

Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale

1. Introduzione

Nell'ambito delle teorie e delle pratiche dello sviluppo locale, l'uso eccessivamente disinvolto della parola territorio porta spesso alla progressiva "opacità" e "evanescenza" dello stesso. In molti casi, il territorio è considerato semplicemente una specie di supporto passivo dell'azione, modellato da processi esterni ad esso; in altri, si riduce all'insieme delle relazioni favorite dalla prossimità fisica dei soggetti. Sono pochi i casi in cui anche le interazioni dei soggetti con le dotazioni materiali e immateriali, specifiche di un territorio, sono analizzate, progettate e valutate in modo sistematico. Sono così trascurati due assiomi fondamentali dello sviluppo locale: il fatto cioè che il territorio non sia un semplice supporto passivo dell'azione e che la promozione dello sviluppo locale non possa ridursi all'attuazione di politiche del tutto decontestualizzate, avulse dal riferimento al territorio e alle sue specificità. A dispetto delle frequenti dichiarazioni verbali, cosa sia il territorio dell'azione collettiva, come possa essere individuato e analizzato, sono questioni sovente eluse, affrontate in maniera sbrigativa e con soluzioni riduttive.

Quest'articolo intende prendere sul serio questi problemi. L'obiettivo è capire se, e come, i concetti di territorio e di territorialità, che affondano le loro radici nella riflessione geografica, possano essere utilmente utilizzati nell'ambito delle teorie e delle pratiche di sviluppo locale, al di là delle retoriche e dei facili slogan (Governa, 2005; 2006).

L'articolo è organizzato nella maniera seguente. Dopo l'introduzione, la prima parte esamina i diversi approcci teorici con cui è interpretato il

territorio negli attuali processi di trasformazione economica, sociale e politica, con riferimento a due aspetti principali, diversi anche se strettamente interrelati. Il primo aspetto, sviluppato nel capitolo 2, riguarda le relazioni fra i cambiamenti dell'organizzazione territoriale e quelli imposti dai processi di globalizzazione, dall'integrazione europea, dalla perdita di centralità e di parte della capacità di governo dello Stato-nazione. È quindi inizialmente presentato il concetto di *glocale* (par. 2.1), che descrive le modalità attraverso cui il livello locale "entra" nei cambiamenti globali e, successivamente (par. 2.2.), la tesi del *re-scaling*, che sottolinea il cambiamento delle forme e dei livelli della territorialità con la conseguente emersione delle cosiddette entità territoriali intermedie. Esse sono interpretate come entità multidimensionali e multiscalari, come costrutti sociali, esito dell'azione collettiva dei soggetti locali (par. 2.3). Il secondo aspetto, trattato nel capitolo 3, concerne invece il cambiamento delle forme e delle modalità dell'azione collettiva in ambito urbano e territoriale¹. Sono così dapprima esaminate le tendenze verso la concertazione e la territorializzazione dell'azione collettiva che caratterizzano l'attuale riferimento al principio di sussidiarietà in termini innovativi (par. 3.1)². Queste due tendenze sono successivamente declinate con riferimento al dibattito sulla *governance* urbana e territoriale (par. 3.2). Infine, il cambiamento delle forme e delle modalità dell'azione collettiva è interpretato come progressiva ridefinizione teorica del concetto di autonomia locale nei processi di cambiamento globale, anche verificando la pertinenza che tale ridefinizione assume nel caso italiano (par. 3.3).

Partendo dalle interpretazioni esaminate nei paragrafi precedenti, che collegano i cambiamenti territoriali ai cambiamenti delle modalità di azione, i nuovi territori emergenti ai nuovi meccanismi dell'azione collettiva, il capitolo 4 discute criticamente il modo in cui è attualmente trattata, nelle pratiche, la dimensione territoriale dell'azione collettiva. È così inizialmente riconosciuta l'ampia sottovalutazione del problema o, al limite, il trattamento del tutto sbrigativo che esso assume normalmente (par. 4.1). Tale carenza, esemplificata facendo riferimento alle politiche per la promozione dello sviluppo locale sperimentate in Italia nell'ultimo decennio e, in particolare, alle modalità di delimitazione del Patto territoriale del Canavese (par. 4.2) e al riconoscimento delle specificità locali nel Progetto Integrato Territoriale della "Città del Fare" (par. 4.3), deriva, in larga misura, dalla mancanza di un adeguato trattamento dei concetti di territorio e di territorialità sia dal punto di vista teorico sia da quello operativo (par. 4.4). Per confrontarsi con i problemi che emergono dal riferimento ai casi indicati, il capitolo 5 propone una interpretazione del territorio in termini di *sistema territoriale locale*. È quindi dapprima presentato il modello teorico e operativo dello SLoT (par. 5.1.), per poi passare in rassegna due aspetti problematici della sua applicazione: l'individuazione geografica dei sistemi locali territoriali (par. 5.2) e la pluralità delle dimensioni del territorio (istituzionale, patrimoniale, identitaria, di progetto, ecologica) che è possibile comprendere con questa interpretazione del territorio (par. 5.3).

Nelle conclusioni, infine, ci si chiede "Qual è il territorio per l'azione", riprendendo così i temi principali sviluppati nell'articolo e verificando, a partire dalla discussione del concetto di territorializzazione dell'azione che discende dall'interpretazione del territorio come sistema locale territoriale, i limiti e le possibilità di una descrizione geografica che si costruisce in relazione a, e in funzione della, azione collettiva dei soggetti locali.

2. Il territorio nella trasformazione

2.1. Globale, locale, territoriale

Esistono modi diversi, spesso divergenti, per interpretare il territorio negli attuali cambiamenti socio-economici e politici. Uno dei principali elementi di differenza riguarda l'interpretazione del rapporto che i processi globali intrattengono con il livello locale. In alcuni casi, è negata la rilevanza

e il ruolo del locale come riferimento specifico di appartenenza e di azione; in altri, sono sottolineati solamente gli elementi più problematici e negativi: la chiusura localistica, l'esclusione dell'altro e del diverso. Più interessanti sono invece altre interpretazioni che, assumendo una visione critica, non enfatizzano in maniera univoca gli elementi positivi o negativi della territorialità, cioè del rapporto che i soggetti locali intrattengono con il territorio. D. Harvey (1989), ad esempio, sottolinea la combinazione di deterritorializzazione e riterritorializzazione selettiva determinata dai processi di globalizzazione. Seguendo questa interpretazione, Storper (1997a) riconosce come l'azione della globalizzazione, proponendo l'economia di mercato come linguaggio universale, produce modelli di organizzazione territoriale che tendono a semplificare le diversità, senza però annullare le differenze fra i diversi luoghi. Particolare importanza assume l'effetto di "radicamento" o di "ancoraggio" locale delle dinamiche globali (Veltz, 1996). La presenza di condizioni territoriali *specifiche*, cioè di quei fattori che possono considerarsi "immobili" non solo perché incorporati a certi luoghi, e quindi non trasferibili da un luogo ad un altro, ma soprattutto perché non fungibili, poiché difficilmente o per nulla reperibili altrove con le stesse qualità, svolge così un ruolo fondamentale. Secondo queste posizioni, la crescente internazionalizzazione dell'economia, l'abbattimento di barriere che prima limitavano l'estensione geografica dei circuiti, l'intensificarsi delle interazioni di lunga distanza e delle interdipendenze tra i luoghi, la pervasività della competizione e delle ideologie connesse, il mutare del rapporto tra fattori mobili e immobili dello sviluppo ha trasformato il ruolo del territorio alle varie scale geografiche, accrescendo l'importanza dei livelli locali. Essi appaiono, o secondo alcuni riappaiono, come "attori" dei processi di sviluppo (Cox, 1997).

Benché la crescente attenzione verso il livello locale sia un dato riconosciuto, più controverso è capire qual è il ruolo che svolge il territorio all'interno dei processi di cambiamento (Amin, 2002). Nella maggior parte delle interpretazioni, infatti, tali processi sono considerati come la causa che determina effetti o impatti territoriali. Il territorio è qui ridotto ad una variabile dipendente del cambiamento, lo schermo su cui si proiettano processi e dinamiche che hanno la loro origine altrove (nei circuiti economici, nelle strategie delle imprese, nelle dinamiche sociali ecc.). Altre interpretazioni, opposte a questa, vedono invece il territorio e la territorialità come componenti essenziali del processo di cambiamento e come tali cercano di



comprenderli (Dematteis e Governa, 2005a). Queste interpretazioni fanno spesso riferimento al dibattito intorno ai termini globale, glocalizzazione (*glocalization*) e *glocalismo* (Swyngedouw, 1997).

Letteralmente, con il termine glociale si indica l'integrazione del locale nel globale (e viceversa). In maniera più radicale, secondo Soja (2000), esso rappresenta una "sfida concettuale" alle visioni dominanti che considerano globale e locale come ambiti di significato separati e globalizzazione e localismo come processi che rimandano, anche ideologicamente, a mondi opposti e contrastanti. Il *glocalismo* sarebbe invece una prospettiva alternativa che impone il riconoscimento delle relazioni transcolari, multitemporali e multicentriche che caratterizzano i rapporti locale/globale³. In questo quadro, la "riscoperta" del territorio e del locale non è vista come un effetto immediato e diretto della globalizzazione e, soprattutto, non è legata ad essa da un rapporto di causa/effetto⁴. Al contrario. Ciò che, da un certo punto di vista, può essere descritto come globalizzazione, può ugualmente, e contemporaneamente, essere descritto da un altro punto di vista in termini di neo-regionalismo o localismo (Soja, 2000)⁵.

2.2. *Il cambiamento delle forme e dei livelli della territorialità: significati, ruoli e funzioni delle entità territoriali intermedie*

La congiunzione fra i processi deterritorializzanti della globalizzazione e la riconfigurazione territoriale che essa determina innesca, secondo N. Brenner (1999), processi di *re-scaling*, cioè di riorganizzazione, riarticolazione e ridefinizione delle scale territoriali implicate nelle trasformazioni e dei relativi livelli di governo. Tali processi ridefiniscono livelli e ruolo della territorialità, erodendo il livello nazionale come spazio di relazioni socio-economiche auto-contenute e, simultaneamente, intensificando l'importanza dei livelli e delle forme sovra e infra-nazionali di organizzazione territoriale⁶. Se centriamo l'attenzione sui territori infra-nazionali, l'aspetto che qui interessa sottolineare è il significato e il ruolo del territorio e della territorialità all'interno dei processi di emersione delle cosiddette entità territoriali intermedie (Immerfall, 1998)⁷. In effetti, benché tale questione sia esplicitamente richiamata in molte interpretazioni, il suo trattamento appare, nel complesso, trascurato.

L'espressione entità territoriali intermedie è estremamente ambigua. Essa è usata per indicare una serie di fenomeni anche molto diversi fra

loro: entità intermedie dal punto di vista fisico, economico, dei livelli istituzionale o di governo o, ancora, dei valori e dei contenuti simbolici)⁸. Il riferimento all'entità intermedia è anche declinato in riferimento al *livello istituzionale* intermedio, considerato, contemporaneamente, come organismo collettivo e come sistema di regole (Arrighetti e Serravalli, 1999)⁹. La principale ambiguità dell'espressione entità (o livello) territoriale intermedio deriva dall'uso di questa locuzione per indicare, contemporaneamente, fenomeni esistenti o "modi" per leggere dinamiche micro o macro rese più visibili a questa scala.

L'ambiguità della formulazione non è necessariamente negativa, ma può essere assunta come un punto di forza, in grado cioè di lasciare aperte diverse linee interpretative. Se procediamo su questa strada, possiamo considerare l'entità intermedia come intersezione di diverse dimensioni: non solo la dimensione fisica e spaziale – l'entità intermedia fra il singolo e il tutto – ma anche la dimensione politica, dei valori, degli interessi, della capacità di comportamento collettivo (Poche, 1996). Fra le dimensioni "costitutive" delle entità intermedie entra così anche quella territoriale, non già come semplice spazio di localizzazione di fenomeni e attività, ma come connessione fra la dimensione identitaria, la dimensione politica, la dimensione simbolica e di mobilitazione sociale, la dimensione temporale (Di Méo, 2000).

2.3. *Le entità intermedie come territori multiscalari e come costrutti sociali*

Riferirsi in questo modo alla dimensione territoriale permette di operare due cambiamenti.

Il primo cambiamento è connesso all'esplicito contenuto multiscalare dell'attuale riferimento al territorio. Secondo Di Méo (2000, p. 41, traduzione mia), infatti, «il *territorio* [...] si riferisce a diverse scale dello spazio geografico: dal campo della località a quello dello Stato-nazione o delle entità sovranazionali. Il territorio della geografia, a differenza del suo omologo politico, non è chiuso, ma resta essenzialmente aperto, pronto a sposare tutte le combinazioni spaziali che tessono le collettività umane nei limiti della distesa terrestre, così come in quelli dell'esperienza individuale». L'entità intermedia appare così un'entità territoriale multidimensionale e multiscalare che partecipa simultaneamente a diversi ordini di fenomeni: s'inscrive nell'ordine della materialità delle cose, definisce i rapporti emozionali e pre-sociali dell'uomo con la terra, partecipa, infine, all'ordine

delle rappresentazioni collettive (politiche, sociali e culturali).

Il secondo cambiamento è a proposito del modo di vedere i soggetti sociali e riguarda, in particolare, la possibilità di considerare i soggetti come *attori* dei processi di trasformazione territoriale. Secondo J. Lévy (1999), la difficoltà di concettualizzare il ruolo del soggetto come attore, in relazione cioè alle intenzionalità e alle azioni che esso attua, si colloca in una concezione della geografia, erede della tradizione vidaliana, del tutto coerente con il pensiero organicista. Da questa concezione, che pone come postulato l'integrazione dell'uomo con il suo ambiente all'interno di un insieme avente una propria coerenza "naturale", sono del tutto escluse le logiche propriamente sociali e politiche (Berdoulay e Soubeyran, 1991). L'idea di unificare il mondo sotto la figura, unificante appunto, della natura, in cui tutti i fenomeni sono, per definizione, interrelati in una combinazione di influenze reciproche, porta a vedere l'azione umana come un annesso, un caso particolare, un'eccezione. In questo *territorio senza attori*, che esclude il soggetto come essere autonomo, i soggetti sembrano per lo più agire secondo logiche determinate da strutture ambientali, economiche o storico-culturali o, al limite, obbedendo a criteri del tutto astratti di ottimizzazione del potere o del profitto (Berdoulay e Entrikin, 1998)¹⁰. Viceversa, considerare la nozione di attore con riferimento alla nozione di intenzionalità, di azione e di territorio permette di superare questa semplificazione. In questo caso, i soggetti si definiscono in relazione alle azioni, cioè come portatori di un'intenzionalità che trova la sua logica nel riferimento al territorio, agiscono come portatori di pratiche e di conoscenze, "costruttori" di territorio e di nuove logiche di riferimento identitario ai luoghi. Parallelamente, l'azione collettiva dei soggetti si costruisce in relazione ai, e in funzione dei, rapporti con il territorio in cui i diversi soggetti agiscono (Lussault, 2000).

I due cambiamenti indicati mutano il significato e il ruolo del riferimento identitario al territorio, sottolineando l'importanza del "fare insieme", del comune riferimento dei soggetti locali ad un'idea condivisa di cambiamento. L'identità territoriale non si definisce più solo sulla base della prossimità tra i soggetti, non si crea per condivisione passiva di un certo territorio, ma deriva da un lavoro sociale, dall'agire in comune dei soggetti nella costruzione di progetti collettivi (Dematteis e Governa, 2003). Di conseguenza, l'emersione delle entità territoriali intermedie, intese come entità multidimensionali e multiscalari, non è

semplicemente vista come il portato dell'azione di forze esogene e globali. Essa è piuttosto una risposta sociale da costruire attraverso l'azione collettiva dei soggetti, una possibile strategia attraverso cui il livello locale definisce il proprio ruolo e la propria identità nel processo di ridefinizione dei livelli territoriale dell'appartenenza e dell'azione determinato dai cambiamenti globali. Le entità intermedie, pertanto, derivano dalla mobilitazione dei gruppi, degli interessi e delle istituzioni territoriali, da un processo di "costruzione" collettiva, dalla capacità/possibilità del livello locale di comportarsi e agire come un soggetto collettivo (Bagnasco e Le Galès, 1997)¹¹.

Tuttavia, l'emersione delle entità territoriali intermedie non è l'unica strategia possibile per il livello locale. Altre strategie, secondo Klein (1997) più comunemente presenti o attuate, sono l'atomizzazione del livello locale o la chiusura dello stesso nel cosiddetto "individualismo imprenditoriale"¹². Non tutti i territori, inoltre, sono in grado di organizzare una simile strategia e, quindi, di inserirsi in maniera propria nei processi globali, mantenendo un alto livello di integrità e di autonomia, "giocando" uno specifico ruolo negli attuali processi di globalizzazione e di cambiamento. I nuovi territori emergenti non sono quindi semplicemente gli spazi di localizzazione delle dinamiche globali, ma anche (e forse soprattutto) i territori "insorgenti" che, di fronte all'egemonia delle reti globali, disegnano una "nuova" geografia della resistenza (Sharp *et al.*, 2000), in cui le identità locali costituiscono le potenzialità e i presupposti del cambiamento.

3. Il cambiamento dell'azione collettiva: modelli e pratiche di intervento

3.1. Concertazione e territorializzazione

Le implicazioni territoriali del cambiamento della realtà economica, sociale e politica sono anche indagate considerando i cambiamenti delle forme e delle modalità dell'azione collettiva in ambito urbano e territoriale (Mac Leod e Goodwin, 1999). Tale cambiamento riguarda sia gli obiettivi delle politiche e degli interventi (dal controllo della crescita alla promozione dello sviluppo locale), sia le forme dell'azione (dall'imposizione autoritativa delle scelte alla costruzione negoziale del consenso attorno a specifici progetti). Questi due aspetti sono riassunti, nel complesso, come passaggio dal governo (*government*) della città e del territorio alla *governance* urbana e territoriale¹³.



Anche l'attuale enfasi sul principio di sussidiarietà si inserisce in questi processi (Faure, 1997a)¹⁴. Il principio di sussidiarietà, oltre a tutelare l'autonoma capacità decisionale e gestionale dell'ente di livello inferiore, organizza i rapporti fra i poteri pubblici e tra potere pubblico e società civile incrociando, di fatto, due movimenti convergenti: quello verso la concertazione e la cosiddetta co-pianificazione e quello verso la territorializzazione dei modelli di azione collettiva. Quest'ultima tendenza testimonia, da un lato, il crescente orientamento dei paesi europei verso la decentrazione delle competenze e dei poteri statali e, benché le interpretazioni addotte per coglierne le origini siano controverse, sembra rispondere alla crisi di legittimità e di efficacia che investe i livelli centrali di decisione, favorendo uno spostamento del baricentro decisionale verso i livelli inferiori di presa delle decisioni (Bobbio, 2002). Dall'altro lato, è anche il portato della nuova (o rinnovata) centralità assunta dal territorio, inteso come concentrazione di risorse, di attori, di capacità di mobilitazione e di risposta locale nonché come il luogo di messa in coerenza delle diverse forme di azione, nelle riflessioni teoriche sui modelli di azione collettive e nelle pratiche di intervento nella città e nel territorio (Governa e Salone, 2002; 2004).

Tuttavia, le tendenze di cambiamento indicate per il principio di sussidiarietà non sono del tutto nuove anche se, nelle riflessioni e nelle pratiche più recenti, assumono alcuni contenuti innovativi. In effetti, come sostiene Faure (1997b), «l'aspirazione gestionale alla flessibilità e alla prossimità non è nuova all'interno delle amministrazioni pubbliche, ma assume contenuti inediti nel momento in cui l'argomento dell'*efficacia territoriale* diventa più importante di quello dell'*efficienza pubblica*» (p. 234)¹⁵. Faure prosegue indicando come principale differenza degli attuali modelli dell'azione pubblica rispetto a quelli degli anni '70 proprio «il passaggio dal "locale" al "territoriale"» (p. 235). Benché anche nel dibattito italiano si riconosca che locale e territoriale non sono sinonimi (Giusti, 1990; Dematteis, 1994), è tuttavia difficile pensare che tale differenza sia leggibile come passaggio, in cui addirittura individuare una scansione in termini temporali. L'affermazione di Faure mette però in luce un elemento importante e cioè la prominenza assunta attualmente dal territorio, anche nella sua fisicità e "naturalità" (si pensi alla questione ambientale e a tutta la problematica della sostenibilità) nell'ambito del dibattito sul cambiamento dell'azione collettiva. Tale interpretazione si contrappone a quella secondo cui il

locale ha attualmente perso ogni riferimento al fisico o, dal punto di vista territoriale, ogni contenuto areale, e si connota esclusivamente come "atmosfera", cui i soggetti sociali si riferiscono nel loro vagabondare nomade per una (vaga) attribuzione di senso (Bonomi, 1996).

3.2. *Dal government alla governance: cambiamento terminologico o innovazione nelle e per le pratiche?*

Il duplice movimento insito nell'attuale riferimento al principio di sussidiarietà, cioè schematicamente il movimento verso la concertazione e quello verso la territorializzazione dell'azione collettiva, è richiamato, in maniera implicita o esplicita, nelle modalità di azione che a tale principio si riferiscono, in particolare nel già ricordato tema della *governance* urbana e territoriale.

Il passaggio dal *government* alla *governance* interessa tutti i campi dell'azione pubblica, ma assume particolare evidenza nelle pratiche territoriali. Con una definizione di partenza, possiamo considerare la *governance* come sinonimo dei *new modes of planning*, cioè una modalità di coordinamento delle dinamiche economiche e sociali che si basa sul coinvolgimento e sulla partecipazione di una molteplicità di attori e si attua attraverso procedure concertative e accordi partenariali che associano diverse categorie di attori. Mentre, schematizzando al massimo, nelle pratiche di governo è centrale il ruolo dell'attore pubblico, quelle di *governance* prefigurano una modalità di intervento che coinvolge un insieme complesso di attori, basato sulla flessibilità, sulla *partnership* e sulla volontarietà della partecipazione. Diversi soggetti, anche non istituzionali, hanno quindi la possibilità di svolgere un ruolo attivo nella definizione delle scelte e delle azioni di interesse collettivo, anche solo esercitando poteri di veto¹⁶. Sono cioè molti i soggetti che si pongono come (possibili) attori delle azioni. In questa prospettiva, la *governance* si configura come modalità di azione rivolta verso la costruzione di tavoli di concertazione dove, più che la gerarchia delle competenze pre-definite, conta la costruzione degli interessi in gioco, delle attese e delle intenzionalità espresse dai diversi soggetti.

Dato distintivo della *governance* è dunque il superamento della opposizione dicotomica tra stato e mercato (e tra pubblico e privato) (Jessop, 1995). Tale opposizione, oltre a non essere più valida dal punto di vista teorico, appare sempre più inadeguata a descrivere l'insieme dei meccanismi di governo e dei processi decisionali nelle pra-

tiche. L'apertura delle arene decisionali verso la dimensione "comunitaria" e/o "associativa" porta, al contrario, a considerare le politiche come pratiche sociali che hanno per oggetto i beni comuni: i beni comuni sono la condizione, ma anche l'esito, delle politiche stesse (Crosta, 1998). Al superamento della distinzione pubblico/privato fa da corollario l'affermarsi di una definizione frammentata di interesse pubblico e la difficile separazione fra interesse pubblico e interesse privato¹⁷. Di conseguenza, i soggetti sono sempre più difficilmente individuabili partendo dalla definizione preventiva degli interessi di cui sono portatori. Il comportamento degli attori non è infatti direttamente e aprioristicamente imputabile alla loro natura istituzionale o, più in generale, sociale, ma è piuttosto identificato e identificabile a partire dalle azioni che essi mettono in opera all'interno del processo considerato. L'analisi dei processi decisionali nell'ambito delle politiche territoriali riconosce ad esempio l'importanza di non «scambiare le caratteristiche formali del soggetto che interviene, la sua 'natura' per così dire, con i suoi obiettivi e la sua razionalità di azione» (Dente, 1990, p. 24).

In realtà, nelle pratiche territoriali, l'apertura delle arene decisionali ad una pluralità di soggetti e il ricorso a *partnership* fra soggetti pubblici e privati comporta importanti elementi di novità, ma non una radicale innovazione: «la flessibilizzazione delle procedure, o l'introduzione di nuove forme di *partnership*, [...] sono [...] innovazioni del tutto compatibili con logiche centralistiche e con trattamenti eteronomi dei bisogni» (Tosi, 1994, p. 97). Si avrebbe cioè un'innovazione che, in realtà, ripropone nelle pratiche modelli tradizionali di intervento. Infatti, «se tutto ciò rappresenta una certa innovazione nei processi amministrativi, d'altra parte – se guardiamo ai modi prevalenti di trattare la varianza interna dei sistemi locali – c'è una sostanziale distanza tra le pratiche delle amministrazioni e le opportunità offerte dal «movimento» [verso il locale]» (*ibidem*, p. 97).

3.3. *Autonomia locale e cambiamento globale: ridefinizione teorica e innovazioni nelle pratiche*

Come sottolineato da Stoker (2000), il crescente interesse verso il tema della *governance* riflette la diffusa sensazione secondo cui governare le società contemporanee è diventato sempre più difficile e impegnativo. La complessità, la frammentarietà e la crescente "irrequietezza" (*restlessness*) delle società occidentali del capitalismo contemporaneo

(Healey, 2000) sarebbero infatti alla base della molteplicità dei soggetti che reclamano rappresentanza nelle dinamiche sociali e politiche. La diffusione della *governance* appare quindi il riflesso del declino di fiducia nell'efficacia e nella credibilità delle tradizionali modalità di intervento del soggetto pubblico, sia a causa di una più generale crisi dei tradizionali meccanismi della rappresentanza espressi dall'appartenenza politica o di classe, sia, più nello specifico, per la sostanziale inefficienza e inefficacia delle strutture amministrative e delle loro azioni (Pierre, 2000; Cassese, 2001).

L'insieme di questi fattori si inserisce nel cambiamento delle dinamiche politiche e organizzative dello Stato-nazione già precedentemente ricordato, in cui si intrecciano denazionalizzazione del territorio nazionale e decentramento della sovranità statale presso altre istituzioni (sovra e infranazionali, ma anche trans-nazionali, come il mercato globale dei capitali). Benché, come sostenga S. Sassen (1996), l'attuale organizzazione dello stato sia per molti versi coinvolta in questo nuovo sistema di governo, lo Stato-nazione è comunque chiamato a ridefinire il suo ruolo. Esso è sempre più spesso destinato a svolgere il compito di "bilanciatore" fra dinamiche locali e dinamiche globali, fra processi de-territorializzanti della globalizzazione e processi di ri-territorializzazione selettiva che essa determina (Rhodes, 2000). Contestualmente, si ridefiniscono anche significato e ruolo dell'autonomia locale.

Dal punto di vista teorico, con tale termine non si indica più, come riconosce Brown (1992), un aspetto derivante da processi puramente autarchici, di "immunità" rispetto ai livelli superiori di governo (Clark, 1984). Nelle definizioni più recenti, il tentativo è quello di superare le semplificazioni in cui l'autonomia è considerata come un dato, una caratteristica statica, posseduto o no dai diversi luoghi (Governa, 2006). Al contrario, l'autonomia è un concetto relazionale, «è un'espressione del potere e, come tale, non è una *cosa* statica data o posseduta da individui, stati o luoghi, ma è piuttosto un costruito relazionale» (De Filippis, 1999, p. 979). L'autonomia è dunque un processo che deriva da: (i) la composizione, più o meno conflittuale, fra le forze, le pratiche, i processi e le relazioni del *dominating power* (cioè la direzione *top-down* delle relazioni di potere) e le forze, le pratiche, i processi e le relazioni del *resisting power* (cioè la direzione *bottom-up* delle relazioni di potere) (Sharp *et al.*, 2000) e (ii) l'intreccio delle azioni messe in atto dagli attori nel locale, rivolte sia verso l'interno (autorappresentazione), sia verso l'esterno (apertura, partecipazione alla rete di re-



lazioni sovra-locali, dal livello regionale a quello globale) (Governa, 2005). In questo modo, parlare di autonomia locale permette di comprendere le inedite modalità di rapporto tra il livello locale e il livello globale in cui il livello locale “gioca” la sua capacità di autorappresentazione interna e, contemporaneamente, di apertura verso l'esterno per la partecipazione alla rete delle relazioni di livello sovra-locale (dal regionale al globale) (Stoker, 2000). In questo quadro, l'affermarsi della *governance* «non va inteso come prova del declino dello stato, ma piuttosto come capacità e abilità dello stato di adattarsi ai cambiamenti esterni [...]». La *governance* [...] può pertanto essere vista come la risposta istituzionale ai rapidi cambiamenti del contesto generale» (Pierre, 2000, p. 3).

Passando dal piano teorico a quello delle pratiche e, in particolare, alle attuali esperienze italiane, possiamo verificare la pertinenza dei cambiamenti teorici appena indicati. Non è questa la sede per entrare nel merito dei cambiamenti legislativi e delle modifiche costituzionali che, all'interno di un più generale mutamento dell'ordinamento istituzionale e dei rapporti fra lo Stato, le regioni e gli altri enti locali, si sono susseguiti nel nostro paese dagli anni Novanta (cfr. Governa e Salone, 2004; CSS, 2005)¹⁸. Nel complesso, tali modifiche si configurano come tentativo di modificare radicalmente gli assetti istituzionali, riformando il sistema dei controlli e la ripartizioni delle competenze e dei poteri tra Stato e enti locali, alla ricerca di una semplificazione dell'azione amministrativa e di una maggiore efficienza della pubblica amministrazione (Vandelli, 2000; 2002). I principi cui si ispirano tali cambiamenti – decentramento delle competenze, sussidiarietà, responsabilità, adeguatezza degli assetti degli enti allo svolgimento dei compiti assegnati, flessibilità nei rapporti interistituzionali, costruzione delle capacità pubbliche, partecipazione dei cittadini alle scelte collettive e semplificazione burocratica – sembrano prefigurare, almeno in termini generali, un ridisegno dei rapporti tra i livelli dell'apparato statale e tra questi e la società civile, anche in riferimento ad alcuni “principi chiave” derivanti dal cosiddetto *EU policy approach* (Janin, 2003; Governa e Salone, 2005).

Pur essendo i giochi ancora aperti, non c'è dubbio che fin d'ora siano stati introdotti alcuni elementi di innovazione che portano a riconoscere e valorizzare il ruolo di attori, comportamenti e risorse tradizionalmente esclusi dai processi decisionali, ridefinendo, nel complesso, l'azione politica e amministrativa in relazione ai problemi dello sviluppo ai vari livelli territoriali. Semplificando si

può dire che i principali elementi di innovazione sono di due tipi. Il primo è il riconoscimento di nuove forme di rappresentanza degli interessi, con la conseguente accettazione in positivo, cioè non come vincolo ma come risorsa, della pluralità e dell'articolazione degli attori e degli interessi coinvolti nelle trasformazioni urbane e territoriali. Ciò comporta, da un lato, la diversa funzione assunta dagli enti locali in una vasta gamma di politiche, anche a seguito dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia; dall'altro lato, la legittimazione del ruolo del privato come soggetto attivo delle politiche pubbliche. Il secondo riguarda l'apertura dell'arena decisionale verso forme di negoziazione e di concertazione fra i diversi attori, sia nella forma della partnership pubblico/privato, sia in quella della cooperazione interistituzionale.

Questi cambiamenti trovano un terreno fertile di sperimentazione nell'ambito delle politiche urbane e territoriali, sempre più orientate verso obiettivi prestazionali. In questo campo gli anni Novanta sono segnati da interessanti sperimentazioni connesse, ad esempio, all'inedita centralità assunta dagli enti locali nelle politiche rivolte alla promozione dello sviluppo territoriale, alla conferma e al consolidamento di alcuni istituti normativi, come gli accordi di programma e le conferenze dei servizi, destinati a semplificare e a snellire la cooperazione fra enti pubblici di diverso livello e, infine, alla diffusione della negoziazione come modello principe delle interazioni fra attori pubblici e privati (Governa e Salone, 2004).

4. Il territorio come dimensione nascosta

4.1. Le carenze nelle pratiche

Se la presenza e il ruolo del territorio locale nei processi di globalizzazione incominciano ad essere analizzati, più controverso appare il riconoscimento esplicito del ruolo rivestito dal territorio nelle politiche urbane e territoriali. Esse appaiono spesso rivolte al raggiungimento di obiettivi del tutto avulsi dal riferimento al territorio in cui e su cui agiscono (Healey, 2001). L'attenzione verso la territorializzazione delle azioni si spinge al massimo a porre il problema. Painter e Goodwin (1995), ad esempio, definiscono i processi di regolazione come pratica sociale temporalmente e spazialmente differenziata e si misurano con la “geografia della regolazione”, cioè con l'elevata differenziazione territoriale dell'organizzazione di luoghi e istituzioni, e concettualizzano la *governance*

come pratica regolativa territorializzata. Tuttavia, nonostante le aperture, gli autori non chiariscono che cosa si debba (si possa) intendere per territorio e ciò porta alla sovrapposizione concettuale fra questo concetto e quello di spazio: «lo spazio non è un contenitore astratto delle pratiche [di regolazione], ma entra nella loro produzione» (Painter e Goodwin, 1995, p. 342). Come, non si sa. Il tema del territorio, o meglio, di quale sia l'ambito territoriale su cui sono chiamati ad esercitarsi tali pratiche e i soggetti coinvolti al loro interno, è così lasciato sullo sfondo.

Benché concetti quali beni relazionali (Storper, 1997b), capitale sociale (fra gli altri: Bagnasco *et al.*, 2002), capacità istituzionale (Healey, 1998; Amin, 1999; Cars *et al.*, 2002) facciano ormai parte della “scatola degli attrezzi” delle scienze sociali per l'interpretazione dei sistemi locali e delle azioni di *governance* che si realizzano al loro interno, spesso il territorio continua ad essere pensato come un insieme materiale di cose senza attori (Berdoulay e Entrikin, 1998), come semplice destinatario passivo di “effetti” o “impatti”, come supporto neutro sul quale si proiettano politiche e progetti già decisi altrove (per una critica su questo aspetto: Magnaghi, 2000)¹⁹. La natura territoriale dell'azione collettiva o, in altri termini, l'interpretazione delle politiche urbane e territoriali come politiche *place-focused* (Cars *et al.*, 2002), appare sostanzialmente trascurata, anche perché non è mai del tutto esplicitato il significato complesso e polisemico del concetto di territorio. Il territorio rimane cioè una dimensione nascosta.

È utile esemplificare questo aspetto riferendosi alle politiche per la promozione dello sviluppo locale che si sono sperimentate nel nostro paese a partire dalla metà degli anni Novanta (strumenti della programmazione negoziata, programmi urbani complessi, progetti integrati territoriali: cfr. Governa e Salone, 2004). A titolo esemplificativo, mi riferirò qui solo a due casi relativi all'attuazione di un patto territoriale e di un progetto integrato territoriale, ma ragionamenti analoghi potrebbero essere svolti anche a partire dall'applicazione di altri strumenti.

4.2. Patti territoriali e sviluppo locale: il territorio dimenticato del patto territoriale del Canavese

I patti territoriali, strumenti della *programmazione negoziata* introdotti dalla L. 1996/662 e sistematizzati nella delibera CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) del 21 marzo 1997, si basano, come noto, su alcuni prin-

cipi metodologici che riprendono ampiamente i principi generali alla base delle teorie dello sviluppo locale: progettazione territoriale, integrazione, partenariato, sostenibilità²⁰. Essi sono dunque ispirati ad una concezione dello sviluppo “dal basso”, che tende a coinvolgere in modo attivo il maggior numero di soggetti e mira a valorizzare le risorse endogene del territorio attraverso la messa in opera di iniziative riguardanti l'industria, l'agricoltura, il turismo, l'apparato infrastrutturale. Gli apporti finanziari pubblici, inoltre, sono complementari e non sostitutivi rispetto a impegni diretti di investimento di tutti i sottoscrittori, in un programma che specifica i diversi ruoli di ciascuno (Cnel, 1999).

I patti territoriali hanno avuto un grande successo, almeno dal punto di vista della diffusione delle iniziative e indipendentemente dalla valutazione degli esiti cui l'applicazione di tale strumento ha dato (o sta dando) origine. Nel rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia del 2003, sono censiti 230 patti territoriali (DPS, 2003a)²¹. In questa diffusione di pratiche ed esperienze, il patto territoriale ha modificato, almeno in parte, la sua natura: da strumento di intervento per la promozione dello sviluppo nelle aree depresse del Meridione d'Italia a strumento di azione per l'intero territorio nazionale, chiamato così a confrontarsi con una varietà di situazioni economico-territoriali e un ventaglio di problemi non unicamente legati all'innescò dello sviluppo in contesti tradizionalmente esclusi dalla crescita economica. Particolarmente rilevante appare la diffusione dei Patti territoriali in contesti produttivi maturi, caratterizzati da problemi di declino e riconversione industriale. La Provincia di Torino, ad esempio, è quasi per intero “ricoperta” da procedimenti pattizi, già finanziati o in corso di finanziamento (97% del territorio provinciale, escluso il comune capoluogo e altri sette comuni minori) (Provincia di Torino, 2001).

La diffusione delle esperienze non è però esente da problemi, diversi anche se strettamente interrelati. Un primo problema riguarda la deriva “neocentralista” che, secondo coloro che si auto-proclamano “inventori” dei patti territoriali (De Rita e Bonomi, 1998), ha inficiato il carattere “spontaneo” e più genuinamente *bottom-up* dei patti territoriali, tanto da connotare le attuali pratiche come semplici procedure di “finanziarizzazione” dello sviluppo. Un secondo problema è rappresentato dall'emergere di ostacoli all'interno delle relazioni interistituzionali, col manifestarsi di forme di competizione tra le autorità locali e tra



queste e le forze sociali per la leadership di governo e di promozione del patto. Un terzo problema riguarda inoltre le coalizioni locali esito delle procedure pattizie, le quali acquisiscono spesso connotati lobbistici finalizzati ad aggiudicarsi gli scarsi fondi messi a disposizione dallo Stato e dall'Unione europea. Un quarto e ultimo problema, infine, riguarda proprio il "trattamento" dei territori di intervento. È questo uno degli aspetti meno convincenti e più conservativi dei patti territoriali, al centro della fondamentale ambiguità delle pratiche, della scarsa efficacia che accompagna la loro attuazione e dei fallimenti che spesso le caratterizzano, usualmente attribuiti unicamente al neo-centralismo ministeriale, ai ritardi nell'attribuzione dei finanziamenti ecc.

Tali problemi hanno portato e stanno portando al progressivo affermarsi di una concezione dello sviluppo locale estremamente semplificata e quasi "burocratica". Lo sviluppo locale "praticato" sembra infatti oscillare tra tre "modelli", tutti ugualmente riduttivi:

- processo centralizzato, che parte dall'alto e in cui è comunque "l'alto" (lo Stato, l'Unione europea) che istituisce i canali e le procedure per fare sviluppare "il basso";
- pratica tutto-fare attraverso cui dare una risposta pragmatica efficiente all'inefficacia dei tradizionali modelli di intervento;
- marketing territoriale, inteso nella accezione più riduttiva di "vendita di un prodotto" (territorio o altro fa poca o nessuna differenza), che porta alla produzione e riproduzione di immagini stereotipate e anodine dei contesti locali.

Concentriamoci sul trattamento del territorio, e partiamo dall'aspetto apparentemente più banale, l'identificazione del territorio di un patto territoriale. Per affrontare tale aspetto è utile fare riferimento ad un esempio, il Patto territoriale del Canavese, uno dei patti che in una ricerca condotta per il DPS (2003b), è considerato come "bene avviato"²².

Il Patto Territoriale del Canavese si avvia nel 1997 come Patto territoriale generalista e, nel 2000, evolve in un Patto territoriale per l'agricoltura e la pesca. Sia nella sua formulazione generalista sia in quella tematica, esso include 123 comuni della Provincia di Torino, per circa 200.000 ha di superficie e 248.229 abitanti. L'area presenta un'elevata "frammentazione" dal punto di vista istituzionale. Al suo interno è infatti rilevante la percentuale di comuni di piccole e piccolissime dimensioni: il 76,6% dei comuni aderenti al Patto ha una popolazione inferiore ai 2000 abitanti e, di

questi, il 38% è sotto alle 500 unità.

Nel complesso, l'aggregazione intercomunale del Patto territoriale del Canavese presenta caratteristiche, esigenze, prospettive e possibilità piuttosto diversificate²³. Il territorio delimitato dal Patto comprende infatti:

- zone di montagna investite, almeno parzialmente, da dinamiche di sviluppo turistico (come ad esempio i comuni attorno al Parco Nazionale del Gran Paradiso) e altre interessate da fenomeni di declino economico e demografico;
- il Canavese Occidentale, area a forte specializzazione economico-produttiva, storicamente caratterizzata dalla presenza di numerose aziende operanti nel settore dello "stampaggio a caldo";
- l'Eporodiese, "segnato" dalla vicenda Olivetti, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello sociale e territoriale. La presenza di Adriano Olivetti e l'esperienza del movimento di Comunità (Berta, 1980) ha infatti permesso di sperimentare in quest'area un inedito rapporto tra la fabbrica e il territorio, con la definizione di un modello di sviluppo alternativo che si è concretizzato, dal punto di vista territoriale, nel Piano del Canavese redatto sotto la guida dello stesso Olivetti;
- il Basso Canavese, tradizionalmente connesso alle dinamiche economico-territoriali dell'area metropolitana torinese grazie alla localizzazione a Chivasso della Lancia agli inizi degli anni '60 e in cui la chiusura di questo stabilimento ha determinato notevoli problemi di ordine economico e occupazionale.

Si tratta, com'è evidente anche da questa brevissima descrizione, di territori molto diversi sia dal punto di vista morfologico e ambientale, sia da quello socio-economico, sia, infine, da quello storico-patrimoniale. È difficile trovare una logica in una simile delimitazione. In termini generali, sono due le opzioni che si confrontano, diverse e, almeno tendenzialmente, alternative. Da un lato, il territorio su cui si esercita il patto territoriale è definito come area intermedia "omogenea", con un'interpretazione areale tradizionale che tiene conto delle caratteristiche geomorfologiche, della tradizione storica e delle specificità socio-economiche del territorio, anche quando i problemi, le potenzialità di trasformazione e gli attori sono specifici di aree diverse. Dall'altro lato, però, la perimetrazione del territorio oggetto del patto è "costruita" a partire dagli interessi degli attori coinvolti, siano essi locali o sovralocali, e rispettando principalmente le esigenze di riferimento istituzionale degli attori pubblici.

È proprio quest'ultimo aspetto quello che sembra guidare, anche se non in maniera esplicita, il processo di delimitazione nel patto del Canavese. Punto di partenza è infatti il riconoscimento del ruolo di Ivrea come "centro" dell'area sia dal punto di vista economico-territoriale (cosa di per sé discutibile, visto le differenze prima elencate), sia dal punto di vista del processo decisionale, essendo il comune di Ivrea il soggetto promotore del progetto. La progressiva aggregazione degli altri comuni avviene durante il processo di concertazione a partire dal centro, ragionando più che sui problemi e le opportunità dei territori sulle competenze dei livelli di governo. Sono così pienamente rispettate le "partizioni" istituzionali, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento di tutte le Comunità Montane presenti nell'area e di tutti i comuni ad esse appartenenti. Quale sia l'opzione seguita, l'esito della operazione di individuazione del territorio dell'azione non è mai chiaramente discussa, è assunta in maniera casuale e apparentemente a-problematica.

4.3. Territorialità e integrazione dei Progetti Integrati Territoriali: il PIT della "Città del Fare"

Considerazioni simili possono essere svolte anche rivolgendo la nostra attenzione verso i *progetti integrati territoriali* (PIT). Sono questi gli strumenti operativi con cui si intendono raggiungere gli obiettivi generali del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) redatto nel 1999 dal Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito della programmazione dei Fondi Strutturali e delle indicazioni comunitarie contenute nel Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le aree obiettivo 1 per il periodo 2000-2006 (Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, 1999; Viesti, 2003). Per aumentare la qualità dei progetti, attraverso la selezione degli interventi e l'integrazione e la concentrazione delle risorse, il PSM ha introdotto numerose innovazioni. Ha assegnato la maggior parte delle responsabilità nella gestione dei Fondi Strutturali alle regioni, ha promosso la diffusione, anche nel contesto italiano, di procedure competitive per la selezione e la scelta dei progetti da cofinanziare già ampiamente diffuse in ambito internazionale, ha introdotto il principio della valutazione e del monitoraggio degli interventi, istituendo una rete di unità di valutazione e di unità tecniche di monitoraggio nelle amministrazioni centrali e regionali.

Il nuovo corso delle politiche per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno appare evidente considerando la strategia posta alla base del PSM. Essa si impernia «sull'obiettivo strategico di attirare e trattenere nell'area (aumentandone la convenienza) le *risorse mobili* (capitale e lavoro specializzato e imprenditoriale), attraverso la valorizzazione permanente delle *risorse immobili* (la terra, le tradizioni, il patrimonio naturale e culturale, le risorse legate alla posizione geografica, il capitale umano fortemente localizzato)» (PSM, 1999, p. 72, il corsivo è mio). Tale strategia pone quindi esplicitamente al centro la dimensione territoriale della programmazione e delle politiche. Essa si attua attraverso il riferimento a cinque principi metodologici di base: concentrazione, integrazione, decentramento e chiara individuazione delle responsabilità di attuazione, verificabilità dei risultati, urgenza.

Nell'ambito del ragionamento svolto in queste pagine, sono due le parole-chiave da sottolineare leggendo il PSM: integrazione e territorio (e territorialità) (PSM, 1999; Barca, 2000). Questi termini, benché concettualmente separati e separabili, nella formulazione del PSM, sono strettamente interrelati. L'integrazione è infatti declinata sia come integrazione di politiche e azioni territoriali di competenza di amministrazioni di diverso livello, locale, regionale, centrale; sia come insieme di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra loro che convergono verso il conseguimento di un comune obiettivo di sviluppo del territorio. Non c'è dunque integrazione senza territorialità o, in altri termini, senza riferimento al territorio non può attuarsi un'azione (e una programmazione) integrata; viceversa, l'integrazione è parte di una concezione di territorio che non si limita ad una visione dello stesso come semplice scenario dell'azione, ma che emerge come matrice e esito dell'azione stessa.

Integrazione e territorialità sono le due parole chiave anche dei PIT. Anche in questo caso, esse sono strettamente intrecciate: l'integrazione fra obiettivi, strategie, attori e fonti di finanziamento ha l'obiettivo di valorizzare le risorse endogene locali e promuovere lo sviluppo territoriale (Cremaschi, 2001).

Non v'è dubbio che, in generale, i PIT abbiano in parte disatteso, alla prova dei fatti, le ambiziose indicazioni di principio che hanno guidato la loro istituzione (Colaizzo e Deidda, 2003; Colaizzo, 2004). La necessità di selettività e concentrazione delle risorse è stata ampiamente elusa dalla pratica, tanto da portare ad una vera e propria proliferazione di PIT nei territori del Mezzogiorno (solo



in Campania, sono ormai 52; cfr. De Vivo, 2004). Il ruolo centrale svolto dalle regioni, tramite i Programmi operativi regionali (POR), nella definizione e gestione dei PIT ha poi determinato una grande varietà di pratiche in relazione alle diverse modalità di azione delle diverse amministrazioni regionali. In alcuni casi, la regione ha selezionato e monitorato i progetti; in altri, ha individuato gli ambiti territoriali su cui sono intervenuti i PIT, definendo anche, in alcuni casi limite di "dirigismo regionale", l'idea forza cui deve essere improntata la strategia di sviluppo dei progetti (Colaizzo e Deidda, 2002). L'applicazione dei due principi chiave del PSM appare, in definitiva, largamente banalizzata nelle pratiche.

Una recente ricerca condotta dal Formez su 15 PIT (Colaizzo, 2004) mette bene in evidenza come il riferimento al territorio assuma nei PIT accezioni diverse e, almeno in parte, contrapposte:

- semplice riferimento spaziale sul quale si attuano le azioni e gli interventi;
- contenitore di risorse potenziali "immobili" (materiali e immateriali), definibili in maniera oggettiva e dall'esterno in termini di "vocalizzazioni";
- contesto socio-economico-culturale del quale stimolare le potenzialità latenti.

Anche per ragionare su questi aspetti, è utile fare riferimento a un caso; in particolare, al PIT della "Città del Fare" che comprende nove comuni dell'area a nord-est di Napoli (Borrelli e Governa, 2004). In questo caso, a differenza di quanto visto per il Patto Territoriale del Canavese, il riferimento alla territorialità del progetto non appare problematico dal punto di vista del "ritaglio" su cui si applica il progetto stesso, quanto piuttosto per quanto riguarda il riconoscimento, e la conseguente valorizzazione, delle potenzialità territoriali specifiche del territorio. In effetti, secondo le indicazioni regionali, il PIT della "Città del Fare" è collegato all'Asse IV del POR Campania relativo ai sistemi locali di sviluppo, principalmente rivolto verso interventi di potenziamento infrastrutturale e organizzativo del sistema produttivo regionale²⁴. Il collegamento con il POR porta ad una forte caratterizzazione dei PIT verso l'Asse di riferimento; nel caso del PIT della "Città del Fare" verso la dimensione economico-produttiva di stampo industriale che solo parzialmente risponde ai bisogni del territorio e valorizza l'insieme delle potenzialità di sviluppo presenti al suo interno (Borrelli e Governa, 2004).

4.4. *Delimitazione del territorio e riconoscimento delle specificità locali: due problemi da affrontare dal punto di vista teorico e operativo*

I due esempi citati, il Patto Territoriale del Canavese e il Progetto Integrato Territoriale della "Città del Fare", mettono in evidenza due questioni diverse, ma ugualmente fondamentali, nella territorializzazione delle politiche di sviluppo locale. La prima questione è relativa al problema dei confini, della delimitazione del territorio in cui e sopra cui l'azione collettiva si realizza; la seconda questione concerne l'individuazione delle specificità territoriali per la cui valorizzazione si costruisce l'azione collettiva.

Nel complesso, e al di là delle dichiarazioni verbali, questi aspetti appaiono ampiamente sottovalutati nelle pratiche, probabilmente anche a causa della mancanza di un loro adeguato trattamento dal punto di vista teorico-metodologico. Le esigenze conoscitive portate dai cambiamenti introdotti dalle nuove politiche urbane e territoriali rimangono così largamente inevase. Ciò rende particolarmente evidente alcuni limiti delle attuali pratiche; in particolare, il limite di usare parole nuove per stili di comportamento assai tradizionali nel modo di operare della pubblica amministrazione e dei principali attori economici e sociali.

5. Il territorio come sistema locale territoriale

5.1. *La proposta di un modello teorico e operativo*

Nella ricerca di più adeguati strumenti e metodologie di analisi del territorio per le politiche e le pratiche di sviluppo locale, il contributo della geografia «dovrebbe consistere [nel] [...] fornire *rappresentazioni multiscalarari della territorialità* e dei relativi processi, che *connettano e facciano interagire positivamente* (cioè progettualmente) tra loro le visioni parziali, tipiche di altri approcci disciplinari» (Dematteis, 2001, p. 4). Entrambi gli aspetti indicati possono essere riassunti facendo riferimento al modello, teorico e operativo, dei *sistemi territoriali locali* (SLoT)²⁵.

Come definizione di partenza, possiamo considerare un sistema locale territoriale come una rete locale di soggetti i quali, in funzione degli specifici rapporti che intrattengono fra loro e con le specificità territoriali del luogo in cui operano e agiscono, il milieu, si comportano, di fatto e in certe circostanze, come un soggetto collettivo (Dematteis 1994; 2001). Il modello del sistema locale territoriale si propone di descrivere le relazioni tra

interazione sociale, potenzialità del territorio locale, *governance* e sviluppo. Esso è pensato come costituito da due insiemi di componenti e tre insiemi di relazioni (Dematteis, 2001): le componenti sono le *reti locali dei soggetti* e il *milieu*; le relazioni sono quelle dei soggetti locali tra di loro, quelle tra i soggetti locali e il milieu e quelle tra le componenti locali e le reti sovralocali. Tutte queste relazioni sono interdipendenti tra loro. Le reti dei soggetti locali sviluppano al loro interno relazioni di tipo cooperativo, negoziale, competitivo e conflittuale, attraverso le quali si rende possibile una progettazione e un'azione collettiva rivolta a obiettivi di sviluppo condiviso. Tali relazioni hanno per oggetto la messa in valore delle risorse potenziali del milieu. A sua volta la valorizzazione di iniziative endogene richiede lo sviluppo di relazioni transcolari con reti sovralocali di soggetti pubblici e privati, in vario modo interessati alla produzione di questi valori. Poiché queste relazioni comportano l'attivazione di flussi in entrata e in uscita (di informazioni, capitali, persone, materia ed energia), il modello permette anche di indagare i rapporti multiscolari del sistema locale territoriale con i più vasti sistemi economici e con gli ecosistemi di cui fa parte.

5.2. L'individuazione geografica dei sistemi locali territoriali

Pur riferendosi a un'entità territoriale individuabile geograficamente (sebbene in modo "sfumato"), il sistema locale territoriale differisce da analoghe categorie descrittive precedentemente utilizzate da geografi e pianificatori, come i *pays* della geografia vidaliana, le regioni omogenee e funzionali, i sistemi urbani ecc. Esso non serve a studiare la razionale suddivisione di un territorio in unità geografiche di livello locale, ma a esplorare e descrivere la geografia di quella particolare risorsa che è la capacità autoorganizzativa locale in quanto interfaccia necessaria per attivare, e in una certa misura anche produrre, risorse specifiche nei processi di sviluppo. Il sistema locale territoriale, dunque, non è un sistema territoriale già esistente e funzionante come attore collettivo territoriale, ma una serie di attitudini, di esperienze pregresse, di precondizioni soggettive e oggettive la cui individuazione dà indicazioni su processi solo in parte prevedibili. Lo studio dei sistemi locali territoriali non darà mai certezze assolute sull'esistente, né sulla sua evoluzione, né tantomeno sul territorio "perfetto" o sulla dimensione "ottima" per lo sviluppo locale. Esso permette al contrario

di individuare la molteplicità dei "territori pertinenti" che si costruiscono in relazione alle specifiche interpretazioni delle componenti del milieu che si definiscono nel corso della interazione sociale.

L'individuazione geografica dei sistemi locali territoriali ci indica pertanto la distribuzione territoriale delle capacità autoorganizzative dei soggetti e delle loro interazioni con l'insieme delle potenzialità territoriali locali, cioè con quelle *risorse immobili*, non facilmente reperibili altrove con le stesse qualità e non producibili a piacere in tempi brevi. Tracciare la geografia di questi aspetti (capacità di autoorganizzazione locale e dotazione di risorse immobili) permette quindi di individuare i luoghi in cui una *governance* rivolta allo sviluppo territoriale può risultare più efficace, poiché basata sul riconoscimento e sulla conseguente valorizzazione delle "prese" che caratterizzano il luogo stesso²⁶.

5.3. Il carattere polisemico del sistema locale territoriale

Così inteso, il concetto di sistema locale territoriale consente di combinare le diverse, e parziali, concezioni del territorio che emergono nell'ambito delle politiche territoriali e, in particolare, di quelle rivolte alla promozione dello sviluppo locale (cfr., Bourdin, 1994):

- il territorio delle *competenze*, delimitato da confini politico-amministrativi;
- il territorio come *spazio della prossimità*, che favorisce l'interazione dei soggetti e la costruzione di legame sociale;
- il territorio come *patrimonio*, cioè come deposito di sedimenti culturali materiali e immateriali derivanti dalla comune eredità storica;
- il territorio come *progetto*, costruito dagli attori in funzione di un'idea condivisa di cambiamento;
- il territorio come *ecosistema* di matrice naturalistica.

Non tutte queste concezioni di territorio hanno la stessa pregnanza e lo stesso contenuto esplicativo. Tuttavia, riferirsi a diverse concezioni di territorio permette di sottolineare la molteplicità delle dimensioni territoriali che è possibile riassumere utilizzando il concetto di sistema locale territoriale. Interpretare il territorio come sistema locale territoriale consente infatti di comprendere i processi di decentramento istituzionale e le nuove forme dell'azione collettiva, la valorizzazione delle specificità territoriali e le dinamiche di cambiamento, i processi di emersione dei territori di pro-



getto e di mobilitazione locale in cui si esercitano le nuove forme dell'azione collettiva in campo urbano e territoriale.

6. Quale territorio per l'azione?

Nella maggior parte dei casi, le continuità, le innovazioni e i cambiamenti introdotti dalle "nuove" politiche della *governance* urbana e territoriale, esemplificate facendo riferimento alle pratiche italiane di promozione dello sviluppo locale, sono interpretate dal punto di vista degli attori coinvolti, della partnership tra diversi attori. Al contrario, il tema del territorio, o meglio, di quale sia la dimensione territoriale su cui sono chiamati a esercitarsi queste politiche e questi soggetti è frequentemente lasciato sullo sfondo. Qual è la dimensione territoriale dell'azione collettiva? Come può essere concettualizzata? Come possono essere descritti e identificati i "territori pertinenti" dello sviluppo locale? Come costruiti sociali? Come aree omogenee? Come regioni funzionali? Come...?

Il modello, teorico e operativo, dei sistemi locali territoriali fornisce alcune indicazioni per rispondere a queste domande, poiché consente di concettualizzare il fatto che le politiche di sviluppo locale siano, e si costruiscano attraverso, *azioni collettive territorializzate*. Azione territorializzata non è, semplicemente, sinonimo di azione localizzata (Governa, 2006). Quasi tutte le azioni sono localizzate, cioè insistono in una certa area, mentre non tutte, o poche, sono territorializzate. Inoltre, per interpretare la localizzazione delle azioni, dei progetti, degli interventi non c'è bisogno di scomodare il recente dibattito geografico-territoriale come, ad esempio, quello che si esercita sulla interpretazione del concetto di luogo, del *sense of place*, dell'identità territoriale ecc., ma è sufficiente riferirsi ai modelli e alle teorie classiche – o neo-classiche – della localizzazione.

Territorializzazione sembra voler dire qualcosa di più (o di altro e diverso) da localizzazione. Per capire tale diversità, una possibile linea di ragionamento è quella che distingue fra *soggetti* (territoriali) e *risorse* (territoriali) o, in altri termini, fra azione localizzata, azione cioè che si svolge in un certo luogo, e azione locale, che si basa sulla valorizzazione condivisa delle specificità di un certo territorio (Klein, 1997). Distinzione non vuol dire separazione netta: vuol dire separazione per astrazione, in qualche modo un fare (e pensare) *come se*. Seguendo questa linea di ragionamento, un'azione può dirsi territorializzata secondo due prospettive che non vanno viste come alternative

fra loro, ma che al contrario sono (o almeno devono essere pensate come) integrabili.

Nella prima prospettiva, l'azione dei soggetti territoriali può dirsi territorializzata se implica l'azione condivisa di soggetti territoriali (cioè, di soggetti che agiscono nel territorio e che, in misura e maniera diversa, hanno degli interessi legati al territorio considerato). L'azione condivisa dei soggetti territoriali è già, di per sé, un valore. Questi soggetti possono però agire, condividendo il loro obiettivo, anche in maniera del tutto separata rispetto alle specificità territoriali, cioè attraverso un accordo *areale* che esclude il riferimento ai luoghi e alle loro specificità. Questo modo di agire è piuttosto consueto: gli accordi fra i soggetti fanno parte, da sempre, in maniera più o meno esplicita, dei processi di trasformazione urbana e territoriale. Le innovazioni recenti nelle politiche di sviluppo sarebbero, in questo caso, soprattutto da mettere in relazione alla esplicitazione (anche formale e normata) degli accordi, al riconoscimento del loro contenuto positivo e, infine, alla maggiore o minore quantità e qualità dei soggetti che partecipano all'accordo.

Nella seconda prospettiva, l'azione dei soggetti territoriali può dirsi territorializzata non solo perché è un'azione condivisa, ma anche perché questa divisione riguarda il riconoscimento e la valorizzazione delle *risorse* territoriali (intese nella maniera più varia e ampia possibile). L'azione collettiva dei soggetti locali, dunque, non deriva unicamente dalla condivisione di interessi corporativi e/o lobbystici avulsi dal riferimento al territorio. Essa è territorializzata in una duplice accezione: perché si costruisce attraverso l'azione condivisa dei soggetti territoriali e perché questi soggetti si mettono d'accordo sulla valorizzazione delle specificità territoriali. È quindi un'azione che mette in opera una rete di soggetti che condividono una identità territoriale, delle forme di organizzazione, delle istituzioni.

Il territorio non è unicamente lo spazio di localizzazione di azioni e interessi. Al contrario, è una costruzione sociale che si esercita sulla materialità dei luoghi. La costruzione delle azioni avviene insieme con, e in relazione al, territorio di riferimento; contemporaneamente, la dimensione territoriale determina la, ed è determinata dalla, azione delle reti sociali operanti nei sistemi locali. Se consideriamo accanto all'azione condivisa dei soggetti locali anche il riconoscimento e la valorizzazione delle specificità dei luoghi, il ruolo della geografia nella costruzione di un territorio delle e per le politiche non si esaurisce nella descrizione dello stato di cose esistenti o degli esiti derivanti

da decisioni già prese. Esso si configura piuttosto come costruzione di territorio, una descrizione dei luoghi che deriva dal confronto, anche conflittuale, con le pratiche sociali e le attese dei soggetti.

Bibliografia

- Amin A., "An institutionalist perspective on regional economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, n. 3, 1999, pp. 365-378.
- Amin A., "Spatialities of globalisation", *Environment and Planning A*, vol. 34, n. 3, 2002, pp. 385-399.
- Arrighetti A. e Serravalli G., a cura di, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 1999.
- Badie B., *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.
- Bagnasco A., *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino, 1999.
- Bagnasco A. e Le Galès P., a cura di, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- Balducci A., *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione territoriale*, Bologna, il Mulino, 1991.
- Barca F., "Percorsi e parole chiave della programmazione dei fondi strutturali 2000-2006", in D. Cersosimo, a cura di, *Il territorio come risorsa*, Formez-Donzelli, Roma, 2000.
- Barraqué B., "Subsidiarité et politique de l'eau", in A. Faure, a cura di, *cit.*, 1997, pp. 165-201.
- Beccatini G., a cura di, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, 1987.
- Beccatini G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- Beccatini G. e Sforzi F., a cura di, *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2002.
- Beccatini G., Bellandi M., Dei Ottati G. e Sforzi F., a cura di, *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2001.
- Berdoulay V. e Entrikin N., "Lieu et sujet. Perspectives théoriques", *L'Espace Géographique*, n. 2, 1998, pp. 111-121.
- Berdoulay V. e Souberayn O., "Lamarck, Darwin et Vidal: aux fondements naturalistes de la géographie humaine", *Annales de Géographie*, 1991, pp. 561-562, pp. 617-633.
- Berque A., *Médiance de milieux en paysages*, Montpellier, GIP Reclus, 1990.
- Berta G., *Le idee al potere. Adriano Olivetti tra la fabbrica e la comunità*, Milano, Comunità, 1980.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Bonomi A., *Il trionfo della moltitudine. Forme e conflitti della società che viene*, Torino, Bollati Boringhieri, 1996.
- Bonora P., a cura di, *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- Bonora P. e Giardini A., a cura di, *SLoT quaderno 4. Orfana e claudicante. L'Emilia "post-comunista" e l'eclissi del modello territoriale*, Bologna, Baskerville, 2003.
- Borrelli N. e Governa F., "Territory and territoriality in the Italian Mezzogiorno new policies: the case of the local development agency of 'Città del Fare'", relazione presentata al Convegno Aesop, Grenoble, 1-4 luglio 2004.
- Bourdin A., "Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires?", *Espaces et Sociétés*, n. 74-75, 1994, pp. 215-236.
- Brenner N., "Globalisation as Reterritorialisation: The Rescaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies*, vol. 36, n. 3, 1999, pp. 431-451.
- Brenner, N., "The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre Urban Theory and the Politics of Scale", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n. 2, 2000, pp. 361-378.
- Brown M.P., "The possibility of local autonomy", *Urban Geography*, vol. 13, n. 3, 1992, pp. 257-279.
- Cars G., Healey P., Madanipour A. e De Magalhães C., a cura di, *Urban governance, institutional capacity and social milieux*, Ashgate, Aldershot, 2002.
- Cassese S., *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2001.
- Cersosimo, D. e Wolleb G., "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e mercato*, n. 3, 2001, pp. 369-412.
- Clark G.L., "A Theory of Local Autonomy", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, n. 2, 1984, pp. 195-208.
- CNEL, *Rapporto sulla concertazione locale*, Roma, 1999.
- Colaizzo R., a cura di, *L'esperienza dei PIT. Studi di caso*, Formez n. 15, Roma, 2004.
- Colaizzo R. e Deidda D., a cura di, *Progetti Integrati e sviluppo territoriale. Regioni Obiettivo 1*, Roma, Formez, 2002.
- Colaizzo R. e Deidda D., *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei PIT nelle regioni del Mezzogiorno*, Roma, Formez-Donzelli, 2003.
- Commission of the European Communities-CCE, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 2001.
- Cox K.R., a cura di, *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, London, The Guilford Press, 1997.
- Crema M., *I programmi integrati territoriali*, Roma, Donzelli, 2001.
- Crosta P.L., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale?*, FrancoAngeli, Milano, 1998.
- CSS - Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro Bianco*, Marsilio, Venezia, 2005.
- De Rita G. e Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, Torino, 1998.
- De Vivo P., *Pratiche di concertazione e sviluppo locale. L'esperienza dei Patti Territoriali e dei PIT della Regione Campania*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Dematteis G., "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", *Sviluppo locale*, vol. I, n. 1, 1994, pp. 10-30.
- Dematteis G., "Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali", in P. Bonora, a cura di, *cit.*, 2001, pp. 11-30.
- Dematteis, G. e Governa F., "Ha ancora senso parlare di identità territoriale?" in L. De Bonis, a cura di, *La nuova cultura delle città*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2003, pp. 264-281.
- Dematteis G. e Governa F., "Il territorio nello sviluppo locale. Il contributo del modello SLoT", in Dematteis G. e Governa F. a cura di, *cit.*, 2005a, pp. 15-38.
- Dematteis G. e Governa F. a cura di, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano, 2005b.
- Dematteis G., Governa F. e Vinci L., "La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 77, 2003, pp. 33-74.
- Dente B., "Le politiche pubbliche in Italia", in B. Dente, a cura di, *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990, pp. 9-47.
- De Filippis J., "Alternatives to the 'new urban politics': finding locality and autonomy in local economic development", *Political Geography*, 18, 1999, pp. 973-990.
- Di Méo G., "Que voulons-nous dire quand nous parlons d'espace?", in J. Lévy e M. Lussault, a cura di, *Logique de l'espace, esprit des lieux*, Paris, Belin, 2000, pp. 37-48.



- DPS – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. *Rapporto annuale 2003*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003a.
- DPS – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. *La lezione dei patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003b.
- Esposito R., *Communitas. Origine e destino della comunità*, Torino, Einaudi, 1998.
- Faure A. a cura di, *Territoires et subsidiarité. L'action public local à la lumière d'un principe controversé*, Paris, L'Harmattan, 1997a.
- Faure A., "La subsidiarité rampante des territoires en politique", in A. Faure, a cura di, *cit.*, 1997b, pp. 227-251.
- Gerbaux F., "Paradoxes et limites des pratiques subsidiaires, in A. Faure, a cura di, *cit.*, 1997, pp. 135-164.
- Giusti M., "Locale, territorio, comunità, sviluppo. Appunti per un glossario", in A. Magnaghi, a cura di, *cit.*, 1990, pp. 139-170.
- Governa F., "Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità", in P. Bonora, a cura di, *cit.*, 2001, pp. 31-46.
- Governa F., "Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento", *Rivista Geografica Italiana*, n. 1, 2004, pp. 1-27.
- Governa F., "Sul ruolo attivo della territorialità", in Dematteis G. e Governa F. a cura di, *cit.*, 2005, pp. 39-67.
- Governa F., "Territorio, territorialità e attori. Le politiche di sviluppo locale come azioni collettive territorializzate", relazione presentata al Seminario *Sviluppo locale. Progetti, attori, territorio, territorialità*, Torino, 16 dicembre (in corso di pubblicazione in Dansero E. e Santangelo M., 2006).
- Governa, F. e C. Salone, "Descrivere la governance. Conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, serie XII, vol. VII, n. 1, 2002, pp. 29-50.
- Governa F. e Salone C., "Territories in action, territories for action. The territorial dimension of Italian local development policies", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n. 4, 2004, pp. 796-818.
- Governa F. e Salone C., "Italy and European Spatial Policies: Polycentrism, Urban Networks and Local Innovation Practices". in Faludi A. e Janin Rivolin U. a cura di, "Southern Perspectives on European Spatial Planning", *European Planning Studies*, special issue, vol. 13, n. 2, 2005, pp. 264-283.
- Hadjimichalis C., "Non-economic factors in economic geography and in 'new regionalism': a sympathetic critique", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2006 (in corso di pubblicazione).
- Hall T. e Hubbard P., "The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies", *Progress in Human Geography*, vol. 20, n. 2, 1996, pp. 153-174.
- Harvey D., *The condition of postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1989.
- Healey P., "Building Institutional Capacity through collaborative approaches to urban planning", *Environment and Planning A*, vol. 30, n. 9, 1998, pp. 1531-1546.
- Healey P., "Planning in Relational Space and Time: Responding to New Urban Realities", in G. Bridg e S. Warson, a cura di, *A companion to the city*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 517-530.
- Healey P., "Towards a more place-focused planning system in Britain", in A. Madanipour, A. Hull e P. Healey, a cura di. *The governance of place*, Ashgate, Aldershot, 2001, pp. 265-286.
- Immerfall S., a cura di, *Territoriality in the Globalizing Society. One place or None?*, Berlin, Springer, 1998.
- Janin Rivolin U., "Shaping European spatial planning: how Italy's experience can contribute", *Town Planning Review*, vol. 74, n. 1, 2003, pp. 51-76.
- Jessop B., "Post-fordism and the State", in A. Amin, a cura di, *Post-fordism. A reader*, Oxford, Blackweel, 1994, pp. 251-279.
- Jessop B., "The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change", *Economy and Society*, vol. 24, n. 3, 1995, pp. 307-333.
- Jessop B., "The entrepreneurial city: re-imagining localities, re-designing economic governance or restructuring capital", in N. Jewson e S. McGregor, a cura di, *Transforming Cities. Contested governance and new spatial divisions*, London, Routledge, 1997.
- Jessop B., "The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n. 2, 2000, pp. 323-360.
- Klein J.-L., "L'espace local à l'heure de la globalisation", *Cahier de Géographie du Québec*, vol. 41, n. 114, 1997, pp. 367-377.
- Lévy J., *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999.
- Lussault M., "Action(s)!", in J. Lévy e M. Lussault, a cura di, *Logique de l'espace, esprit des lieux*, Belin, Paris, Belin, 2000, pp. 11-36.
- Mac Leod G., "New Regionalism reconsidered: globalization and the remaking of political economic space", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, n. 4, 2001, pp. 804-829.
- Mac Leod G. e Goodwin M., "Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance", *Progress in Human Geography*, vol. 23, n. 4, 1999, pp. 503-507.
- Magnaghi A., a cura di, *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano, Franco Angeli, 1990.
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione, *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma, 1999.
- Moor P., "Définir l'intérêt public: une mission impossible?", in J. Ruegg, S. Decoutère e N. Mettan, a cura di, *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 1994, pp. 217-235.
- Paasi A., "Place and Region: regional words and words", *Progress in Human Geography*, vol. 26, n. 6, 2002, pp. 802-811.
- Paasi A., "Region and place: regional identity in question", *Progress in Human Geography*, vol. 27, n. 4, 2003, pp. 475-485.
- Painter J. e Goodwin M., "Local governance and concrete research: investigating the uneven development of regulation", *Economy and Society*, vol. 24, n. 3, 1995, pp. 334-356.
- Parkinson M., "The rise of the entrepreneurial European city: strategic responses to economic changes in the 1980's", *Ekistics*, n. 350-351, 1991, pp. 299-307.
- Pasqui G., *Il territorio per le politiche*, Milano, FrancoAngeli, 2001.
- Perulli P., a cura di, *Neo-regionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- Pierre J., a cura di, *Understanding governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Poche B., *L'espace fragmenté. Éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan, 1996.
- Provincia di Torino, *Patti territoriali. La programmazione negoziata e lo sviluppo locale in Provincia di Torino*, Torino, Ed. Provincia di Torino, 2000.
- Rhodes R.A.W., "Governance and Public Administration", in J. Pierre, a cura di, *cit.*, 2000, pp. 54-90.
- Rossignolo C. e Simonetta Imarisio C. a cura di, *SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale*, Bologna, Baskerville, 2003.

Sassen S., *Losing control?*, Columbia University Press, 1996 (trad. it.: *Fuori controllo. Mercati finanziari contro stati nazionali: come cambia la geografia del potere*, Milano, Il Saggiatore, 1998).

Sharp J.P., Routledge P., Philo C. e Paddison R., a cura di. *Entanglements of power. Geographies of domination/resistance*. London, Routledge, 2000.

Soja E.W., *Postmetropolis. Critical studies of cities and regions*, Oxford UK and Cambridge MA, Blackwell Publishers, 2000.

Sommella R. e Viganoni L., a cura di, *SLoT quaderno 5. Territori e progetti nel Mezzogiorno*, Bologna, Baskerville, 2004.

Staniscia B., *L'Europa dello sviluppo locale. I patti territoriale per l'occupazione in una prospettiva comparata*, Roma, Donzelli, 2003.

Stoker G., "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance", in J. Pierre, a cura di, *cit.*, 2000, pp. 91-109.

Storper M., *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York e London, The Guilford Press, 1997a.

Storper M., "Le economie locali come beni relazionali", *Sviluppo locale*, vol. IV, n. 5, 1997b, pp. 5-42.

Strange S., *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello stato e dispersione del potere*, Bologna, il Mulino, 1998.

Swyngedouw E., "Neither Global nor Local: Glocalization And the Politics of Scale", in K.R. Cox, a cura di, *cit.*, 1997, pp. 137-166.

Tosi A., *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, il Mulino, 1994.

Touraine A., *Le retour de l'acteur*. Paris, Librairie Arthème Fayard, 1994.

Vandelli L., *Il governo locale*, Bologna, il Mulino, 2000.

Vandelli L., *Devolution e altre storie*, Bologna, il Mulino, 2002.

Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

Viesti G., *Abolire il Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

Note

* Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

¹ Senza entrare nel merito di logiche, limiti e possibilità dell'azione collettiva, basterà ricordare che le politiche pubbliche possano essere interpretate come azioni collettive, cioè come «insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti (gli attori), che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo» (Dente, 1990, p. 15).

² È chiaro il rischio di cadere in quella che può essere vista come una vera e propria "retorica dell'innovazione", secondo cui tutto ciò che è nuovo corrisponde, direttamente, ad un miglioramento.

³ A questo riguarda B. Jessop (2000) distingue fra *glocalization*, intesa come strategia perseguita dalle imprese globali per sfruttare le differenze locali e innalzare la propria competitività, e *glurbanization*, vista come strategia perseguita dalle città per valorizzare il proprio milieu al fine di attrarre specifici tipi di imprese esterne e/o di consolidare la presenza delle imprese locali.

⁴ Come sembrano fare, ad esempio, alcune riflessioni sul neo-regionalismo, ad esempio Perulli (1998). Una visione critica in Mac Leod (2001).

⁵ «Nel ripensare la localizzazione, ad esempio, è riconosciuto che agiamo (e pensiamo) sempre localmente, ma le nostre azioni e i nostri pensieri sono anche sempre simultaneamente urbani, regionali, nazionali e globali, interessando ed essendo

interessati, anche se spesso soltanto minimamente, l'intera gerarchia delle scale spaziali in cui le nostre vite sono incluse. Ripensare la globalizzazione porta a riconoscere che essa non è un processo che funziona esclusivamente alla scala planetaria, ma è un processo sempre localizzato, in maniere e intensità diverse, ad ogni scala della vita umana, dal corpo umano al pianeta» (Soja, 2000, pp. 199-200). In maniera analoga, secondo Brenner (2000), l'intersezione fra i diversi livelli della territorialità contemporanea, interpretata come *breaking down and reconstitution of spatial scales*, non è data, ma costruita come processo sociale secondo un'interpretazione esplicitamente debitrice del pensiero di Henri Lefebvre.

⁶ L'ampio e controverso dibattito relativo alla crisi dello Stato-nazione o, forse meglio, all'idea consolidata dello Stato-nazione e del suo ruolo, si articola su due livelli congiunti di ridefinizione: la ridefinizione del territorio statale come ambito stabile di riferimento e di appartenenza e la ridefinizione del ruolo dello Stato come entità politica di regolazione e redistribuzione (Badie, 1995; Cassese, 2001). Secondo Jessop (1994), i cambiamenti cui è attualmente soggetto lo Stato-nazione hanno come esito il suo, almeno parziale, "svuotamento" (*hollowing-out*) sia verso i livelli istituzionali sovra e infra-nazionali (Ue e enti locali), sia verso reti orizzontali di potere che agiscono indipendentemente dai processi istituzionali di decentralizzazione di funzioni e competenze. S. Sassen (1996), a sua volta, discutendo i caratteri fondativi dello Stato moderno, che basa la sua legittimità e la sua azione politica sulla sovranità nazionale imponendo una forma specifica di territorialità sul territorio statale, sostiene che più che di fine, o crisi, del territorio nazionale, si tratterebbe della crisi della traduzione politica dell'idea territoriale dello Stato-nazione costruita nel riferimento alla sovranità nazionale e all'idea secondo cui è nel territorio statale che si attribuiscono i principi di cittadinanza e si costruisce l'azione politica.

⁷ Altrettanto interessante sarebbe, ovviamente, riflettere sulla costruzione delle forme sovra-nazionali di organizzazione territoriale, ad esempio il processo di integrazione europea, e sulla ridefinizione delle forme, dei significati e del ruolo della territorialità al loro interno, così come sulle territorialità emergenti delle reti di potere (Sassen, 1996; Strange, 1998).

⁸ Questa ambiguità porta spesso a utilizzare i termini territorio e territoriale come sinonimi di livelli di competenze o, ancora, di ambiti spaziali su cui si esercita un potere o una funzione amministrativa. Non è un caso, ad esempio, che molta della letteratura su questo argomento faccia riferimento alla rinascita regionale (in particolare, all'Europa delle regioni) adottando un approccio centrato, soprattutto per quanto riguarda le esperienze, sul livello amministrativo-istituzionale. Una visione critica in Paasi (2002; 2003).

⁹ Tale impostazione mira a superare la tradizionale separatezza, insita nell'approccio istituzionalista, fra aspetto organizzativo (il coordinamento dei mezzi per il raggiungimento di uno scopo collettivo) e aspetto istituzionale (le regole del gioco). Seguendo l'insegnamento di Touraine (1984), secondo cui la nozione di istituzione «deve oggi designare non ciò che è stato istituito, ma ciò che è istituente, cioè i meccanismi attraverso i quali gli orientamenti culturali si trasformano in pratiche sociali» (p. 98), l'organizzazione è intesa come il soggetto che agisce e le istituzioni come l'oggetto che le organizzazioni si propongono di cambiare. Una simile impostazione è anche sviluppata nell'ambito delle politiche territoriali e dei processi di regolazione locale attraverso il concetto di capacità istituzionale (Healey, 1998; Amin, 1999; Cars *et al.*, 2003).

¹⁰ Le riflessioni in ambito politologico che ricostruiscono i processi decisionali delle trasformazioni territoriali sembrano praticare un percorso per tanti versi speculare a quello appena ricordato, descrivendo degli *attori senza territorio*. Le relazioni



fra i soggetti avvengono cioè in una sorta di "vuoto pneumatico", che esclude ogni collegamento dei soggetti con le caratteristiche e le specificità territoriali. Il territorio è così chiamato a svolgere il ruolo di semplice supporto delle interazioni, riconoscendo, nei migliori dei casi, l'importanza della prossimità tra i soggetti nel favorirle.

¹¹ Sulla possibilità, e l'utilità, di considerare il territorio come un soggetto collettivo, senza per questo cadere in una visione di tipo nostalgico e regressivo (l'idea "tradizionale" della comunità e la persistenza delle interpretazioni organicistiche) o, ancora, senza dare un'interpretazione di un territorio pacificato, privo di differenze e conflitti, si veda Governa (2001).

¹² Con questa espressione, Klein (1997) indica come l'emersione di quelli che chiama "quadri locali di regolazione" sia una possibilità difficilmente percorribile poiché spesso il riferimento al locale delle dinamiche globali si riduce ad un gioco concorrenziale a somma zero, in cui gli attori locali forti sfruttano le specificità del locale in un contesto competitivo dato.

¹³ Non è questa la sede per una disamina delle diverse, e spesso contraddittorie, definizioni del termine *governance*. La bibliografia su questo tema è estremamente ampia: quasi ogni autore dà la "sua" definizione del termine, anche soltanto per mettere in evidenza piccoli distinguo rispetto ad altri autori. Tutto ciò senza contare l'intensa attività degli organismi sovra-nazionali: oltre alla Banca Mondiale, anche l'Unione europea ha definito la sua idea di *governance* (CCE, 2001). Una ricostruzione dell'ampio e controverso dibattito sul tema è in Governa (2004).

¹⁴ Come mostra l'analisi socio-storica di F. Gerbaux (1997) relativa alla evoluzione delle politiche turistiche francesi, pratiche sussidiarie, pur senza nominare esplicitamente il principio, si sono sviluppate in Francia fin dal XIX secolo. Secondo B. Barraqué, (1997), la formulazione "originaria" del principio di sussidiarietà indica un principio che «fonda le relazioni sociali sui rapporti tra la 'persona umana' e la 'comunità'. Tali rapporti non sono paragonabili a quelli che si instaurano fra soggetto e società» (p. 168). Questa formulazione del principio di sussidiarietà contiene alcuni concetti che hanno segnato l'intera "storia" delle scienze sociali e su cui, anche di recente, si sono moltiplicate le riflessioni (per quanto riguarda il "versante" comunitario, cfr. ad esempio, Esposito, 1998 e Bagnasco, 1999).

¹⁵ Questa notazione meriterebbe un chiarimento, in particolare per quanto riguarda la differenza fra efficienza e efficacia. Mentre infatti l'efficienza di una politica pubblica si può definire come capacità della politica di rispondere alle proprie funzioni e ai propri fini, l'efficacia è la capacità della politica stessa di produrre un effetto adeguato al caso e al problema affrontato (Balducci, 1991). Ai due principi dell'efficienza e dell'efficacia, Faure aggiunge gli aggettivi reciprocamente di pubblico e di territoriale: i principi di legittimazione dell'azione collettiva appaiono quindi oscillare fra interesse pubblico, definito astrattamente, e interesse territoriale, che si costruisce nelle pratiche sociali localizzate.

¹⁶ È chiaro il rischio che queste azioni possano essere rivolte verso fini lobbistici e/o corporativi, così come messo in evidenza da quelle interpretazioni che vedono l'attuale "riorientamento" delle politiche urbane e territoriali come *rise of the entrepreneurial city* o "svolta" verso *the entrepreneurial mode of urban governance* (Parkinson, 1991; Hall e Hubbard, 1996; Jessop, 1997).

¹⁷ La definizione frammentata di interesse pubblico riconosce come ci sia «una pluralità di interessi pubblici, non giustapposti, ma combinati, convergenti o, sovente, divergenti. [...] L'interesse pubblico non è più (solamente, né principalmente) ciò che si oppone agli interessi privati, e la loro distinzione non permette più di tracciare la frontiera fra lo Stato e la società civile, il primo avente per funzione (interesse pubblico) di

permettere alla seconda (interessi privati) di dispiegarsi liberamente, secondo le sue regole. [...] Per definizione, non ci possono più essere frontiere, [...] non si può più concepire la società come civile, cioè come un insieme di individui (soggetti di diritto) in opposizione allo Stato, ma [...] come un insieme di gruppi e di individui, di interessi generali e/o privati la cui gestione esige l'organizzazione (*l'aménagement*) di procedure collettive» (Moor, 1994, pp. 232-233). Tutto ciò non implica, ovviamente, la scomparsa della nozione di interesse pubblico, ma mette piuttosto in luce la necessità di un suo ripensamento.

¹⁸ Tale processo, che si avvia nella seconda metà degli anni Ottanta, non costituisce una specificità italiana. Nello stesso periodo, si assiste infatti, in molti paesi europei, seppure con diverse modalità anche connesse alle diverse tradizioni istituzionali ed amministrative, ad una crescente decentralizzazione delle competenze e dei poteri statali (Bobbio, 2002).

¹⁹ Una lettura estremamente critica dell'attuale dibattito internazionale sul ruolo dei fattori non economici nell'ambito dei processi dello sviluppo locale e regionale, in particolare sull'utilizzo a-critico del concetto di capitale sociale e sulla tendenza a reificare il territorio di molte letture territoriali dello sviluppo locale, è presentata da Costis Hadjimichalis (2006).

²⁰ È arduo indicare i riferimenti teorici che stanno alla base del tema dello sviluppo locale. In effetti, benché lo sviluppo locale sia attualmente al centro di una crescente attenzione, esso può essere visto come *crocevia* di filoni di ricerca e di pratiche che si sono consolidati nel corso degli anni (Becattini *et al.*, 2001). Esistono infatti diverse posizioni culturali, scientifiche e politiche sullo sviluppo locale dal cui confronto emergono le diverse, e spesso contraddittorie, genealogie dei riferimenti teorici, le ambiguità che connotano le diverse teorie e le diverse pratiche, la molteplicità di casi e esperienze che a tale modello (anzi a tali modelli) di sviluppo possono essere ascritti (Becattini, 1987; 2000; Magnaghi, 1990; 2000; Dematteis, 1994; 2001; De Rita e Bonomi, 1998; Becattini e Sforzi 2002). Nel complesso, l'ambito dello sviluppo locale prefigura un mutamento nelle teorie e nelle politiche rivolte alla promozione dello sviluppo in cui assumono particolare importanza: (a) «*le relazioni sociali e politiche caratterizzanti i diversi percorsi di sviluppo (...)*; (b) la dimensione economica [che sottolinea] *i rapporti delle imprese tra loro, con i mercati e con l'ambiente competitivo*; (c) [le] *caratteristiche dei territori e [le] specificità dei luoghi*» (Pasqui, 2001, p. 67) e (d) il mutamento in atto nelle politiche pubbliche e nelle forme operative con cui si esercita il governo della città e del territorio.

²¹ Fra queste 230 iniziative, 10 sono patti comunitari, finanziati con le modalità definite dalla Commissione Europea nel 1998 e aventi esplicite finalità di sostegno all'occupazione, 91 sono patti agricoli, 32 sono patti che intervengono in territori alluvionati, terremotati e a rischio idrogeologico. Una rassegna di casi di studio sui patti territoriali italiani è presentata in Cersosimo e Wolleb (2001); sui patti territoriali per l'occupazione, invece, Staniscia (2003).

²² Patti "bene avviati", secondo la terminologia della ricerca, sono quelli efficienti dal punto di vista della spesa e del rispetto dei tempi. Questi patti sono stati sottoposti ad una procedura di valutazione di efficacia basata su tre indici di performance: l'indice di performance economica, che valuta l'impatto del programma sull'economia locale, sul miglioramento della struttura economica, sulla dotazione di beni collettivi e sull'attrattività nell'area; l'indice di performance nella *governance*, che verifica l'impatto del programma sulle istituzioni locali, sulla progettazione territoriale, sul partenariato, sullo snellimento delle procedure amministrative e sulla partecipazione alle iniziative progettuali e, infine, l'indice di performance complessiva che determina l'impatto complessivo del programma sull'area (dal punto di vista dell'economia, delle istituzioni

locali, della progettazione e del partenariato), il miglioramento complessivo della situazione locale (verificato tramite interviste ad attori privilegiati), la velocità di erogazione, lo snellimento delle procedure amministrative e il rapporto con successive politiche per lo sviluppo.

²¹ Del resto, nella definizione dei progetti attraverso cui attuare gli obiettivi generali posti alla base del Patto, l'ampia aggregazione intercomunale è suddivisa in tre sub-zone, riconoscendo così, almeno in termini generali, le differenze interne che caratterizzano l'area.

²⁴ Il POR Campania è articolato in sette assi, di cui sei operativi, che riprendono quelli previsti dal PSM, e uno "di servizio", che riguarda misure relative all'assistenza tecnica ai progetti. L'Asse IV, sistemi locali di sviluppo, comprende a sua volta 23 misure che fanno riferimento alle diverse componenti settoriali (industria, artigianato, servizi, commercio, turismo, agricoltura e pesca).

²⁵ Il modello dei sistemi locali territoriali è stato al centro di una ricerca, dal titolo "SLoT. I sistemi locali nello sviluppo territo-

riale", finanziata dal MIUR (Ministero dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica) nel periodo 2000-2002. Tale ricerca ha visto coinvolti ricercatori di diverse sedi universitarie italiane (Università di Bologna, Firenze, Napoli "L'Orientale", Palermo, Piemonte Orientale, Torino e Politecnico di Torino), coordinati da Giuseppe Dematteis del Politecnico di Torino. L'impostazione concettuale della ricerca è illustrata in Bonora (2001); alcuni casi di studio sono contenuti in Bonora e Giardini (2003); Rossignolo e Simonetta Inarasio (2003), Dematteis, Governa e Vinci (2003); Sommella e Viganoni, 2004). Il quadro teorico-metodologico del modello SLoT e i principali risultati della ricerca, infine, sono presentati in Dematteis e Governa (2005b), cui si riferiscono i contenuti di questo capitolo.

²⁶ La nozione di presa, intesa come insieme di potenzialità alla trasformazione espresso da un determinato territorio, è di A. Berque (1990) che la deriva dalla teoria delle *affordances* dello psicologo J.J. Gibson il quale a sua volta parla di risorse e possibilità di azione disponibili nell'ambiente e preadattate ai bisogni cognitivi e di azione dei singoli soggetti.

