

geotema

Pàtron editore

26

Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione



Organo ufficiale dell'Associazione Geografi Italiani



Direttore
Alberto Di Blasi
Ufficio di Redazione
Franco Farinelli (Direttore Responsabile)
Carlo Pongetti
Andrea Riggio

Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione a cura di Egidio Dansero, Francesca Governa

Pierpaolo Faggi	Presentazione	3
Egidio Dansero, Francesca Governa	Geografia e sviluppo locale: itinerari di riflessione e prospettive di ricerca	5
Michela Cerimele	Le condizioni globali dello sviluppo locale	10
Egidio Dansero, Massimo De Marchi	Lo sviluppo locale dal Nord al Sud del mondo. Tra retoriche partecipative e percorsi di riappropriazione	24
Sara Bin	Lo "sviluppo locale" in Burkina Faso: vecchia credenza o nuova cultura?	39
Francesca Governa	Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale	49
Elisa Bignante	L'azione collettiva delle coalizioni di attori nella promozione dello sviluppo locale	67
Carlo Salone	La multiscalarità dello sviluppo nelle nuove politiche regionali	83
Filippo Randelli	L'esperienza dei patti territoriali	97



Per mantenere l'ordine progressivo nella numerazione della Rivista, questo fascicolo di Geotema, stampato nel novembre 2007, appare come numero 26 del 2005

I soci AGEI riceveranno gratuitamente la Rivista. Per i non soci la quota abbonamento annuo è fissata in € 48,00 (estero € 63,00). Tale quota deve essere versata sul c.c.p. 16141400, intestato a Patron Editore, Via Badini 12, 40057 Granarolo dell'Emilia, Quarto Inferiore (Bologna).

Prezzo del singolo fascicolo: € 19,00 (estero € 22,00).

Stampa:

L.I.P.E., Litografia Persicetana, S. Giovanni in Persiceto, Bologna.

Abbonamenti, amministrazione:

per informazioni rivolgersi a Patron Editore - Via Badini, 12

Quarto Inferiore 40057 Granarolo dell'Emilia, Bologna

Tel. 051-767003 - Fax 051-768252

e-mail: info@patroneditore.com

Sito: www.patroneditore.com

Registrazione Tribunale di Bologna n. 6441 del 29.4.95

L'Editore fornirà ad ogni Autore 25 estratti gratuiti dell'articolo pubblicato. A richiesta potranno essere forniti un numero superiore dei medesimi a pagamento.

Gli articoli vanno forniti sia in stampato dattiloscritto che su dischetto, con qualsiasi programma.

Presentazione

Questo volume, il secondo¹ nell'ambito del Gruppo di Lavoro AgeI "La dimensione internazionale dello sviluppo locale", attivo dal 2005, in realtà è stato ideato all'interno di un precedente Gruppo di Lavoro sullo "Sviluppo locale", coordinato da Fabio Sforzi dell'Università di Parma. Operazione, questa, non indebita, in quanto molti dei ricercatori di quel gruppo – e in particolare gli autori dei contributi qui raccolti – sono nel frattempo transitati nell'odierna aggregazione, che riprende le tematiche della crescita economica territorializzata e delle connesse procedure di organizzazione, comunemente definite "sviluppo locale", aggiungendovi però una dimensione esplicitamente comparativa a livello internazionale. L'ampliamento degli interessi è giustificato dal peso sempre maggiore che le pratiche e le teorizzazioni che si richiamano a tale caleidoscopico "fuzzy concept" – riprendendo le parole di G. Becattini e A. Markusen ricordate dai curatori nell'Introduzione a questo volume – stanno assumendo in molti Paesi del mondo, più o meno avanzati/arretrati sul piano degli aggregati economici, e nell'agenda delle grandi istituzioni finanziarie che operano a livello globale. Il confronto internazionale, si è pensato, può fornire un punto di vista disassato, che permette forse una migliore comprensione del processo, rimuovendo eventuali distorsioni legate al particolarismo, all'eccezionalismo propri dei singoli casi.

E di questo transito, di questa mutazione prospettica, il volume fornisce adeguata e valida testimonianza, unendo allo studio di casi italiani quello relativo ad alcuni Paesi arretrati, in una consapevole visione dei legami che uniscono i processi

locali ad alcune linee di forza operanti sul piano globale.

L'acuta Introduzione, dei curatori E. Dansero e F. Governa, va ben oltre la normale e routinaria funzione propedeutica alla tematica, prospettando sensate piste interpretative e pertinenti esortazioni per il futuro degli studi di settore, quanto mai opportune di fronte al carattere poliedrico – e a volte desultorio – che caratterizza le ricerche e le politiche che allo sviluppo locale si richiamano.

Michela Cerimele affronta, con un taglio fortemente critico, il tema delle condizioni globali dello sviluppo locale. L'autrice mette in evidenza l'affermarsi di ideologie neo-liberiste, sottolineando la natura intrinsecamente normativa ed ideologica dell'attenzione al locale nel dibattito internazionale sullo sviluppo capitalistico. Il contributo di Cerimele va soprattutto nella direzione di una geografia politica critica dello sviluppo locale che ne sottolinei le connessioni e le contraddizioni con i processi globali di riarticolazione del capitalismo.

I due contributi successivi, di Egidio Dansero e Massimo De Marchi e di Sara Bin, introducono una tematica ancora relativamente inesplorata, almeno dagli studi geografici italiani, vale a dire l'affermazione dello sviluppo locale nelle pratiche di sviluppo in alcuni Pvs dell'area saheliana, interrogandosi su quanto lo sviluppo locale possa essere considerato una "tecnologia appropriata" in questi contesti. Dansero e De Marchi ricostruiscono le modalità con cui lo sviluppo locale si sta affermando, attraverso la cooperazione internazionale, nell'Africa francofona, focalizzandosi su Mauritania e Senegal. Dopo aver definito il qua-

dro del dibattito sullo sviluppo locale in Africa occidentale, gli autori mettono in evidenza come i grandi organismi internazionali abbiano definito approcci e programmi esplicitamente ispirati ad un approccio di sviluppo locale, visto come indispensabile supporto ad un processo di decentramento politico-amministrativo (*décentralisation*), ritenuto a sua volta necessario in una strategia di modernizzazione dello Stato. Viene infine indagato l'intreccio tra politiche nazionali e orientamenti della cooperazione in Mauritania e Senegal.

In continuità con lo scritto di Dansero e De Marchi, Sara Bin ricostruisce l'affermazione del tema dello sviluppo locale in Burkina Faso. L'articolo si concentra in particolare sul contesto rurale, rintracciando elementi di dinamismo e auto-organizzazione locale nelle esperienze di alcune associazioni di contadini nel nord del Burkina Faso. Tali esperienze sperimentano modalità di azione capaci di coniugare innovazione e tradizione nella lotta per la sicurezza alimentare e contro la desertificazione, connettendosi positivamente, in modo non destrutturante localmente cioè, ai flussi della cooperazione internazionale.

Francesca Governa centra la sua riflessione sul legame tra territorio e azione collettiva, con l'obiettivo di evidenziare in che termini e con quali limiti il territorio possa essere considerato come dimensione strategica dell'azione. I limiti teorici e l'inadeguatezza delle pratiche costituiscono i punti di partenza per ridefinire il "territorio dell'azione", visto come un sistema di attori e potenzialità, di valori positivi e negativi, di vincoli e di relazioni, a varie scale, fra le possibili traiettorie di sviluppo e le strategie e le intenzionalità degli attori che in esso agiscono. Il territorio, dunque, come elemento strategico la cui conoscenza favorisce la costruzione dell'azione collettiva a livello locale, contribuisce a definire il modello partecipativo, orienta la strategia di sviluppo, supporta il processo decisionale.

A partire da un'analisi empirica sul Patto territoriale del Pinerolese in provincia di Torino, Elisa Bignante affronta la problematica delle coalizioni di attori nei processi di sviluppo locale. Quali sono gli attori e le reti che intervengono e orientano un processo di sviluppo locale? In che modo la loro azione si radica in un determinato contesto territoriale e da questo viene influenzata? Per rispondere a tali interrogativi, Elisa Bignante propone un approccio metodologico elaborato a partire da studi in campo sociologico e politologico, rivisitando tali metodi in una prospettiva territoriale.

Carlo Salone collega il dibattito sullo sviluppo locale con quello sullo sviluppo regionale, contri-

buendo all'esame di una relazione che è stata data eccessivamente per scontata. Prendendo in considerazione i Piani Territoriali Regionali del Piemonte e della Campania, sono esaminate le modalità con cui lo sviluppo locale è entrato nella programmazione regionale. Tale indagine mette in evidenza nuovi spazi di protagonismo regionale in un'ottica di *governance* multilivello, ma anche ambiguità ed elementi di criticità come, in particolare, la talora problematica integrazione tra gli indirizzi regionali e le iniziative locali.

Filippo Randelli, infine, prende in esame l'esperienza dei patti territoriali. Dopo aver ricostruito il divenire e la logica di questi strumenti di programmazione negoziata, che hanno catalizzato le politiche di sviluppo locale in Italia tra la fine degli anni Novanta e i primi del 2000, l'articolo propone una valutazione complessiva della prima stagione dei patti territoriali. Sono così individuati casi di fallimento totale, casi con effetti positivi solo nel breve periodo e casi con effetti positivi e duraturi. Dove, perché e come si sono avuti risultati positivi di quest'ultimo tipo? L'autore esamina le diverse caratteristiche dei patti (ambito territoriale, idea guida, soggetto promotore e guida, assistenza tecnica ...) e riconosce la necessità di adottare politiche territorialmente più specifiche e differenziate. Ciò porta a ribadire l'importanza di una esperienza che, al di là delle non poche ambiguità e delusioni, ha avuto una valenza soprattutto educativa per un vasto insieme di soggetti territoriali.

Questi contributi rappresentano, dunque, lo stato della riflessione di un gruppo di ricercatori, alcuni già affermati, altri alle fasi iniziali del proprio percorso, tra quelli che in Italia si interessano allo sviluppo locale. Lo scopo della ricerca, avviata come si diceva con il coordinamento di Fabio Sforzi, si dimostra adesso sempre più rilevante: iniziare a definire un approccio critico allo studio dello sviluppo locale, contribuendo in particolare al ripensamento del contributo che la disciplina geografica può fornire nella interpretazione della dimensione territoriale dei processi dello sviluppo.

Note

* Coordinatore del Gruppo di ricerca "La dimensione internazionale dello sviluppo locale".

¹ Il primo (Faggi P. (a cura) "Territorio, attori, progetti. Verso una geografia comparata dello sviluppo locale", *Geotema*, 24/2004, in realtà uscito nel 2005) raccoglieva gli atti di un seminario tenuto a Pratolino, 5/6 luglio 2005, con cui si è iniziata l'attività del PRIN 2004 "Sviluppo locale: territorio, attori, progetti. Confronti internazionali").



Geografia e sviluppo locale: itinerari di riflessione e prospettive di ricerca

1. La necessità di una riflessione critica

Negli ultimi due decenni, il tema dello sviluppo locale ha progressivamente assunto un'importanza centrale nel dibattito sullo sviluppo, non solo dal punto di vista teorico e della ricerca, ma anche dal punto di vista politico, operativo e delle pratiche. Il successo del tema ha consolidato, nel dibattito internazionale, alcune parole chiave: l'approccio *bottom-up* allo sviluppo, la centralità del territorio, la concezione multidimensionale, integrata e intersettoriale delle politiche, la negoziazione fra gli attori e la contrattualizzazione formale dei diversi interessi presenti. Tali parole-chiave rimandano a concetti variamente definiti dal punto di vista teorico, anche in relazione alle diverse tradizioni scientifiche e culturali su cui si basa la "costruzione" del dibattito sullo sviluppo locale. In Italia, ad esempio, l'espressione sviluppo locale, e molte delle parole-chiave che le fanno da corollario, si sono trasformate in luoghi comuni, in assiomi indiscussi, tanto scontati quanto ambigui. Nonostante l'apparente uniformità, anche la traduzione di parole e temi nelle politiche rivolte al sostegno e alla promozione dello sviluppo locale, così come la loro applicazione operativa nelle pratiche attraverso cui tali politiche si attuano, presenta similitudini e diversità, sia a livello locale, sia fra i diversi contesti nazionali in cui lo sviluppo locale è "praticato".

Il dibattito sul tema è quindi caratterizzato da un'estrema varietà di posizioni culturali, scientifiche e politiche; da una diversità, spesso contraddittoria, di riferimenti teorici; da una estrema molteplicità di casi e esperienze che possono esse-

re ascritti e interpretati utilizzando l'etichetta "sviluppo locale". Sviluppo locale è dunque, nel migliore dei casi, un'espressione "caleidoscopica" (Becattini *et al.*, 2001); nel peggiore, un classico esempio di quei "fuzzy concepts" (Markusen, 1999) che più che aiutarci a capire, accrescono la confusione.

La molteplicità delle posizioni e l'ambiguità che le connota potrebbero indurci a pensare di essere ormai "oltre lo sviluppo locale". In realtà, l'importante è provare ad andare "oltre" l'ortodossia dello sviluppo locale. Una ortodossia che ha portato, nel corso degli anni, a concezioni estremamente semplicistiche e semplificate del modo di intendere e praticare lo sviluppo locale e che richiede, per essere superata in maniera positiva, di adottare un atteggiamento critico e riflessivo. Andare oltre lo sviluppo locale, dunque, ma imparando dal passato, dalle riflessioni e dalle esperienze, anche problematiche, che sono state condotte, superando così quel tipico atteggiamento a-critico e a-riflessivo che procede per mode, accantonando idee, modelli, esperienze senza che questi siano stati interrogati e discussi fino in fondo (Hadjimichalis, 2006). Non si tratta infatti più di fare breccia, come si proponevano di fare gli studi sul finire degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, in una ortodossia geo-economica e sociale che non poteva "vedere" lo sviluppo locale, ma occorre piuttosto rimettere in discussione lo stesso sviluppo locale, interrogarne le logiche e gli approcci, chiarirne i riferimenti teorici e le metodologie di analisi.

Una simile operazione si rivela quanto mai necessaria oggi, in una fase in cui, dopo un perio-

do di auge, il tema dello sviluppo locale appare fortemente logorato o per lo meno appannato. Tale appannamento risulta evidente sia nel contesto italiano, in cui è principalmente da mettere in relazione al superamento del ciclo delle politiche italiane per la promozione dello sviluppo apertasi nei primi anni '90 (Barca, 2006; Pasqui, 2006), sia in altri contesti nazionali, come ad esempio quello francese in cui si parla, con sempre maggiore insistenza, di sviluppo territoriale per svincolarlo da una visione che tende a legare il "locale" solo alla piccola dimensione (Guesnier, Joyal, 2004; Pecqueur, Zimmermann, 2004).

2. La dimensione locale dello sviluppo: una possibile schematizzazione

Le ambiguità che caratterizzano il dibattito su, e le pratiche di, sviluppo locale derivano anche, in maniera non trascurabile, dal fatto si tratti, *per definizione*, di un tema inter, multi, trans – disciplinare, praticato da studiosi di diversa formazione: economisti, sociologi, politologi, psicologi... Anche in ambito geografico, lo sappiamo, il tema ha avuto una grande eco. Sono molti i geografi che, in Italia e all'estero, si sono occupati di sviluppo locale contribuendo, talora anche con un certo impatto nel dibattito scientifico, sia all'avanzamento della riflessione teorica e alla ridefinizione degli approcci, sia alla sperimentazione di azioni e politiche di intervento, sia infine, ad una migliore conoscenza di specifici contesti empirici (tra i numerosi contributi ricordiamo Coppola, 1988; 1997; Muscarà, 1967; Dematteis, 1994; Tinacci Massello, 2001).

Per provare a sistematizzare i termini generali di questo ampio campo di riflessione, ricerca e pratiche, può essere utile ricorrere alla schematizzazione proposta da B. Hettne nella sua tuttora valida e stimolante riflessione sulle "teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo" (Hettne, 1986), ripresa anche da Potter et al. (2004). Hettne distingue le diverse teorie dello sviluppo incrociando due chiavi di lettura: la dimensione positivo-normativa e la dimensione formale-sostanziale.

La prima dimensione, quella positivo-normativa, attiene alla distinzione tra lo studio dello sviluppo così come realmente è oppure come dovrebbe essere. Nel campo delle teorie dello sviluppo si registra attualmente una marcata attenzione verso la dimensione normativa. È tuttavia altrettanto evidente che qualsiasi teoria sociale si basi su determinati valori, che possono o meno essere portati alla luce: «pertanto, la teoria dello sviluppo

dovrebbe essere esplicitamente normativa e valutare criticamente i fini e i mezzi, invece che cercare nella realtà un'occulta conformità alle leggi teoriche» (Hettne, 1986, p. 184). La seconda dimensione, quella formale-sostanziale, può essere riassunta nella ormai consolidata distinzione tra crescita e sviluppo. A un approccio, quello formale, che concepisce lo sviluppo in termini universali e con indicatori quantificabili – che possono venire combinati in un modello previsionale – si contrappone una visione secondo la quale lo sviluppo comporta cambiamenti sociali di natura più qualitativa e meno prevedibili.

Proviamo allora a collocare lo sviluppo locale in questa schematizzazione. Per quanto attiene l'asse formale-sostanziale, la riflessione sullo sviluppo locale si è sin dal principio posizionata decisamente verso l'aspetto sostanziale. Ripensiamo alla lezione italiana sullo sviluppo locale, nel percorso intellettuale dei principali protagonisti (si veda il volume Becattini e Sforzi, 2002). La genesi del tema può essere ascritta al riconoscimento dell'importanza di tutta una serie di variabili contestuali che potevano spiegare le dinamiche positive di alcuni luoghi che, sulla base delle ortodossie economiche, avrebbero dovuto essere cancellati dalla carta della geografia industriale italiana (Dematteis, 1994; Conti e Sforzi, 1997). E queste erano tipicamente variabili qualitative, quei "fattori non economici" al centro dell'attenzione anche del *new regionalism* anglosassone (Hadjimichalis, 2006), difficili da quantificare e soprattutto da ricomprendere entro modelli economici molto formalizzati. Nell'evoluzione del dibattito sullo sviluppo locale si è cercato di catturare questi fattori, e soprattutto il ruolo che essi svolgono nel favorire o meno le dinamiche di sviluppo dei diversi luoghi, attraverso concetti diversi, come quelli di risorse locali, radicamento locale, capitale sociale, capitale territoriale, milieu e milieu innovatori, reti di attori, sostenibilità e valore aggiunto territoriale (Dematteis, Governa, 2005). In alcuni casi, si è anche cercato, con risultati discontinui, di mettere a punto modalità di misurazione qualitativa di tali strumenti concettuali (Villa Veronelli, 2002; Fanfano, 2001; De Blasio e Nuzzo, 2002; si veda anche il contributo di Elisa Bignante in questo stesso volume).

Nonostante alcuni interessanti tentativi che hanno cercato di aumentare la formalizzazione dello sviluppo locale, rimane un elemento di fondo che conferisce allo stesso un carattere eminentemente sostanziale. E cioè che lo sviluppo può essere definito, ed eventualmente misurato, solo con riferimento ad un preciso contesto storico-



geografico, e che non può essere pensato in termini astratti e universalistici. Questa consapevolezza, ancora non del tutto acquisita dal dibattito sullo sviluppo, è stata anche rafforzata dall'emersione e affermazione di una riflessione internazionale che ha evidenziato le potenzialità, ma anche i limiti, di una visione prevalentemente occidentale dello sviluppo (Rist, 1997).

Si tratta di acquisizioni teoriche alle quali – passando attraverso l'incontro-scontro con culture altre, e il fallimento delle logiche sviluppatiste *top-down* – almeno una parte del mondo della cooperazione internazionale era pervenuto da tempo, collocando nell'ultimo decennio proprio lo sviluppo locale al centro delle proprie strategie di intervento nei Pvs (su questo punto si veda il contributo di Dansero e De Marchi in questo stesso volume).

Queste ultime considerazioni inducono a muoversi lungo l'asse positivo-normativo. Se facciamo nuovamente riferimento all'evoluzione del dibattito sullo sviluppo locale in Italia, possiamo individuare un passaggio dalla fase in cui dominava una visione positiva dello sviluppo locale – in quanto scoperta di dinamismi locali relativamente endogeni e imprevisi, evidenza empirica che richiedeva nuove chiavi di lettura in una cornice interpretativa che sottolineava l'apparente mancanza di ogni politica esplicita (perché le subculture politiche erano invece alacremente al lavoro, cfr. Bagnasco, 1986; Trigilia, 1986) – ad una fase in cui prevale una dimensione normativa, coincidente con l'affermazione e l'istituzionalizzazione delle politiche di sviluppo locale, da attuare attraverso un variegato insieme di strumenti, promossi da istituzioni di diverso livello e natura.

Questa è forse una parabola inevitabile. Nel momento in cui si scoprono processi virtuosi, si cerca di replicarli, cercando cioè di riprodurre un percorso virtuoso di sviluppo – che ha funzionato altrove – in tutte quelle aree che, per una ragione o per un'altra, non hanno conosciuto uno sviluppo giudicato soddisfacente o sono entrate in una fase critica, sperimentando così situazioni di arretratezza, marginalità, vero e proprio declino e degrado. La possibilità di trasporre un percorso virtuoso di sviluppo da un luogo ad un altro – all'origine del resto del "meccanismo" delle *best practice* – si basa sui processi di istituzionalizzazione dello sviluppo locale. La definizione di norme, regole, procedure standard e, appunto, istituzionalizzate intende proprio fornire le modalità di base attraverso cui produrre e riprodurre ovunque processi, condizioni, percorsi di sviluppo. Tuttavia, come sottolinea Pichierri (2002), i pro-

cessi di istituzionalizzazione hanno dei limiti, presentano dei rischi, comportano effetti tendenzialmente ambivalenti. Da un lato, infatti, portano ad appiattare la ricchezza progettuale presente a livello locale, proponendo e veicolando immagini di territorio e strategie di sviluppo in qualche modo predefinite. Dall'altro lato, tuttavia, è solo attraverso l'istituzionalizzazione che possiamo trasferire modelli e procedure, o comunque provare a superare un indeterminismo pericoloso che porta o all'immobilismo o a legittimare unicamente le intenzionalità dei soggetti forti. I processi di istituzionalizzazione, inoltre, possono portare all'adozione di comportamenti opportunistici, cioè di adattamento solo rituale alle richieste istituzionali (in particolare per quanto riguarda la costruzione di partenariati e la messa in atto di pratiche di partecipazione) o, addirittura, corrotti o collusivi. Tale "deriva" è il risultato di ciò che sempre Pichierri chiama lo "spostamento dei fini": «gli scopi originari dell'organizzazione sono dimenticati, e unico fine rilevante diventa quello della sua sopravvivenza» (*ibidem*, p. 104). Volendo essere un po' caricaturali, ed esagerando gli aspetti meno convincenti delle pratiche in atto, l'istituzionalizzazione si basa fondamentalmente su una sorta di meccanicismo procedurale, che porta al riprodursi di "riti" e di parole d'ordine, e alla trasposizione a-critica delle condizioni (endogene e esogene) che possono garantire l'attivazione dello sviluppo locale perché presenti in "casi di successo".

3. La dimensione territoriale dello sviluppo: percorsi di ricerca

Nell'ambito della ricerca geografica, le interpretazioni recenti dello sviluppo locale (cfr., Dematteis e Governa, 2005) sottolineano chiaramente il carattere multidimensionale dei processi che possono essere ricondotti a questo "modello" (in realtà, ampio e articolato in una molteplicità di differenti sentieri e approcci). Nel complesso lo sviluppo locale non è unicamente riducibile allo sviluppo di un agglomerato di imprese, ma assume un contenuto esplicitamente multidimensionale in cui il compito di integrare, o almeno di mettere in relazione, le diverse dimensioni è svolto dal territorio¹. Il territorio è quindi assunto come elemento centrale non solo come "fattore" di produzione, ma soprattutto nel favorire, o meno, il confronto, la sinergia, le interazioni fra le diverse dimensioni che connotano un processo di sviluppo e i diversi attori che in esso agiscono. Una simile prospettiva è, contemporaneamente, uno

stimolo e una sfida per la ricerca dei geografi sullo sviluppo locale.

Dematteis (2001), all'inizio di una ricerca sui sistemi locali nello sviluppo territoriale, così riassume il contributo specifico della geografia nel dibattito, quanto mai affollato, sullo sviluppo locale: la capacità di fornire rappresentazioni multiscolari della territorialità e dei relativi processi, che connettano e facciano interagire positivamente (cioè progettualmente) tra loro le visioni parziali, tipiche di altri approcci disciplinari. In maniera non dissimile, Y. Rydin (2005) indica come contributo delle discipline geografiche alla costruzione di politiche di trasformazione e di sviluppo territoriale l'abilità di comprendere il *locally embedded* e, nello stesso tempo, di vedere le relazioni multi e transcolari che legano i diversi livelli territoriali implicati nelle trasformazioni. Se proviamo a tradurre tali sollecitazioni in prospettive di ricerca possiamo individuare diversi piani di lavoro (Governa, 2007).

Un primo piano è quello della riflessione teorica, anzi in realtà di chiarimento concettuale. Molte delle parole-chiave utilizzate nelle "narrazioni" dello e sullo sviluppo locale – territorio, territorialità, luogo, regione,... – sono concetti geografici, che rimandano al bagaglio tradizionale della geografia. Contribuire alla loro re-immaginazione, come sollecita ad esempio anche Doreen Massey (2001), può quindi essere un utile programma di ricerca, anche per evitare che «*these concepts will become part of a new technocratic language and the fashionable neoliberal ideology of the day; they will remain unexplained and unjustified and finally be condemned to operate only like the "hidden hand" in neo-classical economy*» (Hadjimichalis, 2006, p. 701).

Un secondo piano è quello metodologico. Quali metodologie specifiche possiamo utilizzare per capire cosa sta succedendo e leggere i processi in atto dal punto di vista della territorialità e delle sue relazioni multi e transcolari? In questo senso, occorrerebbe progredire nella dimensione formale dello sviluppo locale, senza dimenticarne le componenti sostanziali, ma dando operatività scientifica ai diversi concetti che alimentano le retoriche sullo sviluppo locale (risorse territoriali, capitale territoriale e sociale, radicamento territoriale, valore aggiunto territoriale, ecc.).

Su rinnovate basi metodologiche, ed è un terzo piano di ricerca, occorre riprendere con particolare attenzione la ricerca sulla dimensione "positiva" dello sviluppo (locale). Riportare l'attenzione sulla dimensione "positiva" permette infatti di cogliere quei dinamismi locali che possono essere considerati quali processi relativamente spontanei di

sviluppo locale, e di riflettere quindi sull'applicazione a-critica dell'approccio dello sviluppo locale anche a quei territori (o a quei problemi) che forse richiedono politiche differenti, poiché le capacità auto-organizzative e auto-rappresentative del locale sono assai deboli e limitate o, infine, di riconoscere che accanto e trasversalmente a situazioni dove possiamo riconoscere dinamiche di sviluppo territorializzato, tendono a prevalere logiche di sviluppo sempre più deterritorializzato, che risolvono a scale sovralocali le regolazioni tra società e ambiente.

Questa ultima considerazione evidenzia un quarto piano di ricerca, cioè quello delle esperienze e delle pratiche: interpretare criticamente le esperienze, "mettersi alla prova", provare a smontare e rimontare programmi, azioni, processi di sviluppo locale al fine di contribuire ad affermare una visione che sia, nel contempo, specifica e territorializzata, ma anche aperta alle relazioni che legano le diverse scale implicate nelle trasformazioni.

Infine, un ultimo piano di ricerca dovrebbe sviluppare maggiormente una geografia politica dello sviluppo locale. Cogliendo l'invito di Hettne, occorre infatti esplicitare la dimensione intrinsecamente normativa presente in qualunque accezione di sviluppo, anche in quella dello sviluppo locale, proprio per non rimanere prigionieri di visioni ideologiche dello stesso che rischiano di appiattare la società locale, dimenticando i conflitti al suo interno e proponendo visioni idilliache e/o ingenuie, comunque pericolose. Ciò è tanto più importante quanto più l'attenzione allo sviluppo locale pone in primo piano questioni come le specificità e le identità locali, spesso interpretate come statiche eredità storiche anziché come costruzioni attraverso pratiche che, nella realtà dei fatti, possono essere molto esclusive. La questione dello sviluppo locale è dunque eminentemente politica e riguarda le modalità con cui vengono regolati localmente i conflitti tra i diversi attori, attuali e potenziali, dello sviluppo. In realtà, più che di un ulteriore asse di riflessione, si tratta di una prospettiva trasversale agli altri piani di ricerca, che dovrebbe cioè esplicitamente assumere la dimensione geo-politica delle dinamiche e dei processi dello sviluppo, seguendo la riflessione già aperta in particolare da Pasquale Coppola (1997).

Bibliografia

Bagnasco A., *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Il Mulino, Bologna, 1986.



- Barca F., *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, 2006.
- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G., Sforzi M. (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2001.
- Becattini G., Sforzi F., *Lezioni sullo sviluppo locale*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2002.
- Conti S., Sforzi F., "Il sistema produttivo italiano", in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997, pp. 278-376.
- Coppola P. a cura di, *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997.
- Coppola P. a cura di, *Soggetti economici, soggetti politici, gerarchie territoriali*, Patron, Bologna, 1988.
- De Blasio G., Nuzzo G., "Il capitale sociale à la Putnam e le regioni italiane: un'analisi empirica", *Scienze Regionali*, vol. 4, n. 1, 2005, pp. 37-70.
- Dematteis G. e Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- Dematteis G., "Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali", in Bonora P. (a cura di), *SLoT Quaderno I*, Baskerville, Bologna, pp. 11-30.
- Dematteis G., «Possibilità e limiti dello sviluppo locale», *Sviluppo locale*, 1, 1994, pp. 10-30.
- Fainstein S., "Competitiveness, cohesion, and governance: their implications for social justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 4, 2001, pp. 884-888.
- Fanfano D., "La descrizione delle reti territoriali per il progetto di sviluppo locale autosostenibile", in Magnaghi A., *Rappresentare i luoghi*, Alinea, Firenze, 2001, pp. 327-378.
- Governa F., "Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale", in corso di pubblicazione in *Rivista Geografica Italiana*, 3, 2007.
- Guesnier B., Joyal A., a cura di, «Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies», DATAR et IERF (Institut d'Economie Régionale et Financière), revue *Développement Durable et Territoires*, 2004.
- Hadjimichalis C., "Non-economic factors in economic geography and in 'New Regionalism': a sympathetic critique", *International Journal of Urban and regional Research*, 30, 3, 2006, pp. 690-704.
- Hettne B., *Le teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo*, Asal, Roma, 1986.
- Markusen A., "Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies", *Regional Studies*, 33, 9, 1999, pp. 869-884 (ripubblicato in *Regional Studies*, 37, 6/7, 2003, pp. 701-717).
- Massey D., "Geography on the agenda", *Progress in Human Geography*, 25, 1, 2001, pp. 5-17.
- Moulaert F. e Sekia F., "Territorial innovation models: a critical surveys", *Regional Studies*, 37, 3, 2003, pp. 289-302.
- Muscarà C., *La geografia dello sviluppo*, Comunità, Milano, 1967.
- Pasqui G., "Le politiche di sviluppo regionale in Italia. Un seminario", *Territorio*, 38, 2006, pp. 108-110.
- Pecqueur B., Zimmermann J.B., a cura di, *L'économie de proximités*, éditions Hermes-Lavoisier, Paris, 2004.
- Pichierri A., *La regolazione dei sistemi locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Potter R.B. et Al., *Geographies of development*, Pearson, Harlow, II ediz., 2004.
- Rist G., *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino, 1997.
- Rydin Y., "Geographical knowledge and policy: the positive contribution of discourse studies", *Area*, 37, 1, 2005, pp. 73-78.
- Timacci Massello M., a cura di, *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Patron, Bologna, 2001.
- Triglia C., *Grandi partiti, piccole imprese*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Villa Veronelli D., "La teoria del milieu urbano: una verifica empirica", in Malfi L., Martellato D., *Il capitale nello sviluppo locale e regionale*, Aisre, Angeli, Milano, 2002, pp. 110-132.

Note

* Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

¹ Tale prospettiva si collega alle critiche sulla deriva economicista di molti studi sui distretti industriali, e più in generale sui cosiddetti "modelli di innovazione territoriale" (Moulaert e Sekia, 2003), stigmatizzata in maniera estremamente critica da alcuni autori.

Secondo Hadjimichalis (2006), ad esempio, in molti casi, l'attenzione verso il benessere dei lavoratori e dei residenti è stato rimpiazzato dall'attenzione verso il benessere delle imprese: «researchers started to study regions as though they were firms (...) and this manifest a dangerous shift from the rationality of the firm as an instrumental actor, to the rationality of the region as an instrumental actor» (p. 698).

Una simile impostazione, per altro, è del tutto evidente negli studi sulla competitività territoriale, così come nel dibattito che, a partire dalle due parole d'ordine del dettato europeo, competitività e coesione territoriale, prefigura una sorta di sudditanza della seconda alla prima. In questa prospettiva, la coesione sociale non rappresenta, dunque, un valore in sé, ma è funzionale unicamente al perseguimento della competitività, espungendo di fatto ogni preoccupazione di equità e di giustizia sociale (Fainstein, 2001).

² Un panorama di recenti ricerche geografiche sullo sviluppo locale è offerto dal volume 24/2004 di *Geotema* "Territorio, attori, progetti. Verso una geografia comparata dello sviluppo locale".

Le condizioni globali dello sviluppo locale *

1. Introduzione

Negli anni Settanta, una serie di dinamiche strettamente interrelate dà impulso a una decisa riconfigurazione delle scale analitiche e operative alle quali lo sviluppo viene concepito. Da un lato, ha inizio un processo di riorganizzazione del sistema economico internazionale, che origina dalla crisi del fordismo nei cosiddetti paesi sviluppati per poi oltrepassare, con gradi e intensità diversi, i confini del mondo a capitalismo avanzato. Dall'altro lato, emergono prospettive analitiche nuove, a partire da una svolta epocale che interessa le scienze sociali e, in particolare, gli studi sullo sviluppo. Ciò conduce tanto a una riconfigurazione materiale delle scale alle quali i fenomeni sociali avvengono, quanto all'imporsi di nuove chiavi di lettura dei processi economici. Da entrambi i punti di vista, "il locale" emerge in quanto dimensione privilegiata; ne è una manifestazione evidente la rilevanza analitica che gli è ampiamente riconosciuta non soltanto dalla geografia, ma anche nell'ambito di altri domini disciplinari, quali quello antropologico e sociologico.

Con il presente lavoro, intendiamo soffermarci sul significato socio-politico che il locale va assumendo dopo le crisi degli anni Settanta e, più in particolare, sulle posizioni relative che emergono dalla «sfida racchiusa nel rapporto tra il territorio (e la sua conoscenza e la sua rappresentazione) e il potere» (Coppola, 1997, p. 9) come riproposta a partire dal panorama (analitico e operativo) richiamato sopra. Dal nostro punto di vista è in quel significato che risiede uno dei noccioli duri della problematica stessa dello sviluppo. E, con essa,

delle "spoglie scalari" sotto le quali concepirlo. Si tratta, cioè, di valutare la misura in cui "il locale" rappresenti la dimensione dell'azione (e dell'analisi) sociale maggiormente adeguata alla progettazione (e al riconoscimento) dell'umano sviluppo.

Riteniamo opportuno chiarire la specifica accezione della nozione di sviluppo alla quale facciamo riferimento e che rappresenterà il parametro della nostra riflessione critica. Tratteremo di sviluppo (tanto in senso analitico quanto in senso prescrittivo e operativo) come di un processo sociale che si realizza là dove i conflitti per l'accesso alle risorse (qualunque esse siano) e al godimento dei benefici del loro sfruttamento siano negoziati in direzione di una sempre maggiore condivisione, partecipazione e gestione da parte delle società locali. È in questo senso che ci riferiremo allo sviluppo in quanto processo progressivo ed emancipatorio. Più specificamente, il nostro punto di vista privilegia la dimensione del bisogno «espresso nelle istanze collettive», mettendo possibilmente al centro i «meno fortunati» (Derossi, 1978, p. 9), rispetto a quella del bisogno individuale. Consideriamo "lo sviluppo" innanzitutto inscindibile da una riflessione relativa alle modalità di articolazione, sui territori, del rapporto tra potere, risorse e società. In secondo luogo, e di conseguenza, indissociabile da un ragionamento sui meccanismi che sono oggi alla base della produzione materiale di povertà, oppressione, (in)giustizia socio-spaziale.

Al fine di valutare l'efficacia analitica e operativa della dimensione locale, riteniamo utile inserire lo stesso "discorso sul locale" nel quadro del neoliberalismo (specie nella sua variabile neoistituzionalista). Quest'ultimo è da intendersi sia in



quanto *corpus* di pratiche politico-economiche divenute dominanti alla scala internazionale, a partire dalla fine degli anni Settanta, con lo scopo dichiarato di ristrutturare il sistema capitalista internazionale; sia in quanto «progetto *politico*» concretamente teso, innanzitutto, a riportare il potere nelle mani di *élites* sentitesi minacciate, assieme all'intero ordine sociale capitalista, dalle evoluzioni politico-economiche del trentennio post-bellico (Harvey, 2005, pp. 15-19, enfasi nell'originale). Segnaliamo di seguito la ragione per cui, dal nostro punto di vista, un approfondimento in questa direzione possa contribuire ad arricchire di prospettive e significati critici l'assurgere del locale a dimensione privilegiata della teoria e pratica dello sviluppo.

L'idea di sviluppo ispirata all'ortodossia neoliberista¹ ha rappresentato una potentissima alternativa al cosiddetto *impasse* teorico (Schuurman, 1993) degli studi sullo sviluppo dei primi anni Ottanta e al dibattito post-*impasse* (Brass, 1995) che ha segnato (e segna) i decenni successivi. Soprattutto, essa si è mostrata in grado di imporsi sui territori attraverso politiche realmente operative. Al cuore del dibattito post-*impasse* vi è il diniego delle cosiddette “grandi narrazioni” in quanto chiave di spiegazione del reale e una più specifica presa di distanza dall'analisi marxista. Come sottolinea Tom Brass (1995), tale dibattito è sostanzialmente dominato dai cosiddetti approcci post-marxisti allo sviluppo. Quest'ultimi trovano il proprio minimo comun denominatore nel rifiuto di categorie universali, quali, per esempio, quella di “capitalismo” o “classe”; dunque, di qualsivoglia interpretazione dei fenomeni sociali e politici in chiave economica (Castree, 1999; Adduci e Cerimele, 2004). Ora, e per dirla con Noel Castree (Castree, 1999, p. 139) «[...] mentre la gran parte della sinistra accademica post-marxista ha persuasivamente messo in discussione quasi ogni pretesa di Verità, Certezza e Conoscenza (utilizzando gli strumenti *de rigueur* della teoria post-moderna, post-strutturalista e post-coloniale), la destra ha cominciato a ridefinire la realtà politico-economica in un modo che ha naturalizzato, forse come non mai, un insieme di pratiche e valori piuttosto ristretto».

È a tale processo di naturalizzazione che vogliamo prestare attenzione. Infatti, esso influenza materialmente, e profondamente, l'azione sociale; così facendo arriva al cuore della scala analitica e operativa per eccellenza di ogni discorso sullo sviluppo che voglia essere genuinamente alternativo, che volga cioè nella direzione individuata sopra. Riteniamo, in sintesi, necessario che qualsivoglia

lettura in chiave locale dello sviluppo internalizzi la valenza sociale degli attuali processi (neoliberisti) di riconfigurazione delle relazioni economiche e politiche.

Nel capitolo che segue delineremo quello che sopra abbiamo genericamente identificato come il riarticolarsi della teoria e delle pratiche dello sviluppo intorno al locale a partire dagli anni Settanta. Dedicheremo una specifica attenzione al post-industrialismo/post-fordismo, da un lato, e al post-modernismo nella sua guisa post-strutturalista, dall'altro, in quanto approcci dominanti allo sviluppo emersi dal dibattito del post-*impasse* (Schuurman, 1993). Nel paragrafo successivo andremo a vagliare la concettualizzazione dello sviluppo che l'ortodossia neoliberista sottende; contestualmente ne valuteremo i più recenti rivolgimenti intellettuali, nonché la natura ideologica delle prescrizioni politiche cui gli stessi approdano. Nel quarto capitolo offriremo un ragionamento più specificamente incentrato sulla cornice spaziale dell'ortodossia neoliberista, accennando anche alla reinterpretazione del rapporto tra la dimensione economica, quella sociale e quella politica che la stessa prefigura e ad alcune ricadute sociali che la messa in opera di tale reinterpretazione comporta.

Nel capitolo conclusivo proporremo un'opzione di dialogo teorico sul “locale”, sia esso inteso in quanto oggetto di studio in sé o in quanto chiave di lettura dei processi di sviluppo economico. Più nello specifico, segnaleremo percorsi a nostro giudizio più adeguati per fare della dimensione analitica “locale” un'alternativa genuinamente anticonformista rispetto ad approcci calcolati su altre matrici spaziali e concettuali.

2. Lo sviluppo nell'*impasse*

Durante gli anni Ottanta, va a infrangersi definitivamente quello che nel trentennio post-bellico aveva rappresentato il riferimento spaziale per eccellenza di qualsivoglia processo di sviluppo: lo stato-nazione. E con esso va in frantumi la stessa idea di sviluppo allora condivisa da tutti i principali attori dell'epoca².

Per concentrare la nostra attenzione sui blocchi geopolitici “mondo libero” (con a capo gli USA) e “Terzo Mondo”, che fosse nella sua versione da “stato sociale” (paesi a capitalismo avanzato) o da “stato sviluppatista” (paesi in fase di decolonizzazione), nel secondo dopoguerra era divenuta cruciale l'idea che i processi di sviluppo non potessero autoregolarsi. Si riteneva, invece, necessario l'in-

tervento dei governi o, ove questo non fosse possibile, degli organismi multilaterali e delle agenzie di sviluppo. Implicita in questo quadro era una visione dello sviluppo in quanto fenomeno spiccatamente nazionale, identificabile con la crescita economica, a sua volta foriera di cambiamento sociale: industrializzazione, urbanizzazione, consumo di massa. Gli stadi della crescita economica di Rostow (1960), per esempio, meglio di tutti esemplificheranno l'impegno sviluppatista di quella che sarà nota come la teoria della modernizzazione. Dagli espliciti richiami anti-comunisti, questa farà da fondamentale supporto teorico e normativo al progetto occidentale di espansione su scala mondiale delle libertà e delle potenzialità associate all'economia di mercato e alla democrazia liberale. Progetto maturato, elaborato e attuato nel più ampio contesto della Guerra Fredda. Alla luce di questa teoria, un processo di crescita economica a stadi, uguali per tutti, sarebbe culminato nella modernità urbana e industriale, caratterizzata dal consumo di massa di ogni stato-nazione. Qui, il cosiddetto "decollo" (*take-off*) era considerato indispensabile in assenza di una classe borghese o, in mancanza di questa, di un'élite politica che facesse da guida, all'interno dei vari contesti, al processo così descritto. Nei paesi del Terzo Mondo, furono proprio questi segmenti sociali a ricevere l'incoraggiamento e il supporto degli Stati Uniti. Il «costrutto dello sviluppo» che si fece strada nel secondo dopoguerra influenzò profondamente anche quegli approcci radicali provenienti da alcune realtà intellettuali del mondo in via di sviluppo, che se ne appropriarono reinterpretandolo e rimodellandolo (Cooper e Packard, 1997).

Per esempio per quanto ideologicamente in contrasto con la modernizzazione, la teoria della dipendenza si dipartirà in effetti dal medesimo impalcato concettuale. Offrirà cioè un'interpretazione squisitamente strutturale (in chiave economica) dei problemi dello sviluppo e ne condividerà gli obiettivi ultimi – il compimento della modernità – assieme alla matrice spaziale spiccatamente nazionale. "Modernizzazione" e "dipendenza" si riveleranno comunque entrambe profondamente inadeguate a dar conto dei rivolgimenti in atto nel panorama politico-economico internazionale. Quanto alla prima, il cosiddetto "sgocciolamento" (*trickle-down*) – ovvero l'idea di una necessaria diffusione della ricchezza a partire da processi di crescita localizzati – si scoprirà essere una mera illusione e l'insuccesso della politica dei poli industriali ne sarà un esempio illustre. Nel secondo caso, le diversificazioni in termini di crescita economica e sviluppo che andranno a investi-

re il cosiddetto Terzo Mondo negheranno, da un lato, la legge dello sviluppo dipendente come formulata dai neo-marxisti latino-americani; dall'altro lato, la validità analitica del concetto stesso di Terzo Mondo³.

Gli anni Settanta avevano anche visto il declino del fordismo in quanto modello di sviluppo economico – a sua volta squisitamente nazionale – egemonico nei paesi a capitalismo avanzato. Non ci soffermeremo in questa sede sui fattori che ne determinarono la crisi; segnaliamo però che essa fu riconducibile all'esplosione di una serie di "rigidità" interne al modello stesso, in corrispondenza di una generalizzata caduta dei margini di profitto. Ricordiamo, tra tutte, il compromesso sociale capitale-lavoro; durante gli anni maturi del fordismo questo si concretizzò in una condivisione dei margini di profitto, espressa nell'aumento proporzionale dei salari reali rispetto agli incrementi della produttività, che si fece a un certo punto insostenibile. La necessità di superare la crisi impose lo smantellamento di quel compromesso, insieme all'intero quadro politico-istituzionale keynesiano che aveva fatto da leva al sistema. Al di là delle differenze nazionali in termini di assetti interni, in quel quadro, allo stato erano riconosciuti il ruolo di supervisore dell'economia nazionale e notevoli capacità di intervento. Piena occupazione, crescita economica, benessere e sicurezza sociale erano considerate responsabilità dello stato, in nome delle quali lo stesso doveva impegnarsi a orientare il mercato e, ove necessario, a sostituirsi a esso (Lipietz, 1992; Harvey, 2005, pp. 10-11).

In un contesto internazionale di grandi rivolgimenti tecnologici e di profonda riconfigurazione dei requisiti del lavoro, ritrovano (o acquistano) importanza economica settori e forme di organizzazione della produzione definiti di tipo «post-fordista» e improntati alla flessibilità (Scott, 1998). Nel campo manifatturiero⁴, per esempio, il ricorso al subappalto si impone in quanto cruciale modalità produttiva (Gibbon, 2001)⁵; si affermano il principio del *just-in-time*, volto a un utilizzo razionale e meno costoso delle giacenze, insieme a mercati di nicchia e a linee di prodotto ad alta qualità (Harvey, 1989). Ritrovano protagonismo forme di organizzazione del lavoro tradizionali, come per esempio quelle familiari, e comunque più duttili, in rispetto dei requisiti di un mercato in fase di grandi cambiamenti. L'attuazione di modalità di produzione più flessibili e la ricerca di nuovi mercati sono da ricondursi, tra l'altro, al fatto che la crisi del fordismo nei vari contesti nazionali si intersecò con la sempre maggiore importanza che erano andati assumendo i mercati inter-



nazionali per le varie economie nazionali e con la conseguente accelerazione della corsa alle esportazioni. Ciò si pose all'origine di un'ulteriore crisi che si affiancò a quelle interne. Una crisi della domanda, destinata alla lunga durata, e naturale conseguenza del fatto che lo sbocco del surplus produttivo di ogni singolo paese tendesse sempre più a situarsi all'esterno dei confini nazionali. Per dirla con Lipietz (1992, p. 19) il «commercio mondiale prese a crescere più velocemente della domanda dei singoli paesi» (si veda anche Lipietz, 2003)⁶.

Al di là della diversità delle espressioni concrete della ristrutturazione, un fattore di assoluta preminenza nella nuova fase politico-economica fu la valorizzazione anche delle più «minute e latenti capacità di distinzione dei luoghi, tanto più ampie là dove [...] le radici della storia sono più intricate e più ricche [...] di angoli di lettura» (Coppola, 1997, p. 10). Più in particolare, in virtù dei nuovi requisiti produttivi, le caratteristiche di «luoghi» e «località» (Smith, 1990) – in termini di infrastrutture, specializzazione produttiva, risorse naturali, ma anche atmosfere socio-culturali, saperi e specifiche forme di compromesso socio-politico – divengono dimensioni cruciali per la valorizzazione del capitale (si vedano Lefebvre, 1976, Harvey, 1985, 1989, 1996 e 1999; Lipietz, 1992; Smith 1990). E ciò si dimostra vero tanto nel caso dei processi di internazionalizzazione della produzione che a partire da questi anni vanno ampliandosi e intensificandosi, quanto in quello di forme assai più antiche di sviluppo endogeno, come emerge dalla ricostruzione della scoperta della «Terza Italia» proposta da Conti e Sforzi (1997)⁷.

Dal punto di vista teorico, l'emergere del locale in quanto dimensione privilegiata dello «sviluppo» muove le mosse dall'utilizzo di prospettive analitiche nuove, volte a catturare l'ora riconoscibile complessità del sociale. L'*impasse* teorico⁸ cui abbiamo fatto già cenno sopra contribuisce ampiamente all'adozione di tale angolatura. Come anticipavamo, si rileva in questi anni la totale inadeguatezza di categorie e di interpretazioni universali per la comprensione della realtà. E il bersaglio per eccellenza diviene l'utilizzo di letture fondate su spiegazioni dei fenomeni politici e sociali di matrice economica. D'altra parte, come abbiamo visto, che fosse nella sua interpretazione da modernizzazione o dipendenza, il «costrutto dello sviluppo» del secondo dopoguerra – con la sua cornice spazio-temporale, lo stato-nazione – si era rivelato fallace, dal punto di vista analitico e normativo.

Abbiamo già precisato che l'*impasse* ha specificamente a che vedere con una netta presa di distanza dall'analisi marxista. Principale oggetto di questa critica sono il determinismo/riduzionismo attribuiti a tale analisi, insieme alla sua moderna fede nella scienza, al suo schiacciamento dell'individuo, nonché delle questioni di cultura, genere ed etnia sotto il peso della classe e della categoria stessa di capitalismo (gli universali di cui sopra) (Booth, 1994; Castree, 1999; Adduci e Cerimele, 2004). Tra le diversificate espressioni di quello che sarà il dibattito del *post-impasse*, che abbiamo detto coincidere ampiamente con gli approcci post-marxisti allo sviluppo (Brass, 1995), è particolarmente indicativo l'avvento del cosiddetto post-modernismo. Questo si concretizza progressivamente in un'anima da scienze sociali e in una più spiccatamente post-strutturalista, che ha le sue origini nel campo dell'arte (che per prima utilizza l'espressione di post-modernismo, negli anni Cinquanta), della letteratura e della filosofia del linguaggio (Schuurman, 1993).

Dal primo punto di vista facciamo riferimento alle suggestioni «da *post-impasse*» più direttamente evocative proprio di alcune delle caratteristiche salienti della ristrutturazione politico-economica richiamate sopra. Per esempio, lo stesso post-fordismo (o post-industrialismo) va imponendosi in domini disciplinari come quello della geografia economica anche in quanto chiave di lettura dello sviluppo. Si tratta cioè dell'adozione di una specifica angolatura analitica, volta a cogliere le principali espressioni organizzative e territoriali dei processi di riconfigurazione del capitalismo. Ciò ha coinvolto una parte importante della geografia economica, che è andata progressivamente concentrandosi, da un lato, sul cosiddetto «livello intermedio» e sulle nozioni, per l'appunto, di post-fordismo, accumulazione flessibile, nuovi distretti industriali, ecc. Dall'altro lato, sulla natura sociale e culturale dei fenomeni economici (Castree, 1999, p. 142; si vedano, tra gli altri, Amin e Thrift, 2000): le matrici di tali fenomeni andrebbero rintracciate nelle «geografie», intese in quanto circostanze ambientali, sociali, culturali e materiali «nelle quali, e attraverso le quali» la vita quotidiana prende forma. Qui, gli «imperativi economici» sono riconosciuti, ma l'idea centrale è che, rispetto a tali imperativi e «nonostante le condizioni poco promettenti per poter fare le proprie storie e le proprie geografie, le persone riescano, ancora, a farle» (Lee, 2002, p. 336). Ne deriva un approccio analitico teso a dare conto dei fenomeni di sviluppo locale – contestualmente specifici e non modellizzabili – cen-

trato sul livello empirico-descrittivo (Martin, 1999; Markusen, 1999).

Nel secondo caso, come dicevamo, facciamo invece riferimento al post-modernismo in una guida più decisamente post-strutturalista, imperniata sull'assoluta preminenza della percezione soggettiva del mondo, sempre culturalmente mediata. È a partire dall'idea di tale preminenza che la narrativa post-moderna, e con essa anche gli approcci post-marxisti/post-*impasse*, approda, per dirla con Brass (1995), alla celebrazione della «differenza», della «diversità», della pluralità delle identità. Dunque, del locale. D'altro canto, in quest'ottica, le rappresentazioni del mondo non possono che essere contestualmente specifiche, così come specificamente «locali» non possono che essere tutti i sistemi di potere-conoscenza che danno vita ai «discorsi»⁹. Nelle teorie dello sviluppo, in ambito post-strutturalista è per esempio significativa la risonanza delle suggestioni oggi provenienti dalla corrente del post-sviluppo: la risposta all'*impasse* teorico assolutamente più radicale in termini di opposizione al progressivo imporsi del neoliberismo (Corbridge, 1998). Per una breve interpretazione critica del pensiero post-sviluppista, rimandiamo il lettore al già citato testo di Adduci e Cerimele (2004). Sia qui sufficiente ricordare che, a partire da un'interpretazione squisitamente foucaultiana dello sviluppo – inteso in quanto mero apparato discorsivo occidentale per l'esercizio del potere fuori dall'Occidente – il post-sviluppo individua nel ritorno alle dimensioni *comunitarie* tradizionali l'unica possibile forma di reazione e resistenza contro le forze modernizzatrici, e distruttrici, occidentali¹⁰.

In conclusione, tanto a livello analitico quanto a livello operativo, una certa enfasi sulla dimensione locale accompagna sistematicamente i tentativi (non *mainstream*) di uscita dall'*impasse* teorico e di riformulazione dell'idea di sviluppo, inclusi i suoi requisiti più squisitamente spaziali.

3. Il neoliberismo e la fine dello sviluppo

La dottrina neoliberista si impone in quanto discorso egemonico, che va interessando trasversalmente i paesi a capitalismo avanzato e quelli in ritardo di sviluppo, a partire dalla fine degli anni Settanta. Il suo principale riferimento filosofico/culturale sono i concetti di dignità umana e libertà individuali (Harvey, 2005); la sua enfasi è posta: 1) sul libero mercato come regolatore unico tanto dei processi economici quanto di quelli sociali; 2) sull'esistenza di un quadro istituzionale atto a ga-

rantirne il funzionamento; 3) su di una idea minima di stato, inteso in quanto mero creatore o garante, a sua volta, del quadro istituzionale di cui sopra. Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Dipartimento del Tesoro statunitense – tutte istituzioni con sede a Washington – hanno rappresentato i principali centri di sistematizzazione delle ricette neoliberiste in una sorta di nuova ortodossia divenuta nota anche sotto il titolo di *Washington Consensus* (Harvey, 2005; Saad-Filho, 2005).

Dal punto di vista della teoria economica, l'economia neoclassica moderna è l'immediato referente delle politiche neoliberiste. Come delineato nella sintesi di Saad-Filho (2005, pp. 113-115), queste ne inglobano tre dei principali presupposti: 1) dal punto di vista microeconomico, si postula l'inefficienza dello stato rispetto al mercato (da qui, la necessità di sostituire il primo con il secondo in quanto regolatore dei processi di sviluppo); dal punto di vista macro-economico: 2) si assume che l'economia mondiale sia contrassegnata dalla mobilità dei capitali e, con essa, dall'inesorabile avanzata della "globalizzazione" (quindi, sono i mercati finanziari – con i loro obiettivi di breve termine – a dover indirizzare la formulazione di politiche interne); 3) si ingloba il principio secondo cui il tasso d'interesse sia uno degli strumenti di politica economica per eccellenza: un suo corretto utilizzo sarebbe in grado di garantire nel lungo periodo stabilità macroeconomica e crescita sostenuta. Le principali prescrizioni politiche neoliberiste derivano da questo impalco e si sostanziano in interventi come privatizzazione e deregolamentazione dell'economia, nonché austerità fiscale e monetaria; svalutazione del tasso di cambio, liberalizzazione del commercio con l'estero e dei mercati finanziari, flessibilizzazione del lavoro (nel contesto di più ampi programmi di riduzione dei costi della produzione e di annientamento del suo potere contrattuale). Una rinnovata enfasi sulla "democrazia", in quanto mera cornice politica necessaria alla buona riuscita dei processi descritti sopra, pure rientra nell'apparato normativo neoliberista (si vedano, per esempio, Mac Ewan 2005, Saad-Filho, 2003).

I fattori che contribuirono all'imporsi dell'ortodossia neoliberista furono molteplici e fortemente concatenati. Gli interessi diretti degli Stati Uniti d'America rappresentano una parte importante della storia, sebbene non l'unica. Di certo, una volta abbracciati i suoi principi guida, questi ne fecero anche l'arena di un progetto più ampio della mera rivitalizzazione di un sistema economico in profonda crisi strutturale. Progetto – cui la



caduta dell'Unione Sovietica darà un enorme slancio – sostanzialmente teso a «restaurare le condizioni del profitto nelle altre economie sviluppate» e «le condizioni economiche per l'integrazione del capitalismo globale» in un modo che fosse funzionale al mantenimento, al rafforzamento e all'espansione della propria capacità egemonica sul piano internazionale (Pantich e Gindin, 2004; cit. p. 38). Non è un caso che, con i primi anni Ottanta, cambi lo scopo dell'operato di organismi come Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale. Questi divengono agenti cruciali della cosiddetta finanziarizzazione dell'economia e della deregolamentazione dei mercati, già impostesi nel decennio precedente e fondamentali per soddisfare gli immediati interessi economici della potenza nord-americana (si vedano Lipietz, 1992; Duménil e Lévy, 2002; Harvey, 2003; Pantich e Gindin, 2004). Com'è noto, a seguito della crisi del debito dei paesi sottosviluppati, queste organizzazioni divennero veri e propri arbitri dello sviluppo, in grado di intervenire profondamente nelle questioni interne, non soltanto economiche, ma anche politico-istituzionali, dei paesi soggetti al cosiddetto aggiustamento strutturale (Gilpin, 2003).

Come evidenziano Leo Pantich e Sam Gindin (2004, cit. p. 19, enfasi nell'originale), se il neoliberalismo è riconducibile a uno specifico «meccanismo economico», la sua ascesa rappresentò soprattutto una «risposta politica» – una reazione, cioè – ai «benefici democratici che erano stati precedentemente ottenuti dalle classi subordinate e che, in un nuovo contesto e dalla prospettiva del capitale, erano divenuti barriere all'accumulazione». L'esplosione dei conflitti sociali determinata dalla crisi del sistema di accumulazione capitalista iniziata negli anni Sessanta era andata trasformandosi in buona parte del mondo a capitalismo avanzato, e anche in una parte di quello in via di sviluppo, in una vera e propria «minaccia politica per le élite economiche e le classi al potere». E si rendeva quanto mai necessario creare arene funzionali alla restituzione di quel potere nelle loro mani (Harvey, 2005, in particolare, pp. 13-19; Duménil e Lévy, 2002) attraverso la creazione di un «nuovo ordine sociale» (Duménil e Lévy, 2005, p. 9, enfasi nell'originale). Quanto al «Terzo Mondo», nel contesto post-bellico questo era divenuto una «formazione politica e ideologica» relativamente potente; negli anni della Guerra del Vietnam e successivi, aveva visto aumentare il proprio potere e la propria influenza, potendo anche contare su di una congiuntura economica relativamente favorevole. Con il secondo shock petrolifero, però, si

rese definitivamente evidente che gli interessi economici dell'Occidente, e in particolar modo degli Stati Uniti, non erano più compatibili con il progetto sviluppatista inaugurato nel secondo dopoguerra (si vedano Silver e Arrighi, 2001, p. 11).

Entrambi i gruppi (i lavoratori nel Nord e alcuni paesi del Sud) avevano abbracciato il costrutto dello sviluppo, nella sua versione da stato sociale (paesi a capitalismo avanzato) o da stato sviluppatista (paesi del Terzo Mondo); ma, entrambi, erano anche giunti a reclamarne una fetta dei guadagni, avanzando rivendicazioni che a un certo punto andarono in una direzione differente rispetto ai significati che l'Occidente gli aveva inizialmente attribuito (Silver e Arrighi, 2001; Cooper e Packard, 1997). L'abbandono di tale costrutto avrebbe dunque eliminato anche i riferimenti culturali che avevano reso quel tipo di rivendicazioni possibili.

La matrice *politica* del progetto neoliberista spiega ampiamente la varietà delle sue realizzazioni alle diverse scale nazionali: non sempre i principi economici dichiarati rappresentano il criterio-guida dei concreti processi di «neoliberalizzazione»; è facile, infatti, che essi siano fortemente reinterpretati o anche ampiamente ignorati (Harvey, 2005, p. 19). Le modalità di neoliberalizzazione alle diverse scale nazionali dipenderanno, infatti, da fattori quali il rapporto dei diversi paesi con gli organismi internazionali, l'articolazione interna del potere politico e degli interessi, il grado di compatibilità con specifici obiettivi nazionali (Sinha, 2005, p. 165). Sul piano internazionale, l'attribuzione o meno di legittimità a tali reinterpretazioni/diversioni non potrà che derivare dal modo in cui la riproduzione interna di certi poteri e certe élites (e con essa specifici obiettivi nazionali) vada ad articolarsi con la varietà di poteri e interessi che si dipana a scale più ampie e, in particolare modo, a quelle del *core* capitalista avanzato.

Un'evoluzione interessante della filosofia dello sviluppo neoliberista è stato il passaggio, nella seconda metà degli anni Novanta, dal *Washington* al cosiddetto *post-Washington consensus*; passaggio dovuto al sostanziale fallimento del primo, riconosciuto all'interno degli stessi organismi che ne avevano promosso la diffusione. Formalizzato da Joseph Stiglitz dopo la sua nomina a economista capo della Banca Mondiale (1997), il *post-Washington consensus* si costruisce, dal punto di vista della teoria economica, sulla cosiddetta *New Institutional Economics*, di cui lo stesso Stiglitz è stato uno dei principali fautori (Saad Filho, 2005). Rispetto all'approccio neoclassico, la NIE propone una decisa svolta teorica, concentrando la propria attenzio-

ne sui cosiddetti fallimenti di mercato; i «fattori di non equilibrio» – per esempio asimmetrie informative e costi di transazione – non sono più considerati un’eccezione del funzionamento del mercato, ma una sua caratteristica. Da qui un rinnovato accento sulle istituzioni e sul cambiamento istituzionale, ma anche sul sociale, in quanto fondamentali variabili dello sviluppo, perché in grado di colmare quei vuoti cui il mercato non può far fronte da sé (Fine, 2002; Saad-Filho, 2005). Se è vero che la NIE propone un reale avanzamento teorico rispetto all’economia neoclassica, è anche chiaro che essa disvela cruciali motivi di continuità con quest’ultima. D’altro canto, le ricette politiche proposte dal più recente “consenso” per risolvere, per esempio, i problemi dei paesi non sviluppati sono rimaste sostanzialmente invariate: «la sola differenza tra loro riguarda la velocità, la profondità e i metodi di riforma, perché il nuovo istituzionalismo accetta la potenziale utilità di interventi statali localizzati allo scopo di correggere specifici fallimenti di mercato» (Saad Filho, 2005, p. 118). Particolarmente rilevante è l’individualismo metodologico sul quale la versione neoinstituzionalista del neoliberismo si costruisce e alla luce del quale le istituzioni, siano esse formali o “informali” (il capitale sociale, per esempio), vengono reintrodotte nel discorso sullo sviluppo attraverso un sistematico declassamento di tutte le espressioni del sociale, dallo stato alle collettività, a mera aggregazione di individui razionali e tesi a massimizzare le proprie utilità.

Dal punto di vista prescrittivo, ciò si traduce nella riforma dello stato, nel senso della «decentralizzazione, partecipazione, *accountability* e trasparenza» (Sinha, 2005, p. 165). Sono questi alcuni dei cardini della cosiddetta *good-governance agenda*: la trasposizione operativa del *post-Washington consensus* volta alla trasformazione dello «stato minimo» in uno stato «efficace»; uno stato che intervienga cioè nello sviluppo – perché i mercati non sono del tutto in grado di farlo da sé – ma soltanto compatibilmente con le proprie capacità¹¹. Nella sfera delle istituzioni “informali”, ne deriva una sempre maggiore tendenza alla delega agli attori economici di qualsiasi intervento regolatore della propria attività sul territorio: si pensi all’operato delle multinazionali e al principio della *corporate social responsibility*; e un sempre più forte richiamo alla logica dell’organizzazione dal basso, dell’individualizzazione delle responsabilità sociali e del loro affidamento alle Organizzazioni non Governative, prevalentemente trasformatesi in canali di trasmissione alle comunità locali dell’approccio neoliberista di sviluppo, non da ultimo, perché

sempre più dipendenti da finanziatori che ne sostengono la diffusione: per esempio, i grandi donatori internazionali (si vedano Dolhinow, 2005, Morris-Suzuki, 2000, Sinha, 2005, Spinola, 2001). Si tratta di modalità di intervento che esprimono l’inglobamento e la riformulazione da parte della *mainstream* di nozioni come società civile, capitale sociale, partecipazione dal basso, rafforzamento dei poteri di autodeterminazione delle comunità e dei gruppi minoritari, ecc., di conseguenza, il suo graduale volgere in direzione locale tanto dal punto di vista analitico, quanto da quello prescrittivo. Si pensi alla più recente produzione teorico-normativa della Banca Mondiale: un esempio tra tutti, è il *working paper* di sintesi *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision through a Local Development Framework* (Helling, Serrano, Warren, 2005)¹².

4. Le cornici spaziali dello sviluppo

È possibile asserire che la filosofia neoliberista dello sviluppo abbia una sua precisa connotazione spaziale. Il “globale” rappresenterebbe la dimensione della “regolazione”, ora direttamente identificata con le regole neoliberiste della competitività economica internazionale. Il presupposto è che il mercato mondiale funzioni come «un termostato capace di assorbire tutti gli input, come se la competitività di alcuni non andasse a discapito di quella di altri» (Lipietz, 2003, p. 249). Al “locale” è sostanzialmente riconosciuto, invece, il governo del sociale, auto-organizzato, reso efficiente dal dispiegarsi al suo stesso interno della logica del mercato e supportato tanto dagli attori privati quanto da quello che Jessop (2002) definisce un *neo-communitarianism*, a evidenziare il ruolo svolto dal cosiddetto “terzo settore” nel processo di sviluppo economico e sociale (Fyfe, 2005, p. 537). A questo livello (così come a quello nazionale), la buona riuscita dei processi di sviluppo è certamente ricondotta anche a specifici fattori politico-istituzionali. Rimangono comunque nel mezzo gli effetti di tutte quelle relazioni sociali fortemente asimmetriche che sono espressione di un processo sociale ineguale di per sé: quello dell’accumulazione capitalista, incluse le sue più recenti configurazioni (Smith, 1990; Harvey, 1999).

Sin dalla fine degli anni Settanta, l’ascesa del neoliberismo si è tradotta in un forte impulso al confronto tra “territori”, tesi all’acquisizione di vantaggi competitivi per l’attrazione del capitale. Come già accennato precedentemente, una continua ristrutturazione “locale” di ambienti fisici e



socio-istituzionali ha difatti accompagnato la più recente logica dell'espansione capitalista (Harvey, 1975; Harvey, 1985, 1996). La medesima logica – creazione/mantenimento di ambienti funzionali al nuovo articolarsi del sistema capitalista mondiale – ha accompagnato, d'altro canto, i principali processi di riterritorializzazione politica in direzione sovra-statale che caratterizzano i nostri tempi. Si consideri, in ambito europeo, il Trattato di Maastricht del 1992. Come oramai riconosciuto da più parti, questo ha risposto a una logica fortemente economicista e a una prospettiva spiccatamente neoliberista (Smith, 2003; Harvey, 2003). Qui, i caratteri di post-nazionalità (Appaduraj, 1993; qui, in Smith, 2003) progressivamente assunti dalla “Nuova Europa” non sono scollegati dalla necessità di intensificare i processi di accumulazione capitalista manifestatasi con le crisi degli anni Settanta; dinamica, questa, all'origine dell'internazionalizzazione/liberalizzazione economico-finanziaria; dell'adesione al principio della progressiva scomparsa dello stato da questioni legate al benessere sociale o alla sicurezza del lavoro; e, più in generale, dell'adesione al principio del libero mercato mondiale, condiviso anche da più semplici aree di libero scambio come la Nafta o il Mercosur (Harvey, 2003; Smith, 2003).

Dall'altro lato, per molti paesi in via di sviluppo l'entrata nell'economia internazionalizzata e liberalizzata è passata (e passa) innanzitutto per le *conditionalities* politico-economiche imposte attraverso i Programmi di aggiustamento strutturale. Nella versione originaria o più recente, vale a dire quella dei Documenti strategici per la riduzione della povertà, tali programmi rispondono soltanto relativamente al loro obiettivo dichiarato e non includono misure concretamente volte a innescare processi di sviluppo produttivo e a sostenere i mercati interni¹⁵.

Dall'una come dall'altra parte – certamente con differenziazioni notevoli tra grandi blocchi di paesi e all'interno dei blocchi stessi – i processi di espansione e riconfigurazione del sistema capitalista hanno sistematicamente prodotto, e continuano a produrre, insicurezza sociale. Suona quasi banale ricordare le conseguenze devastanti della sovraesposizione di molti paesi alle domande del mercato internazionale e all'orientamento neo-classico che si vuole (asimmetricamente) imporre alle politiche commerciali (Ross, 1998); un esempio tra tutti è il trauma economico vissuto da centinaia di migliaia di comunità rurali indiane a seguito del trasferimento alle multinazionali dell'agricoltura, avvenuto nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (la WTO: *World*

Trade Organization), dei diritti di proprietà intellettuale sui semi (Gupta, 1998). È un dato di fatto che le recenti ondate di privatizzazione della fornitura dei servizi hanno determinato fenomeni di impoverimento che riguardano trasversalmente il mondo in via di sviluppo e i paesi a capitalismo avanzato. La privatizzazione della fornitura d'acqua in Argentina o in Sud-Africa, e quella delle cosiddette terre comuni, per esempio gli *ejidos* messicani, hanno avuto conseguenze sociali devastanti (Ross, 1998; Harvey, 2003). In Gran Bretagna, la privatizzazione dell'acqua ha favorito le classi alte a discapito delle medio-basse, più in generale svantaggiate dalla gran parte delle misure di neoliberalizzazione adottate nei paesi a capitalismo avanzato (Harvey, 2003).

I fattori menzionati sopra inducono a mettere in discussione la nozione stessa di sviluppo locale, anche rispetto alle sue espressioni forti, come quelle rintracciabili nel contesto italiano. Varrebbe la pena chiedersi, per esempio, quanto l'adesione al modello teorico-operativo proposto dalla *mainstream* sia in grado di creare condizionamenti alla messa in opera di quelle particolari forme di relazione socio-territoriale che, concretamente riconoscibili nella storia italiana, hanno fatto da linfa vitale all'affermazione economica delle sue realtà locali (Conti e Sforzi, 1997). Sembrerebbe necessario ripercorrerne criticamente, e questa volta all'origine, anche i caratteri di pervasività. Da un lato, ciò darebbe conto di quanto quelle forme abbiano contato nella realizzazione delle performance economiche; dall'altro lato, e di conseguenza, consentirebbe di inserire nell'analisi dello sviluppo alcuni dei fattori (oggi particolarmente rilevanti) che impediscono ai luoghi di comporsi a sistema o che ne sgretolano tessuti anche storicamente molto solidi. Un ampliamento in tal senso delle analisi del nostro sviluppo sarebbe giustificato, d'altra parte, da un'adesione delle politiche economiche italiane ai principi del neoliberismo che ha ormai una storia lunga, e che taglia trasversalmente, come in buona parte del mondo, l'alternarsi di governi “di destra” e “di sinistra”.

In sintesi, il locale non sembra potersi fare protagonista in assenza di blocchi sociali e progetti politici determinati a imporre ai processi di sviluppo un orientamento progressivo, che sia benefico per l'individuo e la collettività, l'economia e la società allo stesso tempo (Lipietz, 2003). Un orientamento che abiliti, dunque, i luoghi a resistere socialmente e politicamente alla produzione di ineguaglianze di cui “progetti” come quello neoliberista sono portatori. Da questo punto di vista, un'uscita soddisfacente dalle trappole anali-

tiche e operative della *mainstream* difficilmente può derivare da una visione dei fenomeni dello sviluppo esclusivamente centrata sulla dimensione locale. Per esempio, se modulata sulla celebrazione della differenza, della pluralità e della diversità (approcci post-*impasse* post/strutturalisti), tale visione, quando non arriva a negare l'esistenza delle forze strutturali, tende a ignorarne l'impatto sulle condizioni di vita delle persone (Adduci e Cerimele, 2004). Dall'altro lato, se sistematicamente tarata, per dirla con Jamie Gough (2004, p. 514), su tutto ciò che è «concreto» e «geograficamente e storicamente specifico», pure tende a tagliar fuori dall'analisi qualunque tipo di critica al capitalismo. Per esempio, la capacità di destrutturare il "locale" (i fenomeni di agglomerazione, i rapporti di cooperazione, ecc.) che mostrano i flussi commerciali e di capitale perde di rilevanza analitica; la produzione è sempre più guardata in quanto questione tecnico-organizzativa e l'unica tensione è cercare quei «modi di regolazione che soddisfino 'i requisiti' dell'accumulazione capitalista» (*Ibidem*, p. 515). In entrambi i casi, si perde qualunque attenzione per l'intima connessione delle geografie ineguali che il capitalismo oggi produce e su cui struttura la propria coerenza.

5. Gli spazi del capitale: «frammentati», «globali», «gerarchici»¹⁴

Torniamo ora alla questione originaria della sfida racchiusa nel rapporto tra il territorio e il potere. Sembra potersi asserire che il nocciolo duro di qualunque formulazione teorica sul locale non possa che risiedere anche nella capacità di catturare teoricamente le asimmetrie cui abbiamo fatto cenno sopra, che evidentemente caratterizzano le società odierne. Al doveroso tentativo di sottrarsi al dominio dell'economico, perché chiave di lettura del reale astratta ed omogeneizzante, non dovrebbe corrispondere una miopia rispetto alla sua capacità di riconfigurazione e progressiva estensione a tutte le sfere dell'azione sociale.

Riteniamo certamente rilevante la «riflessività epistemologica della teoria post-moderna» (Castree, 1999, p. 137), specie per quel che riguarda la sua enfasi sulla molteplicità delle appartenenze identitarie e sull'importanza della dimensione culturale del sociale. Allo stesso tempo, però, ci sembra inaccettabile – dal punto di vista della rispondenza al reale – la scomparsa dalle più recenti analisi dello sviluppo (come abbiamo visto, non soltanto *mainstream*) di ogni tentativo di formulare teoricamente una critica al capitalismo (Castree,

1999; Wills, 2000 e 2002). La nuova egemonia neoliberista sembra capace, da un lato, di logorare la coesione di quei "locali", dalle realizzazioni concrete, che sono espressione di tessuti sociali già maturi e fortemente radicati nei luoghi di appartenenza. Dall'altro lato, di negare la possibilità di costruzione ed espressione di sé – anche nei termini della propria conflittualità sociale, prima, e della sua negoziazione, poi – a quei luoghi già fortemente provati dall'azione di forze esogene e invasive. In riferimento a quello che in fase introduttiva abbiamo individuato come l'*impasse* teorico dello sviluppo, riteniamo dunque fondamentale la capacità di riappropriarsi criticamente di una chiave di lettura materialistica della realtà. Pensiamo, più in particolare, all'adozione di un'ottica che non neghi le specifiche modalità secondo cui il processo capitalistico di crescita economica produce ineguaglianza sociale (Adduci e Cerimele, 2004).

Sembrirebbe necessario riflettere, poi, sul modo in cui inserire tale posizione all'interno di uno specifico discorso sul locale. Nella nostra ottica, un'interessante opzione di dialogo teorico potrebbe essere offerta da alcune proposte rimaste immuni allo "scardinamento della struttura" che ha avuto luogo nelle scienze sociali a partire dagli anni dell'*impasse* e cui abbiamo già fatto variamente cenno nel testo. A queste va senz'altro riconosciuto il merito di aver mantenuto salda l'attenzione per le conseguenze sociali del processo di trasformazione economica, politica e istituzionale ancora in corso. Facciamo riferimento all'approccio dal lato dell'economia politica offerto da quella parte della letteratura di matrice marxista specificamente interessata ai processi di sviluppo ineguale. Ne illustriamo di seguito alcune angolature analitiche.

Innanzitutto, il potere del globale è individuato non già in quanto scala analitica e operativa che va a sostituirsi a quella locale, ma come espressione del processo di riconfigurazione (globale, per l'appunto) dell'ordine capitalista in quanto *costrutto sociale* (Pantich e Gindin, 2004, p. 4, enfasi nostra). Costrutto che certamente impone un'ulteriore scala operativa a quelle già esistenti, rafforzando radicalmente le interdipendenze tra attori anche molto distanti da un punto di vista geografico (Brenner, 1997). La specifica versione neoliberista di tale costrutto è da ricondursi al processo di riconfigurazione dei requisiti dell'accumulazione capitalista iniziato con le crisi degli anni Settanta. Il (ri)centrare l'analisi dello sviluppo sulle attuali caratteristiche di quel processo consente in sostanza di catturare l'intrinseca multiscalarità



dello «spazio sociale globale» (Brenner, 1997, p. 137); spazio protagonista di continui processi di riarticolazione (riconfigurazione e riterritorializzazione), corrispondenti all'irruzione di specifiche modalità di intersezione tra la sfera politica, quella economica e quella culturale (Smith, 2003, p. 229; si veda anche Smith, 1990).

In questa prospettiva, e in un momento storico di consenso diffuso attorno al discorso neoliberista, è possibile riconoscere come più generalmente valida una caratteristica che negli anni Settanta Lefebvre attribuiva specificamente al capitalismo avanzato: «una trasformazione epocale dalla produzione dei beni nello spazio [...] alla produzione dello spazio stesso, di una "seconda natura" di infrastrutture territoriali, configurazioni spaziali e istituzioni attraverso le quali il capitale viene valorizzato» (Brenner, 1997, p. 142). In tempi recenti, tale processo di valorizzazione si ripropone, da un lato, attraverso la sottomissione alla logica del profitto di arene nuove e completamente inedite quali, per esempio, servizi di pubblica utilità e terre tradizionalmente rispondenti a regimi di utilizzo indigeni e comunitari (Harvey, 2003). Dall'altro lato, attraverso una sempre maggiore incisività dei processi di assorbimento delle risorse da molte aree del globo ai fini dell'accumulazione di capitale altrove; processi che vanno affiancandosi a quelli di «sviluppo ordinato di un capitalismo genuino» (Schoenberger, 2004, p. 430). E ciò a cui Neil Smith fa riferimento con l'espressione di «geografie sataniche»: le geografie dei luoghi e delle persone che per quanto toccati dall'economia globale (nessuno può considerarsi realmente escluso, sostiene lo studioso) «si sono mostrati facilmente sostituibili» (Smith, 1997, p. 188).

Il porre enfasi sulle più recenti evoluzioni di tale trasformazione dà conto, innanzitutto, dell'origine prima di gerarchie fluttuanti di luoghi tarate sui differenziali competitivi che ognuno di essi ha da offrire alle ciclicità del capitale, in termini dei potenziali di controllo della forza-lavoro, della specializzazione produttiva, delle risorse naturali, della coesione sociale, della semplice apertura agli attori economici esterni (Harvey, 1989, 1996, 1999 e 2003). Si tratta di normali dinamiche di «equalizzazione geografica dei livelli e delle condizioni sociali della produzione» (Smith, 1997, p. 188), legate all'odierna ipermobilità degli investimenti capitalisti. A queste si affiancano processi di «differenziazione», in corrispondenza delle fasi di disinvestimento, che pure trovano origine in quell'ipermobilità (Smith, 1990). Tale enfasi dà conto, in secondo luogo, della produzione di ulteriore e più intensa marginalità rispetto a tali dina-

miche, quella cioè propria dei luoghi più semplicemente «ridondanti» per l'accumulazione capitalista, espulsi dai circuiti produttivi del capitale, ma comunque arena di estrazione di surplus tramite, per esempio, il prelievo di materie prime, l'applicazione di diffusi processi di privatizzazione o anche dell'aggiustamento strutturale. E comunque arena di riproduzione e arricchimento per ristrettissimi segmenti sociali. Si cattura così l'inerente disuguaglianza dei processi di sviluppo capitalista e, con essa, la continua produzione della «differenza» e della «alterità» nello spazio (Harvey, 1996, p. 295). Uno spazio non soltanto «frammentato», dunque, ma anche «globale» e «gerarchico» (Lefebvre, 1976, p. 75)¹⁵.

Il dialogo così proposto dovrebbe rappresentare, dal nostro punto di vista, l'inizio, e non certo la fine, di una riformulazione dell'approccio locale allo sviluppo che si proponga come alternativa genuinamente anticonformista a visioni calcolate su altre matrici spaziali e concettuali. Non si tratta di decretare quello che abbiamo definito «il globale» in quanto forza di inesorabile controllo monolitico e «il locale» come sua semplice contestualizzazione. Vogliamo piuttosto ritornare a riflettere sul fatto che uno dei principi dominanti di strutturazione delle «pratiche spaziali [moderne]» odierne è rappresentato dal capitalismo (Brenner, 1997, p. 156). E lo spazio del capitale ha in sé una basilare tensione verso l'omogeneità, tendenzialmente sovrapposta, ma non presupposta: esso stesso è un'astrazione concreta, che, nel concreto, esiste e si differenzia socialmente (Lefebvre, 1976, pp. 277, 279, 281). Vogliamo riflettere in tal modo su alcune delle forze principali che ostacolano oggi molti territori nel loro tentativo di comporsi a sistema e di imporsi come realtà concrete dalle quali lo sviluppo muove in quanto fenomeno già contaminato di contesto.

D'altra parte, dove questo avviene, o è avvenuto, è sempre possibile rintracciare l'esistenza di progetti politici forti o di forti coscienze sociali, disvelatori entrambi del significato più profondo da attribuirsi al termine stesso di sviluppo: un conflitto incessante per l'accesso alle risorse, qualunque esse siano, e al godimento dei benefici del loro sfruttamento, negoziato in direzione di una maggiore condivisione, partecipazione e gestione da parte delle società (locali).

Da questo punto di vista, le odierne tensioni derivanti da un riarticolarsi delle relazioni socio-politiche nel senso sin qui descritto, non devono essere considerate soltanto un elemento di disgregazione, sempre più capace di trasformare i luoghi in spazi più o meno astratti dell'accumulazio-

ne capitalista. Esse pongono di fatto anche le condizioni di un loro capovolgimento. Più in particolare, è possibile ragionare sull'esistenza di un'interfaccia dove «i discorsi legali, scientifici ed economici, le istituzioni e le pratiche, divengono un terreno di forte accusa e contestazione». Sembra possibile insistere, per esempio, sulla trasformazione delle matrici spaziali di riferimento cui i processi materiali in corso pure hanno dato luogo e che oggi, come abbiamo visto, è ampiamente riconosciuta negli studi sullo sviluppo (Harvey, 1996; cit. p. 380); o sul cambiamento discorsivo che ha visto venire alla luce anche in sede squisitamente *mainstream* le questioni della partecipazione dal basso ai processi di costruzione istituzionale e dell'aggregazione civile in quanto chiavi di volta della comprensione e della possibilità di espressione di una realtà sociale nei fatti complessa e diversificata. Se ciò è manifestazione di sapienti costruzioni intellettuali, spesso volte a ridirezionare l'attenzione su aspetti solo superficialmente esplicativi, è anche apertura di interstizi da riempire di significati politici sostanziali, che siano realmente emancipatori per le società locali. Tali interstizi potrebbero in definitiva consentire di dare avvio, tanto da un punto di vista teorico, quanto da un punto di vista operativo, alla tipologia di progetti/coscienze/rivendicazioni precedentemente evocati, siano essi tutti da inventare, embrionali, o già maturi; sempre e comunque culturalmente, storicamente, dunque, territorialmente specifici. Forse è proprio a partire da qui che potrebbe essere formulata una nuova teoria dello sviluppo, o meglio, una meta-teoria dello sviluppo locale.

Bibliografia

Adduci M. e Cerimele M., "Per una meta-teoria del cambiamento sociale", *Disuguaglianze*, giugno, 2004, pp. 15-45.
 Amin A. e Thrift N., "What Kind of Theory for what Kind of Economic Geography?", *Antipode*, vol. 33, n. 1, 2000, pp. 4-9.
 Appaduraj A., "Patriotism and its Futures", *Public Culture*, vol. 5, n. 3, 1993, pp. 411-429.
 Bayliss K. e Cramer C., "Privatisation and the Post-Washington Consensus. Between the Lab and the Real World?", in Fine B. et al., eds, *cit.*, 2002, pp. 52-79.
 Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society*, London, Basic Books, 1973.
 Berman M., *The Experience of Modernity: All that is Solid Melts into the Air*, New York, Simon and Schuster, 1982.
 Booth D., ed., *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*, Harlow, Longman Scientific and Technical, 1994.
 Brass T., "Old Conservatism in 'New' Clothes", *The Journal of Peasant Studies*, vol. 22, n. 3, 1995, pp. 516-540.
 Brenner N., "Global, Fragmented, Hierarchical: Henri Lefebvre's Geographies of Globalization", *Public Culture*, vol. 10, n. 1, 1997, pp. 135-167.

Brenner N., Jessop B., Jones M. e MacLeod G., eds, *State/Space. A Reader*, Oxford, Blackwell, 2003.
 Castree N., "Envisioning Capitalism: Geography and the Renewal of Marxian Political Economy", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 24, n. 2, 1999, pp. 137-158.
 Conti S. e Sforzi F., "Il sistema produttivo italiano", in Coppola P., a cura di, *cit.*, 1997, pp. 278-336.
 Cooper F. e Packard R., eds., *International Development and Social Sciences. Essays on the History and Politics of Knowledge*, Berkeley, University of California Press, 1997.
 Cooper F. e Packard R., "Introduction", in Cooper F. e Packard R., eds, *cit.*, 1997, pp. 1-41.
 Coppola P., a cura di, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
 Coppola P., "Scale della diversità, itinerari dell'unità", in Coppola P., a cura di, *cit.*, 1997, pp. 5-32.
 Corbridge S., "Beneath the Pavement Only Soil: The Poverty of Post-Development", *Journal of Development Studies*, vol. 3, n. 6, 1998, pp. 138-146.
 Degnbol-Martinussen J. e Lauridsen L. S., eds, *Changing Global and Regional Conditions for Development in the Third World*, International Development Studies, Occasional Paper No. 21, Roskilde University, 2001.
 Derossi P., "Introduzione", in Harvey D., *cit.*, 1978, pp. 5-22.
 Derrida J., *Limited Inc.*, Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1988.
 Derrida J., *Spectre de Marx: Politique de l'amitié*, Paris, Galilée, 1993 (trad. it., *Gli spettri di Marx*, Milano, Cortina, 1997).
 Dolhinow R., "Caught in the Middle: The State, NGOs and the Limits to Grassroots Organizing Along the US-Mexico Border", *Antipode*, vol. 37, n. 3, 2005, pp. 558-580.
 Duménil G. e Lévy D., "The Nature and Contradictions of Neoliberalism", in Pantich L. e Leys C., eds., *cit.*, 2002, 24 settembre 2004. <<http://www.monthlyreview.org/sr2004.htm>>.
 Duménil G. e Lévy D., "The Neoliberal Counter-Revolution", in Saad-Filho A. e Johnston D., eds, *cit.*, 2005, pp. 9-19.
 Escobar A., *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
 Esteva G. e Prakash M.S., *Grassroots Post-Modernism: Remaking the Soil of Cultures*, London, Zed Books, 1998.
 Fine B., "Neither the Washington nor the Post-Washington Consensus: An Introduction", in Fine B. et al., eds, *cit.*, 2002.
 Fine B. et al., eds, *Development Policy in the Twenty-first Century. Beyond the Post-Washington Consensus*, London, Routledge, 2002.
 Foucault M., *Le mots et les choses. Archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966 (trad. it., *Le parole e le cose. Una archeologia delle scienze umane*, Milano, Rizzoli, 1967).
 Fyfe N. R., "Making Space for 'Neo-Communitarianism'? The Third Sector, State and Civil Society in the UK", *Antipode*, vol. 37, n. 3, 2005, pp. 536-557.
 Gibbon P., "Globalisation, Present-day Capitalism, Commodity Chains", in Degnbol-Martinussen J. e Lauridsen L. S., eds, *cit.*, 2001, pp. 21-31.
 Gilpin R., *Economia politica globale. Capire l'ordine economico internazionale*, Università Bocconi Editore, Milano, 2003 (ed. or., *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001).
 Gough J., "The Relevance of The Limits to Capital to Contemporary Spatial Economics: For an Anti-Capitalist Geography", *Antipode*, vol. 36, n. 3, 2004, pp. 512-526.
 Gupta A., *Post-Colonial Developments: Agriculture in the Making of Modern India*, Durham, Duke University Press, 1998.
 Harris N., *The End of the Third World. Newly Industrialising Countries and the Decline of an Ideology*, London, Penguin Books, 1986.



- Harvey D., *Giustizia sociale e città*, Milano, Feltrinelli, 1978 (ed. or., *Social Justice and the City*, London, Arnold, 1973).
- Harvey D., "The Geography of Capitalist Accumulation: A Reconstruction of the Marxian Theory", 1975, in Harvey D., ed., *cit.*, 2001, pp. 237-266.
- Harvey D. "The Geopolitics of Capitalism", 1985, in Harvey D., ed., *cit.*, 2001, pp. 312-344.
- Harvey D., *The Condition of Post-Modernity. An Enquire into the Origins of Cultural Change*, Oxford, Blackwell, 1989 (trad. it., *La crisi della modernità. Alle origini dei mutamenti culturali*, Piacenza, Est, 1997).
- Harvey D., *Justice, Nature and the Geography of Difference*, Oxford, Blackwell, 1996.
- Harvey D., *The Limits to Capital*, New York, Verso, 1999 (1° ed., Oxford University Press, 1982).
- Harvey D., ed., *Spaces of Capital. Towards a Critical Geography*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2001.
- Harvey D., *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2003 (trad. it., La guerra perpetua. Analisi del nuovo imperialismo, Milano, Il Saggiatore).
- Harvey D., *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Helling L., Serrano R., Warren D., *Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision through a Local Development Framework*, World Bank-Social Protection Discussion Papers, 2005.
- Hunt D., *Economic Theories of Development*, London, Harvester Wheatsheaf, 1986.
- Jessop B., "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective", *Antipode*, vol. 34, n. 3, 2002, pp. 452-472.
- Kay C., *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, London, Routledge, 1989.
- Lee R., "Nice Maps, Shame About the Theory? Thinking Geographically about the Economic", *Progress in Human Geography*, vol. 26, n. 3, 2002, pp. 333-355.
- Lefebvre H., *La produzione dello spazio*, Milano, Mozzi, 1976 (ed. or., *La production de l'espace*, Paris, Éditions Anthropos, 1974).
- Leys C., *The Rise and Fall of Development Theory*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.
- Lipietz A., *Towards a New Economic Order. Post-Fordism, Ecology and Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1992 (ed. or., *Choisir l'audace*, Paris, Éditions La Découverte, 1989).
- Lipietz A., "The National and the Regional: Their Autonomy vis-à-vis the Capitalist World Crisis" in Brenner N., Jessop B., Jones M. e MacLeod G., eds, *cit.*, 2003, pp. 239-255.
- Marks G. e Diamond L., eds, *Reexamining Democracy*, Newbury Park, CA, Sage, 1992.
- Markusen A., "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigor and Policy Relevance in Critical Regional Studies", *Regional Studies*, vol. 33, n. 9, 1999, pp. 869-884.
- Martin R., "Editorial: The 'New Economic Geography': Challenge or Irrelevance?", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 24, n. 4, 1999, pp. 387-391.
- Mac Ewan A., "Neoliberalism and Democracy: Market Power versus Democratic Power", in Saad-Filho A. e Johnston D., eds, *cit.*, 2005, pp. 170-176.
- Minca C., a cura di, *Introduzione alla geografia post-moderna*, Milano, Cedam, 2001.
- Moore D., "'Sail On, O Ship of the State': Neo-liberalism, Globalisation and the Governance in Africa", *Journal of Peasant Studies*, vol. 27, n. 2, 1999, pp. 61-96.
- Morris-Suzuki, T. "For and Against NGOs", *New Left Review*, n. 2, March/April, 2000, pp. 63-84.
- Munck R. e O'Hearn D., eds, *Critical Development Theory. Contributions to a New Paradigm*, London, Zed Books, 1999.
- Pantich L. e Gindin S., "Global Capitalism and American Empire", in Pantich L. e Leys C., eds, *cit.*, 2004, pp. 1-38.
- Pantich L. e Leys C. (con Albo G. e Coates D.), eds, *Socialist Register 2001: Working Classes Global Realities*, London, The Merlin Press, 2001.
- Pantich L. e Leys C., eds, *Socialist Register 2002: A World of Contradictions*, London, The Merlin Press, 2002.
- Pantich L. e Leys C., eds, *Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge*, New York, New York University Press, 2004.
- Preston P.W., *Development Theory: An Introduction*, London, Blackwell, 1996.
- Rahnema M. e Bawtree V., *The Post-Development Reader*, London, Zed Books, 1997.
- Rist G., *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Sciences Po, 1996 (trad. it.: *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997).
- Ross E. B., *The Malthus Factor: Poverty, Politics and Population in Capitalist Development*, London, Zed Books, 1998.
- Rostow W.W., *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.
- Saad-Filho A., "From Washington to Post-Washington Consensus: Neoliberal Agendas for Economic Development", in Saad-Filho A. e Johnston D., eds, *cit.*, 2005, pp. 113-119.
- Saad-Filho A., "Introduction", in Saad-Filho A., ed., *cit.*, 2003, pp. 1-23.
- Saad-Filho A. e Johnston D., eds, *Neoliberalism. A Critical Reader*, London, Pluto Press, 2005.
- Saad-Filho A., ed., *Anti-Capitalism. A Marxist Introduction*, London, Pluto Press, 2003.
- Schoenberger E., "The Spatial Fix Revisited", *Antipode*, vol. 36, n. 3, 2004, pp. 427-433.
- Schuurman F. J., ed., *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*, London, Zed Books, 1993.
- Schuurman F. J., "Development Theory in the 1990's", in Schuurman, F. J., ed., *cit.*, 1993, pp. 1-48.
- Scott A. J., *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1998 (trad. it.: *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Milano, il Mulino, 1998).
- Seers D., *Dependency Theory: A Critical Reassessment*, London, Francis Pinter, 1981.
- Silver B. e Arrighi G., "Workers North and South", in Pantich L. e Leys C. (con Albo G. e Coates D.), eds, *cit.*, 2001, pp. 53-74.
- Sinha S. "Neoliberalism and Civil Society: Project and Possibilities", in Saad-Filho A. e Johnston D., eds, *cit.*, 2005, pp. 163-169.
- Smith N., *Uneven Development. Nature Capital and the Production of Space*, Cambridge, Mass., Blackwell, 1990 (1° ed.: Oxford, Blackwell, 1984).
- Smith N., "The Satanic Geographies of Globalisation: Uneven Development in the 1990s", *Public Culture*, vol. 10, n. 1, 1997, pp. 169-189.
- Smith N., "Rethinking Scale", in Brenner N., Jessop N., Jones M. e MacLeod G., eds, *cit.*, 2003, pp. 227-238.
- Spinola L., "I collaborazionisti: quando Ong e business scoprono di amarsi", *Limes. Rivista Italiana di Geopolitica*, n. 3, 2001, pp. 181-189.
- Stuart S., *Post-Modern Encounters. Derrida and the End of History*, London, Penguin Books, 2000.
- Sturgeon T., *Turnkey Production Networks: A New American Model of Industrial Organization?*, Industrial Performance Center, Cambridge, MIT, 2000.
- Sutcliffe B., "The Place of Development in Theories of Imperialism and Globalization", in Munck R. e O'Hearn D., eds, *cit.*, 1999, pp. 135-154.
- Touraine A., *La société post-industrielle*, Paris, Deno, 1969 (trad. it., *La società post-industriale*, Bologna, il Mulino, 1970).

- Wallerstein I., "The Concept of National Development 1917-1989: Elegy and Requiem", in Marks, G. e Diamond L., eds, *cit.*, 1992, pp. 79-88.
- Wills J., "Political Economy II: the Politics and Geography of Capitalism", *Progress in Human Geography*, vol. 24, n. 4, 2000, pp. 641-652.
- Wills J., "Political Economy III: Neoliberal chickens, Seattle and Geography", *Progress in Human Geography*, vol. 26, n. 1, 2002, pp. 90-100.
- World Bank, *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997.

Note

* Le argomentazioni che proponiamo nel presente articolo riprendono una serie di riflessioni – cui il lettore sarà puntualmente rimandato nel testo – già formulate in Adduci e Cerimelle (2004). Riconosco, pertanto, un enorme debito intellettuale alla co-autrice di quell'articolo, Matilde Adduci. Ringrazio, inoltre, per i preziosi consigli il prof. Fabio Sforzi dell'Università degli Studi di Parma.

¹ Vi si fa riferimento anche con l'espressione di *mainstream* dello sviluppo e permea oggi buona parte delle scienze economiche e sociali. A partire dai primi anni Ottanta, i principali centri di emanazione dell'ortodossia neoliberalista, tanto dal punto di vista teorico quanto da quello normativo, sono stati i grandi organismi finanziari internazionali. Oggi, essa influenza profondamente le elaborazioni e prescrizioni politiche di istituzioni internazionali come l'Organizzazione Mondiale del Commercio, delle più importanti banche centrali, inclusa l'europea, di gran parte delle agenzie di sviluppo internazionale, di molti programmi delle Nazioni Unite, di forme di governo sovra-nazionale (quali l'Unione europea) e della maggior parte dei governi nazionali alla scala mondiale.

² Gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica, il sistema degli stati-nazione occidentale, il sistema degli organismi multilaterali, le *élites* e le classi politiche dominanti nei paesi in via di decolonizzazione (Cooper e Packard, 1997).

³ Sulla teoria della modernizzazione si vedano Leys (1996), Hunt (1986) e Preston (1996); sulla teoria della dipendenza, si vedano Seers (1981) e Kay (1989); sui caratteri di comunanza tra le due teorie, si vedano tra gli altri Sutcliffe (1999) e Wallerstein (1992). Sulla "fine del Terzo Mondo", si veda Harris (1986).

⁴ L'altro grande settore di riferimento è quello dei servizi, la cui nuova preminenza è legata all'imporsi dei mercati finanziari in quanto principali regolatori dei processi economici che caratterizzano questi anni (si veda, tra gli altri, Harvey, 1989 e 1999).

⁵ Sulla base di uno studio effettuato da Sturgeon (2000), Gibbon (2001) individua il ricorso al subappalto in quanto espressione in assoluto più importante ed esemplificativa del processo di riconfigurazione economica in atto a partire dal primo shock petrolifero.

⁶ Secondo studiosi come Bell (1973) e Touraine (1969), la caratteristica per eccellenza di quello che viene genericamente definito post-industrialismo/post-fordismo è lo spostamento di attenzione dalla produzione di beni a quella di sapere tecnico. Marshall Berman (1982) enfatizza invece l'aspetto edonistico del nuovo consumismo, nutrito dai continui cambiamenti nell'offerta di prodotti assai lontani dall'estetica moderna del fordismo. Certamente, una matrice di primo piano della nuova etica post-industriale/post-fordista sarà l'individualismo, economico e filosofico, analitico e pratico (o praticato), cui fare-

mo riferimento anche più avanti (qui, tutti gli autori menzionati in Schuurman, 1993, p. 24).

⁷ Sono certamente casi assai differenti. Il primo risponde largamente all'intensificarsi, e al cambiamento di strategia (si veda la nuova preminenza dei caratteri di «luoghi» e «località», per l'appunto), dei processi di disintegrazione verticale della grande impresa (Gibbon, 2001). Si tratta, dunque, di forme di "sviluppo del locale", cioè di matrice sostanzialmente esogena. Queste sono da collegarsi direttamente all'inedita ipermobilità dei capitali che esplose proprio in questi anni, e che favorisce e facilita una serie di ondate di svalutazioni e reinvestimenti, owerosia di «(ri)territorializzazione del plusvalore» (Brenner, 1997, p. 174). Il secondo si presenta invece in quanto fenomeno squisitamente endogeno, in cui le forme di compromesso socio-economico territorialmente determinate e localmente specifiche (si veda Conti e Sforzi, 1997) fanno da motore all'inserimento vantaggioso nel contesto di crescente competizione inter-territoriale. In sostanza, si tratta di forze che rispondono al medesimo cambiamento dei requisiti della produzione e della sua regolazione spingendo in direzione opposta.

⁸ I due testi per eccellenza dell'*impasse* sono Schuurman (1993) e Booth (1994). Sembra interessante segnalare con Brass (1995), nella revisione critica che fa di queste due opere, che a condurre il dibattito sull'*impasse* furono geografi o studiosi di derivazione geografica. Questi sono in effetti gli autori di almeno dodici dei ventotto saggi presenti nelle due raccolte menzionate.

⁹ Il riferimento è al post-strutturalismo/decostruzionismo francese della scuola di Jaques Derrida (si veda, tra gli altri, Derrida, 1988 e 1993) e di quella di Michael Foucault (in particolare modo, 1966). Ricordiamo che la scuola di pensiero decostruzionista impernia le proprie riflessioni su di una visione del linguaggio (e di qualunque forma di rappresentazione) in quanto significante instabile e indeterminato (dal punto di vista dei significati). In virtù di queste caratteristiche, nessun metodo analitico può rivendicare una qualche autorità in un'interpretazione che è necessariamente testuale e altamente variabile (per un'introduzione, si veda la sintesi di Stuart, 2000). Foucault concentra più specificamente la propria attenzione sul ruolo giocato dal potere politico nel forgiare i sistemi di segni (le parole) che, anche qui, hanno una rispondenza necessariamente parziale, perché contestuale, col reale (le cose). In questo caso, la conoscenza è un apparato discorsivo al servizio del potere, meramente teso a disciplinare gli oggetti cui fa riferimento. Su questo punto, si veda la ricostruzione proposta da Minca (2001).

¹⁰ Nel post-sviluppo, la teoria e la pratica dello sviluppo sono considerate derivare da una serie di rappresentazioni che non soltanto servirebbero gli interessi dei paesi sviluppati, ma influenzerebbero fortemente la stessa auto-percezione (cioè, il processo di costruzione identitaria) delle popolazioni del Terzo Mondo (Escobar, 1995). Come fa notare Stuart Corbridge (1998) nella sua revisione critica di alcuni testi fondamentali del post-sviluppo (elencati di seguito), non tutta questa corrente di pensiero è riconducibile all'analisi discorsiva. Ne esiste infatti una seconda versione, assai più categorica e intrisa di indignazione morale (oltre a trarre ispirazione da Foucault e Said, tale versione fa riferimento anche al pensiero di figure come Gandhi o Illich). Si segnalano i lavori di Esteve e Prakash (1998), Rahnama e Bawtree (1997), Rist (1996).

¹¹ *Matching the role with capabilities* è lo slogan utilizzato dalla Banca Mondiale (World Bank, 1997) nel famoso rapporto *The State in a Changing World*, che ha sistematizzato il "ritorno dello stato" degli anni Novanta (particolarmente rilevante per i paesi in via di sviluppo). Una decisiva letteratura critica ha ormai evidenziato l'inesistenza di una reale differenza tra lo "stato



efficace” e lo “stato minimo” del decennio precedente, nonché la tendenza insita nel nuovo approccio a prescrivere, dello stato, il depotenziamento (arena del ridisegno istituzionale via *New Public Management*, a parte) e la depoliticizzazione. Si veda, tra tutti, Moore (1999).

¹² Su *Washington e post-Washington consensus*, incluso il passaggio dai Programmi di aggiustamento strutturale ai Documenti strategici per la riduzione della povertà (si veda di seguito), rimaniamo anche alla ricostruzione già proposta in Adduci e Cerimele, 2004.

¹³ Non si vuole proporre una visione omogeneizzante dei paesi in ritardo di sviluppo, né si vuole dipingerne le scelte di politica economica in termini di mera dipendenza da fattori esogeni, per quanto le *conditionalities* evocate sopra costituiscano limiti evidenti al loro spazio di manovra. Bisogna però sottolineare che le riforme neoliberiste favoriscono

spesso il rafforzamento delle *élites* politiche ed economiche dominanti, modalità fortemente ineguali di redistribuzione interna delle risorse e l'ampliamento del gap tra politica e società, già tipico di molti di questi paesi, senza nemmeno creare le condizioni necessarie per un “genuino” sviluppo capitalistico. Su questo punto, si vedano, tra tutti, Bayliss e Cramer (2002).

¹⁴ Sono espressioni di Lefebvre (1976). Le riproponiamo così ispirandoci al titolo dell'articolo di Brenner (1997).

¹⁵ Così Lefebvre (1976, p. 75): il primo (il frammentato) «separa, isola, localizza le caratteristiche i luoghi e le localizzazioni, sia per controllarle sia per contrattarle»; il secondo (il globale) è lo spazio «della sovranità, in cui si realizzano le imposizioni, dunque feticizzato e riduttore delle differenze»; il terzo, è gerarchico, «dai luoghi abbiotti a quelli nobili, da quelli proibiti a quelli sovrani».

Lo sviluppo locale dal Nord al Sud del mondo. Tra retoriche partecipative e percorsi di riappropriazione

1. Premessa

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta lo sviluppo locale è diventato una delle parole chiave che, pur con differenti declinazioni, coinvolge il vasto mondo della cooperazione allo sviluppo. In molti paesi del Sud del mondo gli organismi internazionali della cooperazione multilaterale, le cooperazioni bilaterali e decentrate e il variegato pullulare delle Ong del Nord e del Sud, hanno attivato strategie, programmi e linee di finanziamento che – per quanto a un primo sguardo appaiano difficilmente comparabili e ricollegabili ad un insieme omogeneo di teorie e di approcci – sono riconducibili, almeno sul piano nominale, al filone dello sviluppo locale: dalla promozione di distretti industriali e cluster da parte della Banca Mondiale e dell’ILO in Egitto, in Marocco piuttosto che in Messico o Guatemala, ai programmi di sviluppo locale finanziati dalla cooperazione UE nei diversi paesi di intervento, ai progetti di appoggio istituzionale e di decentramento amministrativo promossi in Africa e in America Latina.

In questo ampio e complesso panorama, sulla base di alcune ricerche in Senegal e in Mauritania, intendiamo proporre una riflessione critica sulle modalità con cui lo sviluppo locale è stato fatto proprio nei principali programmi e interventi attivati dalla cooperazione allo sviluppo, in particolare quella multilaterale. In questo contesto lo sviluppo locale si presenta come un’opzione strategica e un insieme di pratiche e strumenti volti a mobilitare dinamiche sinergiche tra i diversi attori locali, pubblici e non, attorno a visioni condivise di trasformazione del locale, migliorandone alcu-

ne variabili critiche sul piano economico, sociale e ambientale. Si tratta di un’accezione dello sviluppo locale prevalentemente normativa (Hettne, 1986; Dansero, 2006), come pratica che nel corso degli ultimi 10-15 anni ha conosciuto un’affermazione e una sorta di istituzionalizzazione all’interno degli approcci di cooperazione allo sviluppo e delle strategie di decentramento politico-amministrativo adottate da diversi paesi dell’Africa occidentale.

A fronte del proliferare di programmi e progetti ispirati ad una logica di sviluppo locale ci chiediamo se esistano approcci differenti tra i diversi attori della cooperazione internazionale, e quanto in definitiva la pratica dello sviluppo locale possa essere considerata una “tecnologia appropriata” in questi contesti, nel suo ambiguo intreccio con i processi di decentralizzazione, nella necessità di accompagnare strategie di sviluppo locale ad azioni di rafforzamento istituzionale. In altre parole, lo sviluppo locale è un altro dei prodotti esportati dall’Occidente, una nuova moda del sistema internazionale degli aiuti, un ennesimo modello da seguire (Lecomte, 2002; Latouche, 2005; Esteva, 1992; Rist, 1997), o può rappresentare, dal punto di vista geografico, un’innovazione nel modo di leggere il territorio, immaginarne e progettarne la trasformazione (Dansero, 2005)?

Le nostre riflessioni prendono le mosse dalle ricerche condotte recentemente dal gruppo di geografi padovani (Bethemont *et. al.*, 2002; Bethemont, Faggi, Zoungrana, 2003; Bertoncin, Pase, 2001a; 2001b; 2003; Bertoncin, Faggi, 2006) sui processi di territorializzazione idraulica in Sahel², e da alcune esperienze di cooperazione decentra-



ta interuniversitaria da parte di un gruppo di docenti torinesi (Dansero, Luzzati, 2006; Dansero, 2005)³. Questi due percorsi di ricerca presentano una prospettiva di convergenza in uno studio sui processi di territorializzazione idraulica e di sviluppo nella Valle del fiume Senegal, considerando sia le riva senegalese sia quella mauritana.

I contesti empirici che abbiamo avuto modo di conoscere direttamente o attraverso della documentazione e su cui si focalizza la nostra riflessione hanno inoltre stimolato alcuni interrogativi più specifici. Essi riguardano il ruolo dell'esperienza francese nel definire il linguaggio, l'architettura istituzionale, gli obiettivi delle pratiche di sviluppo locale nel contesto senegalese e mauritano e quanto questa considerazione sia estendibile a tutta l'Africa occidentale francofona. L'attenzione dedicata agli attori della cooperazione internazionale, inoltre, induce a chiedersi quanto sia scientificamente corretto parlare di sviluppo locale in contesti deboli, marginali, fortemente determinati dall'intervento comunque esogeno della cooperazione allo sviluppo, o quale sia invece il ruolo della globalizzazione dei mercati e del disimpegno e della crisi degli stati saheliani nell'enfatizzare lo sviluppo locale come via alla trasformazione.

2. Uno sguardo generale alla letteratura sullo sviluppo locale nei PVS

Pur non potendo certamente affermare di essere pervenuti ad una sistemazione della principale letteratura esistente sul tema dello sviluppo locale nei PVS, essa può essere sinteticamente organizzata nelle seguenti quattro sezioni.

2.1. *Lo sviluppo locale: problematica, quadro teorico e dimensione storica*

Si tratta senz'altro del campo di riflessione meno battuto, almeno per quanto abbiamo potuto constatare, confortato anche dal confronto indiretto con centri di formazione accreditati nel campo della cooperazione allo sviluppo. Non a caso, in molti casi si fa stretto riferimento alle esperienze di sviluppo locale in Francia, recuperando le stesse definizioni di partenza e citando alcuni testi fondativi relativi soprattutto all'esperienza francese.

A fronte della notevole quantità di esperienze in corso, non sembra essersi ancora sviluppata una riflessione trasversale e critica, che si interroghi sui paradigmi a monte dello sviluppo locale nel

contesto dei PVS, se non rifacendosi ad una letteratura di base soprattutto francese (Pecqueur, 1989; Mengin, 1989; Gagnon, 1994), sui referenti teorici e metodologici, anche se alcuni programmi in corso da parte di Organizzazioni internazionali (come l'ILO con il programma DelNet⁴) vorrebbero andare in questa direzione, ma rimangono ancora sul piano del racconto di esperienze e di linee guida⁵. Ad esempio, qual è il rapporto con l'abbondante letteratura su quel vasto insieme di visioni critiche che possono essere ricondotte ad un approccio autocentrato allo sviluppo (Conti, 1996): sviluppo comunitario, dal basso, endogeno, ecosviluppo, *grassroots development*, ecc. (Stöhr, Taylor, 1981; Taylor, Mackenzie, 1992; Friedmann, 1992; Esteva, 1992; Rist, 1997)? Si tratta di posizioni non recenti, sotterranee, emerse a partire dagli anni '60 che hanno costituito il tratto ispiratore delle pratiche alternative di sviluppo portate avanti dal composito movimento delle Ong e da qualche tempo fatte proprie anche dai grandi organismi internazionali. Basti guardare la quantità di studi che la Banca Mondiale dedica a quello che chiama CDD (*Community driven development*), così come un'intera sezione del rapporto sullo sviluppo umano 2003 dell'UNDP è rivolta al *grassroots development* come via allo sviluppo (UNDP, 2003).

I principali riferimenti su questo fronte si possono ritrovare nel filone di riflessioni sullo sviluppo partecipato, i cui antecedenti teorici possono essere fatti risalire alle esperienze nordamericane e sudamericane di sviluppo di comunità (Gaventa, 1988; Park, *et al.*, 1993; Freire, 1967; 1969), senza trascurare l'importanza dell'esperienza nostrana di Olivetti e del movimento di Comunità, e altre collegate (Dolci, 1955, 1962; Chemello, 1988; Milani, 1958; Scuola di Barbiana, 1967), che certo avevano non poche connessioni con un dibattito internazionale ma che erano molto contestualizzate territorialmente e storicamente.

Dal punto di vista teorico, una maggiore riflessione la si può trovare, come vedremo, in quel filone dello sviluppo locale, portato avanti soprattutto dai grandi organismi internazionali multilaterali (Banca Mondiale, ILO, OECD) che guarda all'esperienza italiana dei distretti industriali e alla letteratura distrettualistica italiana, francese e anglosassone. Qui l'obiettivo principale è quello di promuovere dinamiche distrettuali o *cluster* di piccole e medie imprese in contesti caratterizzati da una certa vivacità produttiva ma in una fase di difficile evoluzione da una produzione su base soprattutto artigianale e con la necessità di ampliare i mercati di sbocco.

2.2. *Lo sviluppo locale come approccio pragmatico della cooperazione allo sviluppo*

È invece abbondante la letteratura, soprattutto grigia e su Internet, riconducibile allo sviluppo locale come approccio pragmatico, sia attraverso la presentazione (di rado l'analisi critica) di studi di caso ed esperienze (Lazarev, Arab, 2002; Totté, Dahou, Billaz, 2003; Intartaglia, Correze, 2002; Coly, 2002), sia attraverso la definizione di linee guida e di manuali di "istruzioni per l'uso" (Bertome, Mercoiret, 1992; Afvp, 1995, 2002), sia soprattutto connessa con il crescente protagonismo della cooperazione decentrata, (Enti locali), che, in alcuni casi, fa dello sviluppo locale il suo campo e il suo approccio di intervento allo stesso tempo (Grieco, Lenci, 1999, EC, 1996).

È in questo tipo di letteratura che è più evidente l'apporto dell'esperienza francese (Min. de la coopération, 1994), derivante anche dal fatto che molte Agenzie di aiuto non governative francesi operano come accompagnatori dello sviluppo sia al Nord sia al Sud, riversando quindi pratiche e approcci nei due contesti (si vedano ad esempio le esperienze di Avfp, 1995 e 2002; Afd, 2001; GI, 2002)⁶.

Possiamo ricondurre a questo approccio pragmatico alcune delle attenzioni allo sviluppo locale citate nel punto precedente, sia sul fronte del filone dello sviluppo partecipato, sia su quello della creazione di distretti, *cluster* e network di piccole e medie imprese nel Sud del mondo.

2.3. *Lo sviluppo locale e il processo di decentralizzazione*

Decisamente abbondante, soprattutto con riferimento alle esperienze nell'Africa francofona è la letteratura in cui lo sviluppo locale appare connesso con il processo di decentralizzazione politico-amministrativo in corso, pur con forme e velocità differenti, in diversi paesi dell'Africa sub-sahariana. Sotto questo profilo lo sviluppo locale viene generalmente presentato come la logica e lo strumento indispensabili per stimolare gli Enti locali, e la società locale di riflesso, a pensare ed elaborare strategie di sviluppo del proprio locale, sul piano infrastrutturale, economico, sociale (Intartaglia, Correze, 2002, Sequeira, 1997; Roche, 2003; Lazarev, Arab, 2002; Diop, 2006).

In effetti in tutta l'Africa sub-sahariana, per quanto si è potuto verificare, lo sviluppo locale tende ad avere un preciso riferimento istituzionale ed uno stretto legame con i processi di decentralizzazione politico-amministrativa che sono in

corso, pur con qualche modalità differente, in tutta la regione (Brosio, 2002; Ribot, 2002).

Come vedremo la strategia di decentralizzazione, soprattutto nell'Africa francofona, è stata particolarmente sostenuta dalla cooperazione internazionale nelle diverse forme (multilaterale, bilaterale e decentrata). L'apporto della cooperazione francese è stato determinante, attraverso sia l'amministrazione centrale (il Ministero della cooperazione, la Direzione del tesoro, la Direzione delle collettività locali, la Direzione degli affari economici internazionali, la Cassa francese di sviluppo) sia le amministrazioni locali, in particolare con le consolidate esperienze di gemellaggio.

2.4. *Il finanziamento dello sviluppo locale e l'articolazione pubblico/privato*

Strettamente connessa con le politiche e i processi di decentralizzazione, esiste un'ampia riflessione, dal taglio fortemente pragmatico sulla questione del finanziamento dello sviluppo locale e sui rapporti tra attori pubblici e privati. Questa appare una questione centrale nel processo di decentralizzazione: un trasferimento di competenze ad Enti locali non fa seguire un proporzionale trasferimento di risorse, peraltro scarse, che rimangono fortemente centralizzate. Questo gap rende cruciale il ricorso a forme di finanziamento esterne alla pubblica amministrazione, necessarie a fronteggiare un processo di sviluppo locale che, come si è detto, viene fortemente istituzionalizzato all'interno dei processi di decentralizzazione (Mazzali, Zupi, 2004). Ridotti trasferimenti dal centro, limitata capacità di prelievo locale, a fronte di competenze e responsabilità accresciute aumentano la necessità locale di attirare risorse finanziarie sia dalla cooperazione internazionale, sia da altri soggetti economici presenti sul territorio. Ecco allora che una logica di governance allargata diventa funzionale al finanziamento delle infrastrutture e delle altre opere di utilità collettiva a livello locale.

3. **Lo sviluppo locale nelle pratiche e nella letteratura delle organizzazioni internazionali**

È difficile ricostruire un'esatta cronologia, della diffusione del concetto e delle pratiche dello sviluppo locale all'interno delle agenzie internazionali. È più facile invece identificare il momento in cui una serie di pratiche attuate da decenni trovano la loro legittimazione, o improvvisa visibi-



lità, divenendo rapidamente soluzione e chiave di lettura per le pratiche dello sviluppo. Per lo sviluppo locale, tale riconoscimento è probabilmente avvenuto a Ginevra nel giugno del 2000, in occasione dell'Assemblea delle Nazioni Unite riunita per valutare i risultati a 5 anni dal vertice di Copenaghen (European Commission, 2000; Unrisd, 2000). In quell'occasione – nella quale hanno avuto una particolare rilevanza le iniziative dell'ILO, anche per lo spazio concesso dai media al direttore generale Juan Somavia, intervistato dalla *Tribune de Geneve* (27/06/2000, p. 2, 24, 29-31) – Somavia affermava la necessità di porre un pilastro sociale alla globalizzazione, sottolineando che i Summit non sostituiscono la lotta sociale e facendo proprio lo slogan “sì all'economia di mercato, ma no alla società di mercato”. L'ILO portava all'Assemblea delle Nazioni Unite le esperienze di promozione di attività ad alta intensità di lavoro (ILO, 1999) e le migliori realizzazioni nell'ambito dello sviluppo locale, in particolare le “Agenzie dello Sviluppo Locale” nate dalla collaborazione con UNOPS e UNDP.

3.1. *Lo sviluppo locale nell'esperienza dell'ILO*

L'impegno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) sulle questioni dello sviluppo locale nasce dall'interesse per un miglioramento delle condizioni di lavoro e delle opportunità occupazionali (*decent employment*) che troverebbero una migliore prospettiva nella promozione dell'autoimpiego, della piccola e media impresa e di una stretta relazione tra territorio e attività imprenditoriali dopo il fallimento del modello di sviluppo basato sulle grandi imprese (Canzanelli, 2001; Pose, 2001). Secondo l'ILO (ILO, IDEASS, 2003, p. 2) lo sviluppo locale è un “processo di sviluppo partecipativo che promuove accordi di collaborazione tra i principali attori pubblici e privati di un territorio, rendendo possibile la definizione e la messa in pratica di una comune strategia di sviluppo che coglie le opportunità delle risorse e dei locali vantaggi competitivi nel contesto globale, con l'obiettivo finale di creare degne opportunità occupazionali e stimolare l'attività economica.” I processi di sviluppo locale attivati dall'ILO hanno conosciuto una diffusione esponenziale quando la strategia è stata utilizzata per affrontare la ricostruzione sociale ed economica post conflitto negli anni novanta del secolo scorso. Il programma *Prodere in America Centrale*⁷ (Lazarte, Hofmeijer, Zwanenburg, 1998) e i *Local Human Development Programmes* (Lhdps)⁸ in Bosnia

Herzegovina, Croazia, Albania, Macedonia, Mozambico, Sud Africa, Angola, Repubblica Dominicana (Boekel, Logtestijn, 2002; Di Meglio *et al.*, 2003; Salzano, 2002), lo *Small Enterprise and Informal Sector Promotion* (SEISP)⁹ in Cambogia (Hakmulder, 1997), realizzati da UNDP e UNOPS hanno previsto la partecipazione dell'ILO nell'attivazione di *Local Economic Development Agencies* (LEDA). La LEDA rappresenta lo strumento di attuazione dello sviluppo locale. Si tratta di una organizzazione con personalità giuridica che viene costituita tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore, con l'obiettivo di “attuare strategie di sviluppo territoriale condiviso con particolare attenzione nel favorire l'accesso dei settori marginali della popolazione a opportunità di reddito e condizioni di impiego dignitose.

Lo sviluppo locale garantirebbe la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà, non solo assicurando servizi ai poveri, ma attivando l'economia locale, in particolare la micro-impresa ed il microcredito. Permetterebbe la ripresa e lo sviluppo dell'economia e la ricostruzione della fiducia post conflitto, attraverso l'attivazione di una cooperazione economica e territoriale.

L'architettura istituzionale delle LEDA prevede una vasta rappresentanza di attori sociali e una copertura territoriale che sappia ottimizzare la maglia amministrativa, l'interazione tra imprese, la partecipazione della popolazione, e garantisca una massa critica di risorse (ILO *et al.*, 2003). Una LEDA è un'organizzazione in grado di offrire servizi quali credito, esecuzione di progetti, formazione, consulenza, promozione dell'economia, promozione del territorio, e dovrebbe essere in grado di garantire servizi al territorio anche dopo la conclusione del progetto che l'avrà attivata.

Si ritrovano in queste poche definizioni, e pratiche sul campo, una serie di elementi di interesse geografico che non risultano di facile ricostruzione nella documentazione analizzata, che ha un taglio prevalentemente operativo.

3.2. *Lo sviluppo locale nell'esperienza dell'OCSE e dell'UNIDO*

Lo sviluppo locale rientra inoltre tra le strategie di azione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE-OECD) che nel 1982 ha attivato il programma LEED (*Local Economic and Employment Development*). Il programma, realizzato nell'ambito del *Territorial Development Service*¹⁰, “identifica e formula idee innovative per lo sviluppo locale e l'economia sociale” (OECD,

2002, p. 3). Parole d'ordine della letteratura LEED¹¹, orientata prevalentemente alla documentazione delle esperienze realizzate e alla produzione manualistica (OECD, 2001a; 2001c), sono decentralizzazione, autorità locali, partnership, innovazione sociale, occupazione, governance, globalizzazione. Il programma nei 20 anni di attività ha promosso lo scambio di esperienze (visite e studi sui distretti industriali italiani per esempio) e accompagnato i diversi paesi (non solo i membri OECD) nella diffusione dei modelli efficaci (OECD, 1996a; 1996b; 1998; 1999). Più recentemente il LEED ha rivolto l'attenzione all'economia del terzo settore e alla *corporate social responsibility* (OECD, 2001b), quali forme di produzione attente a criteri etici in particolare al rispetto di una serie di clausole sociali (lavoro minorile, diritti dei lavoratori, ecc.) e ambientali (efficienza energetica, riduzione di input materiali e di emissioni, sistemi di gestione ambientale... ecc.).

L'UNIDO da circa una decina d'anni utilizza come strategia di sviluppo industriale in alcuni paesi in via di sviluppo (Honduras, Nicaragua, Messico, Jamaica) il sostegno alla costituzione di network e *cluster* di imprese (Ceglie, Dini, 1999). Anche in questo caso il modello di riferimento è quello dei distretti industriali italiani richiamato costantemente sia nelle pratiche che nella letteratura prodotta dall'organizzazione (Humphrey, Schmitz, 1995; Nadvi, 1995; Levitsky, 1996; Ceglie, Dini, 1999). L'UNIDO ha messo a punto una metodologia di intervento articolata in quattro fasi: la costruzione del network (verticale, orizzontale o di un *cluster* settoriale), la riorganizzazione a livello di impresa per meglio interfacciarsi con la rete di imprese costruita nella prima fase, il miglioramento dell'ambiente istituzionale, il rafforzamento del dialogo tra il settore pubblico e privato. Sulla base delle esperienze realizzate l'UNIDO ha individuato tra i fattori di successo del *network development*: l'iniziativa trainata dalla domanda, la costituzione di reti complesse (non solo tra imprese, ma contemporaneamente tra settore pubblico e privato e tra territori), l'*empowerment* ed il diretto coinvolgimento degli attori, la formazione e il continuo scambio di informazioni, il mantenere percorsi aperti e non predefiniti (Ceglie, Dini, 1999, pp. 19-23). Pur attingendo all'esperienza della Terza Italia nella quale la partnership pubblico-privata arrivava dopo che la rete di imprese era già consolidata, il *network development* secondo l'UNIDO deve mettere a fuoco il ruolo dell'amministrazione pubblica nel facilitare (o anticipare) il *networking*.

3.3. Lo sviluppo locale nelle esperienze dell'UNDP e della FAO

Se ILO, OECD, UNIDO focalizzano i loro approcci sul lavoro e l'impresa, UNDP e FAO pongono maggiore enfasi su temi quali la governance locale, lo sviluppo dal basso e la decentralizzazione.

Si è già visto come l'UNDP (e l'UNOPS) abbiano nello scorso decennio attivato progetti di sviluppo locale in collaborazione con l'ILO e l'IFAD (International Fund for Agricultural Development), occupandosi, nel quadro della collaborazione multi-agenziale, di questioni relative alla decentralizzazione e alla governance locale. Interesse dell'UNDP è favorire, attraverso la decentralizzazione, la riduzione della povertà, l'equità di genere, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo umano. In questo quadro si inserisce il programma LIFE¹² (*Local Initiative Facility for urban Environment*) attuato tra il 1992 ed il 1997 per migliorare le condizioni dell'ambiente urbano e ridurre l'esclusione sociale, attraverso esperienze innovative di *participatory local governance* (UNDP, 1997). Più recentemente l'UNDP (UNDP, 2004) ha ricodificato una serie di pratiche dell'organizzazione nell'ambito dello sviluppo locale (Agende 21, approcci partecipativi, governance locale, ...) nell'approccio DGD (*Decentralised Governance for Development*) costituito dalla combinazione e compresenza di decentralizzazione, *local governance* e sviluppo urbano e rurale (UNDP, 2004).

L'UNCDF (*United Nations Capital Development Fund*) (in francese FENU) in partenariato con UNDP, ha promosso in diversi paesi in via di sviluppo alcuni programmi espressamente rivolti all'appoggio alla governance locale, al decentramento e allo sviluppo locale ritenendo gli investimenti in infrastrutture locali, attraverso la regia delle collettività locali, lo strumento chiave nel quadro di una strategia di lotta alla povertà. All'interno di UNCDF e UNDP si è consolidata un'ampia riflessione sia sul piano teorico, sia come capitalizzazione di buone pratiche, sul senso e sul metodo degli interventi sulla governance e sullo sviluppo locale e in particolare sullo strumento dei "Fondi di sviluppo locale", strumento innovativo introdotto dal UNCDF alla metà degli anni Novanta¹³.

Evoluzione semantica sempre più rapida, necessità di collaborazione tra agenzie e contemporanea necessità di essere distinguibili, rendono difficile capire se si stiano attuando nuove pratiche, se si stiano mettendo a fuoco nuovi modelli teorici o se più semplicemente si tenti di "far pas-



sare” la pratica partecipativa adattandola alle mode e alle parole d’ordine più in voga.

Più definito sembra il contributo della FAO nell’ambito dello sviluppo locale, facilitato dal fatto che l’organizzazione si occupa di sviluppo rurale e che lo sviluppo locale è declinato nel quadro di uno sviluppo rurale “decentralizzato e partecipativo” (FAO, 1997b, 2001). Da più di vent’anni la FAO si occupa di approcci allo sviluppo rurale che tengono conto delle istituzioni pubbliche, delle organizzazioni di base e delle amministrazioni locali¹⁴, trovandosi ad operare spesso in azioni di sviluppo che richiedono, pur nell’attenzione al locale, risposte a vasta scala (FAO, 1987; 1988; FAO, FTP, 1993; Onibon, Dabire, Ferroukhi, 1999). In questa prospettiva nel 1996 l’organizzazione ha realizzato un seminario regionale a Capo Verde sull’interfaccia tra sviluppo locale e quadri strategici individuando nella regione l’organizzazione territoriale capace di far dialogare i due livelli (FAO, 1997a). Il seminario ha affrontato la questione della decentralizzazione in corso nei paesi dell’Africa Occidentale e del Nord-Africa cercando di capire come politiche nazionali (e internazionali) quali quelle ambientali, di lotta alla desertificazione e alla povertà possano interagire con gli approcci dello sviluppo rurale (locale), prevalentemente impostati alla scala di villaggio e sulle metodologie di *gestion des terroirs* (Enda Graf-Sahel, 1993), e soprattutto se la questione della decentralizzazione possa evitare di essere schiacciata alla scala municipale e trovare un ruolo diverso alla scala regionale. Anche se poco conosciuto, questo sembra uno dei contributi più maturi apparsi negli ultimi anni nel panorama delle pratiche dello sviluppo locale, di estremo interesse per la geografia proprio perché affronta una serie di tematiche nodali nella ricerca geografica: la scala, l’organizzazione del territorio, le dinamiche locale-globale, il ruolo degli attori territoriali.

3.4. *Lo sviluppo locale nelle pratiche della Banca Mondiale*

Capire infine dove si collochi e cosa sia lo sviluppo locale rimane un problema quando si analizzano le pratiche e la letteratura della Banca Mondiale. Occupandosi indifferentemente di LED (*Local Economic Development*) e LD (*Local Development*) l’organizzazione di Washington può fornire studi, ricerche e progetti sullo sviluppo locale, sia che si affronti uno dei diversi *development topics* – lo sviluppo locale va per la maggiore nella

riduzione della povertà, nella creazione di infrastrutture, nello sviluppo urbano, nello sviluppo sociale – sia che si debba operare con un particolare metodologia: decentralizzazione, *Community driven development* (CDD), partecipazione. La Banca Mondiale propone una propria storia dello sviluppo economico locale¹⁵ (World Bank, 2003) costituita da tre fasi. La prima, collocabile tra gli anni ’60 e ’80 del secolo scorso, caratterizzata da processi di attrazione degli investimenti industriali stranieri e delle infrastrutture; in un seconda fase (fino alla prima metà degli anni ’90 del secolo scorso) si sarebbe assistito ad una attrazione selezionata degli investimenti e al mantenimento dell’imprenditoria cresciuta localmente; infine, nella terza fase (quella attuale nata intorno alla metà degli anni novanta del secolo scorso) il punto di vista verrebbe spostato dall’azienda all’ambiente imprenditoriale con una maggiore attenzione ad infrastrutture leggere, partnership pubblico-privato, networking, attrazione di investimenti che garantiscano la competitività dell’area.

Ma la logica del distretto industriale, appena tracciata, non è l’unico approccio allo sviluppo locale utilizzato dalla Banca: l’enfasi passa indifferentemente alla decentralizzazione o declina il *Local Development* nel quadro del CDD (Binswanger, Aiyar, 2003; Mansuri, Rao, 2004; Wong 2004), nel quale la preoccupazione per la riduzione della povertà, attraverso approcci partecipativi, convive con una decentralizzazione politica, fiscale, amministrativa, che preveda comunità locali capaci di farsi carico delle conseguenze dell’alleggerimento della macchina amministrativa (Agbonyitor, 1998; Das Gupta, Grandvoinet, Romani, 2003). Sempre ad un approccio di sviluppo locale è anche riconducibile il filone dei *Social Funds* – creati alla fine degli anni Ottanta in genere come programmi di breve termine, volti a migliorare gli impatti economici negativi delle riforme economiche investendo nella creazione di occupazione attraverso i lavori pubblici. In questa prospettiva non sono pochi gli studi, e i progetti di sviluppo municipale (World Bank, 1994), finalizzati ad individuare le possibili interazioni virtuose tra autorità locali, partecipazione delle comunità, sviluppo locale e *service delivery*.

A metà degli anni Novanta, nelle strategie della Banca Mondiale, i chiasmi teorici e operativi attorno allo sviluppo locale sembrano trovare una ulteriore soluzione semantica nell’idea di un “approccio integrato allo sviluppo locale” (ma lo sviluppo locale non dovrebbe già contenere il concetto di integrato?). Nel 2004, infatti, la Banca Mondiale, attraverso una “Conferenza internazionale sullo

sviluppo locale”¹⁶ promossa a Washington con il contributo dei diversi gruppi interni alla Banca stessa (CDD Group, *Social Funds Team*, *Decentralization Group* e altri ancora) e di altre cooperazioni bilaterali, definisce una strategia di sviluppo locale come integrazione di tre diversi approcci: approccio decentralizzato settoriale (ad esempio appoggio all’agenzia regionale di sviluppo), approccio di governo locale (appoggio alle collettività locali), approccio alle organizzazioni comunitarie (come istituzioni di azione collettiva e interfaccia tra la popolazione e i fornitori di servizi pubblici). Un approccio di sviluppo locale integrato secondo le conclusioni della conferenza internazionale deve privilegiare un approccio spaziale, per integrare le differenti problematiche connesse alla complessità dello sviluppo locale e anche le diverse logiche di intervento come il CDD e i Social Funds, ed è contraddistinto da tre componenti interne: governance locale, empowerment e fornitura di infrastrutture collettive integrate in una complessiva strategia di riduzione della povertà (Helling, Serrano, Warren, 2005). A queste si devono aggiungere degli elementi di contesto esterni, come un ambiente istituzionale favorevole allo sviluppo locale e un supporto, tecnico e finanziario esterno.

Le sessioni parallele e le tematiche della conferenza confermano l’immagine dello sviluppo locale come macro-contenitore della varietà di politiche, approcci, tematiche che caratterizzano l’attuale produzione di discorsi e di pratiche sullo sviluppo. Sarà compito dello sviluppo locale raccogliere l’eredità lasciata dallo sviluppo sostenibile e riscrivere una nuova storia dello sviluppo?

4. Lo sviluppo locale nell’Africa francofona: i casi del Senegal e della Mauritania

4.1. Il caso del Senegal

Nell’analisi del divenire dei programmi e progetti di cooperazione allo sviluppo, il Senegal rappresenta un laboratorio molto interessante. Ad esempio, esso offre un “ricco”, ambiguo e variegato paesaggio della cooperazione: attorno ai simulacri arrugginiti dei grandi progetti calati dall’alto, agli ambiziosi, complessi e potenzialmente innovativi programmi della cooperazione multilaterale e bilaterale, prolifera un pluriforme mondo dei micro-progetti e delle forme di auto-organizzazione locale con un notevole attivismo da parte di agenzie di sviluppo e Ong sia del Nord, sia senegalesi.

Dai primi anni ‘90 lo sviluppo locale rappresenta uno degli elementi chiave delle politiche di sviluppo attuate in Senegal, in strettissima relazione con il processo di decentralizzazione politico-amministrativo, che prende formalmente il via, in seguito al lento processo di decolonizzazione, già nel 1972. Con la l. 72-25 si ha infatti la creazione delle collettività locali quali Comuni e Comunità Rurali, che di fatto fino al 1990 (l. 90-35) rimarranno entità poco più che nominali, relegate sotto il controllo di un sotto-prefetto di nomina statale. Ma è soprattutto con il 1996 che il processo di decentralizzazione conosce un significativo passo in avanti verso una regionalizzazione, attraverso sia una riforma istituzionale che erige le regioni al rango di collettività locali (l. 96-06), sia una riforma funzionale (l. 96-07) che trasferisce numerose e importanti competenze alle regioni e alle altre collettività locali (comuni e comunità rurali)¹⁷. Nel corso degli anni Novanta, questo processo di decentralizzazione avviene in Senegal (come nella maggior parte degli altri paesi dell’Africa Occidentale), in un contesto di forte affermazione di ideologie liberali volte al disimpegno statale nel quadro delle politiche di aggiustamento strutturale imposte dal Fmi, e sotto la pressione dei principali finanziatori internazionali, Banca Mondiale in testa. Si tratta di una prospettiva che tenta di trasformare le forme di governo statale assegnando grande fiducia alla società civile e alla sua capacità di occupare rapidamente gli spazi di autonomia così creati (Totté, Dahou, Billaz, 2003). La decentralizzazione viene considerata dunque una riforma chiave per pervenire ad uno sviluppo più equo, come del resto ribadito nei documenti di valutazione dei Millenium Goals in Senegal (Rep. Senegal, Nation Unies, 2003)¹⁸.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta appoggio al decentramento politico-amministrativo e promozione dello sviluppo locale, vista soprattutto come supporto al primo obiettivo, sono le tematiche chiave al centro di un vasto insieme di programmi e progetti a livello nazionale e locale (Bin, 2006; Dansero, 2005; Daquino, 2002; Diop, 2006, Piveteau, 2005).

Questi progetti appoggiano principalmente le iniziative locali e il processo di decentralizzazione, portati avanti dallo stato senegalese e dalle collettività locali attraverso il sostegno tecnico-finanziario (e talvolta la pressione politica) delle cooperazioni internazionali nelle diverse forme.

Si tratta di un complesso di iniziative molto ampio e variegato che trovano una giustificazione sul piano internazionale nel *Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique* (NEPAD), adottato dal



summit dell'OUA nel luglio 2001.

Sul piano nazionale la coerenza di questi interventi va ricercata nel "Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté" (DSRP), elaborato nel 1997 e adottato ai primi del 2001¹⁹, e in particolare nella "Lettre de Politique sur le Développement Rural Décentralisé" (ottobre 1999), che stabilisce i principi di un approccio sperimentale per il periodo 2000-04. Un altro documento di riferimento è il Decimo Piano nazionale di sviluppo (2002-2007) che pone come secondo dei suoi otto obiettivi il rafforzamento dello sviluppo locale per la promozione della decentralizzazione e della governance locale. Ancora oggi la maggior parte delle Agenzie Internazionali interviene conformemente alla DSRP con l'obiettivo comune di appoggiare il decentramento amministrativo in quanto processo di responsabilizzazione, di presa in carico delle collettività locali, di rafforzamento istituzionale e di formazione degli eletti locali.

Tra i principali attori della cooperazione multilaterale che troviamo coinvolti nella promozione di politiche e interventi ispirati – almeno secondo quanto indicato nei documenti di programma – a logiche di sviluppo locale, di particolare interesse sono le strategie dell'Unione europea, della Banca Mondiale e dell'UNDP/UNCDF. Ognuno di questi programmi prevede generalmente un'azione multiscale, appoggiando il processo di decentramento sia rafforzando le strutture centrali (politico-amministrative e tecniche), sia il sistema decentrato delle Regioni, Comuni e Comunità Rurali, sia intervenendo direttamente sulla più ampia società civile locale (es. appoggio a organizzazioni di base).

4.1.1. L'azione della UE in Senegal

L'evoluzione della strategia dell'Unione europea in Senegal traspare in modo evidente scorrendo l'elenco dei principali progetti finanziati nel corso dei diversi FED²⁰, a partire dal I FED lanciato per il periodo 1961-1965, sino al vigente IX FED.

Nel quadro dell'VIII FED (1995-2000), nell'ottica di superare la logica dei microprogetti, collocandoli in un quadro di concertazione locale, sono stati finanziati tre programmi espressamente rivolti all'appoggio al decentramento e allo sviluppo locale. Si tratta dello PSIDEL (*Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local*) (2000-2005), mirato, attraverso un processo partecipativo, al miglioramento dell'accesso ai servizi sociali e alle infrastrutture collettive in ambito rurale, del

PADELU (*Programme d'Appui au Développement Local Urbain*) (2001-2006), focalizzato sui contesti urbani con l'obiettivo specifico di creare le condizioni di uno sviluppo locale che si faccia carico di coinvolgere l'insieme degli attori e di rinforzare le loro competenze nel campo dello sviluppo socio-economico, e del PAR (*Programme d'Appui aux Régions*) (2002-2005). Questo programma si incentra sul rafforzamento del processo alla decentralizzazione (avviato dal Governo senegalese) e sul consolidamento delle capacità delle regioni di esercitare le principali funzioni di promozione e di organizzazione dello sviluppo regionale.

Nondimeno il IX FED in corso ha riconfermato un'attenzione della UE nel campo dello sviluppo locale, ricondotto tuttavia in parte in uno dei campi selezionati di intervento (accanto a agricoltura, sanità, infrastrutture e risanamento urbano) vale a dire quello della "bonne gouvernance", in parte utilizzato come approccio trasversale ai diversi campi, come modalità di mobilitazione degli attori locali.

4.1.2. L'azione della Banca Mondiale

Come si è visto nel par. 3.4, sono molteplici le attività che la Banca Mondiale porta avanti attraverso programmi di cooperazione riconducibili al campo dello sviluppo locale. L'evoluzione nelle strategie della BM, evidenziata dalla citata Conferenza del 2004, con la progressiva adozione di un approccio di sviluppo locale integrato, traspare in modo molto chiaro nell'esperienza senegalese, caratterizzata dalla scelta del governo di perseguire il processo di decentramento politico-amministrativo rafforzando le capacità locali e il sostegno a tale strategia da parte dei diversi attori della cooperazione internazionale.

In particolare le strategie di intervento ispirate alle logiche del CDD e dei Social Funds troveranno particolare attuazione in Senegal alla fine dei 1990s con il lancio nel 2000 di due ampi e importanti programmi²¹: il PNIR²² e l'AFDS²³, rispettivamente rivolti a due pilastri del CDD (i governi locali e la comunità locale). Entrambi i programmi, elaborati di concerto e poi fatti propri dal governo senegalese, nascono con un orizzonte temporale molto ampio (15 anni per il PNIR e 10 anni per l'AFDS), ma vengono bloccati prematuramente dopo la I fase rispettivamente nel 2005 e 2006 ed accorpati in un nuovo grande programma lanciato nel 2006: il PNDL (*Programme national pour le développement local*) – noto in inglese come *Participative Local Development Project* –, in cui la

Banca mondiale, in partenariato con il Governo senegalese, ricopre un ruolo centrale nella concettualizzazione e nel sostegno finanziario.

Attraverso questo programma la Banca mondiale, insieme al Governo senegalese, rilancia e sottolinea le proprie nuove direttive programmatiche intervenendo sulle emergenti aree rurali e coordinando a livello nazionale i propri progetti al fine di armonizzare e dare coerenza a tutti gli interventi.

4.1.3. L'azione del UNCDF e del UNDP (ONU)

Altro importante soggetto nella cooperazione multilaterale in Senegal sono le agenzie delle Nazioni Unite, in particolare UNCDF in partenariato con UNDP, che hanno ivi promosso, così come in diversi altri paesi in via di sviluppo, alcuni programmi. Questi sono espressamente rivolti all'appoggio alla governance locale, al decentramento e allo sviluppo locale ritenendo gli investimenti nelle infrastrutture, attraverso la regia delle collettività locali, lo strumento chiave nel quadro di una strategia di lotta alla povertà. Nel caso senegalese, UNCDF e UNDP hanno sostenuto sin dall'inizio la rinnovata politica di decentramento dello stato senegalese con il *Programme d'Appui au Développement Local de la région de Tambacounda* realizzato tra il 1997 e il 2002 nel Senegal sud orientale (Dipartimento di Kedougou) che ha integrato due approcci: l'eco-sviluppo partecipativo e i Fondi di sviluppo locale.

Anche sulla base dei primi risultati di questo programma, UNCDF e UNDP, con il supporto della cooperazione del Lussemburgo, hanno lanciato a fine 1999 il *Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural* (PADMIR) di durata quadriennale e prolungato fino alla fine del 2006. Questo programma, focalizzato su alcune comunità rurali nel Senegal centrale, si rivolge, attraverso un esercizio di pianificazione partecipativa e l'istituzione di un fondo di sviluppo locale, alla promozione dello sviluppo economico locale. Il programma, caratterizzato da una sinergia con lo PSIDEL della UE che ha cofinanziato una parte degli interventi, è stato avviato nei dipartimenti di Kaffrine e Kebemer, tra i più poveri del paese.

Gli assi d'intervento del PADMIR si sono concentrati sull'appoggio al processo di pianificazione, programmazione e finanziamento delle comunità rurali; sull'implementazione e controllo dei Fondi di Sviluppo e del Fondo dell'UE, sul rafforzamento delle capacità degli attori locali; sull'ese-

zione del sottoprogetto di "Strutturazione dell'Economia locale" del dipartimento di Kebemer (ECOLOC)²⁴.

Attualmente il programma²⁵ ha consentito alle comunità rurali di elaborare il proprio piano di sviluppo locale, attraverso un processo di pianificazione partecipativa e un fondo di sviluppo locale, ma non senza difficoltà tra le quali si evidenziano: il deficit di comunicazione e dialogo tra le parti del programma, difficoltà nel mobilitare le risorse finanziarie delle Collettività locali e le rivalità politiche tra di esse.

4.1.4. Altri programmi di cooperazione orientati allo sviluppo locale

Accanto (e talvolta in sovrapposizione) alle programmazioni della UE, della BM e del UNCDF/UNDP si sono dispiegati altri importanti programmi sull'asse decentramento-sviluppo locale. Ricordiamo in particolare il PADDEL (*Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local*), sostenuto dalla cooperazione bilaterale francese attraverso l'AFD (*Agence Française de Développement*). Questo programma, lanciato nel 1998 e conclusosi nel 2004, è intervenuto a scale diverse, appoggiando 31 collettività locali nel sud-est del paese (regione di Tambacounda). Ricordiamo ancora il programma "Bassin arachidier" promosso dalla cooperazione tedesca (Gtz-Kfw) a cui si aggiunge il "Programme d'appui aux collectivités locales" della Fondazione Adenauer e il "Projet d'appui aux élus locaux" (PAEL) della cooperazione canadese, e diversi progetti di USAID.

Anche la cooperazione bilaterale e multilaterale italiana interviene in Senegal con progetti che adottano esplicitamente un approccio di sviluppo locale. In particolare in collaborazione con UNOPS è stato avviato il "Fondo locale di sviluppo del Dipartimento di Sedhiou" e sempre con UNOPS/UNDP sono in corso degli interventi all'interno delle attività del *Fondo Italia/Cilss di lotta alla desertificazione per la riduzione della povertà nel Sahel* nei Dipartimenti di Louga, Matam e Ziguinchor.

Accanto a questi macro-programmi troviamo una molteplicità di programmi e progetti minori, finanziati da altre cooperazioni bilaterali e decenstrate, attraverso l'azione di accompagnamento di una pluralità di Ong senegalesi e del Nord²⁶.



Un altro interessante punto di osservazione delle retoriche e delle pratiche dello sviluppo locale è la Mauritania, dove emergono in particolare le dinamiche contraddittorie tra decentralizzazione, pianificazione delle risorse naturali nel quadro delle politiche di lotta alla desertificazione e di conservazione della biodiversità, necessità di legittimazione dello stato ed esigenze di autogoverno delle comunità locali (Ould Samba, 1997; Thies, Sall, 1999; Iucn, 2001, 2002).

Dal punto di vista amministrativo la Mauritania è divisa in 13 regioni (wilaya), 53 dipartimenti (moughata) e 205 comuni, di cui 163 rurali. Le prime esperienze di decentralizzazione sono iniziate nel 1960 con l'indipendenza e la costituzione dei primi comuni negli agglomerati urbani più importanti. Nel 1968 sono state create le regioni (wilaya) alle quali sono stati in parte trasferiti i poteri precedentemente detenuti dai comuni. Nel 1986 è ripartita nuovamente la fase di decentralizzazione a livello comunale visti gli esiti limitati della riforma regionale con la creazione dei comuni capoluogo di wilaya (1986), di moughata (1987) e l'estensione del modello comunale a tutto il territorio rurale (1989). Nel 1990 sono stati rinnovati tutti i consigli municipali e nel 1994 si sono tenute le prime elezioni comunali multipartitiche.

Nel 1995 si è tenuto il primo congresso dei sindaci della Mauritania che ha portato ad una dichiarazione di politica municipale successivamente adottata dal governo.

Nella dichiarazione è evidente il tentativo di rinegoziare poteri e competenze tra autorità centrale e amministrazioni locali che passa attraverso la definizione delle modalità di finanziamento dello "sviluppo locale" con un "rafforzamento delle capacità municipali di autofinanziamento".

Dalla dichiarazione sembra prevalere una contraddizione tra una dimensione strumentale dell'ente locale, a cui sarebbero trasferiti beni e competenze precedentemente dello stato, auspicando una migliore efficacia della "programmazione nazionale", e un più autentico principio di sussidiarietà.

Ed è questo che in genere si ritrova nelle pratiche di decentralizzazione e sviluppo locale della Mauritania; l'ente locale si trova a giocare tra il ruolo di esecutore o di subfornitore di politiche nazionali e di grandi finanziatori e l'utilizzo delle risorse finanziarie (messe disposizione in questo quadro di riferimento) per la realizzazione di azioni che rispondono a logiche locali.

A tale proposito è interessante esaminare il *Programme de gestion des ressources naturelles en zones pluviales* (PGRNP) (FAO, 1995) realizzato tra il 1997 ed il 2002 finanziato dalla Banca Mondiale. Nato nel quadro delle politiche di conservazione delle risorse naturali e di lotta alla desertificazione si è inserito nei processi di decentralizzazione cercando di attuare l'ordinanza 87/289 del 20 ottobre 1987. Tale ordinanza definisce le competenze dei comuni, stabilisce tra l'altro l'obbligo per le amministrazioni locali di elaborare un *Plan d'aménagement communal* (art. 2 dell'ordinanza) che deve armonizzarsi con i *Plans d'aménagement des terroirs* (Pat), ovvero i piani realizzati al livello dei villaggi appartenenti ai municipi. La stessa ordinanza prevede (art. 20) che al livello dei villaggi siano identificate delle Agt (assemblee per la gestione del territorio) costituite da categorie socio-professionali, rappresentanti tradizionali, donne e giovani, con il compito di gestire il Pat.

Lo scopo ultimo del Pgrnp è la conservazione delle risorse naturali attraverso processi di coinvolgimento degli attori locali, selezionando le amministrazioni comunali ed i villaggi capaci di gestire le risorse del progetto e di realizzare un Pat. Utilizzando metodologie di Mapp (*Methode Acceleree de Planification Participative*)²⁷ il progetto ha cercato di coniugare la logica a vasta scala della conservazione delle risorse naturali con la necessità di rafforzare le amministrazioni locali puntando sull'effetto sinergico tra gestione del territorio e sviluppo locale (Ministère de la coopération, Caisse Française de développement, 1994).

Si tratta di un approccio che viene ribadito anche nel successivo *Plan de Gestion et de Protection de l'Environnement* e più recentemente nella strategia nazionale di lotta alla povertà (Rim, Mdre, 2001).

In Mauritania, vi è un'accettazione implicita di una procedura di attuazione dei progetti a scala nazionale che vede nel linguaggio della decentralizzazione e dello sviluppo locale la ricodifica della retorica del progetto, anche se viene accettata la necessaria negoziazione – almeno per salvaguardarne l'efficacia – con un serie di nuovi attori: la società civile, le Ong, il settore privato. Se è vero che la pianificazione territoriale e delle risorse naturali richiede un approccio che non può fermarsi alla maglia amministrativa del villaggio o del comune, è vero anche che la pianificazione territoriale ed ambientale si presta meglio di altre all'uso da un lato del nuovo linguaggio dello sviluppo locale contemporaneamente alla necessità di rilegittimare il ruolo dello Stato.

Anche il nuovo *Plan de Action Nationale pour l'Environnement* (Cedrat, 1997) prevede come

orientamento strategico di fondo che le questioni relative all'ambiente e allo sviluppo siano affrontate attraverso un approccio partecipativo, per quanto riguarda sia le problematiche dell'ambiente rurale sia le ancor più urgenti esigenze di una programmazione partecipata a livello di quartiere nei contesti urbani.

È soprattutto la nuova sfida dell'urbanizzazione, conseguenza anche della sedentarizzazione delle popolazioni nomadi, che richiede un "buon governo" (*bonne gouvernance*) ambientale, nuovi strumenti a supporto delle decisioni, e soprattutto un nuovo partenariato per la costruzione di decisioni urgenti riguardanti la città e per garantire la sostenibilità dei servizi di gestione urbana. È così che termini quali decentralizzazione, sviluppo locale, partecipazione, programmazione negoziata con la loro carica di auto-evidenza abbondano nei documenti di politica nazionale permettendo un consenso, almeno formale, a pratiche ed esigenze molto diverse: la legittimazione dello Stato (in Mauritania come in altri paesi Africani si tratta di una questione ancora aperta), le aspirazioni delle amministrazioni locali, le visioni dei finanziatori internazionali, gli spazi di manovra della società civile.

5. Alcune considerazioni conclusive

A fronte delle domande poste all'inizio di questo scritto, il nostro sintetico esame delle esperienze in corso nei casi del Senegal e della Mauritania evidenzia numerose ambiguità che devono mettere in guardia dal trasporre concetti e strumenti elaborati in contesti territoriali del Nord del mondo a regioni e luoghi così differenti (Pallottino, 2002). Pur non volendo disconoscere l'importanza di approcci ispirati allo sviluppo locale in realtà come quelle indagate, sono certamente molteplici i rischi da tenere presenti. Ad esempio, uno dei più rilevanti è che un'acritica esportazione dell'ingegneria istituzionale a supporto dello sviluppo locale, mutuata in Sahel soprattutto dalle esperienze francofone, nella ricerca di costruzione di processi di governance territoriale dove l'attore pubblico ridefinisce il proprio ruolo scendendo dallo scranno del potere, finiscano per delegittimare e depotenziare le embrionali e deboli strutture decentrate dell'amministrazione statale, che stanno muovendo i primi passi. E infatti le esperienze più attente legano decentralizzazione, sviluppo locale e rafforzamento istituzionale.

Il nostro scritto si è concentrato sulla dimensione "normativa" dello sviluppo locale, prendendo

in considerazione politiche, programmi e progetti volti alla promozione dello sviluppo locale sostanzialmente inteso come il conferire agli attori locali (governi locali e altri attori della società civile) la capacità e le risorse²⁸ per programmare lo sviluppo alla scala locale, in primis attraverso la predisposizione di infrastrutture collettive.

Questo processo è avvenuto in modo geograficamente diffuso attraverso una distribuzione territoriale dei principali programmi della cooperazione che ha coperto sostanzialmente tutto il territorio, anche se con non poche sovrapposizioni. Una geografia di questa cooperazione al decentramento e allo sviluppo locale consente di descrivere e interpretare un vasto processo di territorializzazione, con la produzione di territorio sia sul piano materiale (le infrastrutture locali) sia soprattutto sul piano organizzativo (aumento della capacità degli attori locali, pubblici e privati, di gestire il proprio territorio). In pochi anni si è cercato di avviare un processo che in Europa ha richiesto secoli per l'affermazione delle autonomie locali (che hanno spesso preceduto, come nel caso italiano, la creazione della forma stato).

A questa geografia, a cui il nostro scritto ha cercato di dare un preliminare contributo, è nondimeno necessario accostare una geografia dell'azione collettiva e delle dinamiche locali (Dansero, Dematteis, Governa, 2004), per consentire di adottare politiche e interventi localmente specifici. Una geografia dello sviluppo locale che proponga all'attenzione quei dinamismi locali che non necessariamente vengono intercettati e sostenuti dai flussi della cooperazione.

Si può affermare, in questo senso, la validità dell'approccio dello sviluppo locale come chiave di lettura di una maggiore complessità territoriale e come progetto di costruzione di relazioni sociali territorializzate e di processi di valorizzazione delle risorse territoriali locali. In questo modo si può cercare di far fronte ad un ulteriore rischio, rilevato da Roche (2003), e cioè quello di ridurre l'analisi e l'ascolto del territorio all'utilizzo sistematico e affrettato dei metodi "diagnostici partecipativi accelerati", che se applicati meccanicamente riducono la partecipazione a pura retorica e finiscono per legittimare azioni basate su letture troppo superficiali del territorio.

L'attenzione sullo sviluppo locale nel Sud del mondo riporta, allora, in primo piano il territorio anche nel linguaggio e nelle pratiche della cooperazione allo sviluppo.



- Afd (Agence Française de Développement), 2001. *L'AFD & le développement local en zones rurales. Note d'orientations opérationnelles*, (da sito internet <http://www.afd.fr>).
- Afvp (Association Française de Volontaires du Progrès), 1995. *France-Afrique de l'Ouest. Regards parallèles sur le développement local*, AFVP - BP 207 - 91311 Montlhéry cedex - France.
- Afvp, 2002. *Appui aux acteurs de développement local* (da sito internet: <http://www.afvp.org>).
- Agbonyitor A., 1998. *Development expenditures and the local financing constraint*, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington.
- Benenati E. et al. (a cura di), 2002. *Lavoro, genere e sviluppo locale in Mali e in Senegal*, L'Harmattan Italia, Torino.
- Bertome J., Mercoiret J., 1992. *Planification du développement local. Guide méthodologique. Suivi de trois études de cas en Afrique de l'Ouest*, Ministère de la Coopération et du Développement, Paris.
- Bertoncin M., Biciato F., Corbino A., Croce D., De Marchi M., Faggi P. e Pase A., 1999. "PRA e geografia: territori di convergenza", in *Rivista Geografica Italiana*, 106, pp. 1-31.
- Bertoncin M., De Marchi M., Faggi P., Pase A., 2006, " 'Dalla duna al fiume' prime note sulla territorializzazione idraulica della Mauritania", in Campione G., Farinelli F., Santoro Lezzi C. (a cura di), *Scritti per Alberto di Blasi*, Patron Editore, Bologna, pp. 195-213.
- Bertoncin M., Faggi P., (a cura di) 2006, *Cosa resta nel piatto? Fallimenti e promesse dell'agricoltura irrigua nella valle del Senegal*, L'Harmattan Italia, Torino.
- Bertoncin M., Pase A., 2001a. "Attori, acqua e territorio nell'Estremo Nord del Camerun. Linee di ricerca e contesto territoriale", *Materiali / Dipartimento di Geografia*, 23, Università di Padova.
- Bertoncin M., Pase A., 2001b. "Attori, acqua e territorio nell'Estremo Nord del Camerun. Forme dell'agire", *Materiali / Dipartimento di Geografia*, 24, Università di Padova..
- Bertoncin M., Pase A., 2003, "Debiti d'acqua e crediti di sviluppo: I conti aperti del Ciad", *Materiali / Dipartimento di Geografia*, 25, Università di Padova..
- Bethemont J., De Marchi M., Faggi P., Zoungrana, 2002, "La valle del Sourou (Burkina Faso): per una geografia della territorializzazione idraulica in Africa", *Rivista geografica italiana*, vol. CIX f.2, pp. 193-231.
- Bethemont J., Faggi P., Zoungrana, 2003, *La vallée du Sourou, Genèse d'un territoire hydraulique dans l'Afrique soudano-sahélienne*, L'Harmattan, Paris.
- Bignante E., Giaccaria P., 2006. "Le politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea", in Bonavero P., Dansero E., Yanolo A. (a cura di), *Geografie dell'Unione europea*. Utet Università, Torino, pp. 249-287.
- Billaz R., Dahou T., Totté M., 2003, "Le contestes institutionnel de la décentralisation en Afrique de l'Ouest francophone", in Totté M., Dahou T., Billaz R., (a cura di), 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota-Karthala-Enda Graf, Karthala, Paris, pp. 173-181.
- Bin S., 2006. "La regione di Saint-Louis alla prova di *décentralisation* e sviluppo locale", in Bertoncin M., Faggi P., (a cura di) 2006, *Cosa resta nel piatto? Fallimenti e promesse dell'agricoltura irrigua nella valle del Senegal*, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 126-147.
- Binswanger H., Aiyar S., 2003. *Scaling up community-driven development: theoretical underpinnings and program design implications*, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington.
- Boekel van Gt., Logtestijn van M., 2002. *Applying the comprehensive Led approach—the case of Mozambique*, ILO, Ginevra.
- Brosio G., 2002, "La decentralizzazione nei paesi dell'Africa subsahariana. La sfida che vale la pena di cogliere", in Csa (Centro Studi Africani), *Le strategie per lo sviluppo locale in Africa*, Quaderno 5, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 75-93.
- Canzanelli G., 2001, *Universitas Programs, Local economic development, human development and decent work: overview and learned lessons*, ILO, Ginevra.
- Cedrat, 1997. *Contribution a la formulation d'un programme de gestion et de protection de l'environnement, Rapport diagnostic*, République islamique de Mauritanie, Programme des Nations Unies pur le Développement.
- Ceglie G., Dini M., 1999, *SME Cluster and Network Development in Developing Countries: the experience of UNIDO*, Private Sector Development Branch, Investment Promotion and Institutional Capacity Building Division, UNIDO, Vienna.
- Chemello A., 1988, *La parola mauretica. Impegno civile e ricerca poetica di Danilo Dolci*, Firenze, Vallecchi.
- Coly S., 2002, *Les expériences de développement local en Afrique Francophone de l'Ouest*, DELnet, WP 12, ILO-Cisv, Torino. <http://www.itcilo.it/delnet>.
- Conti S., 1996, *Geografia economica. Teorie e metodi*. Utet Libreria, Torino.
- Daquino P., 2002, «Le développement local. Territoire entre espace et pouvoir: pour une planification territoriale ascendante», in *L'Espace Géographique*, n. 1, pp. 3-23.
- Dansero E., 2005, "Lo sviluppo locale tra nord e sud del mondo, tra teorie e pratiche: riflessioni a partire da alcune esperienze in Senegal", in Bini V., Vitale Ney M. (a cura di), *Le ricchezze dell'Africa. Territori, uomini, culture*, L'Harmattan Italia, Torino, 2005, pp. 51-64.
- Dansero E., 2006, "Sviluppo locale e cooperazione allo sviluppo, tra dinamismi locali e pratiche globali", in Dansero E., Santangelo M. (a cura di) *Progetti, attori, territorio e territorialità. Sviluppo locale tra Nord e Sud del mondo*, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino, WP 28, Torino, pp. 146-149.
- Dansero E., Dematteis G., Governa F., 2004, "Territorialità e sviluppo locale tra Nord e Sud. Possibilità e limiti del modello SLoT", in *Geotema*, VIII, 3, pp. 108-119.
- Dansero E., Luzzati E., 2006, "Il ruolo delle organizzazioni contadine nella ridefinizione del grande progetto idraulico nel delta del Senegal", in Grillotti Di Giacomo M.G., Mastroberardino L. (a cura di), *Geografie dell'acqua. La gestione di una risorsa fondamentale per la costruzione del territorio*, Brigati, Genova, pp. 115-138.
- Das Gupta M., Grandvoinet H., Romani M., 2003, *Fostering community-driven development - What role for the State?*, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington.
- Di Meglio R., Lazarte A., Gasser M., Salzano C., 2003, *Economic development in post-crisis situations, operational guide*, ILO, Ginevra.
- Diop D., 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local?*, L'Harmattan, Paris.
- Dolci D., 1955, *Banditi a Partinico*, Laterza, Bari.
- Dolci D., 1962, *Conversazioni*, Einaudi, Torino.
- Enda Graf-Sahel, 1993, *Avenir des terroirs, la ressource humaine*, Karthala, Paris.
- Esteva G., 1992, *Development*, in W. Sachs (a cura di), *The Development Dictionary. A Guide to Knowledge as Power*, Zed Books, London.
- European Commission, 2000, *Copenhagen +5, The European Community's responses to Worlds Summit for Social Development*, Brussel.
- European Commission, 1996, *Decentralized Cooperation. A New*

- Approach at the Service of Participatory Development, Cota asbl, Brussels.
- FAO, 1987, *Training for decentralised planning: lessons from experience*, Roma.
- FAO, 1988, *Linkages between policy analysis, national planning and decentralized planning for rural development*, Roma.
- FAO, 1995, *Mauritanie, Projet de gestion des ressources naturelles pluviales, rapport de preparation*, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Rome.
- FAO, 1997a, *Le role de la region, Actes de l'Atelier régional sur l'interface développement local/cadres stratégiques (Praia, 10-18 Mai 1996)*, Division du développement rurale, Roma.
- FAO, 1997b, *Expériences de la FAO en matière de développement rural décentralisé*, Division du développement rurale, Roma.
- FAO, 2001, *Decentralized rural development and the role of self help organizations, A regional workshop held from 4 to 6 November 1998, Chiang Mai, Thailand*, Rural development division, Roma.
- FAO, Ftp, 1993, *Peasant participation in community reforestation*, Roma.
- Fino D., 2002, "Le développement local: un changement qui implique tous les niveaux de la société", in Csa (Centro Studi Africani), *Le strategie per lo sviluppo locale in Africa*, Quaderno 5, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 15-24.
- Freire P., 1967, *Educação como prática da liberdade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Freire P., 1969, *Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*, Icara, Santiago.
- Friedmann J., 1992, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Basil Blackwell, Cambridge, Mass.
- Gagnon C., 1994, *La récomposition des territoires. Développement local viable*, L'Harmattan, Paris.
- Gaventa J., 1988, "Participatory research in North America", *Convergence*, 24 (2-3), pp. 19-28.
- GI (Groupe Initiatives), 2002, *Le développement local entre décentralisation et privatisation. Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)*, *Traverses*, n. 11, (da sito internet: www.gret.org).
- Grieco M., Lenci S., 1999, *La cooperazione decentrata oltre l'aiuto. Gli attori locali nella ridefinizione dei rapporti nord/sud*, L'Harmattan Italia, Torino.
- Hakemulder R., 1997, *Promoting local economic development, in a war-affected country: the ILO experience in Cambodia*, ILO, Ginevra.
- Helling L., Serrano R., Warren D., 2005, "Linking Community Empowerment, Decentralized Governance, and Public Service Provision Through a Local Development Framework", in *Social Protection Discussion Paper*, n. 535, The World Bank, New York.
- Hettne B., 1986, *Le teorie dello sviluppo e il Terzo Mondo*, Asal, Roma.
- Holmen H., Luzzati E. (eds.), 1999, *Grassroots organizations, decentralization and rural development: African experiences in the 1990s*, ILO, Torino.
- Humphrey J., Schmitz H., 1995, *Principles for promoting clusters & networks of SMEs*, Small and Medium Enterprises Branch, UNIDO, Vienna.
- ILO, 1999, *Jobs to build society, employment-intensive investments in infrastructure*, International Labour Office, Geneve.
- ILO, Ideass, 2003, *The Local Economic Development Agencies, Central America*, ILO, Ginevra.
- ILO, UNDP, UNOPS, Italian Cooperation, Eurada, 2003, *Local Economic Development Agencies*, Roma.
- Intartaglia D., Correze A., 2002, "Le développement local entre décentralisation et privatisation. Réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie)", *Traverses*, n. 11, (da sito internet: www.gret.org).
- Iucn, 2001, *Rapport du douzième Forum mondial sur la diversité biologique, 4-6 décembre 1998, Dakar, Sénégal*, Iucn, Gland.
- Iucn, 2002, *Environment for sustainable development in Africa, Report of the Experts Meeting preparatory to the world Summit for Sustainable Development, Dakar, Senegal, 23-25 April 2002*, Iucn, Gland.
- Kouyaté, S. et al., 2005, *Décentralisation, organisations endogènes, ressources environnementales. Technologies appropriées*, 3^e Colloque interuniversitaire « Turin-Sahel », Jamana Press, Bamako.
- Latouche S., 2005, *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Lazarev G., Arab M., 2002, *Développement local et Communautés rurales. Approches et instruments pour une dynamique de concertation*, Karthala, Paris.
- Lazarte A., Hofmeijer H., Zwanenburg M., 1998, *Local Economic Development in Central America: the Prodere Experience*, ILO, Ginevra.
- Lecomte B., 2002, "Conclusion. Les quatre débats finaux", in Csa (Centro Piemontese di Studi Africani), *Le strategie per lo sviluppo locale in Africa*, L'Harmattan Italia, Quaderno 5, Torino, pp. 238-242.
- Levitsky J., 1996, *Support Systems for SMEs in Developing Countries - A Review*, Small and Medium Enterprises Branch, UNIDO, Vienna.
- Mansuri G., Rao V., 2004, *Community-based (and driven) development: A critical review*, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington.
- Mazzali A., Zupi M. (a cura di), 2004, *Finanza locale per lo sviluppo nel Sud del mondo. Alcune esperienze innovative in Europa*, Ucodep-Cespi, Collana Studi e Ricerche Cespi n° 6, Roma.
- Mengin J., 1989, *Guide du développement local et du développement social*, L'Harmattan, Paris.
- Milani L., 1958, *Esperienze pastorali*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze.
- Minca C., 1994, "Cooperare in prospettiva. La centralità del territorio", in *Terra d'Africa*, III, pp. 141-158.
- Ministère de la coopération, Caisse Française de développement, 1994, *De la gestion de terroirs au développement local*, Ministère de la coopération, Paris.
- Nadvi K., 1995, *Industrial Clusters and Networks: Case Studies of SME Growth And Innovation*, Small and Medium Enterprises Branch, UNIDO, Vienna.
- Niang A., (a cura di) 2003, *Développement local et développement durable*, Actes du Colloque de Saint Louis, Cooperation Inter-Universitaire "Turin-Sahel", Université Gaston Berger, Centre De Presse, Saint Louis, Senegal.
- OECD, 1996a *Networks of Enterprises and Local Development*, OECD, Parigi.
- OECD, 1996b, *Reconciling Economy and Society: towards a plural economy*, OECD, Parigi.
- OECD, 1998, *Micro-Finance and Local Development*, OECD, Parigi.
- OECD, 1999, *Decentralising Employment Policy: new trends and challenges*, OECD, Parigi.
- OECD, 2001a, *Best Practices in Local Development*, OECD, Parigi.
- OECD, 2001b, *Corporate Social Responsibility: partners for progress*, OECD, Parigi.
- OECD, 2001c, *Local partnerships for better governance*, OECD, Parigi.
- OECD, 2002, *Lead: Local Economic and Employment Development*, OECD, Parigi.
- Onibon A., Dabire B., Ferroukhi L., 1999, "Pratiques locales et processus de décentralisation et de transfert de la gestion des ressources naturelles dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone", *Unasyha*, n. 199, vol. 50.



- Ould Samba E., 1997, "Participation de la population dans la gestion de l'environnement du bas-delta mauritanien", in Colas F. (ed.), *Environnement et littoral mauritanien, Actes du colloque 12-13 juin 1995, Nouakchott, Mauritanie*, Cirad, Montpellier, pp. 169-172.
- Pallottino M., 2002, "Sviluppo locale: tra autonomia delle periferie e modelli globali", in Csa (Centro Studi Africani), *Le strategie per lo sviluppo locale in Africa*, Quaderno 5, L'Harmattan Italia, Torino, pp. 25-44.
- Park P., Miller M., Hall B., Jackson T. (a cura di), 1993, *Voices of Change: Participatory Research in the United States and Canada*, Bergin & Garvey, Westport.
- Pecqueur B., 1989, *Le développement local: mode ou modèle*, Syros, Paris.
- Piveteau A., 2005, *Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique*, Revue Tiers Monde, 181, pp. 71-93.
- Pose A.R., 2001, *The role of the ILO in implementing local economic development strategies in a globalized world*, Department of Geography and Environment, LSE, Londra.
- Republique du Sénégal, Nations Unies, 2003, *Suivi des Objectives du Millénaire pour le Développement*, République du Sénégal, Dakar.
- Ribot J.C., 2002, *African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability*, Unrisd, Ginevra (<http://www.unrisd.org>).
- Rim, Mdre., 2001, *Stratégie de Développement du Secteur Rural, Horizon 2015*, République islamique de Mauritanie, Ministère du Développement Rural et de l'Environnement.
- Rist G., 1997, *Lo sviluppo. Storia di una credenza occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Roche D., 2003, "Le développement local en milieu rural: de quoi parle-t-on?", in *Le cahiers de Girardet*, n° 1, Groupe interdisciplinaire de recherche pour l'appui à la planification régionale et au développement local, Université Gaston Berger, St. Louis, Senegal, pp. 73-86.
- Salzano C., 2002, *Applying the comprehensive LED approach - the case of Croatia*, ILO, Ginevra.
- Scuola di Barbiana, 1967, *Lettera a una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze.
- Sequeira Carvalho J. A., 1997, *La dynamisation des initiatives locales. Une force synergique de développement*, L'Harmattan, Paris.
- Stöhr W.B., Taylor D.R.F. (eds.), 1981, *Development from above or from below? The dialectics of regional planning in developing countries*, Wiley, Chichester.
- Taylor D.R.F., Mackenzie F. (eds.), 1992, *Development from within. Survival in rural Africa*, Routledge, London.
- Thies E., Sall B., 1999, *Mission d'appui à l'élaboration d'un Schéma Directeur pour la mise en oeuvre en synergie des deux conventions sur la Lutte contre la Désertification (CCD) et sur la Diversité Biologique (CBD)*, République Islamique de la Mauritanie, Ministère du Développement Rural et de l'environnement, Coopération Technique Allemande - GTZ.
- Totté M., Dahou T., Billaz R., (a cura di), 2003, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest. Entre politique et développement*, Cota Karthala-Enda Graf, Karthala, Paris.
- UNDP, 1997, *Participatory Local Governance, Life's Method and Experience, 1992 - 1997*, Local Initiative Facility for Urban Environment (LIFE), Management Development and Governance Division, UNDP, New York.
- UNDP, 2003, *Human Development Report 2003*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- UNDP, 2004, *Decentralised Governance for Development, A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development*, UNDP, <http://www.undp.org/policy/docs/practicenotes/dgdpnitra.doc> (consultato il 20/10/2006).
- Unrisd, 2000, *Visible hands, taking responsibility for social development*, United Nation Research Institute for Social Development, Geneva.
- Wong S., 2004, *Indonesia Kecamatan Development Program: building a monitoring and evaluation system for a large-scale community driven development program*, Working Paper, World Bank, Washington.
- World Bank, 1994, *Building capacity for decentralization and local governance in Sub-Saharan Africa: the municipal development program*, Newsletter, World Bank, Washington.
- World Bank, 2003, *Local economic development*, Urban Development Unit, The World Bank, Washington.

Note

¹ Per quanto il lavoro sia frutto di una impostazione ed elaborazione comune, la stesura dei par. 1, 2, 4.1, 4.2 e 5 si deve a Egidio Dansero, quella dei par. 3, 4.2 a Massimo De Marchi.

² Il gruppo di ricerca del Dipartimento di Geografia di Padova sulla territorializzazione idraulica nei Pvs, e soprattutto nella zona saheliano-sudanese, opera dai primi anni Ottanta, in collegamento con diverse Università italiane e straniere ed all'interno di Gruppi di ricerca nazionali ed internazionali. Le ricerche attuali riguardano soprattutto il bacino del lago Ciad e la valle del fiume Senegal. Cfr. <http://www.geogr.unipd.it/>. Per la Mauritania, lo studio è avvenuto a partire da una missione realizzata a gennaio 2004 da Bertoncin M., De Marchi M., Faggi P., Pase A. nell'ambito del progetto di ricerca finanziato dall'Ateneo patavino "usi dell'acqua tra progettualità esogena e riappropriazione locale nella zona saheliano-sudanese" (Bertoncin M., De Marchi M., Faggi P., Pase A., 2006).

³ Si tratta del progetto di cooperazione inter-universitaria Torino-Sahel nel campo della ricerca, della didattica e della formazione, finanziato dalla Regione Piemonte. Esso coinvolge diverse Facoltà dell'Università di Torino con l'Università Gaston Berger di St. Louis, l'università del Niger, del Mali e del Burkina Faso. In particolare per quanto riguarda il Senegal il programma si basa sulla collaborazione tra la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino con l'Università Gaston Berger di St. Louis. Per una presentazione dei risultati delle ricerche si vedano Benenati E. et al., 2002, Dansero, 2006; Niang 2003; Kouyaté et al., 2005).

⁴ Delnet è un programma di formazione dell'International Training Center dell'ILO sul tema dello sviluppo locale (<http://learning.itcilo.it/delnet/pg/index.htm>).

⁵ Tra le poche riflessioni di carattere più generale a nostra conoscenza rinviamo agli scritti di Fino (2002), Pallottino (2002) e Roche (2003), molto stimolanti e critici, ma non a caso privi di riferimenti bibliografici specifici, segno evidente delle carenze di letteratura teorica. Ciò non esclude la presenza di importanti riflessioni come quelle citate, che però rimangono confinate nell'ampia letteratura grigia che caratterizza il mondo della cooperazione allo sviluppo, ma che non sembra ancora registrare una presenza in pubblicazioni più accreditate e ad ampia diffusione.

⁶ Tra gli altri, si veda il sito http://www.pdm-net.org/french/Dev_local/experience.htm, che raccoglie una pluralità di esperienze di sviluppo locale nell'Africa francofona.

⁷ Il progetto realizzato tra il 1990 ed il 1995 ha operato in Nicaragua, Honduras, Belize, Costa Rica, Guatemala, El Salvador. Il progetto ha utilizzato la strategia dello sviluppo locale, basata su decentralizzazione e approccio partecipativo per promuovere i diritti umani, costruire il consenso attorno ai processi di sviluppo, facilitare la reintegrazione dei profughi rientrati, riattivare l'economia locale, ripristinare i servizi di base. Il progetto è stato co-finanziato dalla Cooperazione Italiana.



⁸ Si tratta di programmi di cooperazione decentrata co-finanziati dalla cooperazione Italiana, dall'Unione Europea, e da numerose amministrazioni locali italiane. Vista l'efficacia del modello altri programmi sono stati realizzati in paesi che non uscivano da situazioni di conflitto armato come la Tunisia e Cuba. Oltre a UNOPS, UNDP, ILO era sempre presente l'IFAD.

⁹ Oltre all'UNDP altri donatori sono stati: il governo olandese, la Caisse Française de Développement, l'UNFPA (United Nations Population Fund), e la Commissione Europea.

¹⁰ Si veda il sito sulla *territorial economy*: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37429_1_1_1_1_37429,00.html (consultato il 20/10/2006).

¹¹ Si veda il sito LEED: http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34417_1_1_1_1_1,00.html (consultato il 20/10/2006).

¹² Il programma ha operato in più di 60 città in 12 paesi pilota: Bangladesh, Brasile, Colombia, Egitto, Giamaica, Kirghizistan, Libano, Pakistan, Senegal, Sud Africa, Tanzania, Thailandia.

¹³ Si segnalano in particolare le pubblicazioni «Relever le Défi: Renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement Un guide pratique basé sur l'expérience du FENU dans les Pays les Moins Avancés» (mars, 2006); e «Gouvernance et développement local: Leçons à partir de l'expérience du FENU en Afrique» (présenté à l'Atelier sur la Gouvernance Locale et Allègement de la Pauvreté, organisé à Tunis, en juin 2005) e i documenti di analisi delle esperienze in tema di «Fondi di sviluppo locale». I documenti sono reperibili sul sito dell'UNCDF: http://www.uncdf.org/francais/local_development

¹⁴ Si veda anche il sito: http://www.ciesin.org/decentralization/Entryway/english_contents.html (consultato il 20/10/2006).

¹⁵ Si veda il sito: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,menuPK:341145~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:341139,00.htm> (consultato il 20/10/2006).

¹⁶ Si veda il sito: <http://www1.worldbank.org/sp/ldconferen/index.asp> (consultato il 20/10/2006).

¹⁷ Le competenze trasferite riguardano ambiente e gestione delle risorse naturali; azione sociale, popolazione e sanità, gioventù, sport e loisir; educazione, alfabetizzazione e formazione; pianificazione e gestione del territorio, habitat e urbanistica. Di fatto tuttavia, anche dopo la riforma del 1996, lo Stato senegalese mantiene tuttora un predominio sostanziale in molti campi, come la gestione del territorio, spesso in contrasto con gli obiettivi delle collettività locali (Billaz, Dahou, Totté, 2003).

¹⁸ Si tratta di un processo di decentralizzazione che avviene, tuttavia, in un contesto di estrema debolezza istituzionale locale. Per questa ragione molti programmi e interventi promossi dai diversi attori della cooperazione allo sviluppo (multilaterale, bilaterale, decentrata e non governativa) si sono concentrati sul rafforzamento istituzionale e in particolare sulla formazione agli eletti locali (consiglieri comunali e rurali), non di rado analfabeti e del tutto inconsapevoli delle competenze e dei poteri loro attribuiti.

¹⁹ La DSRP è il quadro di riferimento per il complesso dei donatori della cooperazione (multi, bilaterale, decentrata e non governativa) in materia di aiuto allo sviluppo.

²⁰ Come è noto l'aiuto comunitario è ripartito in tre fonti principali: il "Fondo europeo di sviluppo" (FED), gestito dalla Commissione europea, principale strumento finanziario che

assorbe attualmente circa il 73% del bilancio comunitario dell'aiuto allo sviluppo. La Banca europea degli investimenti (BEI) contribuisce allo stesso tempo al finanziamento comunitario, accordando prestiti al settore produttivo (circa il 7% del budget comunitario). Infine le Linee di budget della Commissione europea permettono di finanziare delle azioni specifiche a vocazione tematica e settoriale (assorbono circa il 20% del budget comunitario) (Bignante, Giaccaria, 2006).

²¹ Con particolare riferimento ai contesti urbani, in continuità di intervento con un'attenzione ai problemi urbani da tempo presente nelle strategie della BM e in sinergia con la cooperazione francese viene avviato nel 1997 il programma PAC (Programme d'Appui aux Communes) – anche noto in inglese come *Urban Development and Decentralization Programme* – che coinvolgerà 13 città senegalesi chiudendosi nel 2004. È attualmente in fase di avvio (metà 2006) il nuovo *Local Authorities and Development Programme*, sempre in collaborazione con la cooperazione francese, esteso a 67 municipalità più Dakar e Rufisque, e volto a rafforzare la governance urbana e migliorare la dotazione infrastrutturale urbana.

²² Il PNIR (Programme National d'Infrastructures Rurales), secondo un chiaro approccio di CDD, aveva l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale delle Comunità Rurali e le infrastrutture locali, attraverso l'attivazione di processi partecipativi coinvolgenti una pluralità di attori presenti sul territorio.

²³ Il progetto *Fonds de Développement Social* (FDS) è stato realizzato dallo Stato senegalese con l'appoggio della Banca mondiale. L'obiettivo generale del progetto è stato di contribuire alla riduzione della povertà in Senegal, indirizzandosi alle organizzazioni comunitarie di base, ai gruppi più vulnerabili della popolazione, e ai sistemi di microfinanza. Il progetto, attraverso l'Agenzia dei FDS è intervenuto nelle comunità più povere e vulnerabili sia in ambito urbano (sovrappoendosi talvolta al PAC) sia in ambito urbano (sovrappoendosi al PNIR).

²⁴ Il progetto ECOLOC è una sottocomponente del PADMIR, indirizzato al comune e alle 16 comunità rurali nel Dipartimento di Kebemer. L'approccio ECOLOC appare particolarmente interessante dal nostro punto di vista in quanto espressamente volto ad una diagnosi dell'economia locale al fine di avviare un incubatore di attività imprenditoriali.

²⁵ Si veda il documento: *Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest: Le cas du Sénégal*, FENU, N. York, 2006.

²⁶ Si segnalano in particolare le attività delle Ong europee, riunite una piattaforma di lavoro, che proprio sul tema dello sviluppo locale hanno organizzato nel 2004 una giornata di confronto sui diversi progetti allora in corso. Si tratta delle ONG AFVP, AQUADEV, CISV, DIAPANTE, GRET, EAU/LVIA, PLS PARTENARIAT SAINT-LOUIS, si veda il sito web: <http://www.auseneal.com/plateforme-ong/pdf/cr-devloc.pdf>.

²⁷ Si tratta della traduzione francese dell'acronimo Rra (Rapid Rural Appraisal) un insieme di metodi (diagrammi, mappe, graduatorie di benessere, ecc...) di lettura rapida e partecipativa del territorio nel quale si intendono realizzare azioni di sviluppo. Si tratta di una metodologia messa a punto negli anni '80 come risposta ai lunghi e costosi questionari che producevano spesso dati in eccesso e ridondanti con tempi di raccolta piuttosto elevati e spesso scarsamente utilizzati per la realizzazione di progetti di sviluppo (Bertoncin *et al.*, 1999).

²⁸ *Culturali e progettuali*, attraverso programmi di formazione, politiche, attraverso il processo di decentramento, finanziarie, attraverso la creazione di Fondi di sviluppo locale.



Lo “sviluppo locale” in Burkina Faso: vecchia credenza o nuova cultura? *

L'après développement est nécessairement pluriel. Il s'agit de la recherche de modes d'épanouissement collectif dans les quelles ne serait pas privilégié un bien-être matériel destructeur de l'environnement et du lien social.
(Serge Latouche, *Le Monde Diplomatique*, maggio 2001)

1. Lo sviluppo: un discorso di senso

Attraverso le parole si costruiscono delle specie di spazi a volte bizzarri, a volte contraddittori o addirittura vuoti, privi di contenuto, ma nonostante tutto con una funzione che li adatta allo scopo per il quale sono nati. Ogni spazio comincia così, solo con delle parole (Perec, 1989); per questo si tratta di uno spazio inventato, uno spazio dell'immaginario. Si tratta, quindi, di uno spazio costruito da un'intenzionalità che lo trasforma da “neutro” in campo dei possibili, in territorio vissuto come spazio semico (Raffestin, 1981). Lo “sviluppo” è con esso tutti i suoi contesti di senso: “integrato”, “sostenibile”, “autocentrato”, “endogeno”, “partecipativo”, “comunitario”, per non parlare di “locale”, di “micro”, di “etno”, non sfugge alla retorica delle parole effimere, ma significative. La capacità che lo “sviluppo” ha avuto di colonizzare gli immaginari è quasi inspiegabile. In nome dello sviluppo sono stati creati spazi e confini tenuti insieme da linee di parole che hanno trasformato frontiere immaginarie in realtà persistenti. Particolare forma mentale, «percezione che modella la realtà, mito consolatorio per le società, fantasia che scatena le passioni» (Sachs, 1998, p. 6), lo sviluppo è stato una delle più grandi invenzioni del secolo scorso, di cui oggi quello “locale” non sarebbe altro che una nuova rappresentazione finalizzata a provocare l'illusione del cambiamento (Rist, 1997). Parole, discorsi e testi delle politiche e delle relazioni internazionali sono stati i fili che hanno tessuto i contorni di un'epoca e ne hanno evidenziato i fondamenti epistemici. Lo sviluppo è stato, a metà del xx secolo, lo strumento nuovo

per interpretare la storia e il contenuto di un grande progetto collettivo di una parte dell'umanità: l'occidentalizzazione del mondo (Latouche, 1992). Al di là del cambiamento dei contenuti e di una sempre più elaborata retorica di convincimento e coinvolgimento, i discorsi ufficiali attorno allo sviluppo hanno astutamente riproposto sulla scacchiera del gioco internazionale le stesse pedine per continuare a compiere le consuete manovre di potere. L'itinerario qui proposto ha come meta il Burkina Faso e si struttura su una visione complessa dello sviluppo: un dialogo tra attori dello sviluppo istituzionale e attori dello sviluppo comunitario, una corsa in cui le diverse razionalità sono spesso in competizione.

2. Burkina Faso: verso quale sviluppo?

«Bisogna lanciare un nuovo programma audace che metta i vantaggi del nostro anticipo scientifico e del nostro progresso industriale al servizio del miglioramento e della crescita delle regioni sottosviluppate».

Non si tratta di un discorso pronunciato a Johannesburg nell'estate 2002, ma di parole preferite dal presidente americano Truman nel 1949 con il quale viene inaugurato il “trentennio glorioso” dello sviluppo (1950-1980)¹: una colossale impresa paternalistica i cui strumenti di ingegneria sociale e territoriale sono oggi in rovina, in Burkina Faso come altrove.

Dall'Indipendenza (1960) alla terza Repubblica (1978-1980), le strategie di sviluppo realizzate dal Governo dell'Alto Volta² sono state identiche

a quelle applicate negli altri paesi dell'Africa Occidentale, centrate sulla creazione di un settore pubblico forte destinato a dare un impulso all'economia e alla società sulla base di un intervento pervasivo e multiforme dello stato. Queste politiche economiche si sono tradotte nella definizione di piani di sviluppo, nella creazione di un imponente settore pubblico, nel monopolio statale delle esportazioni e delle importazioni dei prodotti di prima necessità, in un forte protezionismo doganale che avrebbe dovuto favorire l'industrializzazione pubblica (Burkina Faso, 1998, p. 47).

Dagli anni Ottanta, la teoria economica dello sviluppo entra in crisi: gli approcci tecnicisti e produttivisti si scontrano con la debolezza strutturale legata alla mancanza di istituzionalizzazione e al progressivo fallimento dello Stato "provvidenza" (Dubresson, Raison, 2003) e della sua *politique du ventre* (Bayart, 1989). Durante il periodo rivoluzionario (1983-1987), si fa strada una nuova logica di governo che vede nell'auto-aggiustamento (Zagré, 1994) la chiave di volta della liberazione del Burkina Faso dall'imperialismo politico-economico e dallo spreco dei regimi precedenti³. Nell'agosto del 1983, il *Conseil National de la Révolution* (CNR) guidato da Thomas Sankara, proclamando la *Révolution Démocratique et Populaire* (RDP), annunciava l'inizio della lotta contro i tradizionali metodi di gestione e amministrazione di uno stato corrotto, dai meccanismi distorti, contro il potere che opprimeva il popolo, contro il neocolonialismo e l'imperialismo che creavano nuove schiavitù.

Al fine del nostro discorso, diventa rilevante ricordare che il CNR si caratterizzò per una decisa volontà politica di «contare sulle proprie forze per costruire un'economia nazionale indipendente, autosufficiente e pianificata» al servizio di una società democratica e popolare (Andriamirado, 1985; Jaffré, 1997). L'adozione dell'originale approccio dello "sviluppo partecipativo" che privilegia i programmi e i progetti concepiti dalle comunità di base, mette in luce come l'obiettivo ideologico e pratico della Rivoluzione fosse quello di promuovere l'investimento umano per consacrare alla realizzazione di infrastrutture socio-economiche in risposta ai bisogni della collettività⁴. Rompere con il passato, produrre una nuova patria e una società diversa non erano obiettivi così facili da raggiungere per la RDP, che ereditava una situazione economica notevolmente complessa e difficilmente modificabile (Savonnet-Guyot, 1986).

Nonostante il *Programme Populaire de Développement* (PPD), che dava grande spazio alla promozione dello sviluppo rurale, nonostante le misure di aggiustamento applicate alle procedure commer-

ciali, nonostante gli sforzi e le spinte a "produrre e consumare burkinabé", il Burkina Faso restava dipendente dall'aiuto esterno, in particolare dalla Francia, a causa della mancanza di risorse proprie, fortemente indebitato e con un'economia particolarmente deficitaria.

2.1. Lo sviluppo secondo le agenzie internazionali

Gli anni Novanta segnarono l'inizio di processi apparentemente nuovi che avevano per obiettivo l'"aggiustamento", attraverso un insieme di misure realizzate per assicurare e ottimizzare la gestione degli affari pubblici (World Bank, UNDP, 1989). Anche il governo del Burkina Faso, come tanti altri paesi fortemente indebitati, decise, dopo un decennio di rifiuto (Zagré, 1994), di firmare, nel 1991, con le istituzioni di Bretton Woods un Programma di Aggiustamento Strutturale (PAS) (Logan e Mengisteab, 1993) e successivamente dei programmi settoriali (trasporti, educazione, sanità ecc.) tra i quali merita una menzione particolare il Programma di Aggiustamento Strutturale per l'Agricoltura (PASA) siglato nel 1993. L'aggiustamento strutturale è stato a lungo criticato per gli effetti, talvolta drammatici, sulle condizioni di vita delle popolazioni: stagnazione, diminuzione dei salari, disoccupazione.

Per evitare queste conseguenze, alle quali, nonostante tutto, non è potuto sfuggire, lo stato burkinabé ha intrapreso quello che è stato chiamato un "PAS dal volto umano" centrato sulla dimensione sociale dell'aggiustamento. Secondo Rist (1997, p. 206), "l'aggiustamento strutturale dal volto umano" è, da un lato, un palliativo per gli effetti drammatici provocati dalle decisioni del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per salvaguardare gli equilibri interni ed esterni dei paesi indebitati e, dall'altro, una strategia per rilanciare il dibattito sullo sviluppo. L'iniziativa "per uno sviluppo umano" parte del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP). Per riabilitare la nozione di sviluppo, ormai screditata, era necessario conferirle un'anima, cioè dichiarare che il valore universale della persona e del suo essere sociale sono gli elementi centrali di qualsiasi politica di sviluppo (UNDP, 1990). Contemporaneamente, i processi di democratizzazione⁵ hanno trascinato lo stato verso un progressivo abbandono dell'egemonia del partito unico per assicurare una più equa ripartizione delle responsabilità e una redistribuzione del potere finalizzate alla realizzazione dell'obiettivo del "buon governo" (*good governance*)⁶.



Fin dai primi anni Novanta, il Burkina di Blaise Compaoré si trova dinnanzi a una doppia sfida: democrazia e sviluppo locale diventano le costanti retoriche della vita politica ed economica dello stato. Già nel 1989 vennero rimescolate le carte delle relazioni internazionali. La Banca Mondiale proclamò nuove parole d'ordine: partecipazione, *governance* locale e crescita sostenibile (World Bank, 1989). Si decise che l'asse strategico dello sviluppo doveva essere la collettività locale in quanto portatrice di un interesse e di una decisionalità pubblici. Il monolitismo della macchina statale aveva bisogno di essere alleggerito, scaricando alcuni pesi alla scala locale, dove emergeva il bisogno della società civile di partecipare al processo decisionale.

In Burkina Faso, il discorso sul decentramento è maturato all'interno di un contesto pluralista, di rifiuto dell'autoritarismo e di rivendicazione dell'autonomia sociale allo scopo di promuovere delle iniziative locali e la costruzione della cittadinanza. Anche per l'UNDP, molto attivo nelle politiche economiche dello stato burkinabé (www.pnud.bf/Dvlplocal.htm), lo sviluppo locale fa parte degli obiettivi ufficiali insieme alla sostenibilità perseguiti al fine di arrestare e riparare i danni causati alle risorse ambientali e di assicurare l'accesso dei poveri (le donne in particolare) alle risorse naturali e finanziarie, nonché di rafforzare la *governance* locale. Decentramento e sviluppo locale sono due percorsi intimamente connessi; essi rappresentano le strade che il governo ha intrapreso per la realizzazione degli obiettivi strategici di riproduzione statale.

2.2. Decentramento e sviluppo locale

La "via" burkinabé al decentramento prese avvio il 2 giugno 1991, quando il popolo burkinabé adottò tramite referendum la nuova Costituzione che consacrò il principio dell'organizzazione dello stato in collettività territoriali, seguita nel 1993 dalle leggi sull'organizzazione amministrativa del territorio. L'inizio di questo percorso è stato avvalorato da un'approfondita riflessione avente l'ambizioso obiettivo di combinare approcci accademici ed esperienze pratiche, di identificare e valutare certe dinamiche locali che un approccio strettamente tecnocratico non sarebbe stato in grado di scoprire (von Majenfeldt *et al.*, 1998).

La matrice di questa riflessione si trova nella definizione di "democrazia partecipativa" intesa come impegno civico di collaborazione e di elaborazione di un processo partecipativo. I suoi assi

portanti sono espressi dalle seguenti proposizioni. "Il concetto di cultura democratica rinvia ad un insieme di norme, di valori e di pratiche di cui ogni paese deve farsi carico secondo la propria identità storica, geografica e culturale. Civismo, tolleranza, uguaglianza sono le caratteristiche principali della *governance* democratica in cui devono essere assicurati uguali opportunità nell'accesso alle risorse, libera circolazione delle idee, libertà fondamentali e diritti umani, dialogo tra governanti e governati. Stato, collettività locali e società civile devono, in modo congiunto, operare per la promozione della cultura democratica e della cittadinanza attiva. Una cultura democratica solida e autentica può essere tale solo se radicata nei valori socio-culturali i quali dovranno integrare la promozione della cultura democratica nelle iniziative locali, le azioni o i progetti di cooperazione decentrata alla base, la partecipazione comunitaria e la rivalorizzazione delle esperienze tradizionali e del *savoir-faire* locali" (*Centre pour la Gouvernance Démocratique du Burkina Faso*, <http://www.cgdbf.org>).

Il raggiungimento di una piena *governance* democratica ha come presupposto l'emergere di una cittadinanza locale consapevole del proprio ruolo nella definizione del processo politico di presa di decisione. Il decentramento mira, infatti, a mettere a disposizione della popolazione una "pratica democratica" (Sawadogo, 2001) che affondi le sue radici nelle dinamiche locali, nei modi di organizzazione sociale e storica delle popolazioni. Il *locale* non può limitarsi ad essere semplice consumatore di democrazia all'occidentale. La sua importanza è tale se effettiva e non strumentale a fini di legittimazione esterna e quindi di visibilità internazionale.

In Burkina Faso, democrazia, decentramento e sviluppo si sono amalgamati con l'idea di un capitalismo di stato, sempre meno statale e più privato, permettendo al vento del liberalismo di infiltrarsi nelle pieghe delle politiche nazionali. Restituendo la libertà alla stampa, garantendo il multipartitismo, giocando alla pace e alla concordia nazionale⁷, dando spazio agli operatori economici, il Burkina Faso ha avviato un processo di democratizzazione "prudente anche se pericoloso" (Deschamps, 2001, p. 77) perché subordinato ad un modello statale di tipo centralistico in cui la concezione del potere è monolitica e fossilizzata dal clientelismo e dalla corruzione (Bayart *et al.*, 1997).

Parlare di decentramento e di presa in carico delle collettività territoriali sembra essere prematuro in un paese, come il Burkina Faso, che sta

facendo oggi i primi esercizi di democrazia. Un meccanismo di tipo partecipativo potrà essere assicurato nel momento in cui lo stato prenderà in seria considerazione la società civile in quanto attore dello sviluppo democratico e dello sviluppo socio-economico, la riconoscerà come partner al tavolo delle negoziazioni e darà seguito alle aspirazioni e ai bisogni espressi nel quadro della concertazione. Ma laddove uno stato centralizzatore detiene ancora il monopolio in materia di sviluppo⁸, è difficile che la democrazia renda effettivamente possibile un percorso di autonomia ed *empowerment* del locale. E in Burkina Faso, i processi di democratizzazione avanzano lentamente. Sono state raggiunte alcune tappe legislative, ma l'implementazione nelle politiche tarda a manifestarsi.

Nel 1993, l'*Assemblée des Députés du Peuple* ha adottato cinque leggi che costituiscono il quadro giuridico del decentramento⁹. Queste cinque leggi sono state oggetto di nove decreti applicativi e sono state accompagnate dalla creazione della *Commission Nationale de la Décentralisation* (CND), avente per missione l'elaborazione di un progetto di legge sull'orientamento del decentramento¹⁰. Nel 1998 è stato elaborato il nuovo ordinamento giuridico per la realizzazione del processo di decentramento, conosciuto come *Textes d'Orientation de la Décentralisation* (TON)¹¹. In questo modo, il Burkina Faso si è dotato di una visione definita e programmatica, sposando quindi la causa del decentramento territoriale come via per il rafforzamento dei poteri locali e per uno sviluppo autonomo e integrato¹². L'attuale amministrazione decentrata prevede una divisione territoriale in Comuni urbani e Comuni rurali, riconoscendo e legittimando il potere "periferico" delle collettività locali, conferendo loro autonomia per rispondere puntualmente alle nuove richieste di democrazia partecipativa.

All'interno di un contesto istituzionale in trasformazione, non possono mancare dubbi e perplessità. Durante l'elaborazione e la costruzione di nuove identità politiche e territoriali, qual è il ruolo del mondo rurale all'interno del processo dinamico di integrazione delle realtà locali? Qual è il peso di questo mondo, che rappresenta più dell'80% della popolazione nazionale, sullo sviluppo?

2.3. La versione "rurale" dello sviluppo locale

Nel corso degli anni Novanta, anche le politiche di sviluppo cambiano direzione. In Burkina

Faso, è la *gestion des terroirs* l'approccio che catalizzerà tutte le nuove tendenze di democratizzazione e decentramento in corso di realizzazione. L'idea non è nuova: nasce tra le strategie di controtendenza degli anni Ottanta sulla base della consapevolezza dei fallimenti delle precedenti esperienze di sviluppo dalle quali le autorità del periodo rivoluzionario hanno saputo trarre esempio per tradurre una volontà politica in tentativi concreti per gestire i problemi di pressione fondiaria e di mantenimento del capitale produttivo. La pubblicazione dei testi riguardanti la *Réorganisation Agricole et Foncière* (RAF) nel 1984 e nel 1985, nonché la proclamazione delle "tre lotte" (contro gli incendi in campagna, contro il pascolamento incontrollato degli animali e contro il taglio abusivo degli alberi) fanno parte delle iniziative di un ambiente politico attivo e motivato che ha elaborato, nel 1986, un *Programme National de Gestion des Terroirs Villageois* (PNGTV) (Burkina Faso, 1995). Tenuto conto della complessità del nuovo approccio, è stata intrapresa una fase preparatoria (1987-1990) per verificarne la strategia di intervento, le modalità organizzative e le priorità dei progetti da intraprendere (<http://www.pngt.gouv.bf>).

Il *terroir* è stato definito come uno spazio fisico, socio-economico e culturale sul quale la comunità che lo gestisce gode del diritto di occupazione e di utilizzo (Burkina Faso, 2001). Non è un semplice concetto di geografia fisica, ma l'unità di base della gestione dello sviluppo rurale attraverso la partecipazione e la responsabilizzazione delle comunità rurali alla conservazione e valorizzazione delle risorse naturali e umane nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile a livello locale.

Nonostante i tentativi di svincolarsi da logiche centralistiche di tipo *top-down* e i continui sforzi per un potenziamento delle comunità rurali, il programma di *gestion des terroirs* non è certo privo di contraddizioni. Da un lato il PNGT sostiene, tra i suoi obiettivi, la fondamentale necessità che le popolazioni interessate fissino gli interventi prioritari secondo i propri bisogni. Nella realtà, però, sono gli uffici statali che definiscono a priori le attività da intraprendere. La definizione di una lista di attività prioritarie (definite dagli esperti e dai tecnici statali) eligibile al finanziamento del programma, si scontra con il principio secondo il quale dovrebbero essere le popolazioni stesse a decidere le priorità degli investimenti. Dall'altro, il tentativo di responsabilizzazione non si realizza totalmente, poiché la gestione dei progetti del villaggio non è assicurata dai beneficiari, ma da esterni. È come se l'illusione della partecipazione del *locale* si celasse sotto i principi che definiscono



i progetti stessi. La definizione di popolazione come creatrice del proprio sviluppo, il rinforzo delle capacità decisionali dei diversi attori locali, l'identificazione di nuove strategie di sviluppo guidate dalla responsabilità collettiva e l'attenzione rivolta alla partecipazione lasciano emergere spazi di incertezza, di dubbio, di contraddittorietà tipici di ogni evento di transizione.

Nello stesso periodo, un'ondata di idee nuove uscite dal laboratorio della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED) di Rio de Janeiro del 1992, investe il Burkina Faso che, senza perdere il treno della "sostenibilità", presenta nel 1995 ai partner per lo sviluppo una *Lettre d'Intention Politique de Développement Humain Durable* (LIPDHD) per un periodo che va dal 1995 al 2005. Il documento diventa un riferimento per la definizione delle strategie di sviluppo a medio e lungo termine, aventi come obiettivi la riduzione della povertà e il miglioramento delle condizioni di vita in ambito rurale nel rispetto della sostenibilità. La LIPDHD voleva essere un modo nuovo di "fare sviluppo" proponendosi come soluzione alternativa di fronte ai risultati negativi dei precedenti tentativi.

Le idee di sostenibilità e di responsabilità del dopo Rio hanno stimolato una riflessione nuova riguardo alle politiche e agli approcci allo sviluppo; e hanno rappresentato un'occasione per far luce sul passato, recuperandone gli errori, per ripensare lo sviluppo e progettare nuove vie. Il linguaggio della lettera sullo sviluppo umano sostenibile esprime, però, delle intenzioni politiche non molto diverse da quelle proclamate negli anni Settanta in cui si mirava alla crescita economica o da quelle proposte negli anni Ottanta dai progetti di sviluppo rurale integrato.

L'approccio dello sviluppo sostenibile, come quello dello sviluppo rurale integrato, intendeva, e intende tutt'oggi, operare una trasformazione del sistema economico e sociale attraverso un intervento multisettoriale e coordinato tra l'uomo e il suo ambiente in vista della sopravvivenza dei due sistemi. Alla fine degli anni Ottanta, le valutazioni dei progetti di sviluppo integrato evidenziarono la necessità di ripensare le relazioni multiscalarari riconoscendo l'importanza di quegli attori locali fino ad allora considerati come elementi neutri dell'intervento, semplici destinatari delle decisioni delle politiche di sviluppo. Più che l'integrazione tra i diversi settori, si era verificata una loro semplice associazione con una moltiplicazione di poste in gioco diverse e spesso contrapposte senza alcuna integrazione: allevamento, salute, educazione, colture alimentari, piste rurali ecc. Si trattava di inter-

venti "dall'alto" (*top-down*) guidati dalla razionalità esogena degli uffici statali e della cooperazione internazionale mirati ad una forte reificazione territoriale (infrastrutture) e particolarmente tecnici, che non sollecitavano i destinatari del progetto ad una responsabilizzazione nei confronti degli investimenti, delle attività e dei risultati. La promozione di iniziative "dal basso" (*bottom-up*) rendeva le comunità rurali protagoniste di un modo partecipato di costruire il loro futuro. Lo "spirito di Rio" ha sicuramente risvegliato una sensibilità nuova.

2.4. Alla ricerca di uno sviluppo "locale"

Più recentemente, attraverso la *Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé* (LIPDRD), scritta nel luglio 2002, lo stato burkinabé mette lo sviluppo rurale decentrato al primo posto nella lista delle priorità nazionali per la "lotta contro la povertà", la "nuova occupazione del paese degli uomini integri"¹³. Esso si fonda sul principio di responsabilità totale delle collettività di base in quanto strutture rappresentative di riflessione, di dialogo, di concertazione e di presa di decisione, nella pianificazione delle azioni e nella gestione degli investimenti. Lo scenario auspicato è quello in cui le popolazioni rurali abbiano non solo la piena responsabilità del proprio sviluppo nell'ambito di un effettivo partenariato con l'amministrazione statale e i servizi pubblici e, quindi, un ruolo di decisori, ma anche la piena competenza di scelta delle priorità dello sviluppo, di realizzazione delle infrastrutture sociali e socio-economiche e di gestione razionale delle risorse. La direzione "dal basso" e decentrata delle attuali politiche di sviluppo dovrebbe creare, alla scala locale, una certa capacità delle comunità rurali di farsi carico del proprio sviluppo.

Il *Projet d'Aménagement des Terroirs et de Conservation des Ressources* (PATECORE) nelle province di Bam e di Oubrietenga (aiuto tedesco), il *Programme de Développement Local au Ganzourgou* (PDL/G) nella provincia di Ganzourgou (aiuto francese)¹⁴, l'aiuto svizzero alla provincia di Yatenga, il *Programme National de Gestion des Terroirs* nella provincia di Kouritenga (Banca Mondiale), il *Programme de Développement Intégré dans les provinces du Passoré, Yatenga et Sourou* (Unione Europea), la cooperazione decentrata a Bassemyan (aiuto francese) sono alcuni itinerari di sviluppo locale intrapresi in Burkina Faso. Ognuno di questi itinerari racchiude significati, obiettivi, strategie e proposte diverse, ma al loro interno si possono individuare

le due grandi logiche che caratterizzano gli interventi di sviluppo (Freudiger *et al.*, 1999):

– una logica di tipo “tecnico”, che utilizza come strumento privilegiato il “progetto” e che mira soprattutto alla materializzazione del territorio, alla reificazione dello spazio vissuto attraverso la realizzazione di opere, di infrastrutture, di contesti visibili;

– una logica di tipo “progettuale”, avente come obiettivi l’accompagnamento istituzionale e/o l’appoggio alle iniziative, più interessata al controllo del territorio e all’analisi dei flussi informativi, più attenta alle relazioni tra gli attori, alle interazioni tra gli interessi, agli obiettivi di un territorio multiattoriale in cui diventa indispensabile la definizione di un progetto collettivo di gestione delle risorse politiche, economiche, culturali e sociali.

La scelta tra le diverse modalità d’intervento definisce i legami istituzionali tra gli attori e consente di costruire uno spazio privilegiato di attività e di relazioni. È necessario precisare che il modello progettuale, sulla base dei risultati negativi riscontrati nelle fasi precedenti della storia dello “sviluppo”, cerca di svincolarsi dalla direzione discendente (“dall’alto” verso “il basso”) per proporre una formula di “sguardi incrociati” in cui le conoscenze tecniche e i saperi locali si confrontano per poter costituire un piano di attività condiviso¹⁵. La logica del “programma” si fa promotrice di flessibilità e adattamento a dei territori complessi fatti di relazioni e di interdipendenze e alle loro razionalità intrinseche per rispondere coerentemente agli imprevisti, alle incertezze e all’emergere di nuove possibilità. Ogni territorio, in quanto prodotto dell’azione antropica su uno spazio (Turco, 1988), rivela una sua razionalità, si fa portatore di un’intenzionalità creatrice di nuovi territori di autonomia e il “programma” si propone quale facilitatore di questi processi di autorganizzazione.

A conclusione di questo rapido itinerario, si potrebbe quindi affermare, retoriche a parte, che lo sviluppo locale abbia rappresentato, in questi ultimi dieci anni, uno dei modi di intervento maggiormente innovativi dello sviluppo rurale. L’approccio partecipativo, base sulla quale si costruisce lo sviluppo locale, resta ancora nelle definizioni e nelle dichiarazioni d’intenti, ma rappresenta la posta in gioco di un’ennesima sfida che il mondo rurale si prepara ad affrontare, anche per vincerla (Faggi, 1999).

2.5. Un’esperienza di sviluppo locale: i *Groupements Nâam*

In questo processo di trasformazione, il territorio locale è considerato un attore-chiave, portatore di visioni endogene e strutturanti, imprenditore della propria autonomia e quindi in grado di governare l’aleatorietà del proprio sistema di riferimento. L’obiettivo di una programmazione leggera, che non significa debole, è di accompagnare e sostenere le iniziative delle collettività locali, in modo da facilitare la loro iscrizione all’interno del paesaggio istituzionale dello sviluppo per esserne protagoniste. Secondo Chambers (1997), infatti, ogni attore sociale ha la capacità di analizzare la propria situazione nel momento in cui ne ha l’opportunità, di pianificare, cioè prendere autonomamente delle decisioni e successivamente di valutare. Seguendo questo tipo di lettura, è possibile interpretare, attraverso il linguaggio geografico, un’esperienza di sviluppo locale avviata in Burkina Faso, alla fine degli anni Sessanta, dai *Groupements Nâam*, gruppi associativi nati su iniziativa di Bernard Lédéa Ouédraogo, con lo scopo di trovare delle risposte efficaci ai problemi dello sviluppo in ambito rurale (Bin, 2004). L’esperienza di sviluppo locale intrapresa dai *Groupements Nâam* è significativa della volontà di riconquista della propria identità collettiva da parte del mondo rurale, finalizzata alla realizzazione di *mànegrée*, termine che in lingua *mòoré*¹⁶ riassume il concetto di riparazione attraverso il cambiamento, di innovazione, di ricerca di soluzioni possibili per riemergere da situazioni difficili¹⁷.

Il concetto di *Nâam*, letteralmente potere investito di forza divina, regalità, potenza, autorità (*chefferie*), rappresenta la radice della civiltà *móaga*, una “società per lo stato” (Izard, 1970) fondatrice del *Mòogó* (“paese dei Mossi”, ma anche simbolo del “mondo”, dell’“universo”). Cinque secoli di conquista (dal xiv al xix), hanno condotto il popolo dei Mossi all’istituzione di strutture politiche solide sulle quali è stato edificato un sistema politico e culturale fondato sui valori dell’integrazione, della gerontocrazia, della preservazione del potere e del capitale di saggezza. Da una di queste strutture politiche tradizionali, in particolare dal *Kombi-Nâam*, associazione di giovani della stessa età finalizzata all’organizzazione della vita giovanile nel rispetto delle regole della comunità, alla partecipazione a determinati lavori agricoli, alla realizzazione di opere relative al villaggio, alla preparazione di eventi importanti per la comunità, nasce l’idea dei *Groupements Nâam*.



L'attività dei *Groupements Nâam* ha inizio nel 1967 e continua oggi a portare avanti la sua filosofia operativa di *développer sans abîmer*, cioè "sviluppare senza rovinare". Lo sviluppo rurale viene definito come una congiuntura di processi dinamici attraverso i quali una comunità arriva alla propria "presa in carico". I *Groupements Nâam* si fanno promotori di una formula di sviluppo adattata ai bisogni locali, creata dalle persone stesse sulla base del sentire, del sapere locale e degli interessi collettivi. In essa vengono messi in discussione i fondamenti della cooperazione "dall'alto" nella quale l'aiuto risulta una gabbia senza via d'uscita, in cui non si percepiscono possibilità di responsabilizzazione e autonomizzazione del mondo contadino. L'esperienza locale diventa internazionale nel 1976, quando i *Groupements Nâam* stabiliscono un tandem cooperativo con Six-S: *Savoir se Servir de la Saison Sèche en Savane et au Sahel* (Sapersi Servire della Stagione Secca nella Savana e nel Sahel), organizzazione non governativa impegnata nello sviluppo rurale partecipativo in Africa sub-sahariana (Ouédraogo, 1990). Cos'è allora lo sviluppo locale per queste associazioni? Il "paradigma dell'albero"¹⁸ è una metafora per descrivere l'idea di sviluppo locale secondo i *Groupements Nâam*. L'albero è radicato, affonda le sue radici nelle profondità della cultura sottostante, ma è aperto anche a scambi multiformi, non è chiuso e sigillato. Dunque, è proprio perché si è profondamente radicati che si è pronti a tutte le aperture. Come diceva Aimé Césaire: "*Poreux à tous les souffles du monde*" (Porosi a tutti i soffi del mondo) (Ki-Zerbo, 2003, p. 173).

Inizialmente, i *Groupements* si sono affermati come iniziative rivolte ai giovani al fine di risolvere il problema dell'esodo rurale offrendo una formazione che tenesse conto dei legami tra i giovani e il proprio ambiente, aperta alle nuove esigenze e ai cambiamenti sociali, culturali ed economici successivi all'indipendenza. In seguito, sono diventati il veicolo di un progetto di sviluppo locale per la costruzione di una società autodeterminata e autonoma e di un territorio realizzato a partire dalle narrazioni originali e dall'immaginazione creatrice della comunità rurale.

Per realizzare i processi dinamici che favoriscono lo sviluppo, è stato elaborato e realizzato un metodo che consiste nell'animare¹⁹ il contadino partendo da ciò che egli è (dunque dal suo vissuto esistenziale), da ciò che conosce e che vive (dunque dalla sua cultura), da ciò che sa fare (dunque dalle tecniche che egli è in grado di padroneggiare) e da ciò che vuole (dunque dalle sue aspirazioni). Nel discorso dei *Nâam*, lo svi-

luppo assume, quindi, i caratteri di un processo dinamico di cambiamento territoriale e non un obiettivo imposto da raggiungere. Per usare le parole di Turco (1988), lo sviluppo si configura come un insieme organico e vivente di risposte solidali e responsabili finalizzato alla complessificazione del sistema sociale e quindi alla sua autonomizzazione attraverso la moltiplicazione delle possibilità.

Con la convinzione che "non si fa sviluppo, ma ci si sviluppa", parafrasando Ki-Zerbo, i *Groupements Nâam* hanno saputo inventare un linguaggio nuovo dello sviluppo declinato *dal* locale e *nel* locale, in cui le collettività sono le protagoniste di un sapere e di un fare capaci di elaborare la materialità vulnerabile dell'ambiente di savana in un serbatoio di possibilità innovative²⁰.

3. Per continuare a cercare...

Alla luce di quanto finora detto, ma senza voler concludere, si potrebbe affermare che lo sviluppo locale potrebbe diventare una nuova cultura – intesa come un'identità plurale, aperta, dinamica, creatrice di innovazione e capace di immaginazione – se le collettività locali riuscissero a dar prova di creatività attingendo al loro patrimonio linguistico e culturale per costruire nuovi spazi semantici e nuovi territori di sviluppo. Il punto di forza di questi territori nuovi affonda le radici in un progetto territoriale e sociale maturato attraverso un rapporto sinergico tra gli attori e i loro interessi e non in un impulso esogeno mirante alla clonazione e alla peneplanazione delle culture (Ki-Zerbo, 2003, p. 157).

Un progetto di sviluppo locale può costruirsi attraverso la partecipazione alla creazione di un certo contesto di senso. Partecipare, infatti, significa esprimere il senso di proprietà collettiva di un territorio per il quale una comunità ha deciso, si è attivata e nella quale i soggetti *contano*, si influenzano reciprocamente, esprimono una progettualità comune (Branca, 1996). La partecipazione costruisce la progettualità locale, la quale diventa titolare del governo del territorio e valorizza i repertori indigeni delle legittimità (Bertoncin *et al.*, 1999).

Un progetto di sviluppo locale può essere il mezzo per ridare senso alla convivenza collettiva e, nello stesso tempo, può rappresentare il processo attraverso il quale prendono forma l'autocoscienza e l'autopropulsione delle diverse collettività locali. Ognuna di esse può essere autrice della sua autonomia facendo leva sulle sue forze, sul suo potere di trasformazione.

La strada da intraprendere per raggiungere quest'autonomia sembra obbligatoria in Burkina Faso: realizzare il decentramento e trasferire potere al locale. Nonostante l'imperatività del messaggio, però, il decentramento sembra lontano da essere totalmente compiuto. Resta solida la convinzione a livello istituzionale che l'obiettivo fondamentale del decentramento sia la realizzazione dello sviluppo locale e, nello stesso tempo, non possa esistere decentramento senza un preventivo sviluppo del territorio locale. Decentramento e sviluppo locale sono i codici interpretativi di un rinnovato sistema di lettura del territorio. Se il codice è stato trovato, mancano ancora le strategie per renderlo operativo e fa difetto la familiarizzazione con i nuovi linguaggi. Esiste, infatti, una forte dissonanza tra la retorica dei documenti ufficiali e il gergo dell'amministrazione, tra uno sviluppo locale proclamato e uno sviluppo locale vissuto, tra il decentramento amministrativo e il decentramento finanziario. Come spesso ripete Ki-Zerbo, per uscire dal cerchio delle ripetizioni e dei mimetismi, è necessario far viaggiare lo sviluppo su binari alternativi.

Nell'utilizzare alcuni strumenti interpretativi di matrice geografica, emergono delle osservazioni che riaprono il discorso su sviluppo locale e territorio, lasciando sospese, però, le questioni più determinanti e forse le più interessanti, ma che non impediscono il tentativo di formulare alcuni schizzi di ipotesi. Se il territorio è il luogo della crescita dell'identità locale intesa come capacità di ripensarsi (Magnaghi, 2000, p. 65), come capacità di auto-organizzarsi dei soggetti locali, di interagire con sistemi sovralocali e di trasformare valori specifici in valori riconoscibili e riconosciuti dall'esterno (Dematteis, 1995), è il territorio, quindi, in quanto forma dell'agire collettivo, il luogo sul quale poter edificare un progetto locale di sviluppo. E se il progetto, risultato di un accordo solidale tra gli attori, si fonda su identità condivise, si manifesta attraverso un dialogo costruttivo che parla il linguaggio locale e si realizza attraverso la partecipazione degli stessi attori all'edificazione di una prospettiva futura: lo sviluppo non può che essere specchio di questo dinamismo locale. Ogni collettività può essere autrice della sua autonomia facendo leva sulle sue forze e sul suo potere di trasformazione: l'esperienza dei *Groupements Naam* ne costituisce un esempio.

Per continuare a cercare, "l'altra Africa possibile comincia con la decolonizzazione della mente. Questa è la condizione prima perché si possa partecipare all'ordine del mondo su basi diverse dalla subordinazione e dall'imitazione" (Traoré, 2002,

p. 146). Questa è una delle condizioni che permetterà allo sviluppo locale di imporsi come nuova cultura.

Bibliografia

- Andriamirado S., *Sankara le rebelle*, Parigi. Jeune Afrique Livres, 1997.
- Bayart J.F., *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*, Parigi, Fayard, 1989.
- Bayart J.F., Ellis S., Hibou B., *La criminalisation de l'état en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.
- Bertoncin M., Biciato F., Corbino A., Croce D., De Marchi M., Faggi P., Pase A., "PRA e geografia: territori di convergenza", *Rivista Geografica Italiana*, 106, 1999, n. 1, pp. 1-31.
- Bin S., "Groupements Naam (Burkina Faso): un esempio di sviluppo locale in Africa", *Rivista Geografica Italiana*, 111, 2004, n. 3, pp. 423-447.
- Branca P., "Il potere nella comunità locale tra coinvolgimento e partecipazione", *Animazione Sociale*, 1996, n. 10, pp. 50-62.
- Burkina Faso, Ministère de l'agriculture, *Présentation sommaire du deuxième Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT 2)*, Ouagadougou, 2001.
- Burkina Faso, Ministère de l'Agriculture et des Ressources Animales, Programme National De Gestion Des Terroirs, *Les grandes orientations de gestion des terroirs au Burkina Faso*, Ouagadougou, 1995.
- Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances, *Politique économique et pauvreté: le cas du Burkina Faso*, Ouagadougou, 1998.
- Chambers R., *Whose Reality Counts? Putting the first last*, Londra, Intermediate Technology Publication, 1997.
- Dematteis G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- Deschamps A., *Burkina Faso (1987-1992). « Le pays des hommes intègres »*, Parigi, L'Harmattan, 2001.
- Dubresson A., Raison J.-P., *L'Afrique subsaharienne. Une géographie du changement*, Parigi, Armand Colin, 2003.
- Faggi P., "L'importante è partecipare. Anche vincere, comunque, non è di poco conto", *Terra d'Africa*, 8, 1999, pp. 9-14.
- Freudiger P., Jacob J.-P., Naudet J.-D., «Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabé», *Traverses*, 4, 1999.
- Gakunzi D., «Oser inventer l'avenir». *La parole de Sankara*, New York, Parigi, Pathfinder & L'Harmattan, 1991.
- Hettne B., *Development Theory and the Three Worlds*, Essex, Longman, 1990.
- Izard M., « Introduction à l'histoire des royaumes mossi », *Recherches Voltaïques*, 1970, n. 12-13.
- Ki-Zerbo J., *A quand l'Afrique? Entretien avec René Holenstein*, La Tour d'Aigues, Edition de l'Aube, 2003.
- Jaffrè B., *Biographie de Thomas Sankara. La patrie ou la mort*, Parigi, L'Harmattan, 1997.
- Latouche S., *L'occidentalizzazione del mondo. Saggio sul significato, la portata e i limiti dell'uniformazione planetaria*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.
- Logan I. B., Mengisteab K., "IMF-World Bank Adjustment and Structural Transformation in Sub-Saharan Africa", *Economic Geography*, 69, 1993, 1, pp. 1-24.
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- von Majenfeldt R., Santiso C., Otayeck R. (dir.), *La Démocratie au Burkina Faso*, Stoccolma, IDEA, 1998.
- Ouedraogo L.B., *Entraide villageoise et développement. Groupements*



- paysans au Burkina Faso*, Parigi, L'Harmattan, 1990.
- Perce G., *Specie di spazi*, Torino, Bollati Boringhieri, 1989.
- Raffestin C., *Per una geografia del potere*, Milano, Unicopli, 1981.
- Rist G., *Lo sviluppo, storia di una credenza occidentale*, Torino, Bollati Boringhieri, 1997.
- Sachs W. (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1998.
- Savonnet-Guyot C. (1986), *Etat et sociétés au Burkina. Essai sur le politique africain*, Parigi, Karthala, 1986.
- SAWADOGO R. A., *L'Etat africain face à la décentralisation*, Parigi, Karthala, 2001.
- The World Bank, *Sub-saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth. A Long Perspective Study*, Washington, The World Bank, 1989.
- Traore A., *L'immaginario violato*, Milano, Ponte alle Grazie, 2002.
- Turco A., *Verso una teoria geografica della complessità*, Milano, Unicopli, 1988.
- Undp, *Human Development Report 1990. Concept and Measurement of Human Development*, New York, UNDP, 1990.
- World Bank, Undp, *Africa's Adjustment and Growth in the 1980s*, Washington, The World Bank, 1989.
- Zagré P., *Les politiques économiques du Burkina Faso. Une tradition d'ajustement structurel*, Parigi, Karthala, 1994.

Note

* Il presente articolo è il risultato di una riflessione maturata nel corso di alcune missioni di ricerca in Burkina Faso tra il 2002 e il 2003.

¹ Si tratta di una parte del discorso tenuto dal presidente degli Stati Uniti il 20 gennaio del 1949. Il "punto IV" di questo discorso, che si apre con quanto qui riportato, è diventato l'aneddoto che ha inaugurato "l'era dello sviluppo" (Rist, 1997).

² Il nome Burkina Faso è stato adottato nel 1984. Composto di due parole, *burkina* (in lingua *mòoré* l'integrità, l'onestà) e *faso* (in lingua *dioula*: *fa*, il padre e *so*, la casa; per estensione la patria) viene ufficialmente definito come il *Pays des hommes intègres* (il Paese degli uomini integri).

³ L'auto-aggiustamento è la misura economica intrapresa dalla filosofia politica e dalla dottrina ideologica del regime rivoluzionario. Annunciato nel Discorso di Orientamento Politico (DOP) del 1983, tenuto da Thomas Sankara, leader carismatico della rivoluzione, l'auto-aggiustamento voleva essere l'antitesi delle condizionalità imposte dalle istituzioni di Bretton Woods verso le quali Sankara non nascondeva la propria diffidenza respingendo, con tutte le proprie forze, i programmi di aggiustamento strutturale come se fossero un'epidemia di peste (Zagré, 1994). Tali programmi, inaugurati negli anni '80 dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, si prefiguravano come un nuovo imperativo economico. Con l'obiettivo di ristabilire un certo equilibrio nelle bilance dei pagamenti dei paesi in via di sviluppo fortemente indebitati, le agenzie internazionali miravano alla creazione di un sistema economico mondiale "armonioso". I programmi aspiravano ad aggiustare il disordine monetario di quegli stati rovinati da una classe politica corrotta e clientelare, pervasi dalla frode fiscale e dalla scarsa produttività economica, caratterizzati da deboli investimenti stranieri e debilitati dal deterioramento dei prezzi mondiali dei prodotti di base. Gli effetti dell'aggiustamento sono stati destrutturanti e ancora oggi se ne pagano le conseguenze. L'austerità e il rigore al quale sono state sottoposte le bilance, nonché l'imporsi della liberalizzazione economica e delle privatizzazioni ha comportato ingenti tagli nel settore

dell'impiego pubblico e nelle sovvenzioni di settori come l'agricoltura, la sanità e l'istruzione in nome di un nuovo ideale da perseguire, il mercato con le sue leggi.

⁴ «L'obiettivo prioritario della Rivoluzione è di trasferire il potere dalle mani della borghesia voltaica, alleata con l'imperialismo, alle mani dell'alleanza delle classi popolari costituita dal popolo. [...] Il carattere democratico di questa rivoluzione ci impone un decentramento e un decongestionamento del potere amministrativo allo scopo di avvicinare l'amministrazione al popolo per fare della cosa pubblica l'interesse di ciascuno. [...] Il popolo acquisterà non solo il diritto di osservare i problemi dell'avvenire, ma anche di partecipare alla presa di decisione e alla realizzazione del futuro». Tratto dal Discorso di orientamento politico pronunciato il 2 ottobre 1983 da T. Sankara (Gakunzi, 1991, pp. 46-68).

⁵ Nel 1990, al vertice "France-Afrique" di La Baule (Francia), François Mitterrand terrà un discorso che inaugurerà l'era delle "democratizzazioni". La presa di posizione del presidente francese sarà particolarmente dura. L'aiuto della Francia allo sviluppo sarà condizionato dall'avanzamento del processo di democratizzazione: "*pas de développement sans démocratie*".

⁶ La *governance* è una risposta possibile per tentare una riconciliazione tra politica, economia e sociale proponendo nuove formule di regolazione in un contesto di perdita di responsabilità da parte delle autorità politiche. La *governance* mette l'accento su uno spostamento di responsabilità tra lo Stato, la società civile e il mercato. Nessun attore possiede da solo la chiave di lettura dei problemi che interessano una società: le risposte risiedono nei meccanismi di interazione e negoziazione di una pluralità di attori. Il termine «*good governance*» viene impiegato per definire e precisare i criteri di una «buona amministrazione pubblica» applicabili a dei paesi fortemente incitati a realizzare delle riforme istituzionali utili alla riuscita dei loro programmi economici, solitamente in cambio di prestii. Queste riforme definiscono la «*good governance*» come una nuova gestione pubblica fondata sulla logica imprenditoriale e prevedono un alleggerimento dello Stato-providenza, l'individuazione dei beneficiari delle politiche sociali e la privatizzazione dei servizi pubblici.

⁷ La Giornata Nazionale del Perdono, organizzata il 30 marzo 2001, riflette in maniera significativa la realtà politica del Burkina Faso di oggi. Nonostante la stabilità politica del Paese, non mancano le contestazioni e il clima di malcontento aumenta progressivamente. Il Collettivo, un organo di opposizione popolare, reclama l'ammissione di colpa e la riparazione da parte dello Stato dei crimini commessi dal Governo contro ogni voce dissidente, in particolare dell'assassinio di Thomas Sankara nel 1987 e del giornalista Norbert Zongo nel 1998. La cerimonia del 28 marzo ha visto la partecipazione del Capo di Stato, degli ex Presidenti, dei rappresentanti delle diverse comunità religiose, dei rappresentanti della *chefferie* tradizionale, dei rappresentanti delle famiglie delle vittime e di una parte della società civile. L'obiettivo era di porre l'accento sul carattere sacro del perdono. Attraverso lo slogan "il perdono è la vita", il Governo burkinabé ha voluto ufficializzare il suo impegno democratico nei confronti della pace e della giustizia (http://www.journeedepardon.bf/pardon/default_rappelhistorique.htm). Un altro slogan è stato, però, innalzato: "Perdonare cosa e a chi?"; più che una giornata del perdono è apparsa un'astuta manovra politica.

⁸ Le politiche di sviluppo sono parte integrante del progetto di costruzione di uno Stato. Attraverso la creazione di un sistema sociale è possibile raggiungere la costruzione di uno Stato integrato e solido, caratterizzato dal più elevato livello di legittimità (Hettne, 1990, p. 29). Il Burkina Faso, come altri paesi del continente africano, sta vivendo la crisi di uno Stato in trasformazione teso tra un presente non ancora digerito, fatto di tentativi

di coerenza interna e di sforzi verso la democratizzazione, e un passato, il cui ricordo resta ancora vivo, in cui l'esclusività politica passava attraverso un forte controllo militare del territorio.

⁹ Si tratta della legge 003/93/ADP sull'organizzazione dell'amministrazione territoriale, della legge 004/93/ADP sull'organizzazione municipale, della legge 005/93/ADP sullo statuto particolare della provincia del Kadiogo e il comune di Ouagadougou, della legge 006/93/ADP sullo statuto particolare del comune di Bobo-Dioulasso e della legge 007/93/ADP sul regime elettorale dei consiglieri di villaggio, di settore comunale, di dipartimento e di provincia.

¹⁰ Nell'art. 2 della legge n. 040 del 1998 sul decentramento si legge: «Il decentramento costituisce l'asse fondamentale d'impulso allo sviluppo e alla democrazia. Il decentramento consacra il diritto delle collettività territoriali o collettività locali di amministrarsi liberamente e di gestire i propri affari allo scopo di promuovere lo sviluppo alla base e di rinforzare la *governance* locale».

¹¹ L'attuale ordinamento giuridico sul decentramento è costituito dalle seguenti leggi: la legge n. 040/98/AN sull'orientamento del decentramento, la legge n. 041/98/AN sull'organizzazione dell'amministrazione del territorio, la legge n. 042/98/AN sull'organizzazione e il funzionamento delle collettività locali e la legge n. 043/98/AN sul programma di realizzazione del decentramento.

¹² Per un'analisi più approfondita sulla legislazione relativa al decentramento è possibile consultare il sito ufficiale del Governo del Burkina Faso: <http://www.legiburkina.bf>.

¹³ È interessante leggere quanto un settimanale satirico burkinabé, il *Journal du Jeudi*, scrive sull'argomento (n. 563 del 4-10 luglio 2002): «Il Paese degli uomini integri, sull'esempio di numerosi paesi africani, si è trovato una nuova occupazione: la lotta contro la povertà. È così che, ad ogni decennio, la malattia resta la stessa, cambia solo il nome scientifico. Sviluppo, sottosviluppo, autosufficienza alimentare, sviluppo umano sostenibile, soglia della povertà, non c'è niente da dire, le diagnosi sono sempre più raffinate e tutti i rimedi sperimentati. [...] D'altronde, a meno che non si avanzi proprio del tutto, ciò spiega che si è sempre allo stadio di obiettivo da raggiungere. [...] Allora, piuttosto che lottare contro la povertà, perché non

lottare per l'arricchimento? È positivo, attizza gli appetiti e quintuplica gli ardori».

¹⁴ Il *Programme de Développement Local au Ganzourgou* ha come obiettivo prioritario l'appoggio delle iniziative di sviluppo locale nella provincia del Ganzourgou nel contesto della realizzazione del decentramento. Gli assi principali sui quali si costruisce questo programma sono: la partecipazione dei "portatori di progetti", l'identificazione delle azioni di sviluppo da intraprendere da parte delle popolazioni, la costituzione di istanze decisionali rappresentative, l'utilizzazione della forza locale per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo e la negoziazione (<http://www.saec-burkina.com>).

¹⁵ La metafora degli "sguardi incrociati" fa riferimento ad un nuovo modo di leggere i territori dello sviluppo; l'incontro tra modi diversi di guardare lo sviluppo: quello dell'esperto outsider e quello dell'insider che si osservano, si interrogano, si completano reciprocamente per definire nuovi spazi di confronto. ¹⁶ È la lingua dei Mossi, popolazione maggioritaria del Burkina Faso.

¹⁷ In lingua *mòoré*, non esiste alcun termine che traduca letteralmente la parola "sviluppo".

¹⁸ In Burkina Faso, come in tutta l'Africa saheliana, l'*arbre à palabre* rappresenta il luogo d'incontro tra gli uomini di oggi e quelli di ieri, tra la storia presente e quella passata. È il terreno dell'ascolto, del dialogo e della concertazione. L'albero è nell'immaginario africano il simbolo della comunicazione.

¹⁹ Secondo Lédéa Ouédraogo, fondatore dei *Groupements Náam*, l'animazione è la "chiave di volta dello sviluppo". L'animazione è un metodo efficace per sollecitare la coscienza dei contadini e risvegliare in loro la forza di volontà al fine di elaborare collettivamente delle soluzioni ai problemi e dare risposte appropriate alle contingenze ambientali e sociali.

²⁰ È da ricordare che a metà degli anni '90, il fondatore dei Náam è diventato sindaco di Ouahigouya e dal 2003 siede all'Assemblea Nazionale come deputato. La sua appartenenza politica resta un mistero (*Le Pays*, n. 3600 del 12.04.2006), ma permane evidente il ruolo importante delle politiche nazionali sulle attività e sull'esistenza dei Náam e soprattutto, il coinvolgimento dei Náam nel dibattito politico della Provincia del Yatenga.



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 iniziativa endogena 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, *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.
- Cremaschi 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 separazione, 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.



L'azione collettiva delle coalizioni di attori nella promozione dello sviluppo locale

1. Introduzione

La presenza di *coalizioni di attori*, spesso caratterizzate da un livello informale d'azione che in molti casi ne rende difficile l'individuazione, rappresenta una realtà con cui le politiche di promozione dello sviluppo locale si trovano costantemente a interfacciarsi. Il sostegno alla valorizzazione di risorse spazialmente localizzate o l'accompagnamento di determinate trasformazioni territoriali si intersecano di fatto con la presenza e l'azione di forme più o meno esplicite di gerarchia sociale, intesa come organizzazione del potere tra i soggetti locali. Diverse valutazioni sull'esperienza dei Patti Territoriali evidenziano, a questo proposito, l'influenza dell'organizzazione informale del potere a livello locale nel condizionare la definizione/gestione degli interventi e dei risultati conseguiti dai programmi (cfr. Ramella et al., 2003).

L'ineguale distribuzione di pesi e di poteri tra gli attori di un territorio assume una particolare rilevanza nella riflessione sullo sviluppo locale. Esso passa infatti anche attraverso le modalità di controllo e di ripartizione del potere tra quadro tecnico, politico ed economico e società civile e non tenere dovutamente conto della dimensione politica dello sviluppo, intesa come processo di gestione e organizzazione formale e informale del potere a livello locale, significa, parafrasando Friedberg (1993), cadere in un "angelismo" fortemente irrealistico. Si tratta in altri termini di chiedersi in quali occasioni le coalizioni di attori operino nella direzione di "costituire il locale" come un attore collettivo dotato di una propria autonoma

via e di proprie strategie (Bagnasco e Le Galés, 1997).

Su questo aspetto, il presente contributo intende intraprendere un percorso di riflessione che si basa soprattutto su evidenze e considerazioni di carattere empirico, maturate attraverso ricerche e indagini condotte in uno specifico contesto territoriale, l'ambito del Patto Territoriale del Pinerolese, in Provincia di Torino. L'obiettivo è indagare in un'area in cui sembrano manifestarsi, come verrà approfondito, differenti segnali di sviluppo locale, quali soggetti o gruppi guidino le trasformazioni locali, attraverso quali modalità organizzative agiscano e quanto tale azione abbia sostenuto o ostacolato l'affermarsi di processi e intenzionalità collettive di sviluppo.

L'analisi delle coalizioni è stata effettuata utilizzando un approccio territoriale, attingendo tuttavia a riflessioni sviluppate in seno alla scienza politica e alla sociologia.

L'articolo è organizzato come segue. Nel secondo paragrafo sono discusse teorie e modelli che si concentrano sull'indagine dei gruppi decisionali riflettendo circa il ruolo dell'azione collettiva nei processi di sviluppo locale. Nel paragrafo 3 è formulata una proposta metodologica per l'individuazione e l'analisi delle coalizioni di attori del Pinerolese, prestando particolare attenzione al loro legame con il territorio. Infine, nel paragrafo 4 sono presentati i risultati, mentre le pagine conclusive propongono alcune più generali riflessioni di ordine empirico e teorico.

2. Coalizioni di attori e sviluppo locale

Buona parte della riflessione italiana sullo sviluppo locale fa riferimento, in maniera più o meno esplicita, al concetto di azione collettiva (Dematteis, 1995; De Rita e Bonomi, 1998; Magnaghi, 2000; Governa, 2001). Tuttavia, sia in ambito politico, sia in quello delle politiche territoriali ne viene promosso un utilizzo relativamente astratto e imprecisato. Basti pensare all'esortazione di piani e programmi di diverso livello (ad esempio i Patti territoriali, i piani integrati d'area, i piani di sviluppo socio-economico, etc.) al sostegno di forme di mobilitazione collettiva di "rete di attori", "partenariati locali", "network relazionali", senza che tuttavia ne vengano in qualche modo specificati caratteri o presupposti. Non si va molto più in là della descrizione di forme di fermento e attivismo, di una non meglio definita "volontà di interazione" che si manifesta o che andrebbe stimolata a livello locale. Azione collettiva diviene così in molti casi uno slogan efficace e accattivante utilizzato tanto da amministratori pubblici quanto nel mondo della ricerca per evocare processi relativamente pacificati di trasformazione territoriale.

In realtà, la nozione di azione collettiva assume rilievo nel dibattito scientifico italiano a partire da riflessioni ben più complesse e articolate (si vedano, tra gli altri Dematteis, 1991, 1995; Magnaghi, 1990, 2000; Bonomi, 1998, Bagnasco, 1999; Salone, 2005) che individuano nei processi auto-organizzativi di interazione uomo-ambiente l'elemento cardine dello sviluppo locale. In questo quadro, l'azione collettiva è descritta come un rapporto che si instaura tra attori di un territorio che in determinati momenti (e raramente in assenza di conflittualità) condividono specifici obiettivi, esigenze, progetti di trasformazione legati al riconoscimento di un insieme di fattori locali (risorse del milieu, relazioni sociali, processi di apprendimento, etc.). Attraverso questa interazione soggetti portatori di pratiche ed esperienze di utilizzo e condivisione di un territorio costruiscono un'azione comune secondo principi propri di organizzazione e sulla base di specifiche forme di conoscenza e appropriazione (materiale e simbolica) del territorio. La necessità, l'opportunità, spesso il bisogno di impegnarsi nella realizzazione di agende di obiettivi comuni si traducono in geometrie aggregative che coinvolgono soggetti di diversa natura (locali, sovralocali, pubblici e privati, individuali e collettivi), che sviluppano differenti capacità (e modalità) di azione in rapporto ai caratteri del territorio percepiti come significativi per lo sviluppo.

Proprio nell'ottica di approfondire quando l'azione di questi aggregati di soggetti possa definirsi collettiva e in quali occasioni essa sia diretta a dare impulso a processi di sviluppo locale (cfr. Governa, 2001), si rende necessario esplorare forme e modalità di organizzazione del potere a livello locale. Ogni forma di agire collettivo si trova infatti in qualche modo nella necessità di relazionarsi, attraverso l'integrazione o attraverso opposizione e conflitto, con le manifestazioni e i caratteri dei meccanismi decisionali (formali e informali) presenti a livello locale.

Al fine di addentrarsi in questa analisi, è utile ripercorrere le riflessioni di alcune scuole di pensiero che hanno a vario titolo indagato la presenza e i caratteri di gruppi decisionali che agiscono alla scala urbana.

2.1. Coalizioni di attori e governo urbano

Sono numerose le scuole, in particolare in Europa e negli Stati Uniti, che hanno messo in evidenza la formazione di regimi e coalizioni di attori, analizzandone risorse, strategie e interazioni. Tra queste, in particolare, i modelli della *growth machine* (Molotch, 1976, 1990; Logan e Molotch, 1987), dei *regimi urbani* (Stone, 1989; Elkin, 1987; Stoker e Mossberger, 1994; Dowding et al., 1999), o altri con una più lunga storia alle spalle come le teorie *elitiste* (Hunter, 1953; Welsh, 1979) e *pluraliste* (Dahl, 1961; Polsby, 1980; Jordan, 1990) descrivono l'organizzazione gerarchica della società focalizzandosi sullo studio delle relazioni tra *chi regola* il potere ai diversi livelli (formalmente e informalmente) e *chi ne è regolato* (Harding, 1995).

Questi approcci evidenziano, con riferimento alla scala locale, la complessità della stratificazione e ramificazione del potere in geometrie articolate e spesso sovrapposte, caratterizzate da basi decisionali molto ampie e diffuse e dotate di una molteplicità di tecniche e risorse per esercitare influenza sui processi decisionali (Polsby, 1980). Su queste basi è descritta una struttura di organizzazione del potere formata da coalizioni decisionali nascenti dall'interazione tra più soggetti di natura diversa, appartenenti a settori differenti (politici, economici, sociali) e interessati a stringere alleanze in vista del raggiungimento delle proprie finalità. L'obiettivo dell'azione di ciascuna coalizione è rinvenibile, principalmente, nel raggiungimento degli interessi di ciascun membro attraverso accordi, scambi, contrattazioni interne al gruppo e soprattutto, in un'ottica circolare, nel manteni-



mento della posizione di potere detenuta per continuare a perseguire le proprie finalità (Dahl, 1961). Tale potere non risiede tanto nelle doti di governo della coalizione, ma soprattutto nella sua capacità di *organizzarsi* e di trovare accordi finalizzati alla conservazione della propria posizione.

I partecipanti alla coalizione sono spesso caratterizzati da proprie forme organizzative (associative, orizzontali, gerarchiche) o dall'appartenenza a determinati gruppi formali, da cui proviene il mandato di esercitare determinate scelte in particolari ambiti decisionali. La coalizione si forma tuttavia più spesso su basi informali, con fini di coordinamento di un insieme di interessi e senza comprendere rigide strutture di comando. Non tutti gli interessi hanno uguale accesso alle coalizioni e alcuni elementi rendono più attraenti certi partner rispetto ad altri: in primo luogo il possesso di una visione strategica e la capacità di agire sulla base di quella conoscenza, e in secondo luogo il controllo di specifiche risorse (denaro, posizione politica, status sociale, contatti chiave).

Benché l'ottica delle coalizioni descritte non sia quella di promuovere una retorica crescita comunque auspicabile per tutti, ma di un preciso schema di sviluppo i cui vantaggi sono concentrati nelle mani di pochi (chi detiene quote rilevanti del patrimonio costruito, posizioni politiche prominenti, il controllo di mezzi d'informazione, etc.) alcuni modelli, tra cui gli approcci della *growth machine* e dei regimi urbani, concorrono a catturare più aspetti chiave dei processi di governance (Stoker, 1995). Pur riconoscendo la separazione tra la sfera del mercato e quello dello stato, l'*urban regime theory*, in particolare, pone attenzione sulle modalità attraverso cui attori, istituzionali e non, lavorano assieme, superando i reciproci confini, in funzione della presenza di comuni necessità e interessi. La coalizione rappresenta, in questi termini, un gruppo relativamente stabile e informale di soggetti che grazie al controllo di particolari *risorse istituzionali* è in grado di giocare un ruolo centrale nell'assumere decisioni e attivare processi di trasformazione locale (Stone, 1989).

2.2. L'analisi delle coalizioni di attori

Nel tentativo di indagare empiricamente i caratteri e l'azione condotta dalle coalizioni di attori, diverse ricerche sul terreno si sono rivolte alla ricostruzione delle modalità alla base delle principali decisioni assunte nelle politiche locali, all'in-

dividuaione dei soggetti più influenti con riferimento a queste decisioni e all'analisi della stabilità o della mutevolezza dei meccanismi di influenza esercitati. Alcune tra le principali e più note indagini sono state condotte da Floyd Hunter (1953), teorico dell'elitismo, nella città di Atlanta, da Robert Dahl (1961), pluralista, a New Haven nel Connecticut e dal teorico dei regimi urbani Clarence Stone nuovamente ad Atlanta (Stone, 1989). In ciascuna di esse viene sottolineato come i gruppi più influenti in ciascuna città vadano a costituire un quadro potente e coerente di *policy maker* locali (Harding, 1995). Oltre alla presenza di una distribuzione *piramidale* del potere, le diverse indagini evidenziano una sua relativa *coesione*. I leader infatti convergono in coalizioni relativamente stabili in cui gli stessi personaggi interagiscono in maniera ricorrente e intrattengono rapporti relativamente stretti e continuativi, un "*esprit de corps*" (Hunter 1953, p. 66) mantenuto grazie a interessi comuni, obblighi reciproci, denaro, consuetudine, delega di responsabilità e, in alcuni casi, anche attraverso forme di imposizione più o meno esplicite. In particolare lo studio condotto da Clarence Stone sulla città di Atlanta, attraverso un'osservazione su un arco oltre quarantennale degli andamenti politici, economici e sociali della città, ricostruisce i tratti di un unico regime che, nonostante alterne vicende e cambiamenti, mantiene nel corso di tutto il periodo la capacità di governo e di attuazione dei propri obiettivi. Il raggiungimento degli obiettivi è realizzato attraverso la nascita di una serie di organizzazioni formali (società di intermediazione immobiliare, agenzie di sviluppo locale, ecc.) come anche attraverso scambi informali (processi e "scambi di favori" tra attori politici ed economici, raggiungimento di accordi, ecc.). L'indagine evidenzia come tale politica tragga la propria forza da una rete di cooperazione che reca vantaggi per tutti gli schieramenti, permettendo nel complesso di raggiungere risultati e obiettivi significativi dal punto di vista dell'interesse pubblico che un'azione divisa e frammentata non sarebbe stata in grado di perseguire (Stone, 1989). Si determina, così, il passaggio da una concezione di potere come elemento riferito al *controllo* sociale, caro all'impostazione elitista, a una che sottolinea l'esito di una *produzione* sociale: nelle stesse parole di Stone (1989, p. 229), "power to, not power over", enfatizzando come il potere e la lotta per detenerlo non riguardano controllo e resistenza, quanto l'acquisizione della *capacità di agire*.

3. Un tentativo di indagine empirica: l'analisi delle geometrie aggregative del Pinerolese

L'area del Patto Territoriale (fig. 1), coinvolta in parte nei recenti Giochi olimpici invernali di Torino 2006, non corrisponde ad un ambito amministrativo istituzionale ed è caratterizzata da diverse partizioni funzionali interne. Tra queste emergono le tre comunità montane dell'area (Val Pellice, Valli Chisone e Germanasca, Pinerolese Pedemontano) e l'Associazione tra i Comuni della Pianura pinerolese¹, cui si aggiungono altri comuni esterni a tali aggregazioni ma interni al Patto territoriale (le municipalità di Sestriere, None, Volvera in Provincia di Torino e di Barge e Bagnolo in Provincia di Cuneo).

Si tratta di un territorio che manifesta diversi segnali di trasformazione e sviluppo, sostenuti in particolare dalla volontà di perseguire una maggiore integrazione e cooperazione tra le sue diverse parti, in virtù del riconoscimento di diverse opportunità potenzialmente legate a un maggior grado di integrazione (finanziamenti, attenzione

degli enti amministrativi sovraordinati, etc.).

Diversi sono i segnali di fermento (Dansero e Governa, 2005), che rivelano per esempio il ruolo che Pinerolo sta assumendo come centro di servizi e di coordinamento per l'intera area, l'interazione con il sistema metropolitano torinese per la gestione dell'espansione periurbana (residenze, uffici, commercio, infrastrutture), l'integrazione in filiere multisettoriali del settore primario (turismo, artigianato, agro-industria, gestione ambientale e paesaggistica), il "raccordo" fra una promozione "innovativa" del turismo e la gestione delle "eredità" delle Olimpiadi invernali del 2006.

In questo quadro si intende analizzare quali siano i soggetti o gruppi di soggetti che si posizionano alla guida dei processi in atto nel Pinerolese, attraverso quali meccanismi (elitari, gerarchici, inclusivi, etc.) essi agiscono e in che misura concorrono o meno a sostenere processi orientati allo sviluppo locale. In questo senso l'analisi territoriale si allaccia a quella delle coalizioni nella volontà di comprendere se, e in che termini, nel Pinerole-

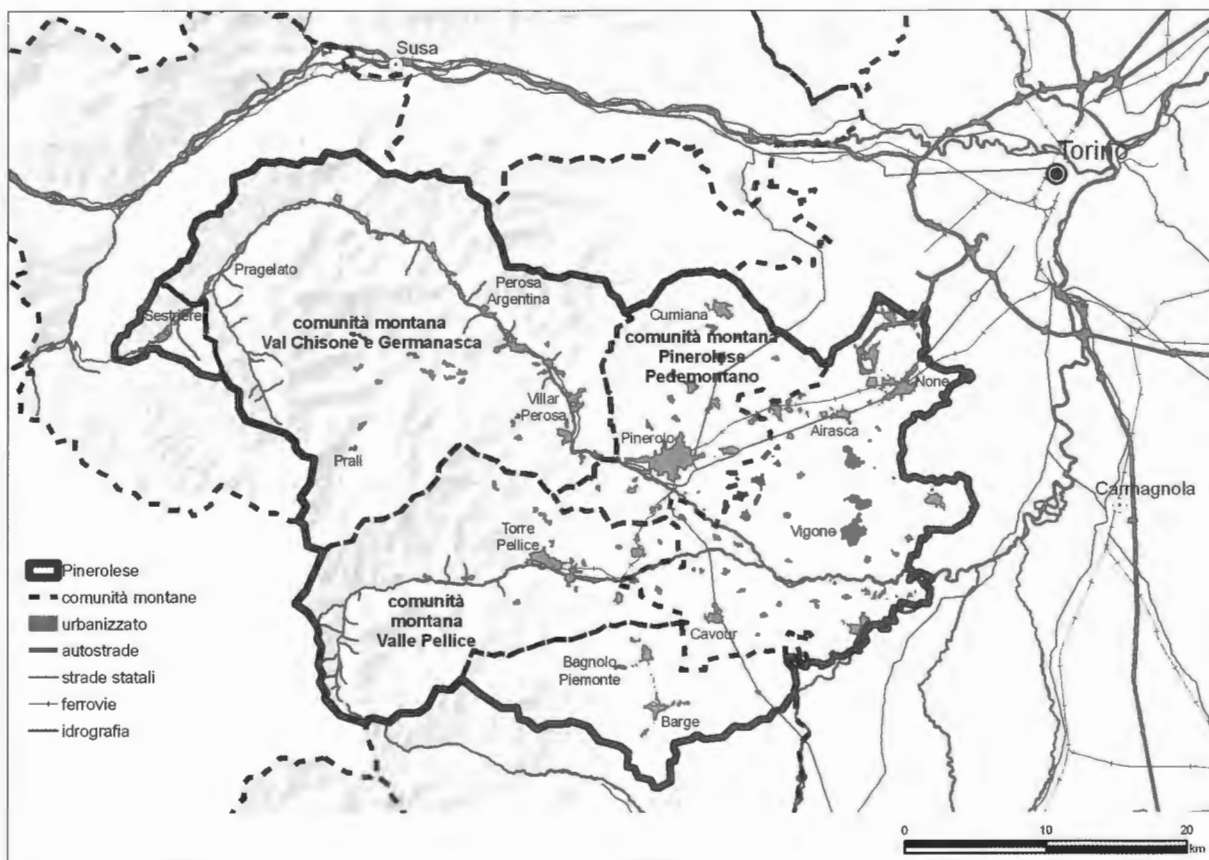


Fig. 1. Carta del Patto territoriale del Pinerolese.

Fonte: Lartu, Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino



se agisca una coalizione stabile di attori, che in virtù di un proprio radicamento persegue una strategia di sviluppo del territorio.

3.1. L'individuazione delle coalizioni del Pinerolese

La riflessione metodologica sull'analisi delle aggregazioni di attori del Pinerolese si è avvalsa dei contributi teorici analizzati precedentemente, pur senza iscriversi, nello specifico, in nessuno di essi. Il fulcro dell'analisi, infatti, non ha riguardato tanto i meccanismi sociali alla base della distribuzione del potere, quanto l'identificazione delle modalità di funzionamento e delle strategie d'azione delle coalizioni nel loro rapporto con il territorio.

Per quanto riguarda il processo di individuazione delle coalizioni si è trattato di ricercare quei soggetti influenti, ricorrenti e dinamici nel definire le linee di trasformazione del Pinerolese, cercando di ricostruire il mosaico delle *relazioni di influenza* interne al territorio. In questa direzione è stato adottato il modello di *analisi posizionale* (o decisionale) elaborato da Robert Dahl, che si concentra sulla valutazione dell'influenza di determinati soggetti esaminando il loro coinvolgimento in processi decisionali rilevanti a livello locale. Si tratta di ricercare, in questa direzione, le coalizioni decisionali che agiscono in un determinato territorio individuando – tramite interviste, questionari, colloqui, ricostruzione di processi decisionali, analisi documentali – i soggetti che agiscono concretamente nella definizione operativa di linee di intervento a livello locale e le relazioni, gli obiettivi e le strategie che li caratterizzano. L'approccio posizionale pare particolarmente adatto per operare in una prospettiva geografica, in quanto consente di evidenziare da un lato un'influenza "agita" e non soltanto potenziale, e dall'altro lato la natura dei legami che i soggetti intrattengono con lo spazio fisico e relazionale in cui agiscono. Tale approccio è stato tuttavia utilizzato in una nuova chiave di lettura: oltre a esaminare i soggetti protagonisti di un insieme di processi decisionali si è proceduto all'analisi di un cospicuo numero di *progetti*² che hanno preso forma sul territorio. Attraverso i progetti, intesi in senso lato come momenti di programmazione e trasformazione del territorio, gli attori locali entrano in relazione, agiscono, sviluppano approcci e disegnano scenari. La loro analisi consente pertanto di inquadrare problematiche, vincoli, opportunità di sviluppo così come percepiti dal contesto e di esplorare le modalità di risposta che vengono definite. Nondimeno i progetti, attraverso l'analisi dei rispettivi leader e coordinatori,

contribuiscono all'individuazione di confini e ambiti in cui si delinea una coesione territoriale. Sono infatti gli ambiti di influenza e di azione di determinati soggetti a disegnare le geometrie di quelli che Alain Bourdin (1994) definisce "territori di progetto", vale a dire ambiti territoriali che, coincidenti o meno con confini amministrativi, presentano una propria coesione interna nascente dalla condivisione di uno stesso programma di trasformazione territoriale.

L'analisi ha operativamente riguardato 180 progetti del territorio ritenuti significativi nell'operare trasformazioni materiali e immateriali³ e la ricostruzione di 21 processi decisionali⁴ e momenti significativi che hanno caratterizzato il Pinerolese dagli anni Settanta a oggi (tabella 1). Sono stati presi in considerazione progetti di derivazione comunitaria (ad esempio Leader plus, Interreg), progetti promossi sul territorio da enti pubblici di diverso livello, dal nazionale al comunale (ad esempio promozione di prodotti tipici, piani turistici integrati, interventi di valorizzazione ambientale), progetti esito di iniziativa privata (costituzione di associazioni, reti di partenariato tra imprese, organizzazione di eventi e manifestazioni). Gli ambiti tematici di riferimento dei progetti toccano i più diversi settori, dallo sviluppo dei settori primario e secondario, a interventi di carattere sociale, culturale, turistico, ambientale, religioso. Di ogni progetto e processo decisionale sono stati analizzati obiettivi, azioni, risorse oggetto dell'intervento e ambito delle ricadute territoriali. Di ognuno, soprattutto, sono stati individuati i singoli individui coinvolti, i ruoli rivestiti, la ricorrenza in più progetti e le trame di relazioni emergenti, cercando di individuarne caratteri e finalità, sia facendo uso di verbali e documenti progettuali, sia attraverso interviste a testimoni privilegiati. A questo fine sono state effettuate, nel complesso, 63 interviste semistrutturate e sono stati somministrati 15 questionari a soggetti locali di varia natura (amministratori, imprenditori, membri di associazioni e organizzazioni, giornalisti, esponenti della società civile, etc.). Agli intervistati è stato chiesto di ricostruire, per ciascun progetto o processo decisionale cui avessero preso parte o di cui avessero conoscenza diretta, il quadro degli individui direttamente coinvolti sia nelle fasi informali (elaborazione dell'idea, discussione delle proposte in ambiti ristretti, fasi preliminari di concertazione, verifica fattibilità, predisposizione primi documenti informali), sia nelle fasi formali (predisposizione documenti progettuali, richiesta di finanziamento, esecuzione degli interventi, valutazione e monitoraggio dei risultati)⁵.

TAB. 1. L'individuazione dei soggetti coinvolti nei progetti e nei processi decisionali del Pinerolese.

1. Individuazione dei soggetti maggiormente ricorrenti nel complesso dei 180 progetti e dei 21 processi decisionali presi in considerazione, utilizzando i seguenti criteri: - attori che figurano in almeno il 10% degli interventi - attori coinvolti nelle progettualità più rilevanti dal punto di vista finanziario (soggetti partecipanti con ruolo di leadership a progetti che muovono finanziamenti superiori a 500.000 euro)
2. Individuazione degli ambiti territoriali in cui si verifica un addensamento progettuale e decisionale
3. Individuazione, per ciascun ambito territoriale, dei principali soggetti coinvolti nei progetti e processi decisionali selezionati (attraverso analisi di documenti e verbali e attraverso interviste a testimoni privilegiati)
4. Analisi del ruolo svolto da ciascun soggetto distinguendo tra: - partecipazione formale/informale - ruolo svolto (promotore, leader, partner, finanziatore, soggetto trasversale ⁶) - raggruppamento dei soggetti individuati in categorie (politici, imprenditori, tecnici di enti pubblici, etc.) - individuazione dei nodi centrali delle relazioni, ovvero soggetti verso cui convergono la maggior parte dei rapporti (soggetti leader in almeno il 10% progetti/processi decisionali) - individuazione dei soggetti che partecipano ad almeno il 10% degli interventi in qualità di partner - individuazione dei soggetti legati da rapporti di partenariato in almeno il 10% dei progetti - individuazione dei "soggetti trasversali" (al centro di almeno il 10% delle relazioni della coalizione con l'esterno)
5. Elaborazione, per ciascun ambito di addensamento progettuale, di un grafo delle relazioni maggiormente ricorrenti (secondo le soglie definite in precedenza), indicando i soggetti coinvolti, il grado di ricorrenza e i ruoli svolti

Attraverso questi passaggi è stato possibile individuare quattro raggruppamenti ricorrenti di attori, relativamente distinti fra loro. È emerso infatti come i 180 progetti e i 21 processi decisionali esaminati non coinvolgessero tutto il territorio del Pinerolese bensì disegnassero precisi *fuochi d'azione*, ciascuno caratterizzato dalla ricorrenza di determinati soggetti. Seppur con geometrie non perfettamente coincidenti da un intervento all'altro (i progetti in diversi casi coinvolgono porzioni più o meno ampie dello stesso ambito territoriale) sono stati rinvenuti 18 interventi che hanno come fuoco d'azione il Pinerolese nel suo complesso, 67 che agiscono sul territorio della Val Pellice, 52 che intervengono sul territorio delle Valli Chisone e Germanasca e 48 aventi come fuoco d'azione l'area pedemontana con centro nella città di Pinerolo. Ciascuno dei soggetti individuati in ogni raggruppamento è parte di almeno il 10%⁷ dei progetti e processi decisionali che riguardano ciascun ambito e interagisce in maniera ricorrente (di nuovo in almeno il 10%⁷ degli interventi) con gli altri membri dell'aggregazione. Più nello specifico il primo raggruppamento, che agisce alla scala dell'intero Pinerolese, è composto da 17 soggetti politici, da 11 responsabili di organizzazioni (senza mandato politico), da 7 tecnici di enti pubblici, da 3 professionisti e da un imprenditore. Gli altri tre raggruppamenti operano a scale inferiori, tendenzialmente coincidenti con i sub-ambiti delle comunità montane dell'area. Nel raggruppamento della Val Pellice sono stati individuati 20 imprenditori o liberi professionisti, 11 politici e tecnici di enti pubblici, 15 esponenti di associazioni del territorio, 6 esponenti della chiesa valdese e 5

ulteriori esponenti della società civile. Nelle Valli Chisone e Germanasca è stato ricostruito un'aggregazione di soggetti composto da 22 imprenditori/liberi professionisti, 17 politici e tecnici di enti pubblici, 19 esponenti di enti/organizzazioni del territorio e ulteriori 4 esponenti società civile. Nel Pinerolese Pedemontano, infine, i soggetti maggiormente ricorrenti, a livello formale e informale, sono risultati essere 11 imprenditori o liberi professionisti, 12 politici e tecnici di enti pubblici, 7 esponenti di enti/organizzazioni, 3 giornalisti e ulteriori 3 esponenti della società civile.

3.2. L'analisi delle coalizioni

Le aggregazioni di soggetti individuate nel Pinerolese sono state analizzate con la finalità di approfondire se si trattasse di raggruppamenti temporanei e più o meno casuali di attori o viceversa coalizioni caratterizzate da una propria coerenza interna e in grado (o meno) di attivare processi di sviluppo locale. Per operare in questa direzione, ciascuna aggregazione è stata analizzata utilizzando lo schema interpretativo proposto da Dowding, Dunleavy, King, Magetts e Rydin (1999) nell'ambito della teoria dei regimi urbani. Questi autori hanno individuato, nello specifico, otto caratteri alla base dell'esistenza di un regime in grado di operare in maniera stabile e continuativa: il fatto che la coalizione (1) sia caratterizzata da un programma politico (un'agenda di obiettivi) specifico, con (2) una durata significativa e sostenuta (3) da una coalizione di interessi; tale programma (4) attraversa trasversalmente legami settoriali e di



potere; è in grado (5) di sopravvivere alle vicissitudini e alternanze politiche, o cambiamenti di leadership al suo interno; coinvolge (6) risorse esterne aprendo il sistema alle relazioni esterne; è associato (7) a una forte leadership ed è in grado di unire (8) le istituzioni agli interessi della comunità creando occasioni di partnership.

La tabella 2 delinea a questo proposito, in maniera sintetica, alcuni caratteri emergenti dall'analisi di ciascuna coalizione.

Parallelamente all'analisi di questi caratteri, sono stati individuati per ciascuna coalizione gli assi prioritari di azione attraverso l'analisi dei settori di intervento, degli obiettivi e delle finalità dei progetti e processi decisionali coinvolgenti ciascun ambito territoriale, nonché tramite di interviste e colloqui con i soggetti appartenenti a ciascuna raggruppamento di attori.

Da questa analisi è emersa, in primo luogo, la carenza di coerenza e di strategia degli interventi portati avanti a livello dell'intero Pinerolese, peraltro relativamente limitati in numero (18 in tutto). In Val Pellice, viceversa, è possibile rinvenire la presenza di un'agenda di obiettivi della coalizione con assi prioritari di intervento nel sostegno alle produzioni agro-alimentari tipiche, nell'implementazione di un'agricoltura biologica, nel supporto alle attività montane (pastorizia, agricoltura montana), nella trasmissione/conservazione dei saperi tradizionali (ad esempio tecniche di costruzione), nella promozione di attività agrituristiche e in ultimo nella valorizzazione ambientale e culturale integrata in un'ottica di fruizione turi-

stica del territorio. Nelle Valli Chisone e Germanasca l'agenda della coalizione si rivolge principalmente al sostegno delle attività industriali in crisi (meccanica, tessile) favorendo l'aumento della competitività del sistema industriale locale, alla valorizzazione culturale del patrimonio produttivo locale (miniere, produzioni meccaniche, tessili, agricoltura montana), alla tutela del patrimonio ambientale (boschivo in particolare), alla valorizzazione turistica del patrimonio agricolo e ambientale e alla salvaguardia del patrimonio costruito (fortificazioni alpine, borgate montane, antiche meridiane, etc.). Nel Pinerolese pedemontano, in ultimo, gli assi prioritari di intervento riguardano la modernizzazione delle attività produttive tradizionali (agricole e industriali) attraverso l'introduzione di innovazioni organizzative e di prodotto, il potenziamento delle aree di insediamento industriale, la strutturazione di un sistema di formazione professionale, il potenziamento del sistema di collegamento viario con Torino, il potenziamento del sistema dei servizi offerti al bacino del Pinerolese, l'espansione edilizia e la valorizzazione della presenza storica della cavalleria nel pedemonte.

Infine, di ciascuna aggregazione di soggetti è stato indagata la natura del legame con il territorio esplorando, attraverso interviste e ricostruzioni documentali, se le azioni della coalizione fossero legate al riconoscimento di quante e quali risorse del capitale territoriale del Pinerolese, utilizzate con quali finalità e obiettivi. Particolare attenzione è stata prestata, in questa direzione, al legame tra

TAB. 2. L'organizzazione dell'azione nelle coalizioni del Pinerolese.

Caratteri di ciascuna coalizione	<i>Pinerolese</i>	<i>Coalizione V. Pellice</i>	<i>Coalizione V. Ch./Ger.</i>	<i>Coalizione Pin. Ped.</i>
Nodi centrali	/	3 soggetti	1 soggetto	8 soggetti
Nodi trasversali	8 soggetti	15 soggetti	12 soggetti	8 soggetti
Partner esterni	/	61 soggetti	57 soggetti	55 soggetti
Coinvolgimento operativo della società locale (% progetti/processi decision.)	/	44%	47%	22%
Progetti parte di reti progettuali sovralocali (%)	12%	24%	26%	14%
Modalità di presa delle decisioni (% progetti/processi decisionali)				
Unico leader	/	8%	14%	11%
Confronto leader-coalizione	/	17%	60%	22%
In seno a sotto-gruppo coalizione	/	33%	11%	37%
Confronto aperto tra i membri	/	17%	5%	16%
Con coinvolgimento di esponenti della società civile	/	15%	4%	9%
Altre modalità	/	10%	6%	5%

la coalizione e le istituzioni presenti nel contesto locale, il sistema politico ed economico, l'insieme delle conoscenze tacite e codificate del contesto, il livello e l'intensità del capitale sociale. Nella direzione di valutare il radicamento dell'azione di ciascuna coalizione in termini di riconoscimento e utilizzo di risorse del territorio, si è proceduto, sulla base del quadro ricostruito per ogni progetto e processo decisionale attraverso documenti e colloqui con i soggetti coinvolti, a individuare le componenti territoriali materiali (ad esempio risorse del patrimonio agro-alimentare, industriale, costruito) e immateriali (in termini di conoscenze, saper fare, relazioni sociali) al centro di ciascun progetto e il ruolo giocato da ciascuna nel raggiungimento dell'agenda di obiettivi della coalizione.

A tal fine è stata utilizzata la classificazione di tabella 3, che, pur scontando un certo grado di soggettività, consente di ricostruire un quadro delle risorse territoriali oggetto degli interventi delle coalizioni. Il criterio di definizione adottato nell'analisi di ciascun progetto e processo decisionale è stato il seguente: è stata attribuita una valutazione più elevata, pari a 3, in corrispondenza di un alto radicamento, quando cioè il progetto riconosce e utilizza risorse fortemente specifiche del contesto, legate al raggiungimento della sua agenda di obiettivi. Una valutazione pari a 2 è stata attribuita in casi di radicamento medio alto relativo al riconoscimento di risorse specifiche legate, almeno in parte, all'agenda di obiettivi della coalizione. Con valutazione 1 si sono indicati i casi di radicamento medio basso caratterizzati dal riconoscimento di risorse con basso grado di specificità legate in piccola parte agli obiettivi della coalizione. Una valutazione pari a 0 denota, infine, assenza di radicamento e descrive i casi in cui vengono utilizzate risorse ubiquitarie non collegate al perseguimento dell'agenda della coalizione.

Dalla tabella emerge, come si avrà modo di trattare in maniera più diffusa nel prossimo paragrafo, un radicamento dell'azione che presenta caratteri differenti in ciascun ambito. In Val Pellice sono centrali per il raggiungimento degli obiettivi della coalizione le risorse del patrimonio agricolo, del patrimonio ambientale e di quello costruito, con una particolare attenzione, trasversale ai differenti interventi, rivolta alla componente culturale. Nelle Valli Chisone e Germanasca, alle risorse agro-ambientali e culturali, a loro volta ricorrenti nell'azione della coalizione, si affiancano le risorse del patrimonio industriale e la forza lavoro locale. Proprio queste due ultime componenti sono infine, assieme al patrimonio costruito, al centro della strategia d'azione della coalizione del Pedemonte.

Tab. 3. Riconoscimento da parte di ogni progetto di risorse specifiche del territorio, centrali per il raggiungimento dell'agenda della coalizione.

Valutazione (punteggio 0-3)	Val Pellice (% progetti)	Valli Chis./Germ. (% progetti)	Pedemont. Pin. (% progetti)
Patrimonio agro-alimentare (prodotti agricoli, prodotti trasformati, etc.)			
3	34%	31%	13%
2	33%	38%	18%
1	21%	15%	23%
0	12%	16%	46%
Paesaggio naturale (parchi, boschi, pascoli, alpeggi, agriturismi, percorsi, etc.)			
3	41%	45%	23%
2	37%	34%	26%
1	21%	15%	35%
0	1%	6%	16%
Patrimonio industriale			
3	14%	21%	37%
2	22%	32%	41%
1	38%	38%	12%
0	26%	9%	10%
Conoscenze e saperi locali (tecniche produttive, conoscenze contestuali, etc.)			
3	35%	30%	21%
2	31%	43%	12%
1	28%	17%	37%
0	6%	10%	30%
Patrimonio culturale (background storico, tradizioni locali, etc.)			
3	57%	42%	15%
2	24%	35%	23%
1	13%	19%	35%
0	6%	4%	27%
Patrimonio costruito (insediamenti, edifici architettonici, infrastrutture, etc.)			
3	51%	48%	45%
2	35%	21%	12%
1	13%	26%	33%
0	1%	5%	10%
Forza lavoro locale			
3	21%	32%	41%
2	7%	18%	35%
1	43%	27%	11%
0	29%	23%	13%

4. L'articolazione dei processi decisionali nel Pinerolese: il quadro emergente

Un primo aspetto emergente dall'analisi riguarda i confini di azione, per quanto mobili e variabili, disegnati dalle dinamiche relazionali. A questo proposito ciò che si delinea, come precedentemente accennato, è una carenza intrinseca di stabilità e coerenza d'azione della rete decisionale di attori che agiscono a livello del Pinerolese nel suo complesso. Nonostante una relativa continuità



temporale, dettata dal fatto che l'interazione tra molti soggetti risale agli anni Settanta e Ottanta⁸, rifacendosi allo schema interpretativo di Dowding et al. (1999) pare mancare, a livello di Pinerolese, la presenza di una qualsiasi strategia comune di organizzazione interna, sia esso di natura formale o informale, piramidale o non (cfr. Hunter, 1953). Piuttosto, le interazioni che coinvolgono l'intero ambito del Pinerolese sembrano veicolate nella maggior parte dei casi dalla necessità o capacità di sfruttare occasioni contingenti, in cui presentarsi uniti come "Pinerolese" risulta vantaggioso. Ne sono esempi i processi di concertazione legati alle Olimpiadi invernali Torino 2006, alla programmazione comunitaria (Leader e Interreg), al finanziamento di interventi integrati in vari settori, come turismo o tutela ambientale (ad esempio il Piano Integrato d'Area), o ancora le vicende connesse al raddoppiamento ferroviario, al completamento dell'autostrada Torino-Pinerolo, all'infrastrutturazione telematica del territorio. Il comune denominatore in tutti questi casi risulta essere la presa d'atto, da parte dei soggetti coinvolti, del valore aggiunto di presentarsi uniti nell'affrontare una serie di istanze o nel tentare di cogliere altrettante potenzialità, senza che si tratteggi tuttavia un disegno unitario di sviluppo del territorio. Sembra invece delinearsi una modalità d'azione in cui l'immagine di un Pinerolese coeso si presenta strumentale per il raggiungimento di obiettivi legati alle politiche e strategie di *specifici sistemi locali* che si delineano al suo interno, nella fattispecie ciascuna valle, la città di Pinerolo e il pedemonte. Lo schema interpretativo di Dowding et al. trova infatti conferma quando applicato ai tre sub-ambiti della Val Pellice, delle Valli Chisone e Germanasca e del Pedemonte, dove emerge la presenza di un'aggregazione ricorrente di soggetti, partecipanti in maniera ricorsiva a progetti e processi decisionali sulla base di un programma comune, anche se più o meno esplicito e strutturato a seconda dei casi. In ciascuna coalizione, inoltre, si riscontrano specifiche modalità di organizzazione dell'interazione, nei rapporti interni sia in quelli con l'esterno. In ognuna l'organizzazione assume propri connotati, in grado in maniera diversa di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del programma. In ultimo si verifica una durata temporale del programma della coalizione quasi trentennale nel caso delle vallate valdesi, e decennale nel caso del Pedemonte. Ciascun programma viene parzialmente a modificarsi con il verificarsi di eventi esogeni, per via dell'entrata e uscita di soggetti dalla coalizione, a fronte di cambiamenti politici, ma dimostra di mantenere, come si tenterà di evidenziare di seguito, una propria coerenza e continuità.

4.1. La coalizione della Val Pellice

La coalizione della Val Pellice presenta i tratti di quello che Stoker e Mossberger (1994) definiscono un "regime organico", caratterizzato da un tessuto sociale molto coeso, con radici storiche forti, popolazione omogenea, alto grado di consenso, che si esprime attraverso un'organizzazione relativamente *orizzontale* delle relazioni (vedi tab. 3), con una contenuta presenza di manifestazioni gerarchiche. Nella maggior parte dei progetti e processi decisionali esaminati infatti (43 su 67), le decisioni vengono prese attraverso processi di confronto che coinvolgono di volta in volta differenti membri della coalizione (da un minimo di 5 a un massimo di 9).

Si tratta di una coalizione relativamente eterogenea nella sua composizione, con una forte trasversalità dei ruoli al proprio interno, in cui più soggetti rivestono o hanno rivestito posizioni diverse. La fig. 2, a questo proposito, costituisce una rappresentazione grafica di questa geometria.

L'analisi dell'organizzazione della coalizione, in particolare delle relazioni intrattenute con il contesto locale e con reti sovralocali (tab. 3), evidenzia la presenza di un insieme cospicuo sia di quelli che Granovetter (1973) definisce "legami forti", ovvero quei rapporti consolidati tra soggetti che interagiscono tra di loro in maniera stabile (rapporti di lavoro, di vicinato, di amicizia), sia di "legami deboli", in grado di favorire le relazioni tra membri di gruppi sociali diversi e, attraverso la nascita di canali comunicativi trasversali, capaci di arricchire, innovare e stimolare le dinamiche locali (Lowndes e Wilson, 2003).

Gli interventi messi in atto dalla coalizione segnalano il riconoscimento di diverse componenti del milieu locale, e la strategia di azione ruota in particolare intorno a due ambiti d'intervento: da un lato l'agricoltura e la zootecnia, interpretate sia nella loro natura produttiva (sostentamento di parte della popolazione, filiere collegate) e culturale (tecniche produttive, saper fare, veicolo di caratteri culturali); dall'altro lato la preservazione ambientale del territorio e il sostegno di una popolazione montana con tratti culturali e esigenze specifiche, in particolare la cultura valdese. L'azione della coalizione ha fatto leva, nel corso degli anni, su una valorizzazione *integrata* di queste componenti, agendo su più settori e coinvolgendo intensamente la cittadinanza. Ciò che è rilevante, inoltre, è che tale azione è stata portata avanti con una relativa continuità nel corso del passato trentennio grazie a una serie di differenti e interrelati "ancoraggi" della coalizione al territorio. Se da un

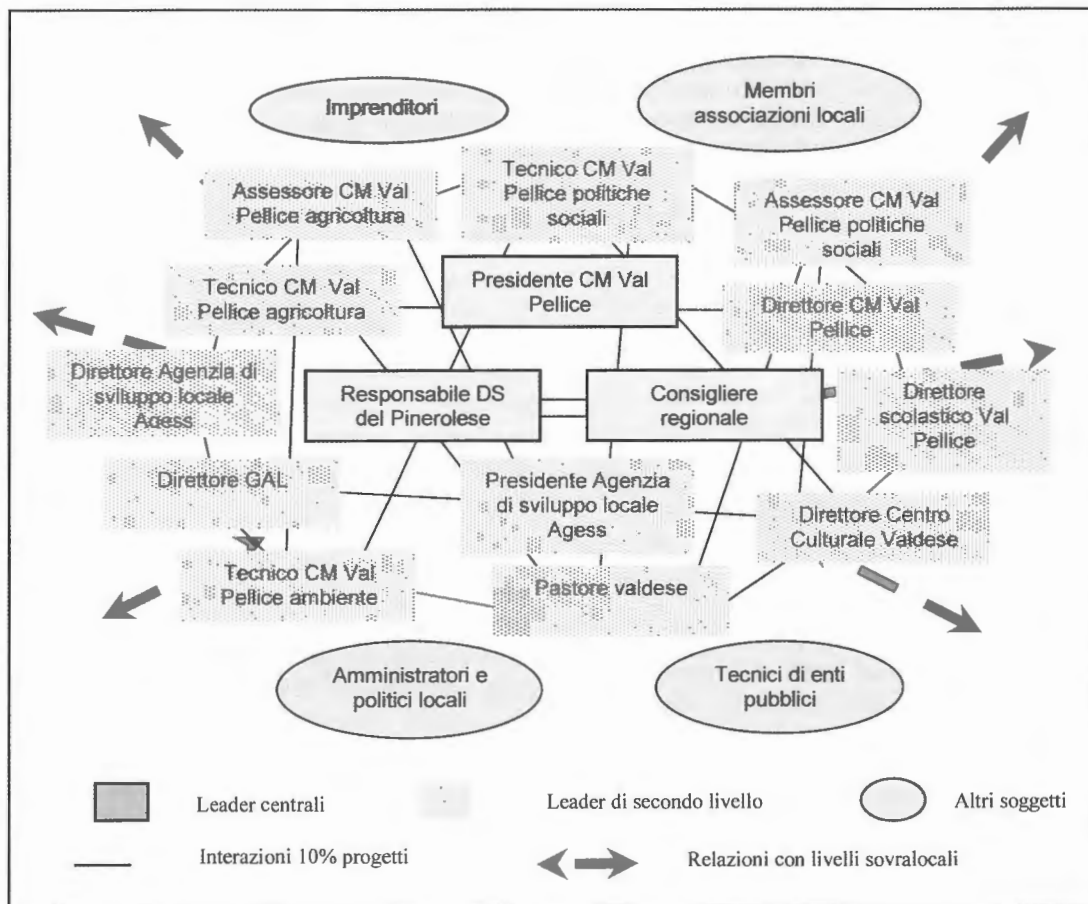


Fig. 2. La coalizione della Val Pellice.

lato, infatti, la coalizione si caratterizza per un reticolo di relazioni interne che si basano su legami parentali⁹, amicali, sociali molto intensi¹⁰, dall'altro lato le relazioni con il contesto locale sono molto vive e articolate. Oltre alla promozione, da parte della coalizione, dell'associazionismo locale (potenziamento strutture associative di produttori attraverso programma Leader plus, interventi per favorire l'associazionismo agricolo, sostegno e stimolo alle associazioni culturali), è presente un coinvolgimento operativo della società locale nei progetti e processi decisionali della coalizione (tab. 3). Con riferimento all'agenda di obiettivi della coalizione, il radicamento dell'azione si presenta più intenso nei settori ambientale e agro-alimentare e con riferimento alla valorizzazione di conoscenze, saperi e cultura locali, tanto a livello materiale (ad esempio nelle tecniche di costruzione) che immateriale (ad esempio in attività di diffusione e sostegno della cultura valdese).

Inoltre è possibile individuare alcune significative e ricorrenti relazioni intrattenute dalla coalizione con una serie di attori sovralocali ricoperti

posizioni prominenti a livello politico, economico e sociale, in particolare a livello nazionale (parlamentari, giornalisti, imprenditori), regionale e provinciale (politici, leader di organizzazioni e associazioni, imprenditori). L'ancoraggio in questo set di relazioni esterne ha permesso alla coalizione di disporre nel tempo di una serie di risorse finanziarie, legami politici, conoscenze tattiche che si sono rivelate centrali nel perseguire la propria agenda. Le relazioni con tali soggetti hanno come finalità in alcuni casi l'ottenimento di finanziamenti¹¹, in altri l'approvazione degli stessi progetti e soprattutto la creazione di lobby in grado di garantire mutui vantaggi agli aderenti.

4.2. Il caso delle Valli Chisone e Germanasca

Nonostante la condivisione di caratteri del territorio per molti aspetti affini alla Val Pellice¹², nelle Valli Chisone e Germanasca le modalità di interpretazione e utilizzo del territorio si presentano differenti. Sono in altri termini diverse le risposte



auto-organizzative che ciascun contesto ha messo in atto. Ad agire nelle Valli Chisone e Germanasca è una coalizione caratterizzata dalla presenza di un *coordinatore carismatico*, il direttore della Comunità Montana, attivo dai tempi della costituzione della comunità montana stessa (1972) e prima ancora membro del consiglio di Valle e rappresentante delle due valli nel Comprensorio del Pinerolese. Si tratta di una figura dotata di forti capacità tecniche e organizzative, di mediazione tra interessi e di coinvolgimento nelle azioni di soggetti e interessi diversi. Avveduto nell'interpretare necessità e bisogni del territorio e nel tradurli in progettualità concrete e di successo, il direttore rappresenta da trent'anni il nodo centrale delle politiche delle due valli. Tale ruolo è giocato in maniera discreta ma continuativa, mediando tra interessi e prospettive dei diversi attori politici, e facendo da cerniera con bisogni e desiderata dei soggetti locali, con cui il direttore della Comunità Montana intrattiene un reticolo di relazioni sorprendentemente intenso e articolato. La coalizione che si sviluppa intorno al suo coordinamento (figura 3) vede protagonisti in

prima battuta un insieme di soggetti a diverso titolo centrali nelle politiche locali (inseriti nei rettangoli), e sullo sfondo un insieme molto fitto di relazioni che, a seconda del progetto, dell'intervento o delle possibilità emergenti vengono allacciate direttamente dal direttore con membri della società locale (evidenziati nelle ellissi).

Il caso della Val Germanasca, in questo senso, risponde al classico esempio di "organizzazione convergente" della coalizione, in modo non dissimile da quanto evidenziato nei contributi di Hunter (1953) e dai pluralisti in genere. Si riferisce infatti a un'organizzazione fortemente centrata intorno a un singolo soggetto, dotato di differenti forme di potere: personale, dovuto per esempio a un indubbio carisma, tecnico/politico, in veste della carica rivestita, ma anche legato al radicamento territoriale, poiché attraverso una serie di relazioni locali, legami di fiducia, conoscenza delle risorse locali, il leader-connettore è stato in grado di coagulare intorno a sé una struttura, in larga misura informale, in grado di riprodursi nel tempo portando avanti un'agenda comune di obiettivi.

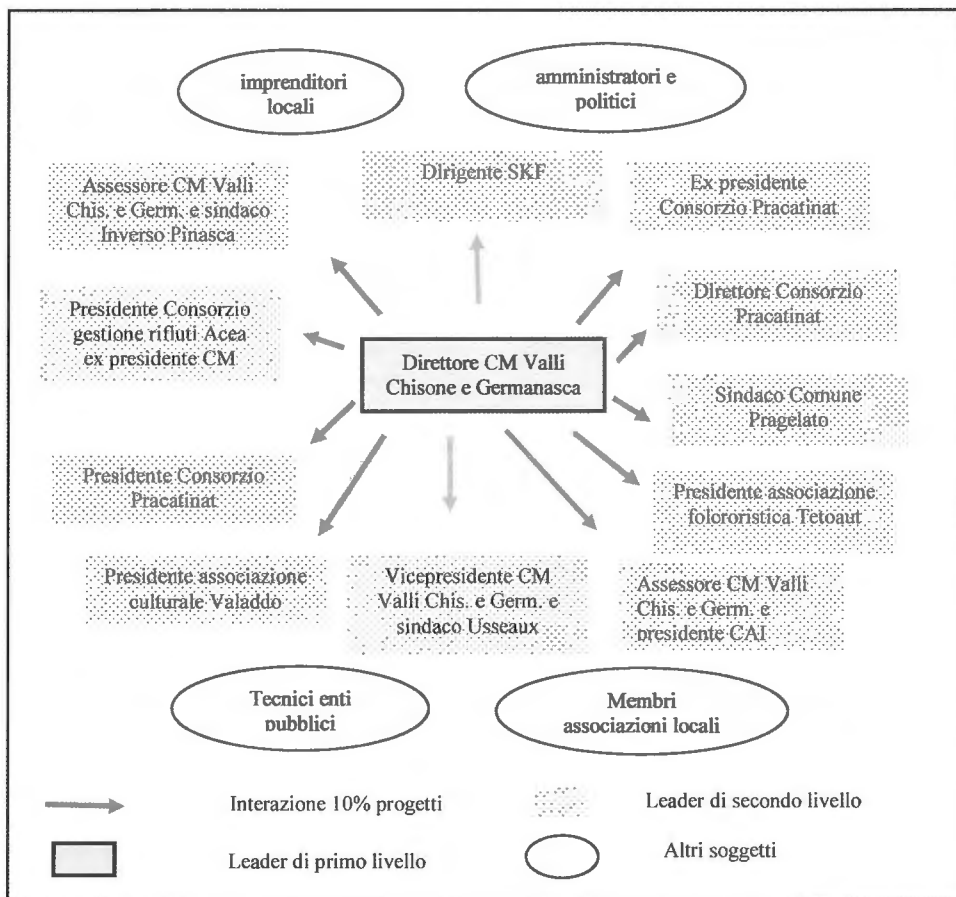


Fig. 3. La coalizione delle Valli Chisone e Germanasca.

Tale agenda opera, come si è visto (§ 3) nella direzione di promuovere la competitività del sistema agricolo e industriale, valorizzandone anche la dimensione e le valenze culturali (attraverso l'istituzione di musei ed ecomusei¹³, manifestazioni, sagre ed eventi). In quest'ottica le componenti del patrimonio al centro degli interventi della coalizione sono in particolare risorse industriali (ad esempio miniere di talco, produzioni meccaniche), prodotti agro-alimentari (ad esempio prodotti d'alpeggio, ricette tradizionali), tecniche di produzione locali (nel campo dell'edilizia e delle costruzioni, ma anche nei settori agricolo e meccanico). Si delinea in questi termini un rapporto tra coalizione e risorse del territorio composito, non privo di incongruenze, ma sicuramente fortemente interattivo. A questo proposito, la "capacità di azione" (programmatica e decisionale) del direttore si fonde con un'altra tipologia di risorsa locale, di natura prettamente relazionale. Attraverso il suo inserimento nelle trame di relazioni con la sfera culturale, produttiva, politica e sociale del territorio questo soggetto è stato in grado di mantenere, nel corso degli anni, un rapporto diretto e proattivo con la realtà locale, rappresentandone (e reinterpretandone) istanze e problematiche. Ciò è quanto emerge dalle indagini svolte, dove esaminando il ruolo giocato in particolare dalle "risorse relazionali" (conoscenza di altri soggetti utili, appoggio di organizzazioni politiche ed economiche) detenute dal direttore, è emersa la centralità dei rapporti intrattenuti, sia con il contesto locale, sia con livelli sovralocali, nel raggiungimento degli obiettivi dei singoli progetti e dell'azione della coalizione nel suo complesso. Inoltre, la capacità di dirimere conflitti tra attori su più livelli e questioni (ad esempio in relazione al coordinamento nella costruzione e gestione delle infrastrutture olimpiche), si lega a una certa legittimazione e stima acquisita dal direttore nel corso degli anni, andata consolidandosi attraverso gli interventi e i successi portati avanti. Astratta da questo contesto, la sua azione vedrebbe probabilmente fortemente ridimensionata la sua incisività. Le capacità di questo soggetto sono, in altri termini, individuali ma al contempo legate a un processo di coevoluzione del sistema di attori in quel determinato territorio.

4.3. *La coalizione del Pedemonte*

Il terzo caso, infine, relativo all'area pedemontana, risponde a una situazione intermedia, ma nondimeno complessa, non dissimile a quanto

osservato nei classici studi dei pluralisti: differenti reti, più o meno autocentrate, si sovrappongono fra di loro nella definizione delle linee guida del territorio (fig. 4). Tali linee guida delineano, attraverso una serie più o meno coordinata di politiche e interventi, il disegno di fare del Comune di Pinerolo e dell'area pedemontana i punti di riferimento delle politiche del Pinerolese, con la finalità di rafforzare il ruolo della città come leader di un ambito territoriale che rappresenta il secondo per estensione della provincia di Torino, potenziandone il peso nello scacchiere piemontese. A questo proposito, dalle indagini svolte è emerso come sia risorse materiali (imprese dei settori produttivi locali, sistema dei servizi, rete delle comunicazioni viarie, sistema della formazione professionale, etc.) sia risorse relazionali detenute dai membri della coalizione del Pedemonte, come ad esempio la conoscenza di soggetti influenti o l'appoggio di organizzazioni politiche ed economiche, giochino un ruolo centrale nel favorire il raggiungimento degli obiettivi progettuali. Nel complesso emergono più reti di relazioni relativamente continuative e orizzontali tra i diversi soggetti, attraverso le quali vengono definite sia azioni puntuali relative a specifici settori (ad esempio in campo economico, edile, sociale, culturale), sia interventi di respiro strategico, come i tentativi di arginare la crisi industriale che ha coinvolto il settore produttivo locale dell'automotive, al potenziamento della formazione professionale, alla gestione e ampliamento di diversi servizi. In questo quadro, la coalizione del Pedemonte persegue l'intento di porsi a guida delle dinamiche del Pinerolese anche attraverso il radicamento in un cospicuo set di relazioni – sia di livello locale, sia soprattutto sovralocale – che consentono in più modi di accrescere il proprio potere d'azione e creare le condizioni per operare in maniera stabile e continuativa. Si tratta, in questo senso, di un radicamento legato a reticoli relazionali più che alla condivisione di tratti culturali affini ma ugualmente in grado di accrescere, attraverso canali diversi, potere, legittimazione e influenza dei soggetti.

5. Conclusioni

All'interno della pluralità di ruoli e posizioni che le coalizioni possono assumere nella loro azione sul territorio – il che include, è evidente, anche strategie di rigido mantenimento dello status quo e interventi in più modi "deterritorializzanti" – le indagini condotte nel Pinerolese sembrano segna-



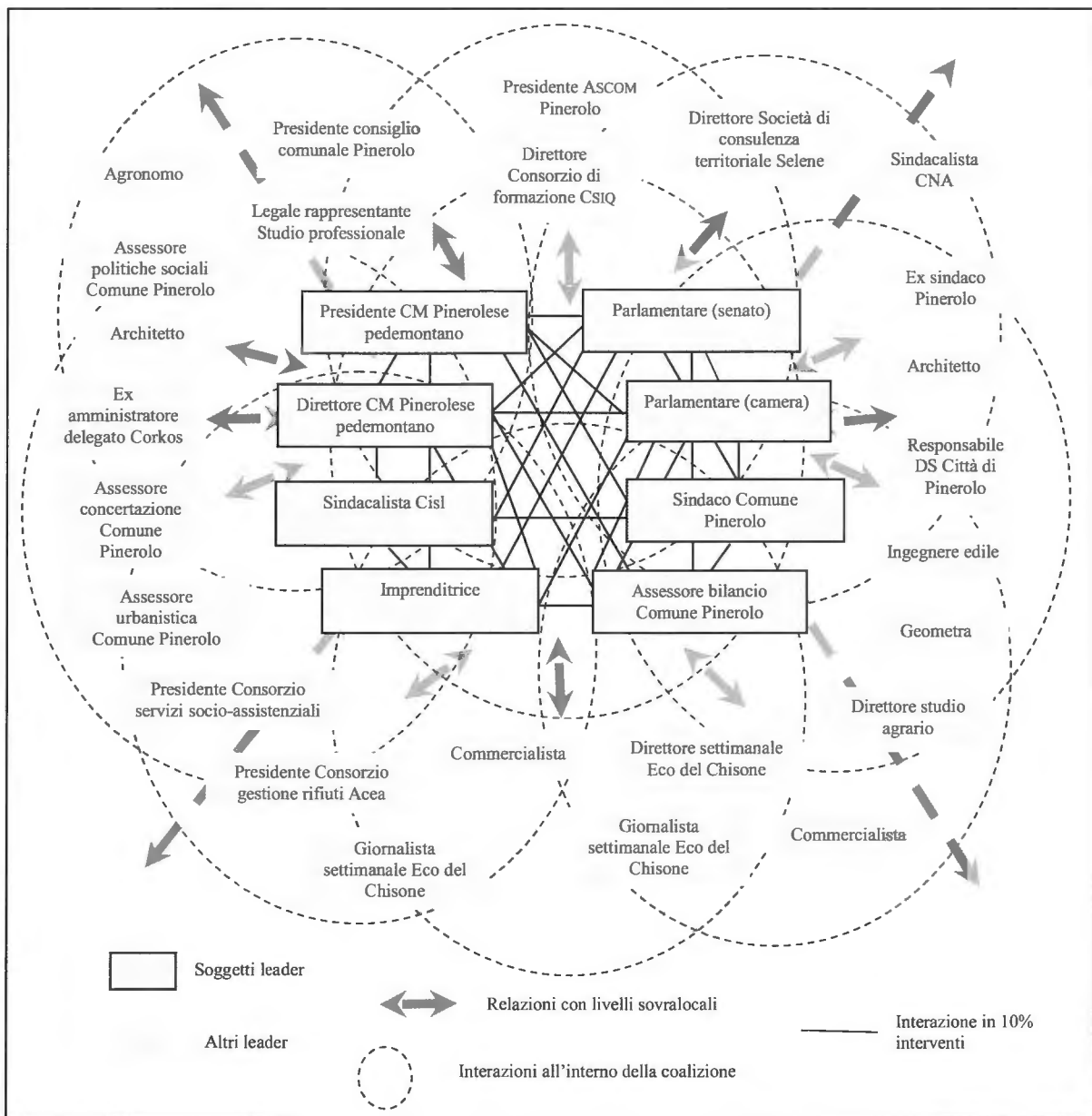


Fig. 4. La coalizione del Pedemonte.

lare, con intensità e caratteri differenti nei tre contesti indagati, un ruolo pro-attivo nei processi di sviluppo locale. Le dinamiche di trasformazione che è possibile cogliere nei tre sub-ambiti sono infatti guidate da differenti coalizioni di attori che grazie a un agire organizzato, facilitato dal numero relativamente ristretto dei "partecipanti ai giochi", sono riuscite a consolidare nel tempo strategie che tentano di coniugare il mantenimento di precisi interessi e posizioni di potere con il raggiungimento di più ampie finalità di interesse collettivo. La ricerca di equilibrio tra queste due

componenti nasce essenzialmente dalla necessità da parte di ciascuna coalizione di costruire e mantenere una propria legittimazione sociale, intesa come approvazione e mandato collettivo della propria azione. Proprio in questa direzione emerge come il funzionamento di queste strutture di potere sia soggetto a costanti forme di interazione con il contesto territoriale: la possibilità di appianare conflitti, la capacità di mantenere il proprio potere ed equilibrio, così come i caratteri stessi degli indirizzi di sviluppo, dipendono e si legano in più modi all'appartenenza e alla mutua dipen-

denza da un particolare contesto territoriale, alle relazioni intrattenute, alla condivisione di vincoli ambientali, ai caratteri dei beni materiali lì localizzati, al substrato sociale e culturale presente e alle istituzioni che lo contraddistinguono. Tali legami sfociano nella capacità di interagire con un insieme di istituzioni politiche, sociali ed economiche locali, dove il relazionarsi è favorito da comuni codici comunicativi, dalla presenza di consolidati legami informali, da una profonda conoscenza delle dinamiche locali, dei “desiderata” e delle “immagini” che il territorio ha di sé. Questi aspetti influiscono sulla capacità di definire accordi sul controllo di particolari risorse strategiche per la coalizione, nel promuovere una legittimazione sociale, nell’attivare i canali più opportuni per raggiungere i propri obiettivi. L’abilità delle coalizioni di attori di portare avanti la propria agenda, e i caratteri stessi di tale agenda, sono dunque in più modi “la risultante” della capacità di radicarsi in particolari set di “relazioni territoriali”, e al contempo di mantenersi aperte agli stimoli e alle opportunità provenienti dall’esterno inserendosi in reti di relazioni con attori di livello sovrolocale.

Ciò si verifica nel momento in cui la coalizione viene a rappresentare quella che Cox e Mair (1989; 1991) definiscono una “struttura sociale localizzata”, costituita da un insieme di relazioni che si esplicitano a una particolare scala spaziale nella quale vengono a definirsi precisi interessi che sono *place dependent*. La coalizione di attori è parte trainante di tali relazioni, in grado di riconoscere e mobilitare risorse locali, diventando in questo modo *locality as agent* (ibid.), vale a dire attore collettivo che agisce sulla base del riconoscimento di uno specifico capitale territoriale. Si verifica in questo senso un ancoraggio che è dato dalla “dipendenza” del soggetto (la coalizione di attori) dall’oggetto (il territorio): attraverso l’insieme delle relazioni “orizzontali” e “verticali” che lo caratterizzano, il territorio influenza e modifica l’azione del soggetto. Il radicamento al territorio, inteso sia nella sua manifestazione materiale (i.e. l’ancoraggio della coalizione a risorse e dotazioni specifiche del contesto) sia relazionale (il coinvolgimento in set di relazioni e reticoli sociali), rappresenta in questa direzione la discriminante per la produzione di un’azione collettiva della coalizione.

Di più, quanto pare emergere dall’analisi comparata dei tre contesti alpini indagati, è come in ciascuna coalizione si manifestino modalità di azione collettiva non unitarie e non facilmente identificabili: al contrario, essa sembra esprimersi in una moltitudine di forme differenti. In certune

situazioni l’azione collettiva si manifesta infatti attraverso processi interattivi relativamente orizzontali tra soggetti (è questo il caso della Val Pellice), in altre si sviluppa attraverso un’organizzazione “convergente” delle relazioni (come nelle Valli Chisone e Germanasca). In altri casi ancora, come nell’area pedemontana, essa si manifesta attraverso l’interazione di più reti parallele tra loro collegate da un programma d’azione comune. Si delineano al contempo caratteri e modalità differenti di coinvolgimento della società civile, con livelli e manifestazioni diverse di gerarchia. Un esempio di coalizione dal carattere relativamente partecipativo si riferisce ai casi delle Valli Chisone e Germanasca e della Val Pellice: le coalizioni qui operano attraverso una certa apertura dei processi decisionali a membri della società civile, in un agire inclusivo, ma al contempo elitario, che pare evidenziare come gerarchia e partecipazione non rappresentino processi necessariamente antitetici, bensì elementi di una dialettica alla base del funzionamento del luogo. Nondimeno, in sintonia con quanto sostenuto da Stone (1989), emerge la presenza di coalizioni che, seppure radicate in reticoli di relazioni sociali molto fitti (come nel caso della coalizione del Pinerolese pedemontano), mantengono una certa chiusura operativa nella fase di definizione delle scelte strategiche, aprendosi a processi partecipativi solo (e non sempre) in fasi successive.

Dinamiche gerarchiche, interazioni maggiormente orizzontali, coinvolgimento attoriale e relativa chiusura ai processi partecipativi rappresentano dunque modalità diverse attraverso cui si manifesta l’azione collettiva delle tre coalizioni sul territorio. In ciascun caso, infatti, l’organizzazione assunta dalla coalizione è funzionale al raggiungimento di una specifica forma di azione collettiva, in grado di favorire il perseguimento del suo programma. Così, coinvolgimento attoriale e apertura dei processi partecipativi sono gli strumenti attraverso cui la coalizione della Val Pellice ha sviluppato un’azione collettiva di matrice prettamente *sociale*, dove la capacità di azione della coalizione si lega a un riconoscimento e a una legittimazione maturate attraverso relazioni vive e articolate con il contesto locale. Diversamente, nelle Valli Chisone e Germanasca viene perseguita un’azione collettiva più marcatamente *relazionale*, non incentrata tanto sulla condivisione di tratti storici e identitari, quanto soprattutto sulla presenza di consolidati legami di interazione tra il leader e una pluralità di soggetti locali. L’azione collettiva della coalizione è in questo caso esito dell’essere nodo centrale di tali legami, da cui si sviluppano



e dipendono idee, conoscenze, capacità e opportunità. Una situazione non dissimile si verifica nel pedemonte, dove l'agire della coalizione si esplicita in una serie di legami e di influenze che consentono di mantenere una posizione di guida nelle trasformazioni locali.

Nonostante le diverse manifestazioni il tratto essenziale e comune rintracciabile nelle tre coalizioni individuate si riferisce al *radicamento come forma di potere*, determinato dalla sua posizione "intermedia" rispetto alle altre due forme di potere tradizionalmente descritte in letteratura, ossia quelle riconducibili alle caratteristiche del singolo individuo (es.: carisma) e quelle relativi alla struttura dell'ordine sociale (es.: cariche politiche o funzioni economiche). Il livello locale, ossia il territorio, è in grado di conferire capacità di azione e influenza a specifici soggetti attraverso processi di radicamento, cui è possibile accedere solo attraverso intense relazioni, sentimenti di identità, conoscenza del territorio. Questo è quanto è stato possibile verificare nelle diverse coalizioni individuate nel Pinerolese, dove forme di potere quali la posizione detenuta, il carisma e le doti personali dei membri vengono mantenute e consolidate grazie "all'esser parte" di determinati luoghi. Così ad esempio, il leader della coalizione delle Valli Chisone e Germanasca, attraverso un coinvolgimento tacito e continuativo nelle trame di relazioni sociali, economiche, culturali e politiche del proprio sistema locale ha di fatto consolidato e dato efficacia, legittimazione e continuità alla propria azione e a quella della coalizione. Egualmente, grazie alla presenza di un radicamento sociale e materiale consolidatosi nel tempo, la coalizione della Val Pellice ha a sua volta sviluppato la capacità di comprendere, veicolare e reinterpretare bisogni espressi a livello locale e ha acquisito la legittimazione a far uso di determinate risorse. In virtù del proprio radicamento, la coalizione è divenuta in questo modo espressione del sistema locale in cui opera: riconosciuta come parte di un "cultural we" (van Houtum e Lagendijk, 2001), essa ha potuto di fatto consolidare la capacità di veicolare le proprie strategie. Ancora, attraverso un radicamento relazionale esterno in una trama di rapporti in certi casi stabili, in altri maggiormente flessibili e dinamici con i livelli sovralocali, la coalizione ha saputo convogliare ulteriori opportunità sul sistema locale. Il potere detenuto dalle diverse coalizioni risulta in questi termini la risultante di un processo di radicamento attraverso cui determinati soggetti acquisiscono *capacità di agire* e di perpetuare la propria azione.

Bibliografia

- Bagnasco A., *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- Bagnasco A., Le Galès P., "Les villes européennes comme sociétés et comme acteurs", in A. Bagnasco, P. Le Galès (a cura di) *Villes en Europe*, Parigi, La Découverte, 1997, pp. 7-43.
- Bignante E., Dansero E., "Indagare, rappresentare, cambiare il mondo: riflessioni a partire da ricerche in corso nell'accompagnamento e promozione dello sviluppo locale", in M. Tinacci Mossello, C. Capineri, F. Randelli (a cura di), *Conoscere il mondo: Vespucci e la modernità*, Atti del Convegno Internazionale, Firenze 28-29 ottobre 2004, Memorie Geografiche, Nuova Serie, n. 5, 2005, pp. 461-478.
- Bignante E., Santangelo M., "Analisi della progettualità", in E. Dansero, G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Per una geografia dell'agire collettivo del/nel Pinerolese*, Rapporto di ricerca, 2005, <http://www.e-laborazioni.it>, pp. 7-40.
- Bignante E., Santangelo M., "Reti locali e processi di sviluppo. Il caso del Pinerolese", *Rivista Geografica Italiana*, anno CXIII, fasc. 2, 2006, pp. 307-328.
- Bonomi A., "Comunità artificiali. Le strategie degli attori nei Patti Territoriali, nelle coalizioni locali, per la coesione sociale, in G. De Rita, A. Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bolati Boringhieri, 1998, pp. 65-72.
- Bourdin A., "Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires?", *Espaces e Sociétés*, n. 74-75, 1994, pp. 215-236.
- Cox K.R., Mair, A., "Book review essay. Urban growth machines and the politics of local economic development", *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 13, n. 1, 1989, pp. 137-146.
- Cox K.R., Mair A., "From localised social structures to localities as agents", *Environment and Planning A*, v. 23, n. 2, 1991, pp. 197-213.
- Dahl R.A., *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Dansero E., "Analisi delle progettualità locali per una geografia dell'agire collettivo e territoriale. Un'indagine nel Pinerolese in Provincia di Torino", in M. Bertocin, A. Pase (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 69-85.
- Dansero E., Governa F., "Geografia della progettualità e dinamiche territoriali del Pinerolese. Convergenze, divergenze, incongruenze", in E. Dansero, G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *Per una geografia dell'agire collettivo del/nel Pinerolese*, Rapporto di ricerca, 2005, <http://www.e-laborazioni.it>, pp. 97-125.
- Dematteis G., "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", *Sviluppo Locale*, n. 1, 1991, pp. 10-30.
- Dematteis G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- Dowling K., Dunleavy P., King D., Magetts H., Rydin Y., "Regime politics in London local government", *Urban Politics Review*, v. 34, n. 4, 1999, pp. 515-545.
- Elkin S., *City and Regime in the American Republic*. Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Friedberg E., *Le pouvoir et la règle*, Parigi, Le Seuil, 1993.
- Governa F., "Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità" in P. Bonora (a cura di), *SLoT quaderno 1*, Bologna, Banskerville, 2001, pp. 31-46.
- Granovetter M., "The strength of weak ties", *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, 1973, pp. 1360-1380.
- Harding A., "Elite theory and growth machine" in D. Judge, G. Stoker, W. Harold (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Londra, Sage, 1995, pp. 35-53.
- Hunter, F., *Community Power Structure. A study of Decision Makers*,

Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953.

Jordan G., "The pluralism of pluralism: an anti-theory?". *Political Studies*, v. 38, n. 2, 1990, pp. 286-301.

Logan J., Molotch, H., *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.

Lowndes V., Wilson D., "Balancing revisability and robustness? A new institutionalist perspective on local government modernization". *Public Administration*, v. 81, n. 2, 2003, 257-298.

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.

Molotch H., "The city as growth machine". *American Journal of Sociology*, v. 82, n. 2, 1976, pp. 309-355.

Molotch H., "Urban deals in comparative perspective", in J. Logan, T. Swanstrom (a cura di), *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990, pp. 3-24.

Polsby N. W., *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1980.

Ramella F., Magnatti P., Trigilia C., Viesti G., Burrioni L., *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale del Mezzogiorno*, Rapporto MEF-DPS, www.dps.tesoro.it, 2003.

Salone C., *Politiche Territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Torino, Utet, 2005.

Stoker G., "Regime theory and urban politics", in D. Judge, G. Stoker, W. Harold (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Londra, Sage, 1995, pp. 54-71.

Stoker G., Mossberger K., "Urban regime theory in comparative perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 12, n. 2, 1994, pp. 195-212.

Stone C., *Regimes politics: governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence (Ks), University of Kansas Press, 1989.

van Houtum H., Lagendijk A., "Contextualising regional identity and imagination in the construction of polycentric urban regions: the cases of the Ruhr area and the Basque country". *Urban Studies*, v. 38, n. 4, 2001, pp. 747-767.

Welsh W.A., *Leaders and Elites*, New York, Holt, Rinehart & Winston, 1979.

Note

¹ Sono tredici i comuni della pianura pinerolese (Airasca, Buriasco, Campiglione Fenile, Cavour, Cercenasco, Garzigliana, Macello, None, Osasco, Piscina, Scalenghe, Vigone, Villafranca Piemonte) che nel 1998 hanno dato vita all'Associazione tra i Comuni della Pianura pinerolese. Obiettivo dell'associazione è di sviluppare politiche integrate tra i comuni dell'area in diversi settori, tra cui quello turistico, nell'ottica di favorire lo sviluppo e la promozione sociale ed economica dell'area.

² Di livello comunale e sovracomunale, afferenti al settore pubblico, privato, a partnership pubblico-private e riguardanti una pluralità di settori tra cui quello economico, sociale, culturale, ambientale. Per approfondimenti si rimanda a Bignante e Santangelo, 2005.

³ Tali progetti sono esito di un censimento della progettualità

del Pinerolese tra il 1997 e il 2005 svolto da un gruppo di ricerca del DITER di Torino, coordinato da Giuseppe Dematteis, nell'ambito del progetto di "Promozione, integrazione e sostegno dei progetti di sostenibilità del Pinerolese" (progetto PPSP) finanziato dalla Provincia di Torino e diretto dal Consorzio Pracatinat di Fenestrelle. Si vedano Dansero, Dematteis e Governato, 2005; Dansero, 2004; Bignante e Dansero, 2005; Bignante e Santangelo, 2006.

⁴ Sono stati presi in considerazione, ad esempio, processi decisionali relativi all'istituzione dei Consigli di Valle e delle Comunità Montane, è stata analizzata l'evoluzione degli schieramenti politici nel comune di Pinerolo, nelle Comunità Montane e in pianura dagli anni Settanta a oggi, sono stati esaminati i processi di costituzione di alcuni importanti organizzazioni operanti a livello locale (ad esempio l'Agenzia di sviluppo locale Agess) i processi decisionali nati in relazione alle Olimpiadi invernali del 2006 e all'infrastrutturazione del territorio (autostrada Torino-Pinerolo e raddoppiamento ferroviario della linea Torino-Pinerolo), alcuni recenti tentativi di coordinamento tra le tre Comunità Montane (ad esempio riguardo il coordinamento dei rispettivi piani di sviluppo socio-economici).

⁵ Il criterio di distinzione tra partecipazione "formale" e "informale" si riferisce alla segnalazione esplicita in documenti e verbali progettuali; nel caso l'intervento fosse invece riconosciuto e testimoniato da attori locali, ma non risultante in nessuna manifestazione formale del progetto, è stato considerato "informale".

⁶ Sono attori trasversali quei soggetti pivot delle relazioni intrattenute con l'esterno del territorio. Nello specifico sono stati considerati soggetti trasversali gli attori individuati al centro di almeno il 10% delle relazioni con l'esterno.

⁷ La soglia del 10% è stata definita, in questa come nelle altre dimensioni dell'analisi (individuazione soggetti leader, soggetti trasversali, etc.) in maniera qualitativa, rivelandosi sensibile a seguito di una serie di verifiche empiriche.

⁸ È il caso di due parlamentari, di un assessore regionale, del sindaco di Pinerolo, di un imprenditrice, di un sindacalista, dei direttori delle comunità montane di valle e di buona parte dei loro tecnici e assessori, del presidente del Consorzio Pracatinat.

⁹ I membri della coalizione legati da legami di parentela sono 32 su 57.

¹⁰ I luoghi di incontro dei membri della coalizione si legano ad esempio ad alcuni bar storici, circoli e centri di attività di partito. Molti legami di fiducia nascono, a detta degli stessi soggetti, in virtù di una conoscenza reciproca, dell'appartenenza alle stesse associazioni, gruppi politici, dalla condivisione e dal superamento nel tempo di problematiche e momenti di crisi.

¹¹ Nel 74% dei progetti esaminati in Val Pellice almeno un terzo del finanziamento proviene dall'esterno.

¹² Tra cui una flora e fauna montane simili, la presenza di attività produttive legate a agricoltura, zootecnia e artigianato, la condivisione di fenomeni di spopolamento, di tecniche di costruzione e presidio del territorio affini. Tratti culturali legati alla resistenza partigiana (testimoniata dalla presenza di forti e fortificazioni) e al culto valdese accomunano inoltre le due vallate.

¹³ Ad esempio l'ecomuseo delle miniere di talco della Val Germanasca o il museo del cuscinetto di Villar Pellice.



La multiscalarità dello sviluppo nelle nuove politiche regionali

1. Introduzione

Per molto tempo, il ricorso alla nozione di “sviluppo locale” – nozione nient’affatto scontata, come vedremo – è sembrato costituire una soluzione relativamente comoda per colmare il vuoto interpretativo lasciato dalla scomparsa delle “grandi narrazioni” novecentesche, dedicate alla spiegazione, alla predizione e alla guida dei processi di sviluppo economico alla scala “regionale”. Che cosa significhi, poi, scala regionale resta ancor oggi un aspetto impregiudicato, essendo molteplici le prospettive disciplinari che si riferiscono a questa dimensione e altrettanto molteplici e diverse le concezioni di regione ad esse sottese. Così, alla regione dell’economia spaziale, ambito topologico punteggiato da nodi intesi come concentrazione di valori economici misurabili nella loro entità singola e nelle loro relazioni reciproche, si contrappongono i diversi concetti di regione propri della geografia: la regione fisica, la regione funzionale, la regione come spazio di vita ecc.

Mentre le discipline territoriali disputavano intorno alla definizione del concetto di regione, una fase intensa di studi operativi e di esercizi di programmazione regionale prendeva corpo in molti contesti nazionali, intersecando, nel caso italiano, processi di definizione politico-amministrativa delle istituzioni regionali.

Dopo la stagione particolarmente vivida degli anni sessanta-settanta (per una ricostruzione di quell’esperienza mi permetto di rinviare a Salone, 2005b) e con il manifestarsi della crisi della razionalità sinottica e dell’organizzazione fordista dell’economia e della società, si assiste a un progressi-

vo declino della programmazione economico-territoriale, soprattutto alla scala nazionale, declino che lascia a lungo sguarnito il campo dell’intervento pubblico sulla dimensione territoriale e consente il manifestarsi di una tendenza spiccata alla divaricazione tra politiche di programmazione economica e politiche di pianificazione territoriale: le prime sempre più a-spaziali, le seconde invece sempre più attente all’*urban design* e a pratiche di valorizzazione orientate al mercato (progettazione della città per parti, marketing urbano ecc.).

Sia pure con ritardo temporale rispetto al manifestarsi del fenomeno, l’emergere di nuovi spazi produttivi caratterizzati dalla presenza di concentrazioni di piccole e medie imprese specializzate e fortemente interdipendenti ha determinato, tra gli anni ottanta e novanta, un ripensamento dell’azione collettiva nel campo delle politiche industriali e, più generalmente, delle politiche di sviluppo economico. Il quadro operativo della programmazione negoziata va collocato, in effetti, all’interno di questa rinnovata attenzione nei confronti del “locale”, dimensione privilegiata di un’azione collettiva che si sforza di trovare nuove forme organizzative e nuove modalità d’intervento di fronte allo sgretolamento delle gerarchie spaziali proprie del ciclo fordista. In questa seconda fase del ciclo “post-fordista”, prendono corpo innovazioni rilevanti nell’ambito delle politiche urbane, sulla scia della disseminazione di esperienze pilota come i programmi comunitari (soprattutto Urban), dando luogo all’insieme di esperienze riconducibili – PRU, PRUSST, CQ – ai cosiddetti “programmi complessi” (Saccomani, 2003; Savino, 2003).

Nel corso degli anni novanta, infine, il concetto di regione riemerge nei paesi dell'Europa occidentale, con un'accezione rinnovata, nell'ambito del dibattito sugli effetti esercitati dall'integrazione dei mercati, dove la tensione tra forze e istituzioni sopranazionali e stati-nazione determina un campo di forze favorevole al risorgere degli attori regionali in quanto protagonisti della scena geopolitica (Agnew, 2002; Amin, 2004; Herrschel e Newman, 2002). In molte realtà nazionali del vecchio continente, cause di diversa natura spingono così verso la ridefinizione del campo d'azione delle regioni, la cui natura socio-economica, estensione territoriale e funzione politica differiscono a seconda dei contesti nazionali.

Le forze che guidano questa rinascita regionale, altrimenti nota come "neoregionalismo", sono, secondo Keating (1997):

1) l'*integrazione funzionale*, processo che riguarda la ridefinizione, quando non la creazione *ex novo*, di organismi politico-amministrativi finalizzati a migliorare l'efficacia prestazionale delle economie regionali nella competizione internazionale e nei confronti dei flussi degli investimenti globali; ne costituiscono un esempio significativo le agenzie di sviluppo regionale create nell'Inghilterra e nel Galles dall'azione del New Labour, accanto a fenomeni di più radicale devoluzione delle competenze politico-amministrative ben rappresentati dall'esperienza scozzese (Alden, 2001; Murdoch e Norton, 2001);

2) la *ristrutturazione istituzionale*, indotta dall'avvento di poteri sopranazionali come l'Unione europea e, spesso ma non necessariamente, orientata a forme di regionalismo "integrativo" in cui le entità regionali vengono cioè integrate all'interno dello stato nazionale attraverso un processo di regolazione politica e di decentramento amministrativo promosso dai governi centrali, processo che prevede forme di delega alla periferia di strumenti fiscali e organizzativi, come in Francia (cfr. Ancien, 2005);

3) la *mobilizzazione politica*, che implica un profondo ridisegno della struttura politica-amministrativa dello stato, sulla base di un rafforzamento dei governi e delle società regionali, con implicazioni "identitarie" variamente declinate (l'esperienza spagnola e, con minor chiarezza rispetto agli esiti, quella italiana).

La costituzione di soggetti e istituzioni dediti alla valorizzazione delle economie regionali in un contesto globale sempre più competitivo s'intreccia, come già osservato, con il protagonismo dell'Unione europea nel campo delle politiche regio-

nali, che nell'ultima fase ha assunto forme in parte nuove in vista della nuova programmazione del periodo 2007-2013.

In questo articolo si discuteranno le implicazioni del cosiddetto paradigma dello sviluppo locale all'interno del quadro programmatico che le regioni italiane stanno elaborando, con riferimento sia alle politiche di piano sia alle strategie di utilizzo dei fondi strutturali europei.

Nel paragrafo 2 si cercherà di argomentare intorno alla natura non lineare dell'evoluzione dei modelli d'intervento della programmazione regionale nel nostro paese, mostrando come la dimensione territoriale e "locale" emerga in modo differenziato nel tempo e sia tornata a essere elemento importante dell'attuale approccio.

Nel paragrafo 3 si discuterà il passaggio dal paradigma dello sviluppo regionale a quello dello sviluppo locale, che non dev'essere assunto come processo di confronto antitetico, bensì come intreccio complesso di metodi e temi che, nell'esperienza di molte regioni italiane, sembra rappresentare la strada maestra delle nuove politiche territoriali.

I connotati salienti di queste nuove pratiche saranno al centro del paragrafo 4, che riporterà gli esiti almeno provvisori di alcune esperienze regionali ritenute rappresentative.

Le riflessioni conclusive saranno affidate al paragrafo 5.

2. Percorsi, metodi e strumenti della programmazione regionale

Il primo tema su cui è importante soffermarsi concerne il modo con cui si guarda, retrospettivamente, alla parabola della politica regionale nel nostro paese. Della programmazione economica inaugurata alla metà degli anni novanta, strettamente connessa con le misure di aiuto strutturale previste dalle istituzioni comunitarie, si è soliti sottolineare, in genere, i connotati di forte discontinuità rispetto al passato. Si parla, in questo senso, di "nuova" programmazione in contrasto con le forme d'intervento del passato, la "vecchia" programmazione, appunto, quella legata all'intervento straordinario nel Mezzogiorno e costellata, secondo molti osservatori, di risultati monchi, quando non fallimentari.

Di "nuova" programmazione si comincia quindi a parlare quando la discussa esperienza della Cassa e, poi, dell'Agenzia per il Mezzogiorno può dirsi conclusa. Sulla storia dell'intervento pubblico a favore delle regioni meridionali esiste una



ricca letteratura, alla quale senz'altro rimando per i necessari approfondimenti. In questa sede mi limiterò ricordare che in un arco temporale ampio – dalla fine della seconda guerra mondiale ai primi anni novanta – la “questione meridionale” è stata trattata all'insegna di un paradigma analitico alimentato dalle teorie dello sviluppo regionale elaborate all'interno della prospettiva neokeynesiana. Autori come Myrdal, Kaldor, Hirschman e Perroux hanno esercitato a lungo un'influenza importante sull'interpretazione dello sviluppo squilibrato e sugli strumenti idonei al suo superamento proposti dalle organizzazioni internazionali e praticati da molti governi nazionali (per una trattazione più ampia si veda Richardson, 1971; Conti, 1996; Capello, 2004).

Queste posizioni teoriche, in modo spesso indipendente le une rispetto alle altre, mettevano in dubbio le tesi della convergenza regionale espresse dalla teoria economica *mainstream*¹, pur mantenendo uno schema interpretativo di tipo dualistico che metteva l'accento sull'antinomia tra *dominanza e dipendenza*, tra *regioni centrali* che guidano il processo di sviluppo e *regioni periferiche* che subiscono questo processo.

Erano in particolare due gli aspetti empirici sui quali le teorie ortodosse non fornivano “spiegazioni” soddisfacenti (Conti e Giaccaria, 2001):

1) la natura non lineare né spontanea dello sviluppo economico, che appariva piuttosto come un processo discontinuo e caratterizzato da squilibri che producono e riproducono disuguaglianze;

2) il manifestarsi e il persistere di evidenti differenze tra paesi e regioni nel livello di sviluppo, che non potevano essere spiegati soltanto dalla particolare natura e combinazione dei fattori produttivi, per l'interpretazione dei quali era necessario valorizzare le specificità dei diversi sistemi regionali.

L'abbandono del concetto di “equilibrio generale” reca con sé l'implicito riconoscimento dell'esistenza di “rapporti di forza” tra le regioni in virtù di “densità” diseguali nella distribuzione dei fattori, che disegnano fratture e discontinuità nella geografia dello sviluppo, processi di polarizzazione e fenomeni di depauperamento, e che richiedono una qualche forma di intervento correttivo. La “scoperta” delle differenze, a sua volta, sottolinea la “varietà” dei percorsi di valorizzazione regionali, che si reggono sull'identità irripetibile dei sistemi economici regionali.

Lo sviluppo è inteso come una catena di squilibri, che sono innescati dalla concentrazione “naturale” degli impulsi di crescita in alcuni luoghi,

con l'avvio di processi moltiplicatori che generano una nuova domanda d'investimenti, ulteriori flussi migratori in entrata, necessari per soddisfare la domanda di lavoro regionale e un generale impulso allo sviluppo di attività produttive e di servizio.

In tempi a noi più prossimi – verso la fine degli anni ottanta –, quando lo stesso modello interpretativo di tipo dualistico cominciava a essere seriamente messo in crisi (Muscarà, 1967; Bagnasco, 1977; Conti e Sforzi, 1997; Coppola, 1997)) ed emergeva con forza l'esistenza di un “terzo” modello di sviluppo capitalistico, fondato sui sistemi locali di piccola impresa, collocati soprattutto nel Nord Est (Fuà e Zacchia, 1983) e nell'Italia mediana, ma non assenti nel Nord Ovest né nel Mezzogiorno, la stessa impostazione dell'analisi delle economie meridionali comincia a mutare: la pur fondamentale importanza degli indicatori macroeconomici – le differenze nel PIL, i differenziali di reddito, il tasso di occupazione, ecc. – comincia a lasciare spazio alla considerazione di altri aspetti altrettanto decisivi per lo sviluppo economico. In particolare, la capacità istituzionale e il capitale sociale assumono una rilevanza che è almeno pari a quella della dotazione di capitale produttivo e fisico.

Anche il pensiero meridionalistico cambia quindi radicalmente di prospettiva, concentrando la propria attenzione su aspetti della questione meridionale non ancora sufficientemente indagati dagli storici e dagli analisti:

1) gli *aspetti istituzionali, politici e sociali* che hanno contribuito al sottosviluppo meridionale;

2) la *presenza di rilevanti differenze interne al Mezzogiorno*, con aree che presentano segnali incoraggianti di formazione di sistemi produttivi locali, non più come mero effetto di decentramento industriale dal Nord del paese, ma come rafforzamento di sentieri locali di sviluppo in settori manifatturieri tradizionali (tessile, mobile, abbigliamento, agroalimentare);

3) la *necessità di fare leva sulle élite dirigenti locali*, dopo una lunga fase di sfiducia, se non di disprezzo, che aveva portato a ricorrere a strutture “straordinarie” e tecnocratiche esterne alla società meridionale e centralizzate nella capitale (Triglia, 1992; Sales, 2002).

Inoltre, in quella stessa cultura meridionalistica sembrano attenuarsi gli effetti di un “paradigma risarcitorio”² (Cafagna, 2002) che, se ha avuto il merito di attirare l'attenzione del ceto politico sui problemi dello sviluppo del Mezzogiorno, ha prodotto non poche distorsioni patologiche: ci riferiamo all'utilizzo clientelare dei trasferimenti di ri-

sorse dal centro alle regioni meridionali, con gravi conseguenze sul piano della dipendenza economica e su quello della percezione di una frattura "antropologica" tra le aree più sviluppate del paese e quelle meno dinamiche.

All'esordio degli anni novanta, dunque, l'abbandono definitivo dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno può essere addebitato alla convergenza di diversi fattori, come l'insostenibile ritmo di crescita del deficit dello Stato, che impone politiche di spesa assai più severe che in passato, una crisi istituzionale senza precedenti, che vede largamente indebolita la legittimazione delle classi dirigenti nazionali, e l'emergere di nuovi attori politici, che si fanno portavoce dell'insofferenza di larghe fasce del ceto produttivo settentrionale nei confronti dei meccanismi tradizionali di aiuto alle regioni meridionali.

La necessità di escogitare una formula d'intervento capace di coniugare maggiore efficacia dell'azione pubblica e rispetto dei vincoli crescenti – interni ed esterni – alla spesa pubblica rende inservibile l'apparato operativo degli organismi nati per dare attuazione alle politiche per il riequilibrio regionale. Inoltre, l'impiego dei finanziamenti messi a disposizione attraverso i Fondi strutturali dell'Unione europea impone l'adozione di procedure più rigorose di progettazione delle iniziative di sviluppo e di assegnazione delle risorse.

La strada seguita per superare le secche della vecchia impostazione dell'intervento statale a sostegno delle economie regionali depresse è quindi duplice: da un lato, innovare criteri e procedure generali in cui inquadrare le politiche di sviluppo; dall'altro, innescare processi locali di sviluppo economico sulla base della valorizzazione delle "capacità localizzate" o, per usare una nozione oggi più corrente, beni collettivi locali.

Il "punto di svolta" nella concezione programmatica è incarnato dalla pubblicazione degli *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, definito dal Comitato nazionale per i fondi strutturali comunitari per avviare la programmazione della spesa a favore delle aree interessate da obiettivi comunitari (Cnpsc, 1999).

Il Rapporto è il frutto di un'attività di programmazione che coinvolge le Regioni, l'amministrazione centrale, gli enti locali e le principali associazioni di categoria, nell'intento di definire le strategie di intervento e le modalità di attribuzione delle risorse. Esso prende le mosse da una prima definizione delle idee generali che dovrebbero essere alla base della strategia d'intervento: l'aspetto innovativo è rappresentato dalla messa a punto di "assi", o "grandi temi trasversali" sui quali

poggiare le modalità d'intervento, anziché di ricorrere alla tradizionale partizione delle linee d'intervento sulla base di un'impostazione per settori. Questi assi sono:

- 1) valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- 2) valorizzazione delle risorse culturali e storiche;
- 3) valorizzazione delle risorse umane;
- 4) miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- 5) sistemi locali di sviluppo;
- 6) reti e nodi di servizio.

All'interno di ogni asse vengono connesse differenti azioni settoriali e viene predisposta una matrice risorse/territorio che rende possibile una mappatura di tutti gli obiettivi specifici e gli interventi a essi funzionali, a seconda:

- 1) delle "risorse immobili" che vengono valorizzate;
- 2) del grado di concentrazione delle risorse sul territorio: "aree di concentrazione" – città o sistemi locali – "territorio diffuso".

Questo Programma, insieme al quadro normativo della concertazione territoriale, costituisce appunto il nocciolo duro della "nuova" programmazione e la sua struttura per assi informa tuttora il processo di monitoraggio e valutazione sostenuto dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS).

Eppure tale impostazione, indiscutibilmente diversa dall'approccio del passato, non appare del tutto nuova se si ripercorre con l'attenzione dovuta la storia della programmazione economico-territoriale nel nostro Paese. Quest'ultima infatti non si esaurisce nelle politiche regionali a contenuto settoriale elaborate nel quadro della lotta agli squilibri Nord-Sud, che pure ne costituiscono un aspetto preminente. Del resto, l'intervento straordinario nel Mezzogiorno può essere considerato oggi più propriamente una massiccia mobilitazione di finanziamenti pubblici a favore di un imponente programma di opere pubbliche che non un insieme sistematico di politiche macroeconomiche tese a migliorare le prestazioni delle regioni meridionali in termini, misurabili, di produttività, reddito e occupazione, tanto per citare gli indicatori più comuni. In effetti, anche se i campi d'azione furono molti, fin dall'inizio l'orientamento della Cassa apparve prevalentemente concentrato sulla costruzione di infrastrutture fisiche atte fornire esternalità per l'insediamento di attività industriali e per il miglioramento della qualità residenziale.



È, questa, un'interpretazione che sembra autorizzata dalla lettera stessa della legge istitutiva e dal fatto che non è rintracciabile alcun impegno ufficiale a raggiungere obiettivi di incremento del reddito nelle aree d'intervento della Cassa, né il proposito esplicito di raggiungere obiettivi di piena occupazione (Di Nardi, 1960).

Ma, come si diceva, la storia delle politiche di riequilibrio economico-territoriale non s'identifica esclusivamente con le vicende dell'intervento straordinario nelle regioni meridionali. Sotto questo profilo un capitolo a se stante merita, in particolare, la vicenda del *Progetto '80*. Già in quel documento, con le inevitabili differenze di prospettiva teorica (teoria dei sistemi e neokeynesismo) e d'impostazione metodologica (razionalità sinottica), si possono rintracciare alcuni elementi organizzativi dell'approccio che, esattamente trent'anni più tardi, connoterà il *Programma di sviluppo per il Mezzogiorno 2000-2006*. In particolare nella sezione territoriale si affrontano in modo congiunto quattro aspetti:

1) le risorse territoriali e il loro impiego alla soglia degli anni settanta;

2) la formulazione di un "modello di assetto territoriale" che fotografi le tendenze in atto e di cui si propone anche uno scenario di evoluzione spontanea;

3) un "modello di assetto territoriale programmatico" formulato in accordo con gli obiettivi e i criteri progettuali prefissati;

4) la definizione di alcune linee di una politica del territorio tendenti alla realizzazione del modello di assetto territoriale programmatico", che si incardinano nei seguenti elementi nodali: i sistemi metropolitani, di cui si propone di rafforzare le componenti più fragili in modo da utilizzarli come serbatoi per lo sviluppo insediativo; il "sistema relazionale nazionale", con una preveggente valutazione delle necessità che oggi emergono in merito alla logistica territoriale e al trasporto aereo e navale; infine, la politica delle "aree libere", affrontata nell'ottica di una salvaguardia attiva.

Come si vede, la consapevolezza dell'importanza di integrare la dimensione territoriale e quella più propriamente economica delle politiche di sviluppo era già pienamente esplicita in questo ambizioso disegno di programmazione centrale. Un disegno di alto profilo, ma la contempo non privo di ingenuità e di presunzione tecnocratica, caratteri che giocheranno un ruolo non trascurabile nel renderlo inapplicabile.

Vale la pena ricordare, *en passant*, che quell'esperienza è oggi al centro di un'interessante rivisitazione da parte del Ministero delle Infra-

strutture e dei Trasporti, che sta lavorando, con esiti ancora molto aperti, a un documento teso a conferire prospettiva territoriale alle ipotesi di sviluppo emergenti dal *Documento Strategico Preliminare Nazionale* (Dps, 2005; Salone, 2006)³ per la nuova programmazione comunitaria. Potrebbe essere questa l'occasione, finora mancata, per una "definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio", competenza sinora disattesa dall'amministrazione centrale.

Ciò che però qui importa sottolineare è che la parabola storica della programmazione territoriale italiana non è facilmente riducibile a una sorta di evoluzione lineare di modelli d'intervento settoriali, ma appare caratterizzata piuttosto da una ripresa quasi ciclica di concetti che, sia pure nella diversità del quadro storico e delle tecniche programmatiche, vengono riproposti dalla migliore cultura tecnica e politica nell'azione concreta a favore dello sviluppo.

3. Sviluppo regionale *versus* sviluppo locale?

Una certa rilevanza ai fini del nostro ragionamento riveste la coppia (antinomica?) sviluppo regionale-sviluppo locale.

Da un po' di tempo a questa parte, il concetto di "sviluppo locale" esercita una funzione egemone nelle riflessioni degli studi territoriali e, almeno in parte, nelle pratiche operative della progettazione territoriale.

Si moltiplicano pubblicazioni, seminari e convegni nei quali lo sviluppo locale figura immancabilmente come l'indispensabile elemento di un'endiadi, di volta in volta associato alle politiche industriali, al credito d'impresa, alla pianificazione territoriale, alla raccolta dei rifiuti, al turismo più o meno sostenibile... Eppure, a dispetto di questa centralità, chiunque si misuri con il nodo della sua definizione si accorge subito di muoversi su di un terreno cedevole e dai margini incerti. Una quindicina d'anni fa Giuseppe Dematteis sosteneva che "quando parliamo di 'sviluppo locale' tutti ci capiamo (o almeno crediamo di capirci), Viceversa chi ha provato a definirlo 'scientificamente' si è cacciato in strade senza sbocchi" (1991, p. 42). È vero che, attribuendo al concetto un valore metaforico, attraverso di esso "alludiamo" a fatti non solo diversi, ma anche interpretabili secondo diverse prospettive. È però altrettanto vero che il ricorso disinvolto al concetto di sviluppo locale tende oggi a usarne il senso. L'assenza di certezze definitorie non rappresenta probabilmente un problema nella fase iniziale di costruzio-

ne di un nuovo paradigma, ma lo diventa tuttavia quando quest'ultimo tende ad assumere un ruolo dominante all'interno di un determinato campo di pratiche⁴.

Al fine di cogliere la specificità della prospettiva dello sviluppo locale possiamo, pertanto, lavorare per opposizione rispetto alle politiche regionali tradizionali. A una prima osservazione, di carattere molto generale, emergono almeno quattro aspetti caratterizzanti l'approccio tradizionale: esso è focalizzato sull'impresa, standardizzato, basato su un regime di incentivi e guidato dalla mano pubblica (Amin, 1999). L'impresa "fordista" – autosufficiente, ispirata a una razionalità ottimizzante ecc. – è considerata come un operatore opportunistico orientato a ottimizzare l'impiego dei fattori produttivi senza istituire legami complessi e non mercantili con l'ambiente circostante. Il sostegno alle economie regionali si muove quindi in una prospettiva indifferente alle specificità delle singole regioni, operando sul duplice binario delle politiche redistributive finalizzate a stimolare la domanda locale e dell'offerta di incentivi pubblici (esenzioni fiscali, aiuti diretti in conto capitale o interesse, interventi sulle infrastrutture). L'attore dominante di questo complesso di misure di sostegno è lo Stato, inteso soprattutto come governo centrale.

Nell'Occidente industrializzato, questo approccio ha contraddistinto per una trentina d'anni l'operato dei governi nazionali, con esiti diversificati, ma, in generale, non risolutivi rispetto alla persistenza degli squilibri che si volevano combattere.

La modestia dei risultati di queste politiche centralizzate e tecnocratiche ha stimolato riflessioni critiche sui fondamenti teorici di tali approcci, cui ha contribuito in misura determinante la riscoperta dell'economia istituzionalista. Da quest'ultima deriva l'idea che l'economia è plasmata da forze collettive stabili, che la rendono un processo "istituito" e non un sistema meccanico basato sulle preferenze individuali. Le forze collettive sono, da un lato, le istituzioni formali – regole, leggi, organizzazioni – e, dall'altro, quelle informali, come le abitudini individuali, le routine di gruppo e i valori e le norme sociali (Amin, 1999).

Sulla base di questi assunti, lo stimolo allo sviluppo economico è visto in una prospettiva nuova:

- le politiche si concentrano sul rafforzamento delle reti associative e non sul singolo attore (Cooke e Morgan, 1998);

- la finalità delle politiche è di promuovere la negoziazione e far emergere razionalità procedurali e adattive negli attori;

- il processo di *governance* si fonda sulla mobilitazione di una pluralità di organizzazioni anche al di fuori degli attori di mercato e degli attori pubblici;

- l'insieme di questi attori e organizzazioni costituiscono un'*institutional thickness* che garantisce la tenuta sociale dello sviluppo economico (Amin e Thrift, 1995);

- le politiche devono essere forgiate sulle specificità contestuali e sensibili nei confronti delle *path dependencies*.

Su questi elementi si fonda anche l'attuale stagione della programmazione regionale italiana, all'interno della quale l'istituto del patto territoriale figura senz'altro come elemento cardine⁵. Come è stato scritto, "[i]l Patto territoriale [...] può considerarsi un caso emblematico di azione collettiva; esso si basa, infatti, su accordi tra le organizzazione intermedie pubbliche e private di un particolare territorio finalizzati alla produzione congiunta di beni privati e di beni pubblici. Accanto alla promozione di un progetto di sviluppo locale integrato, il Patto territoriale si propone di rafforzare e/o promuovere rapporti cooperativi fra i soggetti locali, favorendo così la crescita di valori, comportamenti e prassi congrui con lo sviluppo economico" (Cersosimo e Perri, 2002).

Questo paradigma incrocia significativamente le riflessioni di quanti, tra gli studiosi concentrati sulla "questione meridionale", s'interrogano circa la possibilità di evitare i "fallimenti del piano" senza abdicare completamente al ruolo regolativo degli apparati pubblici e circa l'opportunità di valorizzare beni e risorse specifici dei territori meridionali (Sales, 2002) secondo un meccanismo di sviluppo non eterodiretto né emulativo di modelli esterni.

Ma è proprio questo uno degli aspetti su cui la critica "da sinistra" sembra trovare terreno più fertile. Pur concordando con l'assunto secondo il quale occorre valorizzare le risorse locali, i detrattori più documentati di questa esperienza mettono in luce l'esiguità del numero delle opere realizzate all'interno dei progetti di sviluppo nel Mezzogiorno delle quali sia possibile valutare i benefici per le società meridionali. Non solo, ma questo ridotto campione si rivela in buona parte costituito da "plethora di opere minori e di interesse prevalentemente locale (se non localistico)" (Rossi, 2005, p. 62). Il riferimento è ai Cataloghi dei progetti per lo sviluppo, curati dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione negli anni 2003 e 2005, ma potrebbe estendersi anche a



molte delle opere realizzate all'interno dei numerosi patti territoriali che costellano la penisola.

Eppure, anche il ritratto impietoso che emerge da questo tipo di studi non annulla l'importanza di aver rovesciato l'impostazione tradizionale, centralizzata e gerarchica, delle politiche regionali tradizionali, di avere sviluppato le istanze di un policentrismo strutturalmente importante ma poco valorizzato (Salone, 2005a), di aver promosso una responsabilizzazione delle élites dirigenti locali rispetto agli obiettivi delle azioni di sviluppo e di aver spostato il fuoco sui fattori istituzionali dello sviluppo (nel senso delle *well structured institutions* di Hayek).

L'elemento innovativo che, in termini di *policy*, queste analisi aggiungono consiste invece nella proposta di tornare a osservare "dall'alto" i "Mezzogiorni", dopo una lunga e, a nostro modo di vedere, non del tutto inconcludente attività di animazione dei territori locali sui temi della valorizzazione locale attraverso le risorse di milieu⁶.

In tempi più recenti, la centralità della dimensione territoriale viene ribadita dalla *Bozza tecnico-amministrativa* del *Quadro strategico nazionale* (QSN):

"la dimensione della politica regionale 2007-2013 trova la sua declinazione nell'ambito delle singole priorità, con la forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali. Tanto maggiore è il grado di complementarità e integrazione nei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l'effetto sulla competitività e l'occupazione" (QSN, 2006, p. 25).

Molte delle priorità individuate nel Quadro, in effetti, non possono essere perseguite con efficacia se non attraverso una consapevole declinazione territoriale, che non significa, banalmente, localizzare gli interventi e i programmi nello spazio regionale, bensì costruire quegli interventi e quei programmi con i territori, condividendo idee progettuali e percorsi attuativi.

Le priorità riguardano in modo diretto lo sviluppo locale sono le seguenti:

- uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo (Priorità 3)
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 4)
- inclusione sociale e servizi per la qualità della

vita e l'attrattività territoriale (Priorità 5)

- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6)
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7)
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8)

4. L'emersione del locale nelle recenti esperienze di programmazione regionale

Riferimenti espliciti o impliciti al "locale", e in particolare alla nozione di sistema locale, sono facilmente rintracciabili nell'azione territoriale avviata da alcune regioni italiane negli ultimi anni: tra i casi più significativi sembrano quelli della Campania e del Piemonte.

L'incontro fertile tra il "locale" come dimensione privilegiata dell'azione territoriale e i metodi consolidati della programmazione regionale sembrano seguire due itinerari diversi ma convergenti: da una parte, la costruzione di un locale "progettuale", poggiate su nuclei collaudati di attori locali che cooperano nel solco della programmazione negoziata; dall'altro, la definizione di un quadro di riferimento per la pianificazione territoriale incardinato sulle differenze locali e sulle capacità dei territori di cooperare con l'istituzione regionale.

Il primo itinerario è stato tracciato durante l'ormai decennale fase di applicazione della nuova programmazione, che ha visto molte regioni mutare i metodi della concertazione territoriale dapprima sperimentati dal governo centrale: la disponibilità di risorse provenienti sia dai Fondi strutturali europei sia dal Fondo per le aree sottoutilizzate ha permesso in molti contesti regionali l'allestimento di una nuova generazione di programmi integrati, come, per esempio, i Programmi integrati di sviluppo locale sperimentati in Lombardia e Piemonte. In tempi più recenti, la necessità di mettere a punto nuove strategie d'impiego dei fondi europei, nell'ambito del nuovo periodo di programmazione 2007-2013, ha stimolato ulteriormente le capacità d'iniziativa dei territori locali.

Il secondo itinerario si svolge "all'interno" degli strumenti di pianificazione tradizionale che, in ragione delle riforme legislative avvenute o in corso, e sulla scia dei mutamenti culturali occorsi in ambito disciplinare, vanno assumendo fisionomie sempre meno dirigistiche e sempre più aperte alla co-decisione coi diversi livelli istituzionali.

Rispetto ai due itinerari sopra ricordati, può essere utile sintetizzare le esperienze condotte da

due Regioni come la Campania e il Piemonte, molto diverse per collocazione geoeconomica e per tradizioni amministrative, che si sono cimentate con la sfida dell'innovazione procedurale e sostantiva delle politiche territoriali.

4.1. Il Piano Territoriale Regionale della Campania: "Una Campania plurale"

L'esempio del Piano campano è, tra quelli prescelti, il più avanzato in termini di applicazione, essendo stato ufficialmente adottato dal Consiglio regionale.

Il primo elemento d'interesse è rappresentato dal tentativo di legare la programmazione economica e la pianificazione territoriale, attraverso i

Programmi Operativi Regionali per l'Obiettivo 2 del Fondo europeo di sviluppo regionale (Regione Campania, 2004), tema niente affatto nuovo, ma sempre disatteso dalla cultura politica del nostro paese. Questo aspetto risulta con particolare evidenza dalla questione dell'"interconnessione", declinata tanto nel settore dei collegamenti fisici tra le funzioni insediate (infrastrutture per il trasporto e la logistica) quanto nell'ambito delle relazioni tra gli attori locali (reti decisionali basate su accordi intercomunali, che costituiscono, nei fatti, i sistemi locali territoriali).

Il secondo aspetto è rappresentato dall'esplicita menzione della dimensione policentrica come configurazione desiderabile dello spazio regionale. La deconcentrazione di Napoli, una delle aree metropolitane più densamente popolate del paese

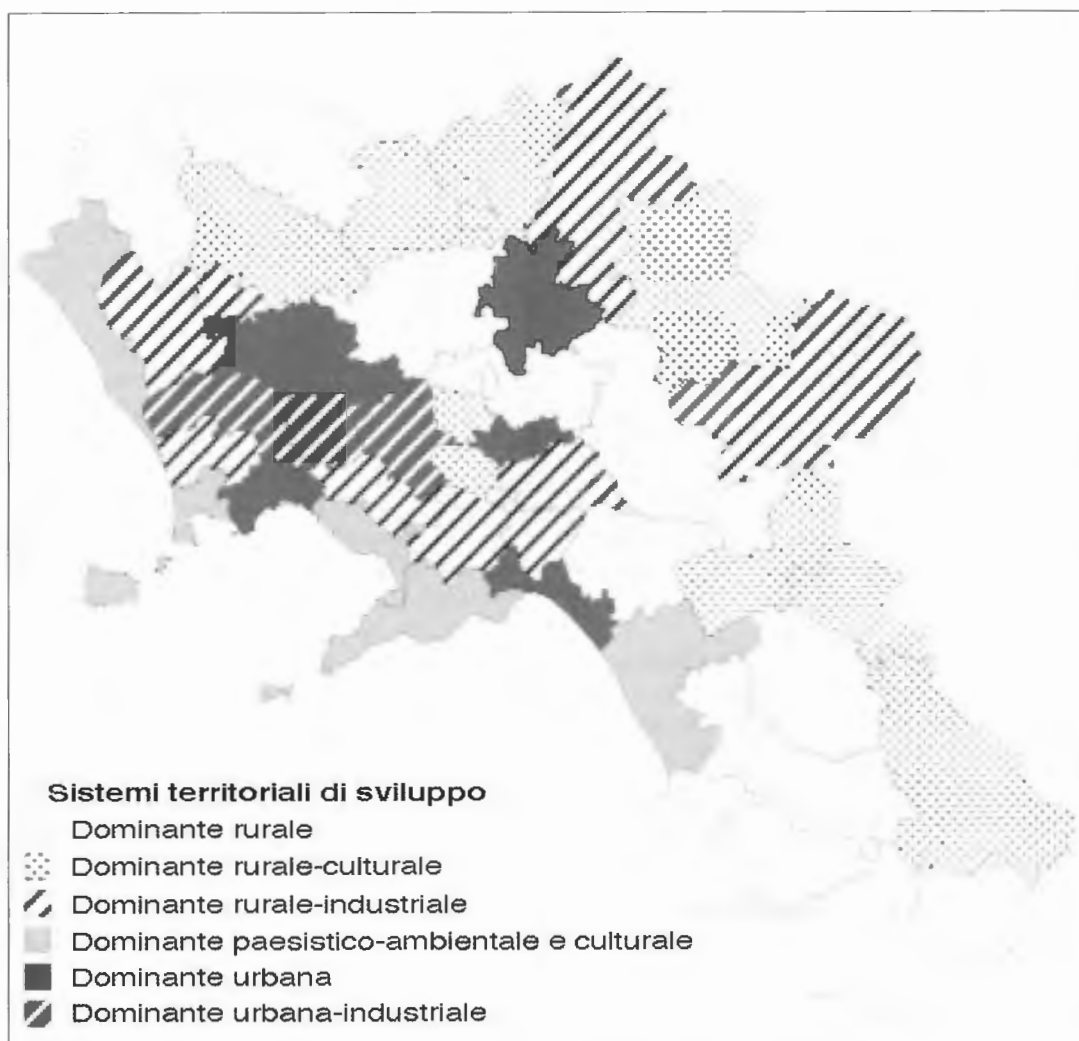


Fig. 1. I sistemi territoriali di sviluppo secondo il Piano Territoriale Regionale della Campania.

(Fonte: Regione Campania, 2004)



se, implica una diffusione dei valori urbani (attraverso funzioni pubbliche, attrezzature collettive per l'istruzione, la cultura e il tempo libero), al fine di contrastare il dominio del comune capoluogo e combatterne la congestione funzionale.

Il terzo aspetto è l'articolazione per sistemi del territorio regionale che si fonda su diverse forme di cooperazione intermunicipale (estesa anche agli attori non pubblici, come le imprese, le associazioni imprenditoriali ecc.) sperimentata nel corso del passato decennio e molto prossima alla definizione di sistemi locali territoriali coniata in letteratura (Dematteis e Governa, 2005): aree in cui si attuano programmi integrati di sviluppo, parchi naturali protetti, Comunità montane e distretti industriali riconosciuti dalla legge istitutiva (figura 1). La dimensione territoriale di questi elementi definisce i cosiddetti "sistemi territoriali di sviluppo", vere e proprie pietre angolari del piano e della sua attuazione.

L'impianto "illuminista" del documento rivela tuttavia alcune debolezze di fondo: la più evidente è l'intenzione di occuparsi dell'intero territorio regionale, attraverso le varie forme d'intervento previste; in realtà, la complessità dello spazio regionale rende questa aspirazione piuttosto irrealistica, per due ragioni fondamentali:

1) la Regione ha sinora palesato serie difficoltà nell'affrontare le problematiche dello sviluppo territoriale, il che renderebbe auspicabile e più strategico concentrare l'attenzione su singoli nodi particolarmente bisognosi di trattamento (per esempio il decongestionamento dell'area metropolitana e alcune questioni ambientali, come il trattamento dei rifiuti);

2) lo sviluppo regionale implica inevitabilmente meccanismi di squilibrio, che, a seconda delle diverse impostazioni teoriche, possono essere considerati temporanee e accidentali perturbazioni di un processo di convergenza verso l'equilibrio, oppure connotati permanenti e strutturali del processo di accumulazione capitalistico; quali che siano l'interpretazione e la ricetta correttiva adottate, alla base degli squilibri agiscono elementi connaturati con le specificità locali, che impongono di considerare i sistemi locali nella loro individualità, evitando interventi generalizzati tesi a "coprire" l'intero territorio regionale per non scontentare nessuno.

4.2. Verso il Piano territoriale regionale del Piemonte

Alla fine del 2005, la Giunta regionale del Piemonte ha approvato e pubblicato il Documento

programmatico "Per un nuovo piano territoriale regionale" (Regione Piemonte, 2005). Il rapporto presenta forti ed esplicite coerenze con la filosofia che sottende lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, nel quale l'idea di policentrismo e la definizione di sistemi di nodi urbani cooperanti su diversi ambiti dell'azione territoriale giocano un ruolo significativo. Nella posizione espressa dalla Regione, lo sviluppo policentrico viene assunto come un fenomeno in atto e, al contempo, come un obiettivo delle politiche. Esso deve svilupparsi a scale diverse, da quella europea a quella urbana, passando per la considerazione dell'articolazione multipolare dell'area metropolitana torinese.

Le componenti basilari del mosaico regionale sono costituite dai sistemi locali territoriali, intesi come coalizioni di istituzioni di governo territoriale, di attori economici e soggetti sociali che condividono un insieme di obiettivi rispetto a un territorio dato. Essi sono assunti in quanto esito dell'"auto-identificazione istituzionale e sociale di comunità locali" che trascendono i confini amministrativi e storici.

Nella Figura 2 l'Assessorato alle Politiche territoriali della Regione Piemonte sintetizza la coesistenza di più modelli evolutivi all'interno dei confini amministrativi regionali, modelli che s'identificano con quadranti che hanno sperimentato e sperimentano dinamiche territoriali molto diverse tra loro: una "grande Torino" in pieno rilancio postfordista, un Cuneese che conferma la vitalità del suo tessuto distrettuale manifatturiero e dei suoi presidi di "economia del gusto", un'area pedemontana caratterizzata da una contrastata competitività dei distretti, un'area orientale strategicamente ubicata all'incrocio dei grandi corridoi multimodali e punteggiata da iniziative non sempre coordinate nel settore della logistica integrata.

In modo ancor più esplicito che nel caso campano, quest'approccio è chiaramente influenzato dalle riflessioni condotte in seno alla ricerca geografica di area torinese, che, tra l'altro, è direttamente coinvolta nel processo di costruzione del nuovo piano regionale. La maturazione di un approccio che coniuga un costruttivismo "ben temperato" – l'azione collettiva che disegna i confini territoriali – con la ribadita importanza delle relazioni verticali che legano le reti locali alle risorse di *milieu* affonda le radici nei lavori condotti da alcuni autori di area o gravitazione torinese in Sicilia (Dematteis e Lanzani, 1992; Dematteis *et al.*, 2003) e, più di recente, sulle vallate del Pinerolese.

Anche per il Piemonte, la sfida odierna è rappresentata dalla necessità di coniugare il processo

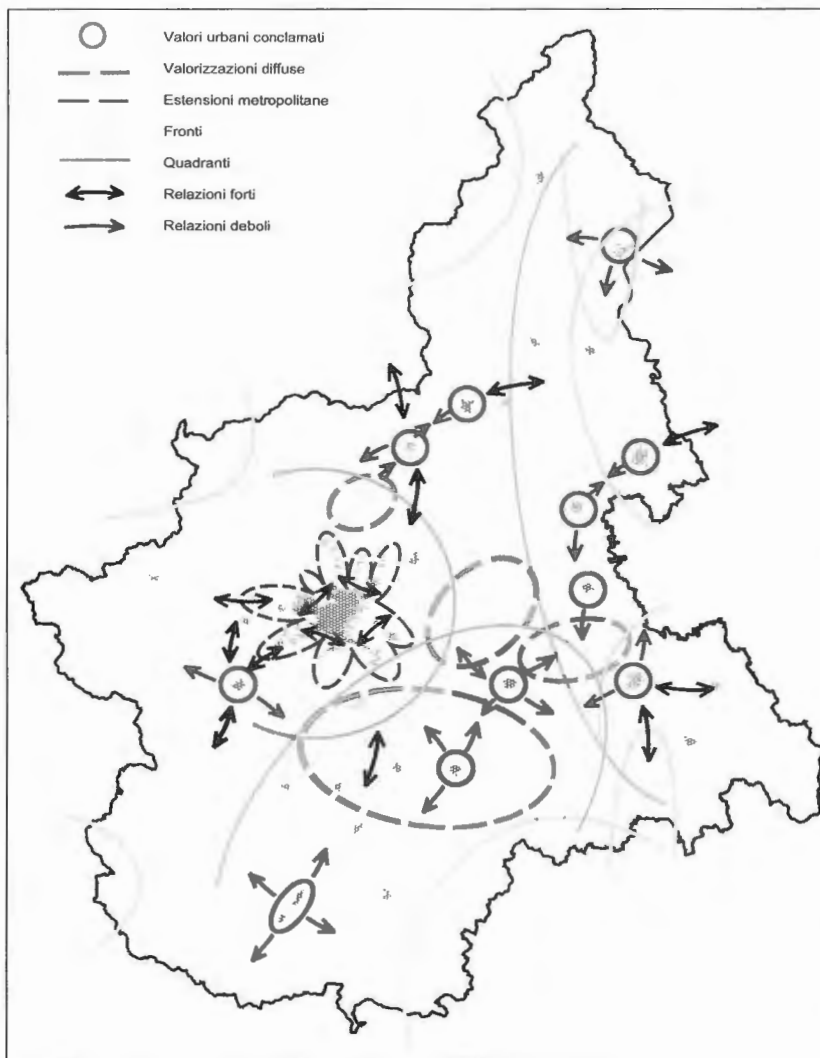


Fig. 2. Il quadro regionale: le articolazioni “elementari”.

(Fonte: Regione Piemonte, 2005)

di pianificazione regionale con il quadro programmatico e i suoi strumenti “canonici”, quali il *Documento di programmazione economico finanziaria* (DPEFR) e il *Quadro strategico regionale* (QSR) per la nuova politica di coesione europea.

L’idea di coordinare in modo stringente i tre *volets* della programmazione regionale – DPEFR, QSR e PTR – appare certamente ambizioso, ma allo stesso tempo si muove nella medesima direzione auspicata dal QSN, quando suggerisce di declinare le priorità ricordate al § 3 nelle tre dimensioni territoriali da esso individuate (città, aree rurali e sistemi produttivi), ma è auspicabile che la territorializzazione dei sistemi locali piemontesi che la Regione Piemonte sta costruendo attraverso gli studi per il PTR proponga un quadro

di riferimento più articolato e coerente con la complessità del territorio regionale.

In definitiva, la costruzione dei POR (Programmi Operativi Regionali) e, più generalmente, tutta l’attività della Cabina di regia regionale per la programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 configurano nuove modalità non solo di coordinamento, ma di vera e propria integrazione tra programmazione ordinaria, politica regionale comunitaria e politica territoriale regionale.

Nel rispetto dell’autonomia operativa dei diversi settori che convergono sulle priorità sopra menzionate, sarebbe dunque opportuno e auspicabile assumere come elemento di *mainstreaming* per la declinazione territoriale dei POR lo schema proposto dal *Documento programmatico* per il nuovo PTR.



5. Osservazioni conclusive

Come si può osservare sulla base del quadro sopra descritto, ci troviamo senz'altro al cospetto di una svolta importante nella prassi operativa della programmazione territoriale, che reca con sé innovazioni altrettanto rilevanti sul piano dei riferimenti teorici.

Proveremo ad elencare i principali elementi di tale svolta, senza pretesa di esaustività.

5.1. La governance multi-livello: teoria e prassi

Il primo aspetto investe il ruolo della *dimensione territoriale multiscalare* della programmazione dello sviluppo. La territorializzazione è un fenomeno da tempo osservato nel vasto campo delle politiche pubbliche, e acquista una pregnanza affatto peculiare nel settore delle politiche di sviluppo economico (Salone, 2005b). Essa concerne oggi molteplici scale spaziali, da quella "locale" (urbana, intermunicipale, metropolitana) a quella "regionale" [che può identificarsi con l'istituzione amministrativa della Regione, benché non necessariamente, come sottolinea Keating (1997)]. I percorsi di sviluppo, in questa varietà di scale di riferimento, non sono necessariamente soltanto locali, ma intrattengono con i diversi livelli operativi di governo e con le scale d'azione dei diversi attori socioeconomici un rapporto complesso e non esclusivo.

Prendiamo ad esempio la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. La redazione dei documenti analitici e programmatori è riservata a una Cabina di regia, incardinata presso il Gabinetto della Presidenza Regionale e costituita dai politici e dai funzionari regionali interessati, con una partecipazione significativa anche di personale esterno, ma comunque legato alla Regione da rapporti di consulenza tecnica. Ogni documento avente valenza programmatica viene quindi fatto circolare in bozza tra gli *stakeholders* regionali – enti locali singoli e loro rappresentanze, associazioni di categoria – che sono tenuti a segnalare eventuali proposte di emendamento. I testi rivisti vengono poi presentati e discussi in un'assise pubblica a cui tutti gli *stakeholders* sono invitati.

Come giustamente si sottolinea da più parti, tuttavia, uno dei nodi più rilevanti sollevati in merito riguarda la selezione degli *stakeholders*: la prassi sembra privilegiare le *routines* consolidate e istituzionalizzate che nel medio periodo hanno legittimato una serie di attori della società e dell'economia piemontese a porsi come interlocutori

stabili della Regione. Non solo le istituzioni di governo locale, dunque, ma anche le associazioni industriali, per esempio, o alcuni movimenti ambientalisti. Si tratta di un modello organizzativo che privilegia le relazioni consolidate nel medio-lungo periodo e la riconoscibilità degli attori, impedendo, di fatto, un'estensione dell'arena decisionale a soggetti *outsider*.

5.2. Verso un nuovo modello operativo?

Il secondo aspetto, che induttivamente deriviamo dal primo, è di tipo teorico: la nuova politica di sviluppo incardinata sull'azione congiunta Regione-sistemi locali evoca un *nuovo modello operativo*, che scongiura sia le impostazioni gerarchiche della vecchia programmazione sia il riduzionismo delle retoriche dello sviluppo locale (il localismo).

In effetti, per questa via si riconosce la centralità delle conoscenze locali per la progettazione e l'attuazione delle iniziative di sviluppo, che devono essere calibrate sulle necessità delle società locali, e al contempo non si trascurano "le competenze esterne e l'apertura" dei sistemi locali alle idee e alle forze "globali", annettendo importanza alle relazioni attive con superiori livelli di governo che esercitano funzioni regolative rispetto al mercato e rispetto all'azione collettiva.

La natura socialmente dispersa – territoriale – della conoscenza e la compresenza di fattori locali e non locali nella sua formazione e circolazione rendono di conseguenza necessaria una cooperazione tra sistemi locali e agenzie "superiori". I soggetti e i gruppi sociali operanti all'interno dei sistemi locali sono spesso disincentivati, in ragione della loro numerosità, a compiere azioni congiunte da cui deriverebbero vantaggi collettivi, e sono altresì privi delle conoscenze sufficienti a tradurre le esigenze individuali nella ricerca di un bene pubblico.

Di fronte a questo "fallimento del mercato" si manifesta l'esigenza di un'agenzia – lo Stato o, nel nostro caso, la Regione – che "abbia le capacità per estrarre le conoscenze private e sia capace di minimizzare il costo della loro trasmissione e dell'assenza di una decisione collettiva" (Barca, 2006).

Tra la Regione e i sistemi locali auto-organizzati, tuttavia, non possiamo ignorare la presenza di livelli istituzionali di base, come i comuni, o intermedi, come le province, che conservano o rivendicano un ruolo primario nello sviluppo locale. Se i comuni sono da tempo fortemente coinvolti, attraverso bandi competitivi per l'accesso alle risorse

se finanziarie di assegnazione nazionale e regionale, per le province il ruolo è più sfumato. La loro utilità e la loro stessa esistenza vengono messe periodicamente in dubbio, ma tutte le leggi nazionali relative all'ordinamento territoriale dello Stato, dalla l. 142/1990 al Testo unico sugli enti locali (D. lgs. 267/2000), ne hanno confermato e ribadito la funzione. Anche nelle procedure di assegnazione delle risorse su base premiale, come per i Programmi integrati di sviluppo locale e i Programmi Territoriali Integrati piemontesi, attribuiscono alle Province un ruolo di condivisione delle responsabilità di valutazione delle iniziative e di sostegno all'aggregazione intercomunale. È controverso se questa attribuzione di competenze sia effettuata da parte della Regione come riconoscimento dell'effettiva importanza del livello decisionale provinciale o se, piuttosto, non si tratti di una forma di "cooptazione" finalizzata a evitare lo scontro istituzionale.

5.3. *L'integrazione: un mito?*

Il terzo aspetto attiene, infine, alla necessità di processi di *integrazione a più livelli* dell'azione territoriale:

al livello settoriale: l'interdipendenza dei fattori che costituiscono il vantaggio competitivo territoriale (componenti economiche e componenti strategico-decisionali) richiede una riduzione dei programmi regionali di settore, a favore di una più stretta correlazione tra le differenti azioni settoriali della Regione (opere pubbliche, infrastrutture, interventi edilizi settoriali);

il livello degli attori coinvolti: la prassi della *governance* multi-livello, sperimentata attraverso un *learning by doing* inevitabilmente caratterizzato da alterno successo negli ultimi anni, deve essere incardinata in una architettura dell'azione che, semplificando i ruoli regolativi dei diversi livelli di governo territoriale (Stato e Regione innanzitutto), sappia garantire le necessarie capacità di pilotaggio ai livelli superiori ma, al contempo, maggiori gradi di libertà ai livelli più prossimi ai territori; le esperienze di successo sottolineano l'importanza delle sinergie a livello locale (pubblico-privato, centri di ricerca-imprese-enti locali) e tra i vari livelli di governo (Stato-Regione-enti locali) per la promozione di sistemi economici locali (distretti, cluster), che basano la loro competitività sui servizi alle imprese, sui vantaggi infrastrutturali e ambientali; resta però aperto l'interrogativo concer-

nente la stabilità delle aggregazioni di attori suscitate dalle iniziative di sviluppo locale, al quale si può rispondere solo con un monitoraggio dei sistemi locali sul lungo periodo;

il livello delle risorse: si tratta di una componente delicata del processo, e non soltanto perché evoca esplicitamente il nodo del cofinanziamento da parte dei privati; certo, quest'ultimo rappresenta una voce determinante, ma le esperienze passate di programmazione negoziata non sembrano avere dimostrato una particolare difficoltà nel reperire risorse finanziarie dagli attori non istituzionali. Semmai, problematico risulta il coinvolgimento progettuale delle risorse private: le idee-progetto presentate per il cofinanziamento da parte del settore privato spesso seguono logiche esclusivamente solipsistiche, non tengono conto delle ipotesi di sviluppo generali espresse nei documenti programmatici, e mostrano, in buona sostanza, di guardare alle iniziative di programmazione negoziata in una logica opportunistica;

il livello delle politiche: la costruzione di "reti di politiche", in senso orizzontale – al medesimo livello territoriale – e in senso verticale – tra livelli diversi ma non gerarchicamente vincolati –, rappresenta la sfida oggi più difficile; in effetti, a dispetto dei propositi più o meno sinceramente dichiarati, appare ancora evidente in molti casi la sovrapposizione, l'incoerenza e, talora, la contraddizione tra politiche e azioni territoriali agite da soggetti diversi e, aggiungerei, territori dotati di logiche e razionalità tecniche profondamente diverse; i casi regionali di cui si è detto hanno intrapreso la difficile strada del superamento di queste difficoltà originarie, anche se solo la sperimentazione negli anni a venire consentirà un giudizio più obiettivo sull'efficacia delle soluzioni adottate.

Bibliografia

- Amin A. (1999), "An institutional perspective on regional development", *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, pp. 365-378.
- Amin A. and Thrift N. (1995), "Globalisation, Institutional 'Thicknes' and the Local Economy", In Healey P. et alii (eds.), *Managing Cities. The New Urban Context*, Chichester, Wiley, pp. 91-108.
- Bagnasco A. (1977), *Le tre Italie – La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Roma, Donzelli.
- Bolocan Goldstein M. (2000), "La vicenda dei patti territoriali, fra centro e periferie", *Territorio*, pp. 59-69.
- Cafagna L. (2002) "Nord e sud nello sviluppo italiano" in Be-



- cattini G. e Sforzi F., (cura di) *Lezioni sullo sviluppo locale*. Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 79-110.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*. Bologna, il Mulino.
- Cersosimo D., Perri A. (2002), "Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei patti territoriali". *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 75.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2002), "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e Mercato*, 63, pp. 369-412.
- Cnfs - Comitato nazionale per i fondi strutturali comunitari (1999), *Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Roma.
- Conti S. (1996), *Geografia economica. Teorie e metodi*. Torino, Utet.
- Conti S. e Giaccaria P. (2001), *Local Development and Competitiveness*. Kluwer Academic Publishers.
- Conti S. e Sforzi F. (1997), "Il sistema produttivo italiano". in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*. Torino: Einaudi, pp. 278-336.
- Cooke P. and Morgan K. (1998), *The Associational Economy. Firms, regions, and innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi.
- Dematteis G. (1991), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale", ristampato in Becattini G. e Sforzi F. (2002), *Lezioni sullo sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 41-64.
- Dematteis G. e Lanzani A. (1992), "Per una rete di sistemi locali", in IRER, *Per un piano territoriale strategico della Lombardia anni 2000*. Appendice, documenti dei consulenti, 2, Milano, pp. 1-48.
- Dematteis G., Governa F. e Vinci I. (2003), "La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 77, pp. 33-74.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005). *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Di Nardi G. (1960), "I provvedimenti per il Mezzogiorno". *Economia e storia*, pp. 494-520.
- Dps - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2005). *Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Roma, Novembre.
- Fuà G., Zaccchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Latouche S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. Bologna, Il Mulino.
- Muscarà C. (1967), *La geografia dello sviluppo. Sviluppo industriale e politica geografica nell'Italia del secondo dopoguerra*, Milano, Comunità.
- QSN - Quadro Strategico Nazionale (2006). *Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (Bozza tecnico-amministrativa)*, Roma, aprile.
- Regione Piemonte (2005). *Documento strategico preliminare regionale 2007-2013*. Torino.
- Regione Campania (2004). *Proposta di piano territoriale regionale*. Napoli.
- Richardson H. W. (1971), *Economia regionale*, Bologna, il Mulino.
- Rossi N. (2005). *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*. Roma-Bari, Laterza.
- Sales I. (2002), "Lo sviluppo locale e il centrosinistra al governo", *Sviluppo locale*, vol. IX, n. 21, pp. 23-39.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" e nelle nuove politiche territoriali*. Firenze, Alina.
- Salone C. (2005a), "Polycentricity in Italian policies". *Built Environment*. Special Issue on 'Polycentric Development. Policies across Europe', 31, 2, pp. 153-162.
- Salone C. (2005b). *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Torino, Utet.
- Salone C. (2006), "L'evoluzione delle politiche regionali per il Mezzogiorno. Un punto di vista 'periferico' per il ciclo di programmazione 2007-2013", in AA.VV., *La manovra finanziaria 2006 e gli Enti locali*. Roma, Edizioni Anci Servizi, 2006, pp. 137-151.
- Sommella R. e Viganoni L. (2005), "Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno", in Dematteis G., Governa F. (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli, pp. 189-210.
- Savino M. (2003) (a cura di), *Nuove forme di governo del territorio. Temi, casi, problemi*. Milano, Angeli.
- Trigilia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna, il Mulino.
- Vinci I. (2005), "Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno", in Dematteis G. e Governa F. (cit.), pp. 211-234.

Note

¹ Queste si sono in genere orientate a interpretare il sottosviluppo meridionale come stadio arcaico di un processo di sviluppo che, in una prospettiva evolutivista, avrebbe dovuto ricalcare il sentiero seguito dalle regioni del cosiddetto Triangolo industriale, basato sulla grande impresa verticalmente integrata, sulla formazione di concentrazioni urbano-industriali capaci di sostenere la domanda di beni durevoli e su una massiccia dotazione infrastrutturale.

² "Il 'paradigma meridionalista' costrui infatti dei miti: il mito di un mercato unitario che avrebbe distrutto le fiorenti speranze industriali del Mezzogiorno e creato addirittura sbocchi per l'industria del Nord; il mito di un drenaggio coloniale di risorse meridionali (...); il mito di una prepotenza fiscale del Nord verso il Sud" (Cafagna, 2002, p. 99).

³ L'elaborazione del contributo tecnico del Ministero delle Infrastrutture (Mit) è stata preceduta dalla redazione di un approfondimento analitico delle principali esigenze e criticità del sistema urbano italiano, con riferimento alla maglia infrastrutturale esistente e prevista, nonché all'insieme dei "progetti complessi" (i vari tipi di programmi di riqualificazione urbana e territoriale lanciati in questi anni dal Mlp/Mit). Da quest'esame, condotto sulla base di un'integrazione tra cartografia tematica e analisi multicriteri, emerge un insieme di 18 "contesti bersaglio" su cui elaborare alcune idee di approfondimento programmatico, che potrebbero, almeno in parte, ispirare gli interventi previsti dalla legge obiettivo.

⁴ C'è chi si spinge ben oltre, dichiarando l'ambiguità a suo dire pericolosa dell'espressione sviluppo locale e delle pratiche che lo caratterizzano: "Lo sviluppo locale appare dunque un'espressione antinomica per tutta una serie di ragioni legate tra loro. In primo luogo, lo sviluppo è il risultato di un processo economico che non è né locale, né regionale e neppure nazionale (anche se lo Stato-nazione ne è stato l'attore principale), ma fondamentalmente mondiale (in particolare nell'epoca in cui viviamo). È evidente che, anche se sempre più *deteritorializzato*, il processo mondiale si realizza in un contesto spaziale. Lo sviluppo mondiale è una somma di trasformazioni, o di iniziative, situate localmente, ma la logica del processo è in primo luogo globale e dunque *aspaziale*. Sul processo in sé stesso le politiche hanno sempre meno potere e sulla sua col-

locazione territoriale il loro controllo è estremamente limitato" (Latouche, 2005, pp. 42-43).

⁵ La bibliografia su questo specifico tema è ormai vasta. Tra i primi lavori monografici sull'argomento mi permetto di rinviare a Salone, 1999; inoltre, di taglio ancora generale: Bolocan Goldstein, 2000; altri studi più recenti hanno potuto concentrarsi non soltanto sul metodo adottato, ma anche sui primi esiti misurabili di quest'esperienza: in particolare Cersosimo e Perri (2002); Cersosimo e Wolleb (2002); Magnatti *et al.* (2005).

⁶ Per un inquadramento teorico rimando a Dematteis e Governa (2005); all'interno di questo stesso volume i saggi di Sommella e Viganoni (2005) e di Vinci (2005) affrontano in modo

approfondito molti dei temi che nel presente contributo sono soltanto abbozzati. Sia detto *en passant*, questo salto di scala dal locale al macroregionale porterebbe a individuare alcune opportunità rilevanti che l'intero Mezzogiorno potrebbe sfruttare al fine di intercettare i processi di ristrutturazione in atto nel mercato globale, primi fra tutti quelli che derivano dalla crescente integrazione con le economie del Far East e che si concretizzano in un'imponente crescita del trasporto e della movimentazione delle merci via mare. È il tema della logistica nelle sue diverse declinazioni, che implica un ragionamento strutturato sul ruolo del Mediterraneo come "ponte" nelle relazioni commerciali tra il continente europeo e le grandi economie in crescita dell'Asia.



L'esperienza dei patti territoriali

1. Introduzione

A partire dal 1997, anno di attivazione dei patti territoriali di prima generazione, abbiamo assistito alla diffusione di un nuovo tipo di politiche di sviluppo locale sia in Italia che in Europa. Si tratta di una varietà di interventi che hanno un elemento comune: si basano su accordi tra soggetti istituzionali pubblici e privati, nell'ambito di un definito contesto locale. Con queste politiche di sviluppo locale che vanno sotto il nome di *programmazione negoziata*, ed in particolare con i patti territoriali, l'Italia si è fatta portavoce di un nuovo modo di programmare lo sviluppo.

Abbiamo ragione di credere che ciò derivi dal forte radicamento territoriale delle attività economiche nel nostro paese. Infatti in Italia da tempo si studiano le economie locali non solo in termini di rapporti di mercato, ma anche in relazione a meccanismi di cooperazione formale e informale tra gli attori privati e pubblici delle diverse aree. I risultati di queste analisi e la presenza di una serie di condizioni particolari – la crisi economica e politica dei primi anni Novanta, la dismissione del sistema delle imprese pubbliche, il fallimento dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, la crisi della finanza pubblica, il vuoto politico derivante dalle inchieste di “mani pulite” – hanno spinto verso la sperimentazione dei patti territoriali, il cui scopo è quello di favorire lo sviluppo attraverso interventi che stimolino, con incentivi finanziari e con servizi, gli attori locali (pubblici e privati) a cooperare per mettere a punto progetti integrati di sviluppo.

L'obiettivo del patto territoriale è il miglioramento del contesto locale in cui le aziende operano, attraverso l'integrazione di interventi infrastrutturali e investimenti dei soggetti privati e per questa ragione il patto non può essere considerato come uno strumento di incentivazione assimilabile alle leggi di agevolazioni alle imprese (ad esempio, la legge n. 488 del 1992).

In definitiva, si punta ad accrescere le economie esterne materiali (infrastrutture, servizi) e immateriali (capacità relazionali, capitale sociale), incrementando il “capitale fisso sociale” ed avviando una sorta di “processo moltiplicatore” che genera nuovo sviluppo, secondo la ben nota concezione di Hirschman (1968). Le condizioni esterne alle imprese divengono un fattore cruciale di sviluppo, in particolare nelle nuove modalità di organizzazione post-fordista dell'economia dove le imprese diventano dipendenti dall'ambiente esterno in cui operano (Porter, 1982; Krugman, 1991)¹.

In questo senso i patti sono stati uno strumento sia per intervenire nelle situazioni di arretratezza economica, che per governare lo sviluppo delle aree più avanzate, proponendosi come nuovi strumenti programmatici disconnessi dalle vecchie logiche delle politiche calate dall'alto. Per il futuro i patti possono essere un modello di politiche per lo sviluppo locale, naturalmente con le dovute revisioni che un'esperienza così complessa e variegata richiede. È evidente infatti, come una svolta così repentina abbia comportato molteplici problemi in fase di realizzazione, legati alle incertezze e ai cambiamenti della normativa, alle carenze delle procedure di valutazione, alle diffi-

coltà della concertazione locale e alla tendenza a ripercorrere vecchie forme di finanziamento piuttosto che impegnarsi in veri e propri progetti di sviluppo locale. Così, dopo una fase iniziale di grande interesse per i nuovi strumenti, è presto subentrata una valutazione più negativa, con critiche aspre provenienti da molti soggetti attivi nelle politiche economiche. Al di là dei commenti dei responsabili politici, gli studiosi si sono espressi in modo più articolato, distinguendo tra gli aspetti positivi e quindi da ripetere, e quelli più negativi e quindi da evitare in futuro.

Dal 1997 ad oggi si è assistito al fiorire di un discreto numero di studi di caso e forse è giunto il momento di procedere ad una verifica più attenta e rigorosa che metta in evidenza luci ed ombre dell'esperienza "patti territoriali". Lo scopo che si vuole perseguire con questo articolo non è tanto quello di legittimare o meno la programmazione negoziata e le scelte politiche che l'hanno accompagnata, quanto piuttosto trarre indicazioni per le politiche future. A prescindere dai risultati ottenuti, rimane il fatto che per la prima volta con i patti territoriali si è tentato di rendere esplicito il rilievo che il luogo (contesto locale/territoriale) svolge come chiave di lettura del cambiamento economico e quindi delle politiche per promuoverlo.

2. Gli anni Novanta e la nuova programmazione economica

I patti territoriali finanziati sono stati numerosi (oltre 200) e il panorama dei risultati ottenuti è estremamente variegato. Il presente articolo tenterà di passare in rassegna i numerosi studi e valutazioni sull'esperienza dei patti territoriali al fine di cogliere indicazioni che possano risultare propositive per le future politiche di sviluppo locale.

La programmazione negoziata ha preso avvio in un periodo storico particolare per il nostro paese, crocevia di numerosi processi di cambiamento, sia nel campo economico che politico². Quindi, al fine di comprendere le finalità e le aspettative legate ai patti territoriali è utile ricordare il clima politico e culturale in cui sono nati.

La costituzione delle regioni è avvenuta in Italia nel 1970 e il processo di decentramento è stato lento e graduale. Soltanto alla fine degli anni Ottanta il processo ha subito un'accelerazione, prima nelle regioni del Nord e poi anche in quelle del Mezzogiorno, con una maggiore autonomia che si è tradotta in nuove competenze sia di spesa

che di prelievo e con l'accettazione di iniziative volte a un coinvolgimento attivo di soggetti pubblici e privati operanti a livello locale. Ciò che distingue le prime esperienze è soprattutto l'esigenza pratica di superare, attraverso la concertazione, situazioni contorte e rigide. Mettere tutte le parti coinvolte intorno a un tavolo è "il mezzo per sbloccare processi decisionali altrimenti difficilmente districabili" (Bobbio, 2000, p. 118).

I patti territoriali sono figli di questo clima contrassegnato da una forte spinta federalista ed hanno rappresentato lo strumento con cui misurare le accresciute competenze degli attori locali, legittimarle, operando su problematiche complesse come lo sviluppo e l'infrastrutturazione del territorio.

Tra i cambiamenti istituzionali dell'ultimo decennio è d'obbligo considerare anche il fenomeno comunemente conosciuto come "tangentopoli" e la profonda epurazione che ne è conseguita in ambito politico, dalla quale i grandi partiti nazionali ne sono usciti ridimensionati ed alcuni di essi sono persino scomparsi. Per le classi dirigenti locali è venuto meno il punto di riferimento politico e l'intermediario dei flussi finanziari. Il vuoto istituzionale che si è creato ha determinato condizioni favorevoli alla tessitura di relazioni orizzontali fra attori politici, sociali ed economici (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Un altro cambiamento importante è avvenuto nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale in Italia. Nei primi anni Novanta si sono tirate le somme sugli effetti reali delle politiche per lo sviluppo messe in atto a partire dal secondo dopoguerra, anche a seguito della crisi finanziaria che ha comportato un ridimensionamento dell'impegno del governo in economia, o quanto meno un maggior controllo sull'efficacia degli interventi. Di pari passo, con la massiccia dismissione delle partecipazioni statali, si è dovuto riconoscere la scarsa efficacia dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno e la conseguente crisi di un modello centralista di politiche e decisioni calate dall'alto (Triglia, 1994), con un conseguente rafforzamento del coordinamento fra istituzioni centrali, locali e intermedie, secondo il principio di sussidiarietà, ormai diffuso nell'Unione Europea.

In concomitanza con le riflessioni sul ruolo dei governi centrali nell'ambito delle politiche per lo sviluppo, anche la realtà economica è cambiata e con essa anche il modo di guardare allo sviluppo economico. Con il diffondersi di un approccio territoriale allo sviluppo economico, proliferano gli studi e le ricerche sul tema dello sviluppo locale. Il successo economico dei distretti industriali e la



risonanza degli studi su di essi, spingono l'attenzione (non solo in Italia: Scott e Storper, 1986; Piore e Sabel, 1987) sugli elementi non economici dello sviluppo, da quelli sociali a quelli istituzionali (Sforzi, 1995; Conti e Sforzi, 1997; Trigilia, 2001).

Il territorio diviene la chiave di lettura principale dello sviluppo e quindi destinatario delle politiche pubbliche. Contro ogni logica deterministica dello sviluppo, si fa largo la convinzione che la *performance* economica dei luoghi produttivi può essere modificata grazie all'intervento pubblico. In questa fase il distretto industriale esaurisce in modo efficace la sua funzione di "apripista" verso una rinnovata attenzione per gli elementi territoriali dello sviluppo e si configura come una delle possibili vie di sviluppo locale.

I patti territoriali nascono in questo clima di transizione tra le vecchie logiche centraliste e le nuove politiche regionali, tra l'approccio tradizionale allo sviluppo focalizzato sull'impresa e l'approccio nuovo che identifica nel territorio (dove si svolge la produzione e la vita delle persone) l'oggetto di studio e di intervento, e quindi rappresentano un punto di partenza piuttosto che d'arrivo. Nel procedere ad una valutazione dell'esperienza dei patti territoriali, a mio avviso, si deve tenere presente la discontinuità che essi hanno rappresentato nel quadro della programmazione economica italiana, quasi una cesura, con tutte le difficoltà che accompagnano in genere uno strumento innovativo nella fase di avvio, per di più se generato dagli organi centrali (Consiglio dei Ministri) ma nella realtà applicato dalle amministrazioni locali (Province, Comuni). Solo se si considera l'ormai conclusa esperienza dei patti territoriali come un primo tentativo, vedremo in seguito se riuscito, di introdurre meccanismi nuovi nella programmazione, con l'obiettivo non solo di coinvolgere i soggetti locali ma finanche di stimolare l'agire collettivo territoriale, proposito ambizioso e come tale lodevole, siamo in grado di coglierne la portata innovativa, in quanto molti sono i punti deboli e le lacune che li caratterizzano.

È dunque opportuna una riflessione critica sull'esperienza dei patti per coglierne gli spunti positivi e rilevarne gli errori commessi al fine di non ripeterli in futuro. Per fare ciò è necessario ricordare inizialmente, seppure in sintesi, le innovazioni apportate dai patti territoriali.

3. Le finalità dei patti territoriali

All'interno del processo di trasformazione delle politiche pubbliche a sostegno dello sviluppo, i

patti territoriali si distinguono per il loro carattere innovativo, sia rispetto agli altri strumenti di programmazione negoziata (accordo di programma, contratto d'area)³, sia nei confronti naturalmente delle più tradizionali forme di intervento pubblico nell'economia⁴.

Inizialmente pensati per sostenere l'occupazione nelle zone meridionali del paese, i patti territoriali hanno trovato applicazione anche nelle aree Obiettivo 2 e 5b del Centro-Nord⁵. Le difficoltà iniziali sono state numerose, in buona parte derivanti da una normativa poco chiara riguardo alle competenze specifiche dei soggetti pubblici partecipanti ed ai tempi di realizzazione⁶. Ciononostante i patti approvati sono stati 220 con un impegno finanziario pubblico di oltre 5 miliardi di euro⁷ (tabella 1).

Lo strumento dei patti territoriali ha destato l'interesse degli organi europei a tal punto che l'Unione Europea ha deciso di finanziare 80 patti territoriali stipulati nei paesi membri, di cui 10 nel territorio italiano (Staniscia, 2003)⁸.

I caratteri innovativi del patto territoriale sono riscontrabili sia nella prima fase di progettazione che in quella successiva di gestione.

La fase di progettazione è promossa e guidata dagli attori locali – rappresentanti delle forze sociali, degli enti locali e di singoli operatori economici – attraverso il meccanismo della concertazione. La logica che ne sottende è quella del riconoscimento che lo sviluppo – essendo un processo geograficamente localizzato – non può prescindere (almeno in una certa misura) dall'iniziativa dei soggetti locali e ciò rappresenta senz'altro un'inversione di tendenza nelle modalità dell'intervento pubblico. Il patto è concertato da soggetti (pubblici e privati) facenti parte del "sistema locale", membri attivi della filiera socioeconomica, i quali sono chiamati a definire l'area territoriale del patto, produrre un'analisi sulla presenza di minacce ed opportunità⁹, delineare una strategia d'azione e raccogliere tutti i progetti imprenditoriali ed infrastrutturali al fine di realizzarla.

Questa prima fase si traduce in un documento, il patto territoriale, che deve essere firmato dai soggetti coinvolti ed inviato agli istituti finanziari convenzionati con il Ministero del Tesoro per l'istruttoria dei progetti pubblici e privati per verificarne la congruità con le limitazioni imposte dalla legge (settore economico, finanziamento pubblico richiesto, tempi di realizzazione)¹⁰. A conclusione della prima fase del patto questo viene definitivamente approvato dal Ministero che verifica come condizioni necessarie la bontà del progetto di sviluppo, la presenza di progetti privati

Tab. 1. I patti territoriali per anno di attivazione e finanziamento previsto, 1997-2003.

Varie leggi di finanziamento ¹	Anno di attivazione ²	Numero	Finanziamento pubblico previsto (milioni di euro)
Patti territoriali			
– di 1 ^a generazione ³	1997	12	371
– di 2 ^a generazione ⁴	1999	39	1.278
Bando del 10 ottobre 1999	2001	28	1.003
Istruttoria conclusa il 31 dicembre 1999	2001	7	165
Patti agricoli ⁵	2001	91	1.386
Calamità naturali ⁶	2001	32	902
Istruttoria conclusa il 28 febbraio 2001 ⁷	2003	11	440
Totale		220	5.545

¹ I patti sono stati approvati e finanziati in blocchi di legge successivi, ciascuno dei quali differente dai precedenti per regole di approvazione e gestione, in qualche caso per contenuto degli interventi ammissibili.

² Per anno di attivazione si intende l'anno di trasmissione alla Cassa Depositi e Prestiti dell'autorizzazione a erogare i fondi (per i patti di prima generazione la media dell'inizio dell'erogazione alle singole iniziative).

³ Patti approvati dal CIPE con delibere assunte tra il 18 dicembre 1996 e il 26 giugno 1997; tutti i patti appartenenti a questa classe sono collocati nel Mezzogiorno e sono diventati operativi entro i primi mesi del 1998.

⁴ Patti approvati con la nuova disciplina introdotta dal CIPE con la delibera del 21 marzo 1997; questi patti sono stati varati con due bandi distinti (30 novembre 1998 e 10 aprile 1999) e sono diventati operativi, salvo rare eccezioni, nel corso del 1999 e nei primi mesi del 2000; 20 sono collocati nelle regioni del Sud e 19 in quelle del Centro-Nord.

⁵ Meglio conosciuti come "patti verdi" finanziati con i fondi speciali destinati all'agricoltura, settore che era rimasto escluso dai precedenti finanziamenti.

⁶ Patti localizzati in territori colpiti da calamità naturali o a rischio idrogeologico.

⁷ Patti territoriali per i quali le risorse sono state individuate con la legge finanziaria del 2003.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003.

per almeno il 70% dell'investimento totale e l'impegno dei soggetti a collaborare per il buon fine del patto¹¹.

Il pieno coinvolgimento nella fase decisionale degli attori locali lascia presupporre una maggiore attenzione per le reali esigenze economiche ed ambientali dell'area del patto, oltre ad una loro maggiore responsabilizzazione sugli esiti del progetto.

Si possono intuire i possibili vantaggi che una programmazione mirata a suscitare l'iniziativa locale permette di conseguire. Primo, il superamento dei difetti storici degli interventi guidati dal centro, in particolare dovrebbe diminuire il pericolo di corruzione, spesso alimentato dai mille rivoli amministrativi che i finanziamenti devono seguire ed aumentare invece l'efficacia degli interventi programmatici. Secondo, una maggiore responsabilizzazione degli attori locali che, se da un lato vedono la possibilità di ottenere finanziamenti a sostegno dei propri progetti e delle risorse rischiate in prima persona, dall'altro sono chiamati ad un maggiore e più responsabile coinvolgimento nel processo di sviluppo, rendendosi disponibili a negoziare gli interventi unitamente agli altri attori dello sviluppo locale, secondo i meccanismi tipici della concertazione.

È evidente la volontà del legislatore di promuovere delle specifiche procedure con l'intento di condizionare i comportamenti dei soggetti coinvolti nella costruzione del patto. Ciò sta a significare che l'obiettivo primario dei patti territoriali non è sostenere le imprese esistenti, come avviene per esempio con la legge n. 488 del 1992, altrimenti non si spiegherebbe una procedura istituzionale così lunga che coinvolge un largo numero di soggetti locali. L'intento implicito è intervenire su quegli elementi del contesto socio-istituzionale che sono in grado di agevolare oppure ostacolare il cambiamento economico. Così facendo si è voluto incidere sulla *performance* economica di un'area attraverso uno strumento (il patto territoriale) ritenuto capace di creare un valore aggiunto per il territorio in termini di intensità e stabilità delle relazioni fra istituzioni, sulla propensione alla cooperazione, sul grado di fiducia all'interno degli attori dello sviluppo. In altri parole, imponendo precise modalità di comportamento, si è tentato di attivare e/o consolidare una rete stabile di soggetti locali capace di garantire l'autoreferenzialità presente e futura dell'area di patto.

Il patto territoriale si propone di generare quello che si potrebbe definire un contesto sperimentale in grado di indurre un cambiamento nel



modo di comportarsi dei suoi protagonisti nel senso di superare la tendenza a comportamenti da *free rider*, riconoscendo una matrice di interessi comuni e alimentando una maggiore propensione all'azione collettiva ed alla produzione di beni pubblici locali (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Un secondo carattere innovativo deriva dal grado di integrazione che il patto territoriale si pone di raggiungere. L'obiettivo è quello di produrre programmi di sviluppo integrato fondati sulle opportunità offerte dal territorio di riferimento e/o, se esistono, sulle agglomerazioni e tradizioni produttive preesistenti. Il patto non è quindi un banale censimento di idee o di necessità dell'area, ma è un insieme di progetti che si rafforzano reciprocamente tendendo ad una dimensione di sviluppo integrato. Naturalmente perché ciò si realizzi deve emergere quel comportamento sinergico degli attori locali che, come detto in precedenza, il patto stesso si prefigge di stimolare.

I firmatari del patto, siano essi attori pubblici o privati, si impegnano ad agire per il buon fine del progetto, ognuno nell'ambito del suo campo d'azione: i sindacati a garantire buone relazioni industriali, le banche a favorire l'accesso al credito, i comuni e le province a semplificare ed accelerare le procedure burocratiche oltre che su progetti infrastrutturali, gli imprenditori ad investire nell'area.

In definitiva, la natura di "progetto integrato" dovrebbe attivare un volume di investimenti pubblici e privati concentrati territorialmente capace di produrre esternalità positive, ossia vantaggi anche per le imprese esistenti e nuovi investimenti.

La capacità di comunicazione tra la sfera pubblica e quella privata diviene quindi l'elemento strategico per il buon fine dell'intervento. Le difficoltà di comunicazione tra i due ambiti sono spesso motivo di fallimento delle politiche per lo sviluppo locale. Per facilitare questa comunicazione il patto territoriale ha introdotto un'importante innovazione istituzionale, riconoscendo un ruolo di prim'ordine alle società miste, che nei patti per esempio assumono il ruolo di "soggetto responsabile". Le società miste sono state introdotte già da tempo in Italia (legge n. 498/1992) e laddove sono investite di poteri garantiscono una migliore comunicazione tra settore pubblico e privato: le procedure burocratiche sono più snelle, i ruoli delle varie istituzioni più chiari. I privati hanno così a disposizione uno sportello attivo che riesce a risolvere molte delle loro richieste, direttamente laddove è possibile ed indirizzando l'utente verso il canale "giusto" negli altri casi.

In altre parole il settore pubblico, spesso "latitante" perché nascosto dietro i mille procedimenti burocratici da seguire, con le società miste si avvicina notevolmente agli attori locali, in particolar modo quelli economici (imprenditori), con ruoli più chiari e procedure burocratiche più veloci (le società miste possono perfino accordare anticipatamente, laddove ci siano i presupposti, le concessioni edilizie, che naturalmente poi vengono assegnate definitivamente dai comuni).

In definitiva, le parole chiave per definire i patti territoriali possono essere: negoziazione, integrazione, valore aggiunto territoriale, sviluppo locale¹².

Prima di concludere questa breve rassegna sulle finalità dei patti territoriali è forse necessario sottolineare un ultimo aspetto.

Alla base della concertazione, e come griglia di selezione dei singoli progetti che costituiscono il patto territoriale, vi è la presenza di un'idea-forza di sviluppo del territorio. È questa l'idea che guida gli attori della concertazione sia per delimitare l'area oggetto del patto, sia per selezionare e ordinare gerarchicamente gli interessi localmente in gioco.

La dimensione territoriale del patto insiste perciò sulla concertazione e selezione di attività economiche caratterizzate da una rapida eseguibilità e da una dimensione complessiva contenuta. La dimensione contenuta del patto è coerente con un progetto che nasce dal territorio e che attiva e mette in gioco le risorse locali. Nello stesso tempo, la dimensione contenuta non va intesa come una pura azione di promozione e animazione dello sviluppo di aree interne, per la quale esistono già altri strumenti comunitari come i programmi LEADER II.

Il patto, quindi, si caratterizza come uno strumento "mediano" per suscitare e promuovere l'iniziativa locale, rivolgendosi agli attori "forti" delle aree in deficit di sviluppo.

4. Dalla teoria alla pratica: una valutazione dei patti territoriali in Italia

Al di là degli aspetti formali che mettono in evidenza la portata innovativa dei patti territoriali, l'esperienza sul campo ha mostrato alcune difficoltà. La normativa lasciava ampi spazi all'interpretazione e così è stato: le tipologie di risposte sono risultate molto eterogenee e gli insuccessi sono stati accompagnati da esperienze felici e prolifiche.

Come si è detto in precedenza l'obiettivo dei patti territoriali non era semplicemente quello di

favorire, con un sistema di incentivi, gli investimenti privati nelle aree depresse del paese, altrimenti non avrebbe avuto senso obbligare gli imprenditori a seguire procedure così complesse: sarebbe stato più semplice sostenere gli investimenti con incentivi come avviene, per esempio, con la legge n. 488/1992. L'obiettivo più o meno esplicito era quello di favorire gli investimenti privati, ma non soltanto quelli presenti nel patto, sostenuti con un contributo del 30% a fondo perduto, quanto piuttosto produrre esternalità positive, ossia la creazione di un ambiente favorevole al cambiamento sociale ed economico capace di stimolare processi di imprenditorialità e di attrarre investimenti dall'esterno. Si è pensato che obbligando i soggetti privati e pubblici a partecipare ad un progetto comune di sviluppo si potesse generare e/o consolidare una rete di relazioni durevole, basata sulla fiducia, idonea a favorire la reciprocità e la cooperazione e perciò, in estrema sintesi, adatta a produrre un'atmosfera favorevole agli investimenti privati.

È evidente il circolo virtuoso che si è tentato di innescare fra la realtà locale e il patto territoriale: il secondo non può realizzarsi senza la prima, e realizzandosi la rafforza, operando nel senso di un'intensificazione della comunicazione sociale all'interno del sistema locale (Tinacci, 2002).

Un'attenta valutazione dell'esperienza dei patti territoriali deve quindi porsi l'obiettivo di comprendere se, dove e perché ciò è avvenuto. Nel corso del presente lavoro si tenterà di rispondere a questi tre interrogativi. Ma non con il semplice intento di criticare, ovvero apprezzare, lo strumento, quanto piuttosto allo scopo di trarne spunti di riflessione per le politiche future.

Cominciamo con rispondere al primo interrogativo: se alcuni patti territoriali sono riusciti a generare quelle esternalità positive che derivano da un rinnovato spirito cooperativo e dalla consapevolezza dei vantaggi della rete. Numerose ricerche sul campo (Iter-Sviluppo Italia, 2000; Regione Toscana, 2002a e 2002b; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003) hanno evidenziato come i risultati ottenuti siano riconducibili essenzialmente a tre tipologie:

1. *Fallimento totale*: il patto territoriale è stato sottoscritto dagli attori locali, ma non ha sortito alcun effetto reale per la difficoltà dei soggetti a tradurre in pratica i progetti approvati e finanziati;

2. *Effetti positivi nel breve periodo*: gli attori locali, rispettando formalmente l'iter procedurale, sono riusciti ad intercettare le risorse pubbliche e le hanno redistribuite, ma senza influire in modo

significativo sulla qualità – né tanto meno sulla stabilità – delle loro relazioni;

3. *Effetti duraturi sul sistema locale*: il patto territoriale ha generato o consolidato la rete degli attori locali, migliorando la capacità di comunicazione e la fiducia reciproca¹³. Gli effetti positivi per lo sviluppo sono emersi anche dopo la conclusione ufficiale del patto nell'ambito, per esempio, di progetti intercomunali (aree industriali, servizi integrati, consorzi) realizzati al di fuori del patto¹⁴.

In conclusione, il patto territoriale nella terza tipologia di risultati raggiunti (effetti duraturi sul sistema locale) è riuscito ad incidere positivamente non solo sull'infrastrutturazione materiale del territorio (capitale fisso sociale), ma anche sugli elementi immateriali (capitale sociale). Il sistema locale si è dimostrato capace di un comportamento auto-organizzativo, indispensabile per esistere in modo creativo alle sollecitazioni esterne (crisi economiche, nuove opportunità di mercato, possibilità di accesso ad altre risorse pubbliche).

Il sistema locale non è detto che riesca a mantenere nel tempo autonomia ed identità e questo è tanto più vero oggi, nell'era della globalizzazione; tuttavia, ciò "è tanto più probabile quanto più forte sarà la sua capacità di ricevere, elaborare, fornire risposte ed informazioni dall'esterno e verso l'esterno senza perdere i propri caratteri" (Tinacci, 2002, p. 40). In quest'ottica uno strumento programmatico che riesce a migliorare la comunicazione nella rete di soggetti locali, consolidarne la struttura e rafforzare la fiducia tra gli attori, è una risposta moderna ed efficace al rischio di omologazione e/o marginalizzazione dei territori.

Nelle altre due tipologie di risultati raggiunti, la prassi concertativa o non ha funzionato (fallimento totale) oppure è stata espletata solo in modo formale con il fine di distribuire risorse localmente (effetti positivi solo nel breve periodo). In questi casi il patto territoriale ha fallito e si può affermare che la prassi concertativa, sia nella fase preliminare che in quella *in itinere*, è risultata scarsamente efficace. Alcuni esempi sono emblematici dell'incapacità del patto a generare una rete stabile di soggetti locali. Per esempio nel caso del Patto territoriale di Piombino-Val di Cornia¹⁵, durante la fase *in itinere* (2001) si è presentata l'occasione dei "patti verdi", con i quali sarebbe stato possibile finanziare una serie di progetti nel settore agricolo, per altro già raccolti nella fase *ex ante*, ma non finanziati perché l'agricoltura non era settore ammissibile. In quella occasione gli attori locali non sono riusciti a rispettare i tempi per la presen-



tazione del progetto perché la rete in realtà si era dissolta con l'approvazione del patto e le procedure per riattivarla hanno richiesto troppo tempo (Randelli, 2002b). Oppure nel caso del Patto territoriale di Frosinone in cui la scarsa promozione è stata sentita come il principale fattore critico dell'iniziativa: alcuni imprenditori intervistati aderenti al patto, pur comprendendone la potenzialità, hanno dichiarato di non conoscerne pienamente le modalità procedurali (hanno eseguito i precetti provenienti dal soggetto responsabile¹⁶). Mentre la maggior parte degli imprenditori intervistati che non hanno partecipato al patto ha ammesso di non esserne a conoscenza, nonostante alcuni di essi siano membri degli organi direttivi delle organizzazioni di categoria locali (Grossi, 2003).

In altre parole, alcuni territori hanno visto nel patto un'occasione per distribuire fondi tra i soggetti locali mentre altri uno strumento su cui misurare la propria capacità di cooperare e magari generare e/o consolidare la rete relazionale locale. Nel primo caso si può parlare di occasione perduta, mentre nel secondo è necessario valutare se i soggetti locali sono riusciti nell'intento non essendo la volontà di dar vita a un patto di per sé sufficiente a promuoverlo. Alla base della nascita di un patto c'è sempre un qualche attore istituzionale o individuale, o una loro combinazione, che si fa carico di dirigere e coordinare lo "spontaneismo" con cui le società locali si approssimano ad un patto (De Vivo, 2003). Si può quindi rilevare un elemento cruciale per la buona riuscita in termini di esternalità positive del patto: presenza di una o più istituzioni che svolgono una funzione di stimolo e coordinamento. Nella maggior parte dei casi ciò deriva dalla presenza di una *leadership* personale, cioè di leader forti che hanno svolto, indipendentemente dalle istituzioni di appartenenza, un ruolo di guida nella coalizione che sostiene il patto (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003). La fiducia della società locale si è così spostata dal soggetto promotore al patto (Cersosimo e Wolleb, 2001).

Se in alcuni casi il patto ha realmente prodotto effetti sia di breve (sostegno ad investimenti e occupazione) che di lungo periodo (economie esterne) può essere utile indagare sui luoghi in cui ciò è avvenuto (terza tipologia di effetti raggiunti: "Effetti duraturi sul sistema locale"). Dalle ricerche svolte in ambito nazionale non emergono correlazioni significative e sistematiche tra i diversi tipi di *performance* dei patti e il grado di sviluppo delle aree di riferimento, né differenze sostanziali tra i patti del Sud e quelli del Centro-Nord. In

generale il rendimento complessivo di un patto territoriale non sembra essere correlato con il grado di sviluppo di partenza tanto che nelle aree meno industrializzate i patti sembrano addirittura registrare *performance* lievemente migliori (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003)¹⁷. Ciò emerge anche da ricerche svolte in ambito regionale, come ad esempio in Toscana (Randelli, 2002a), dove i patti che hanno dato risultati migliori sono quelli della Maremma grossetana e dell'Appennino Centrale (VATO: Valdichiana-Amiata-Trasimeno-Orvietano), aree ben più marginali dal punto di vista dell'industrializzazione rispetto agli altri territori di patto toscani (Livorno, Piombino, Massa-Carrara).

Sempre rimanendo nell'ambito di fattori di contesto, possiamo affermare che neanche fattori politici come l'omogeneità politica dei governi locali aiutano molto a spiegare le diversità nelle *performance*¹⁸.

Ben più evidente sull'andamento dei patti è il differente grado di integrazione sociale esistente che, se dal lato degli attori istituzionali può essersi rafforzato con altre esperienze di partenariato (Gal del programma LEADER, consorzi, società miste, gestione intercomunale dei servizi ecc.), in generale deriva in modo determinante dalla dimensione dei patti (sia in termini di amministrazioni coinvolte che di popolazione su cui insistono).

Il territorio del patto deve essere di dimensioni ragionevoli e presentare caratteristiche di contesto sufficientemente uniformi. Non a caso i patti territoriali che hanno avuto un maggiore successo si concentrano in aree territoriali di dimensione mesoprovinciale con un numero di abitanti non eccessivamente alto¹⁹. Molto probabilmente non è casuale il fatto che tra di esse non figurino aree urbane di rilevante dimensione, nelle quali è necessaria, per ottenere gli stessi risultati in termini di valore aggiunto economico, una strumentazione di sviluppo locale diversa e più articolata rispetto ai patti territoriali, come ad esempio i piani strategici²⁰. La scelta della scala di intervento e la delimitazione dei confini dell'area di un patto non è dunque neutrale ed è preferibile una dimensione demografica media²¹ in cui è più facile riscontrare:

- una discreta omogeneità socio-culturale ed economica;
- intense relazioni orizzontali;
- convergenza di interessi;
- un numero di soggetti coinvolti non eccessivamente numeroso.

Un altro elemento determinante per il buon esito di un patto è stata la qualità dell'idea proget-

tuale da esso espressa. Un buon progetto di sviluppo locale è spesso il risultato di una lunga ed elaborata fase preventiva in cui gli attori si misurano e discutono delle minacce ed opportunità associate al loro territorio. La normativa non indicava modalità precise né tempi minimi per la fase progettuale e anche in questo caso le risposte sono state eterogenee. In questo senso i patti territoriali si distinguono nettamente dai *Pays* francesi, uno strumento in cui la fase concertativa dura fino a tre anni, con un intenso lavoro di commissioni speciali all'interno delle quali i soggetti locali pubblici e privati si confrontano su problematiche specifiche²². Una procedura con tali caratteristiche è più facile che possa generare una rete stabile di soggetti locali capace di conferire identità e capacità organizzative proprie al sistema locale.

Ciononostante in alcuni patti, ed in special modo laddove era diffusa la consapevolezza che il patto poteva essere l'occasione per rafforzare le reti locali, la fase concertativa è stata piuttosto lunga ed intensa fino a generare un progetto di sviluppo con una qualità, sia formale che sostanziale, piuttosto elevata.

In alcuni casi la qualità non è opera esclusiva dei soggetti locali, ma deriva anche dall'utilizzo di professionalità esterne al gruppo dei soggetti firmatari. In questo caso il concetto di "assistenza tecnica" non fa riferimento solo ai servizi accessori offerti dal Ministero tramite un gruppo di società preselezionate con concorso pubblico dagli stessi, ma comprende anche l'utilizzo di prestazioni e servizi scelti in autonomia e pagati con risorse proprie che hanno interessato sia le attività generali (fase progettuale e di realizzazione del patto) sia quelle più specifiche (ad esempio, sostegno alle imprese nella redazione delle domande, prestrutturazione dei progetti, progettazione di singole opere infrastrutturali ecc.).

L'utilizzo di funzioni di assistenza tecnica è la soluzione migliore al problema della mancanza tra i soggetti promotori (spesso comuni e province) di professionalità e strutture adeguate per rispondere alle esigenze tecniche imposte dalle procedure normative. È anche vero che la procedura è risultata eccessivamente contorta ed ha comportato lo spreco di ingenti risorse, sia umane che di tempo, ma si deve anche ammettere che spesso nelle amministrazioni locali è difficile trovare figure professionali in grado di sostenere la progettazione e la gestione di un programma complesso.

In molti casi l'assistenza tecnica è stata in grado di svolgere una reale funzione di supporto soprattutto laddove c'era una *leadership* forte in grado di

fornire *input* preziosi all'attività di supporto ed allo stesso tempo diffondere tra gli altri soggetti i consigli forniti dagli esperti. Come già accennato in precedenza, la presenza di un *leader* forte tra i promotori del patto migliora la comunicazione interna tra i soggetti del patto e tra questi e il sistema locale. In un'ottica propositiva, per le future politiche è doveroso rilevare che gli effetti derivanti dalla presenza di un *leader*, sia in termini di fiducia che di comunicazione tra gli attori locali, sono difficilmente riproducibili. Detto ciò si deve anche aggiungere che la normativa sui patti non prevedeva l'elezione di una figura *leader* e anche il soggetto responsabile, che alcune volte ha funzionato da *leader*, non è stato pensato per espletare una funzione di guida, quanto piuttosto di gestione amministrativa della fase realizzativa.

Per concludere, è necessario ammettere che a danneggiare seriamente l'esito dei patti è stata l'incertezza sulle procedure da seguire, conseguenza forse di una normativa fin troppo innovativa che ha segnato un punto di rottura radicale rispetto al passato²³. Il risultato pratico è stato quello di allungare i tempi con il risultato di vedere persi progetti imprenditoriali e minata la fiducia nello strumento. Se ne deduce che il contesto nazionale è determinante per l'esito di uno strumento complesso come un patto territoriale. In quest'ottica potrà risultare efficace l'accordo stato-regioni dell'aprile 2003 con cui sono stati definiti i criteri e le modalità del trasferimento alle regioni di competenze in materia di patti oltre che di risorse per il finanziamento dei patti territoriali già stipulati. In particolare, secondo tale accordo, le regioni possono assumere "la responsabilità, il coordinamento, la programmazione e la gestione dei patti territoriali" oppure optare per il mantenimento della gestione come è oggi, cioè affidata al Ministero delle Attività Produttive. Naturalmente la regionalizzazione dei patti potrà darà luogo ad una proliferazione di procedure diverse tra loro, secondo gli schemi adottati da ciascuna regione.

5. Spunti di riflessione per le politiche di sviluppo locale

L'esperienza dei patti territoriali può rappresentare una lezione per le politiche di sviluppo locale nel senso che, dalla pratica sul campo, come evidenziato nel paragrafo precedente, sono emerse delle indicazioni utili.

Prima di tutto però è necessario dissolvere l'ambiguità di fondo che ha accompagnato il patto



territoriale come strumento per lo sviluppo locale. Se l'obiettivo è distribuire delle risorse nei territori in crisi, allora è consigliabile utilizzare strumenti automatici simili alla legge n. 488/1992, che adottano procedure snelle, in grado di sostenere gli investimenti privati. Se invece si vuole stimolare la creazione, ovvero il consolidamento, di reti di soggetti locali capaci di avviare processi di auto-organizzazione locale durevoli nel tempo, allora è preferibile attivare procedure diverse.

Stimolare funzionamenti sinergici in una realtà locale non è certo facile e con estrema facilità si può verificare un insuccesso delle politiche in tal senso. Tuttavia, laddove l'iniziativa ha successo, si può parlare di un'inversione di rotta del sistema locale che può realmente cominciare a funzionare come luogo capace di auto-organizzarsi²⁴. Il fine non è quindi solo lo sviluppo economico ma anche lo sviluppo sostenibile ed il benessere della società locale. In altre parole il valore aggiunto di un eventuale successo di politiche che si pongono l'obiettivo di stimolare le sinergie tra i soggetti locali è molto elevato e può giustificare anche l'elevata probabilità di insuccesso.

In quest'ottica, i patti territoriali possono essere considerati un'esperienza importante per diversi motivi. Innanzi tutto perché sono stati il primo tentativo in Italia di attuazione di politiche con finalità di sviluppo locale (malgrado che tale obiettivo non fosse dichiarato in modo esplicito); poi, perché in alcuni casi, non molti in realtà, il patto è riuscito a raccordare i numerosi interessi degli attori locali intorno ad un progetto complesso di sviluppo locale; infine, cosa ancor più importante, perché sono stati l'occasione per generare e/o consolidare una rete di soggetti locali in grado di funzionare anche dopo la conclusione ufficiale del patto e di migliorare la comunicazione interna al sistema locale.

Sulla base dei (pochi) risultati positivi raggiunti con i patti territoriali, quali sono le indicazioni utili per le politiche di sviluppo locale?

Una lunga fase di concertazione è un elemento cruciale per la buona riuscita di tali politiche, a testimonianza di una ricerca condivisa delle azioni da mettere in atto. In molti patti territoriali la concertazione è stata solo formale, al solo scopo di produrre un documento sottoscritto dal più elevato numero possibile di soggetti. In alcuni casi si è pensato persino che con un elevato numero di soggetti firmatari il patto avesse più probabilità di essere finanziato (Randelli, 2005).

In futuro, le politiche per lo sviluppo locale dovrebbero prevedere una fase preventiva di discussione e progettazione comune più lunga, con

un reale confronto tra i soggetti coinvolti al fine di elaborare un quadro di riferimento condiviso dagli attori più importanti. In questa fase si dovrebbe curare maggiormente la promozione del patto stesso tramite occasioni di discussione pubblica al fine di coinvolgere, o anche solo informare, tutti i soggetti locali, anche quelli che non partecipano attivamente al patto. Questa fase *ex ante*, in cui si svolge un'analisi opportunità/rischi con riguardo alle potenzialità di sviluppo della realtà locale, dovrebbe essere dedicata all'individuazione delle priorità e degli obiettivi raggiungibili (Dansero *et Al.*, 2003) e quindi delle linee strategiche da seguire e, come del resto durante tutto il percorso del patto, dovrebbe essere prevista l'opportunità per i soggetti locali di avvalersi di un'assistenza tecnica esterna²⁵. Questo è particolarmente importante nei territori economicamente più deboli, senza esperienze precedenti di politiche di sviluppo, per i quali l'individuazione di una strategia di patto appare oggettivamente assai più complessa.

Tuttavia, l'esperienza italiana ha mostrato come, per un insieme di motivi, anche patti ben progettati possono non produrre effetti tangibili per il territorio²⁶. Il confronto con i patti europei mostra come procedure diverse di spesa e vincoli temporali più rigidi possano portare a risultati nettamente migliori sotto questo profilo. La certezza delle procedure e dei tempi previsti per l'utilizzo delle risorse sono un pre-requisito fondamentale per la realizzazione di politiche di sviluppo locale efficaci (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003).

Un altro dei punti deboli della procedura dei patti è stata la mancanza di una reale ed approfondita valutazione preventiva dei progetti approvati. In molti casi i progetti non sono stati realizzati perché in contrasto con i piani regolatori oppure perché il Genio Civile non ha concesso il nulla osta²⁷. In questo modo si sono bloccate risorse su progetti poi non realizzati, mentre altre idee progettuali sono state abbandonate perché respinte.

Analoghe considerazioni valgono per gli attori che propongono i progetti da inserire nel patto, in particolare gli imprenditori. Pur essendo difficile valutare la reale volontà di un imprenditore di investire realmente in quel luogo, si potrebbe evitare di bloccare risorse, prevedendo dall'inizio la possibilità di rimodulare le risorse pubbliche erogate a patti dai modesti risultati e di recuperare in tempi predefiniti la disponibilità dei fondi non spesi. Ciò eviterebbe di congelare su realtà locali poco dinamiche risorse che invece potrebbero risultare estremamente importanti altrove, nelle aree in cui si è attivato, se pur in una forma em-

brionale, un reale percorso di sviluppo. Infatti, nel caso di patti di successo è più facile e produttivo continuare l'esperienza nello stesso territorio, con altri progetti anche più ambiziosi. Prevedendo meccanismi di premialità e di rifinanziamento per le migliori esperienze, si potrebbe generare un processo di emulazione e di apprendimento tra territori assai positivo. Anche un patto territoriale di successo non comporta l'attivazione definitiva di processi di sviluppo locale, ma semplicemente può rappresentare un momento importante di un processo di lungo periodo. Appare quindi opportuno che l'atmosfera di collaborazione creatasi, il capitale di autoanalisi, di concertazione ed anche le aspettative non vadano disperse e possano essere reinvestite in altri progetti di sviluppo locale. Se, come afferma Canguilhem (1998), l'organizzazione sociale è più un "meccanismo", una sorta di prolungamento corporeo della società, allora è anche vero che essa non è una prerogativa di tutte le società. La capacità di istituire norme nuove all'insorgere di nuove condizioni è una qualità che in una realtà locale può essere presente, può non essere presente oppure risultare fragile, e può addirittura, ciò che è ancora più grave, andare perduta nel corso del tempo. Come ogni meccanismo, dal movimento di un arto, all'utilizzo di una lingua, se non esercitato regolarmente può incepparsi e se l'inazione persiste può essere perso irrevocabilmente. Da un punto di vista dell'azione territoriale, quest'ultima ipotesi comporta fenomeni di deterritorializzazione ed entropia diffusa che, in termini pratici, può comportare la perdita di occasioni di sviluppo locale, emigrazione della popolazione o quantomeno pendolarismo verso altre realtà locali. Diviene quindi importante sostenere questi "meccanismi" sociali, in particolar modo nella fase iniziale di consolidamento della rete dei soggetti locali, e prevedere nella normativa procedure di valutazione intermedia capaci di sbloccare risorse destinate a restare improduttive in un luogo per reindirizzarle laddove le politiche stanno funzionando in modo fluido e spedito.

Un altro aspetto critico è rappresentato dall'estensione geografica del patto. Perché un patto territoriale possa produrre gli effetti desiderati è necessario liberarsi dal condizionamento dei confini istituzionali (comunali, provinciali o regionali). Il successo o l'insuccesso di un patto dipende più dalla volontà espressa dai soggetti che lo propongono e lo attuano in relazione alla loro capacità di saper riconoscere le effettive potenzialità locali da concretizzare attraverso la realizzazione del patto che dal riferimento a una determinata realtà istituzionale. Per esempio, uno dei patti ter-

ritoriali di successo è stato quello dell'Appennino Centrale (VATO) che si estendeva su un vasto territorio interprovinciale (Perugia, Siena e Terni) e interregionale (Toscana ed Umbria)²⁸, oppure il patto del Canavese²⁹, che include 123 comuni della Provincia di Torino, per circa 200.000 ettari di superficie e 248.229 abitanti, cioè una piccola parte del territorio provinciale³⁰. Per quanto attiene alle risorse pubbliche previste dalla normativa sui patti queste sembrano più che sufficienti e comunque non dovrebbero essere, anche se quasi sempre lo sono state, il motivo per cui si decide di dar vita ad un patto territoriale. Per incentivare l'attenzione alla qualità della concertazione, dell'analisi delle potenzialità locali e della progettazione sarebbe utile prevedere dei fondi specifici per la copertura dei costi relativi all'assistenza tecnica. La mancanza di professionalità specifiche a livello locale, ed in modo particolare nelle amministrazioni pubbliche, è un deterrente che troppo spesso risulta determinante per il corretto funzionamento del patto. La possibilità di ricorrere a professionalità esterne senza dispendio di risorse proprie può realmente rappresentare un arricchimento delle conoscenze locali anche se ciò potrebbe comportare una diminuzione delle risorse previste per il cofinanziamento dei progetti.

Per concludere, vale la pena ricordare un ultimo aspetto che è risultato determinante nei patti con le migliori *performance*: la presenza di un *leader*, un soggetto locale capace di dirigere, coordinare e legittimare la scelta di dar vita ad un patto territoriale. Come in ogni campo sociale, *leader* si diventa grazie alle proprie capacità professionali e soprattutto umane. Risulta perciò difficile pensare ad uno strumento in grado di formare e legittimare un *leader* locale. In realtà la normativa prevedeva l'individuazione di una figura particolare, il soggetto responsabile, che in alcuni casi ha funzionato da *leader*, ma solo casualmente. Come agire, quindi, per far emergere una figura dominante tra i soggetti locali? Una lunga fase di concertazione potrebbe fornire l'opportunità a ciascuno degli attori individuali coinvolti nella progettazione del patto di esprimere il proprio grado di convinzione nell'iniziativa, legittimare il proprio ruolo all'interno della rete locale, far conoscere la propria idea di sviluppo locale. Alla fine di questa fase, prima di sottoscrivere il patto, si potrebbe prevedere anche un'elezione formale del soggetto incaricato di governare l'attuazione del patto. In questo caso sarebbe auspicabile una larga convergenza politica al fine di non far dipendere le sorti del patto da quelle della maggioranza politica locale.



6. Conclusioni

È evidente che “educare” un sistema locale a funzionare come tale sia un obiettivo molto difficile da perseguire perché si deve far leva su aspetti sociali ed economici frutto dell’interazione spontanea tra gli attori locali. Malgrado ciò, l’esperienza dei patti territoriali ci ha insegnato che talvolta è possibile stimolare la rete locale a funzionare in modo sinergico e ad agire per il benessere economico e sociale della comunità.

È dunque utile riflettere sul tipo di strumentazione più adatta a perseguire l’obiettivo di attivare e/o consolidare la rete degli attori locali. I patti territoriali possono rappresentare un’esperienza utile al fine di delineare le caratteristiche degli strumenti più idonei per lo sviluppo locale.

È evidente però che questi si devono discostare in modo chiaro, senza ambiguità, dai normali strumenti di incentivazione per le imprese, i quali, pur incidendo sullo sviluppo locale, perseguono fini (attivare investimenti, creare occupazione) che non hanno effetti sulla *governance* locale.

Una volta tanto sarebbe utile abbandonare le logiche deterministiche delle politiche per lo sviluppo e prevedere fin dall’inizio l’eventualità di non centrare l’obiettivo. In questo modo lo strumento risulterebbe molto più flessibile, fino a prevedere la possibilità di spostare fondi destinati ad una realtà locale che non è riuscita a centrare l’obiettivo minimo di efficienza verso altre realtà locali che invece hanno attivato risorse (umane e istituzionali) fino a quel momento rimaste latenti.

Ciò potrebbe innescare una sana competizione territoriale, riflettendo di fatto quello che avviene nella realtà moderna segnata dal processo di globalizzazione: alcuni territori perdono autonomia, identità e complessità a favore dei “centri globali” mentre altri riescono a porre un filtro, grazie alla propria capacità di autosostenersi, mantenendo il grado di apertura con l’esterno. Da un’apertura non selettiva del sistema locale può dipendere non solo l’autonomia, l’identità e la complessità di un luogo, ma anche la sostenibilità ambientale del suo sviluppo.

In altre parole, non può esserci uno sviluppo sostenibile senza il coinvolgimento attivo della rete degli attori locali. Le future politiche di sviluppo locale si dovrebbero porre, quindi, non solo l’obiettivo del benessere socioeconomico, ma anche quello della sua riproducibilità nel tempo, grazie alla capacità del sistema locale di fraporsi in modo costruttivo tra le esigenze del mondo globale e quelle dell’ambiente locale. L’obiettivo è

di quelli difficili da perseguire, ma anche se le probabilità di successo non dovessero essere elevate è indispensabile continuare lungo questo percorso.

Bibliografia

- Bignante E. e Santangelo M., “Reti locali e processi di sviluppo del Pinerolese”, *Rivista Geografica Italiana*, Fasc. 2, 2006, pp. 307-328.
- Bobbio L., “Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana”, *Stato e Mercato*, n. 1, 2000, pp. 111-141.
- Bonora P., a cura di, *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- Canguilhem G., *Il normale e il patologico*, trad. it., Torino, Einaudi, 1998.
- Cersosimo D. e Wolleb G., “Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali”, *Stato e Mercato*, n. 3, 2001, pp. 369-412.
- Conti S. e Sforzi F., “Il sistema produttivo italiano”, in P. Coppola, a cura di, *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- Dansero E., Emanuel C., Governa F., (a cura di) *I patrimoni industriali. Una geografia per lo sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- Dansero E., “Analisi delle progettualità locali per una geografia dell’agire collettivo e territoriale. Un’indagine nel Pinerolese in Provincia di Torino”, in Bertocin M., Pase A. (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- Dematteis G. e Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità. Il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- De Rita G. e Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall’azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- De Vivo P., “La costruzione, la formazione e lo sviluppo della fiducia locale. I patti campani: osservazioni dal campo”, in R. Rizza e G. Scidà, a cura di, *Capitale sociale, lavoro e sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- Grossi G., *PMI e Programmazione Negoziata: il Patto Territoriale per lo Sviluppo di Frosinone*, Quaderni di Ricerca, Università degli Studi di Cassino. Dipartimento Economia e Territorio, n. 16, dicembre, 2003.
- Hirschman A. O., *La strategia dello sviluppo economico*, Firenze, La Nuova Italia, 1968.
- Iter - Sviluppo Italia, *Caratteristiche e potenzialità dei Patti territoriali*, rapporto policopiato, 2000.
- Krugman P., *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press, 1991.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, *La lezione dei patti territoriali*, 2003, 5 aprile 2005. <http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/docs/patti/RICERCA_PATTI_TERRITORIALI.pdf>.
- Piore M. e Sabel C., *Le due vie della produzione industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*, trad. it, Torino, Isedi, 1987.
- Porter M.E., *La strategia competitiva: analisi per le decisioni*, Bologna, Ed. della Tipografia dei Compositori, 1982.
- Randelli F., “Le scelte di sostenibilità fra top-down e bottom-up”, in M. Tinacci Mossello, a cura di, *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Bologna, Pàtron, 2001.

Randelli F., "Politiche del lavoro e sviluppo locale. I patti territoriali", in Regione Toscana, *Collana Lavoro – Studi e Ricerche/15*, Prato, Giunti, 2002a.

Randelli F., "Le iniziative locali per l'occupazione" in Regione Toscana, *Rapporto 2000. Collana Lavoro – Studi e Ricerche/19*, Prato, Giunti, 2002b.

Randelli F., "L'indagine sulle risorse territoriali nelle azioni per lo sviluppo locale", in *Memorie Geografiche*, Nuova Serie, n. 5, 2005, pp. 531-545.

Regione Toscana, *Collana Lavoro – Studi e Ricerche/15*, Prato, Giunti, 2002a.

Regione Toscana, *Rapporto 2000. Collana Lavoro – Studi e Ricerche/19*, Prato, Giunti, 2002b.

Scott A.J. and Storper M., *Production, work, territory: the geographic anatomy of industrial capitalism*, Winchester, Allen & Unwin, 1986.

Sforzi F., "Sistemi locali di impresa e cambiamento industriale in Italia", *Geotema*, n. 2, 1995, pp. 42-54.

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

Tinacci Mossello M., a cura di, *La sostenibilità dello sviluppo locale. Politiche e strategie*, Bologna, Pàtron, 2001.

Tinacci Mossello M., "Rischi di crisi e nuove opportunità di sviluppo per i sistemi locali", in M. De Rosa e D. De Vincenzo, a cura di, *Tra globalizzazione e localismo*, Napoli, Liguori Editore, 2002.

Triglia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino, 1994.

Triglia C., "Patti per lo sviluppo locale: un esperimento da valutare con cura", *Stato e Mercato*, n. 3, 2001, pp. 359-367.

Note

¹ Nella scoperta del contesto locale come condizione per la crescita economica ha avuto un ruolo di primo piano il fenomeno dei distretti industriali italiani che ha suscitato numerosi lavori di interpretazione delle nuove condizioni dell'organizzazione territoriale dell'industria; cfr. Conti e Sforzi (1997).

² Per una rassegna più dettagliata e approfondita delle prime esperienze negoziali in Italia si veda Bobbio (2000).

³ L'avvio degli strumenti della programmazione negoziata è avvenuto con il Decreto legge 8 febbraio 1995 n. 32, convertito poi nella legge 341/1995. L'integrazione definitiva di tutti gli strumenti di programmazione negoziata (intesa di programma, patti territoriali, contratti d'area) è avvenuta con la legge 23 dicembre 1996 n. 662, con la quale il legislatore ha razionalizzato il quadro normativo di riferimento e rimandato al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) il compito di disciplinarne le procedure e la tempistica. L'accordo di programma è uno strumento finalizzato a regolare l'interazione tra i vari livelli istituzionali del governo sul territorio qualora si debba procedere alla realizzazione di un'opera, di un intervento strutturale oppure un programma di intervento che coinvolge più amministrazioni pubbliche. Il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, promuove la conclusione di un accordo di programma, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento. Il contratto d'area è assunta su iniziativa dalle rappresentanze sindacali e delle imprese ed è sottoscritto da rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate, degli enti locali territorialmente competenti, nonché da rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, dai soggetti

imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti. Lo strumento quindi ha come obiettivo quello di stimolare la creazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione nei settori dell'industria, agroindustria, servizi e turismo, attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa e in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

⁴ Il riferimento più importante è alla Cassa per il Mezzogiorno. Non si deve dimenticare che i patti territoriali sono nati proprio per intervenire nel Sud, una volta venuto meno l'intervento "straordinario" della Cassa.

⁵ Le aree Obiettivo 2 e 5b sono state individuate sulla base di criteri indicati dall'Unione europea e sono state riviste e raggruppate di recente in sole tre aree obiettivo. Le aree Obiettivo 2 erano "aree a declino industriale", interessate nel recente passato da fenomeni di deindustrializzazione, in buona parte connessi alla dismissione o ristrutturazione dell'apparato industriale, in genere dipendente in precedenza dalle partecipazioni industriali. Le aree Obiettivo 5b erano aree rimaste estranee allo sviluppo industriale e presentavano i sintomi tipici delle aree rurali non sufficientemente sviluppate.

⁶ La normativa è stata cambiata nel corso del tempo e più volte il Ministero del Tesoro è dovuto intervenire per chiarire i dubbi sulle procedure da seguire, con un allungamento dei tempi di attuazione.

⁷ L'impegno pubblico può coprire fino ad un massimo del 30% dell'investimento complessivo con un tetto di 100 miliardi di vecchie lire per ogni patto territoriale.

⁸ I patti territoriali finanziati dall'Unione Europea presentano le stesse caratteristiche in merito alla formazione concertata del documento programmatico ma delle differenze nelle procedure. In particolare le procedure di spesa sono diverse, più semplici da adempiere, ma i vincoli temporali più rigidi. Nel caso dei patti europei l'assistenza tecnica è stata finanziata dall'Unione Europea e anche ciò ha contribuito a migliorare la qualità dell'analisi e della progettazione, ovvero dell'intero progetto di sviluppo.

⁹ Si tratta della ben nota analisi SWOT (forza, debolezza, opportunità e minacce) che prevede nel corso dell'analisi territoriale il coinvolgimento degli attori locali, sia attraverso interviste individuali che gruppi di lavoro, in modo da stimolare la comunicazione ed il confronto reciproco. È una metodologia ormai largamente utilizzata che permette al ricercatore di "cavalarsi" nel contesto locale senza di fatto farne parte.

¹⁰ L'istruttoria non entra nel merito della possibilità di realizzazione del progetto (garanzie presentate dall'imprenditore, concessioni già ottenute) ed infatti in molti patti è successo che un buon numero di progetti finanziati dal Ministero sia risultato poi irrealizzabile, sottraendo di fatto risorse ad altri interventi che invece avrebbero potuto essere finanziati. In questo modo si è trasferito agli enti locali la responsabilità sulla fattibilità degli interventi. Il limite della normativa sta nel non prevedere dei meccanismi di rimodulazione per i quali i fondi inutilizzati perché destinati a progetti irrealizzabili possono essere dirottati su aree in cui tutti i progetti sono stati realizzati ed alcuni progetti non sono stati finanziati per l'esaurimento delle risorse.

¹¹ In realtà il Ministero controlla l'identità dei soggetti firmatari i protocolli d'intesa, ma non indaga oltre la semplice firma del documento. Anche in questo caso la responsabilità della scelta degli imprenditori chiamati a partecipare al patto territoriale è degli attori locali stessi in quanto le scelte rivelatesi poi infelici si ripercuotono sul sistema economico locale stesso. Come detto nella nota precedente, forse la normativa poteva rafforzare questa responsabilità prevedendo dei meccanismi di



rimodulazione a favore dei territori di patto più virtuosi.

¹² Non si deve dimenticare che il fine dei patti territoriali è sempre stato, fin dall'inizio, quello di creare occupazione nelle aree depresse attraverso un procedimento di concertazione locale, capace di attivare e rendere proficue le opportunità offerte da quel territorio al fine principale di creare occupazione.

¹³ Secondo una ricerca del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003), tra i patti di maggiore successo in termini di effetti reali sul sistema locale possiamo segnalare i patti di Vibo Valentia, di Benevento, di Lecce, di Caltanissetta (tra i patti di prima generazione); i patti del Canavese, di Rovigo, della Maremma Grossetana, della Valdichiana, di Ferrara, di Teramo, di Foggia, dell'Area Sud-Basilicata, della Locride Cosentino (tra i patti di seconda generazione); i patti del Sangro Aventino, del Nord Barese Ofantino, di Napoli Nord-Est, dell'Alto Belice Corleonese (tra i patti europei).

¹⁴ Le reti di attori locali chiamate a concertare le linee guida del patto territoriale non si è subito dissolte dopo il suo finanziamento e si è di nuovo riattivata in occasione di altri strumenti per lo sviluppo locale fondati sull'iniziativa locale degli attori.

¹⁵ Approvato con gli altri patti di seconda generazione nel 1998.

¹⁶ In questo, come in altri patti territoriali, è chiara la riproduzione delle stesse logiche "neocentraliste" che, secondo coloro che si autoproclamano "inventori" dei patti territoriali (De Rita e Bonomi, 1998), ha inficiato il carattere "spontaneo" e più genuinamente di iniziativa locale dei patti territoriali, tanto da connotare le attuali pratiche come semplici procedure di "finanziarizzazione" dello sviluppo.

¹⁷ Il rendimento complessivo di un patto territoriale può essere misurato, per esempio, sulla base del grado di realizzazione degli interventi programmati, dell'aderenza con l'idea progettuale a cui si è giunti attraverso il processo di concertazione, del successivo cambiamento culturale delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, del consolidamento delle relazioni orizzontali locali.

¹⁸ I patti territoriali in cui maggiore è stata la mobilitazione sociale sono caratterizzati da una composizione politica mista, in termini di "colore politico" delle amministrazioni locali coinvolte nel patto. In altre parole, il patto territoriale è stato un'occasione per superare le divergenze politiche e convogliare tutte le forze sul successo del progetto.

¹⁹ In genere, i patti di maggiore successo hanno interessato o l'intero territorio provinciale, se la popolazione residente non supera le 300.000 unità (Grosseto: 211.086 abitanti; Vibo Valentia: 170.746; Teramo: 287.411; Rovigo: 242.538; Caltanissetta: 274.035; Benevento: 287.000 ecc.) oppure parte di esso, se si tratta di province più popolate (il Patto del Canavese, nella provincia di Torino, interessa 248.229 abitanti; Napoli Nord-Est, nella provincia di Napoli, 290.000; Nord Barese Ofantino, nella provincia di Bari, circa 300.000; Locride Cosentino, nella provincia di Cosenza, 134.000; Area Sud-Basilicata, nella provincia di Potenza, 86.000 abitanti, ecc.).

²⁰ La pianificazione strategica si colloca su un terreno d'azione diverso rispetto alla pianificazione urbanistica tradizionale e i suoi obiettivi non sono quelli del *physical planning*, ma la costruzione di quadri di riferimento e visioni condivise della trasformazione urbana, la partecipazione della città nello scenario competitivo, la costruzione di reti di attori per la gestione delle politiche. Tra le città italiane che hanno approvato dei piani strategici possiamo ricordare: Torino, Firenze, Palermo, Catania, Verona, Perugia, Venezia, Pesaro, La Spezia, Trento, Bolzano, Barletta ecc.

²¹ Dalle esperienze dei patti con le migliori *performance* la dimensione ottimale sembra essere tra 80.000 e 300.000 abitanti, a prescindere che l'intero territorio sia compreso in una o più province.

²² I *Pays* sono stati definitivamente introdotti nel 1999 con la

legge Voynet anche se avevano fatto la loro comparsa in Francia già nel 1995 con la *Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire* (LOADT), la quale recitava all'art. 22: "qualora un territorio presenti una coerenza geografica, culturale, economica o sociale, la commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale constatata che può formare un *Pays*". Tuttavia, per fare chiarezza, il *Pays* è esclusivamente un territorio di progetto e non la prefigurazione di un nuovo quadro amministrativo-territoriale. Per questo motivo l'intervento è stato accompagnato da un'altra norma, la legge Chevènement, anch'essa del 1999, che riforma totalmente le intercomunalità. Le due leggi agiscono di concerto e per dar vita ad un *Pays*, cioè ad un progetto integrato di sviluppo territoriale ed ottenere i finanziamenti, per altro molto scarsi rispetto ai nostri patti territoriali, è obbligatorio creare prima una intercomunalità, secondo le procedure della legge Chevènement. In altre parole, la legge Chevènement è la risposta istituzionale al problema dell'eccessiva frammentazione comunale francese e alla questione del decentramento dei poteri, mentre la legge Voynet è la risposta alle richieste di riforma delle politiche di sviluppo territoriale. In definitiva il *Pays* è un territorio caratterizzato da una discreta coesione geografica, economica, culturale e sociale. È altresì un luogo d'azione collettiva che federa i comuni, i gruppi di comuni, le associazioni di categoria, le imprese, le associazioni in genere, intorno ad un progetto comune di sviluppo, nonché un livello privilegiato per il partenariato e la negoziazione che facilita il coordinamento delle iniziative collettive, dello stato e dell'Unione Europea in favore dello sviluppo locale.

²³ Sono state necessarie numerose interpellanze ministeriali per riuscire ad interpretare chiaramente la procedura da seguire che alla fine è risultata complessa e farraginoso.

²⁴ La capacità di auto-organizzarsi di un luogo può essere considerata un elemento positivo sia per lo sviluppo locale, perché permette di produrre risposte alle sollecitazioni esogene (Bonora, 2001), sia per la sua sostenibilità, perché si presume che una *governance* guidata dagli attori locali esprima una maggiore sensibilità per gli equilibri ambientali e sociali di quel territorio (Tinacci Mossello, 2001; Randelli, 2001; Dematteis e Governa, 2005).

²⁵ A titolo informativo può risultare utile, per la comprensione dell'importanza dell'assistenza tecnica, riportare l'esperienza dei patti territoriali europei. Nel caso dei patti europei l'assistenza tecnica è stata finanziata dall'Unione Europea e ciò ha contribuito a migliorare la qualità dell'analisi e della progettazione, ovvero dell'intero progetto di sviluppo.

²⁶ Perché sono sorte problematiche nella gestione del patto, perché gli imprenditori non hanno rispettato gli impegni presi, perché si è perso troppo tempo per le questioni burocratiche, perché il soggetto responsabile si è mostrato inadeguato a gestire la realizzazione del patto, perché nel frattempo sono cambiate le coalizioni politiche locali al potere ecc.

²⁷ È il caso per esempio di alcuni progetti di porti turistici previsti nel Patto territoriale di Piombino-Val di Cornia la cui realizzazione era prevista nei canali di sfogo al mare. L'opposizione del Genio Civile era prevedibile in quanto già si era espresso in merito vietando ogni tipo di attracco nei canali di acqua dolce.

²⁸ Il progetto iniziale prevedeva anche la partecipazione di alcuni comuni della Provincia di Arezzo, poi esclusi perché non rientravano nella zonizzazione dell'Obiettivo 5b.

²⁹ Lo stesso vale per i patti di Napoli Nord-Est, del Nord Barese Ofantino, dell'Area Sud-Basilicata, del Sangro Aventino ecc.

³⁰ Il Canavese è ritenuto in molti studi sul tema un caso di successo (Iter-Sviluppo Italia, 2000; Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003). In realtà mette insieme realtà piuttosto disomogenee, tra aree montane, pedemontane e di pianura con specializzazioni produttive molto differenziate. La man-

canza di omogeneità fisica e funzionale è emersa anche in altri patti della Provincia di Torino, come ad esempio nel Patto territoriale del Pinerolese (Dansero, 2004), il quale "comprende al proprio interno territori con caratteristiche geografiche, sociali e culturali differenti <...> nonostante gli amministratori locali definiscano il Pinerolese come ambito sufficientemente coeso e identificabile. Le affermazioni non trovano però riscontro in una programmazione integrata ed unitaria delle politiche di sviluppo del territorio e sembrano

più simili a retoriche utili a perseguire una maggiore coesione nei confronti di attori (e territori) esterni" (Bignante, Santangelo, 2006, p. 311), oltre che nei confronti di ricerche svolte in ambito nazionale, già citate qui sopra che, evidentemente, non riescono a cogliere la sottile differenza tra la capacità della società locale di "fare sistema", di lavorare insieme ed il fatto di aver sottoscritto uno o più progetti di sviluppo locale ed aver realizzato buona parte dei progetti approvati e finanziati.



ELISA BIGNANTE, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

SARA BIN, Dipartimento di Geografia "G. Morandini", Università di Padova. Dottorato di Ricerca "Uomo e Ambiente".

MICHELA CERIMELE, Istituto Universitario Orientale di Napoli. Dottorato di Ricerca di "Geografia dello Sviluppo".

EGIDIO DANSERO, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

MASSIMO DE MARCHI, Dipartimento di Geografia "G. Morandini", Università di Padova.

FRANCESCA GOVERNA, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.

FILIPPO RANDELLI, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Firenze.

CARLO SALONE, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università di Torino.



ELENCO DEI FASCICOLI PUBBLICATI

- Geotema 1, *L'officina geografica teorie e metodi tra moderno e postmoderno*
a cura di F. Farinelli - pagine 156
- Geotema 2, *Territori industriali: imprese e sistemi locali*
a cura di S. Conti - pagine 110
- Geotema 3, *Le vie dell'ambiente tra geografia politica ed economica*
a cura di U. Leone - pagine 104
- Geotema 4, *Geografia e beni culturali*
a cura di C. Caldo - pagine 152
- Geotema 5, *Geografia e agri-cultura per seminare meno e arare meglio*
a cura di M. G. Grillotti - pagine 92
- Geotema 6, *Realtà virtuali: nuove dimensioni dell'immaginazione geografica*
a cura di V. Guarrasi - pagine 102
- Geotema 7, *L'"invenzione della Montagna". Per la ricomposizione di una realtà sistemica*
a cura di R. Bernardi - pagine 140
- Geotema 8, *Il viaggio come fonte di conoscenze geografiche*
a cura di I. Luzzana Caraci - pagine 198
- Geotema 9, *La nuova regionalità*
a cura di G. Campione - pagine 118
- Geotema 10, *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*
a cura di P. Coppola e R. Sommella - pagine 148
- Geotema 11, *Spazio periurbano in evoluzione*
a cura di M. L. Gentileschi - pagine 88
- Geotema 12, *Il Mediterraneo*
a cura di G. Campione - pagine 176
- Geotema 13, *I vuoti del passato nella città del futuro*
a cura di U. Leone - pagine 120
- Geotema 14, *Vivere la città del domani*
a cura di C. Santoro - pagine 102
- Geotema 15, *Turismo, ambiente e parchi naturali*
a cura di I. Gambino - pagine 190
- Geotema 16, *L'immigrazione in carte. Per un'analisi a scala regionale dell'Italia*
a cura di L. Cassi e M. Meini - pagine 96
- Geotema 17, *La Geografia all'Università. Ricerca Didattica Formazione*
a cura di G. De Vecchis - pagine 128
- Geotema 18, *Geografia e religione. Una lettura alternativa del territorio*
a cura di G. Galliano - pagine 110
- Geotema 19, *2004 Anno Internazionale del Riso*
a cura di C. Brusa - pagine 108
- Geotema 20, *Parchi letterari e professionalità geografica: il territorio tra trasfigurazione e trasposizione utilitaristica*
a cura di P. Persi - pagine 144
- Geotema 21, *Orizzonti spirituali e itinerari terrestri*
a cura di G. Galliano - pagine 140
- Geotema 22, *Conflict and globalization*
a cura di E. Biagini - pagine 160
- Geotema 23, *L'immigrazione straniera in Italia. Casi, metodi e modelli*
a cura di P. Nodari - pagine 214
- Geotema 24, *Territorio, attori, progetti. Verso una geografia comparata dello sviluppo*
a cura di P. P. Faggi - pagine 168
- Geotema 25, *Lotta alla siccità e alla desertificazione*
a cura di P. Gagliardo - pagine 136
- Geotema 26, *Geografia e sviluppo locale tra dinamiche territoriali e processi di istituzionalizzazione*
a cura di E. Dansero, F. Governa - pagine 112



geotema

In questo numero

Pierpaolo Faggi

Presentazione

Egidio Dansero, Francesca Governa

Geografia e sviluppo locale: itinerari di riflessione e prospettive di ricerca

Michela Cerimele

Le condizioni globali dello sviluppo locale

Egidio Dansero, Massimo De Marchi

Lo sviluppo locale dal Nord al Sud del mondo. Tra retoriche partecipative e percorsi di riappropriazione

Sara Bin

Lo "sviluppo locale" in Burkina Faso: vecchia credenza o nuova cultura?

Francesca Governa

Territorio e azione collettiva nelle politiche di sviluppo locale

Elisa Bignante

L'azione collettiva delle coalizioni di attori nella promozione dello sviluppo locale

Carlo Salone

La multiscalarità dello sviluppo nelle nuove politiche regionali

Filippo Randelli

L'esperienza dei patti territoriali