | <i>119DirigCGIL</i>             | 24,32                | 8,67                  | 3,72                      | 16,22                                     |
| 8  | <i>CONFAPI</i>                  | 21,62                | 8,58                  | 6,83                      | 27,03                                     |
| 9  | <i>114SegretarioUIL</i>         | 21,62                | 8,67                  | 4,89                      | 13,51                                     |
| 10 | <i>103Pres1Provincia</i>        | 18,92                | 8,45                  | 1,47                      | 21,62                                     |
| 11 | <i>102CoordinatorePatto</i>     | 16,22                | 8,47                  | 0,71                      | 16,22                                     |
| 12 | <i>121DirUI</i>                 | 16,22                | 8,53                  | 7,88                      | 10,81                                     |
| 13 | <i>Organizzazionidatoriali</i>  | 16,22                | 8,55                  | 0,41                      | 8,11                                      |
| 14 | <i>Sindaci</i>                  | 16,22                | 8,56                  | 3,93                      | 0                                         |
| 15 | <i>UnioneIndustrialiAv</i>      | 16,22                | 8,55                  | 0,35                      | 37,84                                     |
| 16 | <i>126DirColdiretti</i>         | 13,51                | 8,43                  | 1,19                      | 16,22                                     |
| 17 | <i>125PresASI</i>               | 10,81                | 8,47                  | 0                         | 18,92                                     |
| 18 | <i>104segretarioCNA</i>         | 10,81                | 8,45                  | 0,33                      | 8,11                                      |
| 19 | <i>108DirCentroStudiBancoNa</i> | 10,81                | 8,41                  | 0,55                      | 0                                         |
| 20 | <i>109CdaImpresaPatto</i>       | 10,81                | 8,47                  | 0                         | 0                                         |

In realtà, la numerosità degli attori, le condizioni socio economiche e culturali di partenza diverse, legate all'estensione territoriale del Patto, ed anche la resistenza delle appartenenze politiche, suggerirebbero una situazione poco favorevole alla fiducia generalizzata (Dore 1993), che sembra invece permeare questa rete. Ma qui, come abbiamo visto, il ruolo chiave è giocato da una leadership a forte intenzionalità che riesce ad *addensare* la fiducia, prospettando una progettazione condivisa.

Come sappiamo, però, ad un certo punto le cose cambiano. Riprendiamo

brevemente i passaggi principali di questo cambiamento, evidenziando i fattori che scatenano il conflitto. Come è noto, il conflitto è una forma di interazione che prende corpo in presenza di risorse troppo scarse perché i soggetti interessati possano conseguire simultaneamente i propri scopi. Nel momento in cui gli attori rivelano i propri interessi, il conflitto diventa manifesto e si può sviluppare a più livelli: tra individui, tra gruppi, tra individui e gruppi. La sua intensità può essere alimentata dall'incapacità dei gruppi, o dei soggetti, in contesa di organizzarsi, integrando i propri interessi (Dahrendorf 1970).

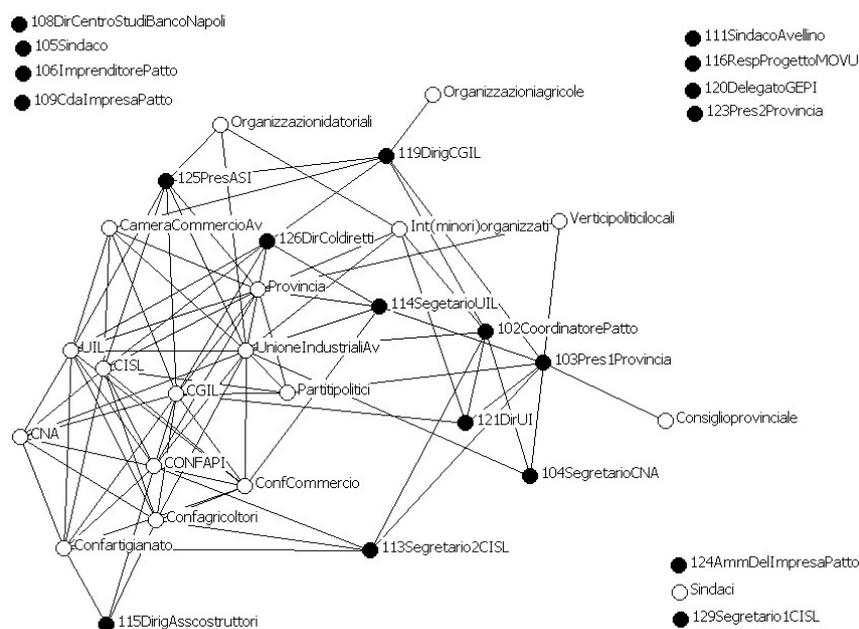
Tutti questi elementi sono ben visibili nel caso qui studiato. Innanzitutto, il Patto territoriale si prospetta come una risorsa non solo in termini finanziari, ma anche in termini di consenso e di prestigio, soprattutto per politici, istituzioni ed interessi organizzati. Ma è comunque una risorsa limitata, che lo diventa ancora di più quando, come abbiamo visto (*infra*, par. 2.2), il Ministero riduce i finanziamenti e taglia drasticamente il primo progetto presentato dalla Provincia nell'autunno del '97. Di contro alla contrazione delle risorse, il numero dei soggetti interessati non si riduce; anzi, abbiamo visto che la permeabilità della rete che ha preso corpo nella fase di concertazione si traduce immediatamente da risorsa in vincolo. Questa, infatti, consente l'inserimento, dopo una prima fase di latenza, di piccoli notabili locali (politici locali, amministratori rampanti, sindaci campanilisti...), raggiunti dall'idea della fattibilità del Patto e dalla prospettiva di ri-occupare la scena politica locale. In secondo luogo, il clima negoziale che connota il tavolo pattizio consente a tutti gli attori la manifestazione dei propri interessi: il Patto finisce così per catalizzare contrasti prima latenti. Il conflitto si sviluppa in maniera asimmetrica, a più livelli: tra gli attori individuali, tra questi e gli attori collettivi, tra gli stessi attori collettivi. Inoltre, presenta una elevata intensità: gli attori impegnano in esso molte energie, spendono molto del loro tempo, investono passioni ed emozioni, attribuiscono una notevole importanza alla vittoria o alla sconfitta delle idee di cui sono portatori. Una intensità che le parti in conflitto, poco avvezze, come abbiamo visto, alla concertazione e nuove agli strumenti della programmazione negoziata, non riescono ad abbassare mettendo in campo azioni di integrazione degli interessi.

Ebbene, come si traduce tutto questo sul piano delle interazioni? Gli stretti rapporti cooperativi, che sembrava stessero generando una rete virtuosa, si traducono in rapporti conflittuali, praticamente tra tutti gli attori. Guardiamo la rete del conflitto (fig. 3.2). Innanzitutto, va detto che registra la stessa densità di quello dei rapporti cooperativi (0,15). In secondo luogo, anche il conflitto si articola sul doppio livello di interazione: tra attori individuali e tra attori collettivi, ma con connessioni trasversali più frequenti di quanto visto nella rete dei rapporti cooperativi. Gli imprenditori del Patto, come già anticipato,

to, sono ora tutti nodi isolati, quindi si tengono fuori dal conflitto.

E fin qui si ha l'impressione di trovarsi di fronte ad una sorta di trasposizione *sic et simpliciter* delle relazioni cooperative sul piano conflittuale.

Fig. 3.2 - Fase di avvio. Rete dei rapporti conflittuali



Ma non è proprio così. Approfondendo la lettura della rete del conflitto emergono alcune importanti differenze. Per cominciare, cambia la configurazione del centro del network. Mentre nella rete cooperativa questo era occupato dalla Provincia, affiancata dai sindacati *confederali* e dall'Unione Industriali, è proprio quest'ultima ad assumere in misura maggiore il controllo del network del conflitto. Non a caso, la tab. 3.7 ci mostra che l'UI registra ora il più elevato indice di *centralità locale* (37,84), connotandosi come l'attore che intrattiene il maggior numero di rapporti conflittuali. Ma soprattutto, vediamo entrare nella rete un attore cruciale, che va subito a posizionarsi nella zona centrale, entrando in conflitto con i principali attori collettivi: i partiti politici. Anche i vertici politici locali, prima agganciati solo ad alcuni sindaci del Patto (i quali, invece, come evidenzia il grafo, si tengono fuori dalle reti conflittuali), entrano in rapporto diretto sia con la Provincia, che con il presidente Anzalone. La configurazio-

ne grafica rende dunque con chiarezza la situazione che si determina in questa fase del Patto e che, come abbiamo visto (*infra* par. 2.2), è connotata dall'ingresso determinante della politica nella definizione del progetto. Il fatto poi che né i vertici politici locali, né i partiti registrino indici di centralità significativi (e tra l'altro non li abbiamo visti neanche nelle posizioni di vertice della graduatoria di influenza), torna come una conferma sia della ambiguità della percezione che gli attori hanno del loro ruolo nelle vicende del Patto – come evidenziato nelle pagine precedenti – sia della capacità di esercitare influenza anche in maniera indiretta e, quindi, poco visibile. Soffermandoci ancora un attimo sugli indici di centralità, risulta evidente che anche la rete del conflitto – così come abbiamo visto per quella della cooperazione – è principalmente ancorata agli attori collettivi: in primo luogo, come già notato, l'Unione Industriali e, subito dopo, i sindacati confederali. Il presidente Anzalone è l'unico attore individuale ad intrattenere un significativo numero di legami conflittuali in questa rete (21,62).

Per finire, la configurazione di rete evidenzia con chiarezza il fitto sottone트워크 conflittuale delle organizzazioni di interesse. È, infatti, evidente la contrapposizione non solo tra organizzazioni *più forti* da una parte (sindacati confederali, Unione Industriali) e organizzazioni *meno forti* dall'altra (CNA, Confagricoltori, Confartigianato...), ma anche tra le stesse organizzazioni, a prescindere dalla loro forza contrattuale e politica. In pratica, in grafo traduce azioni ed interessi divergenti che si strutturano sulla base di reticoli relazionali chiusi, spesso ancorati a legami privilegiati di natura politica. Sono proprio questi reticoli che inibiscono la possibilità di costituire solide reti capitale sociale organizzativo.

Vediamo ora come si riconfigurano le reti del Patto nella fase di attuazione. Sappiamo che questa fase viene anticipata dalla riduzione del conflitto e dallo svuotamento del progetto. Il conflitto viene ridotto – ma non completamente eliminato, come vedremo tra breve – grazie sia alla nascita di strumenti negoziali alternativi (altri Patti territoriali, 488, Contratto d'area, ecc.) che attraggono una grossa fetta di potenziali partecipanti al Patto della Provincia, sia all'intervento dei vertici politici locali. Come abbiamo visto, questo intervento riesce a mediare tra le posizioni confliggenti stabilendo le “regole di partecipazione” al Patto, definendo cioè i criteri sulla base dei quali decidere chi sta dentro e chi resta fuori. E la versione finale del Patto risulta notevolmente svilita, sia dal punto di vista finanziario che da quello dei partecipanti e della “qualità” dei progetti ammessi.

Di conseguenza, si svuotano anche le reti di relazione. Come mostrano le successive figg. 3.3 e 3.4, sia i rapporti cooperativi che quelli conflittuali si diradano. La densità scende a 0,12 per il network cooperativo e a 0,10 per quello conflittua-



È dunque l'ente Provincia a registrare ora gli indici di centralità più elevati (tab. 3.8) e con uno scarto notevole rispetto agli altri attori, seguono il direttore del Banco di Napoli, il Coordinatore del Patto e CGIL e CISL. È la Provincia a configurarsi come principale agente di intermediazione (21,19).

Tab. 3.8 - Fase di attuazione. Indici di centralità

|    |                                  | Centralità<br>locale | Centralità<br>globale | Intermediazione | Centralità locale<br>(rapporti confl.) |
|----|----------------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------|----------------------------------------|
| 1  | <i>Provincia</i>                 | 37,14                | 8,12                  | 21,19           | 14,29                                  |
| 2  | <i>108DirCentroStudiBancoNa</i>  | 25,71                | 7,97                  | 5,20            | 0                                      |
| 3  | <i>102CoordinatorePatto</i>      | 22,86                | 7,88                  | 3,21            | 20,00                                  |
| 4  | <i>CGIL</i>                      | 22,86                | 7,99                  | 2,36            | 14,29                                  |
| 5  | <i>CISL</i>                      | 22,86                | 7,99                  | 2,36            | 14,29                                  |
| 6  | <i>103Pres1Provincia</i>         | 20,00                | 7,87                  | 1,87            | 17,14                                  |
| 7  | <i>UIL</i>                       | 20,00                | 7,94                  | 0,58            | 17,14                                  |
| 8  | <i>UnioneIndustrialiAvellino</i> | 20,00                | 7,94                  | 3,80            | 20,00                                  |
| 9  | <i>BancoNapoliSanPaoloIMI</i>    | 17,14                | 7,90                  | 4,80            | 20,00                                  |
| 10 | <i>109CdaImpresaPatto</i>        | 17,14                | 7,76                  | 2,04            | 0                                      |
| 11 | <i>114SegretarioUIL</i>          | 17,14                | 7,76                  | 3,66            | 14,29                                  |
| 12 | <i>CAN</i>                       | 11,43                | 7,83                  | 1,03            | 5,71                                   |
| 13 | <i>119DirigCGIL</i>              | 11,43                | 7,81                  | 4,11            | 14,29                                  |
| 14 | <i>Sindaci</i>                   | 11,43                | 7,83                  | 4,22            | 11,43                                  |
| 15 | <i>106ImprenditorePatto</i>      | 8,57                 | 7,66                  | 0,35            | 0                                      |
| 16 | <i>126DirColdiretti</i>          | 8,57                 | 7,76                  | 0               | 2,86                                   |
| 17 | <i>ConfCommercio</i>             | 8,57                 | 7,76                  | 0               | 2,86                                   |
| 18 | <i>113Segretario2CISL</i>        | 8,57                 | 7,56                  | 0               | 5,71                                   |
| 19 | <i>Int(minori)organizzati</i>    | 8,57                 | 7,81                  | 0,23            | 14,29                                  |
| 20 | <i>121DirUI</i>                  | 8,57                 | 7,56                  | 0               | 5,71                                   |

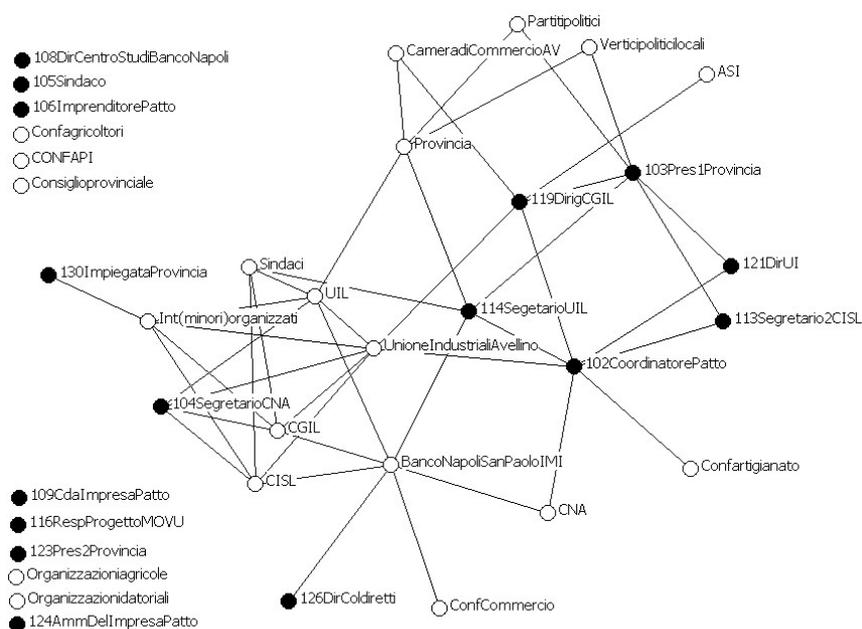
Le organizzazioni di interessi più forti, in particolare, assumono una posizione centrale nella rete, recuperando la loro funzione istituzionale, mentre, come già accennato, le organizzazioni più deboli escono di scena. In maniera pressoché speculare, invece, gli esponenti di vertice di CGIL, CISL, UIL e UI<sup>1</sup> vanno a configurare una *clique*<sup>2</sup> ai margini della rete, dando l'idea di porsi ora come osserva-

<sup>1</sup> Si tratta degli attori indicati con i numeri: 121 (direttore UI), 113 (segretario provinciale CISL, in carica), 119 (dirigente CGIL), 114 (segretario provinciale UIL).

<sup>2</sup> La *clique* è un grafo completamente connesso, in cui, cioè, tutti i nodi hanno legami diretti

tori esterni rispetto al Patto, intenti a ricomporre, passata la tempesta, rapporti solidaristici. Anche vertici e partiti politici, insieme ai sindaci del Patto, si connettono ora in una *clique* che, collegata alla Provincia (attraverso i sindaci) e all'Unione Industriali (attraverso i vertici politici), consente loro di non abbandonare completamente la scena del Patto.

Fig. 3.4 - Fase di attuazione, Rete dei rapporti conflittuali



In realtà, per concludere il discorso su questo piano, va detto che la morfologia di questa rete cooperativa è particolarmente connotata dalla presenza di diverse *cliques*: oltre a quelle appena presentate, ci sono quelle che legano tra loro i sindacati forti, le organizzazioni più deboli, esponenti istituzionali tra loro e anche con gli imprenditori. Insomma, è come se questa rete fosse sostanzialmente la sommatoria di più coaguli relazionali, la maggior parte dei quali rimanda all'idea di ri-aggregazioni di interessi sulla base di legami pregressi. La minore compattezza della rete denuncia una riduzione dei livelli di negoziazione. Di contro, il dato positivo interessante mostrato da questo grafo è che tutte le *cliques* sono collegate alla Provincia, attraverso legami diretti o

tra loro (densità = 1). Cfr. Chiesi (1999).

indiretti. E questo conferma la diffusa legittimazione dell'ente provinciale nel ruolo di guida del Patto.

Guardiamo ora la configurazione dei rapporti conflittuali. La figura 3.4 mostra che, come anticipato, il tono del conflitto si è di certo abbassato, ma le spaccature generatesi nella fase di avvio persistono.

Gli stessi legami si presentano nella loro dimensione cooperativa e conflittuale, rimandando a complessi processi di interazione, su più livelli. Al centro della rete troviamo ancora una volta l'UI. Ma va notato che questa registra lo stesso indice di *centralità locale* (20.00) di quello registrato dal Coordinatore del Patto e dal Banco di Napoli (tab. 3.8), il che ci consente di sostenere che i temi del conflitto si sono ora spostati su questioni di natura tecnico-finanziaria. Il grafo evidenzia anche che Anzalone, ormai ex presidente della Provincia, sostituito nel frattempo da Maselli, rimane sulla scena come attore conflittuale: i suoi rapporti, già prima piuttosto critici, con i vertici politici e sindacali locali, escono ulteriormente inaspriti dall'esperienza pattizia.

In sintesi, il conflitto che caratterizza la fase centrale di definizione del progetto pattizio della Provincia genera conseguenze distruttive. Infatti, riduce le potenzialità di sviluppo del territorio prospettate Patto; ma soprattutto danneggia i rapporti sociali, interni ed esterni, dei partecipanti, rimarcando linee di separazione tra imprenditori grandi e imprenditori piccoli, tra organizzazioni di interessi forti e deboli, tra amministratori locali più o meno forti, tra partiti politici, tra vertici istituzionali e vertici politici locali.

## **4. I contenuti del Patto**

### *4.1 Obiettivi generali e progetti imprenditoriali*

Entriamo adesso nel merito del progetto pattizio e guardiamone più da vicino gli obiettivi e i contenuti. Verificheremo poi in che modo e in che misura gli obiettivi sono stati conseguiti.

Inizialmente, l'idea condivisa dal tavolo della concertazione era quella di puntare sullo sviluppo industriale, partendo dal cospicuo nucleo di aree industriali realizzate con i finanziamenti art. 32 L.219/81 e con i PIP previsti dall'art. 28 della stessa legge, che registravano una ricettività non pienamente sfruttata. Ma nel corso della lunga e concitata fase di concertazione, l'intreccio delle dinamiche prima delineate produce una totale riconversione degli obiettivi del Patto ed una riconfigurazione delle aree di intervento.

Il Patto territoriale della Provincia approvato dal Ministero nel 99, ha abbandonato qualunque prospettiva sistemica e di filiera produttiva, non prevede

opere infrastrutturali e ammette, in definitiva, soltanto 29 progetti. Si tratta, in sintesi, o di nuovi impianti che, molto probabilmente, non sarebbero potuti nascere senza il Patto, o di interventi di innovazione, consolidamento e/o ampliamento di imprese preesistenti, che avrebbero potuto avere buon esito anche senza il ricorso allo strumento pattizio. La valorizzazione della produzione locale e della vocazione artigianale, insieme alla emersione dal sommerso si definiscono come obiettivi di fondo del Patto generalista della Provincia<sup>1</sup>. Tutto ciò è percepito con delusione da molti attori<sup>2</sup> e la sola sensazione positiva che rimane in alcuni di loro, è quella di aver sperimentato una “nuova” disponibilità a lavorare insieme.

Ma vediamo più nello specifico i 29 progetti ammessi. In tutti i casi si tratta di imprese di piccola-media dimensione, che complessivamente prevedono una occupazione aggiuntiva di 312 unità. Il settore prevalente è quello dell'industria che da solo assorbe il 56,7% degli investimenti complessivi. Seguono: il settore agroalimentare, quello turistico e quello dei servizi<sup>3</sup>. I nuovi impianti sono in tutto 18: 9 nel settore industriale, 3 in quello agroalimentare, 2 nel settore dei servizi e 4 in quello turistico. In realtà, va aggiunto che, a detta degli attori intervistati, non sempre si tratta di iniziative realmente nuove, quanto piuttosto di attività che emergono dal sommerso, o di ampliamenti strutturali di piccole imprese già avviate che aggiungono ai precedenti nuovi cicli di lavorazione. Ammodernamenti, ristrutturazioni e ampliamenti riguardano, poi, soprattutto il settore industriale.

Come accennavamo prima, almeno il 60% delle iniziative ammesse non sa-

<sup>1</sup> Per raggiungere tali obiettivi, il progetto pattizio intende privilegiare: il sostegno economico ai processi di razionalizzazione e/o ampliamento delle strutture produttive e agli interventi di adeguamento degli impianti alle norme urbanistiche, igienico sanitarie e della sicurezza; il sostegno alle operazioni di delocalizzazione e insediamento di aziende in aree attrezzate e/o PIP realizzati da comuni e/o consorzi specifici; la modernizzazione di alcune produzioni a rischio nell'agricoltura. Cfr. Relazione sullo stato di attuazione del Patto territoriale di Avellino, Provincia, agosto 2003.

<sup>2</sup> Emblematiche le dichiarazioni di un membro del c.d.a di un'impresa del Patto: “Alla fine il ragionamento di sistema oggi non c'è! L'unico fatto certo è che si è superato il conflitto: siccome il rischio era quello di tener fuori alcuni pezzi del territorio, si è esteso il Patto a tutta la provincia. Si è detto: non lo facciamo settoriale, non gli diamo un titolo a questo Patto. Lo facciamo generalista, diamo la possibilità a tutti di fare tutto, nel medio e nel lungo periodo. Comunque, alla fine va bene anche così; però questo territorio non riesce a sviluppare un ragionamento di filiera, che possa avere una sua continuità” (int. 109, 2004).

<sup>3</sup> Il settore dell'industria comprende imprese metalmeccaniche (8), tessili (3) della lavorazione del legno (3), della lavorazione di materie plastiche (1). Il settore agroalimentare comprende aziende per la produzione di paste alimentari (1) e per la produzione, trasformazione e conservazione di prodotti tipici e dolciari (6). Strutture turistiche ed alberghiere sono prevalenti nel settore turistico e i servizi informatici e per l'agricoltura in quello dei servizi.

rebbero state realizzabili senza il Patto, proprio perché si tratta di realtà imprenditoriali di piccole dimensioni, collocate in aree a bassa infrastrutturazione; più spesso sono aziende a conduzione familiare e in regime di scarsità di risorse economiche e tecnologiche, oltre che di competenze nell'uso degli strumenti di finanziamento pubblico. Per queste imprese il Patto ha rappresentato una reale possibilità di ingresso sul mercato locale, anche se non per tutte appare garantita la stabilità nel medio-lungo periodo. In questi casi, lo strumento pattizio sembra aver innescato un processo di "raggiungimento" delle aree geografiche e dei settori economici più periferici, incorporandoli in uno spazio economico locale connotato – come abbiamo visto – da insediamenti industriali a macchia di leopardo e poco attento alla integrazione delle vocazioni produttive del territorio<sup>1</sup>. La mancanza della prospettiva sistemica, cui prima abbiamo fatto cenno, costituisce il punto di grande debolezza di questo processo, di per sé potenzialmente virtuoso. Infatti, le piccole imprese portate alla luce dal Patto o insistono su settori produttivi diversi o comunque portano progetti "individuali", in cui manca completamente la prospettiva della filiera o del distretto o anche dell'ingresso in un qualunque circuito produttivo integrato. Queste imprese tendono, quindi, a rimanere di piccole dimensioni e a basso impatto produttivo. Tutto ciò innesca un meccanismo perverso che, rendendole deboli sul piano dell'innovazione tecnologica oltre che su quello economico e quindi scarsamente competitive anche nel mercato locale, rischia di inchiodarle in una posizione di relativa marginalità economica. A meno che non riescano poi ad accedere ad altre misure di "accompagnamento" (Contratti d'area, altri Patti territoriali, PIT, ecc.) che garantiscono ulteriori risorse. In questa prospettiva, la logica della concertazione dal basso sembrerebbe portare agli stessi risultati di quella dei finanziamenti pubblici a pioggia e dello sviluppo "assistito", più che andare nella direzione di sostenere e accompagnare uno sviluppo in grado di autoriprodursi.

La situazione è diversa, ma non lo scenario, per quelle iniziative che si sarebbero realizzate anche senza il Patto. Si tratta di iniziative proposte da imprese già consolidate, visibili nell'economia locale e non estranee al ricorso ai finanziamenti pubblici. Casi emblematici sono quello di un'industria della lavorazione della castagna e quello di una struttura alberghiera. Entrambi i progetti avviano le attività prima degli altri e riescono a rispettare tutte le scadenze previste dal Patto, nonostante i ritardi nell'erogazione dei fondi. La prima è

<sup>1</sup> Rileva a tale proposito un giornalista dell'ANSA: "Non è stata un'occasione sprecata se uno, con molta generosità, guarda la cosa dal punto di vista delle preesistenze. È stata una occasione importante, per esempio, per quelle imprese familiari che hanno ricevuto un'attenzione e anche una boccata di ossigeno, oltre alla possibilità di essere incentivate culturalmente" (int. 128, 2004).

un'impresa familiare che, nel montorese-solofrano, da tempo lavora nel settore della raccolta e della conservazione della castagna, commercializzata inizialmente nel mercato locale<sup>1</sup>. Con il Patto coglie l'occasione per ampliare la struttura aziendale e per riarticolare l'offerta produttiva<sup>2</sup>. La messa a regime e l'innovazione degli impianti preesistenti, la realizzazione di un nuovo capannone tecnologicamente innovativo, l'assunzione di nuove unità di personale anche specializzato nell'uso di software di settore, diventano tutti fattori che consentono all'impresa di entrare nel circuito della produzione dolciaria e di coprire una nicchia di mercato con canali privilegiati di scambio con alcuni paesi europei. Dalla conversazione con un membro del consiglio di amministrazione dell'azienda emergono con chiarezza i punti di forza di questo successo. Innanzitutto, la collocazione dell'azienda in un'area economicamente dinamica, relativamente infrastrutturata, in cui convivono le due principali vocazioni produttive del territorio irpino, quella legata all'agricoltura e quella legata al settore conciario:

“È un territorio probabilmente più dinamico, rispetto alla media della provincia d'Avellino, in termini economici, se non altro per la presenza di Solofra, del distretto industriale della concia. Però ha una sua vocazione agro-industriale, che in parte dipende proprio dalle peculiarità del territorio. Questa grande valle sostanzialmente, dove ci sono sempre state delle buone produzioni agricole. Ci sono anche altre aziende, nei comuni limitrofi: fanno commercio, lavorazione all'ingrosso di prodotti ortofrutticoli” (int. 109, 2004).

Ma emerge anche la capacità di cogliere gli indirizzi del mercato e riadeguarsi rapidamente ai cambiamenti:

“Siamo rimasti nel settore dolciario, anche perché per legge non puoi cambiare set-

<sup>1</sup> Il progetto ammesso al Patto prevede la realizzazione di un “nuovo impianto” per il quale è stato concesso un finanziamento di 4.200 milioni di lire (tra i più consistenti del Patto) e che prevede 2.300 milioni di investimenti propri; l'occupazione aggiuntiva prevista è di 36 unità. Un membro del c.d.a. dell'azienda precisa: “L'azienda faceva la lavorazione delle castagne fresche e in più ortofrutta; le acquistava, le lavorava, le confezionava fresche e le rivendeva; inoltre aveva una linea di surgelazione sempre di frutta e di pelatura delle castagne. Quindi faceva un lavoro da un lato di prodotto fresco per la grande distribuzione, dall'altro di prodotto surgelato per l'industria” (int. 109, 2004).

<sup>2</sup> “Il progetto originario presentato nel '96, era una linea dolciaria a base di castagne; nel corso degli anni, si è rifatta un'analisi di mercato e si è visto che i plum-cake non aveva senso farli più, per cui la linea forno industriale è stata eliminata. Si è mantenuta una linea forte, che non sono ancora nate, sono in fase sperimentale, non sono ancora sul mercato. Si è puntato invece soprattutto sulle caldaroste surgelate, per i marron-glacé e per un una serie di prodotti artigianali che sono le castagne al naturale, sostanzialmente. Questa è una cosa estremamente nuova” (*ibidem*).

tore, però abbiamo cambiato tipologia di prodotto, ci siamo specializzati sulle castagne, visto che c'è tutta una storia di produzione di castagne" (int. 109, 2004).

Inoltre, i contatti diretti e ripetuti con la Provincia hanno consentito la corretta redazione del progetto, che si è avvalso anche di consulenti esterni, e quindi non ha incontrato difficoltà nella valutazione dell'istituto di credito. L'azienda è poi partita con l'investimento finanziario soltanto dopo aver ricevuto l'approvazione formale. Fondamentale è stato anche il ruolo di "facilitatore" istituzionale giocato dalla locale amministrazione comunale. Su questo piano, due fattori hanno inciso in maniera più determinante: in primo luogo la valutazione dell'indotto che l'azienda stessa portava all'economia locale; in secondo luogo, le competenze e le capacità politiche dell'allora sindaco, già funzionario dell'ente Provincia, e protagonista attivo della vivace polemica che, come visto prima, ha caratterizzato la fase di concertazione del Patto. È sempre lo stesso membro del c.d.a. a mettere a fuoco, nell'intervista, questi fattori:

"Il ruolo (*dell'amministrazione comunale*) è stato estremamente positivo, di grande sostegno anche perché eravamo molto convinti che questo tipo di attività potesse avere una ricaduta positiva sul territorio sia diretta che indiretta; cosa che poi, puntualmente, è avvenuta. L'azienda spende un miliardo e mezzo all'anno di imballaggi, fatti da due aziende locali; spende due miliardi e mezzo di trasporti, e i trasporti sono locali. Poi il sindaco ha una capacità di visione al di là delle normali barriere, quindi la cosa l'ha spinta, l'ha sostenuta ovunque; ricordo che anche quando occorreva la concessione edilizia, si è impegnato per rilasciarla in tempi brevissimi. Ha giocato un ruolo istituzionale importante smussando i problemi, sempre nel rispetto delle regole, senza favoritismi: se poteva dare un'autorizzazione non in un mese, ma in tre giorni, l'ha fatto" (int.109, 2004).

Infine, questa azienda aveva già avuto esperienza di un altro strumento di programmazione negoziata, il POP Campania, tra l'altro giudicato più farraginoso e meno flessibile del Patto territoriale<sup>1</sup>. Ha già maturato, dunque, la capacità di accedere a questo tipo di strumenti che sembrano ormai far parte della sua logica di sviluppo: non solo l'iniziativa ammessa al Patto si sarebbe comunque realizzata attraverso il ricorso ad altri tipi di finanziamento, ma

<sup>1</sup> "C'era stata la linea di surgelazione fatta con il POP Campania, che era estremamente burocratico in fase di presentazione di progetto, però una volta avuto il decreto, le cose erano facili. Invece con il Patto è stata facile la presentazione e difficile il seguito dell'iter. Il vantaggio del Patto è che dà una flessibilità all'investimento, cioè uno può dire: «Oggi stimo l'investimento per 7 miliardi, e poi invece ne sono 6; stimo che ci vogliono 5 tavoli ma poi ne posso comprare 8»; con gli strumenti regionali questa flessibilità non c'è" (int. 109, 2004).

l'azienda ha già in cantiere altri progetti, di più ampia portata, ed è già alla ricerca di ulteriori opportunità di finanziamento in un'ottica sistemica di più ampio respiro<sup>1</sup>.

Nel secondo caso si tratta della realizzazione di un nuovo albergo con ristorante nel comune di Atripalda, a pochi chilometri dal capoluogo irpino<sup>2</sup>. Anche qui siamo di fronte ad una impresa già consolidata, a base parentale, che lavora nel settore dell'edilizia e che coglie l'occasione del Patto per facilitare la realizzazione del progetto di costruzione di un albergo su di un terreno di proprietà familiare. Lo stesso imprenditore, responsabile del progetto, racconta nell'intervista:

“Siamo soci e siamo tutti cugini. In realtà non veniamo dal settore turistico, ma abbiamo un'impresa edile e con l'impresa abbiamo costruito il fabbricato in cui realizzare l'albergo. La nostra famiglia ha fatto un investimento in percentuale elevata rispetto alla percentuale d'impegno di tutti quelli che presentano iniziative, cioè noi abbiamo fatto un impegno finanziario pari al 60%! L'iniziativa è nostra, su una proprietà che è nostra ed è un'iniziativa che ci interessa. Siamo abituati a ragionare così. Su una proprietà costruita con la nostra impresa, avevamo al 50% la gestione della dependance di un albergo; e uno dei soci, un nostro parente, gestiva una struttura qui sulla variante, quindi in qualche modo avevamo una certa presenza nel settore” (int. 106, 2004).

La logica imprenditoriale è in questo caso prevalente ed entra in conflitto con quella istituzionale, portando l'impresa ad una mossa finanziaria poco opportuna: l'anticipo di una quota notevole di spesa prima dell'approvazione formale del progetto in fase istruttoria, e quindi non recuperabile sul finanziamento pubblico. Il progetto, in pratica, nasce prima del Patto e, come dichiara l'imprenditore stesso, comunque si sarebbe realizzato, forse anche senza contributi pubblici:

“In realtà è nato prima il progetto e poi l'adesione al Patto, nel senso che noi avevamo iniziato acquistando come famiglia questo terreno nel '92, poi partecipammo ad un programma regionale POP nel '96, al quale fummo ammessi con una quota di contributo abbastanza modesta, pari al 15% come previsto dalla legge dell'84; poi nel '96,

<sup>1</sup> È quanto ci racconta sempre il membro del c.d.a: “L'idea che si ha è da un lato, dividere le aziende tra attività dolciaria e attività ortofrutticola, dall'altro lato, riuscire a costruire anche una holding che gestisca il patrimonio e quindi le azioni di queste due società; holding che poi dovrebbe acquisire progetti di fusione con altre aziende simili, che stanno anche fuori da questo territorio” (int. 109, 2004).

<sup>2</sup> L'albergo rientra nella categoria dei “nuovi impianti”. Il progetto, finanziato per 1 406 milioni di lire, prevede un finanziamento proprio di 1 200 milioni di lire e una occupazione aggiuntiva di 10 unità.

in corso d'opera, abbiamo costituito la società e poi è venuto fuori il Patto. Diciamo che non è stato lo strumento che ha fatto nascere l'iniziativa" (int. 106, 2004).

Dopo un contatto iniziale con l'Unione Industriali, l'impresa assume come diretto referente la Provincia e non si configura, anche in questa esperienza, alcuna rete di interazione con altri imprenditori del Patto. A differenza del caso precedente, non c'è ricorso ad esperti esterni per la definizione progettuale: le competenze necessarie sono già disponibili all'interno dell'impresa e questo ha consentito anche la copertura di un certo margine di rischio nell'accesso allo strumento pattizio:

"Siamo rimasti nel Patto un poco per testardaggine, un po' per principio, un po' perché avevo già tutta la documentazione pronta. Anche i costi erano limitati: il progetto l'ho fatto da me, non mi sono affidato a consulenti esterni; l'impresa che ha eseguito i lavori era appunto la nostra impresa di famiglia; anche se i soggetti giuridici erano distinti – C. il committente e B. il costruttore – in effetti facevano capo alla stessa proprietà, era la società che realizzava" (int. 106, 2004).

Anche in questo caso emerge la capacità di riadeguare il progetto in corso d'opera, alzando il livello degli obiettivi inizialmente previsti<sup>1</sup>; cosa che la flessibilità del Patto consentiva. Infine, siamo ancora una volta in presenza di un investimento che insiste su di un'area già infrastrutturata e con una tradizione commerciale da sempre favorita da una posizione geografica strategica, come precisa lo stesso imprenditore:

"Basta vedere la cartina: Atripalda è il comune più vicino ad Avellino, quello più vicino agli svincoli stradali di Avellino-Salerno e Napoli-Bari; la stazione ferroviaria è vicina, Salerno è vicina. Poi Atripalda ha una tradizione commerciale che si è sempre avvantaggiata di questa posizione strategica. La nostra è una clientela di affari, fidelizzata, che orbita attorno la zona industriale di Avellino, ma anche ai nuclei di San Mango, Lioni, collegati dall'Ofantina" (*ibidem*).

In sintesi, allora, quali sono gli ingredienti del successo di questi progetti? Innanzitutto, la collocazione delle aziende – a carattere familiare/parentale – in aree economicamente dinamiche e relativamente infrastrutturate; in secon-

<sup>1</sup> L'imprenditore racconta nell'intervista: "In corso d'opera ci siamo subito accorti che l'iniziativa era sottodimensionata rispetto alla scala di gestione economica; eravamo partiti con una struttura semplice di 20 camere, siamo riusciti a fare, con una variante poi in corso d'opera, un piano di camere in più e un'altra sala ristorante, nel piano sottostante a questo. Quindi ci siamo accorti in corso d'opera che l'iniziativa poteva trovare ragioni di funzionamento, di buon funzionamento economico portandola su dimensioni maggiori" (int. 106, 2004).

do luogo, la capacità degli imprenditori di cogliere gli indirizzi del mercato e di riadeguare il progetto in corso d'opera, alzando il livello degli obiettivi previsti; in terzo luogo, i contatti diretti e ripetuti con la Provincia che permettono il corretto avanzamento delle fasi progettuali e, infine, il ruolo di facilitatori istituzionali spesso giocato dagli amministratori comunali. Anche in questi casi, va tuttavia sottolineato, siamo di fronte a progetti individuali, che non hanno favorito la cooperazione fra gli imprenditori.

#### *4.2. Grandi assenti: infrastrutture pubbliche e formazione professionale*

Per completare il quadro dei contenuti del Patto, va fatta qui qualche breve considerazione sulle “grandi assenze” che lo hanno caratterizzato, e cioè gli interventi infrastrutturali pubblici, la formazione professionale e la specializzazione settoriale. Partiamo dai primi. In realtà, come ricordano gli attori intervistati, in sede di concertazione erano stati individuati diversi interventi infrastrutturali, che andavano: dal completamento dell'autostazione del capoluogo ad un ampio parcheggio<sup>1</sup>; dall'ampliamento di alcuni poli viari proposti da consorzi di Comuni, alla realizzazione di ulteriori tratti stradali di collegamento con aree industriali; da una serie di servizi per gli agglomerati industriali a varie opere di infrastrutturazione di PIP, fino al recupero di aree di pregio ambientale. Questi interventi rispondevano alla logica di un modello di crescita multipolare che potesse mettere in connessione i tradizionali poli di sviluppo provinciale (Avellino-Pianodardine, Solofra, Valle Ufita) con le realtà emergenti e quelle da sostenere, e che articolasse le occasioni di sviluppo sulla base delle specifiche vocazioni. Nel progetto approvato, invece, gli interventi strutturali scompaiono per essere in buona parte dirottati su strumenti di programma<sup>2</sup>, soprattutto regionali o di competenza delle Comunità Montane, che in alcuni casi ne hanno consentito la realizzazione. I motivi possono essere ricondotti ad alcuni punti principali, che si collocano prevalentemente sul piano delle scelte politiche. Innanzitutto, la considerazione che già con la 219/81 si era investito ampiamente in infrastrutture, sollevando tra l'altro non poche polemiche in merito alla qua-

<sup>1</sup> Il progetto era consorziato tra il Comune di Avellino e l'Assocostruttori-Sviluppo 2000.

<sup>2</sup> Racconta il funzionario della Provincia, Adiglietti: “La stragrande maggioranza di quei progetti sono stati inseriti in altri finanziamenti, perché erano un patrimonio progettuale importante, ma anche perché rispondevano ad una serie di esigenze. Come per esempio, pochi sanno che noi coltiviamo i gladioli durante il periodo estivo, perché è un tipo di fiore che sulla costiera ligure non riesce a crescere per il clima caldo. Questo comportava la necessità di attrezzare laghetti artificiali molto piccoli, per l'irrigazione; su questo la Comunità montana ed altri hanno operato” (int. 102, 2004).

lità degli investimenti ed alla logica delle scelte. Da un lato, dunque, esisteva già una certa dotazione, che comunque non riusciva a coprire il campo dei servizi alle imprese di cui doveva essere garante l'ASI, poi uscita dalla scena del Patto. Dall'altro, sul tavolo concertativo era emersa l'idea di introdurre logiche "nuove" di sviluppo che puntassero più sulle capacità imprenditoriali e sull'innovazione tecnologica che non sulla solita, "vecchia" logica che lega inesorabilmente lo sviluppo economico al potenziamento delle infrastrutture.

Ma altre considerazioni hanno sostenuto la "razionalità" di questa scelta. Una buona quota delle opere infrastrutturali inizialmente proposte riguardava il capoluogo irpino, e questo avrebbe scatenato da più parti accuse di centralizzazione delle risorse a svantaggio delle periferie, abbassando i livelli del consenso, allora molto diffuso, intorno al Patto. Infine, gli interventi infrastrutturali, percepiti ancora da alcuni amministratori locali come risorse di consenso elettorale, si prestavano a manipolazioni localistiche che avrebbero alimentato il conflitto politico. A ciò si aggiungevano valutazioni di natura tecnica quali: le infrastrutture ammissibili al Patto dovevano essere in qualche modo legate ai servizi alle imprese, e questo già tagliava fuori un buon numero di proposte avanzate; la dispersione sul territorio delle imprese partecipanti rendeva difficile pensare a sistemi di servizi integrati che, abbattendo i costi di realizzazione, potessero soddisfare esigenze più diffuse.

Consideriamo ora la formazione professionale, che pure costituisce uno dei presupposti essenziali dell'innovazione. Come già emerso (*infra* cap. 1) il settore della formazione registra in Irpinia bassi livelli di sviluppo. Tendenzialmente, il carico delle attività formative è lasciato alle stesse imprese e in qualche modo diventa prerogativa di quelle medio-grandi che, come abbiamo visto, non sono certo le principali protagoniste del Patto<sup>1</sup>. Le motivazioni di ciò fanno principalmente riferimento alla carenza strutturale di servizi di formazione sul territorio provinciale. L'assenza di una offerta si è, quindi, tradotta in una mancanza di proposte progettuali da inserire nel Patto, come sottolinea in questo passaggio di intervista l'allora presidente dell'ASI:

<sup>1</sup> Nei primi anni del nuovo millennio, la formazione in provincia di Avellino ha interessato oltre 6.000 lavoratori = 15% dei dipendenti al 31.12.2002, in linea con la media regionale ed inferiore a quella nazionale e delle aree di sviluppo. Industrie meccaniche, elettroniche e dei mezzi di trasporto hanno investito maggiormente nelle iniziative formative, formando il 37,4% dei relativi dipendenti (539.000 euro). Nel settore dei servizi alle imprese: 891.000 euro investiti e 20,6% dipendenti formati. Più contenute le quote nel turismo e nei trasporti. Aziende di grandi e medie dimensioni formano i propri dipendenti più di quelle piccole e piccolissime. (dati Sistema Informativo Excelsior, 2003).

“Per la formazione, il marketing e queste cose, occorre che ci fossero organizzazioni già pronte ad offrire questo servizio e in provincia non ce n'erano; non è che furono scartate, non c'erano!” (int. 125, 2004).

Ciò nonostante gli imprenditori non sottovalutino affatto l'importanza della formazione nei processi di innovazione delle imprese, ed esprimano la consapevolezza che questa vada pensata nell'ottica di una maggiore connessione tra sfera della produzione e sfera dell'istruzione e della ricerca, come emerge dalla testimonianza di un imprenditore vitivinicolo, esterno al Patto:

“Il problema è che tutti pensano che il mondo della ricerca sia un'altra cosa rispetto al mondo della produzione; il problema è che la forza lavoro va là. Noi prendiamo giovani diplomati, laureati di altre zone, qui mai che si presentasse un giovane della provincia o che le istituzioni favorissero l'introduzione di questi giovani. Io dico: ormai ci sono 100 imprese vitivinicole, se si facesse un corso di specializzazione, se si formassero per bene periti agrari, qui si può tranquillamente trovare un lavoro, anche part-time. Ma le scuole, per dire, non si fanno vedere mai! Qui il preside è venuto come amico, ma non è mai venuto in qualità di preside dell'Istituto A., ne' lo hanno fatto altri istituti professionali” (int. 112, 2004).

Un altro testimone sottolinea poi con chiarezza che l'assenza di progetti di formazione rappresenta per il Patto la perdita di una occasione per innescare dinamiche di reale miglioramento dei processi produttivi:

“Un certo discorso legato all'innovazione tecnologica, sia di processo che di prodotto, che qualche azienda aveva fatto già in fase di progettazione, non ha trovato continuità nell'esperienza pattizia. Per esempio, potevano essere introdotti degli incentivi per la formazione. Anche in fase di realizzo ci sono alcuni processi che possono essere migliorati...Questo è sicuramente mancato nel Patto” (int. 109, membro c.d.a. impresa del Patto, 2004).

Progetti imprenditoriali individualistici, nessuna logica di filiera, assenza di opere di infrastrutturazione, niente formazione, piccole imprese che puntano sul riammodernamento delle strutture e dei cicli di lavorazione: sono tutti elementi che rimandano al terzo grande assente del Patto della Provincia e cioè l'ottica sistemica. Sofferamoci un attimo su questo punto. Abbiamo già più volte sottolineato che l'assenza di questa dimensione nel Patto è l'esito di una lunga e conflittuale contrattazione che sposta gli obiettivi iniziali verso una sostanziale parcellizzazione degli interventi sul territorio provinciale. Vale qui soltanto la pena di focalizzare due dei nodi più evidenti della questione: uno di natura strutturale, l'altro di natura relazionale, tra di loro strettamente inter-

connessi.

Nel primo caso, è la stessa scelta dei progetti e dei territori in cui investire con lo strumento pattizio a rendere quantomeno difficile seguire una logica di sistema. Come abbiamo visto, infatti, progetti di dimensioni diverse, riferiti a settori produttivi diversi e spesso in ambiti territoriali geograficamente distanti, principalmente selezionati sulla base della solidità economica dell'impresa e con una certa attenzione all'emersione del sommerso, sono tutti fattori che non si prestano ad essere inquadrati in un'ottica di sistema. In realtà, è molto difficile definire se l'assenza della sistematicità degli interventi sia una causa o una conseguenza della scelta dei progetti. L'ipotesi che è possibile avanzare è che l'estrema fluidità delle dinamiche che hanno investito la fase di concertazione del Patto abbia alla fine condotto ad una serie di scelte "di compromesso", finalizzate alla sua realizzazione. Queste scelte hanno allontanato il progetto pattizio dalla sua filosofia originaria e tradotto in vincolo proprio una delle finalità più innovative dei nuovi strumenti di programmazione, e cioè il superamento di campanilismi e di visioni ottusamente ancorate al proprio territorio di appartenenza. Anzalone esprime in qualche modo questa consapevolezza:

“Avremmo avuto bisogno, nella fase di selezione, di una maggiore sintesi. Non bisognava badare solo alla qualità, alla realizzabilità dell'idea, ma anche al fatto che le varie idee, i vari progetti non fossero fra loro scollegati e quindi non determinassero inizi isolati di sviluppo in varie realtà territoriali della provincia. Questo problema l'ho vissuto un po' in modo solitario perché, nel momento in cui ci avviavamo alla fine della legislatura, c'era l'esigenza di sacrificare anche le idee buone ma che non rientravano in un territorio determinato; avrei avuto bisogno di una solidarietà, di un tempo disponibile che non avevo e allora ho preferito non interferire. Nel momento in cui non ho interferito, abbiamo avuto la proposta A che apparteneva al territorio A, la proposta B che apparteneva al territorio B, due proposte sul territorio A non c'erano” (int. 103, 2004).

Rispetto al secondo punto, inerente alla dimensione relazionale, va detto che il Patto della Provincia costringe sia gli stessi attori che gli spettatori a prendere atto di un dato già più volte percepito: l'assenza di una "cultura" della sussidiarietà e quindi del "fare impresa insieme". A prescindere dalle esperienze dei distretti industriali, già consolidati sul territorio, l'idea del consorzio, della filiera, dell'integrazione produttiva cominceranno appena a penetrare, lentamente e non senza resistenze, solo negli anni successivi, passando anche attraverso le esperienze di altri Patti territoriali e del Contratto d'area. È quanto sottolinea bene nell'intervista il giornalista ANSA:

“Qui abbiamo alcuni grandi imprenditori, siamo di fronte a fatturati significativi, ma soprattutto di fronte ad aziende che stanno sul mercato fuori di qui, per esempio la E., che fa componentistica per gli Shuttle e anche alcune aziende conciarie. Il problema è che il fare insieme, consorzarsi, è stata un'altra azione mancata all'interno del Patto” (int. 128, 2004).

Sta di fatto, per concludere, che questa situazione ha giocato un effetto boomerang sul Patto stesso, che non è riuscito a generare azioni di sostegno alla cooperazione tra imprese, incidendo quindi – come vedremo meglio nelle prossime pagine – in misura limitata su un tessuto economico che rimane caratterizzato da logiche imprenditoriali di tipo individualistico.

## **5. I risultati del Patto**

### *5.1. Gli effetti sull'economia locale*

Dove conduce tutto ciò che abbiamo detto fin qui? Verrebbe da pensare che il Patto della Provincia non abbia prodotto alcun effetto. Ma di certo non è così, anche se i risultati raggiunti, come vedremo, si collocano al di sotto della soglia di aspettative generate dalla novità dello strumento e dall'entusiasmo dei partners. Per ragionare su questo punto, terremo distinti due piani: quello economico e quello della *governance*. Ovviamente è una distinzione che adottiamo per semplificare l'analisi, ma che non trova corrispondenza nella realtà. Per finire, vedremo anche come alcuni testimoni qualificati hanno percepito la *performance* del Patto.

Partiamo dagli effetti del Patto sull'economia locale e guardiamo, prima di tutto, lo stato di attuazione degli investimenti privati ammessi e il loro impatto in termini di occupazione. Al settembre 2004, cioè a pochi mesi dalla data ufficiale di chiusura del Patto (dicembre 2004), secondo i dati forniti dalla Provincia, sono 16 i progetti portati a compimento, 8 registrano uno stato di avanzamento dei lavori tra l'80 e il 90%, 2 progetti sono al 60%, tre iniziative non sono ancora avviate. L'ultimo resoconto, aggiornato al maggio 2008, porta a 17 i progetti completati, mentre 3 hanno in corso l'istruttoria del Banco di Napoli per l'erogazione del saldo, 3 sono ancora in fase (o in attesa) di collaudo, e altri 3 attendono il saldo, avendo ricevuto il nulla osta della Regione. Le tre iniziative che risultano non avviate al settembre 2004 vengono alla fine revocate. Dunque, nell'arco complessivo di circa otto anni, il Patto ha condotto in porto 26 dei 29 progetti ammessi. Come emerso nelle pagine precedenti, trattandosi nella maggior par-

te di iniziative riconducibili a piccole-medie aziende, molte delle quali artigianali e originariamente a conduzione familiare (manifattura e agroalimentare), e trattandosi di fatto di interventi di ampliamento e/o ammodernamento che hanno interessato investimenti finanziari limitati, oppure imprese già finanziariamente solide, la realizzazione di questi progetti non ha comportato grosse difficoltà. I ritardi e i vincoli sono sostanzialmente riconducibili alle procedure controllate dal Banco di Napoli (erogazione dei finanziamenti, valutazione degli stati di avanzamento, ecc.)<sup>1</sup> e/o a problemi legati ai rapporti con gli enti locali (adeguamento piano regolatore, licenze, espropri, riconversione terreni e strutture, ecc.). Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, in alcuni casi gli amministratori locali riescono a facilitare i processi e quindi la realizzazione dei progetti imprenditoriali. Ma in altri casi ciò non accade, le contrattazioni tra pubblico e privato sono più complesse e si risolvono in tempi lunghi<sup>2</sup>; in altri ancora vincoli burocratici comportano la revoca dei progetti. L'esperienza dei tre progetti revocati è molto indicativa di queste dinamiche. Guardiamoli brevemente. I progetti riguardano: la realizzazione di una azienda per la fabbricazione dell'olio nel Vallo di Lauro e ricadente nelle "fasce di protezione" definite all'indomani del disastro ambientale di Sarno; la realizzazione di un braccio ferroviario di collegamento tra un'azienda già affermata nella lavorazione del legno e la linea ferroviaria, per recuperare i vantaggi del trasporto su rotaie rispetto a quello su gomme; la realizzazione di un mercato ortofrutticolo nella zona dell'Arianese. Nel primo caso si tratta di una iniziativa di natura pubblica sostenuta dalla Coldiretti, per la quale, nonostante

<sup>1</sup> Dalla conversazione con due funzionari del Banco di Napoli emerge che: "Nel corso della vita del Patto, non si è proceduto ad alcuna revoca per motivi finanziari e, sostanzialmente, questo è un caso abbastanza inconsueto: diciamo che quasi tutte le imprese hanno avuto confermato, a consuntivo, il contributo concesso, tranne qualche piccolo spostamento ma nell'ordine pressoché insignificante" (int. 117, 2004). "Anche a livello occupazionale i livelli previsti si stanno raggiungendo; in effetti per i Patti viene determinato, su indicazione anche dell'azienda e accertato dalla banca, il cosiddetto *anno di regime*, entro il quale l'azienda deve raggiungere gli obiettivi economico-produttivi e occupazionali previsti" (int. 110, 2004).

<sup>2</sup> È questo il caso del progetto relativo alla realizzazione di servizi culturali e turistici presso un museo del Vallo di Lauro che insiste su una zona "rossa" a rischio frana: ciò ha richiesto tempi lunghi di attesa e, di conseguenza, aumentato i costi della realizzazione, che alla fine è stata sbloccata grazie anche ad una certa elasticità dell'istituto cassiere, come ricorda il coordinatore del Patto: "Nella zona rossa non si poteva costruire niente in nessun posto. A distanza di nove mesi è cominciata una discussione, poi a distanza di un anno e mezzo il comitato istituzionale ha deciso che in alcune zone, previa indagine diagnostica, era possibile realizzare opifici ecc.. A 'verità è che so' passati tre anni e mezzo! Adesso, con quei soldi non si fa più... E in questo, siamo stati fortunati perché il Banco di Napoli ha scelto di non far morire subito l'esperienza, come invece dettava il Ministero" (int. 102, 2004).

diversi tentativi, non si è trovata una soluzione al vincolo della “zona rossa”. Nel secondo caso, i lavori di infrastrutturazione esterna della linea ferroviaria, di competenza dell’ASI, prospettano tempi così lunghi che, alla fine, sconsigliano l’inizio stesso dei lavori.

Il terzo progetto revocato, di natura pubblica, era proposto da una Comunità Montana e da cooperative di piccoli imprenditori agricoli, aggregati da Coldiretti e Confagricoltori. Questo progetto si presentava come particolarmente interessante ai fini soprattutto dell’impatto economico su una zona attraversata da un profondo processo di riconversione produttiva, come racconta nell’intervista il responsabile del progetto<sup>1</sup>, architetto e dirigente presso la Comunità Montana Valle Ufita:

“In tutta la Valle dell’Ufita, ma anche nelle aree intorno, le coltivazioni di tabacco erano state abbandonate o avevano avuto grosse difficoltà, sia per le campagne antifumo che per le sostanze inquinanti, dato che il tabacco è una coltivazione inquinante perché prevede ben tre trattamenti con pesticidi. Pertanto, a un certo punto i coltivatori non hanno potuto più coltivare tabacco ed erano alla ricerca di una soluzione alternativa. Allora l’idea era quella di sostituire queste coltivazioni con l’ortofrutta” (int. 116, 2004).

L’idea di realizzare un mercato ortofrutticolo in quella zona era sostenuta dalla constatazione dell’assenza di strutture simili in un ampio raggio di territorio circostante, anche oltre i confini pugliesi. L’insormontabile ostacolo si crea nell’acquisizione di un vecchio capannone abbandonato, individuato come lo stabile in cui creare la struttura del mercato ortofrutticolo<sup>2</sup>, situato in un’area di proprietà dell’ente per lo sviluppo dell’irrigazione appulucano su cui gravava anche un mutuo con lo stesso istituto istruttore del Patto, il Banco di Napoli<sup>3</sup>. Da qui, una serie di eventi a catena e di conflitti di competenze tra enti pubblici producono una situazione a dir poco kafkiana che rallenta sempre più il processo di acquisizione del capannone da par-

<sup>1</sup> L’intervista è stata effettuata quando ancora non era stata definita la revoca del progetto.

<sup>2</sup> Scelto, come precisa il responsabile del progetto: “Perché ce l’avevano promesso gratis. Tutto sommato abbiamo pagato cinquecento milioni per una struttura che copre tre ettari di terra, con un capannone di quasi diecimila metri quadrati! È tantissimo ma comunque non paghiamo molto” (int. 116, 2004).

<sup>3</sup> Sempre il responsabile del progetto racconta: “Questo ente è stato posto in liquidazione e quindi sono cambiati i dirigenti. I nuovi commissari dell’ente irrigazione hanno cominciato a dire: “No, non ve lo possiamo dare gratis! Perché nel frattempo abbiamo fatto delle spese, perché poi teniamo dei mutui...”. Infatti sono venuti fuori: un mutuo con il Banco di Napoli, lo stesso ente che era istruttore del Patto, il quale ha detto “Ci sono delle rate non pagate del mutuo e quindi voi non trasferite proprio niente! A meno che l’ente che acquista non si accolla anche il mutuo” (*ibidem*).

te della Comunità montana<sup>1</sup>. Alla fine, nonostante l'appoggio tecnico-politico della Provincia, la disponibilità del Banco di Napoli, le attese sempre vive dei soggetti privati coinvolti nel progetto, l'iniziativa viene definitivamente revocata sul finire del 2004 quando, in fase di chiusura del Patto, ancora non sono visibili reali possibilità di realizzazione del mercato ortofrutticolo.

In sintesi, nel caso delle iniziative revocate si configurano situazioni diametralmente opposte a quelle che connotano i progetti "di successo" di cui abbiamo detto poco prima. I progetti revocati non si trovano in aree economicamente dinamiche e sufficientemente infrastrutturate; non si tratta di aziende a carattere familiare/parentale, né di progetti a carattere individualistico, bensì di progetti che fanno capo ad attori pubblici o a consorzi di attori; le amministrazioni locali, e più in generale le amministrazioni pubbliche coinvolte, non riescono a facilitarne la realizzazione.

Pare dunque che il Patto non riesca a rimuovere a fondo vincoli oramai datati ad uno sviluppo locale autopropulsivo. Cosa ci dicono, su questo punto, i risultati in termini economici? A prescindere dall'esito delle singole iniziative, gli attori istituzionali, gli imprenditori e i testimoni qualificati intervistati sono tutti d'accordo su un punto: il Patto non ha prodotto effetti significativi sull'economia locale. Inequivocabile il dato relativo all'occupazione: a fronte di un incremento occupazionale totale previsto di 312 unità, al settembre 2004 gli occupati di esercizio risultano 187<sup>2</sup>.

Due riflessioni vanno qui fatte, una di natura più generale e l'altra più specificamente riferita al nostro Patto.

La prima è che, guardando i dati economici riferiti agli anni in cui gli

<sup>1</sup> Come precisa il nostro testimone, questo non è stato il solo impedimento: "A questo impedimento se n'è aggiunto anche un altro: il fatto che questo capannone è stato costruito su una strada pubblica, quindi non si è potuto accatastare l'immobile e non si è potuto fare l'atto di trasferimento. Poi c'è stata una discussione sulla classificazione delle strade comunali con l'ufficio tecnico erariale, alla fine si è trovata un'intesa, e finalmente la strada è stata deviata. È stata acquisita nel frattempo l'area dove insiste il capannone e quindi è stato risolto questo problema. Intanto il capannone è occupato da abusivi... E quindi anche questo è un ostacolo. L'altro problema che si è verificato è che ci sta una copertura in amianto e quindi abbiamo dovuto proporre un progetto alla Regione Campania per chiedere un finanziamento per rimuovere l'amianto... E questa è un po' la storia di questa benedetta, maledetta cosa" (*ibidem*).

<sup>2</sup> Allo stato attuale, non è stato possibile (purtroppo!) acquisire dati attendibili sull'occupazione a regime. Sia il competente ufficio della Provincia che l'agenzia incaricata del monitoraggio del Patto hanno dichiarato che, da un lato, il calcolo del dato occupazionale è complicato dal fatto che deve tener conto di una serie di elementi (occupazione iniziale registrata dall'impresa, unità lavorative assunte più o meno a tempo parziale o determinato, ecc.); dall'altro, e soprattutto, è condizionato dall'assenza, a tutt'oggi, di misure di verifica dell'incremento occupazionale reale generato da ciascuna impresa del Patto.

strumenti di programmazione negoziata in gran numero inonderanno il territorio irpino<sup>1</sup>, si ha l'impressione di ritrovarsi più o meno di fronte agli stessi esiti prodotti – nei decenni precedenti – dalle cosiddette politiche di *sviluppo assistito*, identificabili, nella fattispecie, con la Cassa per il Mezzogiorno e con la Legge 219/81. Infatti, gli indicatori economici segnano un'iniziale ripresa dell'economia nei primi anni del nuovo millennio, durante i quali parte il maggior numero di iniziative legate ai Patti territoriali. Dopo di che cominciano segnali di stasi e anche di recessione in alcuni settori. Sullo sfondo di queste dinamiche, i caratteri delle attività produttive irpine non sembrano registrare cambiamenti significativi in direzione di uno sviluppo dai connotati nuovi. Diamo uno sguardo ad alcuni dati contenuti nel rapporto 2007 della Camera di Commercio di Avellino e riferiti, in particolare, alla struttura imprenditoriale, all'occupazione e alla dotazione infrastrutturale. In merito al primo punto, l'unico dato positivo è che nel 2007 il prodotto interno lordo (pari a 8,2 miliardi di euro) guadagna 4,8 punti percentuali rispetto al 2006, collocandosi al di sopra sia della media regionale che di quella nazionale. Nella crescita del PIL l'incidenza maggiore spetta all'industria (+28,5), e sono ancora le costruzioni a tenere il primato. Il comparto agricolo continua ad arretrare, perdendo l'8% nel confronto con il solo 2006. Ma di fatto, tutta la struttura imprenditoriale registra rallentamenti nel ritmo di crescita (+0,3% rispetto all'1,3% del 2006). Nell'arco del biennio 2006-2007 cessa l'attività del 5% delle imprese presenti sul territorio provinciale e decresce la nascita di nuove imprese (-10%). In questo quadro generale, soltanto le imprese artigiane restano stabili, da anni senza oscillazioni significative<sup>2</sup>. Altro dato interessante ai fini della nostra analisi è che rimangono prevalenti le ditte individuali (69%), in misura superiore rispetto sia alla quota Campana (58%) che a quella nazionale (57%).

Sul fronte dell'occupazione, nel 2007 il tasso provinciale risulta pari al 48,7%, superiore quindi a quello del 35,7% del 2001<sup>3</sup>. Specularmente, il tasso di disoccupazione, pari al 10,6% scende rispetto al 18,8% registrato nel 2001<sup>4</sup>. In realtà, siamo di fronte alle stesse dinamiche che abbiamo mes-

<sup>1</sup> Qui per inciso, al Patto della Provincia seguono: Patto della Baronina, Patto del Partenio e del Calore, generalisti; Patto Agriirpinia e Patto dei Monti Picentini, a specializzazione agrituristica e agroalimentare; Contratto d'Area; due Pit destinati al rilancio dei distretti industriali di Solofra e Calitri.

<sup>2</sup> Le imprese agricole continuano a decrescere (-3% rispetto al 2006). I servizi, le costruzioni, il commercio e le strutture alberghiere tengono, pur registrando incrementi inferiori a quelli del 2006.

<sup>3</sup> Il tasso provinciale è anche superiore a quello registrato per il 2007 dalla regione campana (44,1%), ma inferiore al dato nazionale (58,4%).

<sup>4</sup> Questo tasso risulta inferiore a quello regionale (12,9%) ma superiore a quello nazionale

so in evidenza in precedenza e che spiegavano andamenti simili del dato occupazionale alla fine degli anni 90: più ingressi delle donne nel mercato del lavoro; invecchiamento, e quindi uscita dal mercato, della forza lavoro maschile; persistente criticità della condizione occupazionale dei soggetti laureati. Riguardo a quest'ultimo punto, in particolare, va detto che nel solo biennio 2006-2007 aumenta del 42,4% il numero di laureati in cerca di prima occupazione; questo dato, sottolinea il rapporto della Camera di Commercio, non pare destinato a migliorare, visto che le imprese locali assumono laureati solo per il 3,5% del totale dei nuovi posti di lavoro. È dunque un fenomeno destinato ad aggravarsi e che pesa non poco sulla propensione all'innovazione delle imprese<sup>1</sup>.

Infine, per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, l'Irpinia mostra un indice positivo solo rispetto alla rete stradale (+3,1 rispetto al 2004) e un miglioramento, comunque al di sotto della media regionale, delle strutture e reti per la telefonia e la telematica. Per il resto, si registrano una serie di ritardi e carenze soprattutto sul fronte sanitario e su quello dell'istruzione e della formazione.

La seconda riflessione, che ci riporta al Patto della Provincia, parte proprio dal dato occupazionale che, come anticipato, non raggiunge gli obiettivi previsti in fase progettuale. Due sono le principali considerazioni da fare in proposito. Innanzitutto, questo insuccesso può essere collegato ad alcuni elementi connotativi del Patto, ormai più volte evidenziati: la natura stessa dei progetti ammessi (piccole imprese individuali e sostanzialmente a basso investimento finanziario); la prevalenza di strutture economiche sostenute da capitale sociale familiare/parentale, causa ed effetto, allo stesso tempo, della difficoltà di penetrazione di un'ottica di sviluppo sistemico; l'assenza di iniziative finalizzate alla formazione e all'innovazione tecnologica. In secondo luogo, va detto, il dato sull'occupazione è ormai difficilmente calcolabile in termini stabili e precisi. Si tenga conto, per esempio, che comprende anche i lavoratori stagionali, non pochi nel caso delle imprese ammesse al Patto che gravano sul settore agrituristico e manifatturiero. Emblematiche le parole di un testimone:

“In previsione avevamo 36 unità aggiuntive, che con gli 11 che già avevamo assommano a 47. Questo però come valore medio, tenga conto che in questo periodo l'azienda ha 100 dipendenti perché è un'azienda che ha una sua forte stagionalità, per cui come valore medio poi alla fine ci troviamo con questo numero di una cinquantina

(6,8), registrati sempre per il 2007.

<sup>1</sup> La provincia di Avellino si colloca all'ultimo posto nella classifica regionale per invenzioni e brevetti (2,7% del totale regionale). Fonte: CCIA Avellino.

di dipendenti. I fissi sui 100 sono una ventina, però gli 80 stagionali (in maggioranza locali, con una percentuale di extracomunitari non superiore al 10%) arrivano a settembre e vanno via a febbraio/marzo” (int. 109, membro c.d.a. impresa del Patto, 2004).

Inoltre, nella definizione del progetto la previsione delle unità occupazionali aggiuntive è fatta con una certa cautela da parte degli imprenditori, soprattutto se si tratta di nuova occupazione e non di emersione del sommerso<sup>1</sup>. E per finire, è piuttosto diffusa tra gli attori intervistati la sensazione che anche il risultato in termini di emersione del sommerso sia sovrastimato rispetto alla realtà dei risultati, data la diffusa presenza, nel Patto, di imprese a conduzione parentale. È, per esempio, quanto sostiene un esponente sindacale:

“Io non credo molto ai processi di emersione perché, anche nella migliore delle ipotesi, emergono pezzi di attività, poi un altro pezzo... Se c’è un’attività economica che lavora non tutta alla luce del sole, quando emerge, non emerge tutta alla luce del sole” (int. 104, segretario CNA, 2004).

In sintesi, dunque, cosa ha portato il Patto al territorio provinciale in termini di sviluppo economico? Di certo il tessuto produttivo locale risulta in qualche modo riarticolato da nuove presenze sul mercato e rafforzato in alcuni settori, quali il manifatturiero e quello dell’agroindustria. Ma è anche certo che gli investimenti innovativi continuano a mancare, né tanto meno nascono imprese a tecnologia avanzata. Piuttosto, per le imprese di minori dimensioni emerge all’orizzonte la difficoltà di tenere nel tempo il mercato<sup>2</sup>. La consapevolezza degli attori tradisce delusione:

“Il problema vero è l’assenza di investimenti in settori innovativi. Questo, in assoluto, non è un male, perché in qualche modo aiuta, a volte dà perfino una boccata di ossigeno ad un sistema di piccole e piccolissime imprese. In Irpinia, non c’è traccia di investimenti in settori dei servizi innovativi, che hanno un collegamento organico di brevissima prospettiva con l’assetto produttivo: ricerca, servizi alle imprese” (int. 128, giornalista ANSA, 2004).

<sup>1</sup> Un imprenditore afferma: “Adesso abbiamo 12 (2 in più rispetto alle 10 previste nel progetto) unità lavorative a libro paga, ma avremmo necessità d’incrementare il personale. Diciamo che la previsione era fatta in maniera cautelativa, c’era un organigramma bello stretto, quello che mi pareva fosse il minimo indispensabile; ma in realtà, per far funzionare una struttura del genere ci vuole più personale” (int. 106, 2004).

<sup>2</sup> Dinamiche simili sono state evidenziate da alcune ricerche condotte nel Mezzogiorno, su alcuni sistemi produttivi locali di piccola e media dimensione; cfr. tra gli altri, Baculo 1994, 1997; Viesti 2000.

“Il limite che c’è stato, secondo me, è questo: il Patto ha funzionato discretamente a livello amministrativo, ma non ha creato nulla di nuovo. Se ci fosse qualcosa di nuovo, cosa? Ognuno è rimasto alla fine rintanato nelle sue logiche, nelle sue quotidianità è andata avanti, è stata una buona occasione, chi l’ha colta, l’ha colta, però sistema non si è fatto” (int. 109, membro c.d.a. impresa del Patto, 2004).

I risultati del Patto appaiono limitati nel tempo e nello spazio e sembrano allungare la distanza tra lo strumento stesso e le esigenze del territorio. A conti fatti, anche se ha rappresentato, almeno inizialmente, una occasione reale per potenziare le basi di uno sviluppo autosostenuto, gran parte del suo potenziale innovativo è di certo rimasto inespresso.

## 5.2. *Gli effetti sulla governance*

Prendiamo ora in considerazione l’impatto di questa esperienza pattizia sulla *governance* locale, spostando il fuoco sul piano dei rapporti interistituzionali e delle dinamiche di partenariato.

Su due punti principali gli effetti del Patto appaiono significativi. Innanzitutto, la filosofia della programmazione negoziata ha messo in discussione la pratica consolidata dei finanziamenti telecomandati dal centro per “inventare” lo sviluppo locale e ha ridimensionato – in qualche misura – il controllo dei politici locali sul territorio. Su quest’ultimo punto, lo riprendiamo qui per inciso, i pareri e le posizioni degli attori sono discordanti. Se per qualcuno una posizione defilata dei vertici politici è data per scontata e valutabile positivamente ai fini della realizzazione del Patto e della costruzione di fiducia nelle istituzioni locali<sup>1</sup>, qualcun altro vi attribuisce invece lo scarso successo del Patto<sup>2</sup>; altri ancora escludono con determinazione l’assenza dei politici dalla scena del Patto<sup>3</sup>, affermando la forte connotazione politica del-

<sup>1</sup> Adiglietti, coordinatore del Patto, sostiene in proposito: “La stragrande maggioranza dei nostri politici, quando sentono parlare di Patti, Contratti d’area, Progetti integrati, Accordi di programma, ecc. non capiscono nemmeno di cosa stiamo parlando. Con il loro silenzio, anche con qualche affermazione di carattere generale, sono stati veramente di aiuto perché non sono intervenuti. Storicamente in questa provincia, non è che certe cose si fanno così. Possiamo dire che questi strumenti hanno raggiunto un grandissimo obiettivo e cioè quello di rendere protagonisti gli enti locali perché noi eravamo abituati ad amministratori che ogni mattina erano alla ricerca del finanziamento” (int. 102, 2004).

<sup>2</sup> Il responsabile del progetto, revocato, del mercato ortofrutticolo, afferma: “Il politico locale non ha messo proprio mano a questi strumenti, nè in fase di concertazione né altro, perché come strumento non si convertiva in opportunità di controllo del voto” (int. 116, 2004).

<sup>3</sup> L’ex sindaco di Avellino, Di Nunno, sostiene: “Loro stanno dietro ogni nome di questi qua!!(progetti del Patto). Ma io le dico che oggi hanno più potere di quando la DC aveva la

le decisioni che vanno dalla scelta dell'ente accompagnatore alla definizione degli obiettivi progettuali. Comunque, tutto ciò non toglie che il Patto abbia aperto la strada, come già accennato, alle successive esperienze di programmazione negoziata, abbia avviato un processo di socializzazione a nuove pratiche di progettazione, spingendo gli attori pubblici e quelli privati a mettere insieme le proprie risorse per sciogliere nodi ed incertezze di natura tecnico-procedurale. Come sostiene il dirigente di Assocostruttori, dopo il Patto la concertazione non è più solo un vocabolo:

“Il Patto territoriale sicuramente è servito per acculturare, fare un training agli amministratori e non solo agli amministratori, sulla concertazione che era sicuramente, semplicemente un vocabolo, un'accezione senza contenuti pratici. Sotto questo aspetto va dato merito al Patto di aver creato una cultura del confronto, dell'organizzazione, del dialogo” (int. 115, 2004).

Approfondendo l'analisi emergono ulteriori riflessioni. È certo che l'ente Provincia ha recuperato credibilità e fiducia sul territorio, attraverso una *performance* nella gestione del Patto diffusamente valutata in maniera positiva. Ed è vero che, anche come effetto sommatorio delle esperienze pattizie successive, alcuni Comuni hanno acquisito una maggiore attitudine a condividere idee e progetti di sviluppo locale. Pur tuttavia, la configurazione dei rapporti interistituzionali sembra ancora lontana dalla prospettiva di introdurre nuovi modelli di *governance*. Prendiamo, per esempio, in considerazione il livello comunale. Paradossalmente, la compresenza sul territorio provinciale di più programmi di sviluppo che, come accennato, caratterizza gli anni a cavallo del 2000, si traduce più spesso in una occasione di competizione, anche politica, piuttosto che di cooperazione al *governo* del territorio. Così, gli stessi Comuni si possono ritrovare in patti diversi, ma ciò sembra il risultato di una sorta di gara a “chi riesce a prendere di più”, piuttosto che di un tentativo di integrazione degli interventi di sviluppo. Non a caso capita che, interrogati in merito alla partecipazione al Patto della Provincia, alcuni tecnici comunali – indicati come persone al corrente dei fatti – rispondano di non saperne nulla e ricordino soltanto la loro adesione al più giovane dei Patti avviati. Queste dinamiche hanno a che fare con la stabilità politica e con le azioni delle pubbliche amministrazioni locali, le loro modalità di traduzione delle politiche di sviluppo, il clima e lo stile istitu-

maggioranza assoluta in Irpinia e stavano al governo. Perché loro adesso giocano a Napoli (nell'ente Regione) una partita molto delicata” (int. 111, 2004).

zionale (Cerese 1998). Ma soprattutto, non prescindono dal contesto politico che, come abbiamo visto, fa fatica a liberarsi delle logiche della distribuzione particolaristica delle risorse.

Pertanto, la prospettiva di una programmazione territoriale concertata e di politiche locali coordinate appare lontana all'orizzonte. L'acquisizione da parte dei sindaci di "nuove capacità imprenditoriali" e di una nuova visibilità sembra generare un effetto ambivalente: da un lato rafforza la loro posizione di interlocutori diretti degli enti sovralocali, anche bypassando la mediazione del politico di turno<sup>1</sup>; dall'altro, rafforzando le posizioni relative, alza i livelli di conflitto intercomunale nella corsa alle risorse. Ovviamente, il quadro è complesso ed articolato: nella storia del Patto, come abbiamo visto, emergono sindaci "facilitatori" ed anche sindaci che ritardano le fasi procedurali, sindaci capaci di confrontarsi e sindaci arroccati nei palazzi comunali, sindaci che arricchiscono il tavolo della concertazione e altri che invece creano barriere alle decisioni (Della Porta 1999). Tuttavia c'è di nuovo, in generale, che da qualche parte comincia a penetrare l'idea che lo sviluppo locale non vada necessariamente ridotto ad una pura "risorsa di scambio".

Se ci spostiamo al livello sovracomunale, risulta evidente che i rapporti interistituzionali restano connotati dalla sfiducia. Flussi di comunicazione, informazioni e confronto politico sono saldamente ancorati a reticoli di relazioni personali a base fiduciaria, che di rado attraversano le appartenenze partitiche, che incorporano vertici istituzionali locali e sostengono dinamiche di cordata vecchio stampo, sia pur delimitate al livello regionale. Prendiamo, per esempio, il rapporto tra Provincia e Regione Campania. Sul piano formale, nel Patto, la Provincia indica una serie di coerenze con la Programmazione economica regionale (POP Campania 1995-99; Piano regionale dei Trasporti; Piano di assetto del territorio – sottosistemi urbani), che in realtà vengono poi a perdere significato con il "ridimensionamento" del Patto stesso. Inoltre, in una lettera allegata al progetto redatto nel '98, il presidente Anzalone dichiara apertamente il suo dissenso per la definizione dei nuovi indirizzi di Piano per lo sviluppo della Regione Campania<sup>2</sup>. Di fatto, i contatti con la Regione, sia in fase di concertazione che in fase di attuazione del Patto, non solo sono episodici, come rileva il presidente Maselli, ma da qualcuno sono anche definiti "complicatissimi". In merito, l'ex presidente dell'ASI si esprime così:

<sup>1</sup> L'ing. Maselli, presidente della Provincia nella fase di attuazione del Patto, precisa: "(Con i sindaci) C'è stato un rapporto non dico idilliaco ma direi ottimo, di collaborazione, di partecipazione della scelta e anche di corresponsabilità. Questo ci è servito molto nelle fasi successive, cioè negli anni successivi" (int. 123, 2004).

<sup>2</sup> Cfr. Atti della Provincia di Avellino.

“Con la Regione, tutto sto decentramento che ci doveva essere con lo sviluppo locale, è stato tutto frenato perché, comunque la Regione doveva iscrivere i suoi partiti; i tavoli di concertazione, che già si complicavano perché i soggetti potevano essere anche tra di loro politicamente alternativi, poi si incrociavano con le procedure regionali, i pareri regionali, le maggioranze regionali talvolta politicamente diverse, e poi incrociati con le procedure del CIPE e poi tutto si incrociava con i vari Patti di stabilità e con tutte le difficoltà economiche...La questione si è complicata” (int. 125, 2004).

Il clima di sfiducia tra i due livelli di governo caratterizzerà anche la fase conclusiva del Patto che, come abbiamo visto, prevede il passaggio di alcune procedure alle Regioni; emblematiche le parole di Adiglietti:

“Dal 6 novembre dovremmo passare alla cosiddetta gestione regionale. Noi abbiamo già chiuso, fortunatamente! Non esiste proprio che ci mettiamo nelle mani della Regione!” (int. 102, 2004).

Per finire, il quadro non cambia se ci spostiamo sul piano degli interessi organizzati e del privato. Come abbiamo visto, tra organizzazioni collettive, enti locali e confindustria l'idillio si rompe dopo la prima fase di concertazione; tra le stesse organizzazioni collettive l'esperienza del Patto finisce per rimarcare una preesistente linea di conflitto tra organizzazioni forti (sindacati confederali) e deboli (associazioni di categoria, forze datoriali). Né tantomeno il successivo proliferare degli strumenti di programmazione negoziata riuscirà ad innescare meccanismi virtuosi sul piano del partenariato, anzi si porranno evidenti problemi di coordinamento, come ben sottolineano sia il direttore del Banco di Napoli, che Adiglietti:

“Il Patto territoriale è riuscito in qualche maniera a creare una visione un po' più comune dei propri interessi e ha lasciato dei segni sul territorio. Anche se poi Avellino però ha vissuto queste strane divisioni del territorio... ma questo anche per una cattiva programmazione da parte centrale degli strumenti. Parliamoci chiaramente: sullo stesso territorio arrivavano contemporaneamente: 488, Contratto d'area, Patto territoriale... Si creava la cosiddetta sindrome di... Oppure uno faceva tutte le domande! Ma qui ha chiaramente fallito il meccanismo ministeriale, completamente! Si poteva fare di meglio, ma è sbagliato bollarle come esperienze negative!” (int. 108, 2004).

“È il momento di una stretta per selezionare gli strumenti, per qualificarli. Adesso abbiamo una marea di strumenti (...) sto lavorando sui dati sulla programmazione in Irpinia, paese per paese, tutti i progetti..Stiamo facendo questo, purtroppo, dal 2002 ed è come se fosse la preistoria perché si è aggiunta una marea di strumenti e stiamo facendo una fatica enorme per metterli insieme, perché ormai c'è di tutto!” (int. 102, 2004).

Dal canto loro gli imprenditori, per i motivi più volte evidenziati, mantengono la loro individualità. L'unico risultato tangibile è nel rapporto diretto, e per molti versi nuovo, tra imprenditori ed ente provinciale. Come già detto, la Provincia, nelle persone dei tecnici responsabili della programmazione territoriale, si propone come interlocutore unico e diretto delle imprese ammesse al patto. Emerge, infatti, con chiarezza dalle interviste rivolte sia agli imprenditori che agli attori istituzionali, che il canale prima privilegiato, poi unico di accesso a tutte le informazioni relative al Patto conduce direttamente all'Ufficio Programmazione Negoziata della Provincia. Gli imprenditori bypassano anche le organizzazioni collettive che, quindi, non sembrano avere uno spazio in questo circuito. Gli stessi esponenti sindacali ne prendono atto:

“Da quello che mi risulta, gran parte delle aziende finanziate, in pratica non ha mai aderito a nessuna organizzazione, si è semplicemente rivolta, perché poi si è stabilito un rapporto diretto con la Provincia che gestiva il Patto territoriale e praticamente è diventato quello il canale diretto, senza passare attraverso le associazioni” (int. 119, 2004).

Anche su questo piano, però, le dinamiche sono ancora fluide e il terreno scivoloso. È vero che almeno in una parte degli imprenditori sembra farsi strada l'idea che valga la pena e sia possibile lavorare in concertazione con le istituzioni; ma è anche possibile che sul modo di intendere “la concertazione” le idee non siano ancora ben chiare e, come qualcuno fa opportunamente notare (Cersosimo, Wolleb 2001), si rischi di dar vita a *coalizioni collusive* senza ricadute virtuose sul piano dei rapporti istituzionali e sociali e su quello dello sviluppo locale. Tracce di questa possibilità emergono in alcune interviste a testimoni qualificati, come per esempio in quella rivolta ad un esponente sindacale:

“Io credo che una parte di loro (*imprenditori*) ha capito ed è anche disposta a rifare l'esperienza, riaggiustando il tiro e limitando gli errori del passato; però è una parte minoritaria. Ci sono diverse idee della concertazione; quella che predomina è quella che concertare significa che oggi ci sono le difficoltà, dateci una mano ad uscire dalle difficoltà a qualunque costo. Ad esempio a Solofra e in qualunque posto significa “dite al commissariato che non deve darci troppo fastidio sulla depurazione”, oppure “firmateci le casse integrazioni”. E questa naturalmente non è concertazione! La minoranza invece dice “lavoriamo unitariamente con le rispettive competenze e con la propria autonomia, per realizzare strumenti di governo, del territorio e della situazione economica, che ci permettono di fare”. Questi ragionamenti riguardano solo una piccola parte; a volte bisogna decidere, ad esempio, di parlare con i tre o quattro più illuminati ed andare avanti con loro” (int. 119, 2004).

Per concludere su questo punto, la riflessione – già espressa nelle pagine precedenti, quando abbiamo ragionato in merito alla debolezza del tessuto sociale irpino – è che, di fronte alle “nuove” logiche di programmazione e di *governance* che sembrano comunque penetrare a livello locale, le organizzazioni collettive dovrebbero rivedere i propri registri nel rapporto sia con il pubblico che con il privato. Infatti, l’esperienza del Patto ci mostra che se sul piano della negoziazione gli interessi organizzati, e in particolare i sindacati, portano una *expertise* consolidata al tavolo concertativo<sup>1</sup>, la loro funzione di rappresentanza assume invece connotati puramente virtuali.

### 5.3. L’efficacia “percepita”

Fin qui i risultati dell’analisi. Ma qual è il punto di vista degli attori? La percezione della *performance* del Patto da parte dei testimoni qualificati è sostanzialmente concorde e mostra più punti di congruenza con i risultati della ricerca. Come mostra la tab. 3.9, in generale la valutazione media si attesta sulla mediocrità (5,4) per tutti gli aspetti presi in considerazione, anche se la maggior parte degli intervistati (82,5%) esprime un giudizio abbastanza positivo rispetto agli esiti dell’esperienza pattizia. Ma consideriamo alcuni punti più da vicino. Tutti gli attori percepiscono qualche miglioramento sul piano della capacità di progettazione e di promozione dello sviluppo da parte degli enti locali (5,5), su quello della capacità innovativa delle imprese (5,4) e rispetto alla qualità dei prodotti. Ma solo in quest’ultimo caso la valutazione media raggiunge la piena sufficienza (6,3). Per il resto, in merito all’impatto sulla struttura economica, gli attori non riescono a percepire effetti significativi, in particolare, rispetto alla capacità delle imprese di sviluppare rapporti di cooperazione (4,9) e fiducia reciproca (5,1). Se guardiamo poi i risultati relativi ai *Beni collettivi e attrattività dell’area*, vediamo che la formazione della forza lavoro (4,9), i servizi alle imprese (4,5) e le infrastrutture sociali (5,0) – ambiti, come ab-

<sup>1</sup> Il dirigente di Assocostruttori sostiene: “Le organizzazione dei lavoratori e le organizzazioni datoriali, per loro la concertazione è il pane quotidiano, perché la negoziazione (...) l’educazione culturale al confronto, c’è sempre stata ed è sempre stata utilizzata e nel tempo valorizzata; sotto questo aspetto io posso tranquillamente dire, senza avere un minimo dubbio di essere smentito nei fatti che, a quel tavolo, a quei tavoli, il personale meglio organizzato e addestrato in confronto alla concertazione a codecidere erano sicuramente i sindacati e le organizzazioni datoriali” (int. 115, 2004).

biamo visto prima, assenti nel Patto – non possono registrare miglioramenti.

*Tab. 3.9 - L'efficacia percepita del Patto: il giudizio dei testimoni qualificati\**

|                                                                                   | %    | Livello |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------|---------|
| <i>Governance locale</i>                                                          | 90,2 | 5,7     |
| Rapporti di fiducia tra le organizzazioni collettive                              | 90,9 | 5,7     |
| Rapporti di fiducia tra attori privati ed enti pubblici                           | 95,4 | 6,0     |
| Condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo dell'area            | 90,9 | 5,7     |
| Rapporti con i sindacati                                                          | 86,4 | 5,8     |
| Snellimento delle procedure amministrative per le attività economiche             | 77,3 | 5,5     |
| Capacità di progettazione degli enti locali e di promozione dello sviluppo locale | 100  | 5,5     |
| <i>Beni collettivi e attrattività dell'area</i>                                   | 69,1 | 4,9     |
| Formazione della forza lavoro                                                     | 72,7 | 4,9     |
| Dotazione di servizi/infrastrutture collettive per le imprese                     | 72,7 | 4,5     |
| Attrattività dell'area per gli investimenti esterni                               | 68,2 | 5,3     |
| Dotazione di infrastrutture sociali                                               | 59,1 | 5,0     |
| <i>Struttura economica</i>                                                        | 94,1 | 5,4     |
| Capacità innovativa delle imprese                                                 | 86,4 | 5,4     |
| Qualità dei prodotti                                                              | 86,4 | 6,3     |
| Cooperazione tra le imprese                                                       | 86,4 | 4,9     |
| Rapporti di fiducia tra le imprese                                                | 81,8 | 5,1     |
| <i>Miglioramento complessivo</i>                                                  | 82,5 | 5,4     |

\* Le percentuali si riferiscono agli intervistati che ritengono che il Patto abbia migliorato la situazione locale nei vari aspetti indicati nella tabella. Il livello di miglioramento è calcolato facendo la media dei punteggi attribuiti a questi ultimi (scala da 1 a 10).

E fin qui, il risultato è una sorta di ripiegamento del Patto su stesso. Ma spostiamoci sul piano della governance locale. Oltre all'evidenza del dato appena segnalato (capacità degli enti locali di progettazione e promozione dello sviluppo), è al rapporto tra attori privati ed enti pubblici che la quasi totalità degli attori (95,4) attribuisce un miglioramento visibile (6,0). Come emerso nelle pagine precedenti, questo risultato è principalmente riconducibile a due ordini di fattori: uno di natura strutturale, l'altro relazionale. Nel primo caso, lo abbiamo detto più volte, siamo di fronte a un Patto territoriale di dimensioni relativamente piccole che non comporta grossi problemi di gestione. Inoltre, la presenza di un Istituto di

credito con funzioni di controllo tecnico-finanziario costituisce un notevole supporto all'azione di *tutorship* della Provincia e offre garanzie universalistiche. Gli stessi funzionari del Banco di Napoli riconoscono gli aspetti virtuosi di questo rapporto, nulla togliendo alle capacità espresse dalla Provincia, come emerge in questo passaggio di intervista al direttore del Banco di Napoli:

“Il fatto che (la Provincia) assumesse un ruolo attivo all'interno del territorio era abbastanza innovativo per Avellino. Infatti, le amministrazioni provinciali successive hanno mantenuto un po' questo profilo, di essere motori dello sviluppo; quindi da questo punto di vista l'esperienza in termini di crescita culturale, credo sia servita agli attori locali. Però essendo una prima esperienza di sviluppo collettivo del territorio, per cui ha subito tutti quei difetti che in generale portavano a visioni un po' distorte del progetto iniziale! Per esempio, la normativa nazionale che non si adeguava a quella locale: dovunque ha funzionato il principio di sussidiarietà, i patti territoriali hanno funzionato. Nel patto di Avellino: la Regione non si è vista, lo stato centrale...Ad Avellino è stato abbastanza concertato; c'è stato questo valore politico dietro, però alla fine sono riusciti a far partire il lavoro!” (int. 108, 2004).

Nel secondo caso, la chiave del successo pare stia proprio nel fatto che la Provincia, nelle persone dei tecnici responsabili della Programmazione territoriale, si sia proposta come interlocutore unico e diretto delle imprese ammesse al Patto. In pratica, il funzionario responsabile dell'Ufficio programmazione, Adiglietti, e la sua collaboratrice seguono fin dall'inizio le vicende del Patto e rappresentano la continuità anche nell'avvicendamento alla presidenza dell'ente. In qualche modo identificano delle “competenze di nicchia” che proporranno la Provincia come interlocutore privilegiato nell'avvio delle successive esperienze di programmazione negoziata.

In sintesi possiamo a questo punto affermare che, secondo i testimoni privilegiati, le potenzialità del Patto sembrano colte solo parzialmente. La filosofia della programmazione dal basso sembra aver avviato processi di costruzione di fiducia nelle istituzioni e rivitalizzato il tessuto sociale. Ma i risultati sulla struttura produttiva vengono ancora percepiti come poco significativi, così come risulta debole l'impatto sullo snellimento delle procedure burocratiche e sullo sviluppo delle relazioni di cooperazione tra imprese.

## *Conclusioni*

In questo volume ho analizzato in maniera dettagliata la prima esperienza di programmazione negoziata realizzata nella provincia di Avellino: il Patto territoriale generalista della Provincia. Questo Patto ha rappresentato un'esperienza profondamente innovativa in un contesto che, fino a quel momento, era stato regolato esclusivamente da flussi finanziari distribuiti a pioggia dal centro e recepiti in maniera sostanzialmente passiva ed adattiva. Per interpretare nella giusta misura le dinamiche e gli esiti del Patto, ho ritenuto opportuno innanzitutto riprendere i caratteri della struttura socio-demografica della provincia e ragionare anche sulle principali dinamiche economiche che l'hanno interessata negli ultimi venti anni: prime fra tutte quelle legate alla ricostruzione post-terremoto, finanziata dalla legge 219/81. In secondo luogo, mi è sembrato necessario ricostruire il contesto politico locale, dagli anni della DC alla riforma elettorale del 1993 e fino ai giorni nostri. Questo perché la politica ha sempre ricoperto un ruolo centrale nella vita irpina, sia sul piano economico che su quello sociale e culturale. Era dunque inevitabile occuparsene, per poter interpretare nella giusta misura dinamiche ed esiti del Patto.

Il Patto territoriale della Provincia di Avellino prende corpo in un contesto che, sul piano economico, scontava una fase di recessione produttiva e di crisi dell'impresa, su quello sociale trovava impreparati alla logica della concertazione istituzioni, parti sociali e organizzazioni collettive che storicamente più che confrontarsi, si erano contrapposte, sulla base di appartenenze politiche.

In merito al primo punto, come abbiamo visto, l'andamento dell'economia irpina appare instabile ed altalenante, sistematicamente dipendente dai flussi di risorse che, in periodi diversi e con strumenti diversi, venivano destinati allo sviluppo irpino. È il caso, per esempio, della Cassa per il Mezzogiorno che, negli anni 60-70 sembra imprimere una sostanziale

modificazione del carattere dell'economia irpina, favorendo la penetrazione di uno sviluppo industriale, sostanzialmente segnato da un'industria importata dal Nord del paese e principalmente legata al settore metalmeccanico ed alla metallurgia. Questa logica di sviluppo tende a delocalizzare ed ampliare le aziende, privilegiando le aree collocate lungo le principali direttrici autostradali. Ciò da un lato consente una accelerazione dei processi grazie ad una infrastrutturazione meno complicata, ma dall'altro finisce per non interessare le aree più interne che registrano una condizione di arretratezza ancora più evidente. Pertanto, seppure si può parlare di sviluppo, questo si prefigura come profondamente diseguale e per nulla autopropulsivo.

Ed è anche il caso della legge 219/81 che propone, e sostiene con ingenti flussi finanziari, la ricostruzione e lo sviluppo nelle aree devastate dal terremoto del 23 novembre 1980. In questo caso, come è emerso dall'analisi, il più delle volte la ricostruzione insegue criteri distributivi delle risorse che ben poco hanno a che fare con esigenze e priorità reali, rafforzando logiche clientelari già ben radicate. Neanche questo strumento, dunque, riesce ad innescare meccanismi di sviluppo autopropulsivo, in grado di generare capitale economico e, perché no, anche capitale sociale "appropriabile", ovvero orientato a scopi nuovi e innovativi (Coleman 1990). Così, quando si esauriscono le risorse straordinarie post terremoto e quando le istituzioni locali mostrano difficoltà nel programmare e gestire i finanziamenti ancora disponibili, la fragile economia irpina torna a registrare fasi di stagnazione.

In questi anni, la leadership assoluta della Democrazia Cristiana, di cui l'Irpinia è la roccaforte storica, si inquina. Per circa mezzo secolo, la DC aveva governato quasi tutti i comuni della provincia sulla base di un ampio e stabile consenso elettorale; aveva espresso l'élite politica locale e anche le posizioni di vertice del governo centrale; aveva coperto i vuoti di comunicazione tra i cittadini e la macchina comunale e tra questa e i vari livelli istituzionali; aveva impresso al governo locale una politica di tipo sostanzialmente distributivo a carattere negoziale (Lowi 1999), strutturata su una fitta e consolidata rete di rapporti personalistici e clientelari. La sferzata della riforma elettorale, introdotta dalla legge 81/93, sembra assestare il colpo di grazia ad una struttura di potere già in qualche misura destabilizzata dalle incertezze nella gestione della ricostruzione post-sismica, e poi dalla crisi nazionale del partito democristiano.

In tutto questo, la società civile mostra, come sempre, una sostanziale *debolezza*. Anche quando la riforma elettorale sembra aprire le amministrazioni locali a rapporti più collaborativi con esse, associazioni e organizzazioni degli interessi rimangono dipendenti dall'élite politica locale, poco avvezze alla concertazione e più propense a forme di contrattazione, spesso conflit-

tuali, fondate su logiche di scambio.

È in questo quadro che il Patto della Provincia raggiunge il massimo livello di *performance* sul piano negoziale, sollecita il tessuto sociale locale che coglie tempestivamente l'opportunità dello strumento e sviluppa strategie di resistenza alle difficoltà, inizialmente solo di natura procedurale. La possibilità di accedere a risorse finanziarie da gestire "dal basso"; la novità dello strumento legato alla filosofia della negoziazione; la prospettiva di destabilizzare vecchi equilibri e di costruire nuove alleanze; la presenza di attori carismatici e fortemente motivati creano le condizioni per una *concertazione forte*, a base consensuale. Intorno all'idea del Patto si configura una coalizione stabile e compatta, in cui Provincia, Unione Industriali e sindacati rappresentano il *core* di una sinergia virtuosa. La condivisione degli obiettivi e degli interessi sociali rappresentati, all'interno di un network permeabile che apre le sue reti all'intero territorio provinciale, argina l'invasione politica e annuncia un processo di costruzione di fiducia diffusa. Il Patto prende corpo in un progetto fortemente inclusivo: rispetto al territorio, aprendosi all'intera provincia; rispetto alle diverse realtà imprenditoriali, più o meno forti e più o meno sommerse; rispetto alle opere infrastrutturali, di varia portata; rispetto alle proposte dei sindaci "nuovi" o comunque più o meno innovative. La prima fase di concertazione del Patto produce quasi 300 progetti, che riguardano tutti i settori produttivi; coinvolge quasi tutti i comuni della Provincia e le imprese di varie dimensioni operanti sul territorio.

Dunque, la novità dello strumento attiva, in un primo momento, una grande effervescenza, generando un coinvolgente "effetto brio". In questa fase l'esperienza pattizia esprime una notevole capacità innovativa, profondamente in linea con la filosofia che guida la programmazione negoziata. Si intravede, seppure in maniera confusa, un'ottica sistemica di sviluppo, che si delinea qua e là in un quadro progettuale dagli obiettivi condivisi. Questa fase si incrocia con la ventata di innovazione che attraversa la politica, portata dalla legge 81/93: sindaci nuovi, compagini amministrative rinnovate, nuovi fermenti e nuove attese rimodellano le regole di governo degli enti locali, riarticolarono i rapporti tra amministratori e cittadini, propongono risposte alla crisi di legittimazione che stava investendo i partiti e il ceto politico.

Ma ben presto, nel percorso del Patto si fanno strada le debolezze: l'effervescenza si spegne, la scarsa chiarezza procedurale e i cambiamenti delle disposizioni normative allungano i tempi della decisione, la stessa permeabilità della rete degli attori si traduce da risorsa in vincolo. Come abbiamo visto, il Patto assume, a questo punto, i tratti di un processo decisionale ad elevata complessità: i politici, fino a quel momento scettici ri-

guardo al Patto, paiono intuirne le potenzialità (anche in termini di consenso) ed entrano a pieno titolo nel processo. Di conseguenza, il tavolo si allarga a dismisura e traduce interessi molto distanti tra loro; la concertazione sconfinata in una contrattazione a base conflittuale; le logiche individuali recuperano spazi su quelle collettive; le scelte progettuali vengono pilotate da logiche di partito connotate da aspri confronti anche all'interno delle sedi istituzionali (in particolare la Provincia). Sarà solo l'intervento di qualche vecchio leader politico dotato di particolare influenza e carisma, a ricomporre, con efficaci strategie di mediazione, un conflitto che sembrava destinato a non trovare soluzione. L'*effetto brio* si spegne, dunque, in una presa di coscienza di limiti oggettivi: persistenza di culture campanilistiche, debolezza istituzionale, autoreferenzialità delle organizzazioni collettive, individualismo imprenditoriale, persistenza di legami fiduciari particolaristici tra sfera politica, economica e società civile. Questa seconda fase del Patto si incrocia, non a caso, con il "ritorno al passato" della politica locale e con il ritorno sulla scena dei politici di professione. Infatti, come si è visto, i segnali di cambiamento portati dalla riforma elettorale non riescono a produrre trasformazioni durature, scontando il peso dell'eredità lasciata dal vecchio sistema che riemerge con forza nelle fasi di maggiore incertezza ed instabilità politica.

Alla fine, tanto rumore per nulla! Il progetto definitivo del Ministero approva soltanto 29 dei 56 progetti presentati (ben lontani dalla prima proposta di 282 progetti) e ridimensiona, quindi, drasticamente le risorse finanziarie da destinare alle iniziative, che diventano poco più di 55 miliardi delle vecchie lire (di contro agli oltre 187 miliardi richiesti). Con lo *svuotamento* del progetto, escono dal Patto gli imprenditori "più forti", si indebolisce la progettualità, i politici si ritirano in buon ordine (visto che sono ormai scarse le risorse spendibili anche sul piano del consenso), la coalizione a sostegno dell'esperienza pattizia si frantuma e la Provincia rimane da sola a condurre il Patto "della discordia".

Svilto nei suoi contenuti e nel suo potenziale innovativo, il Patto portato a compimento dalla Provincia propone iniziative di piccole aziende, molte delle quali artigianali e originariamente a conduzione familiare (manifattura e agroalimentare), la cui realizzazione non comporta grosse difficoltà: saranno soltanto tre i progetti revocati. È questa specificità del Patto a far registrare i livelli di *performance* più bassi proprio dal punto di vista dello sviluppo economico. L'assenza di selettività dei progetti rischia di ricadere nella logica del finanziamento a pioggia. Le attività economiche delle aziende ammesse prefigurano subito – in qualche caso – problemi di sopravvivenza. Non si innescano, dunque, particolari dinamiche di sviluppo (o di raziona-

lizzazione) sul piano dell'economia locale, e per certi versi – nonostante la iniziale fase di effervescenza orientata in una direzione diversa – sembrano riprodursi consolidati localismi. La *progettazione debole* del Patto e la mancanza di un'ottica sistemica di sviluppo decretano, in pratica, il suo insuccesso rispetto all'obiettivo di promuovere sviluppo integrato e capace di autoriprodursi.

Ma non tutto va perduto. Innanzitutto, questa prima esperienza pattizia ha comunque consentito una riarticolazione del tessuto economico locale - dominato da medie imprese operanti nel settore metalmeccanico (indotto Fiat) - favorendo anche (seppure in misura contenuta) una sorta di riformulazione della originaria matrice agricola del territorio.

Ma soprattutto, l'esperienza pattizia ha in qualche modo cambiato la mappa cognitiva degli attori, sia pubblici che privati; ha generato familiarità con termini come *concertazione*, *programmazione negoziata*, *capitale sociale*. Ha inoltre attivato un processo di "socializzazione anticipatoria" agli strumenti di programmazione negoziata (conoscenze, competenze, capacità progettuali, logica della concertazione...), che ha sostenuto la proliferazione di diversi altri strumenti pattizi nel territorio irpino. Su questo piano, la leadership della Provincia nella guida del primo Patto costituisce un'esperienza emblematica, che mette in campo una certa trasparenza delle procedure e affina competenze tecniche e organizzative. In particolare, come abbiamo visto, lo staff tecnico della Provincia assume un importante ruolo di filtro e risoluzione dei problemi burocratici e anche di intermediazione tra imprenditori e Istituto di credito. In tale contesto si fa strada l'idea che gli imprenditori, accanto alle forze sociali, possano ricoprire un ruolo attivo nella programmazione dello sviluppo locale.

Insomma, la *concertazione forte* che ha caratterizzato il Patto avellinese nella fase iniziale, ha dato consapevolezza agli attori di poter partecipare alla vita economica del territorio ed anche la sensazione, inizialmente, di una certa indipendenza dal ceto politico locale e dalle logiche particolaristiche di distribuzione delle risorse. E nelle successive esperienze pattizie non mancano casi più virtuosi, quale per esempio quello del Patto della Baronia che, pur dopo aver registrato delle battute di arresto, si avvia ora alla conclusione con risultati apprezzabili sia sul piano economico che su quello della *governance*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il *Patto della Baronia* comprende 21 comuni. L'investimento complessivo, interamente coperto dallo Stato, è di 9.300.000 euro. Alla primavera 2004 risultano ultimati lavori per 5.270.000 euro (56,47% del totale). Ampia e diversificata la tipologia degli investimenti che comprende anche tre iniziative infrastrutturali. Non mancano insediamenti ad alto contenuto tecnologico (produzione di fibre ottiche, multimedialità) e nel settore dei servizi e turistico (centro di benessere per la terza età,

Inoltre, l'esperienza pattizia ha rivelato agli attori locali la dimensione sovracomunale, che ha innescato nuove logiche nella programmazione dello sviluppo locale e un lento, ma già visibile, cammino verso il superamento dei localismi.

A ciò va aggiunto un altro interessante elemento: l'emergenza di nuove figure sia di amministratori che di imprenditori locali. È vero che si tratta di un effetto anche legato al ricambio generazionale, ma nei miei ripetuti contatti con amministratori locali interessati dall'esperienza pattizia ho avuta chiara la sensazione di trovarmi spesso di fronte ad amministratori "nuovi", che si propongono come *facilitatori istituzionali* e che tendono a superare il campanilismo e a svincolarsi da legami personalistici, adottando logiche cooperative. Sensazioni simili sono maturate nei frequenti incontri con imprenditori che hanno partecipato a Patti territoriali: alcuni di questi configurano una nuova generazione "di pensiero", che cerca la cooperazione, che punta sulla produzione di beni collettivi e sull'innovazione, che provano a fare impresa senza dipendere dai politici locali. Questi attori "nuovi", tuttavia, si scontrano ancora con vecchie regole, con una burocrazia ormai arrugginita e una dotazione infrastrutturale e tecnologica che stenta a rinnovarsi. Proprio per questo, sono più motivati ad allacciare legami tra loro, a costruire solidarietà e reciprocità da investire in forme di sviluppo innovativo.

Per finire, possiamo evidenziare un altro aspetto positivo. Il Patto di Avellino è risultato particolarmente emblematico nel rivelare l'importanza del ruolo di esperti e facilitatori nei tavoli di concertazione. Più in generale, perché i Patti abbiano successo, appare essenziale che una tale politica di sviluppo territoriale sia accompagnata, oltre che da valutazioni ex ante dei progetti nel loro insieme, da un efficace e continuo monitoraggio, dalla comparazione fra le esperienze, da una valutazione in itinere. A tal fine è utile un'assistenza tecnica complessiva, che diffonda le buone pratiche e trovi le soluzioni agli specifici problemi, cercando di migliorare la performance dei Patti. Nella prima esperienza pattizia irpina queste competenze, come abbiamo visto, si sono formate sostanzialmente "sul campo", grazie

ristoranti, alberghi...). Al progetto originario si è aggiunto il protocollo aggiuntivo (con gli stessi 21 comuni) in cui hanno trovato spazio altre 19 iniziative imprenditoriali. Il consuntivo del Patto Baronia (al 31 dicembre 2003) è positivo; in linea con quanto previsto, il Patto ha creato circa 450 posti di lavoro (di cui 240 in cantiere). Va aggiunto comunque che, dopo una iniziale fase positiva, anche questo Patto ha attraversato un lungo periodo di blocco, solo ora in fase di risoluzione, a causa della sfiducia per il consiglio di amministrazione della Baronia s.p.a., società di gestione del Patto.

all'impegno di figure istituzionali e di qualche amministratore locale di buona volontà. Con il tempo, hanno assunto tratti più chiari, identificandosi più spesso con figure tecniche come nel caso, per esempio, dell'architetto responsabile del Patto della Baronia.

E allora, dove ci porta il percorso compiuto fin qui? L'analisi del Patto territoriale della Provincia di Avellino di per sé ci fa capire che questa esperienza non ha generato l'innescamento definitivo di processi di sviluppo territoriale autosostenuti. Tuttavia, in un contesto economicamente ancora debole ma politicamente ancora forte, ha gettato qua e là semi i cui frutti vanno colti sul lungo periodo. Il fatto che, intanto, qualcosa sia cambiato nelle mappe cognitive e nelle pratiche sociali degli attori - pubblici, privati e (in misura minore) collettivi - può già essere un risultato importante.

## Bibliografia

- Aa.Vv. (2003), *La lezione dei Patti territoriali*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.
- Allum P. (1975), *Potere e società a Napoli nel dopoguerra*, Einaudi, Torino.
- Baculo L. (1994), *Impresa forte, politica debole*, ESI, Napoli.
- Baculo L. (1997), *Segni di industrializzazione leggera nel Mezzogiorno*, in «Stato e Mercato», n. 3, dicembre, pp. 377-418.
- Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C. (2001), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali*, in «Stato e Mercato», 3, pp. 413-49.
- Becattini G. (2000), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becattini G., Rullani E. (1993), *Sistemi locali e mercato globale*, in «Economia e Politica Industriali», 80, pp. 25-48.
- Blok A. (1974), *La mafia in un villaggio siciliano, 1860-1960*, Einaudi, Torino.
- Boissevain J. (1974), *Friends of Friends. Networks, Manipulator and Coalitions*, Basil Blackwell, Oxford.
- Burroni L. (2004), *Modelli di governance nelle città europee*, in M. Carbognin, E. Turri, G.M. Varanini (a cura di), *Una rete di città*, Cierre Edizioni, Verona.
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna.
- Cerese F.P. (1998), *Pubblica amministrazione. Un'analisi sociologica*, Angeli, Milano.
- Cerese F.P. (a cura di) (2005), *Azione pubblica e imprenditorialità. L'esperienza dei Patti territoriali in Campania*, Angeli, Milano.
- Cersosimo D. (2000), *I Patti territoriali*, in D. Cersosimo e C. Donzelli, *Mezzogiorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma, pp. 209-250.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, in «Stato e Mercato», n. 3, pp. 369-412.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli, Roma.
- Chiesi A. (1999), *L'analisi dei reticoli*, Angeli, Milano.
- Cilento M. (1998), *Il policy-making "simbolico" dell'amministrazione Bassolino*, in «Nord e Sud», nn. 4-5, p. 55.

- Coleman J. (1990), *Foundation of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford; trad. it. (2004), *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Dahrendorf R. (1970), *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari.
- De Vivo P. (2004), *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti territoriali e dei Pit in Campania*, Angeli, Milano.
- Della Porta D. (1999), *La politica locale*, Il Mulino, Bologna.
- Della Sala V. (2005), *Constitutionalising Governance: Democratic Dead End or Dead on Democracy?*, in V. Della Sala e C. Ruzza (a cura di), *Governance and Civil Society*, Manchester: Manchester University Press.
- Dente B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Dore R. (1993), *Buona disposizione e spirito del capitalismo*, in Magatti M., *Azione economica come azione sociale*, Angeli, Milano.
- Edelman M. (1987), *Gli usi simbolici della politica*, Guida, Napoli.
- Frigessi Rossi D. (1982), *A mezza parete*, Einaudi, Torino.
- Freeman L.C. (1979), *Centrality in Social Networks: Conceptual clarification*, in «Social Networks», n.1, pp. 215-239.
- Grasso M. (2005), *L'edilizia e il credito*, in N. Savino et. al., *Un terremoto lungo un quarto di secolo*, GBGS, Avellino pp. 120-159.
- Graziano L. (a cura di) (1974), *Clientelismo e mutamento politico*, Angeli, Milano.
- Gribaudi G. (a cura di), *Camorre, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino (in corso di stampa).
- Le Galès P. (1998), *La nuova "political economy" delle città e delle regioni*, in «Stato e Mercato», n. 1, aprile, pp. 53-92.
- Lowi T.J. (1999), *La scienza delle politiche*, il Mulino, Bologna.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- March J.G. e Olsen J.P. (1995), *Democratic Governance*, The Free Press, New York; trad. it. (1997), *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- Merzario R. (1981), *Il paese stretto*, Einaudi, Torino.
- Milbrath L.W. e Goel M.L. (1977), *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Randy McNally, Chicago, Ill.
- Mirabelli M. (2001), *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Mutti A. (1998a), *Fiducia*, in Id., *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Il Mulino, Bologna, pp. 37-60.
- Mutti A. (1998b), *I diffusori della fiducia*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 533-549.
- Perulli P. (1998), *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano, 2007.
- Pichierri A. (2001), *Strategie e strutture dello sviluppo locale*, il Mulino, Bologna.
- Piselli F. (1981), *Parentela ed emigrazione*, Einaudi, Torino.
- Piselli F. e Arrighi G. (1985), *Parentela, clientela e comunità*, in AA.VV., *La Calabria, Storia d'Italia, Le regioni dall'Unità ad oggi*, Einaudi, Torino, pp. 365-492.
- Piselli F. (2005), *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*, in «Stato e mercato», n. 3, pp. 455-485.

- Piselli F. e Ramella F. (a cura di) (2008), *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Pizzorno A. (1966), *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in «Quaderni di Sociologia», n. 15, pp. 235-287.
- Pizzorno A. (1992), *Lo scambio occulto*, in «Stato e mercato», n. 34, p. 3-35.
- Pizzorno A. (1993), *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano.
- Pizzorno A. (2001), *Perché si paga il benzinaio. Per una teoria del capitale sociale*, in A. Bagnasco et al., *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna, pp. 19-45.
- Portes A. (1998), *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern*, in «Annual Review of Sociology», pp. 1-24.
- Putnam, R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano.
- Richardson J.S. (ed.) (1982), *Policy styles in Western Europe*, Allen and Unwin, London.
- Rossi Doria M. (1956), *L'agricoltura campana e le sue prospettive di sviluppo*, Napoli.
- Savino N., Belfiore S., Gialanella R., Grasso M. (2005), *Un terremoto lungo un quarto di secolo*, GBGS, Avellino.
- Savino N. (2005), *Il dramma, l'incanto, il disincanto*, in N. Savino et al., *Un terremoto lungo un quarto di secolo*, GBGS, Avellino, pp. 11-29.
- Scartezzini R., Guidi R. e Zaccaria A.M. (1994), *Tra due mondi. L'avventura americana tra i migranti italiani di fine secolo*, Angeli, Milano.
- Sola G. (1996), *Storia della scienza politica*, NIS, Roma.
- Tarrow S. (1972), *Partito comunista e contadini nel Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Triglia C. (1998), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, il Mulino, Bologna.
- Triglia C. (2001), *Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura*, in «Stato e mercato», n. 3, pp. 359-367.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Bari.
- Viesti G. (2000), *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Bari.
- Wasserman S. e Faust K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Application*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zaccaria A.M. (1995), *Le Soprintendenze della Campania meridionale*, in L. Bobbio, C. Renzetti (a cura di), *Beni Culturali. Le Soprintendenze e i grandi progetti*, CNR, Milano, pp. 59-74.
- Zaccaria A.M. (2002), *Avellino*, in R. Catanzaro et al. (a cura di), *Comuni Nuovi*, il Mulino, Bologna, pp. 222-261.
- Zaccaria A.M. (2008), *Il Patto territoriale della Provincia di Avellino*, in F. Piselli, F. Ramella (a cura di), *Patti sociali per lo sviluppo*, Donzelli, Roma, pp. 231-242.