

Sviluppo Locale – Provincia di Messina

Analisi qualitativa

1. Introduzione

La Provincia di Messina si estende nella parte nord-orientale della Sicilia per una superficie di 3.247 Km² e con una popolazione residente, secondo l'ultimo censimento demografico, intorno alle 686.000 unità.

L'estensione territoriale provinciale è costituita da una fascia di terra che si estende lungo le coste del tirreno e dello Jonio e si addentra includendo i sistemi montuosi dei Nebrodi e dei Peloritani, sino al confine con le province di Palermo, Catania ed Enna.

Tale complesso territoriale presenta una certa diffusione e varietà di valori ambientali, con alcune zone di maggiore concentrazione di qualità naturalistiche o di beni antropici, che la morfologia del suolo e la storia hanno determinato.

Rappresentano un elemento di forte caratterizzazione del territorio i due sistemi montuosi, dei Nebrodi e dei Peloritani, che interessano la quasi totalità del territorio.

Il sistema morfologicamente complesso e variegato del territorio ha determinato nel tempo lo sviluppo spontaneo di un sistema di insediamento complesso ed equilibrato, in cui i promontori collinari che si affacciano sui litorali costieri, insieme alle fertili depressioni intervallive, diventano sedi naturali per gli insediamenti urbani.

La mancanza di specializzazione funzionale dei singoli centri, ha determinato nel contempo un sistema di relazioni economiche e sociali e di mobilità interne all'area che utilizza il debole sistema dei collegamenti trasversali con la fascia costiera e con il più ricco entroterra catanese. Questa scala di rapporti ha trovato una sua espressione amministrativa nella scelta che ha suddiviso il territorio in lunghe strisce che si sviluppano da monte verso mare, alterando nel tempo quell'equilibrio morfologico esistente tra ambiti territoriali equivalenti e determinando, nei fatti, una nuova situazione territoriale.

In questo senso, è facilmente osservabile come le due direttrici costiere, jonica e tirrenica, siano costituite in gran parte da nuclei sparsi sul territorio. L'insediamento della popolazione ha

quindi col tempo assunto una caratterizzazione di concentrazione nei centri urbani, nati come propaggini dei centri montani. Il successivo e costante sviluppo delle attività turistiche lungo il mare, unitamente alla presenza di poli e distretti industriali e soprattutto alla presenza delle grandi infrastrutture viarie e di trasporto ha accentuato tale caratterizzazione, determinando il progressivo svuotamento e depauperamento delle realtà interne della provincia, dove, a causa di un contesto oro-morfologico più complicato, i collegamenti risultano più difficili e le condizioni ambientali e culturali meno idonee all'accoglimento di processi di sviluppo. A ciò ha corrisposto ovviamente, come in parte accennato, una netta propensione per gli insediamenti abitativi sulla costa che sta determinando una effettiva congestione e uno sfruttamento smisurato delle risorse naturali presenti, insieme ad una sempre più forte caratterizzazione dell'Area Metropolitana, che assume, in maniera sempre più evidente, dignità di sistema funzionale.

Introducendo nuovi elementi di analisi, dal punto di vista dell'insediamento abitativo e delle dinamiche demografiche, la Provincia di Messina si distingue all'interno del contesto regionale per il più elevato numero di comuni (108), pari al 28% circa dei comuni dell'Isola, con una superficie occupata pari al 12% dell'intera Sicilia. Il peso demografico corrispondente oscilla dal 14% del '51 al 13% circa del '91 (fonti Istat).

In generale, il territorio messinese presenta una sua peculiare singolarità distributiva, consistente in un assetto insediativo polverizzato in piccole unità territoriali, con due soli grandi centri urbani (Milazzo e Barcellona), poco distanti tra essi, oltre il capoluogo di Provincia. E tornando solo per un attimo alle caratteristiche morfologiche del territorio, sembra evidente come queste abbiano fortemente influenzato le logiche insediative qui accennate.

All'interno della Provincia, il capoluogo costituisce il 59,18% della popolazione residente nella c.d. Area Metropolitana e il 41,12% dell'intero territorio provinciale. Tale peso demografico ha registrato un progressivo aumento lungo gli ultimi quarant'anni, segno, appunto, di quei processi di redistribuzione territoriale che vedono i centri urbani più importanti come poli di attrazione, e dei quali parleremo in seguito. Va però qui detto che non sempre questi processi di redistribuzione seguono un andamento univoco con bilanci incrementali positivi per il capoluogo e negativi per gli altri comuni della provincia. Al contrario, si registrano decenni nei quali o il processo si inverte o il flusso è negativo per entrambi gli ambiti territoriali. In quest'ultimo caso in particolare, un ruolo importante è sicuramente giocato dalle perdite migratorie mai del tutto cessate. Ancora diversa la condizione dell'ambito territoriale residuale (sottratto, cioè il capoluogo e gli altri comuni dell'A.M.), che ha visto negli ultimi quarant'anni un saldo demografico costantemente negativo, a conferma e dei flussi migratori esterni (verso altre province), che di quelli interni (verso i centri urbani della stessa provincia).

A ciò va aggiunto, sempre per brevi cenni, che Messina detiene l'indice di vecchiaia più alto dell'Isola. Tale indice, ovviamente si innalzerebbe ancor di più se considerassimo i dati disaggregati per i comuni più piccoli e interni (dove la popolazione giovanile tende progressivamente a "scompare". Questo tipo di distribuzione demografica, in riferimento all'età, pone certamente diversi quesiti e numerose problematiche circa i futuri assetti socio economici dei singoli ambiti territoriali e della Provincia nel suo complesso: "...una regressione della vitalità della popolazione determina necessariamente un indebolimento delle risorse umane disponibili, su cui peserà il carico sociale, costituito dai gruppi generazionalmente improduttivi e non riproduttivi, che in prospettiva tenderà ad appesantirsi, per cui i gruppi intermedi (produttivi e riproduttivi) dovranno produrre adeguatamente, per coprire i costi sociali che una vitalità certamente non ottimale produce.

Una realtà con forti vincoli territoriali ed insediativamente frammentata, riuscirà con difficoltà a sviluppare efficientemente le sue potenzialità produttive, esprimendo un'economia tendenzialmente dispersiva con livelli di efficienza produttiva di non elevata dinamicità, producendo forme di dispersione di risorse ed opportunità che la frammentazione insediativa riflette sul piano dell'organizzazione produttiva.

I grandi sistemi territoriali, come quelli metropolitani, dovranno assumere maggiore corposità mediante l'individuazione di insiemi minori tramite l'aggregazione di unità insediative, in se dimensionalmente non significative, che difficilmente potrebbero essere soggetti dinamici autonomi".¹

Per ciò che concerne la struttura produttiva, a parte rare eccezioni, la Provincia di Messina si caratterizza per un tessuto imperniato sulle piccole e medie imprese che, nei fatti, dovrebbero rappresentare il motore trainante dell'economia. Ciò nonostante, la realtà economica del territorio provinciale presenta gravi elementi di ritardo e arretratezza, con una costante difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro e con una endemica incapacità delle strutture produttive esistenti a supportare lo sviluppo economico dell'intero territorio provinciale.

Senza effettuare, come faremo nei paragrafi successivi (mediante differenti scomposizioni e classificazioni territoriali), analisi approfondite sulla reale natura dei vari contesti produttivi, dei loro problemi e delle loro opportunità di sviluppo, basterà qui accennare intanto alle possibili cause del ritardo di sviluppo. Esse sono sostanzialmente riconducibili ad un basso tasso di

¹ Fonte: *Piano Territoriale Provinciale* predisposto dall'Amministrazione della Provincia di Messina. Tale analisi è alla base dell'idea di sviluppo proposta all'interno del documento citato, vale a dire un riequilibrio tra i differenti ambiti territoriali, ed in particolare tra aree interne e costiere, che garantisca nuovi e più armonici livelli di insediamento demografico, produttivo ed economico. Su questo, insieme ai concetti di Distretto Turistico Integrato e di Area Integrata dello Stretto, torneremo più avanti.

innovazione tecnologica (e ad una conseguente obsolescenza degli impianti), ad una mancata certificazione di qualità da parte delle imprese (anche se la situazione è di molto migliorata negli ultimi anni) e ad una inefficienza del sistema informativo alle imprese che non consente a queste ultime di conoscere tutti i canali di finanziamento e di incentivazione previste dal quadro finanziario regionale, nazionale e comunitario.

A tutto questo fa da contorno una politica economica di sviluppo del territorio che negli scorsi decenni si è dimostrata poco incisiva rispetto al recupero del patrimonio agricolo delle aree interne, alla loro valorizzazione turistica, alla redistribuzione armonica ed equilibrata su tutto il territorio dei servizi e delle infrastrutture, e alla reale capacità di programmare lo sviluppo del “proprio” territorio.

Non è inoltre da sottovalutare in questa prima analisi, il peso che i tagli regionali e nazionali hanno avuto sulle reali potenzialità di sviluppo di intere parti del territorio provinciale, insieme ad una macchina burocratica (basti pensare alla scarsa ed inefficiente diffusione dello strumento dello Sportello Unico) che stenta ad adeguarsi alle esigenze dello sviluppo.

Ne risulta un progressivo impoverimento delle aree interne che, anche grazie alla diffusione di settori quali edilizie e terziario, stanno sperimentando in maniera sempre crescente, un costante spopolamento, con centri collinari e montani sempre più “isolati”, in favore degli insediamenti urbani costieri, in particolar modo dell’Area Metropolitana, più ricchi e sviluppati, fiorenti nei collegamenti e più aperti a scambi economici con altre realtà esterne.

E proprio il concetto di Area Metropolitana ci permette di interrompere questi brevi cenni introduttivi alla ricerca, conducendoci alle chiavi di analisi scelte per questo lavoro.

2. Metodologia e ripartizione del territorio

La particolare complessità morfologica del territorio provinciale, unitamente all’importante differenziazione economica e sociale che si registra al suo interno, suggerisce una trattazione d’analisi diversificata in più ambiti territoriali e produttivi, pur nella consapevolezza di incorrere in rischi di eccessiva semplificazione.

Per tutta la ricerca, provando ad evitare di immettere elementi di confusione e dando, al contrario, un certo carattere di sistematicità e organicità all’analisi, ci muoveremo liberamente all’interno di ripartizioni geografiche ed economiche che permettano una descrizione qualitativa del sistema territoriale, sociale ed economico della Provincia quanto più razionale possibile.

La scelta di affrontare tale analisi seguendo due distinti criteri di ripartizione, fisico ed economico, è in parte dettata dalla parziale coincidenza delle suddivisioni (o di parte di esse) che con tali criteri si possono effettuare e in parte dalle fonti che sono state utilizzate per la stesura di questa ricerca: è ormai, infatti, patrimonio comune della letteratura attinente alla Provincia di Messina, alla sua situazione socioeconomica e alle sue prospettive di sviluppo, una certa classificazione sia geografica che economico-produttiva simile in molte sue parti a quella che qui viene riproposta.

In questo senso proveremo, da un lato, a distinguere tre macroaree (come accennato anch'esse, appunto, diversificate al loro interno ma che grazie alla presenza di diversi tratti comuni, territoriali, sociali ed economici, e ai programmi di pianificazione economica e territoriale che li interessano, permettono un'analisi complessiva ancora piuttosto significativa) identificate in primo luogo secondo un criterio più marcatamente territoriale, e che ci consegneranno altresì la struttura (per capitoli) della ricerca:

- **L'area metropolitana di Messina** che trova i suoi limiti di estensione ad Ovest con le pendici dei monti Nebrodi e a Sud con la Valle dell'Alcantara.
Tale classificazione ricomprende al proprio interno porzioni di territorio che per le loro specificità geofisiche, sociali ed economiche verranno altresì inserite nelle altre due macroaree. In questo senso questa parte della ricerca si concentrerà prevalentemente sul territorio del **comune di Messina** che per semplicità di esposizione merita una trattazione a parte.
- **Il versante Jonico**, sia nella sua parte costiera che nella sua estensione interna, collinare e montuosa. La semplificazione è in questo caso molto forte: su tale versante della provincia messinese trovano infatti "dimora" una *zona costiera* (con circa 40 km di coste balneabili), una parte ricomprendente diversi *comuni collinari* (tra i quali Taormina e Castelmola) e che si estende, includendola, fino alla famosa Valle dell'Alcantara, e un'ultima porzione situata in una *depressione intervalliva* tra le due regioni montuose (Peloritani e Nebrodi).
- **Il versante Tirrenico**, fortemente variegato come quello jonico, con la presenza di aree morfologicamente piuttosto differenti che ne fanno un territorio di difficile interpretazione omogenea. Al suo interno, infatti, è possibile distinguere, in rapporto a diversi criteri (non solo geografici), almeno tre sottoaree: *una nebroidea* (comprendente il Parco dei Nebrodi, sede di una riserva ambientale di elevato valore), *una peloritana*

(inserita comunemente all'interno dell'area metropolitana e sede del comprensorio industriale dell'asse Villafranca - Barcellona) e *l'arcipelago eoliano*.

Allo stesso tempo, da un'altra prospettiva di analisi, incentrata più sugli aspetti economici e produttivi, introdurremo, all'interno dell'osservazione per macroaree, un livello di indagine più approfondito (sia nello schema di suddivisione che nello studio delle tematiche) avvalendoci della ripartizione (già utilizzata in diversi contesti e segnatamente anche nell'ultimo Piano Territoriale Provinciale per la pianificazione territoriale approntato dall'Amministrazione della Provincia di Messina) per **Unità Territoriali Produttive**: tale sistema trova i suoi criteri di definizione principalmente nell'analisi dei fenomeni produttivi e delle realtà occupazionali, cercando di individuare la loro incidenza nelle porzioni di territorio di riferimento e permettendo altresì di comprendere le relazioni che tra essi possono intercorrere (flussi di merci, lavoro, etc..).

In quest'ottica il territorio della Provincia di Messina è suddivisibile in diverse U.T.P. in riferimento, appunto, ad alcuni indicatori (che in questa sede non interessa riprendere) della produzione e dell'occupazione.²

Ciò permette, in via generale, e in rapporto agli indicatori che via via si utilizzano, di isolare delle regioni del territorio provinciale (con un numero definito di comuni), osservando quali relazioni tra esse si sviluppano e permettendo quindi di effettuare una (ma significativa) analisi circa quei fenomeni di degrado, abbandono e pendolarismo che affliggono alcune aree appannaggio dei centri abitati che esercitano invece una influenza attrattiva. Già questo permetterebbe di esprimere alcune ipotesi di sviluppo e pianificazione del territorio, dimostrando analiticamente le disparità esistenti tra aree interne e zone costiere e puntando su interventi che permettano un certo riequilibrio in termini di servizi, struttura economica, infrastrutture e conseguentemente un riequilibrio anche demografico.³

Come detto, esiste quindi la possibilità di suddividere il territorio provinciale in più U.T.P. Ne vengono individuate ben sette, più una aggiuntiva rappresentata dall'arcipelago eoliano (vedi fig.1):

- **La città di Messina (1)**

² Questa classificazione prende le mosse, in effetti dalla divisione del territorio della provincia in aree interne e aree costiere operata dalla L.R. 9/10/88 n.26 e dall'istituzione dell'Area Metropolitana. Le tre aree riconoscibili e omogenee (per situazioni sociali, culturali, economiche, territoriali, etc...) vengono poi ulteriormente scomposte in unità produttive Territoriali. In questa ricerca si è operata invece una scomposizione geografica leggermente diversa (versante Jonico, Tirrenico e A.M.), che non impedisce, comunque, di avvalerci del sistema delle UTP.

³ Questo tipo di analisi, ad esempio, è in un certo senso alla base dell'idea di sviluppo contenuta nel Patto generalista dell'Alcantara.

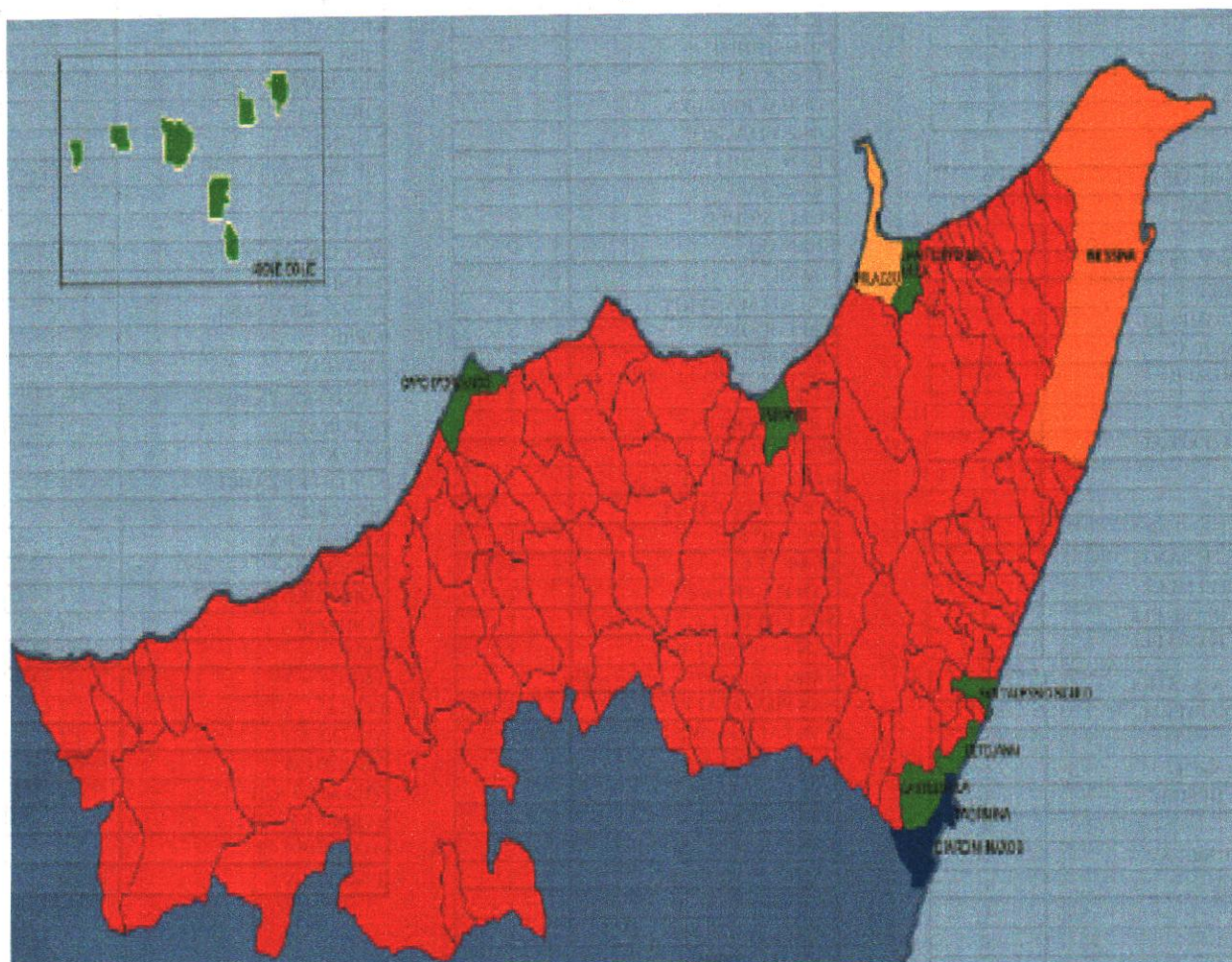
Comuni	5 Cluster
ALCARA LI FUSI	1
ALI'	1
ALI TERME	1
ANTILLO	1
BARCELLONA POZ	1
BASICO	1
BROLO	1
CAPIZZI	1
CAPO D'ORLANDO	2
CAPRI LEONE	1
CARONIA	1
CASALVECCCHIO S	1
CASTEL DI LUCI	1
CASTELL'UMBERT	1
CASTELMOLA'	2
CASTROREALE	1
MILAZZO	5
MILITELLO ROSM	1
MIRTO	1
MISTRETTA	1
MOIO ALCANTARA	1
MONFORTE SAN G	1
MONGIUFFI MELI	1
MONTAGNAREALE	1
MONTALBANO ELI	1
MOTTA CAMASTRA	1
MOTTA D'AFFERM	1
NASO	1
NIZZA DI SICIL	1
NOVARA DI SICI	1
OLIVERI	1
PACE DEL MELA	1
PAGLIARA	1
PATTI	1
PETTINEO	1
PIRAINO	1
RACCUJA	1

CESARO'	1
CONDRO'	1
FALCONE	1
FICARRA	1
FIUMEDINISI	1
FLORESTA	1
FONDACHELLI-FA	1
FORZA D'AGRO"	1
FRANCAVILLA DI	1
FRAZZANO	1
FURCI SICULO	1
FURNARI	2
GAGGI	1
GALATI MAMERTI	1
GALL'ODORO"	1
GIARDINI-NAXOS	3
REITANO	1
ROCCAFORTITA	1
ROCCALUMERA	1
ROCCAVALDINA	1
ROCCELLA VALDE	1
RODI MILICI	1
ROMETTA	1
SAN FILIPPO DE	2
SAN FRATELLO	1
SAN MARCO D'AL	1
SABN PIER NICE	1
SANPIERO PATT	1
SAN SALVATORE	1
SANTA DOMENICA	1
SANT'AGATA DI	1
SANT'ALESSIO S	2
SANTA LUCIA DE	1
SANTA MARINA S	2
SANT'ANGELO	1
SANTA TERESA D	1
SAN TEODORO	1

GIOIOSA MAREA	1
GRANITI	1
GUALTIERI SICA	1
ITALA"	1
LENI	2
LETOJANNI	2
LIBRIZZI	1
LIMINA	1
LIPARI	2
LONGI	1
MALEA	2
MALVAGNA	1
MANDANICI	1
MAZZARRA' SANT	1
MERI	1
MESSINA	4
SANTO STEFANO	1
SAPONARA	1
SAVOCA	1
SCALETTA ZANCL	1
SINAGRA	1
SPADAFORA	1
TAORMINA	3
TORREGROTTA	1
TORTORICI	1
TRIPI	1
TUSA	1
UCRIA	1
VALDINA	1
VENETICO	1
VILLAFRANCA TI	1
TERME VIGLIATO	1
ACQUEDOLCI	1
TORRENOVA	1

Graficamente la Provincia di Messina potrà essere quindi rappresentata come da fig 2.

Fig.2



Fonte: D. Marino, G. Giunta, *Un'Isola di Contraddizioni*.

Si riescono quindi a distinguere 5 aree caratterizzanti, secondo quegli indicatori enunciati prima, la Provincia di Messina:

- Cluster 1 (area rossa): Il back ground territoriale
- Cluster 2 (area blue): L'area fortemente turistica
- Cluster 3 (area verde): L'area mediamente turistica
- Cluster 4 (area gialla): L'area a rischio di deindustrializzazione
- Cluster 5 (area arancione): L'area metropolitana

Evitiamo qui di spingerci oltre in questo tipo di analisi che invece riprenderemo più avanti, al momento di dover approfondire il contesto socioeconomico della città di Messina. In quella sede ci sarà di grande utilità riprendere questo tipo di approccio, così come è stato fatto da Marino e Giunta sempre all'interno dello stesso lavoro.

3. Caratteristiche socioeconomiche dell'area metropolitana di Messina (Comune di Messina)

L'area Metropolitana di Messina si estende per 1135,6 Km², pari al 35% del territorio provinciale. La popolazione interessata è pari a circa 486.000 abitanti, corrispondente al 71,9% del totale della Provincia.

L'intera area coincide con quella che viene definita (nel criterio di ripartizione territoriale riportato in precedenza e non adottato in questo lavoro) la regione Peloritana, avendo come limite occidentale le pendici dei monti Nebrodi e come limite meridionale la Valle dell'Alcantara.

Come detto in precedenza, questo ambito territoriale presenta delle caratteristiche territoriali, demografiche ed economiche fortemente eterogenee: sul versante tirrenico si estende la piana di Milazzo, su quello jonico il sistema collinare e montuoso presenta un affaccio al mare caratterizzato da un'elevata acclività.

Dal punto di vista degli insediamenti abitativi, circa il 70% della popolazione dell'area è concentrato nel comune capoluogo e negli altri due grossi centri di Barcellona e Milazzo; nelle aree più interne il sistema insediativo è caratterizzato dalla presenza di piccoli comuni (27 con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti) e di numerosi piccoli nuclei abitativi e case sparse.

L'A.M. rappresenta altresì la sede dei nodi principali del sistema economico provinciale: lo sviluppo terziario del comune capoluogo, Il comprensorio industriale più rilevante della Provincia e l'agricoltura irrigua della Piana all'interno dell'asse Villafranca-Milazzo-Barcellona, i poli turistici taorminese ed eoliano.

Come detto in precedenza, in questa sezione concentreremo l'attenzione della nostra analisi sul comune capoluogo, rimandando la trattazione delle restanti parti del territorio dell'A.M. ai paragrafi successivi, secondo la ripartizione geografica adottata.

3.1 Il territorio e la sua struttura insediativa

“Messina è una città che fin dai tempi antichi è stata ritenuta “privilegiata” per la sua posizione geografica ed è in quest'ottica che risulta utile leggere gli elementi fisici e morfologici che hanno fortemente condizionato la formazione e l'evoluzione di questa parte del territorio siciliano e che costituiscono ancora oggi le direttrici entro le quali tutte le scelte che

coinvolgono questo sito vengono contenute". Con queste parole si apre l'analisi di contesto contenuta nel P.R.U.S.S.T del Comune di Messina (*MESSINAperil2000*), ed in effetti, come vedremo, studiarne la posizione geografica e la costruzione morfologica può risultare molto utile per comprenderne la struttura sociale ed economica.

La città (con una superficie complessiva di circa 211 kmq ed una popolazione, al 1999, di circa 260.000 unità), situata nella estrema punta orientale del territorio provinciale, è interessata dalla parte più settentrionale dei monti Peloritani, che in questa porzione di territorio raggiungono altezze variabili tra i 500 e i 1.200 metri, scendendo in maniera graduale verso il mare, accompagnate da torrenti diretti verso le due opposte spiagge, sino all'estrema punta di Capo Peloro (autentico spartiacque tra lo Jonio e il Tirreno), sede tra l'altro delle famose lagune di Ganzirri.

In un territorio così strutturato le dinamiche insediative, nei secoli, si sono sviluppate nella fascia di terra contenuta tra i rilievi collinari e il mare (prevalentemente nella zona jonica, anche se in questi ultimi anni si è registrato un forte sviluppo insediativo nella parte settentrionale della città) e lungo le direttrici delle fiumare.

Città interamente affacciata sul mare, Messina è sede di un importante porto naturale a forma di falce (in località S. Raineri, in pieno centro cittadino) che si specchia direttamente nelle acque dello Stretto di Messina, la "lingua di mare" (di pochi Km di larghezza) che separa l'Isola dal Continente.

Per ciò che concerne la struttura insediativa, va premesso che la città di Messina, così come oggi appare, fu ricostruita all'indomani del terribile terremoto del 1908 che la rase al suolo quasi per intero. Tale evento, insieme alla tragicità della perdita di centinaia di migliaia di vite, portò con se enormi difficoltà in termini di progettazione della ricostruzione dei complessi abitativi: andò, infatti, perduta tutta la cartografia insieme ai rilievi territoriali esistenti ed, inoltre, fu difficile stimare la consistenza numerica della popolazione che si sarebbe insediata nella nuova città.

Ne venne fuori un nuovo "centro storico", scarsamente dotato di attrezzature e servizi, intorno al quale, nei decenni successivi, crebbero progressivamente nuovi insediamenti abitativi (verso nord e soprattutto verso sud), erodendo nuove porzioni di territorio e impedendo il recupero di spazi da destinare alla realizzazione dei servizi necessari. In questo senso, il complesso abitativo del centro città (esclusi quindi i villaggi collinari e le zone periferiche di più recente formazione) risulta essere "*...un groviglio disordinato...un continuum edificato senza un*

*reale controllo urbanistico di insieme, al cui interno si rileva la coesistenza di edifici di recente edificazione, vecchi interventi di edilizia popolare, baracche ed aree degradate”.*⁴

Nel corso dei decenni intanto, le dinamiche insediative hanno visto un progressivo interessamento delle aree delle fiumare, modificando sensibilmente (spesso trascurando vincoli ambientali e paesaggistici) la struttura di molti antichi villaggi collinari e costieri. La città si espande, abbandona il proprio centro storico, ormai saturo e pensa a nuovi insediamenti abitativi nelle zone più periferiche. Sono gli anni della costruzione di importanti opere pubbliche come la copertura di numerosi torrenti e la contestuale costruzione degli svincoli autostradali (Bocchetta, Gazzi e Camaro), e della rimodulazione funzionale del centro, destinato ad accogliere uffici e la maggior parte dei centri direzionali amministrativi che vengono così concentrati in un'area già congestionata, priva di servizi e assi viari adeguati piuttosto che in zone periferiche (come avviene nella maggior parte degli altri capoluoghi di provincia) più funzionali.

La successiva fase di sviluppo dei contesti abitativi ha visto lo sviluppo dell'iniziativa privata con riferimento alla seconda casa, soprattutto con “l'invasione” delle zone più dotate di valenze paesaggistiche situate nella zona Nord della città, lungo il territorio costiero. Contestualmente, sul versante opposto delle esigenze abitative, si registra uno sviluppo dell'edilizia pubblica, convenzionata e sovvenzionata, nelle zone periferiche (a sud e a nord) della città, dando vita ai c.d. “quartieri dormitorio” che nella struttura sociale del capoluogo rappresentano senz'altro il punto di debolezza (in termini di qualità della vita, servizi e strutture) dell'intero contesto cittadino. A ciò va aggiunto che, nonostante le infinite dichiarazioni di intenti circa possibili percorsi di risanamento, nelle zone limitrofe, più periferiche della città, rimangono insediamenti di baracche e mentre prende piede in maniera piuttosto consistente il fenomeno dell'abusivismo.

Vedremo più avanti, mediante un'analisi per *cluster* simile a quella utilizzata in precedenza per tutto il territorio provinciale, come questa struttura urbanistica abbia trovato un corrispettivo nella struttura economia e sociale della città.

3.2 Principali attività economiche

Nonostante la presenza di elementi naturali di gran pregio (su tutti l'ecosistema, unico al mondo, dei laghi di Ganzirri) la particolarità del paesaggio e la centralità geografica rispetto ai poli turistici delle Isole Eolie, di Taormina e del comprensorio Capo d'Orlando-Patti-Tindari, la città di Messina non ha visto garantirsi nel tempo né un maggior sviluppo del territorio, né uno

⁴ Fonte: PRUSST di Messina, *MESSINA* per il 2000.

sviluppo turistico di tipo produttivo. Si è invece affermata un'idea della città sempre più legata, nel suo rapporto con il mare e il comprensorio portuale, al traffico marittimo tra le due sponde (con tutto ciò che questo comporta in termini di ripercussioni sul traffico veicolare cittadino e sull'inquinamento acustico ed atmosferico).

È forse questa la premessa più appropriata all'analisi del contesto produttivo della città: Messina è forse l'unica città del mezzogiorno che, pur essendo collocata in una delle zone paesaggisticamente più belle di tutto il Mediterraneo, non ha saputo sfruttare una sua pur naturale vocazione turistica (sul tema torneremo a fare qualche altro accenno più avanti).

Provando a fare una breve analisi qualitativa del sistema economico, va innanzitutto detto che Messina presenta alcune caratteristiche tipiche delle città medio-grandi meridionali: vale a dire soprattutto un forte peso del settore terziario (in particolar modo il ramo del commercio) slegato dalle esigenze provenienti dal settore secondario. Tale caratteristica trova un primo effetto nelle deboli relazioni tra gli agenti economici locali, debolezza acuita altresì dalle modeste dimensioni delle imprese presenti sul territorio cittadino.

Passando ad un'analisi per settori produttivi, il settore agricolo detiene un peso limitato nel complesso della struttura economica messinese. Le colture praticate sono vite, olivo, agrumi e frutteti, con una sola produzione tipica, costituita dal vino d.o.c. "Faro". Inoltre, nonostante il territorio provinciale abbia conosciuto un forte sviluppo del comparto agrituristico, la città di Messina, sebbene presenti notevoli potenzialità in questo ramo, è rimasta ai margini di questo processo con un solo agriturismo presente sul territorio.

Per ciò che concerne il settore secondario il comparto più importante risulta essere quello delle costruzioni, mentre l'attività manifatturiera in senso stretto appare limitata e fortemente condizionata dalle piccole dimensioni delle imprese che vi operano. Unica attività di un certo rilievo in questo comparto è forse quella della costruzione di mezzi di trasporto, dominata dalla cantieristica. Continua, invece, un costante e progressivo declino in altri comparti del settore manifatturiero che tradizionalmente avevano avuto un peso nell'economia messinese (Tessile, Metalmeccanico, Macchine) o a contenuto tecnologico medio-alto (Chimico, Gomma, Plastica).

Dall'analisi di agricoltura e industria risulta quindi, come detto, che Messina e la sua economia sono fortemente imperniate sul Terziario. Secondo alcune fonti (tra le quali il PTP su dati Istat) tale settore arriva a coinvolgere circa $\frac{3}{4}$ degli addetti attivi residenti. Ma al di là del rigore numerico del fenomeno, appare evidente, anche da quanto detto circa l'evoluzione della sua struttura abitativa, che la città di Messina abbia "scelto" un proprio modello di sviluppo basato sui servizi. In questo senso è possibile fare un'ulteriore divisione per comparti, scoprendo che quello più importante è senz'altro rappresentato dai Servizi Amministrativi e Direzionali,

seguito dal Commercio e Piccola Distribuzione, quindi Trasporti e infine Turismo (in termini di alberghi e ristorazione).

Proprio sul turismo serve forse fare una piccola riflessione, riprendendo ciò che anche nel PRUSST di Messina (datato comunque a quattro anni fa, e quindi carente degli ultimi sviluppi del settore) viene evidenziato. Il limitato peso che il settore turistico detiene all'interno della struttura economica complessiva della città è senz'altro frutto di elementi distorsivi presenti sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda: sul primo "versante" va registrata una scarsa dotazione degli impianti ricettivi e un'offerta dei servizi di carattere essenziale e poco orientata al soddisfacimento di una domanda da turismo di vacanza (scarso è anche l'orientamento e l'informazione sui pochi servizi offerti). Sull'altro "versante" si sconta una tendenziale riduzione (almeno nello scorso decennio) sia negli arrivi che nelle presenze, così come una caratterizzazione della domanda non finalizzata al soggiorno e quindi allo sfruttamento delle attrezzature locali ("Messina porta della Sicilia"). A tutto questo fa da corollario una patologica assenza (se pur con qualche segnale di inversione di tendenza) di una seria e costante politica locale del turismo che miri a valorizzare e a sfruttare, in maniera ecocompatibile, le immense potenzialità dell'area. Proprio le potenzialità della Città dello stretto (ampi Km di costa balenabili, siti di grande interesse come punta Faro e i Peloritani, un'accessibilità relativamente agevole, la prossimità con Taormina e le isole Eolie, la presenza di beni di notevole interesse artistico e architettonico) rappresentano, infatti, il punto di maggior incongruenza con la situazione descritta finora.

In chiusura di analisi della città, un ultimo accenno va fatto all'osservazione condotta da Marino e Giunta sul territorio della città di Messina secondo il metodo della *Cluster Analysis* (similmente a quanto riportato, sempre ad opera degli stessi autori, per l'intero territorio provinciale nei paragrafi precedenti). Vedremo come da questo studio verrà fuori una lettura della situazione socioeconomica messinese incentrata su variabili difficilmente osservabili ma fortemente significative della distribuzione territoriale della ricchezza e, più in generale, dei fenomeni sociali di sviluppo o di mancato sviluppo.

Come unità elementari, in questo caso, vengono utilizzate le "particelle" di territorio centrate su diversi plessi scolastici. Questa metodologia di statistica multivaloriale ha permesso di analizzare il fenomeno complesso dello sviluppo microscopico socio-economico di una città non direttamente osservabile, i cui molteplici aspetti sono stati espressi mediante le seguenti variabili semplici messe in relazione:

- ricchezza pro capite;
- abbandono scolastico;

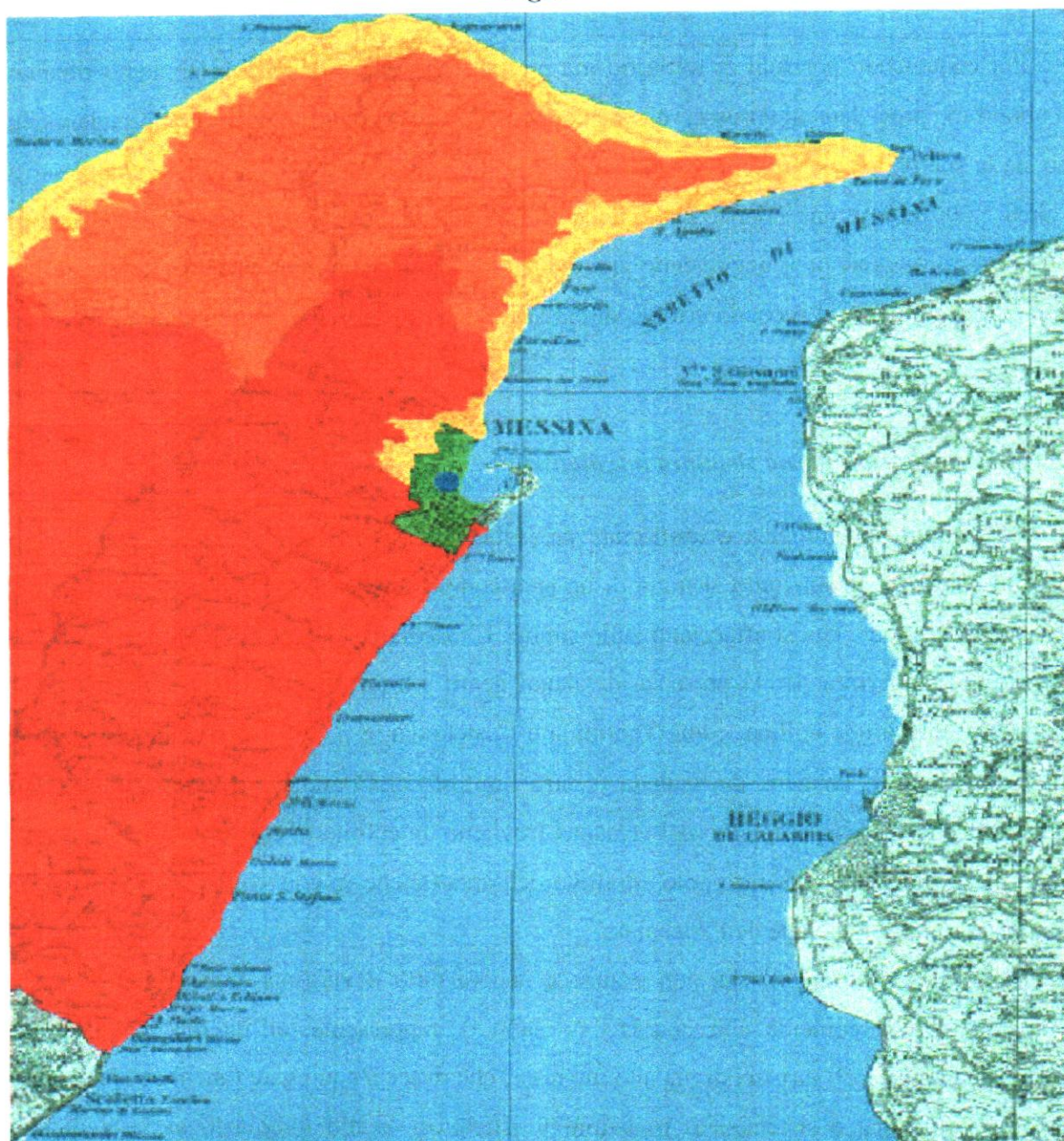
- accessibilità ai servizi (misurato con il tempo di trasporto urbano);
- criminalità minorile,
- disagio abitativo (misurato tramite una variabile logica sulla presenza di baracche sul territorio).

Il metodo della cluster opera matematicamente con l'obiettivo di minimizzare la distanza generalizzata fra gli elementi interni ad un gruppo e di massimizzare la distanza fra i gruppi. Poiché il clustering è in definitiva una tecnica di classificazione, ne risulta l'individuazione nella città di Messina di aree territoriali fra di loro omogenee.

La figura 3 rappresenta sinteticamente il risultato del lavoro.

La *regione rossa* è caratterizzata dal più basso reddito pro capite, da alti valori di abbandono scolastico, da una presenza strutturale di disagio abitativo. Dai territori di quest'area della città provengono la maggior parte dei minori entrati in contatto con il circuito penale: periferia sud 49,1%, con la seguente distribuzione interna: S. Lucia Sopra Contesse (10,2%), Bordonaro (9,5%), Aldisio-Gazzi (5,9%), Contesse-Minissale (3,9%), CEP (3,4%); periferia nord 22,9%, il quartiere in cui si presenta il maggior numero di casi è Giostra-Villa Lina (8,8%); centro 19%, le provenienze più frequenti sono quelle dai villaggi di Camaro-Bordonaro e Mare Grosso; villaggi extra urbani 9%, anche qui la provenienza prevalente è dell'entroterra sud della città.

Fig. 3



Fonte: D. Marino, G. Giunta – “Un’Isola di Contraddizioni”

Le *regioni blu* e *verde* sono quelle centralissime ricche di servizi dove è territorialmente concentrata la ricchezza. Le *regioni arancio* e *gialla* sono caratterizzate da indicatori di disagio sociale e di degrado urbano accettabili, il tessuto relazionale dei villaggi è ancora sufficientemente connesso ed il senso di identità territoriale è netto, le aree costiere della zona nord hanno un reddito pro capite più alto delle aree collinari limitrofe, ma per entrambe i territori è bassa l'accessibilità ai servizi e la funzionalità dei trasporti pubblici da e verso il centro cittadino, dove ancora sono concentrate molte funzioni.

4. Caratteristiche socioeconomiche del versante Jonico

Pur contenendo porzioni di territorio già presenti all'interno dell'A.M., abbiamo ritenuto più opportuno procedere ad un'osservazione complessiva del versante Jonico, ricomprendendo in esso sia la sua parte costiera, che quella collinare e intervalliva (per una superficie complessiva di circa 1.000 kmq e una popolazione vicina alle 88.000 unità). Come detto in precedenza in effetti, questo versante presenta un certo grado di eterogeneità economica e sociale, ma in questo senso ci verrà in aiuto il secondo criterio di classificazione territoriale basato sulla suddivisione per U.T.P.

4.1 Il territorio e la sua struttura insediativa

La struttura morfologica e territoriale presenta delle specificità che meritano di essere messe in evidenza. Innanzitutto si tratta di un'area comprendente 40 km di coste balenabili di notevole suggestione, che si affacciano sullo stretto. L'insediamento abitativo di questa parte di territorio si caratterizza per la presenza di alcuni centri storici (di grande interesse artistico) abbarbicati sulle prime colline, come Taormina e Castelmola, e per altri centri, medio-piccoli, sorti lungo la fascia costiera, da Scaletta (centro limitrofo al Comune di Messina) a Giardini Naxos. Procedendo verso l'interno del versante, troviamo un entroterra collinare ricco di piccoli centri che si affacciano sull'altro polo attrattivo dell'area (anche se non sviluppato come quello turistico taorminese), la valle dell'Alcantara.

L'area descritta sinora, che non esaurisce ancora tutto il versante Jonico, come da noi considerato, e che coincide con una U.T.P. (la n.3), rappresenta, all'interno del territorio provinciale uno dei poli turistici di più alto interesse, che riesce a coniugare (anche se spesso non in maniera organica e sistematica) tradizioni turistiche di livello internazionale a tradizioni agricole e zootecniche concentrate soprattutto nelle zone interne.

Ultima area del territorio in esame è la depressione intervalliva situata tra le due regioni montuose e costituita essenzialmente dai bacini imbriferi dell'Alcantara, del Patri, del Longano, etc.. Essa non si esaurisce, in effetti, nel solo versante jonico ma sconfina altresì in quello tirrenico (l'U.T.P. di riferimento, la n.5, comprende infatti, anche comuni che si affacciano su questo secondo versante). Il profilo territoriale, in relazione alle dinamiche insediative, mostra lo squilibrio causato dalla modifica delle direttrici di crescita del territorio che seguivano la morfologia longitudinale, in quelle aderenti alle linee morfologiche trasversali. Sono questi territori ricchi di storia e di valenze paesaggistiche (basti citare Francavilla e Novara di Sicilia,

che rappresentavano il naturale scambio tra i due versanti, Jonico e Tirrenico) che da alcuni decenni subiscono un costante fenomeno di rarefazione demografica che rischia di depauperare un ricco patrimonio di usi agricoli e tradizioni storiche. Elemento caratterizzante dell'area (e criterio più importante nell'evoluzione insediativi) e senz'altro il bacino fluviale dell'Alcantara (per la cui difesa e promozione è stato costituito un apposito parco fluviale). Dalla sorgente, nel territorio di Floresta, il fiume Alcantara discende sino al mare percorrendo la vallata variegata dei corsi d'acqua che lo arricchiscono disegnando un paesaggio dalle notevoli valenze ambientali, che trovano come massima espressione le spettacolari e suggestive gole.

4.2 Principali attività economiche

Nella breve descrizione territoriale e insediativi appena effettuata abbiamo già anticipato come nel versante jonico (così come da noi delimitato) insistano due differenti U.T.P. Le due aree in questione mostrano, in effetti, dinamiche produttive fortemente differenziate che meritano un'attenta analisi. Vedremo poi, nel paragrafo successivo, come si innestano in questa struttura economica così eterogenea, i programmi di pianificazione economica e territoriale.

Entrambe mostrano scarsi valori di riferimento per ciò che riguarda il settore industriale: il comparto secondario, infatti, impiega solo una bassa percentuale degli addetti residenti attivi (intorno al 10%, fonti Istat).

Per ciò che concerne il settore primario, invece, la differenziazione è netta: i comuni orientali dell'area interna (U.T.P. 5), infatti, mostrano una forte dipendenza economica dalla propria struttura agricola, che nella zona, come detto, presenta elementi di grande tradizione. Al contrario i comuni costieri e collinari hanno ormai maturato un certo distacco dal comparto agricolo concentrandosi su altre attività.

In particolar modo, ed entriamo nell'analisi del terziario, la funzione attrattrice di Taormina (ma non solo, considerata anche la presenza di Giardini, Castelmola e Letojanni) ha fatto sì che la zona costiera e collinare (sebbene anche l'area interna del versante orientale presenti una certa propensione per lo sviluppo del terziario, maggiormente basata su commercio e servizi), nella sua parte prospiciente il mare, si caratterizzasse per una forte strutturazione economica incentrata sul turismo ed i servizi.

E proprio a quest'area e alla sua grande attrattiva turistica è dovuta la leadership della provincia nell'economia turistica regionale (un terzo delle presenze complessive dell'isola e più della metà di quelle straniere). Tale specializzazione internazionale del turismo provinciale, se ascrivibile quasi per intero a Taormina vede però coinvolti altri centri. Accanto all'altro polo,

quello delle Eolie sul versante tirrenico di cui parleremo in seguito, si è assistito, infatti, nell'ultimo decennio alla vera e propria esplosione di Giardini e al coinvolgimento nel circuito del comune di Letojanni (insieme ad altri centri minori della riviera Jonica).

In questo senso, va aggiunto come l'integrazione funzionale tra i centri dell'area appena analizzata, e successivamente su scala più ampia (Distretto Turistico Integrato, vedi conclusioni), siano gli assi principali per le politiche di sviluppo turistico che le amministrazioni locali e regionale stanno da tempo perseguendo.

5. Caratteristiche socioeconomiche del versante Tirrenico

Come per il versante Jonico, anche quello tirrenico presenta caratteristiche fortemente differenziate al proprio interno. Ne è testimonianza l'individuazione sul territorio di ben 5 diverse U.T.P.

All'interno della nostra classificazione territoriale, come detto, è possibile distinguere una regione Peloritana (in cui ricompriamo sia il versante interno montuoso che il suo affaccio al mare), una Nebroidea e l'arcipelago eoliano.

5.1 Il territorio e la sua struttura insediativa

La regione peloritana, come intesa in questo lavoro, si estende dal comune di Villafranca (limitrofo al Capoluogo di Provincia) sino alle pendici dei monti Nebrodi. In essa viene quindi ricompresa una porzione di territorio affacciata sul mare e contenente la piana di Milazzo (la c.d. conurbazione della fascia costiera Villafranca – Milazzo), e che presenta come elementi caratteristici il bacino idrografico del Niceto, quello del Mela, il sistema della cave, il suggestivo promontorio del Capo e le baie della Penisola milazzese, e una zona montuosa che rappresenta la continuazione geografica della catena appenninica, con una morfologia piuttosto variegata nella quale si alternano pareti montuose (sebbene non elevate) e un gran numero di vallate. Le pendici giungono in alcuni tratti direttamente al mare con un'acclività piuttosto elevata.

L'eterogeneità di questa parte di territorio si riflette anche nella sua struttura insediativa: questa regione ospita infatti, da un lato, i due più grossi centri urbani dopo Messina (Milazzo e Barcellona), insieme ad un'altra serie di comuni medio-piccoli tutti concentrati nella zona costiera, mentre si assiste dall'altro, nelle aree collinari e montuose interne, ad un progressivo

spopolamento dei comuni più piccoli dovuto alla forza attrattiva dei centri più grossi, Messina in testa.

Analogo fenomeno si evidenzia anche nella regione Nebroidea. Essa registra al suo interno, innanzitutto la presenza di un importante Parco naturale (dei Nebrodi appunto), dalle immense valenze ambientali, con aree boschive che si aprono verso distese densamente coltivate o a pascolo. Il territorio è inoltre caratterizzato da un gran numero di piccoli paesi, ricchi di storia, arroccati su spuntoni di roccia la cui struttura geologica costituisce da sola una risorsa. È un paesaggio ricco di sorgenti che arricchiscono una schiera di fiumi che scendono lungo le pendici montuose verso il mare.

Le dinamiche abitative della zona non sfuggono, come detto, al fenomeno di progressivo spopolamento (e al conseguente impoverimento) che, in alcuni comuni, ha ridotto la popolazione di oltre il 50% nel corso degli ultimi decenni. Questo massiccio esodo, causato soprattutto dalla contrazione del settore agricolo e dalle scarse dotazioni infrastrutturali e abitative, si accompagna (in un rapporto di causa-effetto) ad un processo di sviluppo (demografico ed economico) dei comuni nebroidi situati sulla fascia costiera tirrenica, che, offrendo migliori condizioni di vita e standard economici, anche di prospettiva, più elevati, hanno costituito la meta naturale per migliaia di persone, nella maggior parte giovani.

Una descrizione a parte, per le peculiarità morfologiche e territoriali, merita l'arcipelago eoliano. Le sette isole che lo compongono rappresentano un ricchissimo e diversificato patrimonio artistico, naturale, ambientale, archeologico e storico (Le Eolie rappresentano uno straordinario museo di storia: tutte le epoche, fin dalla lontanissima preistoria, hanno lasciato abitazioni, monumenti, ricordi che accrescono l'interesse di queste piccole terre mediterranee dal passato ricco di eventi), al punto da aver connotato quest'area come uno dei siti di maggiore richiamo di tutto il mediterraneo.

Le isole, tutte di formazione vulcanica, hanno coste e fondali di incomparabile bellezza e paesaggi vari ed esaltanti, particolari formazioni rocciose, fitta vegetazione.

In quest'area convivono regioni verdi e fertili come l'isola di Salina o Alicudi e dirupi scoscesi e aridi che si tuffano a strapiombo nel mare come a Stromboli (sede di un importante vulcano perennemente attivo). Questa ricchezza di paesaggi (terrestri e marini) porta con sé una struttura abitativa fortemente frammentata, con la presenza di 20 centri abitati (ma soli 4 comuni, di cui tre nella sola isola di Salina) per poco più di 12.000 abitanti.

5.2 Principali attività economiche

La presenza di diversi sistemi economico produttivi all'interno della regione osservata (testimoniata dall'individuazione di ben 5 U.T.P.) è senz'altro frutto della notevole differenziazione territoriale e insediativa che abbiamo riportato nel paragrafo precedente.

In dettaglio, il progressivo spopolamento dei comuni collinari e montani dell'area Nebroidea (insieme ad un notevole disinteresse per interventi che mirassero ad una più equilibrata localizzazione dei servizi) ha comportato lo sgretolamento di una struttura agricola di notevole tradizione e la nascita di un sistema economico fondato prevalentemente sull'assistenza contributiva nel settore agricolo, sganciandolo da qualsiasi processo di sviluppo produttivo. Ciò nonostante, resta comunque alto, per le aree centrali e orientali interne (U.T.P. 6 e 7), il peso del settore agricolo, con quasi il 50% degli addetti residenti impiegati. Nella stessa regione (o meglio nella sua parte costiera), si registra inoltre uno sviluppo recente del settore turistico che produce un avanzamento delle dinamiche economiche legate al terziario (con commercio e servizi in testa), e una discreta presenza di insediamenti manifatturieri (tra i quali il nuovo polo tessile di Sinagra) o legati al ramo delle costruzioni.

Restando nell'ambito settore secondario, la provincia di Messina (e in particolar modo il versante tirrenico, con l'asse Villafranca-Milazzo-Barcellona) non sfugge al processo di deindustrializzazione che si è sviluppato lungo gli anni '90, sia nelle sue manifestazioni più evidenti, come la chiusura dello stabilimento Pirelli di Villafranca o la crisi dell'industria agroalimentare, che nelle nuove preoccupanti tendenze che vedono un elevato tasso di mortalità tra le imprese minori, artigiane e piccole industriali o la conseguente flessione del settore terziario nel comparto dei servizi alle imprese.

Ciò nonostante, nel versante tirrenico (nella sua parte ascrivibile all'A.M, U.T.P. 2) permane ancora la concentrazione industriale più significativa. Nell'area, accanto alle grandi industrie energetiche (Centrale ENEL di S.Filippo e raffineria di Milazzo), insistono diverse aziende manifatturiere, quasi tutte di piccole dimensioni. Di notevole peso risulta essere, sempre nella conurbazione Villafranca-Milazzo-Barcellona, il comparto delle costruzioni (nonostante la crisi dell'edilizia pubblica e privata) e quello agricolo, sebbene in misura sensibilmente minore che nelle aree interne nebroidee.

Industria estrattiva, agricoltura e turismo sono, invece, le tre componenti principali dell'economia eoliana. L'industria estrattiva riguarda la pomice, materiale vulcanico che viene estratto da tantissimo tempo. L'agricoltura eoliana consente la produzione di capperi, uva passa ma soprattutto la produzione del famosissimo vino denominato malvasia, famoso nel mondo per

la sua qualità con caratteristiche uniche. Il turismo rimane comunque l'industria trainante delle Eolie. Le bellezze paesaggistiche e l'eredità culturale di queste isole meravigliose richiamano ogni anno, infatti, un gran numero di visitatori.

6. Conclusioni

Questa prima e parziale indagine sulla provincia di Messina ci ha consegnato una realtà socio economica difficilmente rappresentabile in maniera omogenea. La complessità del territorio, della sua struttura insediativa e delle realtà economiche locali non permette una valutazione univoca del "sistema Provincia". Al contrario si registrano spinte sociali ed economiche di segno opposto che tendono ad accentuare antichi squilibri tra aree interne e zone costiere. Su questo versante insistono diversi strumenti di programmazione economica e territoriale. Resta la difficoltà di arginare il fenomeno dello spopolamento delle aree interne, carenti in infrastrutture e deficitarie in termini di standard di vita, e di recuperare un patrimonio di tradizioni (anche in chiave turistica) che sta via via scomparendo.

In quest'ottica, tenendo presente che il turismo rappresenta la naturale vocazione del territorio, le autorità locali comunali e provinciali (si vedano il rapporto provinciale sul POR Sicilia e il Programma di Sviluppo Poliennale Provinciale) stanno promuovendo con forza, anche in termini di politiche attive di infrastrutturazione e servizi, l'idea della Provincia come un unico **Distretto Turistico Integrato**, l'idea quindi di una trasformazione, di un passaggio da un sistema turistico multipolare ad una realtà turistica matura ed integrata. Il turismo, quindi, come strumento di sviluppo economico equilibrato e armonico tra i diversi sistemi territoriali, come strumento di recupero delle tradizioni economiche e sociali, come strumento di valorizzazione delle identità dei luoghi.

A questa analisi va aggiunta una riflessione, in verità non facilmente conciliabile con essa, che provi a contestualizzare il territorio della Provincia di Messina all'interno delle linee di sviluppo Europee e Mediterranee. In questo senso, un'analisi ricorrente nei documenti dell'amministrazione provinciale mira a sottolineare il ritardo di sviluppo che la nostra Provincia denuncia, anche rispetto a territori a noi vicini come quello calabrese (in ripresa con l'attivazione del porto di Gioia Tauro). Da qui, considerando la grande concentrazione di programmi di spesa nazionali e comunitari sulla sponda calabrese dello stretto, e credendo fermamente nella possibilità della creazione di "esternalità" per la sponda siciliana, ne deriva un'idea di sviluppo della provincia (forse ancora tutta da verificare) che punti ad una progressiva integrazione tra le

due sponde, ad uno sviluppo equilibrato dei due territori che assegni alla Provincia di Messina un ruolo di complementarità con quello della Provincia di Reggio Calabria. Tale asse strategico di sviluppo prende il nome di **Area Integrata dello Stretto**, intendo con essa “la capacità di tutto il territorio provinciale di organizzare un sistema di relazioni, che sappia sviluppare strategicamente le grandi potenzialità derivanti dalla posizione geografica e dall’interazione con il territorio calabrese.”⁵

Gran parte di queste prospettive dipenderà ovviamente dalla capacità di saper progettare. In altri termini dalla capacità degli attori locali, economici, sociali e istituzionali, di raccogliere e opportunità che un quadro comunitario (con il POR Sicilia 2000/2006), nazionale e regionale di sviluppo offre.

⁵ Fonte: *Rapporto provinciale POR Sicilia*.

Le Iniziative di Programmazione Economica e Territoriale nella Provincia di Messina.

Le prime risposte, in termini di utilizzo dei fondi e di capacità di programmare localmente, presentano ancora dei chiaroscuri nonostante il gran numero di progetti attivati.

Prima di procedere ad un'analisi che tenga conto di una qualche classificazione territoriale, riteniamo dapprima opportuno darne un sistematico quadro di insieme.

Sul territorio della Provincia Regionale di Messina insistono:

- **5 GAL di attuazione del programma Leader II** (saranno probabilmente solo tre nel prossimo ciclo Leader +):
 - Gal dei Nebrodi
 - Gal Valle dei Nebrodi
 - Gal Eolie
 - Gal Fiume Alcantara
 - Gal Valle Alcantara

- **9 Patti Territoriali (4 generalisti e 5 tematici):**
 - Patto di Messina (generalista)
 - Isole Eolie (generalista)
 - Alcantara (generalista)
 - Venetico (generalista)
 - Messina Verdemare (tematico)
 - Isole Eolie (tematico)
 - Nebrodi (tematico)
 - Alcantara e Riviera Jonica (tematico)
 - Tindari (tematico)

- **7 PIT:**
 - Valle Alcantara
 - Riviera Jonica
 - Messina e isole Eolie
 - Tindari

- Nebrodi
 - Nebriodi Orientali
 - Gallo Niceto
- **Un Contratto d'Area**, quello di Villafranca
 - **2 PRUSST:**
 - Il PRUSST di Messina.
 - Il PRUSST di Valdemone.

Proviamo ora a compiere una breve analisi seguendo la scomposizione territoriale già adottata nella descrizione qualitativa della Provincia. Si fa rimando a tale analisi per le considerazioni di carattere più generale sugli elementi distintivi territoriali, economici e sociali delle aree osservate.

La programmazione economica e territoriale nella città di Messina

Per ciò che concerne le politiche di sviluppo cittadine, ed in particolar modo la programmazione economica e territoriale legata al quadro di sviluppo comunitario, nazionale e regionale, sulla città di Messina insistono diversi strumenti.

Tralasciando l'ovvia appartenenza del territorio cittadino alle aree obiettivo 1 dell'Ue, e quindi l'accessibilità ai programmi di spesa specificati all'interno degli assi del POR Sicilia per il ciclo 2000-2006 dei fondi strutturali (vale comunque la pena ricordare che nel precedente ciclo dei Fondi Comunitari, POP Sicilia 94-99, la città di Messina ha usufruito di un cospicuo finanziamento, circa 75 mld delle vecchie lire, per la costruzione di una rete tranviaria che ha profondamente modificato il suo assetto viario e urbano), va innanzitutto ricordato che il comune è soggetto sottoscrittore di due **Patti Territoriali**.

Il primo, generalista, spalmato su tutto il territorio provinciale (anche se i comuni interessati dagli interventi risulteranno essere solo 27), "*Patto della Provincia di Messina*", che si impernia su quattro obiettivi fondamentali: "Sviluppo e valorizzazione delle ingenti risorse naturali, beni culturali, ambientali in direzione della difesa del territorio, del rilancio del turismo ed attività collegate; integrazione e funzionalizzazione delle aree portuali; piano di rilancio produttivo della zona di Milazzo – Villafranca Tirrena; ampliamento e rafforzamento della

piccola e media impresa commerciale, artigianale e agricola del Comune capoluogo e della Provincia.

Il secondo settore, Agricoltura e Pesca, denominato “*Messina Verdemare*” che punta sull’utilizzo delle risorse per valorizzare le risorse naturalistiche agricole e marine al fine di uno sviluppo più equilibrato del territorio interessato.

Sul territorio cittadino ricade altresì il **PRUSST** *Messinaperil2000*. Con esso l’amministrazione comunale, in coerenza con la programmazione su scala Comunitaria, Nazionale e Locale, e nell’ambito della filosofia ispirativa di tale strumento, si pone sostanzialmente quattro obiettivi: la riqualificazione e lo sviluppo del sistema produttivo; il recupero del water front; la riqualificazione urbana e potenziamento dei servizi e delle infrastrutture e la riqualificazione ambientale.

Sempre all’interno del territorio comunale ricade, infine, il **PIT** (“*Eolo, Scilla e Cariddi*”) che ricomprende anche il comprensorio eoliano e che mira ad uno sviluppo turistico integrato tra le due aree.

La programmazione economica e territoriale della Riviera Jonica

Provando a superare una semplice analisi statica della struttura produttiva dell’area, occorre mettere in evidenza come negli ultimi anni si stia cercando di sviluppare una programmazione economica e territoriale che miri ad “estendere ai territori vicini al polo turistico taorminese la possibilità di fare turismo attraverso una spontanea integrazione delle risorse offerte dai territori della “cintura esterna” (comuni della fascia jonica, comuni dell’entroterra e comuni della Valle dell’Alcantara), non presenti a Taormina o a Giardini Naxos.” In sostanza, “pur se con differenze strutturali come quelle viste sopra, e sebbene con un deficit infrastrutturale, queste molteplici realtà locali sembrano trovare un minimo comune denominatore nel turismo e nelle sue prospettive di sviluppo.”⁶

In questo senso, diversi sono gli strumenti di programmazione che insistono su questo territorio.

Innanzitutto, per ciò che concerne il programma Leader II (ormai concluso, rendicontato e valutato) si è assistito alla formazione di due distinti **GAL**, uno denominato Fiume Alcantara (costituita da soli 5 comuni dell’entroterra Jonico) e un secondo chiamato Gal Valle dell’Alcantara. Quest’ultimo in particolare ha avuto il pregio di mettere in relazione, provando a sviluppare integrazione e sviluppo economico, i due diversi versanti della Valle, quello

⁶ Fonte: *Rapporto provinciale POR Sicilia*.

Messinese e quello Catanese. Per ciò che concerne il programma Leader plus, in via di attuazione, l'evoluzione naturale sarà (vista la riduzione dei Gal finanziabili a livello regionale) un'unificazione dei due vecchi Gal che miri ad uno sviluppo equilibrato dell'intera area.

Per ciò che concerne la **Progettazione Integrata Territoriale**, il versante jonico è stato interessato dalla formazione di due distinti PIT. Il primo più concentrato sull'entroterra collinare e sul bacino fluviale dell'Alcantara (PIT Valle Alcantara, con comune capofila Francavilla). Ed un secondo che ha invece privilegiato i comuni costieri, denominato PIT Riviera Jonica, con Santa Teresa di Riva come comune capofila.

Ma è forse nello strumento dei **Patti Territoriali** che più si può apprezzare lo sforzo di integrazione territoriale e turistica cui accennavamo a inizio paragrafo.

In particolare il patto generalista (ne esiste anche uno agricoltura e pesa denominato Patto dell'Alcantara e della Riviera Jonica, di minore entità e meno rilevante, nelle prospettive e negli interventi, dell'altro) Valle dell'Alcantara, partendo da un'analisi di contesto che evidenziava un sistema economico locale, in particolar modo nella zona dell'entroterra (il patto coinvolge sia i comuni rivieraschi che quelli più interni della Valle), basato prevalentemente su di un'economia agricola in forte difficoltà, e altresì un forte squilibrio demografico economico e sociale tra il polo taorminese (inclusi Castelmola, Giardini e Letojanni) fortemente sviluppato intorno ad un'economia prettamente turistica ma contestualmente ormai congestionato nella densità abitativa e il resto del territorio più interno, che continua a subire un progressivo spopolamento, un arretramento relativo delle tecniche di produzione agricole e un complessivo impoverimento economico, ha sviluppato una strategia che mirasse ad un sostanziale riequilibrio economico tra le due aree. Senza scendere nel dettaglio delle linee strategiche di intervento, l'idea base del Patto è quella di "favorire,tenendo come punto di riferimento il polo turistico di Taormina-Giardini Naxos, la creazione di una serie di piccole e medie imprese capaci di offrire servizi di qualità all'industria delle vacanze in sinergia con quelle esistenti" e nel contempo di "sviluppare un'offerta turistica di qualità che sappia richiamare flussi turistici costanti ed estesi sull'intero territorio della Valle dell'Alcantara, coinvolgendo le zone dell'entroterra e incentivando la nascita di un turismo rurale legato alla valorizzazione del patrimonio naturale e paesaggistico"⁷, provando ad ottenere così lo sviluppo di un'area ormai depressa (quella valliva e interna) e il decongestionamento di un'altra ormai vicina al collasso demografico (Taormina).

⁷ Fonte: *Patto Territoriale Valle dell'Alcantara*.

A tali strumenti va infine aggiunto il **PRUSST** di Valdemone che la riviera jonica “condivide” con il restante versante tirrenico (in effetti tale PRUSST comprende tutto il territorio provinciale ad esclusione del comune capoluogo).

La programmazione economica e territoriale della Riviera Tirrenica

Alla vastità dell’area in esame si accompagna una notevole presenza di strumenti di programmazione economica e territoriale.

Per ciò che concerne l’iniziativa comunitaria Leader II, il versante tirrenico ha visto operare (si tratta di programmi già conclusi) tre diversi **GAL**. Due nel sistema nebroideo e uno nelle Isole Eolie. La valutazione positiva dell’impatto di questi strumenti sui sistemi economici locali (sebbene limitatamente ai settori d’intervento dei programmi Leader) sta orientando gli amministratori locali interessati verso una riproposizione dell’Iniziativa Comunitaria: la riduzione del numero dei GAL finanziabili porterà presumibilmente ad un accorpamento dei due Gal dei Nebrodi e alla creazione di un Gal delle isole minori che ricomprenderebbe anche le Eolie.

Altro strumento di una certa rilevanza nel sistema territoriale tirrenico è senza dubbio quello dei **Patti Territoriali**. Se ne contano ben cinque. Due sono generalisti, quello delle Eolie (concentrato sul rilancio turistico dell’arcipelago) e quello di Venetico (che ha già le risorse stanziare ma aspetta lo sblocco dei finanziamenti). Tre sono invece tematici, agricoltura e pesca. Uno insiste sempre nelle Eolie (imperniato sulla pesca), un secondo è invece localizzato nei Nebrodi (con S.Fratello come comune capofila), mentre l’ultimo riguarda l’area del Tindari.

Nell’ottica di un’aggressione mirata alla crisi industriale e sociale determinata dalla chiusura della Pirelli a Villafranca, si è dato vita, inoltre, ad un **Contratto d’Area**, che si pone come obiettivo fondamentale quello della riconversione industriale di un’area che insieme alla sua maggior industria è sembrata perdere anche il proprio carattere identitario.

Infine i **PIT**. Anche qui l’uso della progettazione integrata territoriale è stato piuttosto ampio. Sono cinque, infatti, i progetti che interessano il versante tirrenico della Provincia messinese. Due insistono sul territorio nebroideo, ai quali va aggiunto quello del Tindari, localizzato alle pendici del sistema montuoso. Un quarto Pit interessa Messina e le isole Eolie, mentre l’ultimo, denominato Gallo Niceto, ha come comune capofila S.Lucia del Mela.

Studi di caso – Provincia di Messina

1. Introduzione

È ormai patrimonio di conoscenza comune come la programmazione dello sviluppo locale nel Mezzogiorno si sia articolata, con diversi momenti di interazione, intorno agli strumenti della c.d. Programmazione Negoziata da un lato, e agli interventi previsti dal Piano di Sviluppo per il Mezzogiorno nelle sue diverse articolazioni (PON, POR, PIT, ecc...) dall'altro.

Non sfugge a nessuno il fatto che questo cospicuo insieme di strumenti porti con se, accanto alle ovvie potenzialità di sviluppo, i rischi concreti di un disegno complessivo che può risultare disarticolato e frammentario. La sovrapposizione nello stesso territorio, spesso non strategica e stimolata dalla sola presenza dei finanziamenti, di una molteplicità di strumenti o iniziative ha rappresentato negli ultimi anni uno degli elementi più preoccupanti nello sviluppo di un serio ed organico percorso di crescita socio-economica coerente con i fabbisogni del territorio.

Non fa eccezione alla logica di queste riflessioni la programmazione dello sviluppo nella Provincia di Messina.

Anzi forse proprio in realtà come questa, dove l'istituzione Provincia (qui denominata Regionale) ha importanti compiti di programmazione economica, sembra opportuna una maggiore attenzione verso la ricerca di una strategia di interventi che permettano un reale raccordo tra fabbisogni e sviluppo, e una sintesi che riesca a ricondurre ad unità i diversi sentieri di crescita che negli ultimi anni si stanno battendo con alterni risultati.

Nell'analisi che è stata compiuta, e negli studi di caso effettuati, sono emersi, in effetti, alcuni tratti dei problemi fin qui accennati. In particolar modo la presenza sulle stesse porzioni di territorio di più strumenti di sviluppo è sembrata coesistere (in un rapporto di causa-effetto) con un atteggiamento diffuso tra gli attori locali (gli amministratori in primo luogo) che guarda con maggiore attenzione all'esistenza stessa o all'entità del finanziamento piuttosto che al modello di crescita e concertazione desiderata.

È ovvio che non si può generalizzare rispetto alle forze in campo o ai programmi adottati, così come è impossibile trarre da due *case studies* ipotesi teoriche o *best practices*. Restano però degli elementi di preoccupazione che ormai da tempo la letteratura che si occupa di programmazione negoziata e sviluppo locale ha evidenziato e che anche in questa ricerca sono stati riscontrati.

In particolar modo, seguendo uno schema adottato dalla Mirabelli sulla concertazione e lo sviluppo locale in Calabria, è sembrato che, accanto a quelle forze o a quei soggetti istituzionali che genuinamente si avvicinano o promuovono processi di sviluppo locale, si potessero individuare “tre diversi tipi di adesione:

- i soggetti partecipano al patto perché interessati preminentemente ad una visibilità politico-istituzionale;
- i soggetti la cui partecipazione è motivata dal controllo dei processi in atto e quindi dalla preoccupazione di rimanere esclusi da eventuali relazioni e vantaggi;
- i soggetti motivati da un beneficio immediato come, ad esempio, il finanziamento”.

Alla luce di queste riflessioni, che non vogliono sembrare allarmistiche quanto provare a mantenere alto e attento il dibattito intorno allo sviluppo locale, si è pensato, per la Provincia di Messina, di analizzare due strumenti (o meglio due applicazioni di essi) in apparenza molto diversi tra loro: un GAL di attuazione dell’I.C. Leader II (Valle Alcantara) e un Patto Territoriale generalista (di Messina).

Si diceva in apparenza in quanto entrambi, come la maggior parte degli strumenti di sviluppo, basano la loro forza innovativa sui concetti di concertazione, partecipazione e sviluppo socialmente e politicamente condiviso. Sono, cioè, strumenti che (pur nella diversità dei campi di azione, il primo focalizzato sullo sviluppo rurale, il secondo più aperto nella selezione dei settori di intervento) presuppongono un’idea ragionata e partecipata di crescita del territorio. E si è proceduto a questa particolare scelta anche e soprattutto per il significato che questi due strumenti hanno avuto nella Provincia di Messina, con delle analogie temporali molto forti che ne permettono un’analisi di confronto piuttosto interessante.

Si vedrà, infatti, come, sebbene (o forse proprio perché) pensati in tempi diversi, essi finiscano con l’essere implementati nello stesso periodo con dei risultati di processo enormemente differenti, dimostrando quanto sia necessario che accanto allo sviluppo di una seria cultura della programmazione (che, considerata la contemporaneità di attuazione, era senz’altro allo stesso punto in entrambi i casi) vada affiancato un alto grado di responsabilità, coraggio e apertura nella conduzione dei processi di coinvolgimento e concertazione che di questi programmi rappresentano l’essenza.

2. Il GAL Valle Alcantara

CARTA D'IDENTITÀ

Il **GAL Valle Alcantara** si è costituito il 26 Ottobre 1998, in forma di Società Consortile a responsabilità limitata, per attuare il Piano di Azione Locale (da qui PAL) **Leader II**.

La base sociale, raggiunta attraverso un percorso di concertazione di cui si renderà conto più avanti, si compone di 17 soci rappresentativi degli enti locali e territoriali, nonché di associazioni di categoria agricole e cooperative. Più in dettaglio, il partenariato è stato strutturato intorno a 13 soggetti pubblici (1 Provincia, 9 Comuni, 2 Parchi ed un Ente di Ricerca Pubblico) e 4 soggetti privati (3 associazioni di categoria e una cooperativa).⁸ È superfluo ricordare come i soci non esauriscano i soggetti interessati all'intervento (basti solo pensare come i comuni compresi nel PAL siano ben 16).

La struttura decisionale del GAL è stata composta intorno ad un'assemblea della società (composta dalla totalità dei soci) e ad un consiglio di amministrazione (composto da 7 membri). Mentre la struttura tecnico-organizzativa la si è organizzata intorno ad un responsabile amministrativo-finanziario, un responsabile tecnico con funzioni di coordinatore e sei animatori.

L'ambito territoriale sul quale il GAL ha insistito è, come detto, più ampio (sebbene resti sempre di proporzioni limitate o meglio congrue alle caratteristiche dello strumento di programmazione in esame) di quello rappresentato dai comuni componenti la società consortile. Gli enti locali interessati dal PAL sono stati i comuni di Bronte, Calatabiano, Castelmola, Castiglione di Sicilia, Floresta, Gaggi, Giardini Naxos, Graniti, Linguaglossa, Maletto, Maniace, Piedimonte Etneo, Randazzo, Rocella Valdemone, Santa Domenica Vittoria, Taormina. Come si può immediatamente notare siamo di fronte ad un programma di sviluppo interprovinciale (sono interessate parti del territorio Provinciale Messinese e Catanese), con tutto ciò che questo comporta in termini di analisi del contesto e dei fabbisogni ma soprattutto, come si evidenzierà più avanti, in termini di costruzione dei percorsi di concertazione e partnership.

Passando ad una breve descrizione critica del territorio, esso presenta notevoli punti di pregio sia turistico che ambientale. Come accennato si pone a cavallo tra le province di Messina e Catania, comprendendo alcune zone costiere (tra le quali il polo turistico Taorminese) e diverse aree montane. Tra queste ultime si riscontrano siti di primaria importanza (paesaggistica, ambientale ed economica): l'Etna, ed il relativo parco naturale, una parte del Parco dei Nebrodi e la bellissima Riserva naturale dell'Alcantara, una delle zone paesaggistiche più suggestive della Sicilia.

⁸ In una seconda fase intervenne un coinvolgimento diretto di un istituto di Credito (Banca di Credito Cooperativo di S.Marco), allargando ulteriormente il numero e l'eterogeneità dei soggetti direttamente coinvolti.

Le numerose e profonde trasformazioni e il progressivo sviluppo dell'ambiente costiero, dove si è concentrato per la maggior parte il processo di sviluppo economico dei decenni passati, contrastano con le caratteristiche socio-economiche delle aree interne (pur ricche di testimonianze storico-culturali di primo piano). Ed in effetti, i fenomeni di industrializzazione e urbanizzazione successivi agli anni cinquanta, unitamente allo sviluppo dell'aeroporto di Catania, hanno disegnato una struttura complessiva dell'area in questione caratterizzata dalle aree urbane come poli di riferimento territoriale e come punti di concentrazione della forza lavoro. Si è configurato, in altri termini, uno sviluppo delle zone urbane e costiere e un progressivo spopolamento e impauperimento delle zone interne.

La struttura economica complessiva, così come evidenziato anche negli studi preparatori al Piano di Sviluppo Locale, ci consegna un territorio che dal punto di vista economico (nella tradizionale suddivisione settoriale) ed occupazionale vede una prevalenza dell'agricoltura e del commercio rispetto ai settori manifatturieri.

TAB. 1: Indicatori territoriali e socio-demografici dell'area interessata

Indicatori territoriali e socio-demografici	GAL	SICILIA
Superficie (Kmq)	908	25.707
Popolazione residente	84.184	4.966.386
Densità (ab/kmq)	93	193
Tasso di variazione demografica ('91-'81)	-0.8%	1.2%
Tasso di attività (Agricoltura)	29.7%	16.3%
Tasso di attività (Servizi)	47.4%	59.7%
Tasso di disoccupazione	16.3%	22.8%
Grado di istruzione (% laureati e diplomati)	17.4%	21.6%
Lavoratori dipendenti	74.9%	73.4%

Fonte: INEA, "I GAL del Leader II"

Nonostante quanto detto sopra, negli ultimi dieci anni, in particolar modo, si è assistito ad un ridimensionamento della naturale vocazione agricola, con un settore primario (che conta comunque sempre un buon 30% degli occupati) che subisce una cronica carenza di infrastrutture, uno scarsissimo grado di investimenti in nuove tecnologie, una strutturale difficoltà nella commercializzazione e internazionalizzazione della produzione e una pesante assenza di

organizzazioni collettive.⁹ Le principali colture sono agrumeti (in particolar modo limoni), vigneti, oliveti e frutteti. All'attività di coltivazione si affianca, soprattutto nelle aree interne (con un certo peso economico nella struttura complessiva dell'area) un discreto grado di produzione zootecnica. A questo proposito, dalla lettura del PAL emerge una descrizione piuttosto puntuale e dettagliata delle produzioni tipiche del complesso del settore agroalimentare: limoni, aranci, mandarini, mele, pere, pesche, nespole, fichi d'india, mandorle, castagne, nocciole, pistacchi, fragole, funghi, ricotta fresca, "tuma" (pecorino fresco con pepe nero), caciocavallo, provola dei Nebrodi, olive nere e da mensa, olio di oliva, vini DOC (Etna) e tipici (Mandorlato), prodotti sott'olio (pomodori, melanzane, peperoni, peperoncini), carni (conigli, pecore), prodotti ittici, dolci (paste di nocciola, mandorla e pistacchio, ricotta);

Il settore secondario si presenta piuttosto modesto (23% degli occupati sul totale della popolazione attiva) e comunque limitato alla trasformazione di alcune materie prime (legno e pietra lavica) o alle costruzioni ma complessivamente al servizio del settore terziario, di gran lunga quello predominante nell'area (47% degli occupati), in particolar modo il comparto del commercio.

Il turismo presenta invece caratteristiche fortemente differenziate tra aree costiere ed interne. Le prime si caratterizzano intorno alla presenza del distretto Giardini Naxos- Taormina, con alcuni elementi di grande positività (una progressiva stagionalizzazione dei flussi, una notevole riconoscibilità nel circuito internazionale, un costante sviluppo alberghiero e un adeguato supporto commerciale e pubblicitario) ed altri di segno decisamente opposto (prossimità ad un livello di collasso demografico, carenza di infrastrutture e di strutture ricettive, disservizi al consumatore, ecc...). Le aree interne non sono invece riuscite a sviluppare un turismo autonomo e sganciato dai flussi di cui gode il polo taorminese. Si tratta quindi di un turismo "derivato" che tende a concentrarsi soprattutto sui servizi al centro attrattivo. Negli ultimi anni, tuttavia, anche parzialmente grazie agli interventi di programmazione economica, si è assistito ad un graduale recupero delle aree interne, con una ricerca ed una valorizzazione degli elementi di produzione tradizionale, del patrimonio naturale e paesaggistico e dello sviluppo, nelle sue diverse forme, del comparto agriturismo.

CRONISTORIA

Il GAL Valle Alcantara nasce, su proposta e iniziativa dell'Ente di Sviluppo Agricolo (ESA) della Regione Sicilia. Tra la fine del 1997 e l'inizio del 1998 su iniziativa dell'allora

⁹ Va segnalato a proposito, senza voler pretendere un'analisi del fenomeno, il disinteresse (o la non partecipazione) delle organizzazioni sindacali ad entrambe le fasi della concertazione e dell'attuazione del Piano di Sviluppo.

commissario dell'ESA¹⁰, e con il supporto del governo regionale si misero in piedi tre ipotesi di PAL: una sul territorio messinese, una nella provincia di Trapani ed una terza nella provincia di Siracusa.

Il primo elemento di originalità nella conduzione della vicenda da parte dell'ESA sta nel fatto che il PAL viene promosso per tutta la Valle dell'Alcantara, sia nella sua parte catanese che nel suo versante messinese. Dal progetto fuoriescono (per loro decisione) 5 comuni¹¹ che andranno poi a formare il GAL Fiume Alcantara.

Sin da subito l'Ente di ricerca si pone come soggetto referente che avvia la concertazione sul territorio (delle valutazioni qualitative in merito si darà conto più avanti): in primis vengono coinvolti i comuni dell'area interessata, immediatamente dopo si instaura uno stretto rapporto con la Confederazione Italiana Agricoltori (CIA) che da questo momento in poi si occuperà (ovviamente non inquadrata in una rigida divisione dei ruoli) del coinvolgimento della parte privata.

L'animazione territoriale svolta e la fase di concertazione con i comuni e i soggetti privati (prevalentemente, appunto, attraverso le associazioni di categoria) ha permesso il raggiungimento e il mantenimento di una buona rete di rapporti tra l'allora costituenda struttura amministrativa e il resto degli attori della partnership.

Si riescono a superare ostacoli che sono ovvi considerando la novità dello strumento e della filosofia che lo anima: in particolar modo si oltrepassano (anche se a fatica e mai in via definitiva) i limiti fisici e culturali di uno sterile campanilismo, che caratterizza da sempre la vita degli enti territoriali più piccoli; si riesce ad introdurre il meccanismo della condivisione di scelte concertate in una realtà disabituata (o mai abituata) a dialogare con il territorio; più in generale si riesce a far sedere soggetti fortemente diversi, per interessi e forme di rappresentanza, tutti intorno ad uno stesso tavolo.

Il progetto viene approntato dai tecnici dell'ESA in collaborazione con esperti del mondo accademico nazionale. Nella fase di definizione si accolsero istanze e proposte progettuali provenienti sia dai comuni che dalle associazioni di categoria (che nel frattempo hanno assunto la piena rappresentatività del settore privato, che solo tramite esse si rapporta alla fase di concertazione). Ma su questi aspetti, come già detto prima, si rimanda più avanti per delle valutazioni più puntuali.

¹⁰ Fu molto importante che la proposta partisse da un esperto del settore agricolo: ciò venne visto dagli attori che poi parteciparono al progetto, come garanzia di serietà e imparzialità rispetto allo sviluppo del programma.

¹¹ Malvagna, Moio, Francavilla, Novara e Motta.

Si sviluppa, comunque, una robusta rete di partenariato (intorno ad un'idea di attuazione dell'Iniziativa Comunitaria) che dà vita al GAL. È il 26 Ottobre 1998.

Il PAL si pone come obiettivo primario quello del potenziamento e dell'integrazione delle diverse attività nell'area, assumendo come presupposto la valorizzazione delle risorse locali in un'ottica di consumo e utilizzo diversificato delle stesse.

Più in dettaglio, e seguendo la descrizione degli assi strategici contenuti nello stesso Piano, si ricercava un riequilibrio delle attività nell'area ed il mantenimento di un tessuto socio-economico diversificato (tra le diverse aree che componevano il territorio, ed in primis seguendo la ripartizione in aree costiere ed aree interne) attraverso quattro direttrici di intervento:

- potenziamento della qualità e dell'immagine del territorio
- crescita della cultura imprenditoriale e sviluppo della formazione
- valorizzazione dell'ambiente locale e gestione del territorio
- organizzazione e valorizzazione di poli di turismo rurale trainanti

È piuttosto interessante a questo proposito lo schema che viene di sotto riportato e che riassume, secondo un semplice modello SWOT, la filosofia complessiva del Piano alla luce delle caratteristiche socio-economiche del territorio.

TAB. 2: (analisi estratta dal PAL)

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA	OBIETTIVI	STRATEGIE
Agricoltura Patrimonio culturale ed architettonico Risorse naturali Turismo Artigianato e piccolissime imprese PMI/PMII	Organizzazione degli attori Agricoltura Artigianato e piccolissime imprese Servizi alla popolazione	Potenziamento della qualità e dell'immagine del territorio Crescita della cultura imprenditoriale e sviluppo della formazione Valorizzazione dell'ambiente locale e gestione del territorio	Realizzazione di un sistema informativo territoriale a disposizione delle amministrazioni comunali; Azioni di valorizzazione e qualificazione dei prodotti locali; Sviluppo dei processi produttivi; Adozione di strategie di marketing per l'ampliamento dei mercati; Monitoraggio del fiume Alcantara e degli scarichi dei sistemi depurativi; Organizzazione e valorizzazione di poli di turismo rurale trainanti

Fonte: Valutazione Programma Leader II, Agriconsulting S.p.a. per Regione Sicilia

RISULTATI

Dalla descrizione della fase di concertazione e delle definizioni del PAL che è stata effettuata è possibile evidenziare, ormai a progetto concluso, i risultati che in termini sostantivi e di processo ne sono scaturiti.

Risultati sostantivi - Le risorse disponibili complessive (il costo totale del piano) ammontano a Lit 7.637.000.000 delle vecchie lire. La quota pubblica è risultata essere di Lit. 5.060.000.000 mentre quella privata di Lit. 1.677.000.000 (vedi TAB.3). Al 31/12/2001, come si può vedere dallo schema sottostante (Tab.4), la capacità di utilizzazione dei fondi ammontava a circa il 65% (75,77% per la parte dei fondi pubblici).

TAB. 3: Estratto del Piano finanziario del GAL Valle Alcantara (milioni di lire)

Nome	UE	Stato	Pubblico	Privati	Totale
1. ASSISTENZA TECNICA ALLO SVILUPPO RURALE	1287.743	678.31	1966.053	0	1966.053
2. FORMAZIONE PROFESSIONALE E AIUTI ALL'ASSUNZIONE	318.3	187.8	506.1	0	506.1
3. TURISMO RURALE	110.64	49.36	160	60	220
4. PICCOLE IMPRESE, ARTIGIANATO E SERVIZI ZONALI	144.4	75.6	220	180	400
5. VALORIZZAZIONE IN LOCO E COMMERCIALIZZAZIONE DI PRODOTTI AGRICOLI, SILVICOLI E DELLA PESCA	874.757	359.39	1234.147	1437	2671.147
6. TUTELA E MIGLIORAMENTO DELL'AMBIENTE E DELLE CONDIZIONI DI VITA	632.16	341.54	973.7	0	973.7
7. COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	0	0	0	0	0
Totale Generale	3368	1692	5060	1677	6737

TAB.4: Stato di Attuazione finale al 31/12/2001

Impegni		Pagamenti		Capacità di utilizzazione	
Risorse totali	Fondi Pubblici	Risorse totali	Fondi Pubblici	Risorse totali	Fondi Pubblici
A	b	C	d	c/a	d/b
6.737.000.000	5.060.000.000	4.375.539.675	3.834.028.275	64,95%	75,77%

Fonte: Valutazione Programma Leader II, Agriconsulting S.p.a. per Regione Sicilia

Per ciò che attiene agli impegni relativi ai progetti previsti nel piano¹², in un'ottica di incremento del turismo nelle aree interne (penalizzate, come detto, dalla forza attrattiva dei poli

¹² L'analisi dei risultati sostantivi riportata di seguito si basa (oltre che sulle informazioni raccolte "sul campo") sui rilievi effettuati dalla già citata valutazione effettuata da Agriconsulting per la Regione Sicilia.

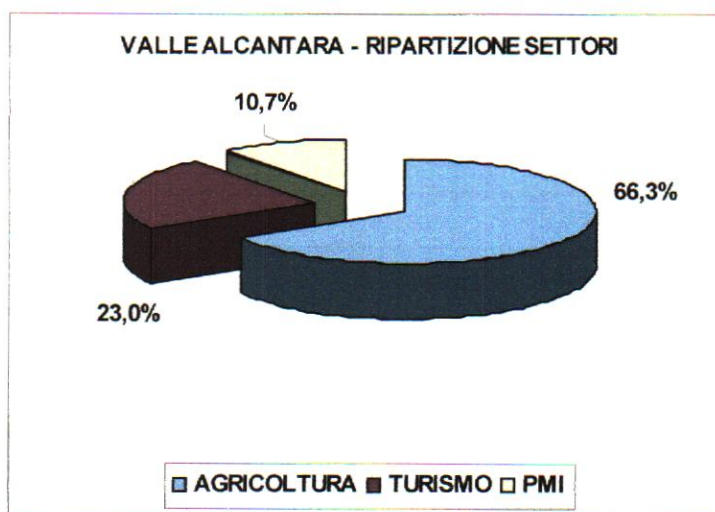
costieri) e di incentivazione dello sviluppo imprenditoriale (preservando la diversità della struttura socioeconomica tra aree interne, basate essenzialmente su produzioni di tipo agricolo, e aree costiere), gli interventi predisposti hanno visto (vedi fig.1) in larga parte prediligere il settore agricolo (66%). Un'attenzione particolare è stata evidenziata per gli investimenti nel settore ambientale con la predisposizione di misure importanti come il miglioramento ed il monitoraggio della qualità dell'ambiente e l'ottimizzazione della gestione dei rifiuti, in particolare modo per ciò che concerne i materiali plastici e di imballaggio provenienti dalle attività agricole ed agroindustriali.

Il settore turistico ha conosciuto un monte investimenti (complessivo di pubblico e privato) pari al 23% del totale, attraverso l'individuazione e promozione di pacchetti turistici e la realizzazione di nuovi itinerari segnalati sul territorio.

Fig.1

Nella formulazione del piano di sviluppo gli investimenti maggiori sono assorbiti dalle attività per servizio (55%) alle imprese del settore agricolo e turistico.

Per ciò che concerne la ripartizione tra i beneficiari finali, il GAL ed i soggetti privati, riscontrano una percentuale pressoché identica (intorno al 45%), con una netta preponderanza, per entrambi, degli interventi di natura immateriale.



Passando ad un'analisi degli investimenti realizzati al 31/12/2001, notiamo come il profilo, l'equilibrio del piano in una qualche maniera muti.

Viene confermato il carattere intersettoriale (nei limiti delle caratteristiche dello strumento, rivolto comunque alle aree rurali) del Piano: esso si distribuisce per circa il 18% sul turismo, per il 14% su ambiente e agricoltura e per il 9% sull'artigianato. Altro elemento costante è la concentrazione degli investimenti in interventi di servizio alle imprese (turistiche e agricole nella quasi totalità) e in interventi nel settore ambientale. Si registra inoltre una buona azione di animazione (14% circa degli investimenti effettuati) e di formazione (11%).

Nel complesso risultano predominanti gli interventi di tipo immateriale, in particolare modo a causa di una carenza dei soggetti beneficiari privati (che realizzano solo il 36% degli investimenti che erano oggetti di impegno) che realizzano solo il 35% degli interventi di tipo

materiale rispetto a quanto preventivato nel piano (sulle possibili spiegazioni di queste dinamiche si rimanda all'analisi dei risultati di processo).

Da ultimo, muta sensibilmente la ripartizione relativa ai beneficiari finali (che in fase di impegno aveva visto un sostanziale equilibrio tra GAL e altri soggetti): il GAL risulta essere attuatore/beneficiario di oltre il 62% degli investimenti mentre soggetti privati e soggetti pubblici sono coinvolti rispettivamente per il 14% e il 24%. Il settore che maggiormente ha subito questa riduzione è stato quello agricolo dove sono stati realizzati solo il 25% degli investimenti previsti.

Riassumendo (vedi anche TAB. 4), il GAL Valle Alcantara **a fronte di impegni pari a 6,737 miliardi di lire si è concluso con realizzazioni pari a 4,375 miliardi**, vale a dire con una percentuale di realizzazione del 64,95% che si innalza fino a quasi il 76% per la quota parte pubblica (di nuovo emerge la difficoltà del settore privato).

Più difficile, considerando l'alta percentuale di interventi immateriali, la misurazione dei risultati occupazionali. Ad oggi non sembra esserci ancora la possibilità di una loro misurazione certa.

In dettaglio il Piano è stato articolato in sei sub-misure, le quali hanno presentato un diverso grado di attuazione:

- Le sub-misure A e B, rispettivamente *Assistenza tecnica allo sviluppo rurale e Formazione professionale e aiuti all'assunzione*, raggiungono buoni risultati di attuazione con percentuali superiori al 90%. Nella prima si segnalano alcuni interventi significativi, oltre a tutti gli interventi di animazione e gestione del GAL, come il progetto SITAR. Esso è un sistema informativo territoriale, si tratta di una rete telematica intranet/internet collegata ad un sito WEB del territorio e ad un SIT già operativo con diverse categorie di informazioni su territorio e organismi presenti. L'azione ha previsto anche la produzione di un cd rom multimediale contenente immagini del territorio, il catalogo dei prodotti tipici delle aziende selezionate, e l'elenco dei servizi disponibili. Il sistema è stato realizzato e gestito dal GAL. A regime è previsto il collegamento di 56 operatori fra amministrazioni pubbliche, enti ed associazioni (a 40 di questi sarà fornito un modem ed a 16 le stazioni complete). Nella sub misura B troviamo tra gli altri interventi, la creazione di due corsi per *Operatore e restauratore del verde*, della durata di 320 ore ciascuno per un totale di 40 giovani diplomati e disoccupati.
- Le sub-misure C e D, rispettivamente *Turismo rurale e Piccole imprese, artigianato e servizi zionali*, hanno utilizzato il totale di quanto impegnato, risultando le più efficienti dell'intero piano. Entrambe prevedevano una loro articolazione in una sola azione (cioè

spiega anche il perché di una percentuale di realizzo del 100%). Più in dettaglio, nel primo caso si è realizzato un intervento dal titolo “*Creazione di nuovi prodotti turistico-rurali: le vie del Mongibello, dell’Alcantara e dei Nebrodi*” che ha portato alla realizzazione di un’analisi (basata sulla ricognizione delle risorse) e di una campagna promozionale attraverso la produzione di brochure turistiche e l’installazione di Totem multimediali. Nel secondo caso l’azione prevista “Interventi promozionali per lo sviluppo dell’imprenditoria tessile”, si è motivata con la presenza sul territorio, in particolare nell’area di Bronte (polo regionale del settore), di numerose aziende tessili che producono per marchi nazionali. Con questa azione il GAL ha promosso un concorso a premi per gli stilisti locali ed ha organizzato 6 sfilate di moda. Le manifestazioni, organizzate sulla costa, hanno riscosso grande successo.

- La sub-misura E, ***Valorizzazione in loco e commercializzazione di prodotti agricoli***, invece, mentre risultava la più importante dell’intero piano di sviluppo (e per contenuto che per importo finanziario) è stata quella che maggiormente ha riscontrato difficoltà di attuazione, con una percentuale complessiva di poco inferiore al 30% (40% per la quota parte pubblica). Erano tre le azioni nelle quali la misura si articolava, alcune di carattere immateriale (studi, ricerche di mercato) altre di tipo materiale (introduzione di nuove colture o di nuovi sistemi di coltivazione, realizzazione di un centro di commercializzazione esposizione di prodotti locali). Ma per tutte si è riscontrata la medesima difficoltà a trovare una piena attuazione.
- La sub-misura F, ***Tutela dell’ambiente e miglioramento delle condizioni di vita***, che ha riscontrato un discreto grado di attuazione (69,74%) e che si articolava anch’essa in tre diverse azioni. Di queste senza dubbio la più importante è la prima che ha previsto la realizzazione di una rete di monitoraggio delle acque del Fiume Alcantara composta da 7 centraline dislocate in varie posizioni strategiche e collegate via modem al centro elaborazione dati di Randazzo. Nell’ambito dell’azione si è promossa la costituzione di un consorzio di gestione fra i 16 comuni che si affacciano sulle sponde del fiume, ma proprio su questo punto, e quindi sull’intera fruibilità dell’opera, si registrano ancora oggi gravi ritardi che impediscono l’attivazione del sistema di monitoraggio creato.

Risultati di processo – Nell’ambito dell’analisi svolta, attraverso il ricorso ad interviste mirate a testimoni chiave del processo di costruzione e di attuazione del programma di sviluppo, è stato possibile evidenziare alcuni elementi interessanti relativi ai profili politici, istituzionali e sociali (in termini di coinvolgimento e dialogo con il territorio) del GAL.

Va innanzitutto sottolineato come nel caso in specie sia risultato estremamente importante che il ruolo propulsivo fosse stato assunto da un ente di ricerca come l'ESA, ed in particolar modo dall'allora commissario al quale si riconosceva un'indiscussa autorevolezza scientifica nel settore. Si è già avuto modo di sottolineare, infatti, come tale fatto fu vissuto dai soggetti che poi presero parte alla concertazione, come un elemento di garanzia di non poco conto. A ciò va aggiunto che l'ESA (ente pubblico regionale), nell'ideazione e costruzione del progetto, si mosse di concerto con il governo regionale, assicurando all'intera operazione una sponda politica non irrilevante.

La promozione del piano avvenne, come detto, per tutta la Valle dell'Alcantara. Questo aspetto merita alcune riflessioni. La prima risiede nella volontà di un limitato gruppo di comuni (solo cinque) di affrancarsi dal progetto per costituire un GAL autonomo. In questo episodio risiede forse uno degli elementi più preoccupanti per chi agisce nello sviluppo locale: il perseguimento di strategie di sviluppo legate all'esistenza di un finanziamento (e alla ricerca di una sua massimizzazione) piuttosto che di un disegno territoriale coerente con le esigenze e i contesti. La seconda, di segno opposto, deve senz'altro sottolineare che, per ricomprendere, appunto, tutto il territorio della Valle, il Piano non venne limitato ai territori di una sola provincia ma assunse un carattere interprovinciale. È un aspetto davvero rilevante se inquadrato in un contesto in cui anche tra comuni della stessa provincia i campanilismi erano piuttosto accesi: la scelta di uscire addirittura fuori dai confini provinciali si mostrava come un'incognita piuttosto importante.

Possiamo sin d'ora dire che la risposta del territorio fu piuttosto positiva. E non solo per l'accortezza degli amministratori che riuscirono (anche se a fatica e a fasi alterne) a superare le tradizionali divisioni (che, sembra giusto precisare, sono comunque riconducibili a dinamiche di competizione economica e sociale tra comuni), ma anche e soprattutto per le modalità secondo le quali venne condotta la fase di concertazione.

Pur mantenendo l'ESA un ruolo centrale per tutta la prima fase, il coinvolgimento dei comuni fu piuttosto ampio. Per la prima volta, in maniera concreta ed immediatamente applicabile, gli enti locali diventavano reali protagonisti dei processi decisionali riguardanti lo sviluppo del territorio. Per la prima volta si legava (anche se non ancora in maniera definita e compiuta) la presenza di un finanziamento ad un'idea ragionata e condivisa di crescita. Il progetto fu approntato, dal punto di vista tecnico, dai tecnici dell'ente di ricerca. Ma nello svolgere questo compito essi trovarono nei comuni interessati, così come nelle associazioni di categoria (n particolar modo la CIA), degli stimoli importanti in termini di istanze progettuali e di dialogo con le esigenze socio economiche del territorio.

Questo processo di concertazione e condivisione delle scelte fu reso possibile anche grazie ad un discreto livello di animazione territoriale. Numerose riunioni preparatorie precedute da diverse iniziative di pubblicizzazione del percorso hanno, infatti, facilitato un certo dialogo con gli operatori economici e istituzionali della Valle.

Ed in questo senso è possibile parlare di una sostanziale modificazione dei processi relativi alla decisione pubblica e al concetto di democrazia locale legata ai fenomeni di partenariato. I sindaci in primo luogo, infatti, comprendono il valore della concertazione, dello studio di soluzioni di sviluppo del territorio che siano quanto più possibile rivolte a processi di integrazione di contesti simili, nell'ottica di una nuova competizione con altri sistemi territoriali.

Non è fuor di luogo dire che, in quest'ottica, il GAL (inteso in senso più ampio come strumento di attuazione dell'I.C. Leader) rappresenta il primo vero esperimento, tutto sommato positivo, di concertazione dal basso dello sviluppo.

Non si nega che permangano alcuni elementi di retaggio delle vecchie logiche decisionali. In particolar modo le dinamiche politico elettorali anche nel GAL Valle Alcantara continuano ad avere un peso (ogni sindaco mira alla configurazione del progetto quanto più simile alle promesse o al suo programma elettorale). Così come una certa insistente attenzione da parte degli enti locali su aspetti più amministrativi (quote, cariche in seno alla società) che di contenuto. E pur tuttavia, grazie anche ad un contesto comunitario che imponeva un altissimo grado di trasparenza nelle scelte e ad un'abile ruolo di mediazione svolto da alcune associazioni di categoria (nella fattispecie la CIA riuscì a sanare un contrasto piuttosto profondo tra la Provincia e i comuni che temevano di essere espropriati del "protagonismo" che avevano appena acquisito), qualche passo in avanti nel percorso di uno sviluppo ragionato, politicamente e socialmente condiviso, si compie. Non si nega altresì che l'aver elevato il tasso di democrazia locale ha comportato un certo rallentamento nei processi decisionali: spesso è risultato difficile far fronte a tutte le istanze o esigenze. Ma tutto ciò lo si può inquadrare nella novità dello strumento e nella poca confidenza con i meccanismi che esso comportava.

Per ciò che concerne la natura del partenariato, va detto che dato il processo di concertazione esso, almeno potenzialmente, si è dimostrato piuttosto aperto e quanto più inclusivo possibile. Certamente non si è registrata la partecipazione di reti già esistenti (se da questa classificazione si escludono ovviamente le associazioni di categoria), così come delle associazioni sindacali che hanno mostrato scarso interesse per quello che comunque rappresentava un momento di crescita strategico per il territorio. È altresì vero che al momento della firma, non è risultato essere di ampie dimensioni; ma va però rilevato che lo si è allargato a

forze e operatori che difficilmente possono essere ricondotti ai soggetti economici tradizionalmente predominanti nel territorio.

Un po' più complesso è, invece, il discorso relativo alla costruzione delle misure del Piano di Sviluppo, e soprattutto il ruolo che i beneficiari finali hanno giocato in quel processo.

Se, infatti, sinora sono emerse gli aspetti più positivi dello studio di caso, il capitolo che si apre ora rappresenta invece l'aspetto più discutibile e inefficiente dell'esperienza in esame.

Nel comprendere le modalità e il grado di interazione con il tessuto socioeconomico al momento della costruzione delle misure, emerge inequivocabilmente un allarmante scollamento tra la strategia di attuazione del Piano e le esigenze e i fabbisogni del territorio. In altri termini, i bandi vennero pensati e costruiti dagli animatori senza un'effettiva partecipazione, o spesso anche solo consultazione, degli ipotetici beneficiari finali. Lo stesso può esser detto per la definizione dei fabbisogni (dove comunque supplirono i sindaci interessati) o del contesto. Il risultato fu il fallimento di alcuni bandi (come quello relativo ai finanziamenti per la telematizzazione dell'offerta) e la parziale compromissione dell'intero GAL o di parti consistenti di esso. Basti pensare alla misura E, di cui si è dato conto prima, che doveva rappresentare l'elemento chiave della strategia rivolta alle imprese e che è stata attuata per il solo 30%. Sicuramente il fatto che ci si trovasse di fronte alla prima esperienza di questo tipo non è un elemento da sottovalutare (spesso nella definizione dei bandi si faceva ricorso a format già utilizzati in altri contesti, che però avevano sicuramente esigenze differenti), ma resta comunque il fatto che per certi aspetti allora si perse un'occasione (comunque nei limiti e nelle dimensioni dello strumento), e si riuscì a sviluppare solo quelle parti dalle caratteristiche più vaghe o generali, non riuscendo a determinare soluzioni o, più in generale, interventi in settori di reale fabbisogno del territorio.

CONCLUSIONI

Brevemente ed in conclusione, si può considerare l'esperienza del GAL Valle Alcantara come positiva sotto diversi punti di vista. In particolare la fase della concertazione e i processi di decisione pubblica hanno rappresentato gli aspetti più fruttuosi dell'intera vicenda. La presenza di un ente pubblico di ricerca come l'ESA ha permesso una partenza scevra da condizionamenti di qualsiasi natura: si è immediatamente compreso quale spirito animava il soggetto promotore così come l'intera iniziativa. I comuni hanno registrato un ampio coinvolgimento e una buona capacità nel saper interloquire tra di loro (pur con tutti i momenti di tensione e difficoltà che si son comunque avuti) e con i loro territori.

Si è riusciti a superare forme radicate di campanilismo e ci si è avventurati per la prima volta in un contesto di programmazione dal basso (come detto il GAL rappresenta la prima vera esperienza di programmazione concertata del territorio).

Di certo però, non con i risultati che si potevano sperare. Infatti, se pur in un contesto ampiamente innovativo e tutto sommato positivo come quello descritto, non sono mancate delle ombre nell'esperienza studiata.

Va subito detto, come più volte già sottolineato, che il fatto di trovarsi all'esordio (almeno per quel territorio e quei soggetti) nel campo della programmazione rappresenta già di per se stesso una parziale spiegazione.¹³ Ma appunto solo parziale...

Alcuni limiti sono stati evidenti. Sia nella fase di concertazione e coinvolgimento dei comuni e associazioni di categoria, che in quella di attuazione ed esecuzione del Piano. Nella prima accanto ai progressi registrati vanno però evidenziate carenze rilevanti nella corretta lettura e rappresentanza del territorio e nella ricerca delle soluzioni ai problemi amministrativi piuttosto che a quelli relativi alla strategia dello sviluppo (era, ad esempio, ancora troppo forte la tentazione di guadagnare posizioni di controllo in seno al consiglio di amministrazione della società).

Per ciò che concerne la seconda fase (l'attuazione) è stato ampiamente testimoniato come si sono sperimentati limiti piuttosto importanti nella reale definizione delle esigenze del territorio (inteso soprattutto come complesso dei beneficiari finali privati) e nella conseguente definizione dei bandi e dei progetti di esecuzione del Piano. Ne ha risentito tutto lo sviluppo del GAL, con percentuali di realizzo di alcune misure davvero irrisorie, e con progetti realizzati ma inutilizzati, come la rete di monitoraggio del Fiume Alcantara che non ha visto a tutt'oggi costituirsi un consorzio di gestione così come era stato previsto.

L'esperienza che si è conclusa ha comunque trovato, proprio in questi giorni, una sua prosecuzione all'interno di un nuovo GAL, che accorpa anche altri tre GAL della provincia di Catania e di Messina, e che soprattutto riunifica tutto il territorio della Valle.

È, ovviamente, ancora troppo presto per azzardare qualsiasi giudizio di merito, anche se i soggetti che hanno partecipato a questa riunificazione e le strategie di sviluppo intorno alle quali si stanno muovendo sembrano essere piuttosto serie e promettenti.

Di certo tra le esperienze di programmazione territoriale, il programma Leader è quello che sembra essere più idoneo a sviluppare nuovi e più proficui rapporti tra soggetti che vivono e

¹³ Anzi, andrebbe forse sottolineato che dopo quell'esperienza (intesa generalmente come Leader II), non solo nella provincia di Messina ma su tutto il territorio siciliano, continuano a registrarsi limiti enormi come quelli qui denunciati, ed in particolar modo il ritorno a forme di campanilismo o a logiche di appartenenza politica (intesa come legame o vincolo a notabili locali).

animano il territorio, è quello che in sostanza sembra avere maggiori capacità di riuscita, nonostante esempi di cattiva interpretazione dello strumento non manchino di certo, anche tra gli ultimi progetti presentati (basti pensare alla costituzione di un enorme “carrozzone” di 53 comuni nella Provincia di Messina, spalmato su di un territorio estremamente eterogeneo per composizione ed esigenze, che ha inteso in queste settimane prendere parte al bando per la costituzione dei nuovi GAL).

Come tutte le cose, starà alla buona volontà di chi opera sul territorio non sprecare quest’ennesima occasione che al Mezzogiorno è concessa.

3. Il Patto Territoriale di Messina

CARTA D'IDENTITÀ

Il Patto Territoriale di Messina viene stipulato, seguendo l'iter contenuto nell'allegato alla delibera CIPE del 10 Maggio 1995¹⁴, il 29 Marzo 1999, circa un mese dopo la nascita della società SO.GE.PAT. S.p.A. che viene individuata come soggetto responsabile del Patto.

La base sociale, o meglio i soggetti sottoscrittori del Patto sono stati: la C.C.I.A.A., la Provincia Regionale, l'ASI, l'Ente Fiera, l'Ente Porto, l'Università di Messina, le Associazioni degli Industriali, degli Agricoltori, dei Commercianti, degli Artigiani, della Cooperazione, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e i comuni (35) di Messina, Alcara Li Fusi, Alì Terme, Antillo, Barcellona P.G., Basicò, Brolo, Capo d'Orlando, Caprileone, Caronia, Castoreale, Condò, Ficarra, Furci Siculo, Galati Mamertino, Giardini Naxos, Gioiosa Marea, Itala, Limina, Lipari, Milazzo, Mirto, Motta Camastra, Motta d'Affermo, Pace del Mela, Patti, Piraino, Rodi Milici, S.Agata Militello, San Filippo del Mela, S.Piero Patti, Sinagra, Torrenova, Venetico, Villafranca Tirrena.

Come è facile notare la struttura del partenariato è risultata piuttosto ampia, eterogenea e con una notevole presenza di enti locali di tutte le aree della Provincia di Messina (ma su come si è arrivati ad una composizione di questo tipo si tornerà più avanti).

La struttura decisionale viene impostata, all'interno della SO.GE.PAT., seguendo lo schema classico dei patti territoriali: un'assemblea dei soci (rappresentativa di tutti gli azionisti, con una maggioranza, 51%, del capitale privato), un consiglio di amministrazione (anch'esso a maggioranza privata) e un collegio dei sindaci (di tre membri, di cui due nominati dagli azionisti pubblici).

L'ambito territoriale¹⁵ del Patto in esame presenta delle caratteristiche piuttosto particolari. In maniera atipica, e forse non proprio nello spirito della filosofia che anima questo strumento, si scelse come ambito territoriale tutto il territorio provinciale di Messina. In altri termini non si individuò una particolare area del territorio come bisognosa di un programma di intervento di questo tipo: si reputò al contrario che fosse necessario (per delle motivazioni che ora si esamineranno) spalmare questo progetto di programmazione concertata su tutta la Provincia di Messina. È altresì vero che nei documenti preparatori si specificarono delle aree di intervento (vedi cartina sottostante, FIG. 2), che coincidono grosso modo con i comuni firmatari

¹⁴ Siamo nell'ambito dei patti cosiddetti di I generazione, dove un ruolo centrale è rivestito dal CNEL.

¹⁵ Va subito detto che il Patto in realtà non si chiama "della Provincia di Messina" ma semplicemente "di Messina" nascendo come idea di sviluppo prevalentemente dell'area metropolitana. Lo sviluppo della fase di concertazione lo caratterizzerà poi, come si evidenzierà ampiamente, come strumento di sviluppo per l'intera provincia.

e dove sarebbero poi ricaduti i singoli progetti, ma nel complesso il Patto diventava strumento di sviluppo di tutta la Provincia.

Già nella premessa di intenti, la dimensione provinciale dell'intervento veniva esplicitamente richiamata: "La situazione di crisi in cui versa il sistema economico produttivo della Provincia di Messina impone una svolta nella gestione politica del territorio, delle infrastrutture, delle attività produttive e dei servizi, per indurre una nuova fase di sviluppo".

Fig. 2



In questo senso, il concetto di concertazione assumeva un ruolo centrale come processo di coinvolgimento politico e decisionale dei soggetti interessati, ai massimi livelli: "...una rinnovata capacità dei soggetti sociali di progettare nuove ipotesi di sviluppo caratterizza il progetto del Patto Territoriale della Provincia di Messina, che assume come centrale il metodo della concertazione, la progettualità e l'integrazione delle iniziative per l'utilizzo delle risorse (comunitarie, nazionali e regionali) e che propone una forte innovazione nelle relazioni socio-istituzionali. Il Patto territoriale diventa, quindi, in prospettiva, uno strumento per coinvolgere direttamente il sistema produttivo e le forze sociali negli obiettivi di sviluppo del territorio..."

Sempre nella premessa di intenti viene poi effettuata, come accennato, una sommaria ripartizione o individuazione del territorio interessato (ma sempre nella cornice provinciale): “Il territorio interessato dal Patto... coincide solo in parte con quello del comune capoluogo. Aggrega infatti una serie di altri comuni che possono dividersi in tre fasce: a) Comuni ricadenti nell’area metropolitana ... e che, avendo uno stretto legame di funzionalità con il capoluogo, rappresentano la piattaforma del Patto; b) comuni fuori dall’area metropolitana, ..., interessati alle filiere produttive del Patto che hanno nel comune capoluogo un’estensione orizzontale; c) comuni dai poli turistici, ..., che fanno riferimento a Messina come baricentro di smistamento di servizi e flussi di mobilità”.

Brevemente, per ciò che concerne la **struttura economica** dell’area interessata¹⁶, è utile evidenziare come i comuni che ruotano intorno all’asse Messina – Villafranca – Barcellona hanno una vocazione prevalentemente industriale; i comuni del litorale jonico sono, invece, a prevalente indirizzo turistico (con una forte funziona attrattiva svolta da Taormina e Giardini Naxos), quelli del litorale tirrenico sono a prevalente vocazione turistico balneare, ed infine i comuni della zona montana che, a causa delle caratteristiche fisiche del territorio, hanno la minore densità abitativa e ruotano intorno al Parco dei Nebrodi.

Ne emerge un’analisi complessiva che, nell’ottica della potenzialità di sviluppo dell’area, mostra come l’economia messinese si basi prevalentemente sull’artigianato, sul commercio e sul turismo con una buona tenuta complessiva del settore agricolo e con una marginalizzazione crescente del settore industriale. A essa si affianca, sempre nell’analisi preliminare allo sviluppo del Patto, una riflessione sulle possibili cause del ritardo e sugli ostacoli che impediscono una crescita socio economica della provincia. In particolar modo si evidenziano il basso tasso di innovazione tecnologica e la conseguente obsolescenza degli impianti (in misura tale da far perdere competitività alla produzione rivolta sia al mercato interno che a quello internazionale); il mancato controllo di qualità e di certificazione della qualità da parte delle imprese; il deficit di informazione sull’uso dei servizi esterni alle imprese e sulle capacità di interfacciarli; e, soprattutto, delle scarse informazioni sulle possibilità di finanziamento, a fronte di numerose agevolazioni previste da vari interventi normativi succedutisi negli anni. È piuttosto interessante notare, in questo quadro, come, soprattutto nel settore industriale, molte delle lacune evidenziate siano state compensate in parte dall’intervento pubblico nel settore edile, e che allorquando le risorse finanziarie si sono esaurite (sia per la riduzione dei flussi finanziari verso gli enti locali e

¹⁶ Considerato l’interessamento dell’intero territorio provinciale non si ripeterà, se non per brevi cenni e concentrandoci sulle aree in cui insistono i singoli progetti, l’analisi territoriale che è stata compiuta precedentemente.

verso il Mezzogiorno, sia per il fenomeno della tangentopoli) l'intera economia provinciale si è paralizzata, ricorrendo sempre più al mercato esterno ed eludendo le reali cause di una tale crisi, vale a dire soprattutto la scarsa cultura d'impresa, la precaria struttura finanziaria, il bassissimo gradi di capitalizzazione e l'insufficiente qualificazione professionale.

CRONISTORIA

In questa sede si cercherà di evidenziare le tappe salienti che hanno portato alla costituzione del Patto, rimandando le riflessioni sulle stesse più avanti, nella sezione dedicata ai cosiddetti risultati di processo.

Tra la fine del 1995 e l'inizio del 1996, le tre confederazioni sindacali provinciali, CGIL, CISL E UIL, sviluppano una profonda riflessione intorno all'idea di implementazione di uno strumento della programmazione negoziata nel territorio della Provincia di Messina. In particolar modo, all'interno di una prima bozza di Patto Territoriale, i tre soggetti mettono in evidenza la necessità di attuare una promozione delle imprese che si muovono nei settori più innovativi con la previsione di investimenti utili ad allargarne la base produttiva.

Insieme all'associazione degli industriali, le tre organizzazioni sindacali convennero poi che fosse importante coinvolgere attivamente la Camera di Commercio di Messina, anche e soprattutto per il ruolo che il suo presidente ricopriva nel contesto nazionale (presidente nazionale della Confcommercio), in modo da rendere il Patto anche più prestigioso ed accreditato.

E difatti, siamo nei primi mesi del 1996, **la CCIAA** si configurerà da questo momento in poi come **soggetto promotore del Patto**. Nell'aprile dello stesso anno trasmette al CNEL (che in questa prima fase della programmazione negoziata detiene un ruolo centrale, soprattutto nei processi di concertazione ed elaborazione) una proposta di Patto Territoriale riguardante la provincia di Messina. In conseguenza di ciò viene costituito il così detto "tavolo di concertazione locale" composto dai rappresentanti degli Enti locali e delle forze sociali. Dall'opera di questo Gruppo di lavoro, come già visto piuttosto ampio e rappresentativo, e con l'apporto fondamentale dell'Università di Messina (in particolar modo nell'elaborazione economica e nella coerenza tra interessi rappresentati e linee di sviluppo), scaturisce un progetto di Patto contenente la delimitazione del territorio interessato, la definizione degli obiettivi e dei tempi di esecuzione, la selezione delle iniziative imprenditoriali e delle infrastrutture necessarie, l'individuazione degli impegni assunti dai soggetti coinvolti. Viene così predisposto un documento di concertazione locale, trasmesso al CNEL nell'ottobre 1996.

Nel luglio dell'anno successivo viene siglato il Protocollo d'intesa con il quale i soggetti sottoscrittori dichiarano formalmente di condividere le finalità e gli obiettivi del Patto e quindi di assumere gli impegni ivi previsti.

Nell'ottobre del 1998, dopo una serie di importanti passaggi amministrativi tra Roma e Messina¹⁷, viene sottoscritto, presso la Prefettura di Messina, un documento attuativo del Protocollo d'intesa¹⁸, allo scopo di rafforzare la concertazione con l'adesione dei Comuni interessati alle iniziative imprenditoriali del Patto, precisando, in particolare, che ai Comuni aderenti non fosse preclusa la partecipazione ad altri patti. Si vedrà più avanti come questo passaggio assuma un profilo piuttosto importante, soprattutto per ciò che concerne il rapporto tra gli enti locali da un lato e la Provincia e la CCIAA dall'altro.

Tra il gennaio e il marzo del 1999 si compiono gli ultimi passaggi: dapprima, per conseguire gli obiettivi di un rafforzamento delle condizioni di sicurezza, viene siglato in Prefettura a Messina un protocollo di legalità; successivamente il Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Direzione per le politiche di sviluppo e di coesione, servizio per la programmazione negoziata, approva il Patto territoriale di Messina; nel febbraio, come già detto, nasce la SO.GE.PAT. che viene individuata come soggetto responsabile del Patto; ed infine nel marzo del 1999, a quasi quattro anni dai primi passi, viene finalmente stipulato il Patto territoriale per la Provincia di Messina.

RISULTATI

Partendo dall'analisi territoriale strutturata all'interno della Premessa di intenti e nei successivi documenti di concertazione, viene individuata una "gerarchia di interessi" o in altri termini degli assi (quattro) prioritari di intervento, che riprendono grosso modo le priorità individuate dalle tre organizzazioni sindacali:

- Lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse naturali, dei beni culturali ed ambientali per una difesa del territorio funzionale al rilancio del turismo e delle attività ad esso collegate;

¹⁷ In particolar modo si dovette procedere all'individuazione del soggetto istruttore del Patto (secondo la nuova normativa) e si procedette alla firma (sempre da parte dei soggetti sottoscrittori) di una dichiarazione di intenti dove ci si impegna ad attuare il Patto per mezzo dei seguenti strumenti:

- 1) Società di gestione per azioni a partecipazione mista ed a prevalente capitale pubblico;
- 2) Forum degli interessi;
- 3) Comitato Scientifico;
- 4) Ente bilaterale per la formazione professionale paritetico tra associazioni degli imprenditori ed organizzazioni sindacali.

¹⁸ In quest'occasione, il Prefetto operò un vero e proprio richiamo alla responsabilità dei comuni che fino a quel momento, spesso con un atteggiamento dal sapore campanilistico, si erano dimostrati riottosi verso la stipula del Patto Territoriale.

- L'integrazione dell'area portuale e cantieristica all'interno del più ampio disegno di sviluppo che va sotto il nome di area integrata dello stretto;
- Un ampliamento della base produttiva nella Provincia ed un piano di rilancio della zona Milazzo – Villafranca Tirrena;
- La razionalizzazione delle strutture commerciali.

Va subito messo in evidenza come questi quattro assi rappresentino l'articolazione dell'idea forza (sul cui carattere si tornerà più avanti) intorno alla quale il Patto è stato costruito: lo sviluppo della base produttiva della Provincia, assicurando condizioni compatibili con lo sviluppo turistico (settore riconosciuto come trainante e prioritario nel contesto economico provinciale).

Gli ambiti di intervento enunciati risultano coerenti con la programmazione regionale. In particolare per i settori Industria/Artigianato, è comune l'obiettivo di un rilancio delle attività produttive attraverso lo sviluppo delle produzioni locali, la promozione di produzioni di qualità nelle imprese manifatturiere e la valorizzazione delle risorse umane; per il Turismo si punta congiuntamente ad un rilancio delle strutture ricettive; per il terziario l'intento è di rilanciare i servizi alle imprese e alla collettività.

Prima di passare all'indicazione dei progetti e dei risultati ottenuti per settore di intervento, si deve senz'altro sottolineare come forse la vera particolarità del Patto sia l'esclusione dei progetti di infrastrutture dal complesso degli interventi previsti. In esso si legge, infatti: "l'assemblea dei sottoscrittori del Protocollo di intesa ... non ha ritenuto di chiedere l'ammissione nel Patto, per il relativo finanziamento, dei progetti infrastrutturali in quanto le relative infrastrutture non sono collegate con progetti imprenditoriali di cui possano accrescere la produttività e non sembrano funzionali allo sviluppo produttivo della zona...Si è ritenuto, invece, di chiedere che le risorse disponibili vengano destinate, nella misura massima, alle attività imprenditoriali della nostra provincia che hanno bisogno di essere incrementate per creare nuova occupazione..." In queste poche righe sta la vera natura del Patto, del profilo di concertazione che lo anima e della dimensione della partnership che lo ha caratterizzato. Mentre le riflessioni di natura qualitativa verranno riprese più avanti (all'interno dei cosiddetti risultati di processo), qui basta aggiungere che di fatto (per una singolare mancanza di progetti coerenti con le strategie di intervento, dovuta forse ad una certa sottovalutazione del Patto da parte degli enti locali) si esclude che il Patto potesse servire a finanziare opere infrastrutturali all'interno del territorio provinciale, destinando la totalità dei fondi ad attività di natura imprenditoriale.

Risultati sostantivi – Si è visto come il Patto punti essenzialmente sullo sviluppo e la valorizzazione delle risorse ambientali in vista di un valido potenziamento dell'offerta turistica

(si parla letteralmente di “diversificazione e riqualificazione dell’offerta turistica”) nonché sullo sviluppo e la qualificazione dei servizi alle imprese ed alla collettività attraverso “il rafforzamento e l’espansione dei servizi informatizzati e relative reti commerciali funzionali alla diversificazione economica dell’area”.

Il piano finanziario del Patto prevedeva (dopo una serie di successivi ridimensionamenti finanziari e progettuali) un importo complessivo di Lit. 126,645 miliardi delle vecchie lire, per circa 115 miliardi di finanziamenti agevolabili e con un onere per lo stato pari a 94,911 miliardi. Si tratta di 41 progetti ammissibili, a fronte degli oltre 150 presentati, suddivisibili per settore produttivo o macroarea di intervento e con una forza occupazionale pari a 846 unità di cui 647 nuove.

Qui vanno introdotte alcune riflessioni. La prima: siamo in presenza di un regime di cofinanziamento che implica, come è noto, uno sforzo economico di investimento da parte dei privati. In questo senso appare piuttosto singolare che manchi dalla rete del partenariato la figura degli istituti di credito, che in altri contesti hanno svolto un ruolo centrale nell’assicurare il corretto ed efficace funzionamento dei regimi di cofinanziamento.

La seconda: la cospicua differenza tra progetti presentati e quelli ammessi può forse essere ricondotta al fatto che parte dei progetti “bocciati” contavano sulla possibilità (prevista dalla normativa nazionale) di derogare ai singoli piani regolatori (mediante delibera del consiglio comunale). In effetti, la quasi totalità dei comuni (nell’ambito del difficile rapporto di partenariato di cui si darà conto più avanti) ha deciso per la non concessione delle relative autorizzazioni, bloccando appunto gran parte degli interventi presentati.

Complessivamente, da un punto di vista finanziario, la ripartizione può essere impostata come segue:

Tab. 5 Ripartizione finanziaria per settore (milioni di lire)

SUDDIVISIONE DELLE SPESE PER SETTORE		
TURISMO	43.025	37%
AGROALIMENTARE	25.111	22%
INDUSTRIA	46.007	40%
SERVIZI ALLE IMPRESE	1.466	1%
TOTALE	115.609	100%

Nonostante, come si vedrà, il maggior numero di progetti siano stati presentati nel settore turistico è l'industria ad avere un leggero vantaggio con il 40% delle richieste complessive, seguono l'agroalimentare con il 22% ed i servizi alle imprese con l'1%.

Passando ad una scomposizione per settori, vediamo come nel settore turistico si prevedesse originariamente la realizzazione di 18 progetti (7 alberghi, 3 villaggi turistici, 4 aziende di turismo rurale, 3 aziende di agriturismo, 1 stabilimento turistico balneare), per un totale di 43 miliardi di investimenti ammessi alle agevolazioni, mentre i nuovi occupati, a regime, saranno in totale 176 unità.

Tab. 6

INVESTIMENTI DEL PATTO NEL SETTORE TURISTICO			
PROG/N°	SOGG.BENEFICIARI	TIPO DI ATTIVITA'	N°OCCUP.
P/99/1	MELIGUNTE	ALBERGO	36
P/99/2	CARDACI-IOPPOLO	VILLAGGIO TURISTICO	7
P/99/3	IOPPOLO-CARDACI	VILLAGGIO TURISTICO	8
P/99/4	TIRRENA TUR	VILLAGGIO TURISTICO	15
P/99/5	FILIPPINO S.P.A.	ALBERGO	11
P/99/6	RIGOLI FRANCESCO	ALBERGO	8
P/99/7	ANTICA FILANDA	ALBERGO	8
P/99/8	ISOLE S.R.L.	ALBERGO	11
P/99/9	HOTEL ROJAS BAJA	ALBERGO	7
P/99/13	C.V.S."GIARD DI SICILIA"	TURISMO VERDE	7
P/99/15	BONINA COSTRUZIONI	STABILIMENTO BALNEAR	11
P/99/18	PICC.PRO.FON.CIMINO	TURISMO RURALE	6
P/99/19	CRISAFULLI AZ.AGR.	ALBERGO	20
P/99/20	AZ.AGR."IL DAINO"	AGRITURISMO	8
P/99/21	MASPA COSTRUZIONI	AGRITURISMO	8
P/99/22	LO GIUDICE FRANCESCO	TURISMO RURALE	5
P/99/24	LA ROSA S.A.S.	TURISMO RURALE	7
P/99/26	RIGANELLO GIUSEPPE	AGRITURISMO	3

Per ciò che concerne il settore agroalimentare, siamo in presenza di 11 progetti (riguardano la produzione di vino, olio, succo di limone, e la lavorazione di nocciole, frutta, ortaggi e prodotti lattiero caseari), per un totale di 25 miliardi circa di investimenti agevolabili con una previsione di 163 nuovi occupati a regime.

Tab. 7

INVESTIMENTI DEL PATTO NEL SETTORE AGROALIMENTARE			
PROG/N°	SOGG.BENEFICIARI	TIPO DI ATTIVITA'	N°OCCUP.
P/99/28	CEPA C.ESP.PROD.AGR.	LAVOR.FRUTTA E ORTAGGI	7
P/99/29	GARIBALDI SERVICE	PRODUZ.ALIMENTI PRECOTTI	58
P/99/30	F.LLI CAPRINO	LAVORAZ.NOCCIOLE	7
P/99/31	MIMMO PAONE	PRODUZIONE VINO	4
P/99/35	COO.AGR.PRO.LAV.	PROD.OLIO D'OLIVA	8
P/99/36	ROMANO GIUSEPPE	PROD.OLIO D'OLIVA	12
P/99/37	EUROFOOD	PROD.SUCCO DI LIMONE	12
P/99/38	MOROSITO CAFFE'	TORREFAZIONE CAFFE'	3
P/99/40	AGRICOLTECNICA	LAVORAZ.FRUTTA E ORTAGGI	12
P/99/43	AGRISVILUPPO	TRASF.PRODOTTI LATTEARI	5
P/99/45	FIDIAL	CONFEZ.DISTRIB.PROD.ALIMENT.	35

Per quel che riguarda il settore industriale sono stati ammessi 8 progetti (riguardano la produzione di ceramiche, calcestruzzo, tubi ed altri accessori per l'irrigazione, l'editoria elettronica, vasi in plastica per il vivaismo, mangimi ed alimenti zootecnici), per un totale di circa 46 miliardi di investimenti agevolabili e con una previsione occupazionale, a regime, pari a 279 unità.

Tab.8

INVESTIMENTI DEL PATTO NEL SETTORE INDUSTRIA			
PROG/N°	SOGG.BENEFICIARI	TIPO DI ATTIVITA'	N°OCCUP
P/99/46	ASTORE IRRIGATION	PRODUZ.ACCESS.PER L'IRRIGAZIONE	5
P/99/47	SIPLAST	PRODUZ.TUBI VALVOLE PER L'IRRIGAZ.	12
P/99/48	CALECA ITALIA	PRODUZIONE CERAMICHE	204
P/99/49	BETONGREEN	PROD.MANUF.IN CALCESTRUZZO	11
P/99/51	CAROT	PRODUZIONE CALCESTRUZZO	3
P/99/53	OLIFAR	PRODUZIONE ALIMENTI ZOOTEKNICI	29
P/99/55	I.MA.MED	PRODUZIONE VASI IN PLASTICA	12
P/99/57	PROGETTO IMPRESA	PRODUZ.CD-ROM,EDITORIA ELETTRON.	3

Da ultimo il settore dei servizi alle imprese, dove si è prevista la realizzazione di 4 progetti (servizi reali e telematici alle imprese, produzione di software e formazione), per un totale di circa 1.4 miliardi di investimenti ammessi alle agevolazioni e con una previsione occupazionale di 19 unità.

Tab. 9

INVESTIMENTI DEL PATTO NEL SETTORE DEI SERVIZI REALI, TELEMATICI, DI FORMAZIONE

PROG/n°	SOGG.BENEFICIARI	TIPO DI ATTIVITA'	N°OCCUP
P/99/17	TURISMO VERDE	SERVIZI ALLE IMPRESE	3
P/99/54	SOIM	SERV.ALLE IMPR.E PROD.SOFTWARE	4
P/99/56	TRAINING SERVICE	SERVIZI REALI E FORMAZIONE	1
P/99/58	ENGINEERING TOURINTERNE	SERVIZI TELEMATICI ALLE IMPRESE	11

Se questo appena presentato è il quadro di interventi previsto dal Patto, diverso è stato l'esito dell'attuazione¹⁹.

In particolar modo, per ciò che concerne il complesso del quadro finanziario, al 31/12/2002 risultano finanziamenti agevolabili pari a € 55.820.211,03 (pari a Lit 108.083.000.011) e un onere per lo stato pari a € 46.220.583,94 (pari a Lit 89.495.530.065).

Tra gli interventi ammessi, 41, si registrano inoltre delle revoche di finanziamento (tre già effettuate e due in corso di revoca), mentre l'impatto occupazionale, in termini di unità aggiuntive, e comunque sempre a regime, scende a 541 nuovi lavoratori, ai quali vanno sottratti più di un centinaio di unità relativi ai progetti revocati.

Per ciò che concerne invece lo stato di avanzamento finanziario, sempre al 31/12/2002, erano stati effettuati investimenti per un ammontare pari a € 37.713.036,41, ed erano stati erogati fondi pari a € 21.873.552,63.

Infine, a queste cifre va aggiunto che, causa le revoche e le rinunce si sono recuperate economie per una cifra vicina ai dieci milioni di euro e che sono già state ottenute le relative autorizzazioni per la pubblicazione di nuovi bandi in merito. Ma su questo punto, che attiene molto ai profili della concertazione e del livello di partnership, si tornerà tra breve.

Risultati di processo – Così come per il GAL Valle Alcantara, anche in questo caso si è proceduto ad effettuare interviste ad attori e testimoni privilegiati delle vicende relative al Patto Territoriale di Messina.

Da tali interviste, e congiuntamente ai dati esposti e agli atti visionati, è possibile evidenziare alcuni elementi di una certa utilità nella comprensione dei processi istituzionali e politici che ruotano intorno al Patto e più in generale alle iniziative di sviluppo.

¹⁹ I dati in possesso, estratti dal rapporto di autovalutazione semestrale che la società responsabile (la SO.GE.PAT.) ha periodicamente effettuato, sono aggiornati al 31/12/2002, che è anche il termine finale di attuazione del Patto.

Vanno operate subito due premesse. Siamo alla primissima fase dei Patti Territoriali; ci muoviamo cioè in un contesto di assoluta sperimentazione, con una normativa in continua evoluzione e con un quadro complessivo dei ruoli e delle competenze non ancora del tutto chiaro e definito. Questa condizione sembra influenzare in maniera determinante la concertazione e l'elaborazione del Patto, e quindi anche l'analisi sui risultati di processo che viene qui esposta.

Altro aspetto da considerare è la dimensione fisica del Patto: in maniera molto singolare fu scelto come ambito territoriale di riferimento l'intera Provincia di Messina. A posteriori si può considerare questo elemento come l'ostacolo maggiore ad un serio ed efficace coinvolgimento degli enti locali, e più in generale ad una concertazione ampia e condivisa delle idee e strategie di sviluppo (sembra questa tra l'altro la più significativa differenza con il GAL in chiave di risultati raggiunti in quest'ambito). In altri termini, la mancata caratterizzazione territoriale non ha permesso lo sviluppo di un'identità di progetto che coinvolgesse in primo luogo gli enti locali: si sono così mantenuti atteggiamenti campanilistici e orientati all'ottenimento di una fetta di finanziamento più che alla condivisione di un percorso di sviluppo.

Si è già accennato come l'idea di un Patto che promuovesse lo sviluppo dell'intera Provincia di Messina nasca dalle tre maggiori organizzazioni sindacali. In questo senso si riscontra una certa distinzione tra il soggetto "ideatore" e quello che sarà poi il soggetto promotore. Come si è visto, infatti, è stata la CCIAA di Messina (con un generoso e determinante contributo da parte dell'Università, che in alcune fasi si è intestata la conduzione vera e propria del piano) che ha preso in mano la situazione, su sollecitazione delle organizzazioni sindacali, per condurre la lunga fase di animazione e concertazione che è poi sfociata nella stipula del Patto.

Ed è su questa fase, più che su quella di realizzazione, che si concentrerà l'analisi proposta. È proprio durante la costruzione di percorsi di scelta condivisi che si riscontrano gli elementi, siano essi positivi o rappresentativi di difficoltà, più interessanti.

La concertazione avviata dalla CCIAA interessò, accanto a quelli che potremmo definire gli ideatori²⁰, da subito il comune di Messina (anche se in maniera piuttosto limitata), l'Università appunto (per un apporto scientifico qualitativo) e le altre associazioni categoria (in particolar modo CIA e Confcommercio).

Sin dalle prime battute emergono alcune difficoltà nelle relazioni e nei rapporti, in particolar modo con gli enti locali, e segnatamente con i comuni più piccoli. Nonostante un gran numero di riunioni e un certo sforzo concertativo (operato soprattutto dai rappresentanti

²⁰ CGIL, CISL e UIL.

dell'Università, che in questa fase cercano di definire fabbisogni e strategie per lo sviluppo) si configurò, infatti, un solido asse tra Provincia e CCIAA (con la prima, in verità, più spettatrice che altro) che condizionò gran parte delle scelte relative ai percorsi di sviluppo che il Patto avrebbe dovuto adottare.

A questo va aggiunto, di contro, il fatto che gli enti locali sottovalutarono le potenzialità di crescita territoriale che il Patto poteva ingenerare. In questo senso, è emblematica la scelta (per certi aspetti obbligata) della rinuncia al finanziamento di opere infrastrutturali: senza dubbio questo capitolo era quello che maggiormente avrebbe potuto stimolare un coinvolgimento diretto dei comuni e, più in generale, delle istituzioni territoriali; eppure, come detto, non fu presentato nessun progetto che potesse risultare coerente con l'idea forza e con gli assi di intervento nei quali essa si articolava. Va altresì detto che questa "scelta" permise di evitare il rischio che, attraverso questa tipologia di interventi, si creassero le condizioni per lo sviluppo della cosiddetta "politica dell'appalto" e delle logiche clientelari che essa porta con sé.

Resta però il dato che i comuni non riescono ad essere protagonisti. La concertazione si presenta monca, priva di un consenso politico territoriale allo sviluppo che voleva essere invece il fine ultimo di questo strumento della Programmazione Negoziata. Dall'analisi compiuta, avvalorata da diverse interpretazioni raccolte in questo senso, sembra quasi che rispetto all'intera gamma di strumenti per lo sviluppo, la vicenda del Patti Territoriale di Messina²¹, così come quella della Progettazione Integrata Territoriale, faccia segnare un passo indietro (rispetto ad esempio ai GAL) nella ricerca di un ampio coinvolgimento sociale, economico e istituzionale sui percorsi di crescita del territorio.

A conferma delle difficoltà evidenziate, dopo la costituzione del Patto, e quindi dopo il suo avviamento, non viene più convocato, se non in maniera sporadica (e comunque poco partecipata) il Forum degli Interessi (ma un discorso analogo lo si può fare per il Comitato Scientifico) che avrebbe dovuto rappresentare, invece, il centro propulsivo e di controllo permanente del Patto, il reale strumento di verifica della coerenza tra i fabbisogni, le esigenze di un territorio e le strategie attuative del programma.

La difficoltà nei rapporti con i comuni, superata solo in parte (soprattutto per quelli interessati dagli interventi) attraverso l'intervento del Prefetto, è una reale testimonianza della fatica ad interpretare correttamente un Patto, della necessità di superare la visione dell'istituzione Provincia come rappresentativa degli interessi particolari di tutte le aree coinvolte dal disegno,

²¹ Discorso in parte diverso per gli altri Patti Messinesi e Siciliani, dove la fase di concertazione è stata più partecipata e dove soprattutto i comuni sono stati in grado di superare campanilismi e impadronirsi realmente dello strumento.

della debolezza dei percorsi di concertazione quando vengono polarizzati intorno alle istituzioni più forti.

In quest'ottica è ovvio che cambia poco in termini di logica della decisione pubblica e partecipazione democratica alle scelte. A questo va aggiunto come in un tessuto economico così debole come quello provinciale messinese, fu impossibile individuare segmenti di economia (sempre in un percorso di concertazione che mettesse qui in primo piano il ruolo del sindacato) sui quali investire per renderli trainanti. Si dovette procedere all'istruzione di un progetto più generale (ed anche l'idea forza ne evidenzia questa sua caratteristica) che ebbe come principale elemento distintivo quello della creazione di una struttura che erogasse finanziamenti alle imprese.

Non si riesce, quindi, ad ottenere maggiore partecipazione o un più alto livello di democrazia locale; al contrario si finisce con il configurare il Patto (soprattutto nella sua fase realizzativa) come uno strumento che concedesse denari, sebbene legati a progetti già approvati e coerenti con lo stesso. Con questo non si vuole negare la positività di alcuni aspetti di una vicenda di questo tipo: in particolar modo, si deve sottolineare la selezione che fu operata proprio rispetto ai finanziamenti da erogare ai progetti presentati (molti dei quali non furono considerati ammissibili).

Pur nei limiti, quasi obbligati, di una vecchia logica decisionale (con i comuni e la provincia responsabilmente poco interessati), poco legata alle esigenze del territorio e alle prospettive della concertazione, si provò a fare selezione, ad individuare quei micro progetti di sviluppo che meglio avrebbero potuto sviluppare i settori in crisi (quasi tutti) dell'economia messinese.

Anche qui, come nel GAL, non operarono significative esperienze di reti o partenariati già esistenti, se si escludono le associazioni categoria (solo in quest'ottica si riesce a parlare di una rete di partenariato aperta ed inclusiva) che a vario titolo, e con diverso peso, parteciparono al Patto. E anche qui, come nel GAL, si è provato a d andare oltre le esperienze ed i gruppi economici più importanti provando a coinvolgere nuovi soggetti che provenissero, soprattutto, dal mondo delle PMI.

Da ultimo va sottolineato come sia stata scarsa l'interazione con i beneficiari finali al momento della definizione dei fabbisogni (e tra l'altro l'aver scelto un territorio coincidente con quello provinciale lasciava poco spazio a nuove e magari più originali interpretazioni) e della predisposizione dei bandi (anche se si è sperimentato, non in misura eccessiva, un certo coinvolgimento), a testimonianza di un difficile rapporto che questo progetto ha avuto (per varie

motivazioni che come si è visto non sono riconducibili alla responsabilità di una sola parte) con il territorio e con gli attori economici e istituzionali che lo animano.

CONCLUSIONI

Se paragonato al GAL esaminato è certo che il Patto Territoriale di Messina non offra, per gli elementi che si sono ritenuti rilevanti, un esempio di *best practice*.

Complessivamente, relativamente alla valutazione dell'atteggiamento tenuto dai singoli attori coinvolti nel Patto, si riscontra una prima fase in cui i soggetti più attivi (superato il momento di ideazione che ha visto protagoniste le forze sindacali, sollecitate dai rispettivi livelli nazionali in un momento in cui si decideva di investire negli strumenti della Programmazione Negoziata) sono stati senza dubbio la CCIAA e l'Università, ognuno con ruoli e competenze proprie: la prima orientata alla promozione e al coinvolgimento intorno al Patto, la seconda impegnata nello sforzo di compiere una difficile animazione territoriale e di elaborare un serio e coerente progetto di sviluppo che rispondesse alle esigenze del tessuto socioeconomico messinese. Ciò che in questa prima fase (ma nel complesso anche in quelle successive) è mancato è stata senza dubbio la presenza degli enti locali, con i comuni ancora troppo distanti dall'idea della concertazione (perché spesso impegnati in ragionamenti campanilistici o poco attenti alle potenzialità dei nuovi strumenti di sviluppo) e con la Provincia (carente nella fase propositiva ed elaborativa) attenta soprattutto ai momenti di maggiore rilevanza politica (come le riunioni romane al CNEL). Durante tutto questo primo periodo non è sembrato esserci spazio per altri soggetti, sebbene già fosse intervenuto un primo coinvolgimento delle associazioni di categoria più rappresentative (assindustria, CIA e confcommercio).

Nella successiva fase della gestione, Università e CCIAA lasciano il posto ai soggetti privati e, in particolar modo, all'associazione degli industriali, che esprimerà anche l'amministratore delegato in seno al consiglio di amministrazione (che vale la pena ricordare essere rappresentativo per più della metà, 51%, del mondo dei privati). Non è un caso che si verifichi questo mutamento nella direzione e nell'attuazione del progetto se si tiene presente come esso abbia finito per caratterizzarsi come un efficace strumento di finanziamento ed erogazione alle imprese, relegando ad un ruolo marginale e secondario i comuni e gli altri soggetti che pure potevano essere coinvolti.

In questo senso, è sembrata troppo debole l'interpretazione (figlia anche e soprattutto dell'inesperienza rispetto ad uno strumento del tutto sperimentale e per certi versi sconosciuto) che nella pratica si è data al processo di concertazione con gli enti locali (con un concorso di colpa che, come si è visto, non esenta questi ultimi). La polarizzazione, per fasi successive,

intorno alla CCIAA, alla Provincia (in un ruolo più defilato) e all'Assindustria, ha precluso un pieno coinvolgimento (dal momento che di totale assenza non si può certo parlare) del tessuto economico ed istituzionale del territorio. Quello che poteva essere una chiave di volta nella definizione di un disegno strategico e coerente di sviluppo si è invece trasformato in un elemento di debolezza, che ha agito in un rapporto di causa-effetto con le mancate caratterizzazioni (economiche e territoriali) sopra esposte.

Uno dei punti di forza dei Patti Territoriali dovrebbe derivare infatti dalla concertazione delle Parti interessate: mettersi spontaneamente attorno ad un tavolo e pianificare delle linee di azione comuni per il raggiungimento di uno o più obiettivi stabiliti dovrebbe significare in primo luogo il raggiungimento di quella maturità, anche culturale, che permette ad una pluralità di soggetti di lavorare in sinergia e soprattutto nel rispetto del metodo scelto per farlo. A Messina, però, attorno al Patto la concertazione è stata a dir poco insufficiente o quantomeno difficoltosa, problematica.

Il tema è tra l'altro di rilevante attualità, dal momento che proprio in questi giorni si discute del miglior percorso da intraprendere (sempre in tema di coinvolgimento nei processi decisionali) rispetto all'impiego delle economie (intorno ai € 10.000.000,00) che il Patto ha registrato.

È sembrato, finora, che la concertazione potesse essere uno strumento utile (e comunque obbligatorio) al momento dell'elaborazione del Patto, mentre si trasforma in una pratica "superflua" (tradendone lo spirito di continuo confronto) al momento dell'attuazione, quando cioè è arrivato il momento di concentrarsi sui 41 progetti che sono stati ritenuti ammissibili.

Da ultimo, senza entrare nel merito delle comunque numerose cose positive che riguardano il Patto di Messina (tra le quali il fatto che esso sia ai primi posti in Italia in termini di avanzamento finanziario, o che la struttura della società responsabile ha dato prova di poter garantire un più che adeguato svolgimento operativo e burocratico), va sottolineato il fallimento di quella sua parte che puntava ad un serio investimento sulle politiche della formazione professionale (con la previsione di un ente bilaterale in materia, che nei fatti non ha mai operato). Questo aspetto apre oggi pesanti interrogativi sulla reale capacità di incisione in termini occupazionali del Patto, non solo per ciò che concerne il numero di unità aggiuntive, ma anche e soprattutto per la qualità dei processi di assunzione e selezione che caratterizzeranno le dinamiche del lavoro intorno ai progetti da esso finanziati.