

*SAPIENZA Università di Roma*

**DIPTU** - Dipartimento Interateneo di Pianificazione Territoriale e Urbanistica

---

I TERRITORI DEBOLI. Il contributo dei sistemi locali marginali per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo nell'epoca della competitività

GIACOMINA DI SALVO

DOTTORATO IN PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E URBANA – XX CICLO  
Collegio Docenti: Coord. G. Nigro, G. Bianchi, C. Cerreti, A. Cuzzer, P. Falini, P. Garau, F. Karrer,  
V. Mazzarelli, C. Nucci, M. Olivieri, M. Ricci, M. Talia, P. Valentino

---

PREMESSA.....	5
INTRODUZIONE.....	8
1. GLI ASSUNTI TEORICI E I QUADRI TEMATICI DI RIFERIMENTO.....	14
1.1. Il territorio: tra discipline geografiche, sociologiche e urbanistiche.....	14
1.2. Gli squilibri territoriali.....	18
1.2.1. L'UE: squilibri e divari, obiettivi di coesione e imperativi di competitività.....	21
- I divari di sviluppo a scala nazionale e regionale	
- Gli squilibri rispetto all'accessibilità	
- Concentrazione dei talenti e delle attività economiche nelle aree urbane principali	
- Il rapporto tra aree montane, aree rurali, aree urbane	
1.2.2. Le sfide della globalizzazione: squilibri e opportunità dei territori europei.....	30
- Le nuove sfide come problemi	
- Le nuove sfide come opportunità	
1.2.3. La persistenza degli squilibri: il caso italiano.....	34
1.3. Lo sviluppo: evoluzione dei riferimenti disciplinari, dei modelli e delle politiche.....	36
1.3.1. Da tema economico a tema sociale, ambientale e territoriale.....	36
1.3.2. Le politiche territoriali della UE per lo sviluppo: riflessioni sulla dimensione territoriale.....	41
AGENDA DI LISBONA: VERSO UN'EUROPA DELL'INNOVAZIONE E DELLA CONOSCENZA	
L'AGENDA DI GÖTEBORG	
- Il rapporto tra politiche di sviluppo e prefigurazione di assetti spaziali	
TERRITORIAL AGENDA	
- Il riconoscimento del territorio quale risorsa per lo sviluppo	
1.3.3. Le "nuove" fasi di programmazione in Italia.....	54
IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013	
IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE PER LO SVILUPPO RURALE 2007-2013	
2. I TERRITORI DEBOLI.....	64
2.1. Fenomeni e criteri per la definizione dei territori deboli.....	69
2.1.1. Parametri "semplici".....	72
2.1.2. Parametri "complessi".....	74
2.2. I territori deboli in Europa: scenari, scale e mappe a confronto.....	79
2.3. La debolezza territoriale nell'ottica di nuove opportunità.....	82

3.	POLITICHE E PRATICHE DI SVILUPPO LOCALE PER TERRITORI DEBOLI.....	85
3.1.	Le basi teoriche dello sviluppo locale e l'evoluzione del rapporto tra "locale" e "territoriale" .....	85
	LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE : GLI SLOT	
3.2.	Il consolidamento della sperimentazione.....	94
3.2.1.	Gli strumenti della programmazione negoziata e integrata.....	94
	PATTI TERRITORIALI	
	PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI	
3.2.2.	Programmi Leader da sperimentazione a modello.....	97
3.2.3.	L'intercomunalità.....	99
3.3.	Quali orizzonti per lo sviluppo locale.....	101
4.	MOVIMENTI TERRITORIALI. TEMI E QUESTIONI DAI TERRITORI.....	104
4.1.	Le pratiche e i territori: Val d'Anapo, Valli Chisone e Germanasca, Val di Cornia.....	99
4.2.	Temi e questioni rilevanti nei processi di sviluppo.....	104
	- Distanze e scollamento tra teorie e pratiche	
	- Il turismo: opportunità o rischiosa scorciatoia?	
	- La leadership: necessità e rischi	
	- L'identità locale: tra costruito, elemento retorico e approccio "localistico"	
	- Il ruolo attivo, sociale, ambientale e produttivo del rurale	
	- La tecnologia come strumento per l'accessibilità	
	- La centralità della costruzione del partenariato	
	- Il tempo fattore critico nell'implementazione di progetti di sviluppo locale	
	- La retorica delle buone pratiche, l'utilità delle cattive	
	- Policentrismo e rapporto città e campagna: temi generali alla prova territoriale	
5.	CONCLUSIONI. PER UNO SGUARDO SUGLI SCENARI EUROPEI ATTRAVERSO I TERRITORI DEBOLI.....	124
5.1.	Scenari, modelli di sviluppo e territori. Per un'ottica multiscalare .....	124
5.2.	Condizioni e scenari di sviluppo per i territori deboli.....	127
	- Condizioni: <i>apertura, capacitazione, fiducia</i>	
	- Scenari: <i>reti, distretti, osservatori</i>	
5.3.	Contributi. Dai temi territoriali alle politiche .....	133
	<b>APPENDICE: CURRICULA TERRITORIALI.....</b>	<b>137</b>
	A. Val d'Anapo.....	139
	B. Valli Chisone e Germanasca.....	145
	C. Val di Cornia.....	152
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>158</b>

*Un ringraziamento va all'intero Collegio dei Docenti del Corso di Dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbana del DIPTU, per averci seguito, supportato e stimolato con pazienza.*

*In particolare, al Prof. Gianluigi Nigro per la sua guida fiduciosa, attenta e appassionata e alla Prof. Giovanna Bianchi per il tempo che mi ha dedicato, l'aiuto e la presenza costante, sempre critica, precisa e scrupolosa. Per l'appoggio e lo stimolo che mi hanno dato, contribuendo alla mia crescita disciplinare e personale, non sarò loro mai abbastanza grata.*

*Ringrazio Francesca Governa, Marco Santangelo, Ferdinando Trapani, Sebastiano Di Mauro e Giuseppe Di Mauro, che sono intervenuti al seminario di Dottorato di settembre 2007, dandomi preziosissimi e fondamentali contributi.*

*Un grazie affettuoso ai miei colleghi e amici del dottorato, in particolare a Barbara Pizzo e Marco Eramo, con i quali ho sempre potuto chiacchierare intensamente, che più da vicino hanno seguito la mia ricerca, ne hanno tirato fuori le ingenuità, e mi hanno dato continui spunti di approfondimento, consigli, riferimenti bibliografici. Grazie a Giovanna, Barbara, e Francesco, che mi hanno incoraggiato nelle fasi finali del lavoro, e riletto pazientemente (e faticosamente) il testo di tesi.*

*E grazie alla mia famiglia, ai miei genitori perché mi aiutano sempre e comunque, ad Agnese per avermi distratto quanto basta da farmi capire che una ricerca di dottorato è solo una ricerca di dottorato, a Pietro che se ne sta buono nella pancia, a Sofia per aver fatto i compiti con me in silenzio mentre scrivevo, e a Roberto, per aver osservato con necessaria ironia il mondo accademico e le mie difficoltà, e per aver sopportato negli anni quella scia di polvere, fogli, fogliacci, fotocopie, libri, ritagli di giornale, libri, post-it, che mi sovrasta.*

*Ai nonni,*

*i miei e quelli dei miei figli*

*Questa ricerca nasce da due innamoramenti “astratti”: l’idea di sviluppo equilibrato del territorio europeo e l’idea di sviluppo locale, e da uno “territorializzato”: i territori montani. Alla fine di un percorso di tre anni mi capita di rendermi talvolta conto che per i primi si tratta di argomenti superati, che scadono spesso nella retorica, e per quanto riguarda i territori marginali montani, con il loro seguito di riscoperta della ruralità, delle tradizioni, dei sapori tipici, ecc, sembra che possano implodere tutti in piacevoli depliant turistici di piccoli paradisi terrestri nostrani dove si mangia bene, si dorme bene, si respira bene: un’ottima meta per ricostituirsi dalla vita cittadina, quella produttiva, innovativa, che va avanti perché deve crescere. Territori per cui sembra sia già stato deciso un destino, di servizio al relax della vita vera di tutti i giorni: questa è la loro prima forma di debolezza.*

*Ma gli innamoramenti, si sa, sono testardi.*

*Il termine “sviluppo equilibrato del territorio europeo” presente nel titolo può quindi oggi risultare superato o quanto meno poco appropriato rispetto alle priorità e urgenze dichiarate dall’Unione Europea nell’Agenda di Lisbona e nell’Agenda di Goteborg, i due attuali riferimenti per le politiche comunitarie. La competitività e la sostenibilità, divenute le parole chiave delle politiche europee per il prossimo settennio, sono anche gli strumenti per perseguire gli obiettivi di sviluppo e crescita dell’economia e dell’occupazione delle regioni europee.*

*Ciò contribuisce a mettere in secondo piano quella dimensione spaziale di assetto equilibrato del territorio europeo espressa nel 1999 dallo SDEC<sup>1</sup>, che trovava le radici agli inizi degli anni novanta nelle linee politiche definite dall’allora Presidente della Commissione Europea Jacques Delors, nel Libro bianco del 1993, dove competitività e coesione si integravano in una visione di “sviluppo equilibrato” dell’Europa. Non si parlava ancora direttamente di dimensione territoriale, ma l’orientamento politico espresso dava il via alla definizione di quelle strategie territoriali che nel documento finale dello SDEC si sono tradotte nei tre obiettivi principali: un sistema di città più equilibrato e policentrico con un nuovo rapporto tra città e campagna; la parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze; una gestione prudente e sviluppo del patrimonio naturale e culturale.*

*Questo documento negli anni è stato considerato più che un riferimento politico o programmatico, un’esercitazione disciplinare che ha fatto riflettere su alcune tematiche, recepite dall’impostazione e dalle terminologie delle politiche comunitarie (come ad esempio la dimensione territoriale), ma che non hanno avuto un’influenza decisiva sulle scelte e sulle priorità politiche. Esso risulta sicuramente ancorato a una visione “dall’alto”, a un’idea di assetto del territorio (policentrico, coeso, equilibrato) che non rientra direttamente nelle competenze dell’Unione Europea e soprattutto non è così prevedibile né governabile in tutti i suoi aspetti e implicazioni.*

*Il termine “equilibrato” riferito a una prefigurazione del territorio europeo appare oggi quindi superato principalmente dalle priorità politiche di crescita e sostenibilità definite in risposta alle urgenti sfide europee. Queste si traducono nella necessità di perseguire una*

---

<sup>1</sup> Lo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE in Italiano, ESDP - European Spatial Development Perspective- in inglese), viene in questa tesi indicato con l’acronimo francese di SDEC (Schéma de Développement de l’Espace Communautaire). Questa scelta è dovuta semplicemente a una maggiore facilità di lettura riscontrata nell’acronimo francese rispetto a quelli delle altre lingue.

*maggior efficacia e concentrazione delle politiche e delle spese europee per sostenere l'eccellenza dei territori e per aumentarne la loro competitività, obiettivo strategico per attuare processi di sviluppo e crescita economica.*

*Ma il termine è rimasto sia nel titolo che nelle argomentazioni della tesi, poiché si aggrappa a una convinzione di fondo: il processo politico e culturale di integrazione europea si basa sulla ricerca continua di equilibri (dinamici); tra questi si inscrivono i rapporti tra regioni, reti, città e territori che accompagnano lo sviluppo e le trasformazioni del territorio europeo. La necessità di avere un termine guida è stata finalizzata a tenere il filo di una ricerca affrontata in un periodo di grandi cambiamenti dell'Unione Europea, quali l'allargamento, la riforma della politica di coesione, il passaggio del settennio di programmazione dei fondi strutturali, la riforma della PAC, e il dibattito sul nuovo Trattato Costituzionale.*

*Il termine equilibrio è da sottoporre quindi a una interpretazione che tiene conto dei mutamenti in corso ai diversi livelli: non è più infatti sinonimo o diretta conseguenza della coesione, perseguita con politiche di re-distribuzione, ma va inteso in una maniera più ampia, che non si traduce in un'immagine statica di livellamento del PIL delle Regioni, ma in un'idea dinamica di ricerca di equilibri tra obiettivi e politiche per lo sviluppo, coesione, competitività e sostenibilità. In ragione di ciò, quello che si vuole mettere in luce in questa ricerca è che contrariamente a quello che appare dalla maggior parte dei documenti comunitari, questi obiettivi non vanno sempre nella stessa direzione, e possono anzi entrare in conflitto tra loro. Per sviluppo equilibrato si può quindi intendere la ricerca di equilibri tra queste componenti, dove il territorio costituisce il terreno privilegiato per verificare questa dialettica.*

*Equilibrio anche come importante "valore", da interpretare alla luce dei cambiamenti e delle trasformazioni politiche, istituzionali, economiche, sociali, e disciplinari in ambito europeo negli ultimi anni e, attraverso un'ottica dal basso, "dai territori verso l'Europa". Per sguardo dal basso si intende provare a guardare gli obiettivi e le visioni di sviluppo equilibrato con gli occhi di quei territori locali che subiscono la condizione di squilibrio. Questo sguardo, come si vedrà, nella realtà spesso distante e "inconsapevole" nei confronti dell'idea di equilibrio del territorio europeo, ma attivo funzionalmente alla possibilità di ricevere finanziamenti, può essere però interpretato come potenzialità di equilibrio e sostenibilità, in base al contributo "debole" e "minuto" che i territori hanno dato e possono continuare a dare nell'aver recepito alcuni input e nell'aver costruito, o progettato, forme di sviluppo più "appropriate" alle condizioni e alle potenzialità territoriali, più sostenibili, e più innovative rispetto a quelle finora adottate.*

*Alla base di questa idea di equilibrio c'è comunque il continuo tentativo di superamento di un problema, uno squilibrio (che trova nella realtà territoriale italiana forse l'immagine più significativa) rappresentato nel dualismo tra territori forti e territori deboli.*

*Prima di introdurre la tesi vorrei specificare che la bibliografia è solo una parte del materiale utilizzato per questa ricerca. Oltre che di letture e approfondimenti segnalati in bibliografia, il processo di maturazione dei miei ragionamenti è il frutto anche di scambi diretti: con il Collegio dei docenti e con i colleghi del Dottorato, i contributi dei colloqui internazionali e delle lezioni che il Prof. K. Kunzmann ha svolto in qualità di visiting professor presso il DIPTU nella primavera del 2007, insieme ai colloqui privati che ci ha concesso nel periodo della sua permanenza, e in modo particolare i contributi degli invitati al seminario da me organizzato nel settembre 2007 con l'obiettivo di affrontare alcuni temi problematici della mia ricerca, relativamente al concetto di debolezza e al rapporto tra teorie*

*e pratiche nello sviluppo territoriale<sup>2</sup>. Il seminario, interno al corso di Dottorato del XX ciclo, ha visto la partecipazione di Francesca Governa e Marco Santangelo, del DITER Politecnico di Torino, Ferdinando Trapani del DISPA dell'Università di Palermo, Sebastiano Di Mauro e Giuseppe Di Mauro del Gruppo di Azione Locale della Val d'Anapo.*

*La partecipazione diretta ad alcuni progetti europei INTERREG resa possibile dal DIPTU, è stata poi fondamentale per leggere con un occhio critico e con approcci sempre diversi e conflittuali, talvolta con distacco, ironia e scetticismo, talvolta con fiducia, interesse e sincera partecipazione, i processi di integrazione europei e i documenti ufficiali delle politiche comunitarie. Scontrarsi direttamente con la realtà della cooperazione territoriale, districarsi tra i problemi di rendicontazione finanziaria, cercare di integrare gli obiettivi della ricerca con gli obiettivi dei progetti e di mediare tra obiettivi e metodi diversi all'interno dello stesso progetto, è servito a far emergere il rapporto spesso distante e conflittuale tra le riviste patinate dell'Unione Europea e le realtà territoriali.*

*Al di là di queste esperienze e contributi "disciplinari", vorrei dare il merito di stimolo e guida costante di questa ricerca a due letture extra-disciplinari, che rappresentano i due livelli territoriali sui quali essa intende scorrere, e che pongono l'accento sull'importanza del contesto e delle specificità dei territori: il livello macro, che racconta dei domini geografici nella storia e dei grandi processi di squilibrio e equilibrio dei popoli sulla terra, rappresentato dall'appassionante "Armi Acciaio e Malattie" di Jared Diamond, e il livello micro, che sente il terreno e lo calpesta, misura le curve e i rettilinei, le salite e le discese, che si ferma a parlare con gli abitanti e con chi ci lavora, rappresentato dagli articoli e libri del giornalista Paolo Rumiz.*

*Il contributo che ritengo più prezioso va però riconosciuto ai territori deboli e alla debolezza tutta (in particolare di questa tesi stessa), entrambi fonti di sentimenti forti, tra sconforto, abbandono, tenacia e curiosità.*

*« Ero partito per fuggire dal mondo, e invece ho finito per trovare un mondo: a sorpresa, il viaggio è diventato epifania di un'Italia vitale e segreta. Ne ho scritto con rabbia e meraviglia. Meraviglia per la fiabesca bellezza del paesaggio umano e naturale ; rabbia per il potere che lo ignora »*

Paolo Rumiz, *La leggenda dei monti naviganti* – Feltrinelli 2007

---

<sup>2</sup> "Ripensare i territori deboli. Lo sviluppo territoriale: quale scarto tra i modelli d'azione proposti ed i risultati ottenuti" – 19 settembre 2007 – DIPTU Roma Università La Sapienza.

## INTRODUZIONE

La tesi, in relazione a processi di capacitazione e a modelli di sviluppo strettamente correlati con le specificità locali, ragiona sul possibile ruolo attivo dei “territori deboli” anche rispetto alla riformulazione delle politiche europee, e propone di guardare ad esse da questa diversa prospettiva.

La domanda che ci si pone è se, e come, i territori deboli possano contribuire attivamente allo sviluppo equilibrato del territorio europeo.

Alla luce della passata fase della politica di coesione, centrata sull’idea di sviluppo bilanciato, e dell’attuale ri-centramento degli obiettivi e delle priorità sulle Agende di Lisbona e di Göteborg, la tesi propone di invertire lo sguardo e di verificare la possibilità che i territori deboli leggano con occhio critico e consapevole le politiche europee e partecipino alla costruzione degli scenari di sviluppo.

Questo cambiamento di prospettiva può essere utilizzato come strumento critico-interpretativo per osservare gli esiti territoriali delle relazioni effettive tra dinamiche a grande scala, processi minuti di sviluppo (i territori deboli come micro-sistema “messo in ombra” dai grandi processi di trasformazione) e i principi generali provenienti “dall’alto” (coesione territoriale, competitività e sviluppo sostenibile), ricchi di contenuti ma spesso difficilmente comprensibili, traducibili e coerenti con le realtà territoriali, quindi ridotti in retoriche.

Il cambiamento di prospettiva viene proposto in coerenza con l’ipotesi che, pur se in una realtà dominata dai mercati globali e dagli squilibri territoriali, i territori deboli abbiano (nel contesto europeo) le potenzialità di partecipare allo sviluppo, quindi non solo di “sopravvivere” ad esso, ma di contribuirvi attivamente. Questo può avvenire solo se, attraverso strumenti, processi e pratiche più o meno codificate, strategiche e innovative, i territori riescono a proporre idee, modelli, forme e processi di sviluppo *altri*, che si mettano in relazione però, nell’ottica di un’evoluzione dell’idea di sviluppo locale, con le aree forti e con i sistemi territoriali di scala superiore, in un necessario scambio mutuale di idee, competenze e servizi. A partire da questo cambiamento la tesi propone quindi una riflessione sulla relazione tra modelli di sviluppo, obiettivi di crescita economica e di sostenibilità, nelle diverse declinazioni che tale relazione problematica assume rispetto ai diversi “livelli” territoriali, e sulla conseguente necessità di ragionare a diverse “scale”.

Oltre all’*Introduzione*, che chiarisce il senso complessivo e le ragioni della ricerca, la tesi è articolata in tre parti.

La prima (cap. 1 GLI ASSUNTI TEORICI E I QUADRI TEMATICI DI RIFERIMENTO) è dedicata alle questioni generali su cui si snoda l’argomentazione della tesi e ai suoi presupposti teorici. Fanno da cardine le tematiche sintetizzate dai tre termini di *territorio*, *squilibrio territoriale* e *sviluppo*, intesi qui secondo una matrice teorica e culturale comune, quella del così detto approccio *territorialista*. I paragrafi tematici sullo squilibrio territoriale (§1.2) e sullo sviluppo (§1.3) sono articolati in più parti per illustrare i temi e gli scenari in cui si inquadrano le sfide e le strategie comunitari. Pur inquadrando il problema nella dimensione e nelle strategie europee, il contesto di

riferimento per il tema generale degli squilibri territoriali (inteso come problema che, pur nei cambiamenti, persiste) e per i casi studio è quello italiano.

La seconda parte (cap. 2: I TERRITORI DEBOLI, cap. 3: POLITICHE E PRATICHE DI SVILUPPO LOCALE, cap. 4: MOVIMENTI TERRITORIALI. TEMI E QUESTIONI DAI TERRITORI) è dedicata all'oggetto centrale della tesi, i territori deboli, in relazione alle questioni e al tipo di approccio delineati nella parte precedente, e alle politiche e pratiche per lo sviluppo, la cui individuazione (fatta attraverso parametri e scale di riferimento), è orientata a trattare, dalla diversa prospettiva preliminarmente presentata, il problema degli squilibri territoriali. La tesi chiarisce qui il termine "debolezza" in rapporto agli obiettivi e alle priorità di competitività che impongono ai territori di diventare attrattivi e di mettersi sul mercato, e sostiene che, rispetto ai classici fattori socio-economici di contesto, diventa sempre più importante, per i sistemi territoriali locali, la capacità di rispondere alle sollecitazioni dall'alto e di avere una visione strategica e allargata di sviluppo.

I casi studio (Val d'Anapo, Val di Cornia, Valli Chisone e Germanasca) e altri esempi di territori o di strumenti di sviluppo (meno completi dal punto di vista dell'analisi, ma rilevanti dal punto di vista delle questioni che hanno aiutato a far emergere) sono finalizzati a mettere in evidenza le questioni critiche che saranno poi oggetto di sistematizzazione nelle conclusioni. La scelta dei tre casi è motivata dalle caratteristiche specifiche del territorio e dei processi messi in atto e dal rapporto con le differenti realtà regionali di riferimento, che sono determinanti per caratterizzare i tipi di risposta dei territori alle sollecitazioni per lo sviluppo. Oltre ai diversi caratteri di debolezza essi esprimono fattori di interesse sia per cosa sono riusciti a costruire negli anni (la scelta dei casi è stata indirizzata anche dalla possibilità di valutare quantitativamente dei risultati positivi per il territorio, in termini di posti di lavoro, di progetti portati a termine, di partner coinvolti, di finanziamenti ottenuti) sia per come hanno portato avanti i diversi progetti o programmi.

Le conclusioni, di natura teorico-concettuale e propositiva, costituiscono la terza parte (cap. 5: I CONCLUSIONI. PER UNO SGUARDO SUGLI SCENARI EUROPEI ATTRAVERSO I TERRITORI DEBOLI) e sono strutturate in tre paragrafi, finalizzati a definire i possibili tipi di contributi dei territori deboli per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo e le condizioni affinché questi si possano esprimere.

Il senso complessivo della ricerca viene spiegato mediante la risposta alle seguenti domande:

**PERCHÉ** (motivazioni, interesse di partenza, riferimenti culturali e teorici), **COSA** (domanda di ricerca e ipotesi, temi centrali della ricerca), **COME** (metodologia di ricerca, scelta degli esempi e casi studio e struttura della tesi), **DOVE ARRIVO** (quali tipi di conclusioni si propongono).

- **PERCHÉ**

Il mio interesse di partenza è il rapporto tra territorio e sviluppo. Un rapporto che è presente in ogni fase storica e in ogni luogo dove sia intervenuto l'uomo, e che vede il territorio come esito dinamico e stratificato e complesso sistema di relazioni fra comunità insediate e ambiente (Magnaghi 2000). Inoltre le ricerche che si sono concentrate attorno all'idea di sviluppo locale tendono a vedere il territorio non solo come esito di trasformazioni, fisiche e non fisiche, ma anche come luogo di azioni collettive. Il territorio degli attori e delle azioni, il territorio come soggetto attivo e attore collettivo (Dematteis, Governa 2005). Questa accezione lega in una relazione, ancora più stretta e circolare, il territorio al fenomeno dello sviluppo, attraverso i

concetti di “progetto di territorio” e di “territori di progetto”. Il problema individuato è relativo agli squilibri territoriali che ogni processo di sviluppo comporta. L’attenzione specifica viene posta su coloro che « subiscono » questi squilibri : i territori deboli. Il contesto di riferimento utilizzato per leggere il rapporto tra territorio e sviluppo nelle aree deboli è quello europeo, in termini di priorità, strategie e politiche territoriali, di strumenti per lo sviluppo e la coesione, di evoluzione nei rapporti tra i livelli di governance. Questo quadro di realtà, strategie e priorità politiche, in particolar modo caratterizzato dalle sfide della globalizzazione, dalla riduzione delle risorse pubbliche, dall’allargamento europeo e dal cosiddetto processo di “lisbonizzazione”<sup>3</sup>, conferisce al problema dei divari e degli squilibri territoriali, e in particolare al dualismo forte/debole e centro/periferia, sempre maggiore complessità, sia nella persistenza di divari regionali e sub regionali che nella frammentazione e diversificazione delle marginalità territoriali.

- **COSA**

L’idea di mettere in relazione la marginalità e gli squilibri territoriali con le politiche comunitarie deriva dal ruolo di centralità che gli obiettivi di riequilibrio tra le regioni europee, prima economico e poi socio-economico-territoriale, hanno ricoperto e ricoprono nelle politiche comunitarie, fin dalle origini istitutive della Comunità Europea<sup>4</sup>.

Le politiche europee hanno inoltre riconosciuto negli anni il ruolo crescente dei territori, nello specifico le regioni e le città, come soggetti protagonisti di sviluppo, fino a parlare esplicitamente, nelle linee guida per le politiche di coesione, di dimensione territoriale delle politiche.<sup>5</sup>

Fase centrale di questo studio, attraverso l’utilizzo del termine volutamente evocativo, di «territori deboli», è il ragionamento sulla tipologia territoriale classica di “marginalità” che ha accompagnato gli studi di stampo geografico ed economico sui territori esclusi dai processi di urbanizzazione e industrializzazione, per fornire spunti e chiavi di interpretazione che tengano conto di mutamenti e persistenze nella realtà territoriale contemporanea alle diverse scale. Nella sua genericità il termine “debolezza” è pensato come funzionale per poter comprendere sfaccettature, sfumature e complessità proprie del territorio europeo e italiano, e per il rapporto diretto che determina con l’idea di competitività. Per contrasto, quindi, i territori deboli sono quei territori che non sono competitivi, che non hanno le condizioni per mettersi in competizione, o che sono esclusi dai processi di sviluppo e di innovazione, dalle reti globali.

Nella distinzione tra spazio dei flussi e spazio dei luoghi, i territori deboli costituiscono lo spazio dei luoghi per eccellenza. Ma prima di essere territori deboli sono territori indeboliti da storiche

---

<sup>3</sup> Dall’Agenda di Lisbona e dal suo rilancio per gli obiettivi previsti nel 2010: crescita e occupazione. Cfr. COM(2005) 229/ 1.6.2005, *i2010 – Una società europea dell’informazione per la crescita e l’occupazione*.

<sup>4</sup> A tal proposito la questione verrà trattata nello specifico nel capitolo 1 e nel paragrafo relativo agli squilibri territoriali e al quadro istituzionale e politico di riferimento. Nell’obiettivo fissato dal documento istitutivo della CEE dei Trattati di Roma del 1957 si leggono i termini che rimarranno nei documenti politici e strategici della CEE e dell’UE negli anni successivi fino ad oggi : nel documento si parla di promuovere « uno sviluppo armonioso », un’« espansione equilibrata », un miglioramento del tenore di vita ». Una delle tre principali linee d’azione per il conseguimento di questi obiettivi, in un’ottica decisamente industriale, era proprio la creazione di nuove risorse mediante la valorizzazione delle regioni sottoutilizzate e delle forze lavoro inutilizzate. Per il contenuto e il testo del Trattato cfr. : Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell’Unione europea*, Laterza, Bari (2005).

<sup>5</sup> Community Strategic Guidelines on Cohesion” COM 2006 n. 702/6.10.2006

fasi di abbandono della popolazione, come effetto di politiche industriali dalle quali non erano interessati, e indeboliti soprattutto nella struttura sociale e amministrativa dalla lunga stagione dell'intervento straordinario e delle politiche nazionali di aiuto. Indeboliti quindi dalle stesse politiche per lo sviluppo.

La tesi esprime tre ipotesi ed evidenzia un nodo critico. Le tre ipotesi sono sintetizzabili attraverso tre condizioni: apertura, capacitazione, e una percezione "sensibile" e "fiduciosa" di una molteplicità di opportunità di sviluppo.

1. Partendo dal paradigma per cui i territori vengono intesi nella complessità delle proprie risorse e diventano i proponenti e promotori del proprio sviluppo attraverso la gestione di progetti e processi di sviluppo locale, la prima ipotesi che si vuole verificare è la seguente: se i territori deboli intendono promuovere il proprio sviluppo (su questa ipotesi/fiducia si sostiene la tesi) attraverso le pratiche messe a disposizione dall'UE e dalle forme della programmazione negoziata, per mezzo di un'offerta di servizi e di "qualità della vita" alternativi e/o complementari ai territori forti, allora questa opportunità può esserci solo se i territori deboli si "aprono" ai sistemi forti, in un necessario scambio mutuale di idee, competenze e servizi.

2. Sempre nell'ottica dello sviluppo locale (nel senso di puntare lo sviluppo sulle risorse endogene e sulle specificità del territorio), i territori deboli, per farsi promotori del proprio sviluppo, aprendosi sia ai sistemi territoriali di scala superiore sia a quelli economicamente più forti, devono poter contribuire in qualche modo con essi a uno sviluppo (sostenibile) generale. L'ipotesi è quindi che le aree deboli possano proporre idee di sviluppo non in competizione o in contrasto con le aree forti, ma in un mutuale rapporto.

Nel sostenere questa ipotesi dunque, un occhio attento va tenuto ai processi globali, al mercato e alle dinamiche in atto (e anche a quella attuale corsa alla competitività che arriva dall'Europa), ma non dovrebbe essere quello l'unico riferimento.

3. I territori che sono rimasti ai margini della industrializzazione trovano oggi in una fase storica definita «post industriale» diverse strade e ruoli, a seconda della loro stessa energia e capacità di promuovere il proprio sviluppo, di trovare gli strumenti di finanziamento più appropriati e di costruire propri progetti e itinerari di sviluppo, partendo dalle nuove domande e dalla possibilità di aprirsi a nuovi mercati e a reti globali. Ed è proprio nelle capacità territoriali (di governance, di costruire e consolidare partenariati pubblici e pubblici/privati, di intercettare domande, di valorizzare le proprie risorse, di « mettersi in rete ») più che nelle risorse territoriali "classiche" che vanno oggi trovate e costruite le opportunità di sviluppo strategiche dei sistemi territoriali locali. Le strade per costruire lo sviluppo sono cambiate, sono più complesse, ma forse, merito anche della globalizzazione possono essere allo stesso tempo più aperte e variegate, riferirsi a modelli di sviluppo con più sfaccettature.

Nell'ottica delle politiche europee, da una parte questi territori svolgono un ruolo importante per il loro sviluppo e il riequilibrio (nello SDEC e negli obiettivi di sviluppo equilibrato), dall'altra parte (per le priorità di crescita e di concentrazione degli interventi per reti e corridoi di sviluppo e per

eccellenze territoriali) non sono nelle condizioni e con le capacità di partecipare minimamente a questa visione e alla competizione. Questa ambiguità viene evidenziata come nodo irrisolto.

- **COME**

*Dall'Europa ai contesti territoriali locali, e ritorno. I temi generali e I temi territoriali letti dal punto di vista dei territori deboli.*

La metodologia adottata in questa tesi segue un percorso che parte dall'Europa (dai temi generali) arriva ai contesti locali (ai temi propriamente territoriali), e intende ritornare sui temi generali europei per proporre alcuni contributi riscontrati nella lettura dei processi di sviluppo locale di alcuni territori deboli.

Si analizzano nello specifico alcuni casi di territori "attivi". I tre casi studio sono presi in ambito italiano, in territori che pur appartenendo a regioni con diversi livelli socio-economici (Piemonte, Toscana, Sicilia), presentano (o hanno presentato) caratteristiche di debolezza e stallo rispetto alle performance di competitività e crescita dell'occupazione. Allo stesso tempo i territori scelti sono in grado di raccontare esperienze progettuali in tema di sviluppo locale che si sono consolidate negli anni e che hanno avuto un riscontro e una certa visibilità a livello regionale e nazionale. L'analisi dei casi studio è stata condotta attraverso una lettura del contesto specifico di ciascun territorio, del loro quadro programmatico regionale e degli impatti dei progetti e dei processi sul territorio locale, in relazione al grado di apertura verso i contesti allargati. Insieme ai tre casi studio di territori attivi vengono esposti altri esempi, di territori, di progetti o programmi, letti attraverso le risposte o gli spunti che possono fornire ad alcune questioni/temi funzionali alla domanda di tesi.

- **VERSO DOVE**

Le conclusioni rispondono alla domanda della tesi attraverso la discussione e la verifica delle tre ipotesi sul possibile contributo dei territori deboli per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo.

Sono articolate in tre paragrafi: il primo (§5.1), per mezzo della lettura dei territori, si concentra sulla questione dell'interpretazione delle debolezze e dello sviluppo territoriale, definendo i motivi per cui si considera fondamentale l'appropriazione di un approccio multiscalare sia nell'operatività delle pratiche di sviluppo che per poter parlare in termini di contributi dal basso, da parte dei territori verso gli scenari di sviluppo europei; il secondo (§5.2) ha lo scopo di sintetizzare in base alle osservazioni fatte sui territori, quali condizioni, e quali scenari e temi di sviluppo possono interessare i territori deboli. Un possibile contributo per lo sviluppo equilibrato del territorio europeo può avvenire in maniera alternativa rispetto ai grandi flussi (localizzazione delle infrastrutture transeuropee, localizzazione o delocalizzazione dei grandi centri produttivi di eccellenza, aree metropolitane e nuove capitali europee), cioè attraverso processi, segnali e indizi apparentemente deboli di sviluppo, con un grado di apertura verso l'esterno e verso le reti globali, che vengono riconosciuti e condivisi dalle collettività locali e nei quali si riconosce un effettivo processo di "capacitazione" locale, di rafforzamento del capitale sociale e di *governance*. Sono i "risultati" dei processi locali di sviluppo, in termini di "prodotti e servizi" e in termini di "forme e processi".

L'ultimo paragrafo (§5.3) propone di ordinare i tipi/forme di contributi da parte dei territori deboli in termini di condizioni, e opportunità, questioni e temi verso gli obiettivi generali e "astratti" di

sviluppo equilibrato del territorio europeo. Questo secondo contributo è sviluppato in punti, questioni aperte e suggerimenti sui quali può essere utile porre l'attenzione ai vari livelli istituzionali.

## CAPITOLO 1 - GLI ASSUNTI TEORICI E I QUADRI TEMATICI DI RIFERIMENTO

*La finalità del capitolo è specificare le tre questioni generali su cui si snoda l'argomentazione della tesi (IL TERRITORIO, GLI SQUILIBRI TERRITORIALI, LO SVILUPPO). Esse corrispondono a tre termini che per la loro ampiezza necessitano di essere immediatamente definiti nel loro significato e accezione specifici e inquadrati all'interno degli ambiti disciplinari di riferimento.*

*Pur parlando dei tre termini separatamente nei tre paragrafi successivi, la loro trattazione è funzionale a far capire la loro relazione reciproca e quella con il bagaglio teorico che sostiene l'individuazione del tema/problema.*

### 1.1. Il territorio: tra discipline geografiche, sociologiche e urbanistiche

*Per chiarire cosa si intende con il termine TERRITORIO, si considerano i contributi fondamentali delle discipline geografiche e sociologiche nella costruzione del termine e dei suoi significati. In particolare si approfondiscono quei caratteri dell'approccio "territorialista" che fanno da riferimento teorico e culturale a questa ricerca. Nei riferimenti teorici analizzati è centrale l'attenzione per l'idea di sviluppo locale che verrà trattata in maniera più approfondita nel capitolo 3.*

Il territorio è il centro di questa ricerca, sia come soggetto/oggetto che nella forma di aggettivo (territoriale). Ritengo quindi necessario come punto di partenza chiarire cosa si intende qui per territorio e quali sono i principali riferimenti teorici e disciplinari.

Partendo da un'ottica disciplinare dell'urbanista/pianificatore il territorio è visto nell'ottica dell'intervento, per risolvere problemi e creare opportunità, governando le trasformazioni a diversa scala.<sup>6</sup> Il contributo delle discipline geografiche e delle scienze sociali è però fondamentale per la costruzione di un concetto di "territorio" che possa entrare direttamente in relazione con le sue trasformazioni (e il loro governo), con i processi evolutivi (o involutivi) ad esse connesse, e con le politiche per lo sviluppo sociale ed economico.

Tante sono le definizioni che sono state formulate negli ultimi anni nel campo della disciplina geografica. Tra tutte ritengo che la definizione di Raffestin (1981) sia ancora quella che per completezza e chiarezza viene assunta come riferimento in particolare da chi si occupa di sviluppo territoriale:

*"Il territorio è generato a partire dallo spazio; esso è il risultato di un'azione condotta da un attore sintagmatico (attore che realizza un programma) a qualsiasi livello. Appropriandosi concretamente o astrattamente (per esempio mediante la rappresentazione) di uno spazio, l'attore territorializza lo spazio."*<sup>7</sup>

Questa definizione di "territorio" contiene già al suo interno i risultati (in evoluzione) dell'azione dell'uomo nello *spazio dei luoghi*, i temi del conflitto sul e per il territorio e della *governance*

---

<sup>6</sup> Mi riferisco qui indicativamente a una definizione riportata da K.R. Kunzmann riguardante l'approccio del *planner* al termine "territorio" e alle sue infinite definizioni e accezioni, nel corso del suo intervento, in risposta a una domanda posta nel corso di un dibattito sulla presunta morte del Territorio ("est-il mort le Territoire?"). Convegno "Territoire, Territorialité, Territorialisation" tenutosi a Grenoble all'Institut de Géographie Alpine, il 7-8 giugno 2007.

<sup>7</sup> Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Unicopoli Milano. cit. pag. 149

multilivello (Donolo 2007). Essa è quindi appropriata all'interesse che sta alla base di questa ricerca: il rapporto tra territorio e sviluppo.

L'evoluzione della geografia umana (Dematteis 1991) e l'avvicinamento, relativamente recente, delle discipline geografiche (tradizionalmente descrittive e interpretative) alle discipline progettuali e della pianificazione (tradizionalmente rivolte alla soluzione di problemi progettuali) si può dire che abbia dato un contributo al territorio, inteso come contesto problematico e in continua trasformazione. La potenzialità interpretativa della geografia è infatti maggiormente efficace quando può diventare "interfaccia tra conoscenze teoriche e istanze pratiche, in modo che i suoi costrutti possano diventare strumenti operativi capaci di intervenire nelle trasformazioni territoriali" (Dematteis 1991, p. 13).

Nel trattare il rapporto tra sviluppo e territorio, e capire quali sono i nodi problematici che portano agli squilibri (o che possono contribuire a risolverli o a osservarli con un'ottica diversa), è necessario appellarsi a un contributo multidisciplinare, che tenga conto delle politiche, della pianificazione e delle dinamiche territoriali (attraverso gli strumenti descrittivi e le categorie interpretative della geografia), in un rapporto non lineare e consequenziale ma complesso.

Secondo Archibugi (2006) bisognerebbe prospettare ancor di più lo sviluppo delle relazioni fra *cultura geografica* e *cultura della pianificazione*. In primo luogo la cultura geografica è stato un fattore di grande supporto nella costruzione di una *cultura della pianificazione*, in quanto espressione della fondamentale *dimensione spaziale* della pianificazione. Le due culture vanno inoltre viste sotto la luce di un approccio *integrato*<sup>8</sup> (nel senso della necessità di integrazione disciplinare) e di un approccio *programmatico*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> L'approccio *integrato* alla pianificazione trova riferimento in una letteratura degli anni sessanta del secolo scorso, con la formulazione di alcune espressioni (*integrative, comprehensive, unified, systemic* e *strategic planning*) il cui significato non differisce molto l'uno dall'altro, ma scarta l'aggettivazione sostantiva delle pianificazioni (economica, sociale, fisico-ambientale, urbanistica, etc.), espressione di un trattamento disciplinare separato e distante dalle questioni territoriali complesse. E' anche interessante ricordare che la pianificazione integrata ha inizialmente trovato campo di applicazione soprattutto per i grandi piani di sviluppo per i paesi in via di sviluppo, ed è stata sostenuta e raccomandata sul piano politico- istituzionale dalle Nazioni Unite e da altri organismi internazionali. In base a questa evoluzione si cominciò a definire l'approccio integrato come un requisito essenziale di funzionamento e di efficienza della pianificazione stessa, in assenza del quale si sarebbero ottenuti risultati solo parziali e settoriali, non consapevoli degli effetti indotti o laterali Cfr. Archibugi (2006). Questo approfondimento sul campo di applicazione iniziale della pianificazione integrata può ricollegarsi con l'evoluzione delle tematiche relative allo sviluppo e agli squilibri territoriali che verranno poi trattate nei paragrafi successivi del capitolo.

<sup>9</sup> La relazione fra cultura geografica e cultura della pianificazione può essere vista anche sotto la luce dell'*approccio programmatico*, che estende il suo impatto su tutto l'arco delle scienze umane e sociali, e quindi anche su quella parte della geografia o delle scienze ambientali che non riguarda solo i fenomeni naturali. L'approccio programmatico mette in discussione nelle scienze sociali l'analisi di *ciò che è*, per anteporre dapprima la definizione di *ciò che dovrebbe essere*. Con questo approccio la conoscenza viene direttamente subordinata all'azione, e non viceversa. Questo approccio modifica sostanzialmente il tipo di conoscenza richiesta. Si tratta di *conoscenza finalizzata al risultato*. Tale conoscenza richiede non solo una conoscenza inter-disciplinare o multi-disciplinare, ma addirittura « una *nuova* conoscenza », « che sviluppa se stessa dinamicamente senza attingere a conoscenze statiche, canoniche e consolidate. Una conoscenza suscitata dai problemi emergenti e dalle soluzioni e decisioni migliori per affrontarli; una conoscenza che

In relazione all'evoluzione di un approccio integrato e programmatico anche il campo delle scienze regionali, applicate in particolare a situazioni di "arretramento" socio-economico (ad esempio le aree interne o il Meridione, in Italia), rispondono a un'idea di ricerca e di conoscenza finalizzata ad un risultato (come la necessità di trovare approcci e metodi di intervento pubblico appropriati e validi per valorizzare le aree interne). Inoltre il campo delle scienze regionali ha dato importanti contributi all'evoluzione del significato di un territorio che non fosse quella delle scienze economiche classiche, tendenti a considerare il territorio un *sub-strato fisico* o un riferimento spaziale di *dati*, e all'evoluzione verso un approccio che condurrà, da diversi settori disciplinari (geografia, sociologia, economia, pianificazione), a definire l'idea di sviluppo locale e, nello specifico l'approccio *territorialista*. Gli studi sui sistemi locali produttivi e sulla loro dinamica evolutiva, sviluppatasi tra gli anni '70 e '80, hanno prodotto un importante mutamento nella chiave di lettura dei processi di sviluppo e del rapporto tra territorio e sviluppo in termini di squilibri. Da un approccio che tende a considerare gli aspetti esogeni che dall'esterno condizionano un sistema locale (e quindi con riferimento a un'immagine univoca dello sviluppo economico) si è proposto un approccio che valorizza gli aspetti endogeni dei processi di sviluppo (Becattini e Bianchi, 1987). L'approccio endogeno tende a rifiutare l'idea secondo cui tutte le società locali presentano analoghe caratteristiche, mentre le caratteristiche di ciascuna società locale, o sistema locale, sono il "prodotto di complessi sistemi di sedimentazione storica" (Bertuglia, Mela, Preto, Rabino, 1989) attraverso i quali la società definisce il proprio rapporto con l'insieme di risorse specifiche che a loro volta rappresentano "l'effetto di peculiari modalità di appropriazione della natura e dell'ambiente"<sup>10</sup>. Esso rovescia l'ottica e mina alle basi il presupposto principale su cui si basava fino ad allora il giudizio sui sistemi locali e sulle loro prospettive: il carattere univoco del processo di sviluppo. L'univocità del processo di sviluppo viene infatti confutata attraverso le relazioni di tre elementi che volta per volta possono cambiare: le condizioni di partenza di un territorio, la natura del processo di sviluppo e il modello finale di riferimento (Becattini 1987).

A ragione di ciò si intende approfondire i caratteri che fanno da riferimento teorico e culturale più diretto per questa ricerca, rappresentati dall'approccio *territorialista*, e di ragionare di conseguenza sul termine *territorializzazione*, che si accompagna a politiche e azioni correttive di fenomeni di *deteritorializzazione*.

---

richiede una costante verifica dei suoi postulati e dei suoi paradigmi *in ragione degli obiettivi* che si propone (ed è questo il vero significato dell'uso, in tal caso, della parola 'strategica') ». (Archibugi 2006)  
Archibugi ricorda come la svolta dell'*approccio programmatico* la si deve nell'economia politica soprattutto a R.r Frisch (1976), che ne è stato fra i primi teorizzatori e nella sociologia ai lavori di "sociologia della conoscenza" (essenzialmente nell'opera di K. Mannheim). Nell'ambito della pianificazione urbanistica, più recentemente è stato sviluppato nel vasto dibattito sulla "teoria della pianificazione", assumendo la formula di "pianificazione centrata sulla decisione" (dal titolo di un libro del più noto teorico dell'argomento, Andreas Faludi, 1987).

<sup>10</sup> Op. Cit. Ibidem

L'approccio *territorialista*<sup>11</sup> affronta il problema della sostenibilità focalizzando l'attenzione sull'ambiente dell'uomo. Si basa sul dato di fatto che l'uomo ha, dalle origini e nel corso della storia, modificato l'ambiente naturale, "costruendo il territorio". "Il territorio non esiste in natura ma è un esito dinamico, stratificato, complesso di successivi cicli di civilizzazione; è un complesso sistema di relazioni fra comunità insediate e ambiente". L'ambiente naturale si è adattato via via alle trasformazioni antropiche. Quello di cui l'uomo si può preoccupare e su cui può intervenire è proprio il territorio. "La questione ambientale non è più risolvibile come problema settoriale ma come problema relazionale, in quanto essa è prodotto storico degli atti *deteritorializzanti* e distruttivi." "L'approccio territorialista ricerca perciò la soluzione al problema della sostenibilità nella promozione di atti *territorializzanti* che ricostruiscano in forme nuove le relazioni fra ambiente fisico e antropico" (Magnaghi 2000)<sup>12</sup>: nel modo di produzione del territorio sta quindi la chiave per la sostenibilità.

Si inizia a parlare di *sostenibilità territoriale dello sviluppo* (Magnaghi 2000), intesa come "la capacità dei sistemi socio-territoriali di evolvere riproducendo, nel cambiamento, la propria identità e le proprie specifiche dotazioni" (Dematteis G., Governa F., Vinci I. 2003).

Secondo Dematteis (2005) «l'approccio territorialista considera il territorio – nella sua materialità e nella sua evoluzione naturale e storica – come una dimensione costitutiva dello sviluppo. » Il territorio non è quindi sfondo o supporto per un processo di sviluppo, ma ne è parte attiva, attraverso le sue componenti materiali e immateriali. Lo stesso circuito della conoscenza, la componente dei territori per eccellenza immateriale ed astratta, è alimentato comunque da saperi radicati nei contesti territoriali (Rullani, 2004).

Nell'attuale epoca post-industriale, la centralità del *territorio* nel rapporto con i processi di sviluppo si riflette su un'altra questione che è spesso stata al centro dell'attenzione e del dibattito scientifico e politico: il rapporto tra globale/locale. All'idea che i processi di globalizzazione, provocando l'apertura dei mercati e delle culture a dimensioni mondiali, siano in grado di scardinare il controllo delle dimensioni territoriali classiche, e che la società e l'economia dei flussi immateriali e delle reti, per dirla con Badie (1995) avrebbe determinato la fine dei territori, si accompagnano tesi (provate dalle stesse dinamiche del mercato globale) per le quali i territori locali, con i fattori di specificità delle offerte e con i fattori di identità e di autodeterminazione delle comunità locali, sono in grado di esercitare un vantaggio competitivo per le economie locali e regionali (Vinci 2005). Per riprendere nuovamente Dematteis (2005) «tutti i circuiti globali dello sviluppo culturale, sociale e economico passano tuttora attraverso i territori locali e attingono valore da essi ».

L'abbattimento, o relativizzazione delle distanze fisiche è stata fondamentale per il processo di globalizzazione, ma parallelamente "il processo di globalizzazione è accompagnato da un

---

<sup>11</sup> L'approccio territorialista è stato formulato in Italia all'inizio degli anni '90 per opera di alcuni docenti e ricercatori di urbanistica, geografia e sociologia, primo fra essi Alberto Magnaghi. Cfr. Magnaghi (1990, 1998, 2000). Contemporaneamente agli studi di Magnaghi l'apporto delle ricerche dei geografi torinesi Dematteis e Governa sul modello interpretativo dei Sistemi Locali Territoriali (Cfr. Dematteis e Governa 2005) contribuisce a definire il territorio soggetto con capacità progettuali strategiche. In entrambi i riferimenti teorici coesiste l'attenzione per l'idea di sviluppo locale che verrà trattata in maniera più approfondita nel CAPITOLO 3.

<sup>12</sup> Magnaghi (2000), cit. p. 61

processo di rafforzamento dell'organizzazione economica e sociale a livello locale, a scale diverse; esso è accompagnato da un processo di regionalizzazione dove la città torna centrale sulla scena." (Bagnasco 2005),

Il sempre più convinto approccio al locale denuncia infatti la necessità dell'uomo di mantenere fermo un contesto di prossimità, di vedere le cose da vicino, di riconoscersi in un territorio fisico e di controllarne le trasformazioni.

## 1.2. Gli squilibri territoriali

*Le questioni degli squilibri territoriali trovano nel quadro delle tematiche europee sui divari regionali di sviluppo e della politica di coesione un riferimento importante, che però non è sempre rappresentativo di squilibri e differenze territoriali che si verificano a una scala minore (sub-regionale, sub-provinciale), e che contribuiscono a definire un quadro più complesso degli squilibri.*

*Il tema generale degli squilibri territoriali che sta alla base di questo lavoro, pur essendo centrato nel contesto europeo e sulle politiche comunitarie, viene messo alla prova rispetto a due « situazioni » : lo scenario mondiale, o globale, e la realtà italiana.*

Secondo Turco (1988) "I differenti atti e cicli di territorializzazione definiscono in ogni luogo specifiche *masse territoriali*, distribuite in maniera diseguale sulla terra", dove per *massa territoriale* viene indicato il valore del patrimonio territoriale e le sue peculiarità per gli usi futuri; la stessa è costituita dall'accumulo storico di atti territorializzanti di diversa natura (edifici, monumenti, città, infrastrutture di comunicazione, ponti terrazzamenti, bonifiche canali, etc.). E' un termine che si concentra principalmente sul territorio come risorsa, o insieme di risorse materiali, consistente nella stratificazione delle trasformazioni fisiche e nel patrimonio materiale del territorio, che si traduce in "qualità del paesaggio" (Turco 1988). Non tiene però conto del patrimonio non materiale, delle componenti economiche e sociali e delle politiche che accompagnano le trasformazioni, cioè di quegli aspetti che nelle accezioni attuali completano il significato di territorio.

Magnaghi, parlando di patrimonio territoriale intende darne una definizione "estensiva", cioè non limitata ai luoghi ma estesa alle "genti vive", patrimonio culturale e naturale interpretato come sistema integrato e inseparabile, esteso a tutto il territorio<sup>13</sup>. Il problema di utilizzare il patrimonio come risorsa per la produzione di *ricchezza durevole* (non a caso non si parla di sviluppo, ma di produzione di ricchezza durevole) risiede nel superare la dicotomia tra conservazione e sviluppo.

In relazione al tema generale degli squilibri territoriali, potremmo provare a re-interpretare oggi il termine "massa territoriale" con quello più complesso di "capitale territoriale", che "comprende il capitale naturale, il patrimonio storico culturale materiale e immateriale e l'insieme dei *beni*

---

<sup>13</sup> Il senso "esteso" del patrimonio, su cui si basa il concetto di patrimonio territoriale richiama i lavori di F. Choay, in particolare, *L'allégorie du patrimoine*, Seuil, Paris, (1992) e *La Città - Utopie e realtà*. Einaudi, Torino, (1975). Cfr. Magnaghi (2000), p. 81 "Si può ancora richiamare a questo proposito la sottolineatura di Françoise Choay sul modo in cui il pensiero geddesiano riguardo al patrimonio incluse il concetto di continuità del tempo e della storia, escludendo radicalmente un'idea di conservazione intesa come ripetizione, a favore di un'idea di reinterpretazione e trasformazione". A tal proposito Magnaghi riprende un'osservazione critica di Dematteis sul rischio della retorica della "conservazione" del paesaggio, che può comportare un processo di immobilità e "gessificazione" degli attori e portare alla distruzione dello stesso, in quanto impedimento alla trasformazione attiva come unica possibilità di conservarlo.

relazionali<sup>14</sup> propri del contesto territoriale” (Magnaghi 2000), o anche il serbatoio di conoscenze e saperi locali al quale attingono diversi attori e reti e società locali<sup>15</sup>. Le componenti del capitale territoriale sono raggruppabili in categorie: risorse dell’ambiente e posizione geografica, patrimonio storico-culturale materiale (monumenti e paesaggi) e immateriale (lingue, dialetti, saperi), capitale fisso accumulato (infrastrutture e impianti), beni relazionali. La definizione di capitale territoriale è inoltre già presente nei documenti preparatori del *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale*<sup>16</sup> della Commissione europea (2004) e nel *Territorial Outlook 2001* dell’OCSE<sup>17</sup>.

Il concetto recente di “capitale territoriale”, che tanta importanza ha nel determinare processi di sviluppo del territorio, trae origine dall’evoluzione del concetto di “capitale sociale”<sup>18</sup> e ne è strettamente collegato: la capacità delle collettività locali di riconoscere e valorizzare il proprio patrimonio e di attivare processi di sviluppo costituisce una componente del capitale sociale che accresce anche il capitale territoriale.

Com’è stato per l’evoluzione del concetto di territorio, anche per la trattazione della questione degli squilibri territoriali l’apporto delle scienze sociali è stato determinante in particolare nel conferire agli aspetti immateriali (sociali, collettivi, cognitivi) del territorio dignità e importanza pari almeno a quelli materiali (come ad esempio la dotazione infrastrutturale).

A tal proposito è illuminante il lavoro di R.D. Putnam (1993) che rivela nel contesto italiano le differenze regionali in termini di dotazione di capitale sociale e di qualità delle istituzioni. E’ interessante, e ancora decisamente attuale per le questioni relative agli squilibri territoriali, la tesi che sostiene: il vero squilibrio tra regioni del Mezzogiorno e regioni centro-settentrionali non sta tanto nel divario di sviluppo economico quanto nella minore dotazione di capitale sociale (o *civicness*). Insieme ad essa è d’obbligo considerare una ricerca realizzata recentemente, che si ispira e si riferisce direttamente alla precedente, finalizzata a mappare, a livello provinciale, il capitale sociale in Italia<sup>19</sup>. Pur non comparando nelle statistiche sul PIL o sul tasso di sviluppo, la

---

<sup>14</sup> Cfr. Storper (1997)

<sup>15</sup> G. Dematteis, intervento al Seminario internazionale *Local development, theoretical references, policies and experiences*, Torino 15 dicembre 2005.

<sup>16</sup> European Commission (2004), *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Bruxelles

<sup>17</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*)

<sup>18</sup> Nella letteratura internazionale sul capitale sociale il contributo teorico di James S.Coleman è forse quello più riconosciuto (Coleman J.S., *Fondamenti di teoria sociale*, Il Mulino, Bologna, 2005 trad. it. Orig. *Foundations of Social Theory*, 1990), per cui il capitale sociale si differenzia da altre forme di capitale perché essendo un attributo della struttura sociale, presenta le caratteristiche di un bene pubblico e non può essere oggetto di appropriazione privata. La sua trattazione, nello specifico dei temi di sviluppo delle città e del territorio, si deve in particolare anche a Arnaldo Bagnasco (cfr. Bagnasco A., *Tracce di comunità: Temi derivanti da un concetto ingombrante*, il Mulino, Bologna, 1999, e Bagnasco A., Le Galés P., (a cura di), *Villes en Europe*, La Decouverte, Paris, 1997).

<sup>19</sup> Cfr. Cartocci R., *Mappe del tesoro*, il Mulino, Bologna, 2007. Questo lavoro si rifà direttamente e esplicitamente alla ricerca di Putnam (1993), *La Tradizione civica nelle regioni italiane*. Gli indicatori scelti da Cartocci sono analizzati a una scala provinciale (più di dettaglio rispetto a Putnam), relativi alla diffusione della stampa quotidiana, al livello di partecipazione elettorale, alla diffusione delle associazioni dello sport di base, alla diffusione delle donazioni di sangue; semplificazioni necessarie a una rilevazione numerica.

dotazione di capitale sociale viene considerata come “ricchezza collettiva”, e determina la qualità della società civile. Un dato interessante che esce da questa ricerca è il rapporto tra divario economico e capitale sociale, letto a scala regionale: le regioni con valori più bassi di Prodotto Interno Lordo e di ricchezza pro capite presentano anche una bassa dotazione di capitale sociale<sup>20</sup>.

Il tema degli squilibri territoriali che sta alla base di questo lavoro si presenta quindi come tema complesso, strettamente collegato con il tema dello sviluppo, e che si è scelto di affrontare in questa ricerca attraverso un’analisi delle tematiche e delle politiche europee. La questione dei divari regionali di sviluppo viene individuata dalle politiche europee come indicatore principale di squilibrio; la sua diminuzione rappresenta obiettivo primario per la coesione.

Pur essendo centrato nel contesto europeo e sulle politiche comunitarie, il tema generale trova altri due quadri di riferimento. Il primo è quello mondiale, o meglio globale, il secondo la realtà italiana. Questi riferimenti sono funzionali a contestualizzare e relativizzare il problema “squilibrio” rispetto agli scenari mondiali e a specificare e rinnovare un interesse per una questione del passato.

Proiettando questi ragionamenti a scala globale, e osservando i grandi paesi motori dello sviluppo (in particolare Cina e India, che per primi inducono l’Europa a definire delle strategie per potenziare la sua attrattività e la sua competitività), si configura un panorama completamente diverso, dove non è certamente la coesione territoriale, intesa nell’accezione di “equità” e di sviluppo territoriale bilanciato, ad essere fattore competitivo<sup>21</sup>.

Dall’India arrivano innovazione, alte tecnologie, e ricerca avanzata, “prodotti” che la nostra Agenda di Lisbona definisce ingredienti fondamentali per la crescita dell’occupazione e dell’economia, ma in un contesto territoriale che a noi risulta “arretrato”, o quanto meno contraddittorio, ma che è comunque l’attuale modello dominante di sviluppo, a livello globale.

Lo sviluppo che per noi si traduce in forme di squilibrio territoriale, per altri regioni del mondo è sviluppo in senso pieno: attraverso l’opportunità di accedere alla città, di aumentare il tenore di vita, senza dover abbandonare il proprio paese. Viene allora da porsi una serie di domande collegate implicitamente con i dubbi espressi nella premessa, relativi all’attuale centralità del tema dello sviluppo equilibrato come comprensivo dei tre fattori competitività, coesione e sostenibilità: ha senso parlare di squilibri territoriali in Europa come problema, quando il panorama mondiale tende sostanzialmente ad accrescere gli squilibri territoriali a fronte dello

---

<sup>20</sup> Questo dato porta alla seguente considerazione: “non c’è alcuna speranza di indirizzare investimenti produttivi nel Mezzogiorno se ci si limita a incentivi finanziari e non si cerca di portare alla luce il tesoro del capitale sociale”. Cartocci (2007) Op Cit. p. 124

<sup>21</sup> Qui di seguito un brano di J. E. Stiglitz, illuminante per le questioni aperte sul rapporto tra sviluppo, competitività e squilibri territoriali:

“Le strade secondarie del Karnatka, nell’India meridionale, sono piene di buche e ci vogliono ore anche per compiere brevi tragitti. Le donne lavorano sulle strade spaccando pietre con le mani. Il paesaggio è punteggiato da uomini solitari che arano i campi polverosi con i buoi. Sulle bancarelle lungo la via, si vendono tè e biscotti. E’ una tipica scena indiana, dove la gran parte della popolazione è ancora analfabeta e il reddito medio è di soli 2 dollari e 70 cent al giorno. A pochi chilometri di distanza, nella città di Bangalore, è in corso una vera e propria rivoluzione. Il luccicante quartier generale del gigante indiano *Infoys Technologies*, società leader nella fornitura di consulenza e servizi informatici, è diventato il simbolo di un controverso movimento di *outsourcing*, nel quale le aziende americane assumono dipendenti indiani per svolgere lavori che prima venivano sbrigati negli USA e in Europa”. Cfr. Stieglitz (2006). Op. Cit. p. 27

sviluppo economico<sup>22</sup>? Si deve pensare l'Europa come una "vecchia saggia" che ha già sperimentato le periferie di baracche e nel tempo le ha integrate e riqualificate come parti di città consolidata, che ha adottato in passato modelli di sviluppo non sostenibili e oggi promuove e sostiene lo sviluppo sostenibile? Ha senso mettere in relazione l'idea di sviluppo equilibrato con l'idea di sviluppo sostenibile? Ha senso, è corretto o utile cercare di tradurre in proposte di assetti e di prefigurazioni fisiche l'idea/obiettivo di sviluppo equilibrato del territorio? E' realisticamente perseguibile l'idea di sviluppo sostenibile in casi di emergenza di crescita economica, o finisce in secondo piano diventando retorica? Possiamo provare a interpretare gli squilibri come potenzialità di sviluppo inesprese, o come "differenze", e anche in questo caso, come opportunità di sviluppo?

Su questi interrogativi si intende ragionare a proposito della questione squilibri territoriali in relazione alle politiche europee in questo paragrafo, che viene articolato nelle tre parti seguenti: *squilibri e divari, obiettivi di coesione e imperativi di competitività nell'UE, gli effetti della globalizzazione sulle politiche territoriali comunitarie, la persistenza degli squilibri: il caso italiano.*

#### 1.2.1. L'UE: squilibri e divari, obiettivi di coesione e imperativi di competitività.

"È indispensabile rilanciare senza indugi la strategia di Lisbona e procedere a un ri-orientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione. L'Europa deve infatti rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati - compresa la politica di coesione - nelle tre dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile."

Consiglio Europeo di primavera, 2005<sup>23</sup>

Sebbene la questione dei divari regionali non si sia negli anni attenuata ma si sia in parte accentuata e complessificata, le politiche europee si trovano a dover fare i conti con scenari e sfide sempre più difficilmente prevedibili rispetto a quelle di circa un ventennio fa. L'obiettivo prioritario (e indiscusso a livello politico istituzionale comunitario e degli stati membri) per l'Europa è la crescita: rispetto a questa priorità, coesione e sostenibilità assumono il ruolo di strumenti per perseguirla.

Nell'allargamento da un'Europa a 15 a una a 27 paesi e nel rilancio degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona per il 2010 si individuano i fattori determinanti per il rinnovamento delle politiche di coesione, concentrate a sostenere prestazioni efficaci e interventi mirati e selezionati per potenziare i settori strategici, l'innovazione e la competitività del sistema economico e produttivo, puntando sulle eccellenze territoriali. In un contesto programmatico che punta sulle eccellenze territoriali per rilanciare la competitività, è immediato e quasi scontato che questa strategia

---

<sup>22</sup> ci si riferisce alle dinamiche di urbanizzazione e di abbandono delle campagne riscontrate negli ultimi decenni dei paesi in via di sviluppo dei paesi dello sviluppo (in particolare Cina e India) e gli scenari di urbanizzazione previsti a scala mondiale.

<sup>23</sup> Commissione delle Comunità Europee. Comunicazione al Consiglio europeo di primavera. *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione*, 2005 - Cfr.

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005\\_024\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_it.pdf)

possa indebolire e marginalizzare ulteriormente i territori esclusi, che non rientrano nelle reti delle eccellenze.

Il rapporto tra obiettivi di competitività e obiettivi di coesione territoriale è da tempo alla base del dibattito disciplinare sui programmi di ricerca per lo sviluppo del territorio europeo. Sul tema della competitività territoriale, riprendendo un dibattito sorto sulla posizione di Krugman<sup>24</sup> circa la crescente “ossessione” per la competitività internazionale, per cui l’imperativo alla competizione territoriale può dischiudere prospettive inquietanti (Arnofi 2003), si può però, come propone Camagni (2000), impostare un’interpretazione “ottimistica” della competitività che finalizza il rafforzamento delle attrattive dei territori a rispondere alle necessità dei cittadini e delle imprese in termini di benessere e efficienza collettiva. In questi termini la visione della competitività territoriale sembra essere più compatibile con l’accezione di sviluppo equilibrato enunciata negli obiettivi dello SDEC e con gli obiettivi di “sviluppo territoriale armonioso e sostenibile” del Trattato di Amsterdam<sup>25</sup>, sebbene la coesione intesa come riduzione delle disparità regionali assuma un ruolo finalizzato alla competitività del sistema europeo: senza un livellamento delle ricchezze e dell’accessibilità (alle infrastrutture e alla conoscenza) non si può sostenere il mercato unico e non si pongono le basi per la competitività nei confronti dei mercati internazionali. Questo significa che la stessa coesione è interpretata come strumentale alla competitività.

Rispetto alla questione degli squilibri territoriali è utile cercare di fare ordine in base a una possibile classificazione dei tipi e delle scale di squilibri individuati e individuabili nel contesto europeo. Le tipologie di squilibri qui di seguito individuate derivano sia dall’impostazione e dagli obiettivi delle politiche di coesione definite dai periodi di programmazione dei fondi strutturali, sia dalle analisi condotte nelle ricerche per i Rapporti di Coesione e in seno al programma ESPON<sup>26</sup>. Queste ultime verranno osservate anche nel capitolo successivo per fare dei ragionamenti sulle diverse tipologie di debolezze a scala europea.

---

<sup>24</sup>Quello che Krugman ritiene “ossessivo” è la proiezione delle modalità di competizione delle imprese sui rapporti economici degli stati. Questa devianza delle politiche rischia di minacciare i sistemi economici internazionali, che trovano sempre vantaggio dall’apertura dei mercati e svantaggio da ogni forma di protezionismo. Cfr. Krugman P., *Un’ossessione pericolosa. Il falso mito dell’economia globale*, Etas, Milano, 1997 L’interesse di questa posizione per i miei ragionamenti sta nel voler sottolineare come non si possono mettere sullo stesso livello le dinamiche e le modalità competitive del mercato (tra le aziende) con quelle che si creano tra territori, che siano stati, regioni e città.

<sup>25</sup> Trattato di Amsterdam. Siglato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1998. Costituisce, dopo il Trattato di Maastricht del 1992 che istituisce l’Unione Europea e l’unione monetaria, la terza modifica dei Trattati di Roma del 1957. In esso vengono intensificati i toni sullo sviluppo sostenibile e il ruolo dell’UE nel promuoverlo. Ad esso seguono il Trattato di Nizza (2000) e il Trattato siglato il 13 dicembre del 2007 a Lisbona. Il Trattato che avrebbe stabilito una Costituzione europea è stato siglato il 18 Giugno 2004 ma non ha superato il passaggio dei referendum previsti in Francia e in Olanda. Cfr. [http://europa.eu/scadplus/glossary/amsterdam\\_treaty\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/amsterdam_treaty_it.htm)

<sup>26</sup> Il programma ESPON 2000-2006 ha accompagnato la costruzione di una rete di osservatori sulla pianificazione spaziale europea, che ha prodotto un atlante finale di sintesi delle ricerche svolte, e una serie di ricerche approfondite sulla realtà territoriale europea e sugli effetti sul territorio europeo delle politiche comunitarie, secondo le tematiche principali individuate nello SDEC. I risultati più evidenti di questo programma sono stati una crescita della sensibilità generale nei confronti della dimensione territoriale nelle politiche europee e uno stimolo alla costruzione di osservatori territoriali a scala regionale e locale come strumento per sostenere e accompagnare la pianificazione territoriale strategica.. Una seconda fase del programma è in attuazione per l’attuale fase di programmazione 2007-2013. Cfr. sito ufficiale: <http://www.espon.eu/>

Il Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale<sup>27</sup>, parlando di coesione territoriale, definisce alcuni aspetti di sbilanciamento territoriale che “mettono a rischio il futuro sviluppo armonioso dell’economia dell’unione europea”. Questi aspetti vengono suddivisi per categorie in base alla scala di riferimento: a livello europeo la concentrazione dell’attività economica e della popolazione nell’area centrale, a livello nazionale la persistenza di sbilanciamenti tra le principali aree metropolitane e il resto del paese e tra regioni dello stesso paese, a livello regionale aree urbane già vaste che tendono a espandersi ulteriormente e aree rurali escluse da questi fenomeni “rurbanizzazione” e che continuano a perdere abitanti e servizi di base; a livello locale (città e regioni) sacche di povertà e di esclusione sociale o di non accesso ai servizi essenziali, infine i territori con caratteristiche geografiche e climatiche particolari (isole, aree alta montagna, ecc).

– I divari di sviluppo a scala nazionale e regionale:

La concettualizzazione spaziale del territorio Europeo, espressa alla fine degli anni ‘80 con l’immagine della *Blue Banana*, non è più rappresentativa della realtà territoriale oggi ben più complessa e frammentata e, in particolare dopo l’allargamento dell’Unione Europea, molto più vasta. Ciò non significa però che la struttura europea si avvicini all’altro modello spaziale di sviluppo del *Bunch of Grapes*, rappresentativo di un assetto policentrico delineato dagli obiettivi dello SDEC. Il territorio europeo continua infatti ad essere caratterizzato dalla dominanza di una zona forte, corrispondente a una *Global Economic Integration Zone*, il cosiddetto *pentagon*), o *core region*, centro pulsante l’economia europea<sup>28</sup>, definito dai vertici delle città di Milano, Monaco, Amburgo, Londra e Parigi (Fig. 1)

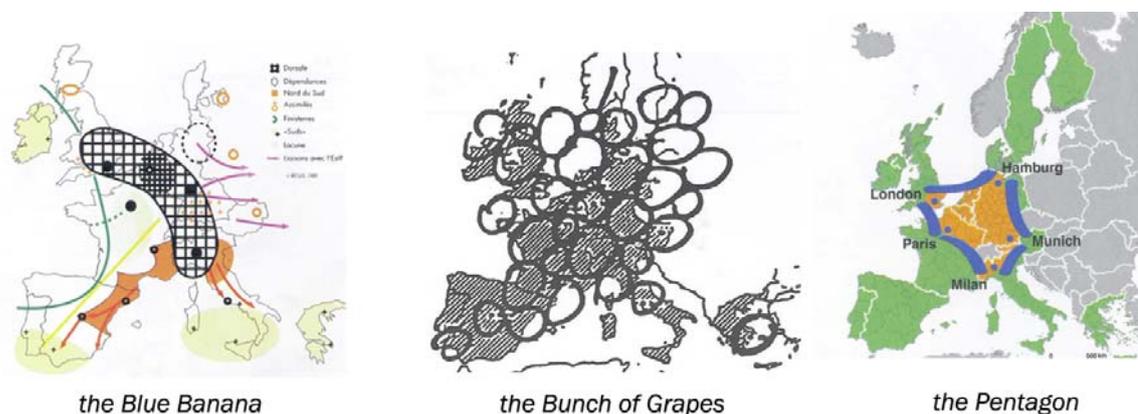


Fig. 1 – le tre configurazioni spaziali degli scenari europei. Fonte: Faludi 2002

<sup>27</sup> Cfr. Commissione Europea, *Terzo Rapporto sulla Coesione economica e sociale*. Bruxelles, 2004  
 “La coesione territoriale, intesa come la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio, completa la coesione economica e sociale. Rappresenta quindi la traduzione sul territorio dell’obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile assegnato all’Unione (art. 2 del trattato). La coesione territoriale implica segnatamente l’accesso equo dei cittadini e degli operatori economici ai Servizi d’interesse economico generale (SIEG), indipendentemente dal territorio al quale appartengono (art. 16 del trattato).”

<sup>28</sup> Cfr. Adams N., Alden J., Harris N., (eds.), *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot (2006) ; COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale* Bruxelles, 30.5.2007.

Pur considerando che il sistema più veloce e immediato per rappresentare lo squilibrio tra stati e tra regioni è quello di mettere a confronto il dato dei PIL, il limite di questa analisi è il fatto di non essere relativa a uno squilibrio territoriale in senso ampio, ma di uno squilibrio economico (regioni “ricche” e regioni “povere”). D'altra parte, gli obiettivi di coesione, economica e sociale della politica regionale dei fondi strutturali si basano principalmente sul criterio del confronto delle medie dei PIL regionali. Anche per la nuova fase di programmazione, il grosso del bilancio viene dato alle regioni che presentano un PIL inferiore al 75 % della media comunitaria. L'idea di coesione territoriale sembra quindi riferirsi ancora a un'idea di coesione principalmente economica.

Comunque, se si analizzano le variazioni di PIL negli ultimi quindici anni, periodo di riferimento orientativo dai primi anni 90 (dopo qualche anno di Fondi strutturali, partiti nel 1989), le disparità tra regioni più ricche e regioni più povere si è attenuata, ma tale disparità appare ancora alta, e l'andamento non è stato costante, dipendendo anche dalla congiuntura mondiale.

Nel 1998, quindi prima della penultima fase di fondi strutturali, le regioni più povere d'Europa erano concentrate in Grecia, in Portogallo, nell'Italia del Sud (mentre al nord il Trentino e la Lombardia risultavano ai vertici delle classifiche delle regioni più ricche, subito dopo le regioni o sub-regioni di Londra, Bruxelles Vienna, Parigi e Stoccolma) (Caciagli 2003).

Dal Terzo rapporto sulla coesione (2004)<sup>29</sup> risulta che malgrado la riduzione delle disparità del livello di ricchezza delle regioni, esito delle politiche strutturali negli ultimi dieci anni, rimangono grandi differenze e condizioni di arretratezza (in Portogallo e Grecia il PIL è ancora ben inferiore alla media dei paesi dell'Unione), e rispetto alla precedente mappa la differenza sostanziale è data dall'ingresso dei nuovi stati. La media dei PIL pro capite delle regioni dei nuovi dodici Stati dell'allargamento è infatti inferiore per buona parte al 75% della media dell'Europa dei quindici.

Facendo delle prime valutazioni sugli effetti dell'allargamento dell'Europa a 27, non si può solo parlare di aumento di divari regionali, né di spostamento del baricentro geografico, ma anche di complessificazione politica e di rimessa in discussione di equilibri tra Commissione europea, stati membri e regioni dell'Europa a 15, costruiti nel tempo nel processo di integrazione europea. L'ingresso in Europa di 12 nuovi stati ha chiaramente scardinato l'assetto preesistente, spostando geograficamente ad est il baricentro europeo, fornendo un grosso bagaglio di divari regionali e spostando le attenzioni e le risorse finanziarie sulle nuove regioni.

Negli ultimi due decenni, i paesi europei hanno compiuto uno sforzo consistente per ricercare un equilibrio transnazionale e di lungo periodo e nel rinnovare le politiche urbane e regionali, mettendo in secondo piano anche alcuni aspetti di sovranità nazionali (Cremaschi 2005). L'allargamento dell'Unione Europea ha comportato la necessità di costruire nuovi equilibri e di ricalibrare priorità e obiettivi. Questo anche in relazione alla dimensione territoriale che possono assumere politiche rispetto a quella esclusivamente economica.

I primi effetti dell'allargamento si leggono anche attraverso il Quarto rapporto di coesione:

---

<sup>29</sup> European Commission (2004), *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, February 2004.

“La prosperità economica nell'Unione europea tende ad essere meno concentrata geograficamente: il "nocciolo" economico tradizionale dell'Europa ha contribuito nel 2004 ad una quota del PIL dell'Europa a 27 notevolmente inferiore rispetto al 1995, mentre la proporzione della sua popolazione è rimasta stabile. Questa tendenza è dovuta all'emergere di nuovi centri di crescita come Dublino, Madrid, Helsinki e Stoccolma, ma anche come Varsavia, Praga, Bratislava e Budapest”<sup>30</sup>.

“Gli Stati beneficiari della politica di coesione nel corso del periodo 1994- 2006 – vale a dire la Grecia, la Spagna, l'Irlanda e il Portogallo – hanno registrato un tasso di crescita molto forte. In particolare i nuovi Stati membri dell'Europa a 27, nello specifico quelli a basso PIL per abitante, hanno mostrato la crescita più evidente e hanno colmato più rapidamente il loro ritardo.”<sup>31</sup>

A livello regionale si sono verificate tendenze di convergenza, ma in maniera più articolata che a livello nazionale. Ad esso si aggiungono le capitali nazionali e regionali esterne al pentagono che negli quindici anni, e grazie anche alla spinta dei fondi strutturali, si sono fatte motrici di uno sviluppo economico importante. E' il caso di Dublino e delle più importanti città spagnole.

“Malgrado questi progressi, le differenze in termini assoluti rimangono importanti. Ciò è dovuto in parte al recente allargamento e in parte al fatto che la crescita - nelle prime fasi dello sviluppo - tende a concentrarsi nelle zone più dinamiche dei paesi”.

Lo sviluppo economico e demografico delle nuove grandi città si accompagna a uno sviluppo delle regioni in cui le città risiedono, ma spesso caratterizza tendenze di abbandono delle campagne o delle altre regioni. Questa dinamica si traduce nella crescita generale dell'economie nazionali, ma in ulteriori divari a livello regionale o sub regionale.

– Gli squilibri rispetto all'accessibilità

All'idea di accessibilità è legato il rapporto tra centro e periferia, che molto gioca nel ragionamento rispetto agli squilibri territoriali, e che non si esplicita più solo in termini di infrastrutture per il trasporto e la mobilità, ma anche di infrastrutture tecnologiche per la comunicazione e di flussi di informazioni e conoscenza. E' rappresentativo infatti il richiamo nello SDEC agli obiettivi di equità d'accesso alle infrastrutture e alla conoscenza.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007. Cit. pag 8

<sup>31</sup> Tra il 1995 e il 2005, la Grecia ha ridotto il suo ritardo con il resto dell'Europa 27 portando la sua crescita dal 74% all'88% della media dell'UE nel 2005. Nello stesso periodo, la crescita della Spagna e dell'Irlanda è passata rispettivamente dal 91% e dal 102% al 102% e 145% della media dell'Unione. Il PIL dei tre Stati baltici è praticamente raddoppiato tra il 1995 e il 2005. I tassi di crescita della Polonia, dell'Ungheria e della Slovacchia sono più che raddoppiati rispetto alla media dell'UE. Cit. pag 5 *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, 2007.

<sup>32</sup> L'obiettivo generale di garantire un'equità nell'accesso alle infrastrutture e alla conoscenza (Parity of Access to Infrastructure and Knowledge) viene articolato nei seguenti obiettivi specifici: Approccio integrato per aumentare le connessioni di trasporto e l'accesso alla conoscenza, lo sviluppo di un modello policentrico come base per una migliore mobilità, un uso efficiente e sostenibile delle infrastrutture, diffusione della conoscenza e dell'innovazione (“An Integrated Approach for Improved, Transport Links and Access to Knowledge, Polycentric Development Model: A Basis for Better Accessibility, Efficient and

Gli obiettivi di coesione comunitari si traducono in prima istanza con una grande politica pubblica infrastrutturale settoriale, funzionale a migliorare e a garantire l'accessibilità ai mercati, anche delle regioni periferiche. Questa viene rappresentata da un disegno strategico di reti transnazionali (rete TEN-T)<sup>33</sup> che però non si traduce in maniera omogenea nelle politiche nazionali (Cremaschi 2005). Oltre alle reti del trasporto (ferroviarie, autostradale, aerea e navale), nella politica infrastrutturale bisogna inoltre includere anche le reti energetiche e tecnologiche. Infatti lo squilibrio di accessibilità alla rete (*digital divide*) comporta condizioni di emarginazione dai mercati, dai servizi e dalle informazioni, che rendono un luogo periferico a prescindere dalle distanze di percorrenza fisica.

Al contrario, effetti non direttamente iscritti nel disegno strategico pubblico delle reti ma derivanti dalla politica di liberalizzazione dei mercati, e in particolare del trasporto aereo, sono stati la nascita di numerose linee *low cost* e l'apertura o la rifunzionalizzazione di aeroporti dimessi o militari. Questi fenomeni hanno portato alla definizione di nuove centralità-satellite in zone prima periferiche, cambiando in maniera sostanziale gli assetti territoriali regionali e metropolitani (Cremaschi 2005).

Secondo gli indicatori di accessibilità definiti da ESPON, emerge un assetto Europeo dove prevale il dualismo centro-periferia. Il ragionamento attorno agli squilibri dell'accessibilità può essere fatto a livello intuitivo, per cui la rete TEN-T tende a collegare il centro con tutte le periferie. Questi collegamenti, se sono concepiti come grandi connessioni sono potenzialmente generatori di ulteriori squilibri, tra territori serviti o collegati e territori esclusivamente attraversati. Mentre se concepiti come "corridoi infrastrutturali" implicano la presenza di un progetto di territorio dove l'inserimento dell'infrastruttura nel contesto non rappresenta solo un problema di fattibilità (Cremaschi 2005); se infatti l'infrastruttura si rapporta con i milieu locali, e viceversa, essa riesce a produrre un valore aggiunto territoriale (Dematteis 2001).<sup>34</sup> Riportando la questione agli squilibri, secondo l'interpretazione di Dematteis, anche in una situazione in cui l'ente territoriale viene interessato da progetti di grandi opere infrastrutturali con un gioco a "somma zero", cioè con compensazione economica e gestione degli effetti, questo genera comunque un tipo di squilibrio, per il fatto che un'infrastruttura attraversa il territorio, pur se senza danni, senza alcun beneficio. Il nocciolo della questione sta però nel tradurre l'idea di "corridoio infrastrutturale" in progetto territoriale. Per questo non basta né l'attivazione del locale né un'idea innovativa, ma un processo di territorializzazione dove reti lunghe (soggetti sovralocali) e reti corte (reti di soggetti e delle risorse locali) interagiscono (Dematteis e Governa 2001).

- Concentrazione dei talenti e delle attività economiche nelle aree urbane principali

---

Sustainable Use of the Infrastructure, Diffusion of Innovation and Knowledge"). Cfr. ESDP *European Spatial Development Perspective*. Postdam 1999. Pp.26-30.

<sup>33</sup> Rappresentato dalla rete transeuropea di trasporto TEN-T (Trans European network- Transport), strutturata su 30 assi prioritari di intervento. Cfr. Decisione n. No 884/2004/CE parlamento Europeo e Consiglio Europeo, 29 aprile 2004 - Cfr. anche European Commission, *TRANS-EUROPEAN TRANSPORT NETWORK TEN-T priority axes and projects*, 2005 - [http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005\\_ten\\_t\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf).

<sup>34</sup> Il dibattito tra infrastrutture e territori è in questi anni molto attuale, ad esempio per il caso della Val Susa e della TAV.

Secondo il Quarto Rapporto di Coesione le attività economiche di primo piano e i “talenti” tendono a concentrarsi geograficamente in alcuni centri urbani di portata mondiale.

Tra il 1995 e il 2004 infatti, in media, la quota di PIL prodotta dai centri urbani a livello nazionale è aumentata del 9%. Questa evoluzione è stata particolarmente sensibile tra il 1995 e il 2000, soprattutto nelle città dell'est, in particolare a Varsavia e a Bucarest. Queste considerazioni prese dal Rapporto di Coesione si basano esclusivamente su parametri economici (PIL), ma ci danno un'idea della dinamica crescente, in particolare nelle regioni entrate da poco nell'Unione, di concentrazione dello sviluppo nelle aree urbane.

Il fenomeno è fonte di opportunità e sintomo di crescita economica e visto a scala europea ciò può significare un aumento della coesione, in quanto lo sviluppo economico e la ricchezza si distribuiscono in maniera equilibrata in tutti i paesi membri attraverso le città, e in particolare le capitali. Osservando però il fenomeno a una scala minore, ad esempio quella regionale, la concentrazione dello sviluppo e dei “talenti” nelle città principali si traduce spesso nell'abbandono delle zone non interessate da queste dinamiche.

Le esternalità negative collegate alla concentrazione dell'attività economica nei centri urbani, come l'aumento dei costi degli alloggi, la riduzione degli spazi di attività commerciale, la congestione e l'inquinamento, potrebbe però nel lungo periodo frenare la crescita economica globale poiché influiscono negativamente sulla immagine e competitività dei centri.

Nel Terzo Rapporto sulla coesione viene espressa la necessità di creare a livello europeo dei poli di sviluppo alternativi alla *core region*, in cui si concentrano la metà della ricchezza e il 40% della popolazione sul 18% del territorio. A livello nazionale/regionale, il policentrismo implica la promozione di reti di città, complementari e interdipendenti, alternative alle grandi metropoli/città-capitali e di città piccole e medie che possano garantire l'integrazione dell'ambiente rurale. Ritorna il tema di poli di riequilibrio. Nel Quarto Rapporto sulla Coesione si afferma che i poli di crescita secondari potrebbero assumere però l'importante ruolo di contribuire a ridurre la pressione sui centri urbani e promuovere un più alto potenziale di crescita generale.

Un evidente fenomeno che accompagna la concentrazione delle attività e dei talenti nei principali poli e aree metropolitane europee è la tendenza alla suburbanizzazione e alla crescita delle periferie, che viene osservata dal Rapporto nelle sue conseguenze negative per l'aumento della domanda di trasporti e per l'incremento del degrado sociale che ciò comporta :

“Tra il 1996 e il 2001, nel 90% degli agglomerati urbani la popolazione delle periferie è aumentata a tassi maggiori che non nei centri delle città. Nel corso di questo periodo, un terzo degli agglomerati urbani ha perduto abitanti e la maggior parte di queste città hanno visto un forte aumento demografico nelle periferie, mentre i centri si spopolavano. La suburbanizzazione della popolazione sottopone inevitabilmente il sistema dei trasporti urbani ad una maggiore domanda, mentre la suburbanizzazione dell'attività economica può comportare il declino economico dei centri urbani tradizionali. La concentrazione della povertà nei quartieri urbani rimane un problema specifico di numerose città europee. Malgrado la concentrazione dell'occupazione nelle città, i loro abitanti, soprattutto i meno qualificati, incontrano difficoltà a trovare un posto di lavoro, mentre un terzo dei posti di lavoro è occupato dagli abitanti delle periferie. A ciò si aggiunge la concentrazione della disoccupazione in alcuni distretti urbani. Questi distretti a forte tasso di disoccupazione sono caratterizzati da altri aspetti tipici della povertà, come la cattiva

qualità degli alloggi e l'inadeguatezza dei servizi di trasporto o di altri servizi come l'educazione, oltre al basso livello di reddito e a un elevato tasso di criminalità".<sup>35</sup>

– Rapporto tra aree montane, aree rurali, aree urbane

I caratteri geografici del territorio dell'Unione Europea definiscono una serie di condizioni di svantaggio o freno allo sviluppo che si traducono in squilibri territoriali, che però potremmo definire "fisiologici". Questi sono i territori montani, di latitudini estreme con scarsa popolazione e le isole.

La politica regionale tiene conto di queste realtà a livello regionale, mentre le ricerche e gli studi effettuati tramite il programma ESPON sono finalizzati, sempre in una visione di insieme, a individuare quelle differenze, peculiarità e risorse che possono essere alla base di opportunità per lo sviluppo locale e la crescita della competitività. Nell'indagine sulle aree rurali e sulla diversificazione regionale si individuano sei tipologie territoriali in base a indicatori sul rapporto tra influenza della città e livello di intervento umano sul suolo<sup>36</sup>. L'immagine di insieme è piuttosto indicativa di una realtà europea ancora strutturata su un centro e su una periferia costituita da aree interne (montane) e aree periferiche delle alte latitudini.

Le aree montane, pur avendo le condizioni geografiche di svantaggio hanno però a livello europeo grandi differenze di sviluppo e accessibilità: basti confrontare le Alpi con gli Appennini, o le montagne iberiche, o ancora con le montagne norvegesi. La regione alpina ad esempio conta al suo interno numerose MEGAs<sup>37</sup>, mentre solo due ce ne sono in tutte le altre regioni montane meno accessibili e più periferiche (Bilbao e Sofia).

I dati e la visione delle ricerche ESPON sono rappresentativi delle caratteristiche, delle differenze e dei divari dei territori europei, ma pur sempre in una visione di insieme, finalizzata a monitorare le dinamiche e gli effetti delle politiche europee sul territorio. Pur essendo le scale di analisi a livello NUT 3, quindi piuttosto di dettaglio, le categorie sono chiaramente sintetiche e leggibili comunque a una scala europea. Facendo l'esempio delle Alpi, la realtà territoriale è sicuramente più frastagliata e vive situazioni di marginalità e periferia, scarsa accessibilità, anche se a scala europea appare come una regione centrale, servita, competitiva, ecc.

"La tendenza predominante in numerose regioni dell'Unione europea, in particolare nel Sud dell'Italia, nel Nord della Finlandia, della Svezia e della Scozia, nella parte orientale della Germania e della Polonia, continua ad essere un'importante migrazione dalle zone rurali. La mancanza di prospettive di lavoro al di fuori dell'agricoltura e la precarietà delle condizioni di vita incitano le persone, in particolare i giovani e le

---

<sup>35</sup> Cfr. European Commission, *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Bruxelles, February 2004

<sup>36</sup> Cfr. *Rural Areas and their regional diversification*, in *Espoon Atlas*, ottobre 2006, ([www.espon.eu](http://www.espon.eu)), Cit. p. 32

<sup>37</sup> Il termine MEGAs significa *Metropolitan European Growth Areas*. La ricerca sul policentrismo dell'osservatorio ESPON individua diverse tipologie di FUA (*Functional Urban Areas*): le Metropolitan European Growth Areas, le National trans-national Urban Areas, e le Regional/local urban areas). Su questa viene fatta un'ulteriore classificazione che distingue le MEGAs secondo il peso territoriale: *Global cities* (Londra e Parigi), *European Engine* (Roma, Milano, Madrid, Barcellona, Francoforte, Monaco, Berlino, Amsterdam, Vienna), *Strong Mega* (Torino, Ginevra, Helsinki, Dublino, Atene), *Potential Mega* (Bologna, Napoli, Bilbao, Valencia, Lisbona, Lione, Glasgow, Budapest, Varsavia e altre) e *Weak Mega* (Genova, Porto e molte città dell'est).

persone più qualificate, a cercare altrove le loro opportunità. Tale tendenza ha un effetto cumulativo sulle aree interessate, che si ritrovano con una popolazione prevalentemente anziana e con servizi di base sempre più limitati”<sup>38</sup>

La concentrazione nelle aree urbane e lo spopolamento delle zone rurali sono i due sintomi più evidenti che accompagnano i processi di sviluppo, di crescita e trasformazione economica, tipici dello sviluppo industriale e post-industriale, seppur in maniera più complessa e imprevedibile nelle forme e nei tempi. Lo squilibrio “fisiologico” tra concentrazione nelle aree metropolitane e spopolamento nelle aree rurali, se ha ripercussioni negative sia sulle aree dinamiche e trainanti (forti)<sup>39</sup>, che su quelle marginali e svuotate (deboli) assume un carattere “patologico”.

Ora però, osservando il fenomeno a una scala meno grossolana, proprio rispetto ai diversi caratteri della crescita e delle trasformazioni economiche e produttive dell’epoca post industriale rispetto a quella industriale, negli ultimi decenni (a partire dalle prime forme di crisi industriale della fine anni ‘60-inizi anni ‘70), si sono verificati cambiamenti molto importanti e complessi in particolare nelle relazioni tra *città* e *ambiente rurale*, che vanno dalla suburbanizzazione dell’ambiente rurale fino al completo isolamento delle zone più spopolate.

Si può parlare, come nel Terzo rapporto Coesione, di una “crescente interdipendenza urbana-rurale”<sup>40</sup>: con nuove relazioni tra le zone urbane e rurali e tra i centri urbani e i nodi all’interno delle zone rurali. L’immagine che ne emerge è caratterizzata da una complessa dinamica centro-periferia. Le zone rurali sono dipendenti dalle attività economiche e dai servizi ubicati in città o in aree metropolitane. E l’influsso di attività urbane, per esempio le aziende di tecnologie dell’informazione e della comunicazione, e nuovi abitanti portano un nuovo dinamismo alle zone rurali, che però subiscono processi di trasformazioni verso l’urbanizzazione. Questo pone le zone rurali in una condizione di subalternità, e quindi di debolezza, in una dinamica che non è molto diversa da quella classica industriale, se non fosse per due elementi di novità che possono diventare molto significativi se si tiene conto della necessità/potenzialità di ridefinire le relazioni urbane-rurali, attraverso nuove forme di partenariato urbano-rurale individuate dalla stessa politica di coesione: una diversa domanda da parte dei cittadini che tende sempre più per la qualità dell’offerta ambientale degli spazi per lo svago e il tempo libero; e la questione più strettamente ambientale legata allo sviluppo sostenibile e alla riduzione delle emissioni di inquinanti.

Relativamente a queste brevi indagini sul tema dello squilibrio territoriale è opportuno cercare di sintetizzare delle considerazioni. Sebbene la questione degli squilibri territoriali non possa

---

<sup>38</sup> Cit. pag 8, COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007

<sup>39</sup> “In un’economia di mercato, la crescita e lo sviluppo vanno inevitabilmente in parallelo con le ristrutturazioni, seguite spesso da perdite di posti di lavoro e creazione di nuovi ripartite in modo ineguale, e ciò può suscitare una concentrazione territoriale di problemi sociali ed economici” Cit. pag. 3, COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007.

<sup>40</sup>European Commission, *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Bruxelles, February 2004.

fermarsi al confronto tra PIL a livello regionale, ma anche altri indicatori, come il tasso di disoccupazione, la distribuzione delle reti della mobilità e la qualità infrastrutture, la dotazione di infrastrutture, la distribuzione delle aree metropolitane in crescita, l'investimento in ricerca, sviluppo, istruzione e formazione, gli andamenti demografici relativi al rapporto tra saldo migratorio e naturale, la distribuzione urbana e metropolitana, la distribuzione e l'efficienza di centri di ricerca e per l'innovazione, il rapporto tra regioni ricche e regioni povere d'Europa costituisce una prima immagine (piuttosto efficace) di squilibrio territoriale. Sul parametro indicatore di ricchezza si basa tra l'altro l'allocatione della maggioranza del bilancio disponibile per i fondi strutturali: "Per il periodo 2007-2013, la maggior parte delle risorse sarà concentrata sui paesi e sulle regioni più povere: se nel 1989 il 56% delle risorse disponibili è stato investito nelle regioni a reddito più basso, alla fine del nuovo periodo di programmazione tale quota sarà dell'85%."<sup>41</sup>

### 1.2.2. Le sfide della globalizzazione: squilibri e opportunità dei territori europei

"Uno dei compiti della politica comunitaria di coesione, anche negli Stati membri più ricchi dell'Unione, consiste nel rafforzare la capacità dell'Unione di adattarsi alle trasformazioni e a creare nuovi posti di lavoro durevoli."<sup>42</sup>

E' ormai consolidata l'idea che l'Unione Europea stia attraversando negli ultimi anni una fase chiave, sia per esigenze di una nuova riorganizzazione (in relazione all'allargamento e all'esigenze di un trattato costituzionale<sup>43</sup>), sia per le nuove sfide a scala mondiale che si trova a dover affrontare<sup>44</sup> : globalizzazione, cambiamento climatico, crescita del prezzo dell'energia, trasformazioni demografiche. Si tratta di dinamiche di scala mondiale, con cui l'Europa deve confrontarsi e che vengono affrontate come problematiche e freni alla crescita, ma allo stesso tempo sono considerate opportunità di sviluppo.

---

<sup>41</sup> COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007.

<sup>42</sup> Ibidem Cit. pag 3.

<sup>43</sup> Si ricorda a tal proposito che il progetto di trattato che avrebbe dovuto istituire una Costituzione per l'Europa, che mirava a sostituire con un testo unico tutti i trattati esistenti, frutto del lavoro svolto da una conferenza intergovernativa (CIG), è stato adottato dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004 e firmata a Roma il 29 ottobre. Dopo il voto contrario alla Costituzione europea espresso dagli elettori in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, il 23 giugno 2007 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno raggiunto un'intesa sul mandato per la prossima conferenza intergovernativa, che dovrà redigere un nuovo trattato sulla riforma istituzionale entro la fine del 2007. Nel frattempo il 13 dicembre 2007 a Lisbona è stato siglato dai capi di Stato e di governo dei 27 Stati membri un nuovo trattato dell'Unione Europea. Il trattato è stato pensato per fornire all'Europa un quadro giuridico e strumenti più adatti per far fronte alle nuove sfide del futuro, e si basa sui seguenti punti: 1. Un'Europa più democratica e trasparente (rafforzando il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali), 2. Un'Europa più efficiente (attraverso un quadro istituzionale più stabile e più semplice, con la istituzione della figura del presidente del Consiglio europeo, un processo decisionale efficace ed efficiente nel Consiglio europeo, e il miglioramento della capacità di azione dell'UE in diversi settori prioritari per l'Unione); 3. Un'Europa di diritti e valori, di libertà, solidarietà e sicurezza; 4. Un'Europa protagonista sulla scena internazionale.

<sup>44</sup> Quarto Forum europeo sulla Coesione economica e sociale – Bruxelles 27-28 settembre 2007 . Cfr. DPS Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Sud news*, Anno V, n. 46, ottobre 2007.

Per il sociologo inglese Giddens (2006) i fattori destabilizzanti e di trasformazione della realtà europea sono stati determinati da queste tendenze: la globalizzazione accelerata, l'ascesa di un ordine informativo mondiale, la contrazione dell'industria e il suo trasferimento nei paesi meno sviluppati, insieme all'affermarsi di nuove forme di individualismo e del potere dei consumatori. Ma la crisi europea, e in particolare la crisi del modello sociale (che secondo Giddens è quello che maggiormente caratterizza le società europee e che in qualche modo le può rendere competitive a livello mondiale) non è causata esclusivamente dalla globalizzazione, ma da cambiamenti strutturali endogeni. Inoltre la globalizzazione -nelle sue diverse forme- non è qualcosa che arriva solo da fuori. L'Unione europea non può semplicemente "reagire" alla globalizzazione, perché oltre che strumento o vittima, ne è anche un'espressione. Si tende infatti a interpretare e sintetizzare tutti i fenomeni contemporanei con il termine globalizzazione e contemporaneamente a tradurre con globalizzazione i problemi e le paure derivanti dall'esplosione di Cina e India, che non costituiscono più solo concorrenza per prodotti industriali a basso costo, ma soprattutto per i settori produttivi basati sull'economia della conoscenza.

– Le nuove sfide come problemi

Nel valutare l'effetto sulla politica regionale delle nuove sfide collegate al fenomeno generale della globalizzazione, il Quarto Rapporto di coesione considera alcune di queste sfide particolarmente importanti per la politica di coesione, poiché producono un impatto ineguale sul territorio dell'Europa e possono contribuire ad amplificare le disparità sociali ed economiche.<sup>45</sup>

Le nuove sfide che l'Europa si trova ad affrontare vengono sintetizzate in *cambiamenti climatici, aumento dei prezzi dell'energia, nuovi squilibri demografici* e brevemente trattate qui di seguito:

La lotta contro il cambiamento climatico è una sfida nuova rispetto a questioni economiche e sociali classiche, e che entra a pieno titolo nelle questioni territoriali, in quanto si lega alle realtà, alle peculiarità ambientali e agli "usi" dei diversi territori.

Secondo le previsioni sui cambiamenti climatici numerose regioni di Europa dovranno affrontare gli effetti di tali trasformazioni che si tradurranno non solo sul controllo delle emissioni inquinanti, ma anche in sfide per l'agricoltura, la pesca e l'industria del turismo, rendendo necessari importanti investimenti per fronteggiare la siccità, gli incendi, l'erosione delle coste e le inondazioni. Secondo il Quarto Rapporto di Coesione questi cambiamenti potrebbero avere un impatto sproporzionato in particolare sui territori che potrebbero non disporre degli strumenti necessari per adeguarsi, e le cui economie sono fondate proprio su agricoltura pesca e turismo.

---

<sup>45</sup> "A prescindere dalla ricchezza interna, la maggior parte delle regioni d'Europa hanno una struttura economica largamente concentrata su settori nei quali la concorrenza con le economie asiatiche emergenti è forte." "La concorrenza basata unicamente sui vantaggi in termini di costi non è più un'opzione sostenibile e le regioni hanno bisogno di modernizzare e diversificare la loro struttura economica in settori ad alto valore aggiunto, creando le condizioni che consentono alle imprese, in particolare alle PMI, di adottare e adeguare prodotti e processi innovativi, creare reti di cooperazione con altre imprese e istituti di ricerca, accedere al capitale di rischio e internazionalizzare le loro attività." Cfr. COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007.

Si prevede che le regioni dell'UE verranno colpite in modo diverso dall'aumento dei prezzi dell'energia, in funzione della loro struttura economica e dell'efficacia energetica delle loro imprese. I maggiori costi di trasporto tenderanno però a colpire le regioni geograficamente periferiche; i settori come il turismo, fondamentali per molte di queste regioni, potrebbero essere vulnerabili agli aumenti di costi. Sviluppare o ampliare le energie rinnovabili e investire per migliorare l'efficienza energetica possono generare grandi opportunità per la maggior parte delle regioni, con un elevato potenziale di sviluppo dell'occupazione a livello locale.

Per quanto riguarda la questione relativa a nuovi squilibri demografici, la contrazione demografica generale attualmente in corso minaccia le possibilità di crescita dell'occupazione: tra il 2000 e il 2003, una regione su tre dell'Unione ha sperimentato una diminuzione della sua popolazione. In particolare le proiezioni mostrano che la crescita demografica naturale continuerà a declinare in molte delle regioni in ritardo di sviluppo, che dovranno pertanto affrontare una doppia sfida: migliorare la crescita e l'occupazione limitando al tempo stesso gli impatti negativi dell'invecchiamento e del declino demografico. Il ritmo rapido delle trasformazioni imposte dallo scenario mondiale inoltre, pone in difficoltà di reazione in modo particolare le politiche nazionali. I bilanci nazionali (in particolare per il sistema pensionistico, sanitario sociale e educativo) subiscono una crisi in conseguenza anche all'invecchiamento della popolazione.

– Le nuove sfide come opportunità

Come suggerisce il Quarto Rapporto di Coesione, le stesse sfide, in particolare quelli relative all'emergenza ambientale e ai cambiamenti climatici possono vengono interpretate in un'ottica diversa, e possono offrire alle economie regionali nuove opportunità.

Gli accordi di Kyoto<sup>46</sup> sulle "quote di emissioni di gas serra" monetizzano i costi dell'inquinamento. Attraverso una programmazione energetica a scala nazionale o comunitaria, il rispetto degli accordi può aprire la strada alla definizione di scenari di "riequilibrio" tra territori "emettitori" di gas serra e territori "polmoni", che potrebbero essere considerati dai territori meno urbanizzati e industrializzati delle occasioni di sviluppo.

Anche che gli aumenti dei prezzi dell'energia possono stimolare, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo, strategie di crescita basate su metodi di produzione ad intensità energetica

---

<sup>46</sup> Cfr. Protocollo di Kyoto (1997) Convenzione sui Cambiamenti Climatici, Il Protocollo approvato dalla Conferenza di Kyoto nel dicembre 1997 è un accordo internazionale che, per ridurre i rischi e problemi dovuti ai cambiamenti climatici, stabilisce precisi obiettivi per i tagli delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra e del riscaldamento del pianeta, da parte dei Paesi industrializzati. Si fonda sul trattato *United Nations Framework Convention on Climate Change*, firmato a Rio nel 1992. Il protocollo si basa sui seguenti punti:

- Per i Paesi più industrializzati (quelli inseriti nel c.d. Allegato I) l'obbligo è ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990, nel periodo di adempimento che va dal 2008 al 2012.
- Gli stessi Paesi devono predisporre progetti di protezione di boschi, foreste, terreni agricoli che assorbono anidride carbonica, (perciò sono detti *carbon sinks*, cioè "immagazzinatori" di CO<sub>2</sub>). Inoltre possono guadagnare *carbon credit* aiutando i Paesi in via di sviluppo ad evitare emissioni inquinanti, esportando tecnologie pulite. Ogni paese dell'Allegato I, inoltre, dovrà realizzare un sistema nazionale per la stima delle emissioni gassose. E dovrà essere creato un sistema globale per compensarle.
- I Paesi firmatari andranno incontro a sanzioni se mancheranno di raggiungere gli obiettivi. Più flessibili le regole per i Paesi in via di sviluppo.

ridotta, e opportunità nel settore dello sviluppo delle eco-innovazioni. Viene infatti stimato che nei prossimi anni i redditi annui dell'industria delle attrezzature solari aumenteranno di quattro volte<sup>47</sup>. Le potenzialità di sfruttamento della risorsa solare come fonte di energia tra l'altro aumentano nelle aree mediterranee, sebbene lo scenario che si prospetta sulle attrezzature solari sembra essere troppo ottimistico rispetto alle effettive potenzialità delle regioni in ritardo di sviluppo e se confrontate con gli esigui investimenti e ricerche in corso in Italia per sfruttare questa fonte energetica. L'energia rinnovabile si traduce in effettiva risorsa attraverso l'apporto della ricerca: non si può infatti immaginare uno sviluppo delle energie rinnovabili senza che sia sostenuta a livello nazionale da una politica energetica che investa in ricerca, pianifichi e cerchi di creare consenso per la localizzazione degli impianti.

Particolare accento viene dato in generale all'opportunità di affrontare le sfide attraverso la risorsa delle reti urbane e metropolitane. In relazione alla questione della globalizzazione e del rapporto con la sua dimensione territoriale, i grandi cambiamenti socio-economici, influenzati fortemente dai velocissimi sviluppo tecnologici degli ultimi 15 anni, e che sono soliti essere chiamati con il termine di "globalizzazione" trovano un riscontro anche nella opportunità di definire modelli di sviluppo e di insediamento sul territorio diversi e alternativi a quelli tradizionali. La città in queste dinamiche di trasformazione viene comunque confermata riferimento e motore di sviluppo. "La realtà economica e produttiva si esplica in reti e flussi, dove le città costituiscono i nodi, i luoghi cioè del mercato, di fornitura dei servizi, di formazione di alta conoscenza" (Bagnasco 2005). L'Europa sta riscoprendo la sua eredità urbana come preziosa risorsa, e contemporaneamente si sviluppano dinamismi spontanei di alcune città e di aree regionali che prime si trovavano appartate. Partendo dall'accettazione che lo sviluppo in senso lato (scambi, mercati, culture, informazione, ricerca) tenda verso la città e che a un processo di delocalizzazione e di "diffusione a rete" delle attività produttive si risponda con dinamiche di "concentrazione" della popolazione nelle aree urbane (Bagnasco 2005), è interessante sottolineare la differenza che caratterizza il contesto europeo rispetto al resto del mondo e che rende quindi centrale l'importanza delle piccole e medie città e del rafforzamento del loro rapporto con il territorio circostante. Rispetto a questa caratteristica peculiare del territorio europeo, le scienze geografiche ci insegnano che nessun altro continente possiede una così fitta armatura di centri grandi, medi e piccoli collegati fra loro. Paragonate alle metropoli extraeuropee, "anche le nostre grandi città, salvo le poche grandi agglomerazioni, sono in realtà delle medie città", e sono queste a dare "la particolare tonalità dell'urbanizzazione europea". Inoltre è utile qui ricordare l'accento che i risultati dei recentissimi progetti di ricerca dell'osservatorio europeo ESPON pongono sulle dinamiche delle reti delle piccole e medie città e il ruolo che i documenti di programmazione comunitaria per il periodo 2007-2013 riconoscono alle aree urbane medie nella promozione dello sviluppo regionale, in una visione di riequilibrio territoriale.

### 1.2.3. La persistenza degli squilibri: il caso italiano

---

<sup>47</sup> COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007. Cfr. pag.14.

Ritornando al tema generale degli squilibri territoriali, il caso italiano costituisce un riferimento “forte” nella trattazione del tema. L’interesse nei confronti degli squilibri territoriali è infatti più che giustificato dalla persistenza nel tempo sul territorio italiano di due tipi di squilibri: il divario dello sviluppo tra nord e sud, e lo squilibrio tra zone geografiche interne, o montane, e zone costiere o di pianura<sup>48</sup>.

Si può quindi parlare in termini di radicamento di un doppio problema dove si rintracciano nel primo caso cause che hanno acquisito una dimensione “storica”, per la quale, pur nell’evoluzione di teorie e pratiche divergenti, si continua comunque a parlare in termini sostanziali di “questione meridionale”. Nel secondo caso invece è più immediato rintracciarne le cause geografiche, comuni ad altri paesi europei, in particolare mediterranei, che presentano le stesse caratteristiche fisiche del territorio e che conferiscono allo squilibrio un carattere più “fisiologico” rispetto allo squilibrio tra nord e sud.

Come è stato da molti rilevato, il ritardo dello sviluppo delle regioni meridionali non è da intendersi come “stagnazione isolata”, ma come un “risultato storico di un più ampio processo di sviluppo squilibrato basato sulla dialettica centralità-marginalità”, articolato su una scala di situazioni degradanti per la quale mano a mano che si passa da situazioni di sempre più accentuata marginalità le attività economiche esistenti perdono le funzioni moltiplicative tipiche delle forme di sviluppo, fino ad arrivare al verificarsi di un “flusso unilaterale di risorse, senza alcuna contropartita, dalle condizioni di marginalità estrema a quelle superiori” (Leone 1983).

Su di una base storica almeno post-unitaria, entrambi i fenomeni hanno comunque origine nelle forme simili alle attuali negli anni ‘50, con il miracolo economico, durante il quale si verifica la fase più acuta di spopolamento delle periferie regionali e di crescita delle grandi agglomerazioni urbane, in particolare del nord ovest e della capitale. I processi di differenziazione territoriale portano in questi anni alla creazione di forti squilibri territoriali, con conseguente formazione di aree cosiddette “marginali”. Tra la fine degli anni ‘60 e gli anni ‘70, i primi sintomi di crisi industriale coincidono con l’affermazione di uno decentramento produttivo verso aree e regioni emergenti, già marginali e periferiche, in particolare nelle piccole città dell’Italia centrale e del nord est, attraverso lo sviluppo di quelle piccole e medie imprese locali che, grazie alle loro capacità specifiche di adattamento, alle loro conoscenze specifiche e di iniziativa più flessibile, riescono ad “approfittare” della crisi industriale e a supplire con un apparato produttivo diffuso allo sviluppo metropolitano<sup>49</sup>. Questo fenomeno di decentramento e di sviluppo periferico è stato però disomogeneo a scala nazionale, accentuando ancor più il distacco con le aree che sono rimaste marginali, come il meridione e le aree interne montane. Il primo ha subito un arresto dell’emigrazione della popolazione, le seconde hanno continuato ad assistere a un vero e proprio spopolamento continuo fino ai nostri giorni.

---

<sup>48</sup> Ci si riferisce alla definizione di Manlio Rossi Doria che distingueva all’interno del contesto meridionale le aree interne rurali come “osso” e le aree costiere e urbane come “polpa” · Cfr. Gorgoni M. (a cura di), *Manlio Rossi-Doria. La polpa e l'osso : scritti su agricoltura risorse naturali e ambiente*; (riedizione di scritti originali di M. Rossi Doria), ed. L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2005.

<sup>49</sup> La questione è stata studiata e approfondita dalla letteratura economica e sociologica, come in Frey 1975, Bagnasco 1977, e Garofoli 1978).

Nella ricerca del Gruppo per la Rivalorizzazione delle Aree Marginali<sup>50</sup> sono state messe in relazione le variazioni della popolazione residente con i periodi “economici” più significativi <sup>51</sup> nei quali si è costruita una realtà territoriale italiana la cui struttura “squilibrata”, pur nelle modificazioni, evoluzioni e frammentazioni, risulta oggi comunque difficile da scardinare: è l'Italia delle tre Italie, ben disegnata da Bagnasco (1977), composta da l'Italia “centrale e industriale” del Nord Ovest, la “Terza Italia” del centro e nord est , che negli anni '70 si identifica come sistema produttivo e insediativo periferico ma emergente e in crescita, e l'Italia “marginale” del Mezzogiorno. “La crisi ha così riprodotto la dicotomia Nord/Sud come problematica territoriale per eccellenza dello sviluppo italiano (Guarrasi 1983). Causa principale di questo squilibrio vengono individuati gli strumenti ordinari dello Stato, orientati di fatto verso “l'organizzazione di una nuova forma di dipendenza piuttosto che verso uno sviluppo autonomo delle regioni meridionali e una politica di riequilibrio del territorio nazionale” (Guarrasi 1983). Questo è avvenuto attraverso l'invenzione di nuove funzioni delle aree meridionali sottosviluppate<sup>52</sup>.

Riletto con gli occhi di oggi questo trova il senso della difficoltà di costruire una visione dello sviluppo sradicata dall'esclusività degli interventi dall'alto, dai grossi investimenti pubblici, da nuove forme di dipendenza (come possono essere i fondi europei) e fondata su un'idea di capacità di sviluppo “autonomo”.

Visto il “successo” del modello economico periferico della Terza Italia, questo venne a suo tempo considerato come possibile ricetta per lo sviluppo del Mezzogiorno (Dematteis 1983).

Evidentemente le condizioni, istituzionali, sociali e territoriali non erano propizie a tale diffusione, poiché rispetto alla Terza Italia nel mezzogiorno si verificava tutt'altro, con realtà territoriali di quattro tipi: le aree attorno alle grandi industrializzazioni programmate, le aree di sviluppo dell'”economia sommersa”, lungo gli assi principali e comunque più polarizzata attorno alle aree urbane principali, le aree costiere e i centri interni con forte attività edilizia, e infine le aree con assenza di forme significative di sviluppo, dove però agivano congiuntamente i trasferimenti assistenziali alle famiglie, i ritorni e le rimesse degli immigrati, un aumento generalizzato di infrastrutture e servizi e i trasferimenti pubblici assistenziali per l'agricoltura.

Similmente in epoca più recente, G. Viesti (2003) ritiene che le regioni meridionali non siano riuscite e non riescano ancora a utilizzare pienamente le risorse di cui dispongono e continuino così a rimanere fortemente dipendenti dall'esterno. Per spiegare questo nodo irrisolto propone

---

<sup>50</sup> Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (a cura di), *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*. In *L'Italia emergente* vol II – Franco Angeli, Milano (1983)

<sup>51</sup> I periodi economici sono riferiti a (Cencini 1983 e Franchini, Roma 1983). Cfr. Cencini C., *Individuazione delle Aree Marginali in corso di Rivalorizzazione attraverso un indicatore demografico: metodi della ricerca*, e Franchini A., Roma G., *Domanda e offerta di territorio negli anni '70: la crisi dei modelli di programmazione*, in Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (a cura di), *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*. In *L'Italia emergente* vol II – Franco Angeli, Milano (1983).

<sup>52</sup> “il Sud è cioè diventato pretesto e mezzo per la riorganizzazione e la centralizzazione del capitale finanziario e risorsa per profitti e rendite nel quadro degli interventi straordinari e degli investimenti sul territorio, come la ristrutturazione dei centri storici e le infrastrutture”. Cfr. Bagnasco (1977) cit. pag 65-66.

una interpretazione delle scelte programmatiche pubbliche fatte nella seconda metà del Novecento, che definisce “infelici”<sup>53</sup>. La lettura che fa Viesti delle “forme attraverso cui è avvenuta la regolazione politica, sociale ed economica sia livello nazionale sia locale” aiuta a sgombrare il campo da una tesi “fatalistica” per la quale il Mezzogiorno è destinato a rimanere un problema: il problema dello squilibrio e il suo radicamento non è collegato a una scarsità di risorse del Mezzogiorno come poteva essere per le aree interne (definite appunto l’”osso”), ma alle scelte politiche e di programmazione che ne determinavano l’uso.

Le cause con cui F. Barca (2006) spiega la crisi italiana, e in particolar modo lo stallo del centro-nord e quella arretratezza del mezzogiorno traducibile in divario di produttività, corrispondono a quattro "inadeguatezze": della concorrenza (specie nei servizi); del mercato dei capitali e del sistema bancario; dei servizi collettivi; dell'istruzione. Vengono sintetizzate tre ragioni che hanno contribuito al radicamento e all'aggravamento nel tempo delle cause sopraccitate in particolar modo nel mezzogiorno: il lungo accumulo di una politica sbagliata, la debolezza delle relazioni fiduciarie tra privati e Stato, la limitazione della concorrenza, dovuta anche al controllo monopolistico della criminalità organizzata. Queste tre ragioni sono fortemente correlate tra loro rispetto alla questione comune della "concorrenza", o competitività, tema divenuto centrale qualora si parli di sviluppo. La politica dei sussidi dagli anni '60 in poi ha ridotto il livello di concorrenza, disincentivando l'intraprendenza dei giovani; la mancanza di fiducia, sia tra privato e Stato e all'interno del sistema creditizio, ha impedito lo svilupparsi di una sana concorrenza per la produzione di beni pubblici, provocando un danneggiamento reciproco; questo terreno già debole ha inoltre favorito il radicamento e il rafforzamento della criminalità organizzata.

### 1.3. Lo sviluppo: evoluzione dei riferimenti disciplinari, dei modelli e delle politiche

*In questo paragrafo si traccia il carattere multidisciplinare del tema dello sviluppo, proponendo una lettura dell'evoluzione del concetto di sviluppo negli ultimi decenni, che ha portato alla definizione di nuove ottiche e approcci insieme alla formulazione di diversi modelli.*

#### 1.3.1. Da tema economico a tema sociale, ambientale e territoriale

Il concetto di sviluppo economico e le teorie ad esso associate hanno una origine relativamente recente. Le basi della disciplina si basano sulla teoria della crescita e, sebbene le prime teorie dello sviluppo economico ponevano la crescita del reddito e della produzione come obiettivo primario, nel tempo il concetto di sviluppo economico si è differenziato ed ha acquisito significati e valenze molto più ampie del concetto di crescita economica. In estrema sintesi la crescita

---

<sup>53</sup>“Il processo di infrastrutturazione e di industrializzazione del Mezzogiorno di quegli anni è comunque complessivamente molto vantaggioso per l'intero paese ed in particolare per l'economia delle regioni del Centro-Nord”.[...] “Tutti gli studi convergono nel valutare che l'aumento della produzione e del reddito al Sud induce automaticamente significativi vantaggi macroeconomici per il Nord. Cosa c'è che non va?”[.....] “La scelta programmatica pubblica si rileva -adesso è facile dirlo- assai infelice perché punta prevalentemente su quelle che all'epoca erano ritenute le industrie moderne: produzioni su larga scala di beni intermedi, necessari alle industrie utilizzatrici al Nord. Cfr. Viesti (2003).

economica si riferisce ad un'espansione quantitativa del sistema economico, mentre lo sviluppo dovrebbe riferirsi ad un suo cambiamento qualitativo (Daly e Cobb 1991).

In concomitanza con l'inizio della crisi industriale e del sistema produttivo fordista due questioni sono diventate centrali e hanno reso complesso il tema dello sviluppo, non più legato esclusivamente all'aggettivo economico, né tanto meno a soli parametri economici, quali il reddito e la produzione di beni di consumo: la questione ambientale e quella relativa ai paesi in via di sviluppo.

Una lettura di questa evoluzione che ha portato alla definizione di nuove ottiche e approcci al tema generale dello sviluppo, e alla formulazione di diversi modelli di sviluppo, può essere fatta attraverso l'evoluzione e la formulazione di nuovi indicatori.

Nel secondo dopoguerra la fase di crescita delle economie occidentali è stata rappresentata dall'aumento degli standard di vita e da scenari di un sempre maggiore benessere: la crescita del PIL, costruito su parametri di carattere economico, di crescita del reddito individuale e nazionale, è diventata il simbolo del benessere di un paese (Rondinella, Segre, Villa 2007).

Rispetto ad allora la realtà mondiale è profondamente cambiata. Momento determinante è stata la prima crisi energetica degli anni 70, che ha fatto riflettere sulla limitatezza delle risorse e sulla necessità di pensare a modelli diversi di sviluppo. E' entrato in gioco il grande capitolo dello sviluppo sostenibile<sup>54</sup>, concepito come obiettivo di sviluppo pienamente condiviso a tutti i livelli istituzionali, comunitari e mondiali, ma che spesso viene svuotato del suo significato complesso e dei suoi contenuti dirompenti e ridotto a retorica.

I successivi protocolli di livello mondiale e europeo<sup>55</sup> hanno tradotto le teorie e le preoccupazioni in accordi internazionali precisi, che vincolano i paesi a attuare politiche per uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale<sup>56</sup>. Nata come questione strettamente ambientale, l'idea di sostenibilità dello sviluppo ha assunto significati e contenuti sociali ed economici: un progetto può definirsi sostenibile, se lo è nell'intreccio dei tre piani, ecologico, economico e sociale. Deve essere quindi fattibile dal punto di vista economico e condiviso a livello sociale.

Rispetto alla complessità della questione sostenibilità, e al rischio che essa si traduca in semplice retorica politica, è utile fare riferimento alla questione territoriale, anch'essa complessa per definizione. Sul rapporto tra sviluppo e sostenibilità, Magnaghi (1990) sostiene che sussiste una dicotomia tra i due termini che relega la sostenibilità a una funzione correttiva dello sviluppo, inteso come azioni produttive e insediative generate da regole esogene e insostenibili. I temi della sostenibilità dello sviluppo mettono quindi in primo piano la valorizzazione del patrimonio

---

<sup>54</sup> Nel 1987 il rapporto Brudtland, del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), segna un momento importante che mette in relazione, per la prima volta a livello politico internazionale, le esigenze di sviluppo economico con quelle di salvaguardia ambientale. E' ormai noto cosa si intende per sviluppo sostenibile: una modalità dello sviluppo economico "che garantisce il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di realizzare i propri" Cit. Rapporto "Brudtland", *Our Common Future*, della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU, 1987.

<sup>55</sup> Ci si riferisce agli accordi di livello mondiale alla Conferenza di Rio nel 1992 sullo sviluppo sostenibile e al già citato Protocollo di Kyoto per la riduzione dei gas serra entro il 2010; per i protocolli comunitari i riferimenti principali sono il Trattato di Amsterdam nel 1997 e l'Agenda di Goteborg nel 2001.

<sup>56</sup> Primo fra questi il principio europeo per cui "chi inquina paga", e gli accordi di Kyoto sulle "quote di emissioni di gas serra".

territoriale – nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali – come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza.

Riacciando alle considerazioni fatte sulla pianificazione integrata (Cfr. §1.1), Archibugi (2006) sostiene che “una gestione critica ed efficiente della questione ambientale deve implicare la protezione e la gestione dell’ambiente in un più complesso e più ricco processo di valutazione, derivante dalla *pianificazione integrata*”, e che lo “sviluppo sostenibile può essere garantito solo da un processo integrato, unitario, di programmazione strategica, che garantisce uno sbocco razionale e dinamico alle scelte e alle decisioni pubbliche, e evita che i programmi di settore, fra questi anche quelli di protezione ambientale, rischiano di essere paralizzati”: un intreccio di piani che apre le porte a una complessità di parametri che non possono essere controllati solo numericamente o quantitativamente, ma che prevedono una programmazione e la costruzione di un processo.

Data quindi la necessità di costruire un processo di programmazione per garantire lo sviluppo sostenibile, non si può negare il ruolo fondamentale della scelta degli indicatori per i processi decisionali. Sugli indicatori si basano le programmazioni economiche: ad esempio l’allocazione dei fondi strutturali comunitari della politica di coesione si basano proprio sul PIL di ciascuna regione in rapporto alla media europea. Allo stesso modo la scelta del tipo di indicatori è una scelta politica relativa al modello e agli obiettivi di sviluppo da raggiungere.

Ritornando quindi alla questione più specifica degli indicatori dello sviluppo in base a modelli e obiettivi diversi dall’esclusiva crescita economica, l’indicatore di Sviluppo Umano, introdotto nel 1990 e aggiornato annualmente dal programma di sviluppo delle Nazioni Unite, nasce per affrontare questioni e a realtà socio-sanitarie dei paesi in via di sviluppo, ma è rappresentativo dell’evoluzione dell’idea di sviluppo degli ultimi decenni, basata sulle possibilità e sulla qualità della vita dei singoli individui.

In questo cambiamento di ottica il PIL non corrisponde più a un indicatore adatto a rappresentare un’idea più complessa di sviluppo: il PIL<sup>57</sup> considera tutti i trasferimenti di denaro come positivi, a prescindere dagli effetti che questi hanno sulla società. Include cioè nel proprio valore una parte di beni e servizi prodotti che non contribuiscono all’aumento del benessere. Allo stesso tempo non contabilizza un’ampia gamma di attività umane e di risorse utilizzate che contribuiscono ad accrescere il benessere ma che non hanno un valore sul mercato<sup>58</sup>.

In alternativa al PIL oltre l’indice di sviluppo Umano sono nati poi altri indicatori, nel tentativo di rappresentare obiettivi di sviluppo più sostenibili e di carpire l’essenza della qualità dello

---

<sup>57</sup> Il Prodotto Interno Lordo è il valore complessivo dei beni e servizi finali prodotti all’interno di un Paese in un certo intervallo di tempo (solitamente l’anno).

<sup>58</sup> Cfr. Rondinella, Segre, Villa (2007)

sviluppo: il *Genuine Progress Indicator*, (“indicatore del progresso reale”)<sup>59</sup>, l'*Impronta Ecologica*<sup>60</sup>, L'*Happy Planet Index*<sup>61</sup>.

Le tesi sostenute di A. Sen (2000) per cui “lo sviluppo può essere visto come un processo di espansione delle libertà reali godute dagli esseri umani” si pongono in contrapposizione con altre visioni più ristrette dello sviluppo, come quelle identificate nella crescita del Prodotto Interno Lordo, o con l’aumento dei redditi individuali, con i processi di modernizzazione delle società e di progresso tecnologico; tutti mezzi per lo sviluppo, ma non il fine. Le argomentazioni che l’economista indiano ha elaborato sullo sviluppo come libertà derivano da ricerche applicate ai paesi orientali in piena esplosione economica (Cina e India) ma carenti in diritti umani e sociali. Pur se pensate in contesti ben differenti dalle regioni e paesi europei, possono suggerire temi e approcci utili a trattare il tema dello sviluppo, con particolare riferimento ai concetti di “capacitazione” e della “qualità della vita”, riconosciuti come fattori funzionali a una concezione completa di sviluppo.

La “capacitazione” intesa da Sen ha origine nella dimensione individuale dell’uomo, ma assume valore e potenzialità sociale come strumento e fine dello sviluppo. La capacitazione di una persona è nella libertà sostanziale di mettere in atto più stili di vita alternativi, di scegliere.

Queste considerazioni, molto appropriate alla realtà dei paesi in via di sviluppo, sembrano forzate per i contesti europei, dove i processi di democratizzazione danno per scontato almeno una serie di principi e diritti umani e di garanzie sul lavoro. Sono però concetti che contengono un forte potenzialità innovativa anche se contestualizzati nella realtà economica sociale e territoriale europea; il successo che ha avuto il termine di capacitazione negli studi e ricerche sullo sviluppo territoriale ne è la riprova. Se trasponiamo il concetto di capacitazione individuale sui territori con un’accezione collettiva, assume un senso pensare che anche il territorio possa acquisire la possibilità/libertà/capacità di esprimere modi altri, modelli diversi, complementari, differenziati di sviluppo.

Queste capacità possono rientrare nell’idea di "capitale territoriale": cosa, quali modelli, un territorio può offrire per il suo sviluppo, e anche cosa può offrire all'esterno.

---

<sup>59</sup> Definito in Italia *Indice di Benessere Sostenibile*, è un indicatore composto che cerca di correggere il PIL in modo da poter avere una buona stima del benessere economico che tenga conto anche di aspetti ambientali e sociali: per fare questo da un lato si sottraggono al PIL le spese difensive e i costi collegati ai danni ambientale, dall’altro si sommano tutte quelle voci che concorrono al benessere economico ma che non rientrano nella contabilità nazionale, come il lavoro casalingo o volontario.

<sup>60</sup> il valore dell’Impronta Ecologica esprime il numero di ettari di terra biologicamente produttiva necessari per produrre il flusso di beni e servizi impiegati nel processo economico di produzione- distribuzione e consumo. L’impronta calcola, a partire da una serie di parametri legati al consumo, la quantità di natura necessaria per produrre il cibo, l’energia e i materiali che l’essere umano consuma e per assorbire i rifiuti che produciamo

<sup>61</sup> L’Happy Planet Index è un indicatore che è stato messo a punto dalla New Economics Foundation per dare risposta al progressivo scollamento tra i complessi modelli matematici che rappresentano l’economia e che guidano il policy maker nelle sue decisioni e la vita reale delle persone che dalle politiche devono trarre beneficio. L’Happy Planet Index incorpora tre differenti indicatori: la soddisfazione, la speranza di vita e l’impronta ecologica. Negli ultimi anni infatti si è diffusa nell’ambiente accademico ma anche politico la consapevolezza della necessità di vedere affiancate le più tradizionali misure del benessere con misure di natura più decisamente soggettiva (misura ottenuta attraverso un’auto-valutazione).

E' interessante soffermarsi sull'idea di capacità: riconoscere le proprie risorse, vocazioni e specificità; di adattarsi ai cambiamenti; di recepire gli stimoli esterni e selezionare le informazioni; di riconoscere una propria identità culturale; di organizzarsi e coinvolgere i soggetti economici, le rappresentanze del mondo del lavoro e la popolazione in un dibattito comune; di innovarsi e promuovere idee e ricerche; di promuovere e gestire l'attuazione di progetti; di definire e consolidare le pratiche di successo.

Nel trattare il tema dello sviluppo, Donolo (2007) pone in relazione la crescita con lo sviluppo, considerando la crescita come solo uno degli elementi dello sviluppo, che deve essere tra l'altro ricollocata con una certa urgenza all'interno di modelli di sviluppo sostenibile<sup>62</sup>. La crescita senza sviluppo produce infatti costi e spesso danni (quali gli squilibri e i divari di ricchezza) ai quali la politica viene chiamata a rimediare.<sup>63</sup>

Se per sviluppo si può intendere "il processo di aumento delle dotazioni in termini di beni pubblici e comuni, di crescita dell'enciclopedia dei diritti soddisfacibili e infine delle capacità degli attori individuali e collettivi" e anche "un'evoluzione sociale nella quale vengono valorizzati i parametri della sostenibilità (ambientale, sociale, cognitiva), della coesione sociale e territoriale, della capacitazione, della giustizia sociale (specialmente come redistribuzione di opportunità" Donolo (2007, p. 20), e se il concetto di sviluppo non coincide e non si risolve più nell'idea di crescita economica, a maggior ragione in una sua declinazione territoriale non lo si può ricondurre al raggiungimento di un insieme di risultati economici, pur nel riconoscimento dell'importanza di questi risultati (Pasqui 2005)<sup>64</sup>. La chiave della non unicità del riferimento economico dello sviluppo sta proprio nel territorio: le economie più avanzate sono sempre più connesse alla specificità dei territori<sup>65</sup>, non tanto nelle convenienze localizzative classiche che esprimono<sup>66</sup> quanto come contesti che definiscono e rappresentano un "circuito cognitivo che, in funzione della storia e dell'organizzazione sociale, si è sedimentato nei luoghi rendendoli diversi l'uno dall'altro" (Rullani, 2004).

Secondo Veltz (1994) lo sviluppo economico di un territorio, così come lo sviluppo in generale, passa oggi dalla densità e dalla qualità delle reti tra attori. Più che dalle infrastrutture e dai servizi esso dipende dalla capacità di organizzazione e dalle azioni collettive degli attori territoriali.

---

<sup>62</sup> "La crescita è una questione molto seria. Non è la soluzione, ma un problema, un problema che però ammette soluzioni. Ma al di fuori di sé, all'interno di un altro paradigma, quello dello sviluppo". Cfr. Donolo (2007), op. cit. p. 19

<sup>63</sup> Ibidem. "Gran parte delle politiche pubbliche e delle regolazioni del Novecento è stata pensata proprio per questa funzione, cioè come argine, compensazione, rimedio, sanatoria [...]" op.cit. p. 17.

<sup>64</sup> "Ovviamente tali risultati (per esempio: crescita dell'occupazione o della partecipazione al mercato del lavoro; aumento del reddito pro capite e dei consumi; progresso nel livello e nell'intensità degli investimenti, specialmente in attività innovative; crescita del numero delle imprese e della loro "taglia", miglioramento della quota di esportazioni sul totale del fatturato; riduzione dei divari nella distribuzione territoriale o familiare del reddito e così via) sono un "ingrediente" fondamentale per il perseguimento di obiettivi di sviluppo: non c'è programma o progetto che non si misuri con queste variabili". Pasqui (2005), Roma op. cit. p. 16

<sup>65</sup> ibidem

<sup>66</sup> Per convenienze localizzative classiche si intendono ad esempio questi parametri: distanza, posizione, dotazione, fertilità ecc.. (Pasqui 2005)

L'economia "relazionale" o della conoscenza, pur trovando la sua forza su componenti immateriali, non fisiche, ha una maggiore potenzialità di sfruttare le risorse specifiche del territorio: pur essendo delle opere sul territorio, le autostrade costituiscono un patrimonio meno specifico per il territorio di quei beni relazionali quali le capacità di organizzazione degli attori sul territorio (Rullani 2004).

Questo implica che conferire una dimensione territoriale alle politiche di sviluppo possa garantire (a livello teorico) la costruzione di processi multidimensionali, nei quali cioè non intervengono solo fattori economici ma anche fattori di natura sociale, ambientale, infrastrutturale, insediativa, storica e istituzionale.

Ma il livello teorico, nelle questioni relative allo sviluppo, e al territorio, non sembra infatti avere molto senso: e quindi ci si chiede cosa significa, come si fa, a dare una dimensione territoriale alle politiche di sviluppo? Cosa significa la centralità del territorio?

Per Pasqui (2005, p. 31) <sup>67</sup> "Lo sviluppo è sempre territoriale": è sempre relazionale a caratteri specifici dei singoli territori coinvolti, dove i processi di sviluppo si configurano come "fatti sociali formati nello spazio" (Bagnasco 1994). Si ritorna quindi alla matrice territorialista per cui il territorio non è un supporto di un insieme di pratiche sociali ma il loro prodotto ed esito stratificato.

### 1.3.2. Le politiche territoriali della UE per lo sviluppo: riflessioni sulla dimensione territoriale

Emerge quindi la necessità di riflettere sul significato della dimensione territoriale delle politiche europee per lo sviluppo: attraverso una riflessione basata su un esame anche sommario sull'evoluzione delle politiche e dei documenti dagli anni novanta ad oggi<sup>68</sup> che vedremo in seguito più nel dettaglio. La dimensione territoriale dello sviluppo la si può intendere attraverso due accezioni. La prima, che ha dato luogo a quegli studi di carattere disciplinare sulla pianificazione e sviluppo spaziale (*SDEC, Territorial Agenda, ESPON*) che si sono occupati a loro volta di due aspetti della questione: gli effetti e gli impatti sul territorio delle politiche comunitarie (coesione, infrastrutture, PAC e politiche ambientali) e che hanno fatto sì che si potesse parlare in termini di politiche "territoriali" sebbene l'UE non ne avesse direttamente le competenze (Karrer 2003), e le prefigurazioni spaziali che sono state formulate (attraverso lo SDEC e gli scenari) nel tentativo di far dialogare modelli di sviluppo con modelli di assetto territoriale. Alla base di questa

---

<sup>67</sup> "Lo sviluppo è sempre territoriale, nel senso che le pratiche che lo connotano (decisioni imprenditoriali, forme di interazione sociale, dispositivi di natura istituzionale, trasformazioni fisiche dello spazio abitato e delle infrastrutture, mutamenti del paesaggio e così via) hanno sempre una relazione con una specifica territoriali, che anzi contribuiscono a riprodurre". op. cit. p. 31

<sup>68</sup> Si rimanda alle ricerche e pubblicazioni che hanno approfondito nello specifico questi temi: Cfr. Karrer F. e Arnofi S. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Firenze (2003) e Cremaschi M., *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze, 2005, Janin-Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano (2000), Palazzo D. (a cura di), *Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, in *Urbanistica* n. 111/1998, Faludi A., (eds.), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, (2002), Adams N., Alden J., Harris N., (eds.), *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot (2006)

accezione c'è un'idea ancora piena di fascino (ma allo stesso tempo un po' "utopistica" e anacronistica) per un urbanista o *planner*, per la quale prefigurazioni spaziali e modelli o idee di assetto territoriale possano influenzare le politiche per lo sviluppo o addirittura modelli di sviluppo socio-economico<sup>69</sup>. L'esempio più rapido è proprio rispetto l'idea di sviluppo equilibrato rappresentata spazialmente attraverso l'assetto policentrico del territorio europeo e schematizzata con il *Bunch of Grapes* (Kunzmann e Wegener 1991)<sup>70</sup>.

La seconda accezione di dimensione territoriale delle politiche riguarda invece il riconoscimento del territorio come "risorsa" più che terreno per lo sviluppo. Questo riconoscimento comporta due tipi di conseguenze: la specificità offerta da ciascun territorio è una componente centrale e strategica di ogni processo di sviluppo perché rappresenta un differenziale di offerta in termini di competitività; i territori, in particolare a livello regionale, assumono sempre più ruolo da protagonista nella promozione dello sviluppo.

Nella *Territorial Agenda* come nei documenti sulla politica di coesione<sup>71</sup> l'accento sulla dimensione territoriale è molto evidente: territori, città e città-regioni sembrano assumere un ruolo sempre più importante, come protagonisti e promotori dello sviluppo generale. Ma andando a vedere nei finanziamenti effettivamente messi in campo dai fondi strutturali, quei programmi sperimentali, che tanto hanno giocato nella riflessione sulla territorializzazione dello sviluppo e nel coinvolgimento diretto dei territori in processi di sviluppo locale (i PIC *Urban*, *Leader* e *Interreg*), sono stati o annullati (nel caso di *Urban*) o collocati su altre politiche o obiettivi. In particolare il programma *Interreg IVC* ha visto un forte ridimensionamento degli argomenti trattati, che si sono ridotti al riferimento tematico dell'Agenda di Lisbona e di Göteborg (crescita e di sostenibilità ambientale).

---

<sup>69</sup> Nel parlare del rapporto tra discipline economiche e urbanistiche, e per introdurre la questione della programmazione dello sviluppo (che è momento di incontro tra le due discipline) sta il principio, ormai assodato, che le politiche per lo sviluppo del territorio non abbiano più un unico regista corrispondente allo Stato centrale, ma siano governati da una complessità di attori e di processi, dove per interlocutori privilegiati sono chiamati ad essere i territori stessi. Lo stesso discorso vale per la pianificazione fisica, che sempre meno dipende solo dall'attore pubblico e da strumenti codificati. Prima che le tematiche ambientali non imponessero un'ottica completamente nuova nel pensare lo sviluppo, il territorio veniva considerato dalle programmazioni economiche un supporto neutro per le attività produttive e di scambio, e la pianificazione territoriale era chiamata a governare le trasformazioni previste dalla prima. (Arnofi, Karrer 2003)

Adesso pianificazione fisica e programmazione economica procedono con processi molto più complessi, dove a volte (è il caso ad esempio dei programmi di recupero urbani e dei progetti integrati territoriali) si integrano in uno stesso progetto diversi settori e attori. In molti altri casi questa integrazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale, che ormai dovrebbe essere data per assunta, non avviene, come nel caso della definizione dei POR in Italia, in cui i disegni strategici regionali non sono stati adeguatamente considerati.

<sup>70</sup> Cfr. Fig 1, §1.2.1 di questo lavoro

<sup>71</sup> *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions*, informal Ministerial meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig, maggio 2007, Consiglio UE, *sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 ottobre 2006, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 21.10.2006

Al di là di questa differenza tra teorico riconoscimento dell'importanza della dimensione territoriale delle politiche per lo sviluppo e traduzione in strumenti e voci di spesa, le priorità dell'Unione Europea in questi anni sono chiaramente riferite a obiettivi che si impongono spesso come slogan: crescita, o sviluppo, o sviluppo sostenibile.

Nell'Agenda di Lisbona, gli obiettivi di competitività e crescita dell'economia e dell'occupazione, sono pensati nell'ottica della sostenibilità, e gli obiettivi di crescita economica sono integrati con quelli di sviluppo sostenibile espressi dall'Agenda di Goteborg.

#### AGENDA DI LISBONA: VERSO UN'EUROPA DELL'INNOVAZIONE E DELLA CONOSCENZA

Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, (marzo 2000) ha definito le basi di quella che verrà definita la Strategia, o Agenda, di Lisbona, che ha subito revisioni e rilanci nel corso degli anni, in quanto si è visto che i risultati raggiunti sono stati molto inferiori alle aspettative e che gli obiettivi posti per il 2010 erano ancora molto lontani. Gli obiettivi principale della strategia rimasti immutati sono di far diventare l'economia europea più dinamica e competitiva, basata sulla conoscenza, e capace di una crescita economica sostenibile, e di incrementare qualitativamente e quantitativamente l'occupazione.

Questi obiettivi si basano sulla realtà dei mutamenti che hanno iniziato a modificare profondamente l'economia e la società contemporanee: la globalizzazione dell'economia, che costringe l'Europa ad essere all'avanguardia di tutti i settori nei quali è forte l'intensificarsi della concorrenza, e l'affermazione crescente delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni.<sup>72</sup>

Il Consiglio europeo di Lisbona formulò questi orientamenti in un momento in cui la congiuntura economica per gli Stati membri dell'Unione europea era la più promettente da una generazione: nel 2000 l'obiettivo della piena occupazione sembrava raggiungibile. La strategia definita nel 2000 era impostata sulla definizione di alcune sfide da affrontare: La sfida tecnologica, la società basata sulla conoscenza, il miglioramento della competitività in Europa, Integrazione dei mercati finanziari e coordinamento delle politiche macroeconomiche, Modernizzare e rafforzare il modello sociale europeo. Già dopo i primi anni dopo la definizione dell'Agenda si è visto che l'Unione europea sarebbe stata molto in ritardo sugli obiettivi posti, e che gli stati che stavano seguendo maggiormente i punti dell'Agenda erano i "primi della classe", quelli cioè che ne avrebbero avuto meno bisogno <sup>73</sup>. A cinque anni dal varo della strategia di Lisbona, la Commissione ha presentato un bilancio contenuto dei risultati conseguiti. Le prestazioni previste per l'economia europea in materia di crescita, di produttività e di occupazione non sono state raggiunte. La creazione di posti di lavoro ha subito un rallentamento, mentre permangono insufficienti gli investimenti nel settore della ricerca e dello sviluppo.

Al fine di imprimere un nuovo slancio alla strategia, con la Comunicazione al Consiglio europeo di primavera, dal titolo «Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona»<sup>74</sup> nel 2005, la Commissione ha deciso di concentrare l'attenzione sulle azioni da svolgere per raggiungere questi obiettivi prioritari: stimolare la crescita, creare più posti di lavoro e di migliore qualità, costruire una migliore *governance*. Inoltre ha insistito sull'azione urgente da svolgere negli Stati membri (attraverso i piani di azione nazionali - PAN).

<sup>72</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c10241.htm>

<sup>73</sup> "non sorprende che la classifica del rispetto dei precetti di Lisbona ricalchi quasi perfettamente quella del rendimento economico generale. Danimarca, Svezia, Austria e Regno Unito occupano i primi quattro posti. La Francia è in ottava posizione, la Germania in decima e l'Italia miseramente ventitreesima. I nuovi arrivati sono a fondo classifica, in grave ritardo." Cfr. Giddens A., *L'Europa nell'età globale*, Laterza, Bari, (2006). Op.cit. p.23

<sup>74</sup> Cfr. COM(2005) 24, Comunicazione del presidente Barroso con l'accordo del vicepresidente Verheugen. Il rilancio della strategia di Lisbona definita in questa comunicazione è stato definito da una revisione di metà percorso dell'Agenda da parte del Consiglio europeo del marzo 2005, sulla base del Rapporto Kok "Facing the challenge". Cfr. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_it.pdf)

L'innovazione è uno dei pilastri della "strategia di Lisbona". Riconoscendo il contributo determinante della ricerca all'innovazione ("Più ricerca per l'Europa - obiettivo: 3% del PIL"), si riconoscono molte forme di innovazione: l'innovazione può essere incrementale o radicale, può risultare dal trasferimento di tecnologia o dallo sviluppo di nuovi concetti imprenditoriali, può essere tecnologica, organizzativa.<sup>75</sup>

#### L'AGENDA DI GÖTEBORG

Già nel Trattato di Maastricht lo sviluppo sostenibile entra a far parte degli obiettivi dell'Unione Europea, e anche i Consigli Europei, di Lisbona e Nizza del 2000 e di Stoccolma nel 2001, parlano di sviluppo sostenibile e ribadiscono l'assoluta parità delle tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (Ambiente, Economia, Società). E' però con il Consiglio Europeo di Göteborg che, nel 2001, prende avvio la Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, secondo la quale gli effetti economici, sociali ed ambientali di tutte le politiche debbano costituire parte integrante del processo decisionale. Questi principi sono confermati e ribaditi nel vertice del Consiglio Europeo di Barcellona nel 2002, ove viene affermata l'importanza del VI Piano d'Azione Ambientale europeo in materia di ambiente<sup>76</sup>, in quanto strumento essenziale per lo sviluppo sostenibile nella prospettiva di Johannesburg, attraverso 4 campi di azioni prioritarie (cambiamenti climatici; natura e biodiversità; ambiente, salute, qualità della vita; uso sostenibile delle risorse), sostenendo la promozione di Agenda 21 locale, l'intervento sul sistema dei trasporti, e l'adozione degli indicatori ambientali urbani.

Le conclusioni del Consiglio di Göteborg non vanno in conflitto e non escludono la strategia elaborata a Lisbona, che anzi, in questa sede, viene aggiornata ed arricchita. I capi di governo e di stato dei paesi membri hanno infatti introdotto una dimensione ambientale al processo di Lisbona. I temi ambientali vengono integrati nella strategia di sviluppo economico e sociale.<sup>77</sup> Tale integrazione prevede un migliore coordinamento delle politiche ambientali, sia a livello nazionale che comunitario, in modo da garantire omogeneità nell'applicazione della legislazione comunitaria in materia ambientale. E' stato così affermato il valore trasversale della politica ambientale, valore che si ritrova in diversi settori disciplinati dall'Unione: dall'elaborazione di un modello di sanità pubblica che riduca i prodotti chimici, all'elaborazione di forme di trasporto più sostenibili, dal rispetto del protocollo di Kyoto sulle emissioni inquinanti, alla promozione delle produzioni biologiche in agricoltura.

“Obiettivi chiari e stabili per lo sviluppo sostenibile offriranno opportunità economiche significative. Ciò costituirà un potenziale per una nuova ondata di innovazione tecnologica e di investimenti, generatrice di crescita e di occupazione. Il Consiglio europeo invita l'industria a partecipare allo sviluppo e a un più ampio ricorso a nuove tecnologie rispettose dell'ambiente in settori quali l'energia e i trasporti. Al riguardo il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di dissociare crescita economica e sfruttamento delle risorse.”<sup>78</sup>

Ma come si è riflettuto già precedentemente sulla differenza tra crescita e sviluppo, il rapporto tra questi obiettivi nella realtà, non è per nulla scontato e lineare, ma è spesso contraddittorio, così

<sup>75</sup> Cfr. COM(2003) 112, Politica dell'innovazione: aggiornare l'approccio dell'Unione europea nel contesto della strategia di Lisbona - Bruxelles, 11.3.2003

<sup>76</sup> Cfr. COM(2001) 31 def., “Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta” (2001) - Sesto programma di azione per l'ambiente

<sup>77</sup> “Il Consiglio europeo ha convenuto una strategia per lo sviluppo sostenibile che integra l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale, aggiunge alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale, e stabilisce un nuovo approccio alla definizione delle politiche. Le modalità di attuazione di detta strategia saranno messe a punto dal Consiglio” Cfr. Consiglio Europeo, *Strategia per lo sviluppo sostenibile*, punto 20 cap. II. Conclusioni della Presidenza - Göteborg, 15 e 16 giugno 2001.

<sup>78</sup> Cit. Ibidem.

come può essere conflittuale il rapporto tra gli obiettivi classici dell'UE dopo Maastricht: coesione e competitività.

Le due Agende di Lisbona e di Goteborg dominano i punti dei Quadri Strategici Nazionali e gli assi dei POR per il periodo 2007-2013, ma è piuttosto chiaro che le agende politiche degli stati membri e delle regioni sono impostate attualmente sull'urgenza della crescita economica, e che la questione dello sviluppo sostenibile non ha una valenza di modello di sviluppo generale, ma assume il ruolo di correttivo e di impostazione delle politiche ambientali.

Tra l'altro all'interno dei QSN deve essere verificata nello specifico la coerenza del programma con gli obiettivi della strategia di Lisbona, mentre non viene verificata la coerenza delle priorità definite con gli obiettivi di sviluppo sostenibile<sup>79</sup>.

E' quindi facile far emergere un nodo irrisolto: se le politiche di sviluppo europee sono strutturate sulle due Agende di Lisbona e Goteborg, e sulle sfide del mercato globale, ma se crescita e sviluppo sostenibile non sempre possono andare nella stessa direzione, allora il modello di sviluppo non può essere così chiaro e univoco, limpido e ottimista come sembra emergere dai documenti ufficiali.

Nelle "contraddizioni" o ambiguità che si creano nel momento in cui i propositi delle politiche europee si scontrano con una realtà ben più complessa, forse possono trovare spazio proprio i territori, in termini di risorse specifiche che possono offrire e costruire, non tanto nella formulazione di altri *modelli di sviluppo*, ma in termini di *forme di sviluppo* che stabiliscono volta per volta, equilibri diversi tra obiettivi "imposti", quali crescita e sviluppo sostenibile.

Se per obiettivi di competitività si intende intervenire per rendere un territorio e un sistema economico più «attraente» di altri (trovando il modo per "fare la differenza"), allora l'idea di sviluppo sostenibile dovrebbe assumere un valore assolutamente primario e strategico, concreto e non retorico. Insieme all'inflazionamento del termine, sembra invece che esso diventi un corollario, e che sia proposto come aggiustamento "buono", "sensibile" o "colto" di una crescita economica comunque necessaria, senza la quale all'Europa non resterebbe che arrendersi all'«invasione asiatica».

Inquadrati gli attuali riferimenti fondamentali e "punti fermi" delle politiche europee, è necessario approfondire come i diversi documenti comunitari si pongono rispetto alle accezioni del concetto di *dimensione territoriale* delle politiche, in rapporto al problema degli squilibri territoriali e agli obiettivi di coesione e di crescita e sviluppo. Vengono qui esposti secondo l'ipotesi delle due accezioni diverse del concetto di dimensione territoriale: la dimensione territoriale delle politiche UE come attenzione al rapporto tra politiche di sviluppo e prefigurazione di assetti spaziali, e come riconoscimento del territorio quale risorsa per lo sviluppo.

---

<sup>79</sup> La programmazione regionale del FESR assume a riferimento gli obiettivi e la strategia comunitaria di Lisbona e l'Agenda di Goteborg. Sulla base di questi orientamenti generali, ciascun Paese membro è chiamato a redigere un piano nazionale di riforma su base triennale, dove indicare le riforme e le altre misure di competenza nazionale necessarie ad avvicinarsi agli obiettivi della Strategia di Lisbona. In Italia è stato approvato il Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), che specifica le riforme, le misure e gli interventi nazionali programmabili per perseguire gli obiettivi di Lisbona e rinnovarne la potenzialità.

- Dimensione territoriale come rapporto tra politiche di sviluppo e prefigurazione di assetti spaziali

Alla base del rapporto tra politiche di sviluppo e prefigurazione di assetti spaziali ci sono spesso gli Scenari, che rappresentano visioni a medio e lungo termine, in base agli andamenti degli ultimi anni (tendenzialmente degli ultimi dieci anni) e in base a possibili scenari opposti a seconda delle scelte politiche intraprese. Con una visione di 10-20 anni (con scadenza 2020 o 2030) si trovano spesso messi a confronto con il *trend scenario*, basato sulle tendenze attuali (Fig. 2A), due scenari opposti, l'uno riferito a una politica "liberista" guidata essenzialmente dal mercato e dalla competizione (Fig. 2B), l'altro a una politica "regionalista o di coesione" guidata da politiche strutturali tese a limitare i divari tra le regioni (Fig. 2C).<sup>80</sup>

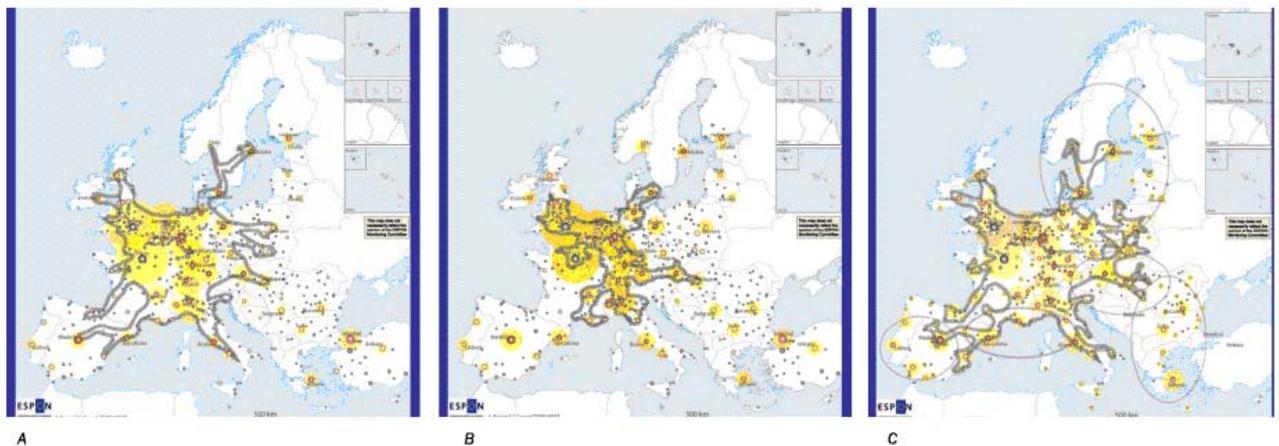


Fig. 2: i tre scenari europei - *Territorial futures. Spatial scenarios for Europe* - fonte:ESPON 2006

Dal confronto dei tre scenari, emerge un rapporto tra politiche (o modelli di sviluppo) e conseguenti tipi diversi di configurazioni spaziali, con riferimento in particolare al rapporto tra centro e periferia. Secondo le elaborazioni Espo da politiche orientate più verso la coesione si ottiene un assetto più equilibrato e policentrico, dove emergerebbero zone di integrazione economica anche al di fuori del classico *Pentagon* in aree ora periferiche. Al contrario, da politiche orientate verso la competitività, le aree forti e trainanti l'economia rimarrebbero concentrate nell'attuale area centrale del *Pentagon*, con solo poche nuove aree metropolitane coinvolte. Secondo lo scenario di continuità (fig. 1), l'assetto rimarrebbe sostanzialmente lo stesso di adesso, con un allargamento dell'area centrale (*Area of concentration of flows and activities*) ad altre capitali, attraverso i corridoi individuati dalla rete del trasporto transeuropeo. Sebbene gli obiettivi dell'elaborazione di questi scenari siano di fornire un supporto per controllare, monitorare e verificare gli impatti delle politiche sul territorio europeo, spesso risultano essere delle interessanti esercitazioni accademiche che si basano su dati reali analizzati

<sup>80</sup>Cfr. *Territorial futures. Spatial scenarios for Europe*. Questi tre scenari spaziali sono stati elaborati all'interno da un gruppo di ricerca transnazionale nel progetto Espo 3.2.. Cfr. volume 4 del *final report of ESPON project 3.2.*, <http://www.espon.eu>. Altri scenari, non riferiti direttamente a temi di assetto spaziale, ma agli impatti sul territorio rispetto a tematiche di sviluppo rurale, sono confrontabili in European Commission, DG Agriculture and Rural Development, *SCENAR 2020 - Scenario study on agriculture and the rural world* - December 2006.

e interpretati con rigorosi strumenti e metodi scientifici, nelle quali però si esprime una visione dall'alto della quale è difficile valutarne il grado di comunicabilità e di utilità per le strategie o decisioni politiche degli stati membri o delle regioni.

Quello degli scenari è forse una delle questioni più rappresentative della continua ricerca di coordinamento tra pianificazione spaziale (o territoriale) e politiche di sviluppo, che in ambito europeo è stata al centro del dibattito disciplinare del passato decennio, connessa al tema della questione territoriale e che vede forse nell'idea di Osservatorio territoriale lo sbocco più interessante e "aderente" alle realtà territoriali.

#### *Pianificazione "spaziale" e sviluppo "territoriale"*

"The History of spatial planning in Europe is young, though political territorial concepts of Europe reach back to the times of the Roman Empire"  
K. Kunzmann<sup>81</sup>

Come dimostra il momento chiave della redazione dello SDEC nel 1999, l'Unione Europea ha avuto un'importanza notevole nel promuovere il concetto e la pratica dello "spatial planning" sia in Europa come *unicum* che negli Stati membri.

Secondo K. Kunzmann<sup>82</sup> il concetto e la pratica dello *spatial planning* ha provocato un'affermazione ("renaissance") della pianificazione regionale attraverso le regioni e le nazioni d'Europa. Il termine, praticamente inutilizzato fino a una decina di anni fa, ha rappresentato negli ultimi anni un nuovo approccio per guidare lo sviluppo spaziale (o territoriale)<sup>83</sup>. Rispetto al tradizionale termine di "*regional planning*", "*spatial planning*" riflette un approccio più ambizioso allo sviluppo territoriale, perché finalizzato a interpretare una visione condivisa degli attori per lo sviluppo di un territorio geograficamente definito. Lo SDEC rappresenta un paradigma per lo *spatial planning* in Europa.

Molto si è detto e scritto in questi anni sullo SDEC, sia a livello accademico che politico, e mi limiterò a ripercorrere gli argomenti principali del dibattito sviluppatosi attorno alla costruzione e alla divulgazione dello SDEC, (Faludi 1998, 2002, Kunzmann 1998, 2001, 2006), per capire se questo documento è oggi totalmente superato e "inutile" oppure se presenta tematiche e approcci ancora utili al dibattito e allo sviluppo di visioni e politiche

---

<sup>81</sup> Kunzmann K., *The europeanization of Spatial Planning*, in Adams N., Alden J., Harris N., (eds.) *Regional Development and Spatial Planning in Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot, UK, 2006

<sup>82</sup> ibidem

<sup>83</sup> Sebbene in questa ricerca il termine "territoriale", come c'è stato modo di approfondire nei paragrafi precedenti, abbia un ruolo determinante per la comprensione del ragionamento, dovendosi confrontare con un contesto europeo e con lingue e tradizioni terminologiche diverse, in questa specifica ricostruzione europea, l'uso del termine anglosassone "spaziale" (*spatial*) invece del nostro "territoriale" è da usarsi come sinonimo, considerando la differenza principalmente come una questione terminologica/linguistica. L'affermazione del termine territoriale tradotto in inglese (*territorial*) nei documenti ufficiali è dovuta negli ultimi anni all'idea e obiettivo di *territorial cohesion*. L'apporto della cultura e lingua mediterranea è forse però stato più importante del mutamento terminologico: ha recepito la maggior ricchezza del termine "territoriale" rispetto al termine "spaziale". Per "spaziale" intendiamo infatti principalmente il riferimento a uno spazio geografico, con una connotazione fisica/estensiva, mentre con "territoriale" si sottendono quelle componenti di costruzione nel tempo e di esito di un processo di trasformazione necessarie per costituire proprio le specificità che ciascun territorio presenta rispetto agli altri.

compatibili con il contesto territoriale dell'Europa allargata e con le strategie e le sfide definite con l'Agenda di Lisbona e l'Agenda di Goteborg.

Il centro del dibattito che si è sviluppato nei primi anni del 2000 attorno allo SDEC è proprio sull'efficacia dello SDEC a definire uno schema di assetto generale per l'Europa, sull'efficacia di influenzare e generare politiche in linea con questo "disegno" del territorio europeo, e sulla possibilità di parlare di un comune approccio allo *spatial planning* da parte di stati membri che presentano ognuno i propri approcci, strumenti e quadri normativi. Il problema pare essere non tanto nel tipo di strumento, quanto nel fatto che la pianificazione spaziale ha un ruolo e un'influenza troppo debole e marginale sullo sviluppo spaziale (Kunzmann 2006). Si ritiene infatti che la pianificazione spaziale abbia un potenziale considerevole nel contribuire agli obiettivi di coesione territoriale, ma che questo potenziale sia difficile da comunicare al mondo della politica e ai "*decision makers*".

In questi anni attorno all'idea di pianificazione spaziale si è costruito in ambito europeo un quadro istituzionale e organizzativo considerevole, dalle attività di ricerca, alla raccolta di dati, alla creazione di reti di collaborazione e alla redazione di documenti per indirizzare le politiche. Inoltre lo SDEC si può ritenere il prodotto più tangibile della riaffermazione della pianificazione spaziale europea. Secondo Faludi (2004), l'impatto del processo dello SDEC è stato estensivo non per i contenuti specifici del documento quanto per formare le menti.

L'UE parla quindi in termini territoriali, e definisce strategie e modelli spaziali di sviluppo territoriale (come ad esempio il policentrismo), senza avere direttamente competenze territoriali. Questo, all'epoca dello SDEC venne definito un limite (Kunzmann, Faludi, 2000). Potrebbe ora forse essere visto come "potenziale indiretto", come valore aggiunto per la divulgazione di una "cultura territoriale". Significativo di questo «potenziale» sono i risultati ottenuti soprattutto nei progetti specifici (dove sono circolate meno risorse finanziarie, ma sono state coinvolte molte comunità locali), come i Programmi di Iniziativa Comunitaria<sup>84</sup> risultati che si esprimono principalmente in termini di *governance* e di creazione di partenariati.

#### *Dallo SDEC alla Territorial Agenda*

Lo SDEC appare oggi come un documento superato, sebbene continui ad essere un riferimento: la *Territorial Agenda*<sup>85</sup> che riprende con un'ottica strategica e aggiornata lo SDEC e pone l'accento su alcuni temi e questioni chiave, quali la dimensione territoriale delle politiche, la coesione territoriale, le strategie dell'Agenda di Lisbona e di sostenibilità dell'Agenda di Goteborg, definisce sei priorità che riprendono in buona parte gli obiettivi dello SDEC.

Il documento rappresenta il passaggio dai "buoni propositi" dello SDEC, a un tentativo di definizione di una strategia che possa ancorare alla dimensione territoriale gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona per i quali, a otto anni dalla sua definizione, non si vedono ancora risultati concreti come crescita economica e occupazione. Allo stesso livello di importanza

---

<sup>84</sup> Ci si riferisce alle esperienze relative PIC *Urban*, *Leader*, *Interreg* nelle due fasi di programmazione dei fondi strutturali che li hanno finanziati dal 1994 al 2006.

<sup>85</sup> *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions*, Agreed on occasion of the informal Ministerial meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig may 24th-25th 2007. Cfr. Box qui di seguito.

vengono ufficialmente considerati gli obiettivi dell'Agenda di Goteborg, relativi allo sviluppo sostenibile, sebbene per contenuti e priorità sembrano comunque prevalere, come emergenza "geopolitica" a scala globale, gli obiettivi relativi all'accrescimento della competitività del sistema Europa, definiti proprio nell'agenda di Lisbona.

Se nello SDEC si sono formulati obiettivi di sviluppo "bilanciato" del territorio europeo secondo schemi basati sull'idea di policentrismo, nella *Territorial Agenda* si esprime un'emergenza: affrontare anche dal punto di vista territoriale (e quindi sfruttando le potenzialità dei territori, nello specifico delle città e delle regioni) la questione della competitività del sistema Europa, in termini di sviluppo, crescita economica e occupazione.

E' stato infatti necessario ricorrere a una strategia per selezionare territori di eccellenza e rendere i territori più attrattivi agli investimenti e all'insediamento delle attività umane, per ottimizzare le risorse e ridurre gli sprechi, e poter iniziare a vedere dei risultati in segnali di crescita economica.

Nello SDEC si definivano tre obiettivi e alcune opzioni politiche (*policy options*) riconducibili all'idea di coesione e di sviluppo equilibrato del territorio europeo. Nell'Agenda territoriale si vuole sostenere l'applicazione delle strategie di Lisbona e Goteborg: il rafforzamento della coesione territoriale è un mezzo per contribuire alla crescita economica e allo sviluppo sostenibile. La strategia è quindi applicata al territorio, ma è finalizzata a sostenere dei risultati precisi a livello economico e sociale.

Sebbene nell'Agenda Territoriale si esprima la necessità di lavorare insieme tra commissione UE e stati membri per costruire un significato comune e condiviso di "coesione territoriale"<sup>86</sup> essa appare essere uno strumento e un indicatore funzionale a sostenere territorialmente il potenziamento della competitività del sistema Europa: lo scopo ultimo, chiaro e condiviso a tutti i livelli non è di visualizzare o formulare un'idea astratta di sviluppo spaziale sull'idea di coesione, come poteva risultare lo SDEC, ma è di tipo sostanzialmente economico e strategico.

In questo senso, il passaggio dei termini da "Schema" a "Agenda" è significativo: per Schema si intende qualcosa che assomiglia a una prefigurazione fisica, per Agenda si intende uno strumento politico funzionale a sostenere un processo strategico.

#### TERRITORIAL AGENDA

La *Territorial Agenda* è un documento "politico" di sintesi, che viene supportato da un documento scientifico ben più imponente che aggiorna le visioni dello SDEC sulla base dei cambiamenti e trasformazioni territoriali, delle Agende di Goteborg e Lisbona e dei risultati di alcuni programmi di cooperazione territoriale, e dai risultati delle ricerche del programma di ricerca European Spatial Planning Observatory Network ESPON 2000-2006. (2005), *The Territorial State and Perspective of the European Union, Towards a stronger European Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and*

---

<sup>86</sup> La nozione di coesione territoriale appare nel Terzo Rapporto di Coesione (2004): "la coesione territoriale è intesa come la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio e implica in modo specifico l'accesso equo dei cittadini e degli attori economici ai servizi di interesse generale, indipendentemente dal territorio di appartenenza" e ancora, "la coesione territoriale è una condizione necessaria e un complemento della coesione economica e sociale, nel quadro dello sviluppo sostenibile". Cfr. European Commission, *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Bruxelles, February (2004)

*Gothenburg ambitions* (Document discussed by the Ministers at their informal ministerial meeting in Luxembourg in may 2005).

Secondo la *Territorial Agenda* l'Europa affronterà sfide particolarmente impegnative nei prossimi anni. Le più importanti dinamiche territoriali e le forze trainanti influenzeranno diverse regioni e città europee in maniera differente, facendo risentire fortemente gli effetti della globalizzazione sul territorio.

L'obiettivo è di rafforzare la competitività di tutte le regioni dell'Europa intese globalmente. I diversi potenziali territoriali devono essere identificati e mobilitati per una crescita economica sostenibile e per la creazione di lavoro, rimuovendo o mitigando i vincoli. Il Documento definisce sei priorità territoriali per lo sviluppo dell'Unione Europea, costruite sui tre obiettivi generali dello SDEC: 1. Rafforzare lo sviluppo policentrico e l'innovazione attraverso una rete di Città e Città-regioni; 2. Costruire di nuove forme di partenariato e di governance territoriale tra aree rurali e aree urbane; 3. Promuovere distretti regionali per la competizione e l'innovazione; 4 Rafforzare e estendere le reti trans-europee; 5. Promuovere la gestione dei rischi ambientali e degli impatti dei cambiamenti climatici; Rafforzare le strutture ecologiche e le risorse culturali come valore aggiunto per lo sviluppo.<sup>87</sup>

La costituzione della *Territorial Agenda* è stata prima oggetto e poi risultato degli *informal meeting on territorial cohesion* dei Ministri degli stati membri competenti e responsabili in materia di sviluppo territoriale nel corso degli ultimi tre anni. Il documento è rivolto principalmente ai livelli nazionali, affinché nei loro Quadri Strategici tengano conto della dimensione territoriale delle strategie di sviluppo e di coesione. Si riconosce infatti che è a scala nazionale che devono essere individuati e affrontati gli squilibri territoriali. Ma allo stesso tempo ci deve essere un rapporto continuo tra i diversi livelli, per assicurare una coerenza nelle politiche territoriali europee. Secondo l'Agenda questo significa che le politiche europee dovrebbero considerare con maggiore attenzione le politiche locali, regionali e nazionali nonché i potenziali di sviluppo dei territori ai diversi livelli: contemporaneamente alle strategie di sviluppo regionali e locali è richiesto di focalizzarsi più esplicitamente sulle strategie europee, facendo un uso più efficace delle opportunità offerte dall'Unione europea. Si tratterebbe, quindi, in sostanza, di percorrere una stessa strada ma partendo da due direzioni opposte (come si usa dire, secondo un percorso *top-down* e uno *bottom-up*) che, auspicabilmente, dovrebbero incontrarsi in qualche punto. Pur affermando l'importanza della cooperazione tra livelli, la formulazione della *Territorial Agenda* non ha visto interessate direttamente e ufficialmente le regioni che sono, a giudicare dai documenti e dagli eventi comunitari prima ricordati, i veri motori e i protagonisti dello sviluppo territoriale.

Riprendendo un commento di K. Kunzmann<sup>88</sup>, nessuno potrebbe non trovarsi d'accordo negli obiettivi dello SDEC e della *Territorial Agenda*, riferiti a idee di sviluppo equilibrato del territorio europeo, all'importanza della cooperazione fra Stati, regioni, e comunità; ma sappiamo bene che la realtà europea è ben più complessa. Solo dalla difficoltà di ridefinire un Trattato costitutivo dell'Unione Europea, si evince che gli obiettivi e i modelli di riferimento degli stati membri, delle regioni e delle città non sono così concordi e scontati.

– Dimensione territoriale come riconoscimento del territorio quale risorsa per lo sviluppo: Questa accezione di dimensione territoriale delle politiche UE si basa sui nuovi paradigmi della politica di coesione e della politica di sviluppo rurale, che possono essere interpretati con una visione ottimistica degli squilibri territoriali, ovvero in termini di opportunità per

---

<sup>87</sup> Cfr. *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions*, Agreed on occasion of the informal Ministerial meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig may 24th-25th 2007. pp. 3-6

<sup>88</sup> Cfr. Ciclo di lezioni del Prof. K. Kunzmann svolte presso il DIPTU - Sapienza Università di Roma, nella primavera 2007.

l'aumento della competitività, e su nuove strategie territoriali, che puntano sul Mediterraneo, e sul ruolo delle regioni e delle città.

Dal quadro del mutamento delle priorità politiche appare quindi che il sostegno dell'eccellenza dei territori e la concentrazione delle politiche e delle risorse finanziarie nell'incremento della loro competitività e attrattività sono riconosciuti passaggi necessari per attuare processi di sviluppo e crescita economica. I territori, nelle loro specificità e potenzialità, sono i promotori dello sviluppo e della crescita dell'Europa, e in un processo di sviluppo possono fare la differenza e aumentare la competitività dell'intero sistema economico europeo. In questo senso si considera la dimensione territoriale come un'acquisizione importante delle politiche europee.

#### *La politica di coesione 2007-2013 (e le risorse inutilizzate)*

Nelle linee guida strategiche per la coesione<sup>89</sup>, un capitolo è dedicato alla dimensione territoriale della politica di coesione. Per dimensione territoriale della politica di coesione si intende la sua capacità di adeguarsi – diversamente dalle politiche settoriali - alle particolari esigenze e caratteristiche, in termini di opportunità e sfide, dei differenti contesti territoriali. Per questo è richiesto agli stati membri e alle regioni di rivolgere un'attenzione particolare nell'elaborazione dei programmi e nella definizione delle priorità su cui concentrare le risorse, alle *circostanze territoriali specifiche*. In questo documento, evolve la definizione di coesione territoriale, intesa qui come garanzia di un "trattamento equo per tutti i territori a seconda delle capacità rispettive, intese come fattore di competitività.<sup>90</sup>" Il territorio stesso diventa potenziale competitivo, e la coesione è funzionale ad accrescere la competitività. Infatti, gli obiettivi di coesione territoriale significano "fare in modo che tutti i territori possano essere in grado di conseguire gli obiettivi dell'Agenda di Lisbona"<sup>91</sup>, ovvero di rendere l'Europa un luogo più interessante (degli altri) in cui lavorare, vivere e investire. Si chiarisce come la coesione sia funzionale alla competitività, e sia vista come fattore competitivo in se stessa. La disparità regionale è vista come ostacolo al potenziale di crescita complessivo.

In particolare tale approccio richiede di prendere in considerazione i problemi e le opportunità specifiche delle diverse tipologie territoriali (aree urbane, aree rurali, territori con specificità geografiche o demografiche, territori transfrontalieri, insulari, ultra-periferici, montuosi e scarsamente popolati), affinché possano concorrere ad accrescere la competitività del sistema. Ma è sostanzialmente alle città, alle aree urbane e alle regioni metropolitane che si affida il ruolo di contribuire alla crescita e all'occupazione nelle regioni, mentre si parla di sostegno alla diversificazione economica delle aree rurali e di quelle con svantaggi naturali<sup>92</sup>.

Dal Quarto Forum sulla politica di Coesione tenutosi nel settembre 2007 si è discusso del "nuovo paradigma" che dovrà guidare l'attuazione della politica di coesione per i prossimi anni, secondo il quale i divari territoriali all'interno dell'Europa vengono visti con un'ottica

---

<sup>89</sup> Cfr. COM 2006 n. 702/6.10.2006 *Community Strategic Guidelines on Cohesion*

<sup>90</sup> Cit. COM 2006 n. 702/6.10.2006 *Community Strategic Guidelines on Cohesion*.

<sup>91</sup> Cit. *ibidem*.

<sup>92</sup> Cfr. nello specifico Allegato 2, parr. 2.1 e 2.2 *Community Strategic Guidelines on Cohesion*, e in generale anche COM 2006 n.385/12.7.2006, *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions* e *Parere del Comitato delle Regioni sul tema della politica di coesione e le città*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea n.206 del 29agosto 2006.

diversa, non più solo come problema ma in termini di potenziale di risorsa inutilizzata, di opportunità in più. Secondo il Commissario europeo per le politiche regionali D. Hübner questo paradigma mette in risalto le opportunità per il futuro mobilitando il potenziale inutilizzato: l'obiettivo di valorizzazione delle opportunità derivanti dal potenziale di crescita inutilizzato nelle regioni di ritardo vuole insomma sostituire la mera compensazione di debolezze strutturali<sup>93</sup>.

Lo sfruttamento del potenziale inutilizzato è possibile, secondo la Commissione, orientando la spesa regionale al "risultato", puntando la politica di coesione agli aspetti qualitativi della crescita e alla sua sostenibilità (e non solo alle variabili macroeconomiche tradizionali quali il reddito pro-capite e il PIL), e sfruttando la politica europea per aumentare l'efficienza delle politiche di sviluppo nazionali e regionali. Quest'ultimo punto si traduce nell'obiettivo di garantire migliori strutture di *governance*. La *governance* è una parola chiave delle politiche europee, con riferimento particolare a quelle territoriali, che come "sostenibilità" nelle pratiche spesso viene abusata e poco correttamente utilizzata, ma che può avere una portata innovativa e un'efficacia per lo sviluppo territoriale solo se costruita effettivamente nelle pratiche (strategiche, ordinarie, quotidiane ecc) di governo e sviluppo del territorio. E' sicuramente una pratica di "apertura" ai vari livelli e ai diversi attori istituzionali e privati, e come tale non può essere solo retorica, ma trova la sua validità in percorsi che possono essere sempre diversi, tortuosi, lunghi ed efficaci a seconda del contesto territoriale, istituzionale e sociale.

Questa nuova ottica, che impone che la politica di coesione non venga più percepita essenzialmente come un semplice strumento di redistribuzione, fa in modo che gli obiettivi di coesione e competitività non risultino più confliggenti e incoerenti tra loro.

#### *Le nuove strategie: il mediterraneo, le regioni e le città*

Le analisi ESPON, sia per scala (europea) che per coordinamento (molte delle ricerche condotte da ESPON sono infatti state coordinate da gruppi di ricerca del nord Europa), sembrano talvolta poco attente e poco rappresentative dei potenziali di sviluppo e delle criticità specifiche del meridione d'Europa (dalle varietà territoriali, geografiche, morfologiche, forme insediative urbane e territoriali); esse tendono a osservare le dinamiche e le tendenze con un'ottica forse un po' grossolana che prefigura uno scenario costituito dalle regioni nord europee che trainano lo sviluppo con i settori dell'alta tecnologia e dell'innovazione, e le regioni del sud che si specializzano in servizi commerciali legati al turismo e al tempo libero. La persistente condizione di relativo isolamento delle regioni mediterranee rispetto all'Europa centrale e nord occidentale è stata affrontata con strategie che puntano alla definizione e alla realizzazione delle autostrade del mare e di un sistema di *hub* portuali finalizzati a ridare centralità al Mediterraneo. La strategicità individuata nel Mediterraneo è da considerare come esito del processo di integrazione europea delle regioni meridionali d'Europa nel corso degli anni. E' opinione personale che la partecipazione capillare a progetti Interreg da parte di Enti territoriali del Mediterraneo e la definizione di uno spazio geografico mediterraneo (ad

---

<sup>93</sup> Cfr. *Spingere ancor più sui risultati*, discorso del Commissario Europeo alle politiche regionali D. Huebner al IV Forum sulla Coesione – Bruxelles settembre 2007, in "Sud News", MEF-DPS Anno v, n. 46, ottobre 2007.

esempio con il progetto Medocc di Interreg IIIB) abbia contribuito a far crescere la rappresentanza delle regioni mediterranee a livello comunitario.

Dare alle regioni e alle città voce in capitolo sulla politica regionale europea è uno dei principi guida della politica di coesione, che assegna un ruolo centrale alle città e alle regioni per la crescita e l'occupazione nonché per la coesione territoriale<sup>94</sup>.

Per la definizione dei nuovi Quadri Strategici Nazionali, le regioni sono state chiamate a partecipare direttamente con i loro contributi. Questo almeno «formalmente». Nella vita di tutti i giorni, i territori sono chiamati a rendersi «attraenti» come investimenti e forza lavoro, offrendo occupazione, progetti e strategie per loro stessi e per cooperare a rendere più competitivo e equilibrato il «sistema» (regionale, nazionale e europeo) del quale fanno parte.

#### *La nuova politica di sviluppo rurale (e il nuovo paradigma rurale)*

Con il Nuovo paradigma rurale si formula un diverso approccio per le politiche agricole, in virtù delle trasformazioni economiche e sociali e dei progressi tecnologici a scala mondiale<sup>95</sup>. Pur se letti a scala mondiale, i presupposti della formulazione di un nuovo paradigma rurale sono in piena sintonia con i principi che stanno alla base della riforma della PAC dell'Unione Europea.

Quest'ultimi si basano in primis sul riconoscimento di una scarsa efficacia della PAC, dei modesti impatti positivi che i sussidi agricoli hanno generato sulla performance economica, anche nei territori e regioni più dipendenti dalle attività agricole, a fronte di enormi spese pubbliche che incidono in maniera significativa sul bilancio comunitario. A questo bisogna aggiungere che i rapidi cambiamenti dell'economia mondiale pongono le regioni rurali di fronte a ovvie minacce, come anche a opportunità significative. Ad esempio in particolare in Europa si verifica una sempre minore dipendenza delle comunità rurali dall'attività agricola produttiva, e tendenze di apertura del mondo rurale a opportunità di innovazione e di sviluppo di attività di diverso genere (tecnologia, multifunzionale, risorse energetiche, ambientale, turistica, biotecnologia), a fronte di una diversificazione della domanda sociale. Quest'ultima infatti non riflette più solo le preferenze dei consumatori in termini di cibo, ma anche interessi nei confronti di qualità di ambiente e salute, che a loro volta hanno un certo peso nel definire modi e politiche per un uso saggio delle risorse naturali e dell'uso del suolo<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cf. "Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions" e "Community Strategic Guidelines on Cohesion". Commissione europea 2006

<sup>95</sup> A definirlo in questi termini è una pubblicazione dell'OECD Organisation for Economic Cooperation and Development, *New Approaches to Rural Policy* (2004). Cfr. Donald Johnston, Segretario generale dell'OECD in un discorso alla presentazione della pubblicazione: "rural" is not synonymous with agriculture or at least not any more'.

<sup>96</sup> Cfr. European Commission, DG Agriculture and Rural Development, *Scenar 2020 SCENAR 2020 - Scenario study on agriculture and the rural world* - - December 2006: "Scenar 2020 provides a systematic review of the primary variables that rural and agricultural policies have to take into account. These are (a) the rural demographic patterns, (b) the agricultural technology, (c) the agricultural markets, and (d) the natural and social constraints on land use that are likely to exist in 2020. Social and economic factors, both conditioned by technology, have a bearing on these primary variables, and these factors are both endogenous and exogenous. Technology determines what is possible in every domain, and social (consumer) demand determines what is economically viable. Social demand - as it affects the agricultural sector - does not only reflect consumer preferences in terms of food, but also environmental and health

Inoltre il miglioramento delle comunicazioni ha esteso la sfera di influenza delle maggiori aree urbane, rendendo possibile abitare in regioni rurali e lavorare in città, contribuendo così all'inversione della dinamica di abbandono delle campagne verso le città – osservata in particolare in Francia, Inghilterra e Olanda<sup>97</sup>.

Il nuovo paradigma rurale richiede importanti cambiamenti nelle politiche e nella loro applicazione, che devono essere guidate da un approccio multi livello e integrato. Le strutture amministrative caratterizzate da una struttura gerarchica tradizionale si trovano ad essere inadeguate per amministrare le nuove politiche, perché queste necessitano di tre dimensioni di governance, che si esplicano con una capacità di cooperazione verticale tra i livelli di governo e orizzontale ai livelli locali e centrali.

Per sviluppare queste opportunità si sono formulati – a livello europeo con la riforma della PAC e la creazione della politica di Sviluppo Rurale – strumenti più appropriati che sostituissero le tradizionali politiche settoriali con politiche territoriali, e gli strumenti di sostegno e sussidio con strumenti basati su investimenti strategici per generare vantaggi competitivi, focalizzati sulle specificità locali e su nuove domande sociali (ambiente, cultura, prodotti locali controllati), su un'attenzione maggiore quindi al miglioramento delle condizioni di contesto (*framework conditions*) piuttosto che al supporto diretto delle aziende, e alla costruzione di partnership tra pubblico, privato e associazioni del terzo settore, nello sviluppo e l'implementazione delle politiche regionali.

### 1.3.3. Le “nuove” fasi di programmazione in Italia

“La fase che si apre presenta scenari inediti, sia dal punto di vista delle regole che sotto il profilo dei processi. La progettazione territoriale dello sviluppo, che è stata il cardine dell'approccio delle politiche innovative emerse nel corso degli anni novanta, è chiamata da una parte a consolidarsi dell'azione amministrativa ordinaria, lasciandosi alle spalle il suo carattere “eccezionale”, dall'altra a misurarsi con un insieme di questioni inedite che potranno essere affrontate soltanto facendo tesoro dei punti di forza e degli errori commessi nella fase “pionieristica” degli anni novanta e dei primi anni del XXI secolo”.

G. Pasqui 2005<sup>98</sup>

Per nuova fase di programmazione in Italia si intende quella che in realtà ormai si può definire conclusa, e che ha interessato attraverso varie fasi evolutive tutti gli anni novanta e i primi anni

---

concerns, including the commitment by society as a whole to the wise use of natural resources (water, soil) and biodiversity preservation. It is these environmental and health concerns that define the natural and social constraints on land use. World markets and local production costs – including compensation measures that may offset operating charges – will inevitably both determine what is economically feasible in the EU and direct agricultural production to the geographical locations worldwide that provide sustainable livelihoods for farmers, or the greatest return on investment for agro-industrial enterprises.” Cit. pag 13.

<sup>97</sup>The New Rural Paradigm: Policies and Governance, OECD 2006.

<sup>98</sup> op. cit. p. 71

del duemila<sup>99</sup>, con la costruzione e sperimentazione di una serie di strumenti di programmazione negoziata, complessa e integrata per lo sviluppo, di iniziativa ministeriale, e supportati spesso con i fondi strutturali comunitari. Il termine “nuova programmazione”, proposto dal Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione<sup>100</sup>, sta ad indicare un effettivo nuovo approccio allo sviluppo territoriale che si è basato sui principi di sussidiarietà e su meccanismi premiali (finalizzati a stimolare la competitività e la partecipazione), fortemente distinto dalle forme di programmazione centralizzata che avevano caratterizzato ad esempio mediante gli strumenti speciali di intervento la lunga stagione di politiche di sostegno e di aiuti al Mezzogiorno, dal dopoguerra agli anni novanta<sup>101</sup>.

L'affermazione della nuova programmazione quale approccio innovativo per promuovere lo sviluppo del territorio e in particolare la formazione di sistemi locali di imprese, si è collocata in un contesto politico-istituzionale caratterizzato da alcuni eventi significativi che hanno definito nuove condizioni di possibilità per l'avvio della stagione di politiche per lo sviluppo territoriale (Pasqui 2005): oltre la già citata fine delle politiche straordinarie di sostegno al Mezzogiorno, l'introduzione delle logiche comunitarie della programmazione da parte dei fondi strutturali, e la definizione di un assetto istituzionale che ha regolato una nuova ripartizione dei poteri e delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, conferendo un ruolo centrale alle regioni e agli enti locali nella promozione del proprio sviluppo<sup>102</sup>. Questi cambiamenti hanno concorso a sostenere l'affermazione a livello di politiche e di pratiche, di un nuovo approccio per lo sviluppo, di cui le ricerche disciplinari nel campo economico, sociale e territoriale si stavano occupando da tempo: lo sviluppo locale.

La stagione della programmazione che ha interessato la politica di sviluppo territoriale italiana negli ultimi quindici anni ha dato risultati le cui valutazioni sono contrastanti.

Secondo F. Barca (2006) i progressi fatti in Italia per individuare una linea più corretta per lo sviluppo economico e territoriale, sono individuabili in alcuni risultati della nuova politica regionale degli ultimi anni: la politica regionale è divenuta programmabile e monitorabile, si sono accresciute le capacità amministrative relative al programmare, selezionare le risorse e completare i progetti spendendo i fondi disponibili, sono state adottati strumenti premiali e sanzionatori di incentivo per le amministrazioni, è stata unificata la politica regionale nazionale con la costituzione di un *fondo per le aree sottoutilizzate* governato da regole simili a quelle della politica regionale comunitaria, sono entrati in uso modalità di cooperazione verticale tra Regioni e

---

<sup>99</sup> Per un riepilogo sistematico e approfondimento sulla nuova fase di programmazione per lo sviluppo territoriale, si veda Pasqui (2005), in particolare tutto il cap 2 "politiche e scenari".

<sup>100</sup> Del MEF, Ministero dell'Economia e Finanze.

<sup>101</sup> Rappresentativa di questa stagione di politiche per il Mezzogiorno è stata la Cassa per il Mezzogiorno, istituita nel 1950, e chiusa definitivamente nel 1992 con la L. 488 del 1992, che ha sostituito in termini di politica degli incentivi le vecchie normative e ha esteso i benefici non solo al Mezzogiorno ma anche ad altre aree depresse del Paese. Il fallimento parziale delle politiche assistenzialistiche tramite finanziamenti a pioggia e i danni provocati al Sud fanno parte di un giudizio ormai consolidato, sebbene l'abolizione improvvisa della Cassa per il Mezzogiorno abbia creato comunque una situazione di crisi generale del Sud. Cfr. anche La Spina (2003) e, per il quadro legislativo degli interventi ordinari e straordinari per il mezzogiorno, cfr. SVIMEZ (1998).

<sup>102</sup> Ci si riferisce alle Leggi e decreti Bassanini (tra il 1997 e 1998) e alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Governo centrale, è stato avviato un sistema di partenariato economico e sociale, (pur se limitato alle fasi di programmazione e di avvio di progetti), è stato avviato il riequilibrio della spesa in conto capitale, passando da incentivi a investimenti pubblici (e quindi traducibili in servizi collettivi), è stata conseguita una maggiore concentrazione dimensionale e territoriale dei progetti, sono stati ottenuti buoni risultati nella progettazione territoriale integrata, si è diffusa la cultura della valutazione.

Completamente opposta è invece la tesi sostenuta da N. Rossi a proposito della Nuova Programmazione, sia sul piano dei risultati economici che della riqualificazione dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Riguardo i primi infatti Rossi (2005) afferma che a differenza delle originarie intenzioni le politiche regionali degli ultimi anni non hanno generato sviluppo e occupazione, ma hanno utilizzato in maniera inefficace quote cospicue di risorse pubbliche<sup>103</sup>. Riguardo i secondi non è più generoso nel giudizio, affermando che da una recente indagine del Servizio per le politiche di Sviluppo risulta che l'immagine che hanno gli operatori economici del Centro nord e di dieci paesi stranieri dell'efficienza delle amministrazioni delle regioni meridionali è comunque scarsa.

Giudizi più equilibrati affermano che sebbene i risultati relativi a crescita economica e occupazionali siano scarsi, "qualcosa si è mosso" (Donolo 2007), in termini di culture e di pratiche, soprattutto in relazione alle caratteristiche di "milieu" delle realtà in cui si è operato. Inoltre l'implementazione dei programmi complessi e progetti integrati hanno implicato sforzi amministrativi sovradimensionati rispetto alle risorse disponibili, anche solo nel rispetto delle procedure, delle rendicontazioni economiche e nel seguire i passaggi burocratici obbligati. Le caratteristiche di complessità, integrazione e multidimensionalità dei diversi programmi o progetti si è tradotta spesso in complessità operativa che ha generato una "crisi di sovraccarico" (Donolo 2007, p. 37). Inoltre, l'approccio programmatico che ha caratterizzato le regole sull'utilizzo dei fondi strutturali dell'UE e gli strumenti di programmazione negoziata messi in atto dal governo nazionale, avrebbe dovuto garantire infatti efficacia e efficienza, ma si è tradotto in una burocratizzazione delle procedure spesso eccessive, risultata controproducente per l'operatività e l'efficacia stessa dei processi (Pasqui 2005),

Conclusasi questa importante stagione<sup>104</sup>, si può quindi intendere con "nuova" programmazione la fase che si sta aprendo con la programmazione dei fondi strutturali comunitari per il 2007-2013, e con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

#### IL QUADRO STRATEGICO NAZIONALE 2007-2013

L'Italia indirizza i fondi strutturali per la nuova fase di programmazione comunitaria 2007-2013 suddivisa nei tre obiettivi Convergenza, Competitività e Cooperazione, con il Quadro Strategico Nazionale, che individua un percorso di programmazione e definisce gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole della

<sup>103</sup> "[...]Per chi ami gli slogan, l'esperienza della "nuova programmazione" potrebbe essere riassunta in una frase: prendi uno e paghi sei". Cfr. Rossi (2005) op. cit.

<sup>104</sup> "Nel complesso si può affermare che le condizioni istituzionali, politiche, economiche e culturali nelle quali si è delineata la fase sperimentale delle politiche di sviluppo dei territori in Italia si è chiusa" Cfr. Pasqui 2005, op. cit. p. 71

politica di coesione regionale 2007-2013. La sua strategia è concentrata su quattro macro obiettivi<sup>105</sup> e dieci priorità tematiche <sup>106</sup>.

Nell'ottica di garantire una certa coerenza di programmazione necessaria per la fase attuativa, parallelamente alla costruzione del documento nazionale sono stati definiti i Quadri Strategici Regionali, sui quali sono stati impostati i Programmi Operativi Regionali, di recentissima approvazione.

Il QSN definisce invece 5 Programmi Operativi Nazionali <sup>107</sup>e due Programma Operativi<sup>108</sup> Interregionali (Energia rinnovabile e risparmio energetico, Attrattori culturali, naturali e turismo) per il Mezzogiorno.

Rispetto al Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, oltre alla ovvia diminuzione delle risorse per via dell'allargamento dell'UE a 25 paesi, nel QSN si evidenziano alcune differenze, e in particolare risaltano due questioni centrali: in primo luogo la necessità di essere un documento strategico<sup>109</sup>, che possa sfruttare al meglio le risorse nel costruire un sistema nazionale economico-territoriale competitivo e indirizzare e sostenere le politiche regionali con obiettivi chiari. In secondo luogo si pone l'attenzione sulla dimensione territoriale contenuta nel documento attuale, intesa sia come tematiche che fa emergere che come "struttura" fondante la strategia stessa: in questo senso, il territorio –una volta reso attraente- è inteso come il mezzo privilegiato per costruire crescita, occupazione e sviluppo.

Il QSN avrà a disposizione 123 Miliardi di euro, di cui circa l'85% sarà destinato al mezzogiorno. La programmazione potrà contare congiuntamente sia di risorse dei fondi strutturali comunitari (29 mld) e del relativo cofinanziamento nazionale (29 mld), che delle risorse del fondo "aree sottoutilizzate" (FAS). Quest'ultime, rispetto alla fase precedente, nella quale avevano procedure e tempi di spesa diverse dagli altri fondi, sono state accorpate nella tempistica di spesa, con la Finanziaria del 2007, ai fondi comunitari e al corrispondente cofinanziamento nazionale settennali, con lo scopo di poter sostenere con maggior sicurezza, capacità di previsione e continuità i programmi nel corso dei sette anni. I circa 100 miliardi di euro destinati al Mezzogiorno saranno concentrati principalmente nelle quattro Regioni che fanno parte dell'Obiettivo comunitario "convergenza", vale a dire Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

Un allineamento agli indirizzi economici comunitari è confermato dal cambio di indirizzo e di distacco netto dai modelli di sviluppo del passato, basati sulle "partecipazioni statali" e sugli aiuti diretti del pubblico alle imprese. Un chiaro esempio di ciò sta nel fatto che nella prossima fase ci sarà un ulteriore riduzione degli aiuti economici diretti alle imprese, "per cui si verificherà un maggior ricorso ai finanziamenti bancari in sostituzione del contributo in conto capitale. Questo determinerà un minor fabbisogno finanziario per la copertura degli interventi a favore delle imprese, tanto da ritenere che le minori risorse disponibili potranno attivare comunque più investimenti privati".<sup>110</sup>

Il Quadro Strategico Nazionale mira a rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a

---

<sup>105</sup> 1. Sviluppare circuiti della conoscenza; 2. Qualità della vita, sicurezza e inclusione sociale; 3. Filiere produttive, servizi e concorrenza; 3. Internazionalizzazione e modernizzazione

<sup>106</sup> ricordo le priorità individuate nel QSN: 1.formazione e istruzione; 2. ricerca e innovazione; 3.sviluppo sostenibile; 4. servizi per la qualità della vita, sicurezza e legalità; 5. risorse naturali, culturali e turismo; 6. infrastrutture per la mobilità; 7. competitività sistemi produttivi e occupazione; 8. città e sistemi urbani; 9. internazionalizzazione; 10. governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali.

<sup>107</sup> Istruzione, Ricerca e competitività, Sicurezza per lo sviluppo, Reti e mobilità, Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

<sup>108</sup> Sulla scorta delle indicazioni del Documento Strategico del Mezzogiorno (predisposto nel 2005 dalle otto Regioni del Mezzogiorno nel percorso preparatorio del QSN) la strategia del Quadro si attua anche attraverso due Programmi Operativi Interregionali, ovvero una forma di intervento volta a realizzare una strategia e conseguire obiettivi che si riferiscono (non solo sotto il profilo strettamente territoriale ma anche per ragioni che riguardano l'efficacia e la funzionalità dell'intervento a scala sovragionale) ad aree più ampie di quelle di una singola regione.

<sup>109</sup> Già nella scelta dei termini ("priorità" invece che "misure" o "assi", "Quadro Strategico" invece che "Quadro di Sostegno") si nota chiaramente, almeno nelle intenzioni, il carattere strategico di questa fase di politiche per lo sviluppo.

<sup>110</sup> Cfr. *Le nuove politiche di sviluppo per il mezzogiorno*, in [www.governo.it](http://www.governo.it), 2006

investire delle imprese, difficoltà che assume caratteri più gravi nelle regioni del Mezzogiorno; esso prevede anche meccanismi premiali per le regioni che realizzano determinati obiettivi di servizio, attraverso i quali è possibile valutare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nel Mezzogiorno<sup>111</sup>.

Un altro aspetto interessante che pone la strategia italiana in linea con l'Europa e con quella delle politiche regionali, è la proposta di ripartizione delle risorse, per livello di responsabilità centrale o regionale. Questo corrisponde a uno spostamento significativo di risorse a favore delle Regioni. "Si raggiunge, per le risorse FAS e Fondi strutturali, un rapporto pari al 38,4% al Centro e 61,6% alle Regioni, rispetto ad una composizione del periodo 2000-2006 che ha visto il 55,5% delle risorse gestite a livello centrale e il 44,6% a livello regionale"<sup>112</sup>. Questo spostamento va nella direzione di rafforzare ulteriormente l'assunzione di responsabilità da parte delle Regioni, che dovrà essere necessariamente accompagnata da un corrispondente aumento della capacità e qualità di spesa che consegue ad una così elevata massa finanziaria.

Sulle intenzioni di dare centralità alla dimensione territoriale non sembra esserci stata però una efficace traduzione nella struttura del documento. La definizione del nuovo QSN per il settennio 2007-2013 ha attraversato a un lungo processo caratterizzato da un lavoro congiunto dei ministeri competenti rispettivamente alla programmazione economica (MEF) e alla pianificazione territoriale (MITT), per arrivare alla formulazione di una strategia che tenesse in considerazione l'importanza dell'integrazione tra approccio economico e pianificazione di linee guida per l'assetto territoriale a scala nazionale. L'integrazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale, mancando in Italia uno strumento di pianificazione territoriale a scala nazionale, è sempre stato un punto dolente per l'Italia, di cui però si continua a non trovare una soluzione. Un tentativo importante era stato fatto alla fine degli anni '60 in un quadro politico nazionale riformista, con l'elaborazione del Progetto 80<sup>113</sup> che, per innovazione nell'approccio (integrazione tra programmazione e pianificazione) e di temi (riequilibrio territoriale e policentrismo urbano) ebbe a suo tempo una risonanza oltralpe e venne recepito dagli organi competenti in Francia e in Germania (Archibugi 2007).

Questo primo modello di sviluppo, sebbene formulato dall'alto e pensato nell'attuazione con risorse esclusivamente pubbliche, è stato un primo esempio di disegno territoriale finalizzato ad affrontare le tematiche dello squilibrio territoriale e che interessava l'Italia dopo il boom economico. Il modello è stato considerato innovativo per la visione di un assetto territoriale su cui basare politiche di sviluppo equilibrato, fondato sulla relazione tra territori e città.

Purtroppo non è mai stato reso operativo ed è rimasto sulla carta, riacquistando valore nei primi anni del duemila, quando è stato preso come modello per l'elaborazione di un contributo alla programmazione<sup>114</sup> nei lavori interministeriali di preparazione della programmazione strategica

---

<sup>111</sup> ibidem

<sup>112</sup> ibidem

<sup>113</sup> Cfr. Urbanistica 57, INU 1971. *Progetto 80: proiezioni territoriali*. Ricerca promossa dall'allora Ministero per la Programmazione e Bilancio nel 1968, che sarebbe dovuto essere utilizzato per la preparazione del secondo programma di sviluppo economico nazionale (1971-75). Il documento era stato concepito per disegnare il futuro del territorio italiano e per indirizzare di conseguenza le politiche statali di investimento sociale ed economico per lo sviluppo.

<sup>114</sup> MITT, DiCoTer, 2007-2013, *Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013*, Roma (2007)

per il 2007-2013. Pur se sviluppate con contenuti e approcci chiaramente diversi, le intuizioni relative alla *prefigurazione di un futuro da costruire* espresse nel *Progetto 80* vengono riprese dal lavoro del DiCoter, con lo scopo di far da complemento del Quadro Strategico Nazionale.

Il documento non è pensato come uno schema di assetto del territorio nazionale, ma come un *disegno strategico*. In maniera estremamente sintetica si può dire che con l'immagine più forte che ne esce è quella delle piattaforme territoriali strategiche<sup>115</sup> sono stati individuati e localizzati quei territori che hanno le condizioni e le potenzialità di sviluppare "progetti di territorio" e, mediante i finanziamenti, di dare vita a "dispositivi territoriali", di rilevanza transnazionale o interregionale. Oltre alle piattaforme territoriali il disegno strategico individua i "fasci infrastrutturali", i "territori urbani di snodo". Insieme sono pensati non solo per progettare, ma per "produrre nuovi territori, mutando in primo luogo non tanto gli assetti fisici del territori, ma quelli relazionali/immateriali ("le relazioni tra attori e tra attori e azioni"<sup>116</sup>).

Il contributo della ricerca portata avanti dal MIT è stato recepito però solo in minima parte dal Quadro Strategico Nazionale. In particolare nella Priorità 6. "Reti e collegamenti per la mobilità"<sup>117</sup> si sottolinea l'importanza del collegamento con le reti infrastrutturali europee, attraverso la localizzazione di piattaforme territoriali e strategiche, concepite non solo come infrastruttura di trasporto ma come "dispositivo" per valorizzare il potenziale competitivo locale. In realtà gli obiettivi di territorializzazione dello sviluppo auspicati dallo studio del DicoTer non sembrano essere stati tenuti molto in considerazione. Oltre alla sesta priorità, in alcune di esse entra in gioco il territorio: Priorità 4. *Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*, la Priorità 5. *Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per*

---

<sup>115</sup> "Intese come "luoghi" del Paese che prima e più attivamente di altri siano capaci di raggiungere adeguati livelli di competitività e di eccellenza " Cfr. POR Abruzzo. Il documento operativo regionale dell'Abruzzo fa riferimento esplicito alle piattaforme territoriali: "Al rafforzamento di tale visione strategica dello sviluppo regionale contribuiscono i risultati dello Studio di Fattibilità per la realizzazione di una Piattaforma Territoriale Strategica nella Regione Abruzzo, attuato dalla Direzione Lavori Pubblici della Regione Abruzzo attraverso l'utilizzo di apposite risorse rese disponibili dal Ministero delle Infrastrutture nell'ambito delle attività a supporto della definizione programmatica delle Piattaforme Strategiche, ed in particolare della Piattaforma interregionale PI2 "Asse trasversale Lazio - Abruzzo", finalizzata ad integrare e completare la connessione tra il Tirreno e l'Adriatico" cit. p. 69.

<sup>116</sup> Il termine "dispositivo" serve proprio a far comprendere la natura "attiva" delle figure individuate. Insieme alle "piattaforme territoriali", concorrono a questi obiettivi altre prefigurazioni strategiche. Cfr. Maurizio Carta, relazione al Convegno *Piattaforme transregionali e piani strategici delle città* - l'Aquila 19-20 gennaio 2007.

<sup>117</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le politiche di Sviluppo e Coesione, *QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007

"In particolare, l'azione di cooperazione territoriale è orientata a promuovere lo sviluppo di piattaforme territoriali e strategiche che valorizzino il potenziale competitivo locale, creando spazi di saldatura dei sistemi nazionali al sistema europeo ed extraeuropeo, anche rafforzando in questa prospettiva, i corridoi transeuropei e i nodi infrastrutturali, contribuendo all'integrazione e al completamento delle piattaforme nazionali a sostegno dello sviluppo policentrico. In questo modo la cooperazione territoriale concorre a garantire reti e nodi funzionali allo sviluppo, a promuovere il ricollocamento strategico dei porti e aeroporti e dei servizi connessi, a sviluppare nuovi segmenti di mercato per quei settori in cui il vantaggio competitivo italiano è condizionato da carenze logistiche, a migliorare la sicurezza e a promuovere intermodalità, integrazione e sinergia tra le reti, sviluppo dei servizi e piattaforme TIC per il sistema economico e sociale" Cit. p.128

*l'attrattività e lo sviluppo, Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani.* Ma non sembra essere perseguito l'obiettivo originario di definire una strategia selettiva e mirata, nella quale fossero individuate le "eccellenze" territoriali potenziali da sostenere e su cui concentrare le risorse economiche.

Anche a livello regionale è stata considerata la dimensione territoriale delle politiche ed è stato fatto un tentativo di integrare la programmazione economica con una strategia territoriale: in molti casi la definizione di un Quadro strategico regionale (pensato come contributo regionale al QSN e base per la definizione dei Programmi Operativi Regionali) da parte degli assessorati competenti alla programmazione economica è stato accompagnato da un Disegno strategico definito dagli assessorati alla pianificazione territoriale. L'integrazione non ha dato esiti rilevanti sulla struttura generale: i POR sono strutturati su Assi e obiettivi che non rispondono a una vera e propria territorializzazione delle politiche di sviluppo. Nei contenuti la considerazione della dimensione territoriale è piuttosto variabile. Nei POR delle regioni *Convergenza* sono presenti assi relativi alle questioni territoriali, come l'asse urbano e di valorizzazione territoriale, mentre nei POR delle regioni *Competitività* sono assenti. In ogni POR vengono comunque espresse delle considerazioni relative alle specificità territoriali, trasversalmente agli assi. Ad esempio nel POR Basilicata vengono esplicitamente riprese le individuazioni delle piattaforme territoriali in termini di nuove reti territoriali dove le aree urbane si propongono come "chiavi" per l'accesso alle nuove reti territoriali, accrescendo la propria capacità di generare servizi ed attrarre investimenti innovativi in attività legate al terziario avanzato ed a strutture di eccellenza. Le reti territoriali che vengono citate sono imperniate su piattaforme produttive territoriali (territori e distretti in grado di accedere alle reti internazionali e di competere con successo in tale contesto), da territori urbani di snodo (che svolgeranno il ruolo di scambiatori tra i flussi europei e quelli locali e nazionali favorendo dinamiche di integrazione e di sviluppo locale), e da fasce infrastrutturali di connessione (che convogliano sia i movimenti di merci e di persone ma anche i flussi informativi e telematici).

Il riferimento esplicito alle specificità territoriali presente nei POR ricalca il modello del Quadro Strategico Nazionale, dove vengono esplicitate strategie attraverso la lettura di temi trasversali: tra cui le città e i territori rurali<sup>118</sup>:

#### **LE CITTÀ:**

La programmazione del QSN riconosce nelle città metropolitane l'unità territoriale privilegiata valorizzandone nei programmi che prevede le potenzialità competitive nei mercati sovranazionali e internazionali. Il QSN prevede programmi per il sostegno delle connessioni economico produttive e l'offerta di servizi a scala territoriale per i sistemi territoriali intercomunali.

nelle regioni che non ricadono nell'Ob. *Convergenza*, l'esiguità delle risorse disponibili provenienti dai fondi sarà possibile per le regioni inserire la voce nei POR solo nei casi in cui sono già state definite priorità o linee di azioni in progetti urbani integrati. nel caso inverso, probabilmente la programmazione urbana verrà esclusa dai POR.

Le regioni dell'Obiettivo *Convergenza* invece hanno avuto la possibilità di inserire nei POR una o più priorità relative ad assi di programmazione urbani e territoriali, ma con il vincolo di concretezza e selettività

<sup>118</sup> Cfr. QSN 2007-2013, cap. III " PRINCIPALI ORIZZONTALI NELL'ATTUAZIONE DELLE PRIORITÀ". p. 165

attraverso scelte decise in applicazione degli indirizzi del QSN, nonché degli insegnamenti della programmazione 2000-2006.

#### I TERRITORI RURALI:

Per quanto riguarda i territori rurali l'azione per la diversificazione economica è prioritaria e deve essere perseguita attraverso una integrazione fra i fondi per la coesione e la politica di sviluppo rurale. Nello specifico la politica di coesione deve concentrarsi negli obiettivi di miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e di facilitazione dell'insediamento di nuove attività economiche. L'obiettivo strategico che interessa le politiche per lo sviluppo territoriale è l'individuazione di attività compatibili con quelle agricole che possano garantire fonti di reddito alternative, in applicazione del principio relativamente nuovo della multifunzionalità delle attività rurali. Per le aree rurali ad agricoltura specializzata e organizzata in sistemi e/o filiere localizzate il QSN segnala la potenziale competitività dei sistemi agro-alimentare

Gli interventi a favore delle zone rurali sono chiamati a rispondere alle voci seguenti:

- servizi alle imprese e alla commercializzazione dei prodotti: garantire un livello minimo di accesso ai servizi di interesse economico generale nella prospettiva di attrarre imprese e personale qualificato e di contenere l'emigrazione; favorire l'innovazione del processo e dei prodotti delle attività locali e la commercializzazione dei prodotti a livello nazionale ed europeo con il fine di rafforzare le capacità endogene dei territori rurali, promuovere aggregazioni sinergiche (poli di sviluppo, gruppi economici che associno le risorse locali) che consentano di raggiungere la massa critica necessaria per offrire servizi efficienti.
- promozione turismo integrato e sostenibile: adottare un'impostazione integrata dello sviluppo turistico locale, salvaguardando le risorse naturali (tutela degli habitat e della biodiversità);

Nella individuazione dei due temi territoriali di azione strategica (città e territori rurali), emerge una dicotomia tra città e territori rurali, che non sembra rappresentare un'idea di integrazione, ma si riferisce a due entità separate con esigenze e vocazioni estremamente differenziate. Questo non è in sintonia con l'individuazione di un rapporto tra città e campagna (sia in termini di città metropolitane che di sistemi intercomunali) che è sempre più complesso e variegato, come emerge dagli studi sul rapporto tra città e campagna<sup>119</sup>, e che sta alla base di una idea di policentrismo, dove la campagna non costituisce semplicemente la periferia, la terra di mezzo tra i poli, ma contribuisce a definire un sistema unitario, radicato in particolare nella realtà territoriale italiana. L'idea di definire un rapporto nuovo, integrato e basato sul partenariato, tra città e campagna che era stato segnalato come obiettivo legato all'idea di policentrismo nello SDEC e che viene ripreso nella seconda priorità della *Territorial Agenda*, non sembra però essere stato recepito dalla programmazione per il nuovo settennio.

L'idea di equilibrio e sostenibilità non può infatti essere perseguita separatamente nei contesti urbani-metropolitani e nei contesti rurali: città e campagna dovrebbero andare nell'ottica della sostenibilità, dalla stessa parte, e servirsi a vicenda. Forse più che forme di assetto (che i piani territoriali e provinciali sono chiamati a definire e ne hanno tutte le possibilità per farlo), la

---

<sup>119</sup> Cfr. *Espon Atlas, Mapping the Structure of the European Territory*, ottobre 2006.

programmazione strategica potrebbe concentrarsi nel suggerire o sostenere forme di partenariato tra città e campagna, come era stato già formulato nello SDEC<sup>120</sup>

Come ricorda Vinci (2005), nella metà degli anni trenta Lewis Mumford in *The Culture of Cities* dichiara che “non possiamo più lasciar fuori dai nostri calcoli terre e paesaggi e possibilità agricole nel considerare il futuro sia delle industrie che delle nostre città”<sup>121</sup>.

La strategia specifica per lo sviluppo e per i territori rurali, a livello nazionale viene invece definita nel Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo Rurale<sup>122</sup>, che ha i suoi corrispondenti strumenti di implementazione regionale nei Programmi di Sviluppo Rurale.

#### IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE (PSN) PER LO SVILUPPO RURALE 2007-2013<sup>123</sup>

La diversificazione dell'economia rurale e il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali, sono tra gli obiettivi strategici della politica di sviluppo rurale, assieme alla migliore gestione del territorio.

Sulla base delle esigenze identificate e delle strategie di Lisbona e Göteborg, e sulla base delle direttive per la nuova politica di Sviluppo Rurale comunitaria, il PSN individua 3 Assi strategici e un Asse Leader.

1. Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale
2. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale
3. Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale
4. Leader

Gli assi vengono ripresi nei Programmi di Sviluppo Rurale regionale, in base alla classificazione per tipologie rurali (zone A,B,C,D). Il PSN classifica infatti le aree rurali suddividendo, per comuni, il territorio italiano in quattro macro tipologie di aree: A. *poli urbani*, B. *aree rurali*, C. *aree rurali intermedie*, D. *aree rurali con problemi complessivi di sviluppo* (Cfr. Fig.3). L'utilizzazione dell'articolazione territoriale nel PSN è funzionale alla identificazione delle principali differenziazioni interne del territorio rurale, anche per orientare in modo più mirato le iniziative previste dal Regolamento (CE) 1698/2005, che potranno essere combinate in funzione delle esigenze differenziate che le aree manifestano e delle specifiche finalità dei singoli interventi. In particolare le zone rurali C e D sono caratterizzate da infrastrutture (compreso quelle

<sup>120</sup> Secondo lo SDEC i problemi locali possono essere risolti solo con un approccio integrato tra città e campagna, a una scala regionale, in quanto la città e la campagna condividono la responsabilità del perseguimento del suo sviluppo. In particolare le città in ambito rurale svolgono l'importante funzione di impulso dello sviluppo economico regionale. Nelle regioni a debole densità di popolazione solo le città hanno la possibilità di assicurare un livello minimo di infrastrutture e servizi per attirare delle attività economiche. Inoltre, in queste zone le città giocano il ruolo particolare di preservare la struttura del sistema insediativo e del paesaggio culturale.

L'approccio integrato tra città e campagna si costruisce anche attraverso i partenariati, ai quali lo SDEC e la politica UE dà molta importanza, che possono avere diverse dimensioni spaziali, a seconda della prospettiva (regionale, sovra regionale, interregionale, transnazionale). Per partenariato si intende che ciascuno fornisce delle prestazioni equivalenti, anche ad esempio servizi, infrastrutture o prestazioni tra città e campagna) Il partenariato non si intende solo tra territori o tra amministrazioni locali, ma anche tra imprese urbane e imprese rurali, le cui reti giocano un ruolo importante nell'economia regionale poiché permettono di far profittare gli effetti delle sinergie potenziali e di dare il via a dei processi di apprendimento che apportano conoscenza e informazione tra imprese fisicamente vicine le une dalle altre. L'obiettivo di forme partenariati così pensate è di costruire un contenitore comune regionale di prestazioni, permettendone così lo scambio. Cfr.SDEC *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*. Postdam 1999. p25-26.

<sup>121</sup> Mumford L. (1938), *The culture of cities*, Harcourt, Brace and Co., New York. it. *La Cultura delle città*, Edizioni Comunità, Milano (1999)

Cit. Mumford L., *La Cultura delle città*, Edizioni Comunità, Milano (1999)

<sup>122</sup> Previsti dal Regolamento (CE) 1698/2005 sullo sviluppo rurale.

<sup>123</sup> Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, *Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo Sviluppo Rurale 2007-2013 - (art.11 Reg. Ce 1698/2005)*, 21 dicembre 2006.

turistiche) e servizi alla popolazione insufficienti, invecchiamento degli attivi in agricoltura, abbandono delle terre, ricchezza del paesaggio e del patrimonio ambientale, culturale e storico insufficiente diffusione di internet<sup>124</sup>.

Obiettivi strategia Asse 1 - *Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale*, da attuare con il 41% dei finanziamenti complessivi, attraverso le seguenti priorità:

- Ammodernamento, innovazione nelle imprese e integrazione di filiera
- Sviluppo della qualità dei prodotti agricoli e forestali
- Rafforzamento della dotazione delle strutture fisiche e telematiche
- Miglioramento delle capacità imprenditoriali e professionali e ricambio generazionale (soprattutto nelle regioni Convergenza)

Obiettivi strategia Asse 2 - *Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale*, da attuare con il 41% dei finanziamenti complessivi, attraverso le seguenti priorità:

- Conservazione della biodiversità, protezione e diffusione dei sistemi agroforestali di alto valore naturale
- Salvaguardia qualitativa e quantitativa delle risorse idriche superficiali e profonde
- Riduzione dei gas a effetto serra
- Salvaguardia del territorio (suolo, paesaggio e territorio)

Obiettivi strategia Asse 3 - *Qualità della vita / diversificazione dell'economia rurale*: con il 14,5% del totale dei finanziamenti, da concentrare principalmente per le zone C e D (zone rurali intermedie e zone rurali con problemi di sviluppo)

- Miglioramento dell'attrattività dei territori rurali per le imprese e la popolazione, da attuare attraverso misure per incrementare i servizi di base per l'economia e la popolazione rurale, rinnovare e sostenere lo sviluppo dei villaggi, conservare e valorizzare il patrimonio rurale
- Mantenimento e creazione di nuove opportunità d'impiego nelle zone rurali attraverso la diversificazione delle attività (agriturismo, produzione di energia, valorizzazione dei prodotti del territorio, agricoltura sociale), la creazione e lo sviluppo delle micro-imprese e la promozione attività turistiche

Obiettivi Asse Leader (6% del totale dei finanziamenti),

- Rafforzamento della capacità di programmazione e gestione locale
- Valorizzazione delle risorse endogene nei territori

Le risorse finanziarie totali rese disponibili sono 16,697 Miliardi di Euro. Queste vengono suddivise per i 21 Piani di sviluppo Rurale regionali, di cui 5 nelle regioni Convergenza (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Basilicata in *phasing out*) che si avvaleranno di un totale di 4,14 miliardi di Euro e 16 nelle regioni Competitività (per un tot. di 4,10 miliardi di Euro di finanziamenti), e un Programma nazionale di Rete Rurale (41milioni di Euro).

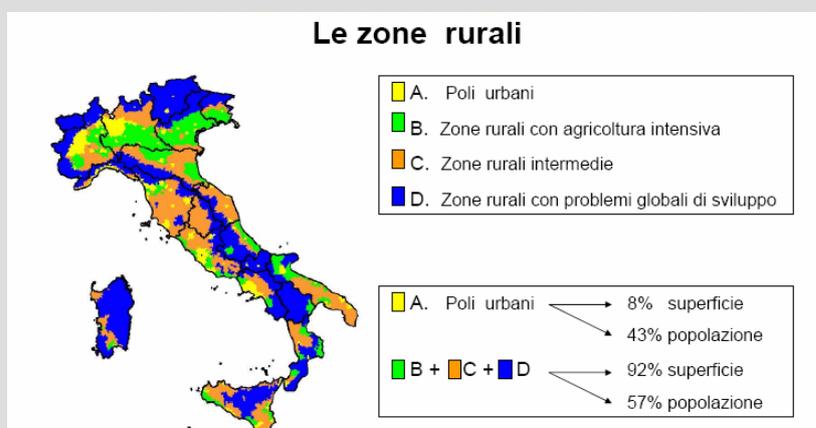


Fig. 3: Classificazione del territorio in zone rurali.

Fonte: Allegato IV del PSN per lo Sviluppo Rurale 2007-2013

<sup>124</sup> Per gli aspetti metodologici della classificazione delle aree rurali si rimanda all'Allegato IV del PSN per lo Sviluppo Rurale 2007-2013

## CAPITOLO 2 - I TERRITORI DEBOLI

*La finalità del capitolo è di chiarire il termine debolezza, di motivare la scelta della tipologia di territori deboli (le aree marginali e interne in Italia) nell'interesse che questi presentano nella "persistenza", nel cambiamento e differenziazione degli squilibri, nelle risorse e potenzialità di sviluppo .*

*Si parte dall'ipotesi che serva ricalibrare le geografie e le nozioni attorno all'idea di debolezza, per dare una rappresentazione più articolata delle realtà locali in particolare rispetto ai contesti sovralocali e per sostenere le argomentazioni in termini di contributi per le politiche di sviluppo territoriale. I ragionamenti fatti nel capitolo intendono inquadrare la duplice realtà (e scale) con cui i territori deboli si relazionano: la realtà globale, dove il rapporto centro-periferia ha mutato aspetto, e una realtà più ravvicinata (europea, nazionale o regionale) nella quale, pur nel mutamento dei rapporti tra centro e periferia verso una struttura sempre più reticolare, è facile comunque individuare quali sono i territori esclusi da queste reti, le periferie, i territori marginali, deboli.*

I cambiamenti e le dinamiche in corso di cui si è parlato nei paragrafi precedenti, oltre ai risultati ottenuti da una fase importante di approccio integrato allo sviluppo del territorio negli ultimi vent'anni, pongono in particolare i territori deboli di fronte a opportunità e sfide che si devono confrontare da una parte con uno scenario e obiettivi europei e mondiali definiti in maniera evidente sull'imperativo di crescita e di competitività, dall'altra con realtà e scenari più minuti dove si riscoprono e si valorizzano le differenze, offrendo più possibilità e strade per lo sviluppo, e si moltiplicano allo stesso tempo le tipologie e dimensioni della "debolezza" territoriale.

Come già anticipato, questa ricerca pone l'attenzione su una tipologia territoriale specifica di "debolezza", le aree interne, montane e rurali, quei territori che hanno subito durante il periodo dello sviluppo industriale pesanti dinamiche di abbandono della popolazione e delle attività economiche locali, e verso le quali le politiche e gli interventi pubblici di sostegno non sono serviti a cambiare le tendenze in atto, piuttosto a portare un miglioramento diffuso e generale del benessere economico. Essa si richiama direttamente ai territori definiti "marginali" dalle ricerche socio economiche e territoriali, che dagli anni '70 ad oggi hanno arricchito il patrimonio culturale e scientifico italiano, hanno motivato il cambiamento dell'ottica sulla natura del problema nel riconoscimento di risorse endogene non valorizzate, sostenendo l'affermazione delle idee e delle pratiche di sviluppo locale.<sup>125</sup>

"La montagna è stata vittima di un modello di crescita squilibrata che ha contraddistinto la storia economica del nostro paese e che ha avuto le sue più evidenti manifestazioni nell'industrializzazione concentrata in alcune regioni, accompagnata da una vera e propria emorragia demografica senza precedenti. Le migrazioni stagionali e quelle senza ritorno hanno spesso reso la montagna un contenitore svuotato, dando luogo a un processo di degrado globale: invecchiamento della popolazione, perdita delle capacità tradizionali e degrado ambientale per la mancanza di presidio del territorio".

Cannata (1990)

---

<sup>125</sup> Per un approfondimento sul cambiamento e evoluzione dell'approccio e degli strumenti per lo sviluppo delle aree depresse, si rimanda al capitolo successivo, §3.2

“E’ appena piovuto, spiegano, ma il Mugello ha perso i suoi torrenti. I greti sono asciutti. Gli abeti disidratati. I fiumi *desaparecidos*. I pozzi a secco. Una catastrofe, consumatasi in pochi anni; da quando – mi dicono- la “talpa” dell’alta velocità ferroviaria ha bucato la pancia dell’Appennino risucchiandone le acque profonde, gli immensi laghi sotterranei, le falde e le risorgive.”

Rumiz (2007)

“Boschi immensi. L’Italia delle veline scompare con il segnale del cellulare. Finisce Michele Cocuzza, finisce Simona Ventura, finisce l’Isola dei famosi. Per dimenticarli basta un pediluvio nel Rabbi, limpido tra prati verticali, disseminati di cavalli e mucche bianchissime. Al *Touring* devono essere matti, la carta al 200 mila non svela gli incantesimi di questa valle perduta. Neanche un segno di nota per Premilcuore, splendida, con le case a picco sul fiume.”

Rumiz (2007)

Attraverso i tre brani la montagna appare simbolo di territorio debole. Tre tipi di debolezze che caratterizzano in particolare la montagna italiana: territori deboli perché abbandonati, perché privati di quelle risorse primarie che potevano renderli forti, perché piccoli, isolati, sconosciuti, dimenticati. Territori che bisogna andare a cercare tramite un toponimo di un fiume o di un comune nell’indice analitico di un atlante geografico, perché di solito non li si conosce.

Il processo di industrializzazione li ha svuotati e indeboliti nel corso dei decenni, dal dopoguerra ad oggi. L’azione pubblica ha sì riconosciuto la loro marginalità e i problemi legati allo sviluppo mancato, e li ha assistiti, ma ha contemporaneamente rafforzato il processo di indebolimento, sia sostenendo direttamente la popolazione attraverso l’assicurazione di alternative di occupazione nella capitale e nei capoluoghi, sia attraverso l’insediamento di poli industriali sul modello dell’Italia settentrionale, che altrove non hanno costruito reale sviluppo nei territori di insediamento.

Non se ne sono mai completamente disconosciuti i valori ambientali e paesaggistici, ma alcuni interventi finalizzati a valorizzarne queste valenze, ad esempio gli insediamenti per la villeggiatura e il turismo degli anni ‘60-‘70, hanno spesso compromesso proprio i caratteri sui quali si erano appoggiati per perseguire una crescita economica e di occupazione locale.

Ma pur se rappresentativi di fenomeni di squilibrio territoriale, per territori deboli nel contesto europeo non si intendono solo questi.

K. Kunzmann, riferendosi ai territori della Germania dell’est che circondano la città di Berlino, parla di “territori dimenticati”<sup>126</sup>. Se invece facciamo riferimento alle aree interne o di montagna italiane non si può parlare allo stesso modo di territori “dimenticati”. La marginalità delle aree interne italiane non è rappresentativa di semplici processi di oblio da parte della popolazione e della classe politica, ma di un’accettazione delle conseguenze di quel modello di crescita squilibrata della storia economica del nostro paese di cui parla Cannata. Un’accettazione per la quale, pur riconoscendo la problematicità delle conseguenze, le stesse sono state ritenute fisiologiche e inevitabili.

I territori interni, che vengono qui usati come rappresentazione tipo di debolezza territoriale, non sono stati infatti dimenticati completamente dagli abitanti che li hanno lasciati per andare a

---

<sup>126</sup> “forgotten territories”. L’espressione è stata ripresa da un colloquio informale avuto con K. Kunzmann in occasione del ciclo di lezioni tenute nell’aprile 2007, all’interno del corso di dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbana presso la sede del DIPTU de l’Università *La Sapienza* di Roma.

lavorare in città, così come non sono stati dimenticati dai politici originari insediati a Roma, che anzi li hanno spesso sostenuti e rappresentati. In particolare sono stati oggetto di attenzione ad esempio dagli studiosi rappresentanti del meridionalismo storico (di cui l'immagine della contrapposizione tra "osso" e "polpa" di M. Rossi Doria<sup>127</sup> è la più rappresentativa) e delle scienze geografiche, in un secondo momento e con altri presupposti.

Ma tutto questo non sembra aver portato nel tempo effetti di miglioramento strutturale per il loro sviluppo.

Il termine "territori deboli" che ho utilizzato fin dal principio della mia ricerca è piuttosto generico. Esso vuole infatti essere evocativo di una condizione di debolezza e di indebolimento di quei sistemi territoriali locali che si è consolidata nel tempo come conseguenza di processi sviluppo urbani e industriali, e che si confronta oggi con uno scenario concentrato su importanti e urgenti sfide, nelle quali la crescita economica e dell'occupazione è quella prevalente, e la competitività sembra esserne la chiave di volta. "Debole" è un termine volutamente forte, "politicamente scorretto", quasi un giudizio calato dall'alto, che trova ragione nel dualismo forte/debole che la competitività, in un modo o nell'altro, impone.

Vuole essere una sorta di provocazione per sostenere uno sguardo critico nei confronti delle retoriche, provenienti in prima battuta dalle politiche comunitarie, sullo sviluppo equilibrato e sostenibile, sui buoni propositi, sul "mito" delle buone pratiche, sull'enfasi posta alla nuova dimensione territoriale, sull'apparente rapporto lineare tra obiettivi di competitività, coesione e cooperazione e sostenibilità.

Dietro alle strategie europee fondate sulla competitività c'è a mio avviso un pericolo: per essere competitivi bisogna specializzarsi. Ma nell'ottica della sostenibilità un territorio deve prima di tutto vivere, non competere. E qui sta il rapporto non sempre lineare, ma spesso conflittuale tra competitività e sostenibilità.<sup>128</sup>

Le domande che sono alla base di questo capitolo sono finalizzate a: osservare come si confrontano queste debolezze tipiche della realtà locale dei territori interni d'Italia (come per altri mediterranei) con le realtà europea, con gli squilibri percepiti e affrontati a livello regionale dalla politica di coesione; capire come questi fenomeni di piccola scala (ma che sommati tra loro costituiscono interi sistemi geografici e territoriali) che possibilità hanno di rapportarsi con gli imperativi di crescita e con le strategie di sviluppo, di comunicare con i sistemi regionali, di interagire con i modelli di sviluppo e di dar loro un contributo.

---

<sup>127</sup> Gorgoni M. (a cura di), *Manlio Rossi-Doria. La polpa e l'osso : scritti su agricoltura risorse naturali e ambiente*; (riedizione di scritti originali di M. Rossi Doria), ed. L'ancora del Mediterraneo, Napoli, 2005

<sup>128</sup>A proposito del rapporto tra competitività e sostenibilità Giorgio Ruffolo si esprime nel modo seguente: "l'attuale fase è contrassegnata da due tendenze contraddittorie: l'espansione della crescita dall'Occidente capitalistico a tutta l'economia mondiale, accompagnata tuttavia dall'emergenza di forti squilibri che pregiudicano la sostenibilità del capitalismo stesso. Se, in questo quadro, si vuole conservare l'impulso vitale che il capitalismo ha impresso alla storia dell'umanità, è necessario far fronte a tre principali pressioni verso l'insostenibilità: quella fisico-ambientale, quella politico-sociale, quella etica e morale. Per dare una risposta a questa triade di insostenibilità occorre muoversi in direzione di un nuovo paradigma, fondato su tre principi: l'equilibrio con la natura, la realizzazione di un'economia organizzata sulla base della solidarietà e della cooperazione anziché su quella della competitività, l'inversione dello scopo finale dell'attività umana, tra mezzi e fini". Cfr. Ruffolo(2007) Op.cit.

L'uso del termine debolezza, pur nel suo uso generico e provocatorio, deve comunque la sua origine all'idea di marginalità geografica e socio-economica. Introducendo alcune riflessioni di inquadramento teorico dello spazio geografico marginale, il geografo Farinelli (1983) fa riferimento a un concetto di marginalità che è direttamente connesso al rapporto centro/periferia e a un preciso modo di vedere e di interpretare il mondo, fatto di rapporti di forza e di controllo del potere<sup>129</sup>.

Anche facendo riferimento all'idea di sviluppo equilibrato del territorio proposta dalla Unione Europea, la debolezza intesa come marginalità assume una connotazione spaziale, ed è d'obbligo il riferimento al rapporto tra centro e periferia, che nell'evoluzione del contesto socio-economico generale, è sicuramente cambiato, e i parametri di riferimento sono in continua evoluzione.

Come si è accennato alla questione sulla persistenza e contemporaneamente sul mutamento degli squilibri, in relazione al rapporto tra il concetto di marginalità e quello di debolezza, entrano in gioco diversi fattori che non rendono più così semplice la distinzione tra territori centrali (urbani, metropolitani o industriali), e territori marginali. Il concetto di marginalità, connesso, al modello strategico classico basato sul rapporto centro/periferia, non ci permette ormai di interpretare e capire la realtà territoriale e geo-politica attuale: può permetterci di capire le macro differenze a scala internazionale, planetaria, ma non ci aiuta a capire le differenze a scala regionale e locale<sup>130</sup>.

Allo stesso modo gli schemi spaziali raffiguranti la realtà economica e territoriale alla scala europea<sup>131</sup>, che sono alla base delle riflessioni effettuate negli anni passati per articolare gli obiettivi di coesione e sviluppo equilibrato attraverso lo scenario del policentrismo, non possono tenere conto degli squilibri a scale territoriali minute. Da un confronto diretto tra gli scenari a scala europea e le realtà territoriali prendiamo ad esempio il caso dell'Italia del nord ovest che rientra nella *Core Region* in quanto la Lombardia e il Piemonte sono regioni industriali e produttive e perché l'area metropolitana milanese risponde alle caratteristiche di *Global Integration Zone*. E' però chiaramente una *Core Region* disegnata a grande scala, unendo i poli industriali, tecnologici e della finanza, che non tiene conto dei territori che rientrano effettivamente nell'area: le vallate alpine lombarde che appaiono nello studio per i Programmi Integrati delle aree a obiettivo 2 della Lombardia ci proiettano completamente in un altro mondo, che non sembra avere nulla a che fare con le *Global Integration Zones*.

---

<sup>129</sup> Parlando di un preciso modo di vedere e interpretare il mondo, Farinelli fa direttamente riferimento al modello strategico e alle teorie geopolitiche dei primi del Novecento di H. Mackinder, che individuavano un cuore geopolitico a livello mondiale. Cfr. Farinelli (1983).

<sup>130</sup> Queste riflessioni sono scaturite dal contributo di Francesca Governa al Seminario di dottorato DIPTU "Ripensare i territori deboli" - settembre 2007. cit.

<sup>131</sup> Ci si riferisce alle note raffigurazioni della "Blue banana", del "Pentagon" o "Core Region" e quella più policentrica del "Bunch of Grapes". Cfr. Fig 1. Capitolo 1

Si dà attualmente grande enfasi all'idea e al paradigma interpretativo della rete (Perulli 2007)<sup>132</sup> per rappresentare i rapporti tra città e tra territori regionali metropolitani. Questa rappresentazione viene rafforzata dai veloci sviluppi tecnologici che permettono di connettere in rete anche territori non attraversati da reti infrastrutturali fisiche (ad esempio attraverso il telefono cellulare).

Rifacendosi ad esempio all'idea di città-rete che esponeva Gottman<sup>133</sup> in relazione al superamento del rapporto classico centro-periferia, si possono descrivere le relazioni tra le città come relazioni tra nodi di una rete. Al rapporto di masse territoriali che si rifà al modello classico gerarchico di Christaller, si sostituisce quello di tipo reticolare in tutte le direzioni (Perulli 2007). L'idea reticolare (che appunto si relaziona bene con quella di policentrismo) si contrappone quindi al modello classico di centro e periferia, ma lo fa principalmente a livello teorico. Nella realtà coesiste una duplice realtà: pur nell'affermazione di una rappresentazione dei rapporti territoriali "a rete", nella realtà si verifica una persistenza dei fenomeni tipici del dualismo centro-periferia: Il centro, le città metropolitane, o le regioni europee trainanti l'economia e l'innovazione presentano maglie più fitte, veloci, con più informazioni e comunicazione, la periferia, le regioni rurali hanno una maglia più larga e lenta.

Il paradigma interpretativo della rete sembra essere quindi adatto a realtà forti, motrici, alle città globali, le *global cities*<sup>134</sup>, o alle città-regione, le cosiddette *Global Cities Regions*<sup>135</sup>, la cui influenza va al di là di una periferia o un hinterland più o meno vasto, e costruisce connessioni in una nuova geografia globale (Perulli 2007)<sup>136</sup>.

Sebbene il sistema dei distretti industriali del Centro-Nord Est dell'Italia siano state censite come una delle trecento *World-Cities Regions*<sup>137</sup>, se pensiamo alle realtà europee di questo tipo, pur nei cambiamenti, pensiamo sempre alla *core region* e alle regioni metropolitane del nord ovest europeo. Ci si chiede quindi se il paradigma delle reti è rappresentativo solo di questa realtà specifica, veloce e motrice, rappresentante la nuova economia dell'informazione, dove i distretti industriali locali sono sostituiti da *super-cluster* (Perulli 2007)<sup>138</sup> spesso trans-regionali e trans-nazionali<sup>139</sup>, in cui si intrecciano flussi e reti di vario tipo, oppure può essere tradotto e utilizzato per rappresentare, con parametri diversi anche realtà più "modeste", lente, diffuse sul territorio, e meno legate a immagini di "performance" globale.

Se la natura delle relazioni reticolari fra città è oggi quella di scambiare essenzialmente conoscenza e informazioni, e se l'economia di oggi è basata sulla conoscenza, verrebbe da

---

<sup>132</sup> "Ormai le relazioni tra le città sono quelle di nodi che appartengono a reti, tendenzialmente globali e a-spaziali, Nodi come centri, e quindi rapporti centro-centro, anziché centro-periferia" Cfr. Perulli P. (2007), op. Cit. pag. 85

<sup>133</sup> Gottman J., *What are cities becoming the Centres of? Sorting out the possibilities*, in Knight R.V., Gappert G., (eds.), *Cities in a Global Society*, Sage Publications, Newbury Park, (1989).

<sup>134</sup> L'idea di "città globale" è stata elaborata in particolare dagli studi di Saskia Sassen. Cfr. Sassen (2003)

<sup>135</sup> Il termine si deve al geografo californiano Scott (2001).

<sup>136</sup> Cfr. Perulli (2007), Op. Cit. pagg. 90-91

<sup>137</sup> Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Marsilio, Venezia (2005).

<sup>138</sup> Cfr. Perulli (2007), Op. Cit.

<sup>139</sup> La dimensione e la caratteristica trans-regionale o trans-nazionale dei *cluster* viene auspicata anche nelle priorità della *Territorial Agenda* (2007) dell'Unione Europea.

pensare che i territori esclusi dalle reti di città non hanno alcuna opportunità di produrre conoscenza e di definire forme economiche vitali. Ma queste interpretazioni espresse per grandi immagini sintetiche forse contribuiscono a determinare dei modelli di sviluppo un po' rigidi, impostati sulla netta differenziazione tra aree urbane e aree rurali, aree trainanti e aree trainate, aree forti e aree deboli.

### 2.1 Fenomeni e criteri per la definizione dei territori deboli

*Il termine debolezza è approfondito in relazione ai vari criteri e livelli di osservazione. Si individuano due categorie di parametri per definirla: parametri "semplici", riferiti all'idea di marginalità, e parametri "complessi" come la progettualità, la capacità amministrativa, la governance territoriale, che si ritengono essere più vicini all'idea di debolezza poiché più adatti a collegare il territorio con il tema e gli strumenti di sviluppo.*

I ragionamenti precedenti intendono a inquadrare la duplice realtà e scala con cui i territori deboli si relazionano: la realtà globale dove il rapporto centro-periferia ha mutato aspetto e una realtà ravvicinata (europea nazionale o regionale) nella quale, pur nel mutamento dei rapporti tra centro e periferia verso una struttura sempre più reticolare, è facile comunque individuare quali sono i territori esclusi da queste reti, le periferie, i territori marginali, deboli.

La debolezza nella sua accezione territoriale è un termine intuitivo e evocativo, ma allo stesso tempo complesso. Evocativo perché si riferisce a una realtà di persistenza di squilibri territoriali, complesso perché riferito a un sistema di indicatori dinamici (spaziali, socio-economici, di capacità di reazione, di progettualità, di *governance*) nonché a un giudizio che dipende dal modello e dagli strumenti di sviluppo cui si fa riferimento.

Considerando quindi la pluralità di aggettivi che il termine "territori deboli" può rappresentare (aree marginali, depresse, interne, in ritardo di sviluppo, territori rurali, periferici, "dimenticati", con problemi strutturali, ..... ) che sono utilizzati negli studi e nelle politiche di sviluppo territoriale, si analizzano quegli indicatori che definiscono condizioni di forza e debolezza territoriale collegate con l'idea generale di "capacità" (capacità strategiche, di progettualità, di *governance*, di creatività, identità e auto-rappresentazione).

Per inquadrare la questione sui fenomeni, criteri e indicatori di debolezza territoriale ho scelto il riferimento di due ricerche che, se, pur datati, rappresentano una realtà di squilibri per certi versi ancora attuale, sostengono un approccio integrato al problema e un'attenzione particolare al riconoscimento delle risorse specifiche del territorio, alla loro valorizzazione e alla necessità di aumentare la qualità delle loro combinazioni. Queste due ricerche sono la raccolta di saggi e ricerche dal titolo *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*<sup>140</sup>, e la ricerca geo-demografica sullo sviluppo periferico e l'Italia emergente dal titolo *L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Cfr. Becchi Collidà A., Ciccio E., Mela A. (1989)

<sup>141</sup> Cfr. Dematteis G., Magnaghi A., Magnatti P. (1983)

Dalla prima riprendo un brano che introduce e spiega chiaramente la *natura del problema*:<sup>142</sup>

“Ciò che contraddistingue le aree interne sono i caratteri della *esclusione* o *marginalizzazione* dello sviluppo [...] che si sostanzia nella conservazione di attività economiche e di forme di organizzazione sociale tradizionali. Queste subiscono l’impatto dell’integrazione senza esprimere capacità di adattamento che ne trasformino le basi di riferimento, e le rendano *competitive*”.

Già quindi si parlava in termini di competitività. E ancora:

“Nelle aree interne, ciò che colpisce è l’immobilità, anche se questa è solo una faccia di un modo di sopravvivere che subisce le conseguenze dell’integrazione economica e sociale con l’esterno: la manifestazione non solo di una volontà di resistere, ma soprattutto di una scarsa capacità di cambiare”.

In queste ricerche si pongono quindi le basi teoriche per un’ottica diversa nei confronti dei territori che vengono esclusi dalle forme principali di sviluppo e dai processi di urbanizzazione e industrializzazione. I temi che è più interessante mettere in luce non sono relativi tanto a quei parametri economici, produttivi o di accessibilità e infrastrutturazione, ma a quell’“incapacità di adattamento” o “scarsa capacità di cambiare” citati nei due brani precedenti.

Allo stesso tempo però questi caratteri propri dei territori coesistono con quelle risorse “altre” che derivano proprio dal mancato sviluppo (sia quelle più visibili, e definibili come patrimonio, ambientali e rurali, che quelle immateriali e più controverse, come la succitata “volontà di resistere” e l’inerzia nel mantenere le condizioni attuali). Queste risorse sono da considerare sicuramente più deboli se confrontate direttamente con o parametri classici dello sviluppo, ma se osservate con uno sguardo a modelli, obiettivi e tempi diversi di sviluppo (qualità della vita, sostenibilità, o addirittura decrescita), possono essere considerate capaci di innescare processi di sviluppo.

Un fenomeno esemplare della “scarsa capacità di cambiare”, e quindi del mantenimento delle condizioni attuali, che nel corso degli anni ha provocato una valorizzazione dei territori, è quello tipico delle aree interne italiane, che hanno assistito all’esodo dai paesi di origine da parte della maggioranza della popolazione verso le città. Pur nella portata dell’esodo, che ha svuotato di forza lavoro i piccoli centri e nel tempo ha reso impossibile il mantenimento dei servizi pubblici essenziali, non si è verificata una totale perdita di presidio del territorio (pur se non più attivo): gli abitanti originari hanno nella maggior parte dei casi mantenuto un legame con il territorio, caratterizzato in primo luogo dal mantenimento delle proprietà (sia fabbricati che terreni). Spesso questo fenomeno di legame familiare con “il paese” si è tradotto nel tempo talvolta anche con fenomeni di riscoperta delle radici (contadine, rurali e montanare) da parte delle nuove generazioni, che integrandosi con nuove esigenze e domande di qualità non soddisfatte negli ambienti urbani, hanno dato vita a forme di riscoperta dei luoghi di origine. Queste, a loro volta, in qualche caso si sono tradotte (soprattutto se in territori non troppo distanti dalle grandi città) anche in ritorni di residenzialità.

Con uno sguardo alla dimensione europea e degli obiettivi e sfide comunitarie, questo fenomeno può esser letto, pur se a una scala più micro, parallelamente all’idea di policentrismo che sta alla base degli obiettivi di sviluppo equilibrato del territorio europeo. In particolare nel territorio

---

<sup>142</sup> Cfr. Becchi Collidà A., Ciccotti E., Mela A. (1989), op. cit. pag.17

italiano l'esodo delle aree interne, pur dimezzando o più la popolazione nei centri minori nell'ultimo secolo, non ha significato negli anni un abbandono completo e irreversibile dei piccoli centri (salvo alcuni casi<sup>143</sup>), e per alcuni versi ne ha favorito la conservazione della struttura morfologica storica originaria. Il mantenimento delle condizioni e delle strutture morfologiche dei centri storici degli insediamenti è inoltre stato di stimolo per l'evoluzione di un approccio diverso alla conservazione del patrimonio dei centri storici minori, dove la dimensione contenuta, la qualità ambientale del contesto, il rapporto diretto tra insediamento e contesto territoriale rurale e la distanza dalle infrastrutture di trasporto veloce, determinano delle potenzialità legate ai temi della qualità della vita, dell'identità rurale/storica/culturale e dello sfruttamento dell'innovazione tecnologica<sup>144</sup>.

Il policentrismo è infatti nel territorio italiano, così come in quello francese, una realtà che si basa sulla storia e che vede nella capillare struttura amministrativa comunale sia forme di frazionamento delle risorse e di campanilismo nelle scelte, che una realtà ben radicata sul territorio che si può interpretare come "garanzia" di uno sviluppo policentrico, a maglie più lente ma più fitte di quello definito dalle reti delle *Global Cities* o delle *Global Cities Regions*.

Un altro fenomeno che rientra nella tipologia della "scarsa capacità di cambiare", tipicamente contemporaneo, è la diffusione di un atteggiamento localistico, chiuso e conservatore, conosciuto con il nome di sindrome di Nimby (*Not in My Back Yard*), che si genera in particolare nei territori interessati da previsioni di infrastrutture di un certo impatto (dai termovalorizzatori, ai grandi impianti per l'energia, alle linee TAV). Questo atteggiamento di alcune comunità locali, che si traduce in vero e proprio potere di veto, che blocca politiche e azioni di interesse generale è comunque uno degli aspetti di un necessario processo di democratizzazione e di partecipazione degli abitanti di un territorio alle decisioni che implicano trasformazioni sul proprio territorio. Pur fondandosi su prese di posizione conservatrici e traducendosi sostanzialmente nel dire di no a tutti i cambiamenti, fa parte di un processo di conoscenza e acquisizione di consapevolezza da parte degli abitanti, di cui bisogna tener conto e che vale la pena di interpretare come positivo e innovativo.

Oltre a questi due fenomeni legati alla scarsa capacità di cambiare o a forme di immobilismo territoriale, due chiavi di lettura possibili per definire nello specifico i territori deboli e per inquadrarli tra mutamenti e persistenze si esplicitano attraverso due gruppi/tipi di indicatori: il primo riferito al concetto di marginalità, e quindi a parametri "semplici" (quantitativi), utilizzati ad esempio nelle ricerche socio-economiche sulla montagna<sup>145</sup>, il secondo invece riferito a

---

<sup>143</sup> Significativo il caso dei centri abbandonati in Calabria, di cui si segnala il bel libro di Vito Teti, *Il senso dei luoghi*, Donzelli, Roma, 2004

<sup>144</sup> Cfr. ci si riferisce ad esempio al filone di ricerca sui Centri storici minori portato avanti dall'Università La Sapienza di Roma e dal DIPTU nel Master ACT - Valorizzazione e gestione dei centri storici minori AmbienteCulturaTerritorio, azioni integrate, al progetto LABnet (<http://www.lab-net.eu/>) "Rete Transfrontaliera per la valorizzazione dei centri storici urbani", parte del Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg IIIA per il periodo di programmazione 2000-2006, dove i Partner del progetto sono Regione Autonoma della Sardegna Corsica e Toscana.

<sup>145</sup> Cfr. ad esempio Studio socio-economico del Centro Regionale e Ricerche Economico e Sociali de l'Aquila CRESA, "La montagna italiana tra marginalità e sviluppo", L'Aquila 2005, e IRES Piemonte, *Rapporto sulla marginalità socio-economica delle Comunità Montane Piemontesi* - Anno 2005

parametri più complessi (qualitativi) che ruotano attorno a due temi centrali: la progettualità e la *governance* territoriale.

### 2.1.1 Parametri “semplici”

Il concetto di marginalità territoriale che viene qui trattato si riferisce all’osservazione degli squilibri territoriali in ambito italiano, e a parametri socio-economici e geografici.

Nell’analisi territoriale che viene fatta alla fine degli anni ’60 nel *Progetto 80* sul territorio nazionale italiano per la definizione di un modello di assetto programmatico dove si integrassero gli obiettivi sociali e economici con quelli territoriali, non si parla di aree marginali o di marginalità, ma di “aree libere” per esprimere quei sistemi territoriali dove prevalevano le risorse naturali e culturali, e di sistemi gravitazionali, dove le *aree forti* attraevano le *aree deboli*. Si può quindi sintetizzare nell’individuazione di una grande porzione di territorio italiano che presentava un sistema di risorse, ma che gravitava sui centri forti <sup>146</sup>.

Negli studi degli anni ’70-’80 sulla marginalità socio-economica delle aree interne precedentemente citati, viene presentata una lettura relativa alle caratteristiche di immobilità e di refrattarietà allo sviluppo. Riconoscendo come fattori di indebolimento dei territori una “secolare emorragia di risorse e il fatto che siano rimaste al margine delle grandi trasformazioni degli assetti produttivi e hanno mantenuto attività tradizionali e redditi modesti”<sup>147</sup>. Si considera che l’immobilismo di questi territori sia stato causato da una reazione all’integrazione economica e sociale con l’esterno, come se fosse stata una manifestazione non solo di una volontà di resistere all’integrazione, ma soprattutto di una scarsa capacità di cambiare.

Sebbene questi fossero stati riconosciuti come fattori chiave delle difficoltà di innescare processi di sviluppo virtuosi, le politiche per sostenere e aiutare lo sviluppo di queste aree si sono però poi concentrate, almeno fino agli anni ’90 (con i primi finanziamenti della Comunità europea e con i programmi e progetti per lo sviluppo locale finanziati a livello nazionale) nel riconoscere i fattori più strettamente fisici della marginalità: la scarsa accessibilità e la scarsa dotazione di attrezzature. In particolare gli interventi erano finalizzati ad accrescere l’accessibilità, con l’obiettivo di favorire eventuali investimenti dall’esterno, ma anche di favorire l’accessibilità con le aree industriali o urbane. Questo secondo obiettivo, dato il problema della insufficienza di risorse disponibili in loco per permettere adeguati livelli di reddito e servizi per gli abitanti, aveva come risolto quello di favorire lo spopolamento. Non considerando la popolazione in termini di risorsa (poiché non corrispondeva con la forza lavoro impiegabile nelle industrie) l’esodo della popolazione ha chiaramente impoverito i territori e aumentato la loro marginalità e debolezza. L’azione delle politiche di coesione dei fondi strutturali, l’idea di periferia, marginalità o debolezza viene assimilata, nell’ottica del riequilibrio e della diminuzione delle disparità, a parametri socio-economici (ritardo di sviluppo) o a temi di accessibilità.

---

<sup>146</sup> Cfr. Centro Studi e Piani Economici (a cura di) (1971), *Progetto 80: proiezioni territoriali*, in “Urbanistica” 57

<sup>147</sup> Becchi Collidà A., Ciccio E., Mela A., (a cura di), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*, Franco Angeli, Milano, (1989)

Gli indicatori quantitativi che indicano debolezza territoriale in termini di marginalità socio-economica sono quindi riconducibili a quei fattori socio-economici utilizzati anche a scala regionale per i rapporti di coesione europei, riassumibili con gli indicatori seguenti<sup>148</sup>:

- demografici (popolazione, densità, struttura età)
- economici (crescita PIL e PIL/a persona, occupazione nei diversi settori, tasso occupazione)
- livello di istruzione

L'utilizzo di questi parametri dà un'immagine sintetica delle realtà regionali ma rimane poco rappresentativo di realtà marginali specifiche.

Il concetto di *marginalità* appare oggi utilizzato principalmente per le aree montane, quindi principalmente in relazione a specifiche caratteristiche geografiche.

Alcuni studi recenti sulla marginalità delle aree montane<sup>149</sup>, pur basandosi su scelte di indicatori quantitativi piuttosto classici (demografia, economia, servizi) mettono in luce la necessità di affrontare le analisi in una maniera più complessa, a causa della diversificazione delle condizioni di marginalità<sup>150</sup>, che rende relativo e più dinamico il concetto stesso<sup>151</sup>; un'analisi quantitativa dei dati è quindi utile per fornire informazioni più precise sul livello di marginalità dei territori<sup>152</sup>. Viene inoltre fatto emergere dagli studi stessi che gli aspetti meramente quantitativi che caratterizzano le popolazioni e le economie montane andrebbero integrati con dei rilevamenti di natura qualitativa circa la varietà delle attività economiche, l'adeguatezza del sistema dei servizi,

---

<sup>148</sup> Cfr. *Main regional indicators*. Cfr COM(2004) 107, *Third Report on economic and social cohesion, A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Luxembourg

<sup>149</sup> Cfr. Studio socio-economico del Centro Regionale e Ricerche Economico e Sociali de l'Aquila CRESA, "La montagna italiana tra marginalità e sviluppo", L'Aquila 2005, e IRES Piemonte, *Rapporto sulla marginalità socio-economica delle Comunità Montane Piemontesi - Anno 2005*

<sup>150</sup> "I problemi della montagna, in effetti, non sono mai generici ma sempre fortemente caratterizzati. Né mancano realtà produttive significative. Nel distretto dell'occhiale del Cadore, in provincia di Belluno, a quasi 1.000 metri di altitudine operano 170 aziende industriali con oltre 13.500 dipendenti, 650 aziende artigiane con circa 1.700 dipendenti: un'impresa ogni 11 abitanti." Cfr. CRESA, *La montagna italiana tra marginalità e sviluppo*, L'Aquila 2005, op. Cit.

<sup>151</sup> "Si può affermare che la marginalità è nel contempo una condizione relativa e dinamica. Relativa perché può essere definita solo attraverso il confronto con situazioni differenti, dal punto di vista spaziale o socioeconomico. Dinamica perché influenzata da diverse cause che nel tempo possono modificarsi, così come possono persino cambiare i fattori considerati importanti per definirla". Ibidem op. cit.

<sup>152</sup> Dal rapporto sulla marginalità dei territori delle comunità montane piemontesi è stato calcolato a livello comunale un indice complessivo di marginalità/dinamismo, sulla base del quale vengono individuate tre classi di marginalità, tre di dinamicità e una sostanzialmente neutra. Questi indicatori sintetici si riferiscono principalmente alla struttura demografica (densità demografica, variazione di popolazione, tasso di popolazione in età attiva), alla condizione di reddito (reddito imponibile, proprietà immobiliari dei residenti, auto grossa cilindrata), alla dotazione di servizi (scuole dell'obbligo, servizi alla persona, servizi commerciali prima necessità) e vocazione turistica e sistema produttivo (esercizi turistici, servizi pubblici per turismo, tasso attrattività, Unità locali nell'agricoltura, pesca, commercio, artigianato).

Gli indicatori selezionati sulla base della loro capacità di "coprire" adeguatamente le dimensioni analitiche essenziali dei fenomeni che si intendevano evidenziare sono i seguenti: deterioramento o incremento demografico; rilevanza delle attività economiche; dotazione di servizi locali; livello di benessere (ricchezza).

delle infrastrutture locali (di trasporto, sanitarie, e così via), e che si dovrebbe scendere ad un ulteriore livello di disaggregazione territoriale che i dati ufficiali non sono in grado di trasmettere e che è possibile cogliere solo attraverso meticolose e pazienti indagini sul campo.

Dall'esame degli studi sulla marginalità dei territori montani appare quindi un'immagine della categoria "marginale" in mutamento ed evoluzione, che l'incrocio dei soli parametri quantitativi non è in grado di rappresentare in pieno.

Nella realtà dell'indagine analizzata qui sopra vengono riportati diverse "tipologie di marginalità", che possono contribuire a definire un concetto generale di marginalità applicato ai territori montani, e che sono piuttosto classiche: marginalità fisica, legata ai vincoli naturali; marginalità nell'utilizzo delle risorse agricole e forestali, rappresentata dai vincoli nella loro utilizzazione; marginalità delle strutture agricole, determinata dalle peculiarità del settore primario, che comporta una minore efficienza; marginalità delle strutture del sistema economico, individuata attraverso alcuni indicatori (ad esempio il tasso di attività, la struttura dell'occupazione, ecc.); marginalità dei livelli pro-capite dei redditi e dei consumi, nonché della disponibilità dei servizi; marginalità della struttura demografica (popolazione attiva, scolarizzazione, ecc).

Sotto il profilo delle dinamiche di sviluppo territoriale, la marginalità socioeconomica può essere definita come un "depotenziamento strutturale della capacità di reazione del sistema locale prodotta dal processo di spopolamento attraverso un incrocio di effetti recessivi (*feedback* negativi): il calo demografico indebolisce la struttura della popolazione, il potenziale di consumo e di produzione del reddito, il sistema dei servizi locali, e ciò finisce per generare ulteriori spinte allo spopolamento, producendo una spirale perversa e un ostacolo strutturale agli sforzi di rivitalizzazione dell'area" <sup>153</sup>

Questa definizione sottolinea quindi nuovamente lo schema circolare della marginalità<sup>154</sup>, il circuito chiuso e il carattere incrementale dei processi di marginalizzazione, che ruota intorno a un progressivo indebolimento delle capacità di reazione di un territorio.

### 2.1.2 Parametri "complessi"

Gli indicatori osservati sopra non tengono conto di parametri qualitativi, o quantomeno più difficilmente quantificabili, riferiti principalmente alla categoria vasta del capitale sociale la cui carenza conferisce una maggiore marginalità dei territori, che viene qui definita come debolezza. Per questo è utile riferirsi a un altro gruppo di parametri relativi ad esempio alle *capacità* del territorio in termini di *progettualità*, di *cooperazione*, di *governance* e di costruire *reti*, e di parametri ancora più complessi e quasi "intangibili", quali possibili indizi di *innovazione* e di *modalità altre di sviluppo*, per considerare il tipo e il livello di debolezza (e contemporaneamente le possibilità di sviluppo specifico e quindi competitivo) del territorio rispetto alle principali dinamiche e strumenti di sviluppo a scala europea.

---

<sup>153</sup> Cit. CRESA, *La montagna italiana tra marginalità e sviluppo*, L'Aquila 2005.

<sup>154</sup> Ibidem.

Un metodo è quello utilizzato per i Programmi Integrati di Sviluppo Locale delle aree a Obiettivo 2 (Docup 2000-2006) in Lombardia, dove la relatività di cui si parlava prima è esemplare, in quanto ci si riferisce a una geografia articolata di aree definite “fragili” in una regione “forte”. L’articolazione della fragilità è dovuta a una serie di fattori differenziati: marginalità fisica, immobilismo economico, stanchezza della società, delle istituzioni, carenza di competenze e saperi, immobilismo delle idee, debolezza culturale e della volontà di “mettersi in gioco” (Governa e Pasqui 2007)<sup>155</sup>. In particolare quei fattori che vengono definiti come “stanchezza della società e delle istituzioni” o di “debolezza culturale” sono facilmente identificabili per chi abbia esperienza con alcune realtà amministrative locali, ma sono difficilmente quantificabili e traducibili in indicatori precisi e numerici.

A questo va aggiunto che la fragilità che viene individuata in questi territori assume significati diversi a seconda del livello cui viene letta: locale, regionale o macroregionale. A livello locale si configura come marginalità (come se si percepisse l’isolamento del sistema locale con le vallate più urbanizzate) mentre a livello regionale o macroregionale viene percepita come difficoltà di dialogo tra i livelli. Trattandosi di percezioni o configurazioni variabili a seconda dei livelli, piuttosto che di letture di dati, la marginalità/debolezza/fragilità risulta essere di ulteriore difficile quantificazione. Però da una lettura che tiene conto di questi fattori emergono questioni che in una lettura classica sulla marginalità non appaiono, e allo stesso tempo forniscono dei temi su cui ragionare per intervenire con politiche più appropriate, realistiche e sensibili a problemi che si sono sempre accettati come tali.

Questo infatti implica un modo di guardare il territorio che si fonda su un ascolto e un’osservazione diretta di alcuni temi significativi (per i diversi soggetti e attori sul territorio), che non possono essere quantificati come indicatori, e una valutazione di eventuali problematiche, conflitti e resistenze che si potrebbero creare operativamente nella fase di attuazione dei progetti o programmi di sviluppo. Ci si riferisce quindi a un approccio dove il territorio assume una dimensione “strategica” per lo sviluppo locale. Questo approccio, che si basa sul superamento dell’idea del territorio come sfondo neutro di intervento e sulla sua considerazione come requisito complesso e multidimensionale che entra in gioco nei processi di sviluppo, viene sostenuto a livello teorico dal dibattito disciplinare in maniera ormai consolidata<sup>156</sup>, sebbene non riesca a tradursi nella pratica e nelle realtà territoriali con la stessa convinzione. A tal proposito è utile il riferimento più specifico alla componente antropica e sociale del territorio: agli “attori deboli”. Già nel 2000 Magnaghi tratta della questione dell’attribuzione di potere agli “attori deboli”<sup>157</sup>, intesa

---

<sup>155</sup> Governa F., Pasqui G., *Lo sviluppo locale in territori fragili*, in *Urbanistica* n. 133/2007. Per ulteriori approfondimenti e sulla ricerca e sull’attività di supporto all’attuazione dei PISL per le aree a Obiettivo 2 della Lombardia, si veda il materiale del convegno dal titolo *Esperienze e prospettive di sviluppo locale*, tenutosi a Milano, 21-22 marzo 2007 organizzato dall’IRer Lombardia, e anche il rapporto finale *“Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia: ricerca-azione (II fase)”* – IRer 2007, Milano (<http://www.irer.it/Rapportifinali/2006B015RapportoFinale.pdf>).

<sup>156</sup> Queste considerazioni riassuntive sulla necessità di un ruolo attivo del territorio e di una sua configurazione complessa e multidimensionale per i processi di sviluppo locale trovano riferimento specifico in Dematteis e Governa (2005), ma in generale dall’evoluzione dell’approccio territorialista trattato nel capitolo precedente.

<sup>157</sup> La questione dell’*empowerment* viene trattata nello specifico da Friedmann J. in *Empowerment: the politics of alternative development*, Blackwell, Oxford, (1992) con riferimento alle esperienze di

come “costruzione e gestione di sistemi di relazione fra attori”, funzionale a sostenere la strategia territoriale<sup>158</sup>.

Per quanto riguarda la *progettualità* come indicatore per valutare la debolezza dei territori deboli, il metodo operativo di analisi territoriale che può essere preso come esempio è quello relativo al modello concettuale dei Sistemi Locali Territoriali (SLoT), formulato dalle ricerche portate coordinate dal gruppo del Politecnico di Torino<sup>159</sup> e che verrà ripreso nel §3.1 in relazione al tema della territorializzazione dello sviluppo locale. Il metodo ha trovato applicazione nello specifico per il Piano Territoriale della Provincia di Torino (2001), per il piano Territoriale Regionale della Sicilia<sup>160</sup> (2003) e nella ricerca commissionata dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio per il sistema APE Appennino Parco d’Europa (2003)<sup>161</sup>.

---

pianificazione strategica statunitensi degli inizi degli anni novanta nelle quali si tentava di dare voce a quei soggetti deboli (donne, neri, poveri) che non ne avevano operando una densificazione dei potere sociali sul territorio.

<sup>158</sup> “Rispetto al progetto territoriale, la strategia territoriale (o piano strategico) mira alla costruzione e alla gestione di una serie di sistemi di relazione fra attori, capaci di disegnare il progetto territoriale e di amministrarne le realizzazioni. Lo scenario definito dal piano strategico consiste nella costruzione delle condizioni per il progetto territoriale e per ciascuno dei diversi oggetti programmatici (progetti pilota e sperimentazioni, progetti istituzionali e di attori locali, contratti sciali locali, strategie generali o documenti specifici, programmi socio-economici, piani urbanistici ecc). Ciò che viene costruito dal piano strategico è la struttura relazionale (che si può intendere come comunicativa) fra gli attori che parteciperanno al disegno del territorio”. E ancora “ lo scenario strategico è necessariamente un progetto multidisciplinare, dal momento che tratteggia uno scenario di trasformazione che indica i valori costituiivi del nuovo modello di sviluppo”. “Il progetto territoriale invece è un’immagine di trasformazione complessiva e di lungo periodo costruita sull’interpretazione della progettualità dei soggetti del territorio”.Cfr. Magnaghi (2000), op. Cit pp. 158-159

<sup>159</sup> “Un Sistema Locale Territoriale è costituito da due insiemi di componenti (*le reti locali dei soggetti e il milieu territoriale locale*) e da tre tipi di relazioni (*dei soggetti locali fra loro, tra i soggetti locali e il milieu territoriale, tra le componenti locali e i livelli sovra-locali*)” E ancora:“I Sistemi Locali Territoriali non sono quindi delle entità geografiche reali, ma piuttosto dei modelli concettuali, incompleti e semplificati, attraverso cui descrivere la realtà” Cfr. Dematteis e Governa 2005. Queste pubblicazioni di riferimento hanno origine dalla ricerca PRIN-MIUR dal titolo *SLoT. I sistemi locali nello sviluppo territoriale*, effettuata tra il 2000-2002, con il coordinamento di G. Dematteis dal DITER del Politecnico di Torino, e ha coinvolto ricercatori delle Università di Bologna, Firenze, Foggia, Napoli, Palermo e Piemonte Orientale. Per un approfondimento della metodologia Slot, e dei principali temi, questioni, apporti di questa metodologia teorica e operativa di analisi e governo del territorio nei processi di sviluppo locale sostenibili si rimanda al CAPITOLO 3 di questo lavoro.

<sup>160</sup> Cfr. Dematteis, Governa,Vinci (2003)

<sup>161</sup> La ricerca, coordinata dal DITER del Politecnico di Torino, ha visto la collaborazione di numerosi partner (Politecnico di Milano, Università La Sapienza di Roma, Università di Chieti-Pescara, Università di Camerino, Università dell’Aquila, Università di Reggio Calabria, Servizio Conservazione della Natura del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, Federparchi, UPI, Legambiente, Agriconsulting s.p.a.). Essa è stata finalizzata a costruire sia una base conoscitiva sul sistema appenninico, sia di proporre uno schema di indirizzi e strategie per orientare le attività di gestione, pianificazione e sperimentazione, di sostegno per l’attuazione del Programma d’azione APE ,approvato dal CIPE il 7/3/2000. I risultati della ricerca sono stai pubblicati in: Gambino R. (2003), *APE Appennino Parco d’Europa, Ricerca interuniversitaria sull’infrastrutturazione ambientale e le prospettive di valorizzazione della fascia appenninica nel quadro europeo*, MATT - Alinea, Firenze

I progetti di territorio che sono stati presi in considerazione per tracciare la geografia dei Sistemi Locali Territoriali, sia per la Regione Sicilia che per la Provincia di Torino sono riferiti a quei programmi di sviluppo locale implementati nel decennio che va tra la seconda metà degli anni '90 e i primi anni del 2000 (Prusst, Patti territoriali, Pit, *Leader*) e che costituiscono gli strumenti principali per lo sviluppo locale in Italia e in Europa, messi a disposizione dalle risorse ministeriali e comunitarie, e da altre realtà rappresentative di azioni finalizzate alla valorizzazione e sviluppo del territorio, ma sempre significative di movimenti territoriali: le Agende 21 locali, i distretti industriali le aree Doc-Docg, gli Ecomusei, le Comunità Montane<sup>162</sup>.

I Sistemi Locali vengono individuati in base a un criterio di "aggregazione territoriale" e di maggiore o minore ricorrenza con cui partecipano a iniziative di valorizzazione territoriale. Ad esempio, dalla mappa tracciata per la Provincia di Torino risulta una sostanziale differenza tra la geografia delle marginalità geografiche e socio economiche e la geografia della "territorialità attiva" derivante dalla localizzazione dei Sistemi Locali Territoriali. Le aree con le ricorrenze di maggiori di progetti comuni e di partecipazione a reti di territori locali, appartengono alla fascia montana e pedemontana della provincia, e corrispondono a parti di Comunità Montane.

L'interesse di queste indagini è nel considerare la progettualità e l'attivismo dei territori come contributo specifico per lo sviluppo territoriale in senso generale, attribuendo a questa tipologia di territori deboli la specifica capacità di accumulare e gestire diversi progetti contemporaneamente, e di costruire una propria strategia e identità attorno ai progetti stessi.

Questo modello può essere utilizzabile in "negativo" per valutare livelli di debolezza progettuale. Seppur si tratti di territori marginali, se confrontati con le reti di città e le reti globali, secondo questi parametri relativi all'"attivismo territoriale" e alla capacità di fare rete il concetto di debolezza è da interpretare come assenza o carenza di queste dinamiche. Un altro fattore da evidenziare è la centralità della dimensione intercomunale che spesso non corrisponde a nessuna entità amministrativa preconstituita ma emerge come risultato di azioni comuni nel tempo. L'individuazione delle tracce di Sistemi locali territoriali è infatti relativa nello specifico alla condivisione a scala intercomunale di progettualità in corso o implementate. Si può quindi parlare dell'affermazione a livello operativo di quel "livello intermedio" (Dematteis, Governa 2002) che sta acquisendo sempre maggior importanza nella promozione diretta di azioni per lo sviluppo del territorio e nella gestione di servizi<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Agende 21 locali: Piani di Azione Locale per la costruzione di modelli locali di sviluppo sostenibile secondo i principi e criteri espressi dalla Conferenza Onu di Rio de Janeiro del 1992. nella provincia di Torino le Agende Locali sono coordinate da un Forum per lo sviluppo sostenibile. I distretti industriali (come quelli rurali e culturali) vengono istituiti con legge regionale. Le aree DOc-Docg sono le aree di produzione vinicola a Denominazione d'origine Controllata e garantita. Inoltre la legge Regionale Piemonte 20/99 prevede che queste non siano solo un marchio riconosciuto di qualità del prodotto, ma sono riconosciuti come possibili strutture che sostengono, valorizzano e promuovono oltre al prodotto anche il territorio, attraverso attività della filiera del vino e delle strade del vino. Gli Ecomusei sono riconosciuti anch'essi da leggi regionali (Cfr. Cap 4, § 4.3). Le Comunità Montane non costituiscono una struttura o pratica innovativa (la loro istituzione risale alla L97/94), ma rappresentano soggetti di programmazione per la tutela ambientale e lo sviluppo locale, nonché di presidio sul territorio, che come vedremo nel capitolo 4, si sono adeguate nel tempo alle nuove prospettive e potenzialità di sviluppo locale.

<sup>163</sup> Per un approfondimento sul "livello intermedio" si rimanda al §3.1

Sebbene però la presenza di progettualità in corso sia una condizione ritenuta necessaria, non è sufficiente a garantire esiti di sviluppo del territorio. A tale scopo bisogna specificare l'importanza della valutazione dei risultati e degli esiti sul territorio: la progettualità fine a se stessa non è infatti indice di sviluppo locale auto - sostenibile, ma ne è una condizione necessaria. A questo appartiene a un ulteriore livello di valutazione di forza e di debolezza di un territorio.

Un altro parametro o chiave di lettura per fare delle considerazioni sui livelli di debolezza e per individuare indicatori indiretti di forza e debolezza dei territori locali è il concetto di *governance* territoriale. Esso non è distante dai concetti precedenti e dalle realtà programmatico - progettuali di un territorio. Nello specifico esso è utile per comprendere il grado di cooperazione istituzionale - amministrativo verticale (tra livelli diversi) e orizzontale (tra territori e soggetti locali) che i territori acquisiscono o hanno acquisito nel tempo. Nell'ottica di una visione multiscale quale quella proposta in questa ricerca il termine di *governance* territoriale (pur essendo così "di moda" che potrebbe oggi essere utilizzato per qualsiasi tema sociale, politico, territoriale) è piuttosto utile e indicativo di processi innovativi portati avanti da parte dei territori marginali. Anche il potenziamento della capacità o di processi di *governance* territoriale non è indicatore di un rafforzamento economico, demografico e di dotazioni di un territorio, ma nell'ottica delle reti ne è un passaggio fondamentale e necessario.

Tra le tante definizioni di *governance* territoriale, in questo contesto mi sembra interessante riportare una definizione elaborata da un partenariato costituito all'interno di un progetto europeo *Interreg III C* Sud, da enti territoriali di diversa entità, rappresentanza e "capacità" progettuale e strategica<sup>164</sup>.

"Per ottenere un buona *governance* territoriale è necessario avere un chiaro ed operativo consenso istituzionale. Noi possiamo definire la *Governance* territoriale come una serie di strumenti che garantiscano trasparenza procedurale, partecipazione in funzione della scala territoriale e competenze amministrative connesse all'ambiente, utilizzo del territorio e stile di vita dei cittadini"<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> Cfr. sotto progetto RePlaN, del progetto Interreg III C, *Progresdec - Operazione Quadro Regionale* (Lazio, Navarra, Sicilia, Piemonte, Macedonia Occidentale). I partner del sottoprogetto sono: Agenzia regionale Nasursa (Regione Navarra- Spagna) Comunità dei Castelli Romani e predestini (Lazio), Associazione Governativa locale intercomunale della prefettura di Kozani (Macedonia Centrale - Grecia)

<sup>165</sup> "*Territorial Governance: the set of tools that facilitate transparent, participatory and suitable procedures on each scale and in terms of each administrative competence with regard to the environment, land uses and citizens' lifestyles*". La definizione viene ripresa dal riferimento principale del Libro Bianco sulla Governance Europea (Cfr. COM(2001) 428, *White Book about European Governance*, Brussels, 25.7.2001) nel quale si definiscono una serie di principi e obiettivi che caratterizzano la *Governance: Opening, Participation, Responsibility. Effectiveness. Consistency*.

Per Pasqui si può definire la *governance* come "l'effetto di governo generato dall'azione intenzionale o meno di una pluralità di attori dotati di interessi e risorse diverse in un contesto di policy. La *governance* non è dunque un "marchingegno" o un dispositivo interamente progettabile, ma un regime sociale". Cfr. Pasqui G., *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma, 2005. Op. cit. p. 152

Il tema della *governance* è stato abbondantemente trattato in letteratura, con riferimento specifico alle politiche urbane: Balducci (2000), *Le nuove politiche della governance urbana*, in *Territorio 13*; Les Galès (2002), *Gouvernement e governance urbana nella città europea: argomenti per la discussione*, in *Foedus*, 4; Cremaschi (2002), *Politiche territoriali e programmi europei*, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 75.

Al di là del contenuto della definizione, penso sia importante sottolineare il processo fatto per cercare di capire, acquisire e tradurre sul territorio il concetto di *Governance*. Già solo il fatto di aver riflettuto insieme, o di aver fatto riflettere enti locali marginali, quale una struttura amministrativa di un territorio montano della Macedonia occidentale, sul significato e sul ruolo di un termine così generale, diffuso, talvolta abusato sia livello istituzionale comunitario che locale, e così difficilmente traducibile, è da considerare uno sforzo per la crescita e la consapevolezza istituzionale locale.

Dall'osservazione delle dinamiche di cooperazione tra partner all'interno dei progetti *Interreg*, si riescono infatti a valutare e a far emergere molte componenti di forza e di debolezza dei territori, con particolare riferimento ai ruoli portanti che assumono le amministrazioni regionali o locali, per diverse questioni: nel sapere coordinare e rispettare i tempi di un progetto e di un partenariato, nella fiducia e motivazione nel lavoro comune, nel sapere coinvolgere i saperi e le competenze tecniche più appropriate, nella coerenza tra i temi che si affrontano e con le risorse effettive e le problematiche del territorio (quindi con la realtà territoriale), nel saper dare un giusto peso alle due componenti di un progetto *Interreg* (promozione dell'immagine e rafforzamento della voce di un territorio in ambito regionale e comunitario; scambi di informazioni, esperienze, formulazione di metodologie comuni per lo sviluppo territoriale), nella lungimiranza della partecipazione a un progetto anche dopo la fine del progetto (nel saper sfruttare e approfittare dei risultati dell'attività di cooperazione per attuare o migliorare la gestione di progetti per lo sviluppo del territorio, per delle prospettive di ulteriori cooperazioni, di finanziamenti, ecc).

## 2.2 I territori deboli in Europa: scenari, scale e mappe a confronto

*Si osservano quali tipi di debolezze vengono riscontrate alla scala europea, come si traducono gli squilibri territoriali nella percezione della debolezza dei territori, come si confrontano le debolezze tipiche della realtà locale dei territori interni d'Italia con le realtà europee. Si cerca di capire come questi fenomeni possano rapportarsi con gli imperativi di crescita e con le strategie di sviluppo, di comunicare con i sistemi regionali.*

La debolezza di un territorio è quindi diversamente valutabile a seconda dei parametri scelti (e quindi dell'argomento e della relazione con altri contesti), nonché della scala di osservazione. Le carte con i risultati delle ricerche *ESPON 2000-2006*<sup>166</sup> sono impostate sulla base di una complessità di parametri, funzionali a rappresentare e monitorare il territorio a scala europea, con una visione dall'alto (pur se con parametri presi dai territori, a scala regionale e provinciale) in base ai temi e obiettivi dello SDEC e delle Agende di Lisbona e Goteborg. Riprendono quegli scenari presentati anche dai risultati dei rapporti sulla Coesione e, valutati sinteticamente, rispondono con immediatezza a un'immagine dei *territori deboli d'Europa* e forniscono una risposta relativa ai parametri più rappresentativi degli squilibri territoriali di cui si è parlato nel capitolo precedente: il livello di ricchezza e benessere (e quindi le regioni con un PIL più basso, cioè quelle dei nuovi paesi dell'UE allargata e qualche regione del mediterraneo), l'accessibilità

---

<sup>166</sup> European Spatial Planning Observation Network, *ESPON ATLAS, Mapping the structure of the European territory*, (Interreg ESPON Programme 2000-2006), October 2006. Cfr. anche [www.espon.eu](http://www.espon.eu)

alle reti transnazionali e veloci, e l'armatura urbana e metropolitana (e quindi le regioni geograficamente periferiche).

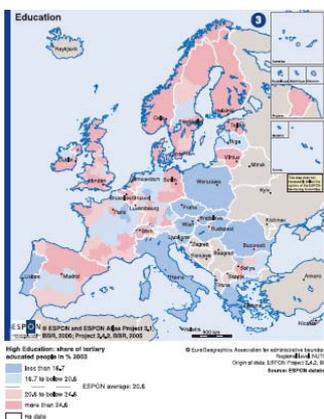
Andando però a vedere più nel dettaglio dei temi se ne individuano alcuni che possono articolare maggiormente la geografia degli squilibri e delle debolezze, e individuarne altri tipi, regionali e macro regionali.



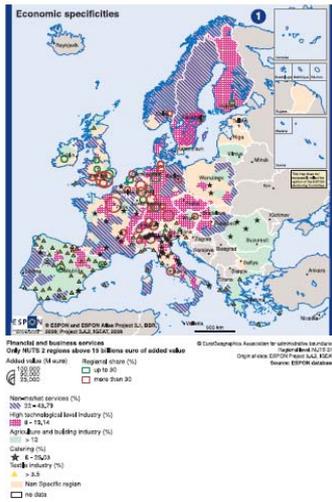
**Disoccupazione giovanile:** la debolezza delle regioni meridionali del Mediterraneo è in questo caso abbastanza in linea con i parametri di arretratezza socio-economica generale. A differenza dei dati sul Prodotto Interno Lordo le altre regioni dell'est (ad esclusione della Polonia, Germania dell'est e Slovacchia) non mostrano significativi problemi di disoccupazione giovanile.



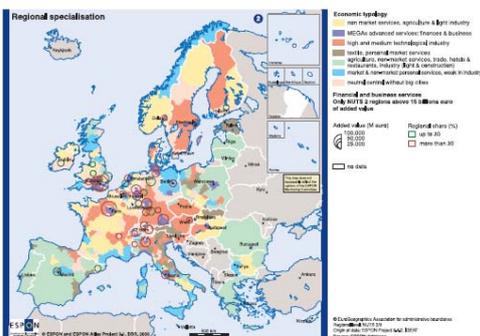
**Tipologie di saldi migratori e dinamiche della popolazione :** da questi dati si analizza nello specifico lo spostamento di popolazione giovane. Nelle regioni (in azzurro) del Mezzogiorno in Italia, della Scandinavia del nord, della Germania dell'est, regioni rurali dell'Est e del nord est francese questa dinamica non è bilanciata da dinamiche positive di altre classi di età, ed è interpretabile esclusivamente come sintomo di debolezza. Meno problematica la situazione delle regioni (verdi) dove si verifica perdita di popolazione giovane ma un saldo positivo per le altre classi di età, che viene interpretato come sintomo di una vocazione specifica dei territori (che combinando ambienti piacevoli o attrazioni turistiche, e un buon livello di qualità della vita non metropolitana, sono attrattivi per il turismo e luoghi di residenza per la pensione). Fortemente attrattivi esclusivamente di popolazione giovane sono le regioni (in rosso), corrispondenti con le capitali e aree metropolitane del centro e nord Europa) .



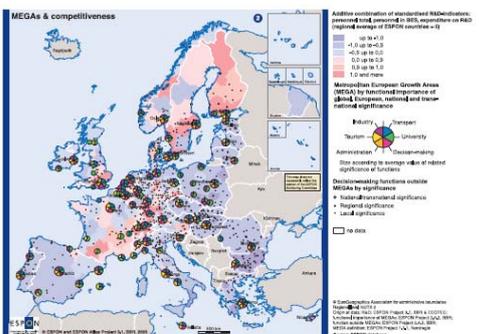
**Livello di istruzione:** i dati sulle percentuali dei laureati apparivano anche andando a leggere singolarmente i dati sul livello di istruzione degli indicatori regionali dei rapporti di coesione. In questo caso la rappresentazione a scala europea fa emergere la scala nazionale del problema legato ai bassi livelli di istruzione (un sintomo inaccettabile di debolezza per le strategie dell'Agenda di Lisbona). A differenza di quasi tutte le altre indagini, in questo caso l'Italia non presenta frammentazioni o squilibri interni, ma risulta essere tristemente equilibrata.



Specificità nell'economia: la specializzazione regionale è un tema chiave e un obiettivo sempre più importante per le sfide poste dalla competizione globale e per attuare processi di integrazione europea. Integrazione europea significa quindi che le regioni si devono specializzare sempre di più nell'offerta di servizi alle imprese e nella produzione industriale o tecnologica. In questa mappa appare la concentrazione tipica di affari, tecnologia e innovazione della *core region*. Contemporaneamente però appare come voce di specializzazione economica l'agricoltura e l'industria edilizia (*agriculture and building industry*), nel sud est europeo e nelle regioni iberiche. In questo caso la debolezza che si vuole far emergere è la mancanza di specializzazione economica.

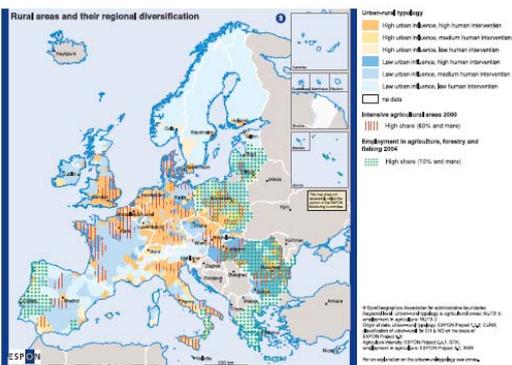


Specializzazioni regionali e tipologie economiche: nello specifico, essendo un'analisi a livello NUT 3 (nostre province) la situazione italiana si distingue dalle altre per frammentarietà, che può essere intesa però anche come forma di policentrismo produttivo



MEGAs e competitività: E' interessante il rapporto tra indicatori di Ricerca e Sviluppo, Aree metropolitane di livello europeo (MEGAs) e centri decisionali esterni ad esse, in quanto indicano una dinamica in corso di decentramento di alcune funzioni considerate strategiche per la competitività a livello regionale. Si individuano infatti fasce di regioni con alti livelli di Ricerca e sviluppo che non appartengono al territorio del "pentagon", quali il sud della Francia, i paesi

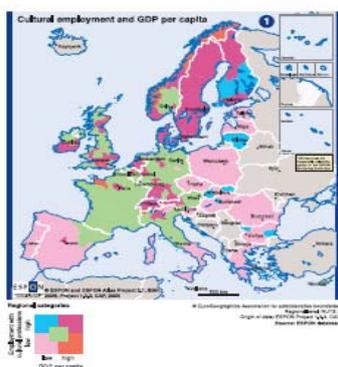
Baschi, la Bretagna, il Middle West dell'Inghilterra, il sud della Germania dell'est e gran parte delle regioni scandinave. Tra queste alcune regioni geograficamente periferiche.



Aree rurali e diversificazione regionale: Le aree rurali differiscono molto tra loro sia a livello europeo che nei contesti nazionali. Molti di questi territori rurali traggono benefici dall'aumentata relazione e interazione tra le aree urbane vicine e dall'aumento della diversificazione della loro base economica. Allo stesso tempo, esse rischiano però di perdere le loro qualità e identità rurali.

In generale solo il 5% della forza lavoro delle regioni è occupata nell'agricoltura, ma risono

regioni (nella Polonia orientale, in Bulgaria e in alcune regioni della Grecia e del Portogallo) nelle quali la maggior parte della popolazione trae il suo reddito dal lavoro agricolo. Queste regioni coincidono con le considerazioni di debolezza generali delle altre categorie (PIL, innovazione, accessibilità, Ricerca e Sviluppo). E' interessante paragonare i dati relativi alla percentuale di occupati nel settore primario e la superficie di colture intensive rispetto al totale di superficie agricola utilizzabile: a parte la piana bulgara del Danubio i due dati sono quasi opposti. Le regioni con le più alte porzioni di forza lavoro nell'agricoltura e foresta sono le regioni più "rurali", cioè quelle dove si presenta una bassa influenza e densità urbana e un minor livello di intervento umano<sup>167</sup>, il che sta a significare che a un'alta percentuale di occupati nel settore primario corrisponde una produttività più limitata rispetto a regioni con un tasso basso di occupati nel settore agricolo. Considerando quindi la produttività come elemento di differenza sostanziale tra territori agricoli e territori rurali, una forma di debolezza regionale si può individuare nella presenza di un'alta percentuale di occupati nel settore primario sul territorio.



Occupazione in ambito culturale e PIL pro capite: Il patrimonio culturale viene qui visto come una risorsa importante per le attività economiche, in particolare per l'economia della conoscenza<sup>168</sup> nel rafforzare la qualità e la conseguente attrattività dei territori e delle città, e per lo sviluppo del turismo nel promuovere e valorizzare l'identità specifica dei territori. Si afferma che la cultura è molto importante per la competitività regionale, sia nella conservazione o valorizzazione del patrimonio, che nella creazione o produzione di cultura, attraverso industrie creative<sup>169</sup>.

Tra i territori con minor occupazione nel settore culturale e minor ricchezza pro-capite, emergono le regioni del Mediterraneo (dove invece è riconosciuta un'eccellenza di risorse culturali -anche immateriali- e nel patrimonio storico-culturale), le regioni dei paesi dell'est (nei quali però emergono zone con un alto livello di occupazione nel settore).

<sup>167</sup> I livelli diversi di *human intervention* e di *urban influence* derivano dai progetti 1.1.2 e 3.3 di Espon 2000-2006. Il primo è relativo a una ricerca sulle tipologie di relazione tra urbano e rurale (urban-rural typology), in base ai dati raccolti nel progetto 3.3. Da questi progetti di ricerca sono venuti fuori sei categorie di rapporto tra urbano rurale, che dalla "più urbanizzata" (*high urban influence* e *high human intervention*) caratteristica delle regioni metropolitane, arrivano alla "più rurale" (*low urban influence* e *low human intervention*)

<sup>168</sup> La *knowledge economy* è un settore economico con un ruolo chiave per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

<sup>169</sup> *Culture can be conserved in the face of pressures from markets or other factors, e.g. in conserving a language that is in decline. It can be also actively produced for example through creative industries.* Cfr. ESPON, *Espon Atlas*, ottobre 2006, Cit. pag 44 ( www.espon.eu)

### 2.3 La debolezza territoriale nell'ottica di nuove opportunità

*Partendo dalle considerazioni precedenti sull'importanza per i territori deboli dell'acquisizione nel tempo delle capacità progettuali, operative, amministrative, di cooperazione, di governance, con riferimento alle sfide della globalizzazione e agli scenari europei, si ipotizzano nuove forme opportunità dei territori deboli, riferite al mancato sviluppo urbano e industriale e alla conservazione delle risorse ambientali. Questi due primi tipi di opportunità si esprimono in termini di sviluppo turistico alternativo e in termini di potenziale di controprestazioni ambientali.*

Alcune considerazioni che vengono fatte attraverso le mappe ESPON illustrate precedentemente sono difficilmente confrontabili con i parametri o i fenomeni di debolezza dei sistemi locali, proprio perchè riferite a scale diverse. Le informazioni che restituiscono sono principalmente regionali, e trovano un senso completo se lette alla scala e con l'ottica degli scenari di sviluppo spaziale ed economico europeo.

Da una parte troviamo, nello specifico nella realtà italiana, la persistenza di problemi e squilibri, dall'altra assistiamo al delinearsi di nuovi squilibri e l'emergere di una nuova geometria della marginalità, in relazione a una frammentazione dei problemi delle domande e delle caratteristiche specifiche dei territori. Nella moltiplicazione delle scale territoriali di riferimento e dei livelli di governo (mondializzazione, integrazione europea, regionalismo e decentramento amministrativo) si verifica il mutamento più significativo che rende l'idea di marginalità limitata e inadeguata alla realtà attuale.

In conclusione, il termine "debolezza" si sostanzia su una pluralità di considerazioni, scale, approcci e parametri socio-economici-territoriali, ma vuole anche essere evocativo dell'interazione tra istanze di cambiamento, di sviluppo e resistenze territoriali. Oltre alla marginalità, il termine debolezza intende infatti porre l'attenzione in particolare sul rapporto con gli obiettivi di competitività, che impongono ai territori di diventare attrattivi, di mettersi sul mercato, di agire in un'ottica imprenditoriale e di marketing. Questa spinta può essere decisamente utile per i territori stessi, ma non è detto che tutti i territori abbiano le capacità, le condizioni "territoriali" per farlo. In una realtà che sembra essere costituita da reti aperte di nodi (città) e di flussi di conoscenza, continuano a coesistere realtà territoriali decisamente diverse, che difficilmente possono essere coese alla prima.

Parallelamente la globalizzazione e alcuni fenomeni ad essa connessi (la diretta relazione della dimensione locale con il globale, lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione, la diversificazione degli stili di vita, la frammentazione delle domande, la domanda di qualità della vita, l'invecchiamento della popolazione, le nuove povertà e flessibilità lavorative, il problema energetico, l'apertura a livello mondiale della domanda turistica) potrebbero conferire ai territori deboli, attraverso le risorse più esplicite - riguardanti il patrimonio naturale storico e paesistico - e meno esplicite - insediative, relazionali, tempi e modi di vita, disponibilità di tempo- possibilità di contribuire al proprio sviluppo e allo sviluppo generale.

In particolare si individuano due tipi di opportunità, entrambi riferiti al mancato sviluppo urbano e industriale, e al patrimonio di risorse ambientali conservate nel tempo rispetto a consumo

avvenuto contesti più urbanizzati. Questi due tipi di opportunità si esprimono in termini di sviluppo culturale/turistico e in termini di controprestazioni ambientali.

Il primo, più facilmente individuabile nei processi di sviluppo già attivati e che rischia però di essere sottoposto a retoriche o a soluzioni standardizzate, si riferisce direttamente alla valorizzazione e promozione delle risorse paesistiche e ambientali.

Il secondo è riferito anch'esso al riconoscimento della risorsa ambientale, ma in termini di conservazione e mantenimento di una scarsa emissione di inquinanti, a cui si potrebbe associare il mantenimento a priori di un basso livello di produttività. Come già anticipato in relazione al protocollo di Kyoto<sup>170</sup> e al rispetto dei limiti delle emissioni di gas inquinanti e gas serra, la stessa qualità dell'aria proveniente dalle mancate emissioni assume un potere economico sempre più importante a scala nazionale e globale: nel rispetto degli obiettivi e delle sfide per la sostenibilità ha più potenzialità di affermarsi come potere di scambio da parte dei territori poco o non produttivi.

L'opportunità delle controprestazioni o compensazioni ambientali, collegata a questo principio, è un argomento nuovo che può avere diverse declinazioni, sia in termini di controllo e scambio delle quote inquinanti, sia come acquisizione di certificati di qualità ambientale che potrebbero rendere competitivi e più attrattivi alcuni territori per le attività economiche, sia per offerta di risorse naturali specifiche (vento, sole, acqua, suolo) per la produzione di energie alternative.

Se queste opportunità vengono però lette esclusivamente nell'ottica della competitività, rischiano di tradursi in forme di subalternità dei territori deboli nei confronti delle aree produttive o metropolitane, in uno scenario in cui la periferia fornisce spazi e strutture per il tempo libero e lo svago e carburante al "motore", sotto forma questa volta di energie rinnovabili. Questo garantirebbe un ritorno economico ai territori deboli in termini di compensazioni, rendendoli a loro volta più competitivi, sottoponendoli però a forme di specializzazione, funzionale alle necessità della crescita economica generale, ma non garantirebbe forme di sviluppo territoriale.

Allo stesso modo, se queste opportunità di sviluppo vengono scartate a priori da parte dei territori, per aggrapparsi a quella principale forma di debolezza rappresentata da forme di chiusura e dalla "scarsa capacità di cambiare" individuata all'inizio di questo capitolo, i territori deboli perderebbero opportunità importanti per creare scenari di sviluppo innovativi.

---

<sup>170</sup> Cfr. §2.1.2

### **CAPITOLO 3** - POLITICHE E PRATICHE DI SVILUPPO LOCALE PER I TERRITORI DEBOLI

*Questo capitolo si propone di fare un piccolo passo indietro sulle questioni teoriche, per capire come l'approccio territorialista e le teorie sullo sviluppo locale, grazie anche al supporto comunitario, hanno inciso sul consolidamento della sperimentazione di strumenti di programmazione e progettazione dello sviluppo territoriale, e in particolare hanno contribuito ad affrontare il problema degli squilibri territoriali e delle nuove possibilità di sviluppo dei territori deboli in Italia.*

"Il paradigma dello sviluppo locale ha sostituito in tutta Europa il modello tradizionale basato su grandi progetti pubblici e accordi fra governo e grandi imprese. Le nuove opportunità riguardano la possibilità di valorizzare le risorse economiche, sociali e culturali delle società locali, innescando strategie con una molteplicità di attori pubblici e privati. Finora sono state soprattutto le città ad aver saputo cogliere le nuove opportunità".

Bagnasco (2005)

Sono soprattutto le città ad aver saputo cogliere le opportunità dello sviluppo locale; nelle città quindi, dove si verifica una maggiore concentrazione di risorse, materiali e cognitive, dove i processi di apprendimento sono più veloci, e lo sviluppo è più facilmente valutabile con risultati visibili rispetto ai territori deboli: trasformazioni fisiche (riqualificazione centri e, periferie, grandi strutture per lo sport e la cultura), crescita e aumento dei valori immobiliari e dell'attrazione di attività e servizi d'eccellenza.

Cosa ne è stato allora della stagione dello sviluppo locale nei territori deboli? L'esperienza di programmazione attraverso politiche e strumenti di sviluppo locale è rinnovabile?

Queste riflessioni intendono essere svolte rileggendo l'evoluzione dello sviluppo locale che, nato come fenomeno territoriale, si è affermato come teoria, che si è dimostrata particolarmente adatta e sensibile ad affrontare (senza risolvere in pieno) i problemi di sviluppo dei territori, in particolar modo di quelli che, per debolezza, erano ricchi di risorse ma mai sufficientemente valorizzate. Lo sviluppo locale ha contribuito ad affrontare in maniera diversa e nuova i problemi relativi agli squilibri territoriali, divenendo così base per l'affermazione di una stagione politica che ha dato il via alla formulazione e all'applicazione di una serie di strumenti per lo sviluppo.

#### **3.1 Le basi teoriche dello sviluppo locale e l'evoluzione del rapporto tra "locale" e "territoriale"**

*Si ripercorrono brevemente le basi teoriche dello sviluppo locale attraverso il rapporto tra locale e territoriale, analizzando quali sono i principali strumenti metodologici che si sono affermati e i temi nodali che emergono (il modello dei Sistemi Locali Territoriali, la multiscalarità, i livelli e le entità "intermedie")*

Secondo una sintetica ricostruzione di Dematteis (2003) della teoria dello sviluppo locale, Gambi (1973) e Quaini (1975) ne individuano le radici nell'approccio disciplinare della geografia umana, che trova nel livello locale l'antitesi e l'opposizione alle visioni centralistiche del potere dominante. Le tracce più recenti della sua affermazione si trovano in una serie di studi e indagini sul territorio di geografi, sociologi, urbanisti e economisti, che già dalla fine degli anni '60 contribuirono a mettere in crisi le teorie economiche classiche, considerate inefficaci a rappresentare e prevedere l'evoluzione dei sistemi economici regionali e nazionali. Primo ad individuare il ruolo

determinante dei livelli territoriali intermedi nell'affermazione dei processi di sviluppo economico dei sistemi locali di piccole e medie imprese come attori collettivi, è l'economista Giacomo Becattini, che tra gli anni '70 e '80 ha studiato il fenomeno dei distretti industriali toscani<sup>171</sup>. Esempio di alternativa alle grandi imprese, mancanti di un rapporto con le specificità, le competenze e le tradizioni produttive delle società e dei luoghi di insediamento, il modello del distretto industriale si è diffuso negli anni in tutta Europa. L'interpretazione della realtà dei distretti industriali e in generale dei modelli locali di sviluppo contribuì a rafforzare l'idea di sviluppo locale e a renderla un modello di sviluppo alternativo al modello centralizzato, il quale aveva caratterizzato la politica industriale ormai in crisi, ed esra stato causa di forti squilibri territoriali ed economici, in particolare in Italia tra nord-ovest e Mezzogiorno. A tal proposito si sostiene che l'affermazione di strumenti per lo sviluppo locale nella nuova stagione delle politiche di sviluppo degli anni '90 in Italia sia stata generata anche dalla constatazione del fallimento delle politiche tradizionali per lo sviluppo industriale nel Mezzogiorno (Pasqui 2005).

Il tema dello sviluppo locale si è poi allargato anche ai contesti territoriali non caratterizzati esclusivamente da dinamiche industriali, andando a coinvolgere, grazie anche alla forte spinta dovuta al decentramento amministrativo che ha interessato i maggiori paesi europei tra gli anni '80 e '90<sup>172</sup>, le politiche urbane e le politiche per lo sviluppo delle aree rurali, marginali o depresse.

Da realtà emergente studiata a livello economico, le tematiche ormai mature dello sviluppo locale si articolano attorno a tre filoni disciplinari principali, con forti ibridazioni reciproche: il già citato filone economico dei distretti industriali, quello sociologico che ha studiato le reti locali e il capitale sociale, e quello geografico-urbanistico rappresentato dall'approccio territorialista. A questi tre filoni si affiancano i contributi delle scienze ecologiche (relativamente ai temi della sostenibilità ambientale), dell'antropologia culturale (con le tematiche sull'identità e cultura locale), e della politica-giuridica (per le questioni relative alle autonomie locali e ai conflitti) (Dematteis, 2005).

Da quando Magnaghi, nel *Territorio dell'abitare* (1990), ha dato forza alla possibilità per lo sviluppo locale di affermarsi come modo per pensare e promuovere lo sviluppo in maniera alternativa, sono passati quasi venti anni: l'idea di sviluppo locale si è affermata ed ha sostenuto la costruzione di strumenti per lo sviluppo del territorio sperimentali e innovativi, che sono stati inseriti in una ricca stagione di programmazione per lo sviluppo, a livello nazionale e europeo. Lo sviluppo locale non è quindi oggi più un tema o un approccio "pionieristico" e probabilmente ha perso la carica innovativa che aveva all'inizio. Chi si è occupato negli anni di questa tematica, a livello teorico e sul campo, inizia a vedere nella larga diffusione del termine e nella sua applicazione interpretazioni semplicistiche, "alla moda", svuotate del loro significato originario

---

<sup>171</sup> A tal proposito alcuni riferimenti bibliografici fondamentali: Becattini G., (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna, (1989), Becattini G., (a cura di), *Lo sviluppo economico della Toscana*, Iripet, Firenze, (1975), Becattini G., *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna, (1987), Becattini G., *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

<sup>172</sup> Si intendono qui nello specifico le riforme sul decentramento amministrativo in Italia, Gran Bretagna, Francia, e Spagna.

(Governa 2005)<sup>173</sup>. Questo svuotamento di significato per via di interpretazioni retoriche e applicazioni progettuali codificate o localistiche rischia infatti di dare forza alle ipotesi di quanti ritengono ormai chiusa la stagione dello sviluppo locale, sminuendo le prospettive di cambiamento che in questa si sono consolidate e i risultati che comunque sono stati ottenuti (Governa e Pasqui 2007).

Rispetto a ciò è utile riprendere alcune considerazioni fatte da Dematteis (1994) sul significato dell'espressione sviluppo locale e sulla natura dialettica del problema, derivante da due istanze principali<sup>174</sup> che, se radicalizzate, finiscono per opporsi tra loro e per rappresentare, la prima una visione in cui la libera iniziativa privata assicura una diffusione dello sviluppo spontanea e illimitata, la seconda una visione difensiva e chiusa che riscontra nella autosufficienza delle comunità locali un mezzo per difendersi dalla "colonizzazione" esterna e per preservare le risorse ambientali dalla distruzione. In questa opposizione si individua la natura dialettica e conflittuale dello sviluppo locale, che quindi va trattato come tema complesso che "non va ricondotto a soluzioni troppo lineari" e "a obiettivi di equilibrio statico: per non eluderne il senso dovremo orientarci verso logiche e interpretazioni capaci di conservarne la complessità".<sup>175</sup>

Per evitare che lo sviluppo locale assuma un'etichetta troppo generica e retorica, le formulazioni seguenti possono aiutare a rappresentare un'evoluzione e una maturazione del concetto: lo sviluppo locale può essere inteso quindi come processo di sviluppo territoriale basato su un uso sostenibile delle risorse materiali e non materiali di una certa regione (Dematteis<sup>176</sup>) e come riferimento a quelle politiche di sviluppo del territorio che cercano di coniugare contemporaneamente la valorizzazione delle risorse locali e la formazione e l'attrazione di risorse ed attività dall'esterno (De Rita, Bonomi 1998)<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> "Lo sviluppo locale non è più un tema pionieristico, è diventato alla moda, quasi una "nuova ortodossia". Tutti parlano di sviluppo locale [...] Non c'è progetto o programma che non evochi lo sviluppo locale. Tutto ormai è sviluppo locale. Se così è, il rischio è che niente sia sviluppo locale, che dietro l'etichetta sviluppo locale si celino le pratiche più diverse di promozione dello sviluppo o, ancora, modalità di azione del tutto tradizionali dei principali attori politici, economici e sociali." Cfr. Governa (2005 a) .

<sup>174</sup> "La prima [istanza] che mette l'accento sul termine "sviluppo", esprime implicitamente il desiderio di sfuggire ai determinismi storico-geografici, economici e politico-sociali con cui è stato sovente rappresentato il destino delle collettività locali" [...] "la seconda componente mette l'accento sul "locale". Meno evidente nella letteratura economica, essa emerge di più in quella geografica, storiografica e urbanistica di ispirazione ecologista. Qui il problema è quello dell'identità e della sua affermazione [...] come risultato di processi storico-culturali di lunga durata, in contrasto con le tendenze livellatrici dell'economia globale moderna". Cfr. Dematteis (1994), op. cit. p. 12

<sup>175</sup> Ibidem. Op. cit. p. 13

<sup>176</sup> Secondo Dematteis per sviluppo locale si può intendere quel "processo di sviluppo territoriale basato su un uso sostenibile delle risorse materiali e non materiali di una certa regione, che coinvolge la sfera sociale, culturale e la capacità di auto-organizzazione". Op. cit. Cfr Dematteis, Governa, Vinci, *La Territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*. Collana Studi Urbani e Regionali F. Angeli 2003

<sup>177</sup> " Con il termine di sviluppo locale si fa riferimento a quelle politiche di sviluppo del territorio che cercano di coniugare congiuntamente da un lato la valorizzazione delle risorse umane, dell'ambiente, delle imprese e dall'altro la formazione e l'attrazione di risorse ed attività dall'esterno. Il territorio è visto come fattore capace di offrire risorse ambientali e sociali. L'obiettivo finale lo sviluppo locale è di migliorare lo standard e la qualità della vita della popolazione locale. In termini economici può essere definito come un processo

Ricordando i punti fondamentali dell'approccio territorialista, le teorie sullo sviluppo locale del territorio tengono quindi centrale l'attenzione alle caratteristiche specifiche dei diversi territori, e alle loro risorse, materiali e immateriali, con l'obiettivo di mobilitare le risorse endogene e coinvolgere gli abitanti e i soggetti locali a promuovere lo sviluppo del proprio territorio.

Il modello di individuazione di Sistemi Locali Territoriali (SLoT), attraverso la progettualità per lo sviluppo, già citata nel Capitolo 2 come strumento per la definizione di nuovi indicatori per analizzare le forme di forza/debolezza territoriale, è un importante riferimento teorico per il quale vale la pena soffermarsi e definirne i caratteri principali e innovativi.

#### LA TERRITORIALIZZAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE : GLI SLoT

La ricerca sugli SLoT definisce una metodologia teorica e operativa di analisi e governo del territorio nei processi di sviluppo locale sostenibili. Il modello SLoT si propone di descrivere le relazioni tra potenzialità del territorio locale, *governance* e sviluppo. Esso consiste nell'individuazione delle "reti di interazioni tra soggetti (individuali, e collettivi, pubblici e privati, locali e sovalocali), autocontenute in un territorio locale, dove per locale si intende la scala geografica che permette le interazioni tipiche della prossimità fisica: relazioni *face-to-face*, fiducia, reciprocità, ecc."<sup>178</sup>

In sostanza rappresenta una rete locale di soggetti (e quindi di territori) che si impegnano nella costruzione di progetti condivisi per la valorizzazione e la promozione del territorio, in grado di produrre un *valore aggiunto territoriale*, quindi che si traducano in effettivo sviluppo.

Un Sistema Locale Territoriale è costituito da due insiemi di componenti (*le reti locali dei soggetti e il milieu territoriale locale*) e da tre tipi di relazioni (dei soggetti locali fra loro, tra i soggetti locali e il milieu territoriale, tra le componenti locali e i livelli sovra-locali) (Dematteis, Governa 2005).

"I Sistemi Locali Territoriali non sono quindi delle entità geografiche reali, ma piuttosto dei modelli concettuali, incompleti e semplificati, attraverso cui descrivere la realtà. Tuttavia essi non sono neanche delle entità esclusivamente virtuali, ma hanno un fondamento territoriale, il rapporto tra la rete dei soggetti locali, il milieu e l'ecosistema, che ne definisce la materialità."<sup>179</sup>

Il modello dello SLoT nasce dalla constatazione che non esiste *un territorio* delle politiche, cioè un territorio per il progetto di sviluppo locale che può essere definito a priori, ma viene individuato in base a una serie di relazioni tra soggetti locali, milieu e livelli sovra locali. Queste relazioni vengono analizzate in forma di progettualità e capacità progettuale, dove per progetti si intendono quelli che propongono di promuovere lo sviluppo locale e che sono esito dell'azione collettiva dei soggetti locali. L'individuazione e l'analisi dei sistemi locali territoriali consiste nell'identificazione di *indizi* di strutture socio-territoriali in base ai progetti che vengono creati e promossi.

Non viene individuata una scala precisa (si vedrà infatti quanto sia fondamentale la multiscalarità nei processi di sviluppo territoriale), ma si parla di specificità territoriale e di "prossimità fisica". Infatti la scala comunale e quella provinciale sono spesso rappresentative di una dimensione territoriale che permette l'azione collettiva dei soggetti locali grazie alla possibilità di conoscenza reciproca diretta e all'instaurarsi di rapporti di fiducia, alla condivisione di conoscenze del contesto territoriale.

L'individuazione e l'articolazione dei sistemi territoriali viene sottoposta a delle valutazioni in base alla dotazione di patrimonio territoriale, in base alla stabilità, all'apertura, al tipo di organizzazione delle reti locali e alla presenza, concentrazione e all'evoluzione nel tempo delle diverse forme di progettualità

---

di cambiamento e di arricchimento delle strutture economiche di un'area che è caratterizzata da una omogeneità culturale, sociale ed economica. In termini sociali lo sviluppo locale è caratterizzato dal ruolo primario svolto dagli attori socio-economici locali e dal controllo locale del processo di sviluppo". Cfr. Bonomi, De Rita (1998), Op. cit.

<sup>178</sup> Dematteis G., per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali, in Bonora P. (a cura di), SLoT quaderno 1, Baskerville, Bologna, (2001). Cit. pag. 17

<sup>179</sup> Dematteis G., Governa F., *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Accademia dei Lincei, Roma, (2002). Op. Cit. p.274

intercomunale. Le reti di progetto che vengono analizzate sono indicativamente i Gal, i Patti Territoriali, i PRUSST, i Parchi; le Aree di Sviluppo Industriale, le Aree di produzione vinicola DOC, le Aree di produzione Dop, le aree comprese nei parchi letterari. L'individuazione dei Sistemi territoriali porta a una possibile classificazione di aree forti (a forte progettualità), aree deboli (a debole progettualità) e dei veri e propri vuoti<sup>180</sup>.

Questa metodologia permette di verificare anche la stabilità delle politiche di sviluppo che le hanno promosse e di individuare i potenziali sistemi locali territoriali in cui si articola un territorio provinciale o regionale<sup>181</sup>.

La metodologia degli SLoT si basa su due concetti di base: il *capitale territoriale* e il *valore aggiunto territoriale*:

Per *capitale territoriale* si può intendere il serbatoio di conoscenze e saperi locali al quale attingono diversi attori e reti e società locali<sup>182</sup>. Le componenti del capitale territoriale sono raggruppabili in categorie: risorse dell'ambiente e posizione geografica, patrimonio storico-culturale materiale (monumenti e paesaggi) e immateriale (lingue, dialetti, saperi), capitale fisso accumulato (infrastrutture e impianti), beni relazionali<sup>183</sup>. La definizione di capitale territoriale è già presente nei documenti preparatori del *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale* della Commissione europea (2004) e nel *Territorial Outlook 2001* dell'OCSE<sup>184</sup>

Il *Capitale territoriale* è un concetto relazionale e funzionale e comprende cose molto diverse tra loro ma con in comune alcune caratteristiche (immobilità, specificità e patrimonialità), e al riferimento "a un insieme localizzato di beni comuni che producono vantaggi collettivi" (Dematteis e Governa 2005)<sup>185</sup>. Nella definizione del capitale territoriale è fondamentale la capacità di auto-organizzazione<sup>186</sup> dei soggetti a partire dal livello locale. A ciò è collegato anche il concetto di "identità locale", che non

---

<sup>180</sup> Cfr. in particolare Dematteis G., Governa F., Vinci I., *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*, in Studi Urbani e Regionali, Franco Angeli, Milano (2003).

<sup>181</sup> Così è stato per le ricerche sugli SLoT nella Provincia di Torino (2001) e nel territorio regionale della Sicilia (2003).

<sup>182</sup> G. Dematteis, Seminario internazionale dal titolo *Local development, theoretical references, policies and experiences*- Torino 15 dicembre 2005.

<sup>183</sup> Per *beni relazionali* si intendono nello specifico la varietà culturale, la capacità istituzionale, il capitale cognitivo locale, il capitale sociale. Per un chiarimento e approfondimento sul tema si rimanda a Storper (1997).

<sup>184</sup> Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*)

<sup>185</sup> Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano, 2005. Op. Cit. pag 27.

<sup>186</sup> A proposito di organizzazione è interessante l'interpretazione del territorio come spazio di cultura organizzativa (Franco e Angelilli, 2006): "Secondo una definizione classica (Schein 1992) la cultura dell'organizzazione fa riferimento al complesso unitario di credenze, regole (esplicite e non esplicite), di modelli di comportamento, funzionali alla sopravvivenza e al miglior inserimento dell'organizzazione nell'ambiente; all'insieme dei valori e dei significati condivisi, che si pongono anche come matrici di identificazioni collettive" (Franco, Angelilli 2006, cit. p. 175). Questa idea può essere interpretata a sua volta conferendo alla questione "organizzazione" un'importanza centrale nei processi di sviluppo territoriali. La cultura organizzativa viene considerata dagli studi sociologici, antropologici e di psicologia sociale degli anni '80 come una variabile indipendente, capace di influenzare comportamenti e atteggiamenti di individui e gruppi. La cultura organizzativa può anche essere definita come "il programma mentale collettivo", che distingue i membri di un'organizzazione da quelli di un'altra, e che rappresenta anche l'identità. (Hofstede 1980). Al di là delle definizioni, l'interesse è nel rapporto che si pone tra territorio e, in senso generale, capitale sociale, e all'idea che la collettività agisce e pensa in relazione al suo spazio di azione, e in relazione alla sua cultura.

guarda quindi solo al passato né a termini di appartenenza simbolica, ma rappresenta l'attitudine della società locale di progettare e costruire il proprio futuro, e quindi di continuare, innovando, il rapporto coevolutivo di lunga durata con il proprio territorio (Dematteis e Governa 2002).

Il *Valore aggiunto territoriale* ha molta importanza come strumento operativo per la valutazione delle politiche e degli interventi, come metodo di valutazione degli esiti di sviluppo territoriale. Le iniziative che vengono ritenute in grado di produrre un valore aggiunto sul (e del) territorio dovrebbero permettere di conseguire uno di questi risultati: un incremento delle dotazioni, dei prodotti e dei servizi di un territorio, l'aumento del grado di interazione locale tra i soggetti (da valutare anche come esito perdurante dopo la fine dei singoli progetti e attività), la produzione di "innovazione territoriale". In estrema sintesi il Valore aggiunto territoriale si ottiene quando le risorse potenziali di un territorio vengono trasformate in valore, d'uso o di scambio, e quando si incrementa il *capitale territoriale* (Dematteis, Governa 2005).

Sviluppo locale diventa sinonimo di sviluppo territoriale principalmente perché è specifico di un certo luogo ed è ancorato al suo interno. I percorsi di sviluppo che si possono immaginare per un certo luogo, proprio perché specifici e localmente differenziati, non possono essere trasferiti altrove, così come lo sono le specificità dei luoghi da valorizzare e i soggetti che in tali processi agiscono. "Sviluppo locale quindi come sviluppo territoriale; e ancora sviluppo territoriale come sviluppo territorialmente ancorato" (Governa 2005a). Questo non vuol dire però che un percorso di sviluppo non debba guardare al di fuori del proprio contesto specifico. Infatti uno dei tre tipi di relazioni che compongono un Sistema locale Territoriale è quello tra "le componenti locali e i livelli sovra-locali".

Il locale viene inteso come "punto di vista in cui gli elementi che caratterizzano la peculiarità dei territori e delle società locali cominciano a entrare nel ragionamento sullo sviluppo come elementi di valore, non più come disvalori, o arretratezze da superare." (Magnaghi 2006)<sup>187</sup>. Va comunque precisato che il locale non riguarda la piccola dimensione, una scala determinata, ma è un approccio interpretativo con cui può essere considerato il territorio a qualsiasi scala (comune, provincia, regione, ecc). Si può fare l'esempio di locale sopranazionale ad esempio per i progetti e partenariati che si occupano del riconoscimento e della promozione della cultura alpina, e che coinvolgono regioni dei diversi paesi ricadenti nell'arco Alpino<sup>188</sup>.

A livello teorico l'approccio dello sviluppo locale sembra essersi ormai affermato, così come è riconosciuto il ruolo centrale svolto dalla dimensione territoriale nei processi dello sviluppo e nelle politiche rivolte alla loro promozione. A livello operativo i modi in cui si ricorre al termine locale non sono sempre condivisibili.

Forse per evitare il rischio di riduzionismo a prospettive localistiche che si possono creare nell'operare lo sviluppo locale, si preferisce oggi parlare direttamente in termini di "sviluppo territoriale". Il punto di vista con cui è opportuno guardare al tema del locale è quello che ne

---

<sup>187</sup> Op. Cit. p.26.

<sup>188</sup> Cfr. *Convenzione Alpi*, siglata nel novembre 1991 dai paesi dell'arco alpino. La Convenzione per la protezione delle Alpi costituisce il riconoscimento delle Alpi come spazio unitario caratterizzato dall'insieme e dall'interdipendenza di natura, economia e cultura, le cui diverse specificità si traducono in un'identità che richiede una tutela sopranazionale. Essa è finalizzata a salvaguardare l'ecosistema naturale delle Alpi e a promuovere lo sviluppo sostenibile in quest'area, tutelando gli interessi economici e culturali delle popolazioni residenti dei Paesi aderenti. Fonte: <http://www.convenzionedellealpi.org/>

riconosce la natura di “costrutto” (sociale e strategico), così come per il tema dell’identità locale o territoriale, che non può essere considerata un dato, ma una costruzione esito di una pluralità di azioni, progetti e pratiche (Pasqui 2005 p. 33).

Per rafforzare l’approccio dello sviluppo locale e non limitarlo alla scala locale, sia nel rapporto con la realtà globale che con la realtà e con la potenzialità effettiva dei territori e dei rapporti (e conflitti) tra livelli amministrativi e gli strumenti programmatici di sviluppo, si può individuare una chiave della questione nel ragionare a scale diverse e nel riuscire a utilizzare l’indeterminatezza e l’ambiguità del “livello intermedio” (Dematteis e Governa 2002), come opportunità di mediazione tra i livelli amministrativi e come individuazione di scale volta per volta più appropriate per costruire processi di sviluppo o di *governance*. Il riferimento a un livello intermedio potrebbe servire a chiarire e a relativizzare quella idea di sviluppo equilibrato e policentrico che può essere intesa a livello europeo, come macro-regionale, nazionale, regionale, sovralocale e locale, e rendere meno teoriche le prefigurazioni spaziali e più vicine alla realtà della programmazione economica. La questione del livello intermedio è collegata direttamente a quella della multiscalarità, che si riferisce alla considerazione del territorio come entità aperta, per sua stessa natura multiscalare, poiché si riferisce a diverse scale dello spazio geografico (Di Méo 2000).

E’ utile quindi ragionare secondo due tematiche, legate a due tipologie di multiscalarità: tra contesti locali e contesti sovralocali, e tra locale e globale.

Pur partendo dal riconoscimento delle specificità e unicità dei territori come risorsa, le teorie sullo sviluppo locale pongono la relazione dei contesti locali con i contesti sovralocali come temi centrali, non solo in termini di conflitto o contrasto. Come dimostrano ampiamente le ricerche di Dematteis e Governa (2005), e come esprimono i documenti politici e di programmazione comunitari, la vera forza dello sviluppo locale è l’inserimento dei singoli contesti territoriali in rete, senza la quale non si potrebbero creare quelle condizioni di competitività necessaria allo sviluppo.

P. C. Palermo (1998), a proposito dei livelli del sistema di governo delle trasformazioni territoriali e infrastrutturali, sostiene con chiarezza che area vasta e sviluppo locale non sono in contraddizione: “il livello dei *contesti territoriali locali* si estende generalmente dai confini comunali a quelli regionali o interregionali, comprendendo grandi aree problematiche, urbano - metropolitane, periferiche o marginali, secondo una concezione del “locale” ormai opportunamente dilatata entro un sistema di relazioni a scala vasta” (Palermo 1998).

Viene infatti riconosciuta nella transcalarità (o multiscalarità) un ruolo chiave nel formare le strategie di sviluppo; i poteri e le competenze di sviluppo territoriale sono passate nell’ultimo decennio dagli stati nazionali a livelli sovranazionali (UE) e a livelli regionali e locali. A questo argomento si ricollega il vasto filone di studi sui processi di *re-scaling*<sup>189</sup>, che implica un

---

<sup>189</sup> Per processi di *re-scaling* si intende la ri-organizzazione e la ri-definizione delle scale territoriali sia nei livelli di governo che nella definizione di processi di sviluppo e di trasformazione territoriale, innescati dai cambiamenti di ruolo e di funzioni dello Stato-nazione. Per riferimenti sul dibattito intorno al concetto di *re-scaling* e al mutamento del ruolo dello Stato-nazione si veda Perulli (2007) pp.136-139, Brenner N. (1999),

cambiamento della territorialità<sup>190</sup>, che si definisce in maniera sempre più complessa perché si sono moltiplicati i livelli in cui si manifesta (Governa 2005b).

Nel contesto europeo si stanno sviluppando nuove forme di riorganizzazione territoriale, dove i diversi livelli territoriali interagiscono; le scale geografiche assumono un nuovo ruolo nei processi territoriali. Queste nuove forme di ri-organizzazione territoriale consistono in forme di cooperazione territoriale, auspicate e sostenute dalla Comunità Europea.

La definizione di entità intermedie di livello locale appaiono centrali sia all'interno del quadro della crisi di legittimità dei livelli centrali statali verso la decentralizzazione di competenze e poteri verso i livelli inferiori che investe i paesi europei, sia nella definizione di processi di sviluppo locale. L'entità intermedia, sia per la indeterminatezza e l'ambiguità della scala cui si riferisce, sia perché considerabile contemporaneamente come "organismo collettivo e come sistema di regole" (Dematteis e Governa 2002), riesce a superare la tradizionale separazione tra l'aspetto organizzativo da quello istituzionale, e a superare quindi il dualismo rigido che considera l'"organizzazione come il soggetto che agisce" e le istituzioni come il soggetto che definisce le regole del gioco e "l'oggetto che le organizzazioni si propongono di cambiare"<sup>191</sup>.

E' interessante provare a definire operativamente il ruolo delle dinamiche scalari nei processi di sviluppo locale (Santangelo 2005), in particolare per far emergere i problemi e le opportunità di considerare i rapporti tra livelli diversi nei processi di sviluppo locale, in termini di soggetti, di risorse e di strategie. Si propone infatti di approfondire la questione andando a indagare nelle realtà operative (Santangelo 2005): in prima istanza, se le strategie definite nei processi di sviluppo locale sono compatibili o in conflitto con le dinamiche di sviluppo dei sistemi territoriali sovraordinati, ma anche - questioni assai interessanti- se ci sono e con che modalità i soggetti intrattengono relazioni interscalari (tra i sistemi territoriali locali e i sistemi sovralocali) utili a processi di sviluppo territoriale (sono solo soggetti pubblici istituzionali o possono anche essere soggetti di interesse privato come le Camere di Commercio, o soggetti informali?), e se le risorse messe in gioco sono "spendibili" a livelli territoriali diversi.

Il tema della cosiddetta geometria variabile, o delle individuazione di scale e dei confini più appropriati, nei progetti e nei processi di sviluppo locale (o territoriale) è quindi in questo senso centrale, e deriva dall'approccio e dal metodo di analisi dei sistemi locali territoriali. La ricerca sui sistemi locali territoriali è stata infatti applicata a sistemi territoriali di diversa scala: a sistemi

---

Jessop B., *Post Fordism and the State*, in Amin A., (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Basic Blackwell, Oxford, 1994, Schumpeter J.A., *Capitalismo, Socialismo, democrazia*, Etas, Milano 2001

<sup>190</sup> Tra le definizioni di *territorialità* (cfr. Governa 2005, p. 55-57), riprendo qui quella di Raffestin (1981), per cui "la territorialità è un processo di costruzione del comportamento dell'uomo sul territorio, e consiste quindi con l'insieme di relazioni che una società, e gli individui che ne fanno parte, intrattengono con il territori, il milieu, l'ambiente, e con gli altri soggetti, con il fine di ottenere la maggior autonomia possibile, compatibilmente con le risorse del sistema".

<sup>191</sup> L'accento alla questione posto dal ragionamento fatto da Dematteis e Governa (2002) sull'entità intermedia nei processi di sviluppo locale, si riallaccia a studi e ricerche che indagano sul possibile cambiamento del ruolo delle istituzioni nelle politiche territoriali e nei processi di regolazione locale. In particolare fanno riferimento a Amin (1998), Rullani (1998), e Donolo (199).

micro-urbani, a ambiti sub-provinciali riferiti a contesti geografici specifici, come quelli vallivi (Dansero, Maroni e Ricciardi 2003)<sup>192</sup>, a ambiti di programmazione negoziata<sup>193</sup> e a ambiti regionali.<sup>194</sup>

Particolarmente interessante è inoltre l'esempio dei *Pays* in Francia, che con la legge LOADDT del 1999 ha dato vita a una nuova figura territoriale non amministrativa ma funzionale a progetti, strategie, accordi e contratti per lo sviluppo territoriale<sup>195</sup>.

Per quanto riguarda invece le interpretazioni che si possono fare sul ruolo del territorio nei processi di sviluppo sul rapporto tra locale e globale, è utile riprendere la individuazione di tre modelli di rapporto che fa Magnaghi (2000): il modello funzionale della globalizzazione, in cui gli attori forti sfruttano le caratteristiche del locale per porsi in un contesto competitivo, il modello "glocale" (Swyngedouw 1997 B. Jessop 2000)<sup>196</sup> nel quale si cerca un equilibrio tra rafforzamento delle società locali e la valorizzazione del milieu locale per la competizione globale, e il modello *lillipuziano* (Brecher e Costello 1996) o della *globalizzazione dal basso*, per la quale la valorizzazione dei milieu locali è finalizzata a costruire relazioni non gerarchiche ma cooperative fra città e regioni.

A tal proposito Veltz (1994) osserva il rapporto tra globale e locale come un paradosso, secondo il quale la globalizzazione si afferma moltiplicando le interrelazioni a larga scala ma allo stesso tempo coesiste all'affermazione di "economie-territorio", che si basano invece su forme di cooperazione radicate localmente.

---

<sup>192</sup> Cfr. Bibliografia Casi Studio: Dansero E., Maroni O. e Ricciardi C., *Cercando SLoT per le Valli Chisone e Germanasca*, in Rossignolo C. e Imarisio C. (a cura di), *SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale*, Baskerville Bologna, 2003, pp. 111-146

<sup>193</sup> I Patti territoriali e i Progetti integrati territoriali in Italia hanno interessato ambiti territoriali definiti volta per volta, a livello provinciale o sub provinciale, e si sono rivelati spesso anche sperimentali forme di cooperazione intercomunale per lo sviluppo.

<sup>194</sup> Il caso dell'Emilia Romagna, in Bonora P., e Giardini A., *SLoT quaderno 4. Orfana e claudicante. L'Emilia post Comunista e l'eclissi del modello territoriale*, Baskerville, Bologna (2003)

<sup>195</sup> Legge nazionale francese 95 del 1999. la *Loi d'Orientation d'Aménagement et du Développement Durable du Territoire* definisce con *Pays* territori caratterizzati da una coesione geografica, economica, culturale e sociale; luoghi di azione collettiva che riuniscono una federazione di comuni, organismi socio-professionali, imprese, associazioni, intorno a un progetto comune e volontario di sviluppo; è un livello privilegiato di partenariato e di concertazione che facilita il coordinamento delle iniziative delle collettività locali, dello Stato e dell'Europa in favore dello sviluppo locale. I programmi per lo sviluppo dei *Pays* vengono definiti sotto forma di contratto tra lo Stato centrale e i *Pays*, sulla base di un progetto territorializzato formulato dall'ente rappresentativo del *Pays* (es. Conseil de Développement, Conseil du Pays, ecc) costituito da rappresentanti eletti comunali. Il *Pays* non ha competenza propria e non costituisce una scala amministrativa supplementare, ma rappresenta una forma di intercomunalità più pragmatica, legata a un progetto. I progetti di sviluppo vengono formulati e presentati attraverso una "Charte de Pays", elaborata in concertazione tra i rappresentanti amministrativi comunali e la pluralità di attori sul territorio (*les forces vives*). Questa forma di intercomunalità permette di contrattualizzare non solo con la Regione ma anche direttamente con lo Stato. Cfr. Santangelo M. (2003) e Fedeli (2005)

<sup>196</sup> Alcuni riferimenti attorno al neologismo (ormai non più tanto neo) "glocale" o "glocalizzazione": Swyngedouw (1997) B. Jessop (2000)

### 3.2 Il consolidamento della sperimentazione

*Si propongono alcune considerazioni e valutazioni sugli strumenti più rappresentativi della stagione di programmazione italiana degli ultimi quindici anni (in particolare i Patti Territoriali e i Pit), sulla portata innovativa dell'attuazione dei programmi Leader, e sulle nuove forme di aggregazione e cooperazione intercomunale.*

Le politiche europee impostate sugli obiettivi di coesione hanno quindi concentrato l'attenzione sulle regioni in ritardo di sviluppo e, tramite strumenti e finanziamenti, hanno reso possibile o facilitato nella realtà territoriale minuta la realizzazione di nuove forme di sviluppo e di partenariato, in territori che avevano fino ad allora principalmente subito politiche di assistenza e sostegno economico diretto dallo Stato, oppure interventi esogeni per lo sviluppo.

#### 3.2.1 Gli strumenti della programmazione negoziata e integrata

Gli anni novanta in Italia rappresentano una fase di intensa e vivace sperimentazione della programmazione con forte dimensione territoriale, sia d'area vasta che a scala locale, sia in ambito urbano che extraurbano. In questi anni, che costituiscono un momento di forte accelerazione delle politiche urbane e territoriali (Cremaschi 2002), prendono corpo programmi complessi e programmi integrati, che si basano su una stessa idea di fondo, che tende ad avvicinare la pianificazione e il governo delle trasformazioni del territorio con la programmazione economica, e che sia nella fase di ideazione/progettazione che in quella operativa promuove processi di negoziazione tra gli attori istituzionali e tra pubblici e privati.

Gli strumenti e le esperienze che interessano maggiormente questa ricerca sono i Programmi di Iniziativa Comunitaria (nello specifico i *Leader*, per la riqualificazione dei territori rurali), gli strumenti della programmazione di origine ministeriale che hanno definito le modalità di concertazione locale (Patti e contratti) e di organizzazione territoriale degli investimenti di origine comunitaria attraverso i Quadri di Sostegno Comunitario (i *Pit*) delle passate programmazioni dei Fondi Strutturali.

Si possono sintetizzare alcuni tratti comuni con caratteristiche di innovatività, in riferimento al territorio, all'attenzione per i temi dello sviluppo e della dimensione locale, a una certa tensione strategica, a una intenzionalità nell'integrare diversi livelli e settori funzionali dell'azione pubblica.

In particolare, per livello di diffusione e per applicazione sui territori deboli, emergono i Pit e per i Patti Territoriali, sui quali le diverse ricerche hanno approfondito considerazioni e valutazioni<sup>197</sup>

---

<sup>197</sup> In particolare per i Patti Territoriali si veda: Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., *Patti Territoriali, lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005; MEF - DPS (2003), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*; Cersosimo D., *I Patti territoriali*, in Cersosimo D. e Donzelli C. (a cura di), *Mezzogiorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma (2000); Cersosimo D. e Wolleb G., *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, in *Stato e Mercato*, n. 3, 2001; Bianco A. e Condorelli P., *Guida ai Patti Territoriali. Disciplina, esperienze, prospettive*, Maggioli, Rimini, 1999; Barbera F., *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, in *Stato e Mercato* n. 3, 2001; Commissione Europea, *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione 2000-2006*, Documento dei servizi della Commissione, 1999; Formez (2001), *Patti territoriali e agenzie di sviluppo*, Quaderni Formez, Roma (2001).

## PATTI TERRITORIALI

I primi patti territoriali vengono sperimentati all'inizio degli anni novanta su iniziativa e con il coordinamento del CNEL, come strumento informale di cooperazione tra attori pubblici e privati che mettono a disposizione risorse per l'avvio di progetti per l'occupazione, per l'innovazione amministrativa e per la riqualificazione territoriale. Lo strumento è stato istituzionalizzato nel 1997 con la delibera CIPE 21 marzo 1997, che lo ha definito un accordo tra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di un programma di interventi basati su una strategia di sviluppo. La delibera parla esplicitamente di "obiettivi di promozione dello sviluppo locale compatibili con uno sviluppo ecosostenibile" e di attivazione di un partenariato locale come fattore determinante della crescita economica e sociale della collettività. Il patto territoriale è pensato per essere applicato a un territorio sub-regionale (che nell'implementazione dei programmi spesso è coinciso con la provincia).

La prima valutazione che è stata fatta sulle due generazioni di patti, insieme ai patti europei per l'occupazione (promossi dall'UE) è stata relativa alla performance finanziaria e occupazionale<sup>198</sup>. Ma se si considerano altre finalità del patto, quali il miglioramento della *governance*, della qualità della vita delle comunità locali, l'aumento della dotazione di beni collettivi per le imprese e i cittadini, il potenziamento del capitale sociale, lo stimolo a un cambiamento nelle aspettative degli attori locali rispetto al tema dello sviluppo, bisogna tener conto nella valutazione degli effetti indiretti e degli esiti sulle risorse immateriali, sul capitale umano e sociale e sull'efficacia dell'azione amministrativa di più difficile misurazione (Pasqui 2005). Inoltre, quello che si vuole mettere in evidenza nella valutazione degli strumenti, non è tanto negli aspetti metodologici e procedurali, quanto agli aspetti relativi alle pratiche che sono state messe in atto:

- I patti di prima generazione<sup>199</sup> sono stati in grado di mobilitare maggiormente le società locali rispetto ai patti di seconda generazione. Ciò è avvenuto in particolare dove all'interno del partenariato il colore politico degli amministratori comunali era composito. La condivisione di una strategia o di obiettivi chiari (si può parlare quindi di idea-forza) è stata una novità, ed ha funzionato da forte collante sociale e fattore di motivazione locale, che si è rivelato determinante per l'efficacia di alcuni patti;
- E' mancata una capacità selettiva da parte dello Stato, e come nel caso dei PIT c'è stata una diffusione a tappeto dei finanziamenti, sebbene non tutti i Patti sarebbero dovuti essere avviati e finanziati. Questo da un lato può essere valutato negativamente in termini di dispersione delle risorse e di inefficienza dello strumento, dall'altro ha permesso una larga e capillare sperimentazione di forme nuove di promozione dello sviluppo e di affacciarsi a approcci diversi rispetto all'amministrazione quotidiana dei territori;
- La finalità principale per cui sono stati concepiti era comunque di incidere sul tessuto produttivo-occupazionale, e quindi le valutazioni a breve termine sono state fatte principalmente su questi dati. I patti territoriali hanno seguito tre tipi di specializzazioni: manifatturieri, agrituristici e misti, valutati in base ai finanziamenti concessi ai campi di iniziativa imprenditoriale.

---

Per i Pit si vedano i documenti di lavoro nell'ambito del Progetto Sprint del Foromez e i documenti del MEF-DPS (già Ministero del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione Economica) (dal 1998 al 2000) sui PIT e sul QCS per le Regioni a Obiettivo 1; Palermo, P.C. e Pasqui, G. (a cura di), *Lo stato di attuazione della progettazione nelle regioni dell'Obiettivo 1*, Consorzio METIS, Documento di lavoro elaborato nell'ambito del progetto Sprint - Foromez, Roma (2003), Forte, P. a cura di (2001), *La progettazione integrata territoriale*, Vol. II *Strumenti e procedure*, Donzelli, Roma; Bonanno, F. (2001), *I PIT: uno strumento attuativo di eccellenza*, in "Urbanistica Informazioni", n. 180/2001; Cremaschi, M. (2003), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, in Quaderni Sviluppo Locale, Foromez, Donzelli, Roma; Trapani F., *L'esperienza dei PIT in Sicilia*, in "Urbanistica Informazioni", n. 184, (2002)

<sup>198</sup> Ministero Economia e Finanze, *DPS, La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma 2003, Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G., *Patti Territoriali, lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna, 2005

<sup>199</sup> Sono 12 i Patti territoriali di prima generazione, approvati dal CIPE tra il 1996 e il 1997, tutti nelle regioni meridionali e quasi tutti comprendenti territori provinciali: Benevento, Caserta, Miglio d'Oro, Enna, Caltanissetta, Madonne, Palermo, Siracusa, Brindisi, Lecce, Vibo Valentia, Nuoro

## I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

Come si è parlato di inflazione (Pasqui e Governa 2007) del termine di sviluppo locale, si può parlare di inflazione degli strumenti di programmazione integrata e delle risorse finanziarie utilizzate, rispetto a esiti sul territorio spesso di scarsa rappresentatività.

Nel documento *Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*<sup>200</sup> (1999) il Pit è pensato come uno strumento di “eccellenza”, destinato a rafforzare l’applicazione dei principi di concentrazione e integrazione, di guida per programmazione regionale. Infatti la scelta di finanziamento dei Pit avrebbe dovuto implicare da parte delle regioni una scelta precisa dei territori più promettenti, attraverso criteri di selettività e di concentrazione sui “luoghi cruciali”; territori da far crescere, a discapito di una distribuzione di risorse “a pioggia”, che avrebbe accontentato tutti ma frammentato le risorse e ridotto l’efficacia degli interventi..

Il criterio di selettività e di eccellenza progettuale con cui erano stati concepiti è stato negato nel momento in cui hanno avuto una diffusione così capillare, sulla totalità (o quasi) delle superfici regionali (in Calabria 100%, in media 85% delle superfici regionali delle Regioni a Obiettivo 1). L’adesione delle Regioni è stata infatti elevatissima, impiegando per i PIT quote rilevanti dei fondi dei Programmi Operativi Regionali (Coalizzo, Deidda 2004).

Rispetto ai Patti Territoriali i Pit sono stati ancora più numerosi<sup>201</sup> e la diffusione dei finanziamenti conseguenti alla costruzione di progetti è stata altissima; come per i Patti questo fattore di diffusione ha permesso di “far circolare” nuove pratiche possibili di sviluppo territoriale, collegate a nuove culture amministrative, a approcci sostanzialmente diversi e innovativi, difficili da far arrivare nelle aree più marginali e deboli. Per contro, in virtù di questa diffusione capillare, procedure così complesse e integrate si sono scontrate con realtà amministrative troppo deboli e con realtà territoriali con poche risorse reali da offrire, provocando un’inefficienza dei progetti e forse un’ulteriore indebolimento del territorio.

In sintesi qui di seguito vengono espresse alcune questioni sorte dalla valutazione generale sui Pit nelle Regioni ad Obiettivo 1, relativamente alla loro attuazione, per capire quali sono i fattori innovativi e di successo, i limiti e le difficoltà di questi progetti integrati per lo sviluppo territoriale che hanno coinvolto una gran parte di territori del meridione.

- Le Idee-forza: i progetti integrati territoriali si basano su un’idea forza, rappresentante il nucleo strutturante un progetto integrato di sviluppo, che allude sia al concetto di visione dell’evoluzione del territorio che alla forma che si pensa debba assumere il progetto. La sua formulazione è l’esito di tre operazioni (Cremaschi 2003, p. 139): l’identificazione delle risorse, una verifica delle condizioni operative per l’integrazione dell’insieme delle iniziative previste, la formulazione di una visione unitaria. Non si tratta quindi di un generico principio ordinatore del progetto, come invece è stata spesso interpretata banalizzandone il senso. L’idea forza infatti presuppone una “visione strategica” che però si può verificare solo se è selettiva e radicata, nel senso che sia l’esito di un’interpretazione critica e realistica del contesto (Pasqui 2005), che sia prodotto di un’azione congiunta di una pluralità di attori portatori di interessi, non solo in termini di accordo su un’idea condivisa, ma per poter funzionare da dispositivo di attivazione. Se l’idea forza assume una valenza strategica, essa non può essere quindi per definizione, generica. La maggior parte dei Pit invece ha presentato idee-forza generiche;
- Sono state individuate diverse tipologie di Pit, a seconda della coerenza dell’approccio utilizzato e degli obiettivi posti dai singoli progetti rispetto a come era stato concepito lo strumento: i veri progetti di sviluppo locale, gli assemblaggi di interventi, le volontà di progetti di sviluppo, i progetti vuoti di valenze (Colaizzo 2004);

<sup>200</sup> Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, *Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, 1999

<sup>201</sup> In due anni sono stati attivati e finanziati 132 Pit, per un ammontare finanziario di 6 miliardi di euro, mentre i Patti territoriali sono stati 61 in cinque anni (Coalizzo 2004 e Cremaschi 2001)

- L'importanza del ruolo di regia che hanno avuto le Regioni e del rafforzamento della cooperazione istituzionale verticale (*multilevel governance*) tra Regioni e enti locali;
- Spesso i meccanismi valutativi hanno privilegiato il soggetto (partenariato) rispetto alle caratteristiche e alle vocazioni territoriali, mettendo in secondo piano la conoscenza del contesto territoriale e di risorse innovative e meno evidenti che potrebbero essere messe in campo.
- L'integrazione ha rappresentato il principio generale e imprescindibile di guida della programmazione dello strumento e, dove c'è stata, della costruzione dei progetti, e strumento necessario a garantire un processo di innovazione su una pluralità di settori (economico-sociale, territoriale, istituzionale, amministrativo, organizzativo), con la finalità di trasformarsi in ordinaria capacità di intervento degli attori locali. L'obiettivo più alto e difficile definito dallo strumento è la trasformazione da sperimentazione a capacità ordinaria, nella possibilità cioè di avere condizioni utili a mobilitare in via ordinaria i contesti territoriali e gli attori, responsabilizzando tutti i livelli istituzionali. E' opinione ormai consolidata che la promozione dello sviluppo locale che si sta sperimentando in Italia da una quindicina d'anni a questa parte ha provocato un accumulo di conoscenze e competenze sui territori specifici, senza però riuscire a innescare effetti moltiplicativi tali da produrre processi di crescita e sviluppo a livello regionale.

In questo si è rivelato dunque essere uno strumento troppo complesso e ambizioso, in quanto anche per contesti territoriali dotati di scarse risorse e di capacità, ha preteso di produrre in tempi brevi (quelli di attuazione del progetto) un cambiamento radicale nei modelli consolidati di comportamento tipici di contesti di mancato sviluppo, di mettere in atto pratiche innovative e complesse, di acquisire e diffondere nuove conoscenze e competenze necessarie a innalzare la qualità degli investimenti pubblici. L'ambizione dello strumento è corrisposta a un alto livello di complessità, cui molti territori che ne hanno usufruito non si sono dimostrati all'altezza.

L'aver usufruito di questa opportunità di implementazione del Pit è stata però un'importante occasione di apprendimento per i territori, in termini di mobilitazione territoriale, di crescita di capacità progettuale e di *governance* territoriale delle amministrazioni locali), sebbene queste sarebbero dovute essere condizioni "a monte" per l'attuazione e l'efficacia dei PIT. Quello che doveva essere un fattore di partenza è stato un risultato.

Il successo di adesione ai Pit è stato dovuto, oltre che come modo per destinare ulteriori risorse al territorio rispetto alle vie ordinarie, un modo per decidere in autonomia cosa fare e come fare con le risorse messe a disposizione. Segno questo che la crescente autonomia della sfera locale è da considerare condizione indispensabile sia per determinare percorsi di sviluppo che per gestire e mediare conflitti tra attori, interessi e livelli istituzionali, processo ormai irreversibile e coerente con le grandi trasformazioni dell'ordinamento comunitario e nazionale (Coalizzo e Deidda 2004).

### 3.2.2. I Programmi *Leader* da sperimentazione a modello

I Programmi di Iniziativa Comunitaria *Leader*, per lo sviluppo e la diversificazione delle attività economiche dei territori rurali tramite l'attuazione di strategie di sviluppo integrate e partecipative<sup>202</sup>, hanno goduto di un buon successo, sia in termini di diffusione sul territorio, e di spesa effettuata, e di risultati ottenuti, in particolare nella costruzione di soggetti progettuali e di gestione di partenariati pubblico/privati consolidata sul territorio (tramite i Gruppi di Azione Locale, i cosiddetti GAL).

---

<sup>202</sup> *Leader* (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) è un Programma di Iniziativa Comunitaria che è stato finanziato nei tre periodi di programmazione della politica di coesione dei fondi strutturali (1989-1994-2000). E' finalizzato a promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali. Per l'ultimo periodo 2000-2006 in Italia il *Leader+* ha promosso la realizzazione di 132 Piani di Sviluppo Locale (PSL) presentati da Gruppi di Azione Locale (GAL).

Rispetto ai contesti territoriali in cui sono stati applicati, questi strumenti hanno innescato modalità nuove di rapportarsi con l'idea di sviluppo del territorio, basato su un approccio integrato e *bottom-up*. Hanno saputo imporre l'apertura a forme continuative di collaborazione tra amministrazioni locali, amministrazioni sovra locali e tessuto produttivo locale: si è assistito alla promozione di uno strumento dall'alto (in quanto Programma di Iniziativa comunitaria) che prevedeva nelle fasi operative un approccio dal basso basato su un processo di concertazione locale, di raccolta di idee, progetti e iniziative della popolazione locale nelle sue diverse forme di rappresentanza. Questa partecipazione è stata promossa, e pretesa, in tutte le fasi operative: nella fase di definizione del programma, durante l'attuazione, la valutazione e nella ridefinizione del programma. E' stato spesso un modo per riflettere a livello operativo sul concetto decisamente europeo –ormai non più nuovo e spesso usato in maniera retorica e astratta- di *governance*. Inoltre i *Leader* richiedevano che questa partecipazione e cooperazione portasse a un disegno quanto più preciso di sviluppo del territorio, in virtù delle specificità e delle risorse locali. Una caratteristica importante che ha saputo trasmettere questioni e temi delle politiche e europee ai territori è stata proprio la dimensione operativa, la limitatezza delle risorse finanziarie (è stato definito uno strumento “leggero” anche per questo motivo<sup>203</sup>) e il fatto di aver colto nella cooperazione e nei nuovi modi di lavorare, sia il deficit che lo strumento più strategico per sostenere operazioni di sviluppo.

Questo successo di metodo ha fatto sì che nella nuova programmazione 2007-2013 il programma *Leader* da iniziativa comunitaria diventasse, asse metodologico e “approccio” (Cionco 2007), dei nuovi Programmi di Sviluppo Rurale regionali, con l'obiettivo di “contaminare” l'attuazione di tutti gli assi prioritari dei programmi. E' da verificare se questo inciderà sul rapporto diretto tra GAL e progetti per i territori.<sup>204</sup> L'esperienza acquisita dall'autorità di gestione di *Leader+* (e prima ancora di *Leader II*) e dai GAL nella concezione e attuazione dei programmi di sviluppo locale ha consentito di acquisire un *know-how* indispensabile per affrontare le problematiche delle aree rurali in cui l'economia assume un carattere di fragilità e per passare da *Leader* come esperienza “laboratorio” a “metodo” consolidato<sup>205</sup>. L'attuazione della metodologia *Leader* dipenderà dalla messa in opera di efficaci azioni *bottom-up* finalizzate alla creazione di partenariati forti e radicati sul territorio, in grado cioè di proseguire le attività anche dopo il termine dei singoli programmi o progetti di sviluppo rurale che verranno finanziati dai Programmi di Sviluppo Rurale regionali.

---

<sup>203</sup> Cfr. Tola (2003), Farell (2006).

<sup>204</sup> Ciò dovrebbe essere garantito dal quarto asse (asse leader), previsto in ogni Programma di Sviluppo Rurale per poter finanziare: l'attuazione delle strategie di sviluppo locale dei GAL, basate sui tre assi tematici; i progetti di cooperazione fra i GAL, i costi di esercizio dei GAL, lo sviluppo delle capacità necessarie alla preparazione di strategie di sviluppo locale e l'animazione del territorio. Cfr. Commissione Europea, *Fact Sheet, la Politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013* – Comunità Europee 2006. Gli Orientamenti Strategici Comunitari prevedono che «Le risorse destinate all'asse 4 (Leader) dovrebbero contribuire a conseguire le priorità degli assi 1 e 2 e soprattutto dell'asse 3, ma sono anche determinanti per la priorità del miglioramento della *governance* e per la mobilitazione del potenziale di sviluppo endogeno delle zone rurali. Cfr. regolamento (CE) n. 1698/2005.

<sup>205</sup> Regolamento (CE) n. 1698/2005

E' stato valutato che la scarsità di risorse a disposizione per i programmi *Leader* non ha consentito ai GAL di superare una certa autoreferenzialità e di attuare progetti di ampio respiro, il che ha rappresentato forse il maggior limite della passata programmazione.

A mio avviso invece, è stata proprio la limitatezza di risorse a garantire una certa performance e certi risultati positivi, in quanto ciò ha garantito di non definire obiettivi troppo ambiziosi rispetto alle capacità locali, e di limitare l'operato ad azioni concrete sulla realtà rurale.

Il rapporto di valutazione evidenzia anche però che l'applicazione dell'approccio ascendente (dal basso verso l'alto) ha favorito un cambiamento di mentalità e di modo di agire soprattutto fra le imprese coinvolte in modo attivo all'interno dei progetti di filiera e di integrazione intersettoriale. Il successo ottenuto ha permesso di rafforzare la capacità di fare sistema e far cooperare fra loro aziende di lavorazione, conservazione e promozione/commercializzazione di prodotti tipici e loro trasformati; fidelizzare le imprese (soprattutto le piccole strutture produttive) alla strategia di valorizzazione integrata delle risorse locali; agevolare la partecipazione delle imprese a forme collettive.

### 3.2.3 L'intercomunalità

In Italia e in Francia, dove la realtà comunale è piuttosto importante per la pianificazione del territorio, per il potere di rappresentanza politica e della realtà territoriale, è interessante vedere come le nuove forme di associazione e cooperazione intercomunale possono contribuire a dare un respiro e potenzialità più ampie all'idea del locale e dello sviluppo del territorio locale. Questi fenomeni sono particolarmente significativi soprattutto per i territori deboli, caratterizzati proprio da piccoli comuni con popolazione spesso minore di 1000 abitanti, e comunque quasi sempre minore di 5000 abitanti.

La cooperazione intercomunale ha trovato nei Pit e nei *Leader* un terreno di sperimentazione piuttosto nuovo, soprattutto nei contesti meridionali. Ad esempio in Sicilia i programmi e le iniziative promosse negli anni '90 per sostenere lo sviluppo locale hanno dato origine a forme e dinamiche relazionali territoriali, racchiudibili nel termine cooperazione intercomunale, inedite e innovative per la Regione. Questo si è verificato soprattutto nei territori a densità della popolazione non elevata, mentre nelle aree metropolitane (es. Palermo, Messina, Catania) alti livelli di progettualità si sono espressi all'interno della municipalità dominante e non sono derivati da aggregazioni intercomunali (Sommella e Viganoni 2005).

In Italia, a parte la realtà delle Comunità Montane, che dalla legge di istituzione hanno funzionato come enti locali di livello sovracomunale, e che ultimamente hanno subito un forte taglio e necessiteranno di una riorganizzazione<sup>206</sup>, la legge 265/99 ha istituito forme di cooperazione

---

<sup>206</sup> La Finanziaria 2008 ha definito un riordino delle Comunità Montane, ridefinendo i requisiti montani minimi (limiti minimi di altitudine), e sollecitando le Regioni a ridurre i costi di almeno un terzo della quota del fondo ordinario finanziato dallo Stato, per rendere più efficace l'azione delle Comunità montane. Le Regioni tardano ad approvare il riordino dei territori di montagna: a tre mesi dalla scadenza del 30 giugno fissata dal legislatore, solo il Lazio si appresta ad approvare in giunta la prima tappa della riforma. In caso

intercomunale, quali le Associazioni di Comuni e le Unioni di Comuni. Quest'ultime con le modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione sono diventate di fatto Enti locali. Ad esse infatti viene attribuita potestà regolamentare nella disciplina della propria organizzazione e per lo svolgimento delle funzioni ad esse affidate, anche in termini di relazioni finanziarie con gli altri comuni (Fedeli 2004).

Da una indagine conoscitiva sulle Unioni di Comuni<sup>207</sup> emerge che c'è stata una importante diffusione di Unione di Comuni, in particolar modo nelle regioni del nord Italia (Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna). Pur essendo un fenomeno non equamente distribuito sul territorio Italiano, inizia a interessare un numero piuttosto elevato di Comuni (in totale sono 154 Unioni di Comuni esistenti), che hanno trasferito alle rispettive Unioni in totale 952 servizi.<sup>208</sup> Dall'indagine svolta e dagli obiettivi dichiarati negli Statuti delle Unioni, risultano diverse motivazioni, ma che tutte girano intorno alla necessità di assicurare in maniera efficiente funzioni e servizi tipici del Comune, e che il Comune per scarsità di risorse finanziarie e umane non riesce più a soddisfare, e anche per funzioni "nuove", quali la promozione e lo sviluppo del territorio e la valorizzazione delle sue risorse. Queste forme in cooperazione intercomunale stanno aprendo quindi spazi per una nuova domanda e offerta di territorio e di politiche, per una sperimentazione di risposte e stimoli nuovi che trovano le radici nei processi attivati anche dagli strumenti europei e dai quadri di finanziamento nazionale che hanno "ritagliato territori e inventato politiche in maniera diversa rispetto all'organizzazione tradizionale del territorio e delle sue istituzioni", da forme di co-pianificazione attivate da alcune province o Regioni.

I dati stanno a significare che le forme di cooperazione intercomunale hanno dato il via alla innovazione di modelli di azione pubblica, del ruolo del pubblico sul territorio e di rappresentanza degli interessi locali. Pur nei limiti strumentali offerti dal Testo unico rispetto alle Unioni di Comuni, essi potrebbero rivelarsi dei potenti veicoli di innovazione, sia nel dare una risposta efficace ai problemi e alle difficoltà del quotidiano dei piccoli comuni, sia operando una ridefinizione delle organizzazioni e dei modelli di azione pubblica locale (Fedeli 2004). Il tema della intercomunalità può portare a guardare in maniera diversa il territorio locale e l'idea di sviluppo locale, leggendo le dinamiche in corso non più attraverso un'immagine auto-centrata della propria identità (Fedeli 2004). Lo stimolo e la sfida a ragionare su uno spostamento - necessario - del centro degli interessi e delle identità apre alle possibilità di ripensare l'identità locale in funzione delle relazioni con gli altri Comuni o con i territori "molteplici" di cui si è parte. Questo esercizio di "decentramento"<sup>209</sup> delle Amministrazioni locali può permettere di sviluppare un confronto tra e autonomie locali attorno a progetti complessi e non sempre condivisi, costruendo, soprattutto nei casi di conflitto sulle grandi opere infrastrutturali, modalità di dialogo diverse dalle posizioni di chiusura localistica.

---

di inadempienza delle Regioni verranno esclusi dalle Comunità montane i capoluoghi di Provincia, i comuni costieri, i comuni con una popolazione maggiore dei 20mila abitanti, e verranno eliminate le Comunità Montane con una maggioranza di comuni non montani. Cfr. Sole 24 Ore, "Comunità montane, primi tagli", 7 aprile 2008

<sup>207</sup> Formez e AnciForm, (2003)

<sup>208</sup> nella maggior parte dei casi i servizi gestiti in maniera associata sono quelli sociali o di polizia municipale, sebbene inizino a nascere casi di gestioni di altre funzioni: contabilità, uffici tecnici, trasporto pubblico, edilizia privata, viabilità, formazione, politiche comunitarie, musei e parchi naturali.

<sup>209</sup> Cfr. Frug G.E., (1999), *City making, building Communities without building walls*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

### 3.3 Quali orizzonti per lo sviluppo locale

*In rapporto al dibattito in corso sull'efficacia o meno sulle realtà territoriali degli strumenti per lo sviluppo locale, si riflette su quei fattori di limite, di innovazione, di crisi, di consolidamento delle politiche e delle pratiche di sviluppo locale, che determinano canali in evoluzione, nello specifico, per i territori deboli.*

Quali sono quindi quei fattori di limite, di innovazione, di crisi, di consolidamento delle politiche e delle pratiche di sviluppo locale che determinano canali in evoluzione, nello specifico, per i territori deboli?

L'evoluzione delle teorie e delle pratiche di sviluppo locale hanno accompagnato e interessato un periodo di importanti trasformazioni negli ultimi decenni e sono state strumento per guardare ai temi dello sviluppo in maniera diversa rispetto alle teorie economiche classiche e per conferire alla debolezza strutturale dei territori una possibilità di sviluppo, attraverso la proposizione di un'ottica diversa e la valorizzazione delle risorse endogene.

La centralità e la specificità del territorio (e dei territorio) e delle sue risorse, fa sì che, dalle condizioni iniziali al modello finale di riferimento, scompaia una configurazione univoca per lo sviluppo: non si può più esprimere in termini univoci l'obiettivo verso cui si dirigono i diversi percorsi delle società locali, e allo stesso modo perde di senso un modello universale che corrisponda a un idealtipo di società sviluppata, ma vi è una molteplicità di modelli locali. Allo stesso modo scompare anche ogni determinismo della sequenza temporale delle fasi di crescita. (Bertuglia, Mela, Preto, Rabino, 1989 - p.60).

Dalle valutazioni effettuate però non si può affermare che ci sia stata una traduzione operativa degli strumenti di sviluppo locale sempre attenta a una reale centralità del territorio (Governa, Pasqui 2007).

Parallelamente il ritardo o il mancato sviluppo rispetto ai modelli imposti dall'alto (come nel caso delle politiche tradizionali di intervento pubblico nel Mezzogiorno) non viene più visto solo come un problema ma come opportunità critica. Come ad esempio nel "pensiero meridiano" del sociologo F. Cassano (1996), che esprime l'idea che il Sud (inteso come mezzogiorno, mediterraneo, ma anche sud del mondo) non abbia solo da imparare dal Nord, dalle sue forme e modelli di sviluppo, ma abbia anche qualcosa da insegnare. La possibilità di insegnare sta proprio nelle specificità delle sue risorse, della sua storia, e dei suoi tempi. Il suo destino non è quindi di scomparire per diventare Nord o per diventare come il resto del mondo<sup>210</sup>.

Al successo delle teorie e alla diffusione degli strumenti per lo sviluppo locale non si possono però far corrispondere esiti sempre positivi sullo sviluppo del territorio. Le valutazioni generali sono piuttosto concordi nell'affermare che le politiche e gli strumenti di sviluppo locale non

---

<sup>210</sup> "C'è una voce nel Sud che è importante che venga tutelata ed è una voce che può anche essere critica nei riguardi di alcuni dei limiti del nostro modo di vivere, così condizionato dalla centralità del Nord-Ovest del mondo". "Cantare con la voce degli altri è una falsità. Bisogna cantare con la propria e soprattutto rivendicare alcuni elementi che appartengono al Sud."Cfr. Cassano (1996).

hanno dato grandi risultati. Secondo Donolo (2007) le politiche di sviluppo locale in questi anni sono risultate non adeguate alla sfida cui erano state chiamate e non hanno garantito la produzione di beni pubblici e comuni sufficienti per superare i deficit strutturali del territorio italiano e a porre le basi necessarie per lo sviluppo. Se si analizza la cosa a livello macroregionale, proprio nel Mezzogiorno dove c'è stata una maggiore concentrazione di strumenti e di finanziamenti, quest'ultimi non hanno contribuito alla crescita economica e dell'occupazione<sup>211</sup> e a ridurre il divario relativo alle ricchezze regionali. Secondo Cremaschi<sup>212</sup> la stagione di lavoro sul territorio (sviluppo locale, cooperazione territoriale, sistemi locali) è stata priva di ascolto politico e l'approccio territorialista rimane una componente culturale minoritaria, e quindi con scarsa capacità di agire sulle politiche.

L'affermazione di un modello locale di sviluppo e la valorizzazione dell'unicità delle risorse del territorio è un processo molto complesso che deve confrontarsi con la realtà, nel senso delle reali potenzialità di un territorio, delle reali predisposizioni dei soggetti locali, della reale domanda interna e esterna, della programmazione dei contesti sovralocali e delle dinamiche globali. Non è detto quindi che ci siano sempre le condizioni affinché un processo di sviluppo locale si possa affermare. L'unicità di un sistema territoriale o di un processo di sviluppo, per potersi affermare ed essere adeguatamente valorizzata deve inserirsi in una rete, o costruire una propria rete allargata, che per rispondere alle esigenze globali del mercato spesso rischia però di perdere proprio quella unicità che la caratterizza.

Se guardiamo ad esempio all'esperienza dei Pit, la molteplicità di modelli locali di sviluppo, espressi dalla cosiddetta *idea-forza*, ha lasciato spesso spazio al modellamento di un'idea progetto su temi e obiettivi prevalenti, che hanno coinciso spesso con la valorizzazione del patrimonio storico-culturale-ambientale per il turismo. Le pratiche di sviluppo territoriale, nel caso dei territori deboli, si traducono spesso in interventi per il turismo talvolta omologati su immagini folkloristiche costruite su presunte identità locali, oppure su forme di turismo alternativo emergenti (agriturismo, turismo culturale, sviluppo rurale, ecc) per le quali non c'è il riscontro sulla reale domanda che possa sorreggere l'offerta.

Alcuni tra i territori deboli possono senz'altro esprimere una potenzialità di offerta di servizi rurali (produzione agricola specifica locale, svago, educazione ambientale e sociale), che a mio avviso rispondono a una reale domanda sociale urbana, e che hanno una portata decisamente innovativa su possibili soluzioni alternative di sviluppo verso la sostenibilità; ma se queste vengono proposte per ogni territorio che non presenta potenzialità di sviluppo industriali, tecnologiche o urbane, rischiano di perdere forza, unicità, specificità e quindi di far perdere di forza ai processi di sviluppo locale.

Sono quindi chiarificanti le raccomandazioni che esprime Pasqui (2005) per dare sostanza al richiamo alla territorialità e alla prospettiva territoriale intorno alla questioni di sviluppo, ed

---

<sup>211</sup> I tassi di disoccupazione e i conseguenti fenomeni di "migrazione" verso le città e regioni del nord da parte della popolazione giovane meridionale sono attualmente in forte ripresa.

<sup>212</sup> Intervento al seminario internazionale *Experimenting Territorial Innovation* del progetto *PROGRESDEC/ESDP STEPS* - Interreg IIC Programma quadro Regionale - Palermo 12 Ottobre 2007

evitare di cadere negli slogan o nella retorica, e di attuare attività progettuali sterili: bisogna partire da descrizioni territoriali che assumano insieme “la dimensione verticale delle dinamiche sociali e della loro forza dirompente e quella orizzontale delle *resistenze* e delle *occasioni* incarnate dai luoghi, dalla loro identità e specificità”, attente e *dense* “*biografie* di società locali e di luoghi, di persone, di imprese, e di paesaggi, di risorse immateriali e materiali”.<sup>213</sup>

---

<sup>213</sup> Pasqui (2005) Op. cit. p. 21

## CAPITOLO 4 - MOVIMENTI TERRITORIALI. TEMI E QUESTIONI DAI TERRITORI

*In questo capitolo si propone una lettura di alcuni casi di territori coinvolti da processi di sviluppo locale ritenuti significativi per il possibile contributo teorico e operativo che possono dare a strategie e politiche di sviluppo del territorio allargate a contesti sovralocali. La lettura si articola su alcuni “movimenti territoriali” intesi come temi e questioni che emergono dai territori, attraverso l’analisi di tre casi studio e una serie di esempi e riferimenti non sistematici a territori e strumenti (Fig 4). I casi studio vengono raccontati nei §4.1 e §4.2 e attraverso i “curricula territoriali” (Cfr. APPENDICE), dove insieme alla descrizione del contesto territoriale e del quadro programmatico regionale, sono raccontati nel dettaglio i processi e progetti di sviluppo, e i soggetti coinvolti. Gli esempi vengono letti nel §4.2 insieme ai casi studio, attraverso i temi e le questioni che hanno aiutato a far emergere.*

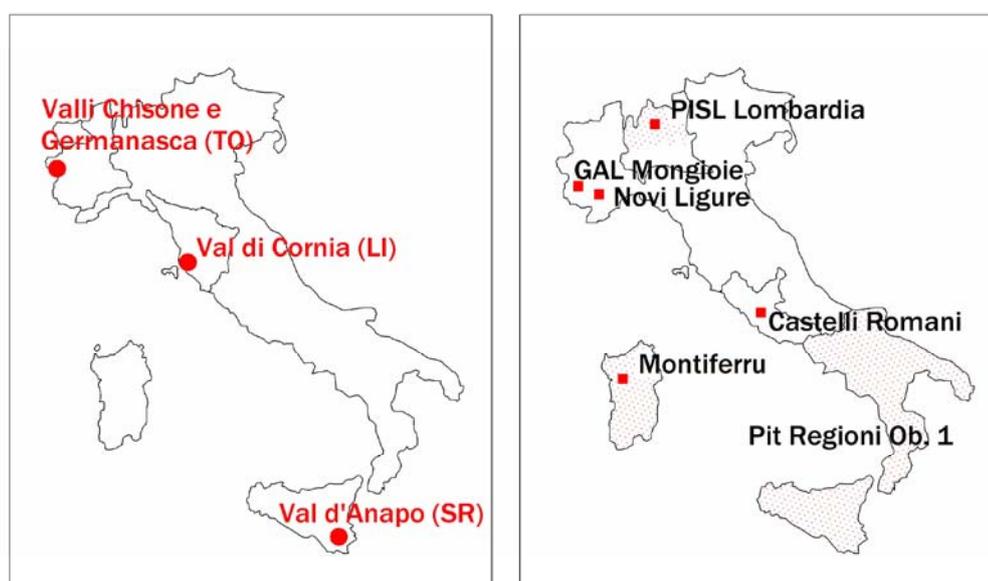


Figura 4 - Localizzazione dei “movimenti territoriali” analizzati: casi studio e esempi che emergono nel trattamento delle questioni principali nel §4.2

### 4.1 Le pratiche e i territori: Val d’Anapo, Valli Chisone e Germanasca, Val di Cornia

I casi studio (Val d’Anapo, Valli Chisone e Germanasca, Val di Cornia) non hanno la pretesa di essere delle “buone pratiche”, ma intendono proporre spunti e indizi positivi (e negativi) per far emergere alcune questioni critiche che saranno poi oggetto di riflessione nelle conclusioni. Sono stati scelti perché rispondono (pur se in maniera e con gradi diversi) alla tipologia di territori deboli individuata dalla ricerca e allo stesso tempo perché hanno saputo attivare e costruire, con una certa continuità nel tempo, processi di sviluppo locale a scala intercomunale: territori che si sono messi in moto e che hanno risposto alle diverse sollecitazioni e strumenti di finanziamento messi a disposizione dalle politiche, sulla base del riconoscimento di criticità, deficit e debolezze interne. Oltre alle caratteristiche specifiche del territorio e dei processi messi in atto, la scelta dei tre casi è motivata dal rapporto con le differenti realtà regionali di riferimento, che sono determinanti per caratterizzare i tipi di risposta dei territori alle sollecitazioni allo sviluppo.

Essi esprimono fattori di interesse sia per cosa sono riusciti a costruire negli anni (la scelta dei casi è stata indirizzata anche dalla possibilità di valutare risultati per il territorio, in termini di posti di lavoro, di progetti portati a termine, di partner coinvolti, di finanziamenti ottenuti) sia per come hanno portato avanti i diversi progetti o programmi.

La **Val d'Anapo** è un territorio nell'entroterra della provincia di Siracusa. Il contesto regionale presenta ancora una forte arretratezza economica rispetto alla media europea, con parametri lontani da quelli di coesione previsti dalle politiche europee (la Sicilia ricade per il 2007-2013 nell'obiettivo *Convergenza* dei fondi strutturali), sebbene sia stata interessata da lunghe stagioni di politiche per il mezzogiorno e sia stata avvantaggiata nella gestione delle risorse pubbliche dal fatto di essere regione a statuto speciale. Il territorio della Val d'Anapo è un'area interna prevalentemente rurale, che ha risentito, in termini di spopolamento e abbandono delle attività, dello sviluppo industriale costiero dei poli petrolchimici di Augusta-Priolo, ma che presenta valenze storico archeologiche d'eccezione, siti di interesse naturalistico e un riconosciuto patrimonio paesaggistico.

L'esperienza di sviluppo locale nel sistema territoriale della Val d'Anapo è significativa all'interno delle aree interne rurali del Mezzogiorno, in particolare per la continuità dei processi che sono stati portati avanti dalla fine degli anni '80 ad oggi, mediante strumenti di diverso genere (di iniziativa locale, leggi regionali, fondi UE) e per l'anticipo, rispetto alla media dei contesti territoriali meridionali, con cui le pratiche negoziali di partenariato pubblico-privato si sono andate affermando e consolidando. L'interesse e la particolarità di questo caso studio risiede nelle opportunità che il sistema locale è riuscito a cogliere e sfruttare nel tempo con diversi strumenti programmatici e progettuali comunitari, nazionali e regionali, partendo dal recepimento locale di un'idea di entità territoriale presentata in una proposta di piano di sviluppo regionale dei primi anni '90, che si è consolidata attorno all'omogeneità territoriale della Val d'Anapo, e nella costruzione di un partenariato attivo. Questa suddivisione in sistemi territoriali, pur rimanendo allora solo una visione, fu infatti di spunto e di sostegno teorico per le amministrazioni della Val d'Anapo, che seppero utilizzare la "formula" dell'UTRAS<sup>214</sup> come idea forza per la programmazione e come aggancio con il potere centrale, per cercare una base di interlocuzione, di rappresentanza e di visibilità<sup>215</sup>. La capacità di questo territorio di rispondere a bandi e ottenere finanziamenti si è raffinata e consolidata nel tempo, dando contemporaneamente visibilità al territorio e sostituendo spesso delle mancanze o ritardi regionali nella definizione di strategie e linee di sviluppo territoriale.

---

<sup>214</sup> Le UTRAS, Unità Territoriali di Recupero Ambientale e Storico Culturale, sono state formulate e individuate sul territorio siciliano nell'allora proposta di Piano di sviluppo della Regione Sicilia del 1992-94 (mai approvato), coordinato da Franco Archibugi. Nelle previsioni programmatiche, il territorio regionale venne suddiviso in sistemi costieri urbanizzati (aree urbane) e in aree interne (i cosiddetti UTRAS).. Per approfondimenti cfr. Archibugi (1994). Nei contenuti il piano riprendeva riflessioni sviluppate a partire dalla seconda metà degli anni '60 nel corso delle ricerche nazionali *Quadroter* (Quadro di riferimento per la politica territoriale), commissionate al Centro studi e piani economici dal Ministero del Bilancio e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, che costituirono il contributo specifico per l'elaborazione del Progetto 80.

<sup>215</sup> Queste considerazioni, insieme a molte altre relative a questo caso studio, si devono ai contributi di Ferdinando Trapani e di Giuseppe Di Mauro al seminario di dottorato "Ripensare i territori deboli", tenutosi il 19 settembre 2007 all'interno del XX ciclo di dottorato del DIPTU.

La **Val di Cornia** occupa la fascia meridionale del territorio provinciale livornese. La Toscana, oltre a essere regione ricca e produttiva, e con un alto indice di dotazione di capitale sociale<sup>216</sup>, vanta una forte tradizione e cultura amministrativa attenta alle tematiche della pianificazione e della cura del “territorio aperto”<sup>217</sup>. La Val di Cornia è un caso studio “classico”, definibile “buona pratica”, presa già in esame in altre ricerche di sviluppo locale, proprio perché rappresentativa di successo. E’ un’esperienza di ripresa socio-economica di un territorio minerario pesantemente sfruttato fin dall’antichità, e che a partire dagli anni ‘70, con la crisi del settore siderurgico, ha subito un tracollo economico. La ripresa e lo sviluppo della Val di Cornia devono il successo alla cooperazione intercomunale: gli enti locali (i Comuni di Piombino, Campiglia Marittima, San Vincenzo e Suvereto) hanno infatti saputo dare vita a un’esperienza di Pianificazione territoriale coordinata tra i comuni, che è stata determinante per l’avvio di un processo strategico di sviluppo. Dalle prime intenzioni di destinazione a parco di una grande parte di territorio che era stato sfruttato dalle attività estrattive (fine anni ‘70, inizi ‘80), sono apparsi gli obiettivi comuni e gli intenti di cooperazione intercomunale per adottare un nuovo modello di sviluppo dell’area. Questo modello proposto doveva fare leva sulle risorse naturali e storiche e sul turismo, la piccola media impresa e l’agricoltura, cioè proprio su quei settori che l’industria e l’attività estrattiva aveva messo a margine. La strategia per attuare questo modello era nella creazione di un sistema dei parchi integrato dove si potessero valorizzare le singole caratteristiche territoriali di ciascun comune, e nell’idea di costruire un parco minerario gestito da un Ente unico in partenariato con i Comuni. E’ stato quindi creato un Ente apposito per seguire il progetto di riqualificazione e riconversione del territorio: la Società Parchi Val di Cornia S.p.a., che gestisce direttamente le attività messe in atto e i servizi proposti dal sistema dei Parchi, che vengono affidate da gare pubbliche a imprese private. E’ nei primi anni del 2000 che si inizia a parlare di una vera e propria economia del parco, che consiste nel coinvolgimento di una trentina di imprese cui vengono affidate in concessione alcune attività, oltre a quelle gestite direttamente dall’Ente, con un ritorno sull’occupazione abbastanza rilevante (260 unità), soprattutto se si guardano ai risultati in senso evolutivo dell’economia locale, più che in termini quantitativi. Sebbene questa operazione debba fare i conti continuamente con la fattibilità economica, affinché sia sostenibile sotto il profilo di una gestione indipendente o quasi da contributi pubblici comunali, e con la relativa integrazione tra servizi culturali e ambientali e servizi di accoglienza turistica, l’esperienza del sistema dei Parchi della Val di Cornia dimostra la possibilità di attivare strategie di sviluppo tra consorzi di Comuni, utilizzando le risorse locali e dotandosi di sistemi di gestione decentrata, in un ambito territoriale in difficoltà.

---

<sup>216</sup> Cfr. dati della già citata ricerca sulla geografia del capitale sociale in Italia, esposta in Cartocci R., *Mappe del Tesoro*, il Mulino, Bologna 2007. La Toscana (compresa nello specifico la provincia di Livorno) presenta insieme all’Emilia Romagna, al Friuli e alla provincia di Bolzano, i più alti indici di dotazione del capitale sociale in Italia.

<sup>217</sup> Nella LR. Toscana 5/95 (ora sostituita dalla nuova Legge regionale n. 1 del 3 gennaio 2005, “Norme per il governo del territorio”) si parla di “territorio aperto” per distinguerlo con il territorio urbano, conferendo particolare cura e attenzione alla definizione di regole e principi insediativi.

Il terzo caso è rappresentato dalle **Valli Chisone e Germanasca**, nella parte occidentale della provincia di Torino, in una regione che si definisce, secondo i parametri europei ricca e produttiva, ma che presenta forti disparità interne a livello sub provinciale. Le due vallate alpine occupano una superficie territoriale interamente montana e presentano, in particolare nella parte alta della valle Chisone e nella Valle Germanasca, i caratteri classici di marginalità socio-economica relativi a indicatori demografici, di benessere economico, dei servizi, delle attività turistiche. I fattori che hanno motivato la scelta di questo territorio come caso studio sono riferiti al lavoro svolto dall'omonima Comunità montana per attivarsi, in linea con gli strumenti regionali e comunitari, per potenziare occasioni di vita e sviluppo nelle valli, l'attenzione posta al locale (definita dal presupposto per cui lo sviluppo di un territorio dipende inevitabilmente dal ruolo che giocano i residenti e coloro che sul territorio lavorano o soggiornano più o meno stabilmente<sup>218</sup>), alla cura ordinaria del territorio, in un ambiente fragile come quello montano, e a forme di radicamento sul territorio (rafforzato dalla presenza di minoranze linguistiche occitane) e allo stesso tempo l'apertura a contesti territoriali allargati e a tematiche e strumenti innovativi rispetto al contesto. Questi indizi di sviluppo e di apertura sono rappresentati nello specifico dal progetto Scopriminiera, dall'attivazione del processo di Agenda 21 locale per il per il nuovo Piano di Sviluppo Socio Economico della Comunità montana, dalla partecipazione a progetti di cooperazione transfrontaliera e a progetti di partenariato tra montagna e città.

Per un ragionamento di sintesi sulla debolezza, relativamente alle capacità acquisite, ai processi attivati e agli impatti sul territorio, agli indizi di sviluppo espressi, ai gradi di apertura ai livelli sovralocali, sembrano fare la differenza i quadri regionali di riferimento.

Per quadri regionali di riferimento non intendo solo gli strumenti della programmazione per il prossimo settennio dei fondi strutturali analizzati nelle schede (POR e PSR), poiché attraverso essi non emergono grandi differenze: tutti rispettano l'impostazione piuttosto rigida definita dai documenti comunitari e dai documenti di programmazione nazionale del QSN e del PSN per lo sviluppo rurale. La grande differenza sostanziale c'è con il POR Sicilia, che si avvale dei fondi per la *Convergenza*, molto più cospicui di quelli riservati per gli obiettivi di *Competitività* cui attingono Toscana e Piemonte. Oltre a una quantità maggiore di co-finanziamento si riscontra un'articolazione maggiore per le tematiche degli assi prioritari, e in particolare la presenza degli assi dedicati allo sviluppo urbano, che negli altri due POR, non sono presenti.

Oltre ai quadri che definiscono scenari di sviluppo in coerenza con quelli definiti dalle strategie comunitarie, e oltre alle diverse realtà socio-economiche di partenza delle tre regioni considerate nel contesto nazionale e europeo, le realtà amministrative regionali hanno inciso sul carattere dei processi di sviluppo costruiti nei diversi ambiti territoriali. Nel tentativo di capire il significato e la portata dei risultati territoriali che emergono dai casi studio, il rapporto con i contesti regionali è stato utile per provare a definire tre "anime" diverse, tre modi di porsi nei confronti del proprio territorio, dei contesti esterni e dello stimolo allo sviluppo.

---

<sup>218</sup> Progetto ARCHI (Ambiente Rapporto Chisone), Attivazione del processo di Agenda 21 locale – Rapporto sullo stato dell'Ambiente delle Valli Chisone e Germanasca – dicembre 2006

Nel caso della Toscana si trova nella la presenza consolidata di strumenti per la pianificazione e la cura del territorio rurale e del patrimonio ambientale e paesistico, insieme a stabili realtà amministrative ai diversi livelli locali e regionali.

Il caso della Val di Cornia è sicuramente quello meno debole di tutti, sia per caratteristiche proprie del territorio (non propriamente marginale, non interno), che per il contesto regionale in cui è inserito, all'avanguardia per quanto riguarda la pianificazione del territorio extra urbano e allo sviluppo sostenibile. L'interesse quindi non sta tanto nell'idea di riconversione da area industriale a turistica, quanto per la forma di gestione partenariale pubblico/privata (Val di Cornia s.p.a.), nata dal consolidamento di forme di cooperazioni intercomunali, in tempi in cui non si praticava. Si può dunque parlare di un territorio "intelligente", di intelligenza delle amministrazioni locali, che hanno percepito l'importanza di agire insieme e hanno consolidato questa pratica nel tempo innovandola secondo le possibilità e lo sviluppo della domanda di turismo.

Nel caso del Piemonte, la specificità che emerge è l'attenzione nei confronti dei territori montani tra fenomeni di marginalizzazione e di sviluppo turistico, insieme a storici e radicati rapporti transfrontalieri a livello locale (precedenti il processo di integrazione europea), e a una sensibilità amministrativa nei confronti della valorizzazione del patrimonio territoriale (dimostrata con la legge regionale sugli Ecomusei). Nel caso della Val Chisone si può parlare in termini di realismo amministrativo, in relazione a una lucida comprensione e delle possibilità territoriali (in qualità di ridotte risorse, come comunità montana e come territorio montano e marginale). La conoscenza del territorio da parte di chi ci lavora e abita da generazioni è una componente fondamentale, in realtà per tutti e tre i casi. Quello che emerge è il mutamento della percezione della vitalità di una vallata alpina nel momento in cui si mettono in collegamento e in rete le varie realtà e soggetti progettuali. Questo alimenta entusiasmo e motivazione per partecipare e investire soldi, tempo e lavoro (da parte di amministrazioni locali e privati) in progetti non produttivi in senso classico. Cresce anche la consapevolezza di svolgere un ruolo importantissimo per la sostenibilità ambientali, e di poter offrire alla pianura e alla città beni sempre più preziosi.

Uno scenario ben più difficile e conflittuale è quello della regione Sicilia, dove la mancanza di uno strumento regionale di pianificazione territoriale è indicativo della difficoltà di integrare indirizzi di assetto territoriale con le politiche di programmazione dello sviluppo socio-economico. Il conteso regionale (e sovraregionale) sconta ancora il passaggio dall'impostazione delle politiche di sostegno e di assistenza centralizzate della Cassa del Mezzogiorno (sebbene sia stata sostituita con diversi altri strumenti di sostegno) con forme di programmazione basate più sulla selettività e la competizione. A queste difficoltà e carenze va però segnalata da una parte una grossa attenzione culturale e teorico-accademica intorno ai modelli di sviluppo per il Mezzogiorno: si può affermare che la questione meridionale non sia mai stata completamente dimenticata, quanto meno a livello culturale, e ha prodotto immagini e indizi per modelli di sviluppo innovativi di indiscusso spessore e portata (mi riferisco per le implicazioni sul tema dello sviluppo territoriale agli studi di F. Cassano e di G. Viesti). Questa attenzione culturale si è forse radicata sul territorio, o ne è stata la forza propulsiva, e viene fuori con decisione nell'orgoglio e nella voglia di fare, di reagire, di risolvere problemi e carenze inseguendo più progetti e forme di finanziamento possibili, da parte di alcuni tecnici e amministratori locali. Nel caso della Val

d'Anapo, oltre a un progressivo riconoscimento del patrimonio ambientale e storico culturale, l'"anima" dei processi attivati sta probabilmente in una sorta di orgoglio e di voglia di riscatto, sia in termini di capacità politico-organizzativa, che di capacità di offrire modelli di sviluppo propri, alternativi, territorializzati nel meridionale. L'esempio di un soggetto di livello intercomunale nato dalle ceneri della cassa del Mezzogiorno che si è attivato inseguendo in un primo momento più finti di finanziamento possibili, con un atteggiamento che potrebbe risultare quasi "schizofrenico", proponendo un'idea di sviluppo attraverso un piano specifico (il Piano Integrato di Sviluppo Sostenibile) da attuare attraverso gli strumenti disponibili (*Leader*, *Patto*, *Pit*), può essere considerata come forma di contributo attivo allo sviluppo equilibrato del territorio europeo, che tiene in considerazione la realtà competitiva che coinvolge non più solo i prodotti e il mercato ma i territori stessi.

Per quanto riguarda i processi, si sono attivati negli anni '80 i territori della Val di Cornia e della Val d'Anapo, per due motivi completamente diversi, il primo in seguito a pressioni di trasformazioni e sviluppo, il secondo in seguito alla chiusura della Cassa del Mezzogiorno, quando quindi era necessario trovare altre strade per sostenere forme di sviluppo come ad esempio le agenzie di sviluppo. Il caso piemontese invece ha seguito un'esperienza più ordinaria attraverso l'operato della comunità montana per la cura, la manutenzione e lo sviluppo socio economico del territori, che però ha saputo recepire il ruolo centrale che potevano acquisire i territori, e ha trovato nell'evoluzione degli strumenti di programmazione e finanziamento regionale, nazionale e comunitario uno stimolo per valorizzare il proprio territorio in una maniera più sostenibile dell'esclusivo affidamento al turismo delle seconde case.

#### 4.2 Temi e questioni rilevanti nei processi di sviluppo

Vengono qui esposte alcune riflessioni, sulla base dei casi studio e di altri esempi di territori in movimento e di strumenti implementati, con la finalità di far emergere, spesso contemporaneamente, quali sono le criticità e i nodi irrisolti, e quali invece i temi rilevanti, che possono stimolare idee e interpretazioni, per aiutare a definire condizioni e scenari per lo sviluppo dei territori deboli.

##### – Distanze e scollamento tra teorie e pratiche

Questo primo punto rappresenta una domanda centrale posta in questa ricerca<sup>219</sup>. Nell'analisi delle pratiche territoriali e nello studio delle teorie sullo sviluppo locale e dei documenti strategici delle politiche europee, si riscontra infatti un duplice punto

---

<sup>219</sup> La stessa domanda, relativa proprio al rapporto tra teorie e pratiche (*Teorie e pratiche di sviluppo territoriale a confronto : qual è lo scarto ? dove sfumano le teorie, dove si inceppano le pratiche?*) è stata posta agli interlocutori invitati come una delle tre questioni centrali nel seminario di dottorato dal titolo "Ripensare i territori deboli", di cui si è fatto cenno nella premessa, svoltosi nel settembre del 2007 all'interno del corso di dottorato del XX ciclo. Al seminario hanno dato il loro contributo Francesca Governa e Marco Santangelo, del DITER Politecnico di Torino, Ferdinando Trapani del DISPA dell'Università di Palermo, Sebastiano Di Mauro e Giuseppe Di Mauro del Gruppo di Azione Locale della Val d'Anapo. Ai loro interventi, riflessioni e racconti devo lo spunto e il "materiale" per alcune delle considerazioni qui esposte.

problematico nel rapporto tra le due: la distanza delle teorie e dei modelli di assetto europei (sviluppo equilibrato e policentrismo) con le realtà e le pratiche territoriali minute, e la difficoltà, nell'occuparsi "teoricamente" di territori, di capire le realtà territoriali e i meccanismi operativi che si presentano nell'implementazione di progetti e nella gestione di processi di sviluppo.

Si è visto infatti che il passaggio dalle teorie alla costruzione dei progetti e alla gestione dei processi costituisce un nodo critico, traducendosi talvolta sul territorio in scarsi effetti e in grossi sprechi di denaro ed energie.

Un modo per affrontare questo tema potrebbe essere quello di mettere a confronto direttamente i due approcci che si incontrano nella costruzione di processi di sviluppo locale: quello teorico (scientifico-accademico) e quello pratico (tecnico amministrativo).

Partendo dal presupposto che l'interesse primario di un processo di sviluppo territoriale siano i territori stessi, e considerando l'importanza per intervenire operativamente sul territorio implementando progetti di sviluppo territoriale di recepire direttamente le voci, i racconti e le storie dei territori.<sup>220</sup>

Pur essendo acquisita l'idea, quantomeno a livello teorico, che il territorio sia centrale nel promuovere lo sviluppo locale, e a livello operativo sia ben chiara la visione del territorio come una realtà nella quale si verificano relazioni ed dinamiche evolutive (chi meglio di un tecnico o di un amministratore locale lo può sapere), questo non basta a garantire che si riescano ad innescare virtuosi processi di sviluppo del territorio, né tanto meno un rafforzamento della competitività del territorio stesso.

Lo scollamento tra teorie e pratiche è forse insito nelle caratteristiche proprie dello sviluppo locale, che legandosi ai valori territoriali si presta a diverse interpretazioni e si traduce in diverse modalità di azione, difficilmente riproducibili in contesti diversi da quello in cui hanno avuto successo; inoltre comporta un approccio secondo cui non è possibile applicare modelli precostituiti ma fa ricorso a una varietà di modelli che reperiscono configurazioni singolari e specifiche per ciascuna realtà territoriale (Trapani 2004). E' quindi teoria e pratica allo stesso tempo, pratica e modello, modello costruito sul racconto del territorio stesso.

Ma questo non si verifica sempre, forse perché viene meno la centralità e la "densità" (Pasqui 2005) del racconto territoriale, o perché si verifica la scarsa realistica di obiettivi di sviluppo in relazione spesso a una sopravvalutazione delle risorse e delle potenzialità del territorio, per rispondere a criteri di selezione necessari a ottenere i finanziamenti per operare.

In particolare per i territori deboli, la sopravvalutazione (o la omologazione con buone pratiche prese ad esempio) delle risorse rende un processo di sviluppo destinato al fallimento.

Alla sopravvalutazione delle risorse si accompagna anche la definizione di obiettivi troppo alti, generici, vaghi o ripetuti su format precostituiti, come si è visto verificarsi nel caso di alcuni **Pit**. Una limitazione a obiettivi vicini, tematici e anche settoriali, (pur se all'interno di

---

<sup>220</sup> Si riprende la già citata espressione di G. Pasqui (2005) <sup>220</sup> : le "biografie di società locali e di luoghi".

una visione integrata dello sviluppo) potrebbe essere garanzia di risultati piccoli ma visibili e ben comunicabili alla comunità locale. Ad esempio l'obiettivo di frenare l'abbandono della popolazione è assolutamente sovra dimensionato rispetto alle limitate possibilità numeriche di creazione di opportunità occupazionali. L'esodo ormai si è fermato per dinamiche di più grande portata (a parte quello dalle regioni meridionali che pare invece essersi riavviato in maniera pesante ultimamente) e non possono essere gli interventi di valorizzazione territoriale delle aree interne a richiamare masse di popolazione o a frenare la ricerca della città da parte dei giovani. Il limitarsi a finalizzare un progetto alla creazione anche di poche unità lavorative è più concreto e potrebbe nel tempo rivelarsi più strategico. Un problema simile si è riscontrato nell'implementazione dei PISL per le aree obiettivo 2 **Lombardia**: i piani integrati si sono rivelato spesso troppo complicati per le amministrazioni più deboli e i territori più marginali; in questi casi lo strumento non si è rivelato adeguato alle differenti caratteristiche dei territori marginali.

Anche nei casi dei progetti di cooperazione territoriale si verificano spesso troppe difficoltà operative e procedurali, soprattutto per le piccole realtà amministrative non in grado di cambiare velocemente modo di lavorare, che rallentano l'inizio del progetto mettendone a rischio gli obiettivi per cui era stato pensato.

Gli strumenti per lo sviluppo locale richiedono spesso di definire visioni strategiche a lungo termine che, per i territori non abituati a pensare in termini di partecipazione, progetti e investimenti ma principalmente in termini di aiuti e sostegno dall'alto, è impossibile avere. In questi casi non possono essere i sistemi locali ad avere visioni strategiche, ma gli obiettivi si dovrebbero forse limitare a costruire le capacità, l'ambiente e gli stimoli per comprendere quelle definite a livelli sovralocali.

– Il turismo: opportunità o rischiosa scorciatoia?

Il tema di fondo che emerge come una costante nei territori e negli strumenti analizzati è il turismo: gli obiettivi di sviluppo turistico, o generali o specifici, sono infatti sempre presenti. Proprio in virtù delle risorse ambientali (naturali e antropiche) conservate per l'esclusione dai processi di industrializzazione e urbanizzazione, il turismo è generalmente riconosciuto come principale opportunità per lo sviluppo dei territori deboli. Questa predominanza sembra far coincidere gli obiettivi di sviluppo territoriale con gli obiettivi di sviluppo turistico, rischiando di portare a generalizzazioni rischiose e a scelte non sostenute da una domanda effettiva.

Pur essendo un potenziale volano di sviluppo e un settore strategico finora poco considerato, ed essendo riconosciuto come il fattore che ha reso possibile l'attivazione dei processi di sviluppo analizzati (in particolare la **rete** dei **Parchi della Val di Cornia** e l'**Ecomuseo della Val Germanasca**, il rischio è che il turismo venga visto come scorciatoia e unica soluzione per valorizzare il territorio e frenare l'abbandono della popolazione. Questo determina un rischio soprattutto per quei territori più deboli che non riescono a proiettare le proprie scelte e azioni a scale sovralocali o in tempi medio lunghi, e che non inseriscono il processo in una necessaria rete di territori che possa aumentare la portata dell'offerta turistica. Il turismo nei territori marginali si basa ovviamente sulle specificità locali, ma può

sopravvivere solo se in rete: non solo in termini di strategia di marketing e di visibilità globale, ma di strategia territoriale a scala vasta coordinata tra livelli locali e sovralocali. Il caso dell'Ecomuseo della Valle Germanasca, pur essendo una piccola realtà di sviluppo turistico, è da considerare come parte di una rete definita a livello regionale, che quindi le conferisce maggior potenzialità di affermazione, così come si può dire di un altro esempio di piccola realtà di sviluppo turistico nel **Montiferru**<sup>221</sup>, con la soluzione ricettiva dell'"**albergo diffuso**" che ha trovato riscontro in una legge regionale.<sup>222</sup>

Come inoltre è stato accennato per il caso della Val di Cornia, ma come è ben visibile per o territori che basano la propria vita sul turismo, questo può risultare economicamente vincente quanto dannoso e poco sostenibile per il territorio (sia in termini di impatti sull'ambiente che per la monofunzionalità e stagionalità delle attività che si vengono a creare). Non a caso si parla oggi di turismo sostenibile, e si enfatizza l'idea di turismo alternativo, rurale e culturale, un turismo meno aggressivo, endogeno, consapevole, attento al territorio e alle sue specificità. La sua sostenibilità dipende in gran parte dall'essere "di nicchia", e quindi quantitativamente limitato negli effetti e nelle trasformazioni che produce. Limitato nella domanda, pone chiaramente dei limiti anche nell'offerta. Diventa importante quindi che i soggetti territoriali siano consci dei limiti economici di questi processi di sviluppo turistico. Uno sforzo che si ritiene qui importante segnalare come esempio di consapevolezza nei confronti del ruolo del turismo per i processi di sviluppo locale viene fatto nel progetto di cooperazione europea Interreg IIIC **Progresdec**<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> L'ambito del Montiferru si trova in Provincia di Oristano

<sup>222</sup> Ci si riferisce alla L.R. Piemonte sugli Ecomusei e alla L.R. 27/1998 Sardegna sugli alberghi diffusi, unica Regione che riconosce l'albergo diffuso come forma ricettiva. "La legge regionale 31/1995 (Istituzione di Ecomusei in Piemonte) promuove l'istituzione di ecomusei e rappresenta uno strumento all'avanguardia sia per tutelare il patrimonio culturale e materiale delle comunità locali, sia per incentivare forme di sviluppo sostenibile. L'ecomuseo offre la possibilità di valorizzare il patrimonio prendendo in considerazione non singoli elementi, ma privilegiando le caratteristiche di un territorio. Per fare ciò un ecomuseo, che è espressione della cultura di un territorio, deve avere come suo principale gestore la comunità locale dove esso nasce. Se l'ecomuseo ambisce a essere un sistema di relazioni, allora questo deve coinvolgere tutti i soggetti che vivono e lavorano sul territorio, deve nascere dal desiderio della gente che ci vive." <http://www.regione.piemonte.it/parchi/ecomusei.htm>

L'albergo diffuso è una formula d'accoglienza turistica in cui l'Italia è all'avanguardia. Se n'è cominciato a parlare già negli anni '80 in Friuli in seguito all'idea che nacque a nel piccolo comune di Comeglians, nella Carnia, nel 1978, con la ristrutturazione di alcuni paesi a seguito del terremoto del 1976. Si cominciò a pensare di utilizzare borghi ormai disabitati come villaggi turistici. Oggi gli esempi sono diversi. Capofila incontestata dell'esperienza è la Sardegna con la L.R. 27/98 "Disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere, integrazioni e modifiche alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22; anche il Friuli con la legge regionale 2002 dà una definizione dell'albergo diffuso. Le leggi recepiscono le idee e le opportunità di realizzare nuove strutture ricettive per il turismo senza costruire nuovi immobili ma utilizzando edifici già esistenti, ridando vita ai borghi svuotati dall'esodo verso le città. Il modello si propone come un sistema articolato di gestione territoriale. Lo sviluppo del turismo è, in questo caso un input per riavviare quel processo più complesso relativo a tutte le attività economiche, sociali e politiche del posto. Cfr. Gambetti B., in <http://www.ghnet.it/Article162.html>:

<sup>223</sup> *Progresdec/ESDP Steps, Regional Framework Operation*, Progetto di cooperazione territoriale Interreg IIIC che ho avuto modo di seguire all'interno di un gruppo di ricerca del DIPTU (coord. Prof. G. Bianchi, B.

All'interno del progetto di cooperazione, due partenariati di enti locali afferenti alle regioni partner hanno elaborato due diversi sotto-progetti impostati sul rapporto tra sviluppo turistico alternativo e sviluppo territoriale<sup>224</sup>. In entrambi i sotto-progetti emergono quali sono le potenzialità sia per l'affermazione di progetti di turismo culturale che per la sperimentazione di processi di riequilibrio territoriale: la riduzione di stagionalità del turismo e l'offerta differenziata di prodotti turistici. In entrambi è stata inoltre fatta una raccolta di buone pratiche che fa emergere che il tema del turismo alternativo e culturale è ormai trattato e sperimentato. Il fattore chiave è la necessità dell'integrazione con il territorio e con le altre attività economiche "ordinarie" e con la tutela dell'ambiente.

Il legame tra cultura, patrimonio, identità e economia presenta importanti opportunità, se sviluppato con approcci creativi e innovativi, affinché non rimanga intrappolato in fenomeni identitari costruiti esclusivamente sul passato e sulla conservazione del patrimonio storico.

Un tema di un certo interesse che viene fuori indirettamente dal racconto sulla **Val d'Anapo** è il *turismo relazionale integrato* (Gullotta, Naselli, Trapani 2004), che nasce come prodotto specifico "mediterraneo", sia come riflessione teorico-scientifica che dai territori stessi. L'idea di turismo relazionale intende relazionare le singole imprese tra loro, coniugare l'individualità delle singole imprese nel territorio, cercando cioè di renderle attori protagonisti, e insieme implica un diverso rapporto tra operatori turistici e beneficiari, poiché il turista diventa partner delle realtà microimprenditoriali e ne viene coinvolto.

- La leadership: necessità e rischi

---

Pizzo, S. Bartolucci, B. Bondesan, G. Di Salvo) per conto della Regione Lazio, partner capofila dell'Operazione Quadro Regionale.

<sup>224</sup> Il sotto-progetto CU.T (acronimo di *Cultural and Tourism net*), formato da un ampio partenariato di enti locali rappresentanti di territori montani (Comunità Montana Castelli Romani e Prenestini, Comunità Montana Dora Baltea Canavesana, Nasursa Agenzia di Sviluppo regionale della Navarra, Mountain Community of Dotsiko – West Macedonia, Local Development Agency of Pieriki – Central Macedonia), si è posto l'obiettivo generale di analizzare a scala locale, quindi sulle specifiche realtà territoriali le diverse potenzialità di valorizzare e diversificare le offerte di turismo culturale nelle aree montane. Questo obiettivo risponde tra l'altro a una delle sei priorità della *Territorial Agenda*, che individua nel rafforzamento delle risorse culturali, insieme al rafforzamento delle strutture ecologiche, una chance per lo sviluppo. Le risorse culturali vengono infatti viste dalla *Territorial Agenda* come un valore insostituibile sul quale costruire, sulla base delle particolarità e potenzialità regionali, uno sviluppo orientato verso la cultura, dove centrale sia la salvaguardia delle identità culturali, in particolare per quei territori che appartengono a regioni in ritardo di sviluppo. Il sotto-progetto CU.T ha definito una metodologia con un "decalogo" con le questioni più importanti da considerare nell'attivazione di processi di sviluppo turistico e nella promozione del patrimonio culturale dei territori, pensato per essere una guida metodologica di servizio alle comunità locali, per avere una visione più ampia di temi, implicazioni e problemi non esclusivamente locali e connessi in particolare con le strategie e gli strumenti comunitari.

Il sottoprogetto *CULTISM (Master Plans for the Development of Cultural Tourism)* è invece stato costruito da due partner (Prefectural Authority of Thessaloniki – Central Macedonia e il Sistema Bibliotecario dei Castelli Romani) sempre nell'ambito del progetto Interreg III C Progresdec, con l'obiettivo generale di esplorare le opportunità di sviluppo socio-economico del territorio attraverso la definizione di due Master Plan per la promozione di offerte di turismo culturale sul territorio considerato.

Un altro tema interessante che emerge dall'analisi dei casi è la necessità di una figura "leader" di riferimento, o di un ente promotore radicato sul territorio, che sia di continua motivazione e "carattere" nel tempo, soprattutto per le entità territoriali più deboli e ristrette.

Si è visto che la leadership conta molto nel processo di attivazione e gestione nel tempo dei progetti e di costruzione di una visione del territorio, di una rappresentatività e credibilità a scala sovralocale. Questo emerge in particolare per la **Val d'Anapo** e per i Castelli Romani con il soggetto non istituzionale del **Sistema Bibliotecario dei Castelli Romani**.

Questo discorso trova un riscontro anche in relazione all'affermazione negli anni novanta dello sviluppo locale in Italia in ambito urbano, grazie anche all'elezione diretta dei Sindaci, che hanno assunto un ruolo e un'immagine di leadership che si è dimostrata necessaria (Cremaschi 2003, Pasqui 2005).

Dove c'è una struttura o un contesto amministrativo forte e presente emergono meno le singole personalità e leader; dove invece questo manca, spesso i processi vengono attivati da una persona di riferimento, un leader, che fa della sua vita la causa del territorio, con tutti i rischi che ne consegue. Il rischio è che venendo a mancare la leadership, soprattutto se questa è stata tenuta da una singola persona carismatica, crolli tutta l'impalcatura del programma e il partenariato stesso su cui si reggeva.

– L'identità locale: tra costruito, elemento retorico e approccio "localistico"

Il tema dell'identità locale del territorio è molto presente nei progetti di sviluppo locale, e viene spesso considerata attraverso due atteggiamenti estremi: come realtà ferma e disegnata nella storia di un territorio e di una popolazione, oppure costruzione strategica per l'affermazione di un marchio di territorio sul mercato, attraverso esclusive operazioni di marketing turistico. Entrambe segnano una visione distorta dell'identità territoriale e rischiano di supportare programmi e progetti di sviluppo dei contesti locali falsati o chiusi, poiché derivanti da comportamenti "opportunistic", sfruttando un'immagine più o meno realisticamente identitaria per farne un marchio di vendita di prodotti turistici,<sup>225</sup> o da comportamenti localistici (l'affermazione identitaria attraverso un atteggiamento limitato alla resistenza di immagini legati alla tradizione del passato e al folklore).

I due comportamenti che sembrano opposti è facile che invece coesistano. Per fare un esempio, senza voler intendere con queste considerazioni giudizi morali o di valore, per il caso della **Val d'Anapo**, si percepisce la coesistenza di un atteggiamento "competitivo" e "opportunistic" nel tentativo di sfruttare l'identità territoriale definita dal ricco patrimonio di testimonianze storico-archeologiche per farne un'immagine "rivendibile" in termini di attrattività e prodotto turistico da mettere sul mercato internazionale, e di atteggiamenti conservatori o nostalgici, rivolti al passato per i quali si afferma che il riconoscimento a livello internazionale dei beni storico culturali non sempre si traduce "positivamente" sul

---

<sup>225</sup> "l'identità come prodotto vendibile, caratterizzata da un modello di vita e dagli elementi fisici e non che lo caratterizzano". Cfr. Sistu G., *Turismo e sviluppo locale nelle aree interne della Sardegna. L'Esperienza dell'Alto Oristanese*, in Atti del convegno dal titolo *Sviluppo turistico e sviluppo locale* - Milano 25 settembre 2006 - n. 6 Quaderni IReR, Guerini e Associati, Milano 2007.

territorio<sup>226</sup>. Questo può dipendere anche da come si concepisce lo sviluppo locale e il termine locale: in questo caso l'identità locale è rappresentativa di una forma di difesa. Si vuole qui invece proporre una riflessione sulla delicatezza e potenzialità della questione "identità", che qui viene intesa come qualcosa che è radicata nel territorio ma che si evolve e muta nel tempo, che è determinata da una molteplicità di fattori in relazione tra loro e che nasce da una interpretazione o da più processi interpretativi (che possono essere esogeni, endogeni o misti): l'identità come fattore strategico per lo sviluppo.<sup>227</sup>

Facendo riferimento ai **Progetti Integrati Territoriali** attuati in contesti locali delle regioni in ritardo di sviluppo ricadenti nell'Obiettivo 1 dei Fondi Strutturali UE 94-99 e 2000-06 si parte dal presupposto che l'identità territoriale sia una costruzione, un'interpretazione fatta dall'uomo (Cremaschi, Elisei 2004). La costruzione dell'identità non è un processo a una direzione: non è solo il territorio a definire una identità, ma è anche la costruzione di un'identità da parte di una comunità (nel caso dello sviluppo locale) a definire un territorio per rappresentarlo, raccontarlo e programmarlo. La costruzione delle identità viene fatta da una pluralità di persone nel corso del tempo e segue un processo di stratificazione interpretativa, corrisponde alla costruzione di uno scenario di sviluppo e ai relativi progetti per realizzarlo. L'identità di un luogo però può non essere una sola, ma dipenderà dalla scala e dai soggetti che la identificano. Nell'ottica dello sviluppo locale l'identità di un territorio è quella costruita e definita dalle popolazioni locali, attraverso l'espressione di una progettualità condivisa.

Questo processo di costruzione identitaria è inoltre influenzato da quelle situazioni di conflitto che si creano tra territori locali e politiche sovralocali non condivise, come è accaduto nel caso della localizzazione di infrastrutture di attraversamento che implicano grosse trasformazioni e non hanno un diretto ritorno sui territori locali (la Tav in Val Susa). In questo caso l'identità locale gioca un ruolo determinante per rafforzare l'opposizione e fare da collante tra gli abitanti e gli enti locali.

All'interno dei programmi (europei e statali) di sostegno allo sviluppo locale, rischia inoltre di essere falsata dagli obiettivi e parametri definiti dei programmi stessi: il territorio deve esprimere delle caratteristiche e delle progettualità di un certo tipo per ottenere dei finanziamenti, e quindi ci si attiene a queste richieste, senza che ci sia un reale fondamento o le capacità amministrative e imprenditoriali di portare avanti un progetto di sviluppo. Questo è particolarmente rischioso per i territori deboli dove spesso si verifica l'omologazione dei progetti di sviluppo locale fondati sull'idea di riscoperta dei valori

---

<sup>226</sup> E' rappresentativa dell'atteggiamento di difesa che si può nascondere dietro l'affermazione di una identità locale, una frase espressa da un interlocutore locali del GAL Val d'Anapo: "stiamo in pericolo di espropriazione continua delle nostra opportunità di sviluppo. Al nord sono arrivati prima inglesi e tedeschi che hanno comprato immobili e valenze tenendole per un uso personale: questo processo di espropriazione è arrivato anche giù. Se non velocizziamo un processo di difesa con un partenariato forte, potrebbe essere troppo tardi".

<sup>227</sup> "Negli anni è andata crescendo, sia nelle discipline che si occupano di sviluppo che nella cultura generale, la consapevolezza che i fattori di identità di un luogo ne costituiscono il patrimonio e non degli ostacoli allo sviluppo" (Magnaghi 2006. p. 26).

ambientali e storico culturali e sul loro sfruttamento turistico. Essendo però l'affermazione di un'identità territoriale dei contesti locali parte del processo democratico alla base dell'idea di sviluppo locale, rimane utile lo sforzo di stimolare alla partecipazione e alla democrazie i cittadini, gli operatori economici e le amministrazioni.

Spesso all'identità è connessa un'idea di omogeneità territoriale. Ma alla luce dell'interpretazione dell'identità come costruito (sociale e strategico), non è sempre necessaria che all'identità locale si faccia forzatamente corrispondere un'"omogeneità" o un'"unità" territoriale. Il comprensorio della Val d'Anapo, che non corrisponde a limiti amministrativi (è sub provinciale), ha sì un fondamento unitario territoriale (sia fisico-geografico che storico culturale), che non avrebbe avuto però una sua identità nello sviluppo se non ci fosse stata una forte spinta a perseguire l'unità del sistema locale attraverso la costruzione di processi di coinvolgimento, motivazione, concertazione e condivisione di strategie e di singoli progetti per lo sviluppo.

Il fatto di non leggere l'identità come omogeneità o unitarietà (e vincolo conservativo) potrebbe contribuire ad "aprire" le pratiche dello sviluppo locale a contesti sovralocali, e mettere in relazione ad esempio i contesti più forti con contesti più deboli.

Di diverso genere è quella forma di identità che si incardina su pratiche concrete e settoriali, come sistemi costruttivi tradizionali, di cui si fa qui un esempio specifico: l'architettura rurale in terra cruda nel comune di **Novi Ligure**<sup>228</sup>. Questo tipo di edilizia costituisce oggi un patrimonio storico-culturale che però offre prestazioni in termini di risparmio energetico e di ecompatibilità che hanno buone potenzialità di affermarsi, proprio per il tema che propongono (l'energia è una delle priorità dell'UE). Nell'ottica di riuscire a considerare questo patrimonio non solo in termini conservativi storico-edilizi-paesaggistici, ma come sapere vivo da coniugare con la ricerca e con le nuove tecniche e esigenze di risparmio energetico, questa specificità locale potrebbe far acquisire al territorio argomenti strategici per lo sviluppo.

– La tecnologia come strumento per l'accessibilità allo sviluppo

Un tema che non è emerso direttamente dai tre casi studio ma che è invece importante, per l'accento posto dalle politiche sulla innovazione tecnologica e come effettivo strumento di apertura e di opportunità di sviluppo dei contesti locali marginali è quello del superamento del *digital divide* e il potenziamento di forme di *e-governement*.

Nei piccoli centri urbani che vivono una situazione di marginalità a causa della lontananza geografica dai grandi poli economici e commerciali, le nuove tecnologie della comunicazione on-line possono avere un ruolo decisivo nel garantire alla popolazione l'accesso ad un'ampia gamma di informazioni, conoscenze e servizi. Per usufruire di questi nuovi servizi bisogna però disporre di infrastrutture telematiche e di siti Internet adeguati ai

---

<sup>228</sup> Il progetto sull'edilizia in terra cruda è stata raccontata dai rappresentanti locali del comune di Novi Ligure, all'interno del sotto-progetto COLORE, del progetto europeo Interreg IIIC, dal titolo *Progresde/ESDP Steps, Regional Framework Operation*, che ho avuto modo di seguire all'interno di un gruppo di ricerca del DIPTU (coord. Prof. G. Bianchi, B. Pizzo, S. Bartolucci, B. Bondesan, G. Di Salvo) per conto della Regione Lazio, partner capofila del progetto Operazione Quadro Regionale.

bisogni locali e capaci di garantire l'accesso anche ad utenti spesso sprovvisti sia delle necessarie apparecchiature informatiche che di esperienza.

Alcuni progetti hanno rappresentato questo tema sul territorio: il progetto Interreg "**Rete degli spazi fragili**", coordinato dalla regione Umbria, che ha coinvolto alcune regioni del Mediterraneo occidentale e delle Alpi e i progetti promossi dall'UNCCEM<sup>229</sup>: "**e-mountain**" e "**Sportello per la montagna**" per potenziare forme di e-government in territori marginali e montani.

– La centralità della costruzione del partenariato

E' chiaramente emerso dalla lettura dei tre casi studio quanto la costruzione di un partenariato sia un elemento centrale e requisito fondamentale. Nello specifico per quei territori che si sono avvalsi degli strumenti dei Piti o dei Patti territoriali, la questione è posta proprio da un punto di vista contrattuale: se non c'è partenariato non c'è programma di sviluppo locale.

Per quanto riguarda le esperienze di partenariato dei Gruppi di Azione Locale dei programmi *Leader*, si è visto che per come sono state costruite (intercomunali e formate da soggetti di diversa natura e rappresentanza) hanno funzionato spesso come struttura di riferimento sulla quale appoggiare altre idee progettuali e opportunità di finanziamento. Oltre al caso del GAL Val d'Anapo l'esperienza del **GAL Mongioie** (in provincia di Cuneo)<sup>230</sup> contribuisce a confermare questa affermazione: negli anni ha funzionato come struttura di riferimento per l'avvio e la gestione di due Patti Territoriali<sup>231</sup> e per la creazione e localizzazione di un'**Agenzia per l'insediamento delle attività** produttive e turistiche, ad implementazione dei finanziamenti regionali del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006, pensata in un'area montana con caratteristiche di marginalità e di disagio territoriale ma che contemporaneamente presentasse delle progettualità proprie e una reazione del sistema locale a sollecitazioni e finanziamenti esterni.

Scendendo nelle problematiche delle diverse realtà territoriali, nel parlare di partenariato bisogna tener in conto il rischio che si verifichino fenomeni di "coalizioni collusive"<sup>232</sup> o addirittura che gli si attribuiscono attributi di "comitati di malaffare". Questi rischi, maggiormente presenti al Sud, dove la criminalità organizzata e l'illegalità determinano fattori di forza dell'economia sommersa e di debolezza per lo sviluppo, sono un motivo per cui i partenariati soffrono di sfiducia e di capacità di tenuta nel tempo: "chi partecipa ha

---

<sup>229</sup> Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani),

<sup>230</sup> Il territorio rappresentato dal GAL Mongioie presenta caratteristiche tipiche dei territori marginali montani quali una pluralità di risorse senza elementi di assoluto spicco, un sistema di imprese diffuso territorialmente ma con una tendenza ancora ad agire singolarmente, la rarefazione della popolazione in molte parti del territorio, un'accentuata deruralizzazione con conseguente abbandono della cura del territorio e un deterioramento dei lineamenti ambientali e paesaggistici. Cfr. (Aimone e Muller 2004).

<sup>231</sup> I Patti "Alpi del Mare" I, di integrazione tra investimenti di impresa ed interventi infrastrutturali, e "Alpi del Mare" II, specifico per l'agricoltura e lo sviluppo della filiera agroalimentare.

<sup>232</sup> Il termine di coalizioni collusive si deve a Cersosimo e Wolleb (2001) e si intende la costruzione di partenariati basati non su progetti e finalità comuni ma sull'esclusiva opportunità di finanziamento, non sempre trasformati in interventi.

fiducia, ha entusiasmo, però sta sempre guardingo”.<sup>233</sup> In tal senso potrebbe essere utile mettere in luce l’attuale avvio di un coraggioso processo di liberazione dalla protezione mafiosa da parte degli imprenditori siciliani, che si basa sulla forza di un partenariato (o rete) che dal locale (da Caltanissetta) si sta diffondendo in tutta la Sicilia. Questo evento può essere a mio avviso visto come l’attivazione di un efficacissimo processo di sviluppo locale, endogeno e radicato sulla realtà territoriale, potenziale contributo per lo sviluppo del Mezzogiorno di portata incalcolabile.

Ma al di là di distorsioni dovute a fenomeni di illegalità, la durata di una coalizione e il suo consolidamento nel tempo dipendono comunque molto dalla capacità di attirare risorse finanziarie esogene e di ottenere finanziamenti, in quanto su questo si raccoglie consenso e credibilità, sia locale che a livello regionale, nazionale e comunitario. Allo stesso modo la continuità nel tempo di un processo di costruzione di progetti per lo sviluppo sta a testimoniare la validità e l’efficacia di un’esperienza.

Come si è visto per il caso della Val d’Anapo, e com’è apparso dai racconti diretti di chi ha seguito i processi fin dalle prime mosse negli anni ’80, la necessità di mettersi in gioco e di adeguarsi a forme diverse di sostegno allo sviluppo comporta una rincorsa a tutti gli strumenti di finanziamento che possono avere a che fare con il territorio. Se da un lato questo significa vitalità dei soggetti e delle amministrazioni, dall’altra può comportare anche una sorta di atteggiamento “schizofrenico” nei confronti della corsa al progetto e al finanziamento, che non è detto che garantisca un effetto positivo sul processo di sviluppo del territorio. La stagione della nuova programmazione è stata ricca di strumenti e di finanziamenti, e l’unico modo per tenere testa a tutte le sollecitazioni centrali è stato percepito nell’unicità del soggetto: solo l’unità del soggetto che utilizza contemporaneamente più strumenti può restituire in termini di integrazione una reale qualificazione del processo.

In tal senso si ricollega un altro tema centrale dei processi di sviluppo locale dei territori: il tempo.

– Il tempo fattore critico nell’implementazione di progetti di sviluppo locale

Collegato allo scollamento che si verifica spesso tra teorie e pratiche è la questione dei tempi. Secondo la testimonianza di chi ha seguito direttamente il caso della Val d’Anapo e i **Pit** siciliani<sup>234</sup>, quando di parla del fattore tempo si allude a una dimensione esclusivamente relazionale che non può essere contenuta nei documenti di programmazione e di progettazione: i tempi del cambiamento a livello locale sono più o meno lenti in base ai gradi di apertura dei sistemi locali territoriali, e rispetto ai conflitti esterni cui si legano i modelli di riferimento del piano programma dei progetti.

Rispetto all’esperienza della **Val d’Anapo**, si è visto che il tempo è un fattore determinante e problematico nella fase di implementazione dei progetti di sviluppo. Questo è dovuto a due fattori principali: l’imprevedibilità dei problemi da risolvere, una volta che il programma di

---

<sup>233</sup> Queste riflessioni si devono all’intervento di F. Trapani al seminario di dottorato “Ripensare i territori deboli” – Roma DIPTU - 19 settembre 2007

<sup>234</sup> Ci si riferisce in particolare a racconto e alle considerazioni critiche di F. Trapani e G. Di Mauro al seminario di dottorato “Ripensare i territori deboli” DIPTU – Roma, 19 settembre 2007

progetti passa dalla fase di elaborazione a quella di implementazione nel concreto territoriale, e la differenza di modalità e dei tempi di applicazione tra i progetti materiali (opere pubbliche: trasformazioni fisiche del territorio) rispetto a quelli immateriali (attività di formazione e aiuti alle imprese). Ciò comporta che quello che si fa localmente a valle dei progetti (che avviene attraverso pratiche relazionali legati esclusivamente agli attori non istituzionali e alle loro volontà e capacità di generare fiducia, creatività, cooperazione, solidarietà) è talmente innovativo e veloce rispetto ai regimi ordinari che nel caso di successo conclamato, questo schiaccia e limita la capacità organizzativa delle istituzioni, che si trovano inaspettatamente escluse da processi di trasformazione territoriale avviati: la pubblica amministrazione si trova ad essere così superata in velocità da altri tipi di soggetti.

– Il ruolo attivo, sociale, ambientale e produttivo del rurale

Il carattere rurale dei territori analizzati rende anche questo argomento centrale. Al di là di alcune visioni un po' ristrette e omologanti che si possono creare attorno alla retorica della riscoperta dei valori ambientali e delle attività, delle "usanze e costumi", i territori locali sembrano aver recepito, e in qualche modo suggerito, alcuni stimoli provenienti dall'esterno per una visione dei territori rurali che, in un'idea di sviluppo che coniughi sviluppo urbano e sviluppo rurale, contribuiscano a promuovere e contemporaneamente a bilanciare la crescita e lo sviluppo: gli indirizzi politici comunitari sullo sviluppo rurale coniugano tutela dell'ambiente e del paesaggio con le attività multifunzionali (produttive, ricettive e per lo svago), e propongono strumenti e finanziamenti per lo sviluppo rurale integrato, le Regioni costruiscono programmi per lo sviluppo rurale e redigono leggi per il riconoscimento e la promozione dei distretti rurali e agroalimentari, la città esprime una sempre più forte domanda di natura, luoghi per lo svago, di prodotti agricoli di qualità, biologici, o locali.

Dalle azioni prodotte e dalle attenzioni riscontrate a livello locale dai territori della **Val d'Anapo** e **Val di Cornia**, per promuovere e affermare filiere di produzioni agricole di qualità e per rafforzare la dimensione multifunzionale dell'agricoltura in ambiente rurale, coniugando la produzione agricola con servizi per il turismo e l'ambiente, si riscontra la presenza di un vasto filone tematico dalle grosse potenzialità per i territori rurali.

Di particolare interesse è il ruolo sociale che può avere l'agricoltura, recepito ad esempio nel Programma di Sviluppo Rurale della Sicilia, anche per la sintonia che dimostra con il tema dei territori deboli<sup>235</sup>. Anche la valutazione sugli effetti territoriali del PSR 2000-2006

---

<sup>235</sup> *L'agricoltura sociale* tende ad estendere l'idea di accoglienza e realizza un esempio applicato di agricoltura "etica e multifunzionale" visto come un insieme di esperienze, tecniche e progetti, dove l'attività agricola ospita e coinvolge "soggetti svantaggiati", "fasce deboli" della popolazione e la coltivazione, l'allevamento e la trasformazione di prodotti si legano a "servizi" di utilità sociale (formazione, inserimenti, affidi, accoglienza, riabilitazione e integrazione lavorativa). La conoscenza dei processi del lavoro agricolo, l'ambiente, i tempi ed i ritmi della campagna, appaiono cioè un'occasione facilitante e "terapeutica" per tante forme di disagio. In tal caso l'attività agricola coniuga la sua specifica funzione produttiva con lo svolgimento di una funzione sociale: l'azienda e il mondo rurale dimostrano la capacità di offrire servizi di carattere sociale per la comunità locale e per le stesse aree urbane. Questo aspetto della multifunzionalità in agricoltura, va a collegare i processi produttivi con le risorse umane. Assessorato Agricoltura e Foreste Programma di Sviluppo Rurale Regione Siciliana 2007-2013- Palermo, gennaio 2008. Cit. p. 352

della Toscana dà molta importanza alle potenzialità e al ruolo sociale dell'agricoltura, per il ruolo che possono svolgere le aziende agricole nella erogazione di servizi alla persona<sup>236</sup>: alcune esperienze di coinvolgimento delle attività agricole aziendali toscane (agricoltura sociale, fattorie didattiche) sono state avviate negli anni passati provocando effetti indiretti anche sulla manutenzione e sviluppo di infrastrutture rurali e sulla conservazione del patrimonio ambientale.

Un interessante contributo che è venuto fuori dai territori, in seno a un progetto di cooperazione territoriale, sempre all'interno del progetto Interreg **Progresdec**, è riferito a un altro sottoprogetto<sup>237</sup> costruito sul tema del rapporto tra città e campagna nell'ambito degli obiettivi di riequilibrio territoriale definiti dallo SDEC. Nel corso della costruzione del progetto, il partenariato costituito da enti locali ha definito un obiettivo generale e un concetto chiave, *active rurality*, piuttosto interessante ed efficace, che si esplicita nel fare in modo che le aree rurali assumano un ruolo attivo, propositivo, consapevole e costruttivo nell'ambito della crescita e dello sviluppo del territorio. L'assegnazione di questo ruolo, che deve levarsi attraverso la proposizione di investimenti innovativi e sostenibili<sup>238</sup>, è un segnale importante di una visione nuova che si inizia ad affermare *da parte* e *verso* i territori rurali e che riguarda la loro potenzialità a contribuire attivamente allo sviluppo.

Gli ultimi due temi si riferiscono a considerazioni più generali rispetto ai temi territoriali evidenziati, che non derivano direttamente dall'osservazione di casi o esempi.

– Policentrismo e rapporto città e campagna: temi generali alla prova territoriale

I temi generali posti dallo SDEC, dalla *Territorial Agenda*, dalle osservazioni di ESPON, così come da quei POR che cercano integrazione con le previsioni dei Programmi di Sviluppo Rurale, si ricollegano al nuovo ruolo del rurale che emerge e dai temi territoriali, , e propongono una forma nuova di rapporto tra città e campagna che si basa sul partenariato tra città e territori rurali e su una visione integrata che possa dare un nuovo impulso: non si guarda solo al territorio agricolo, ai suoi problemi e le sue potenzialità e a come si possono risolvere, ma a al sistema città e campagna come unità spaziale funzionale, caratterizzata

---

<sup>236</sup> "L'agricoltura sociale rappresenta una possibilità aggiuntiva di intervento per i soggetti pubblici e privati che operano a livello locale sia per dare risposta alla domanda "sociale" della popolazione locale, sia per generare un ritorno positivo sulle stesse realtà agricole in termini di rafforzamento della dimensione multifunzionale". Cfr. Programma di Sviluppo Rurale - Regione Toscana 2007-2013, settembre 2007, pp. 61-65

<sup>237</sup> Il sottoprogetto ha preso il nome di *COLORE* (acronimo di *Countryside and Landscape Opportunities from Renewable Energies*), e ha visto la collaborazione dei seguenti partner: Provincia di Rieti, Comune di Novi Ligure, Provincia di Ragusa, Mancomunidad Alto Jarama Atazar - Castilla , Diadyma S.A. - West Macedonia. Del progetto è già stato fatto cenno nel punto precedente, in relazione al progetto di valorizzazione dei sistemi costruttivi rurali in terra cruda e alla proposta di realizzazione di un Ecomuseo *Terre di Terra* da parte del Comune di Novi Ligure.

<sup>238</sup> La costruzione del singolo progetto è stata seguita da una consulenza scientifica di un gruppo di ricerca del DipSU dell'Università RomaTre

da relazioni e dipendenze multiple<sup>239</sup>. Così come si considera strategica la creazione di reti tra metropoli e aree urbane per rafforzare la competitività del sistema europeo, allo stesso modo si deve conferire importanza alle reti di piccole città nelle regioni meno densamente popolate e più deboli dal punto di vista economico, poiché in queste zone il raggruppamento delle potenzialità urbane è spesso l'unica sola possibilità di disporre di un bacino di consumatori sufficiente per trattenere le imprese e i servizi commerciali, ciò che le città singole in questione non riuscirebbero a fare da sole. I sistemi di piccole città di questi contesti, di cui il territorio europeo (in particolare le regioni mediterranee) è ricco, costituiscono un patrimonio edilizio e storico-culturale che può essere considerato un'infrastruttura del territorio a cui poter "aggrappare" e insediare nuove idee per attività e servizi, sfruttando ad esempio anche le nuove potenzialità tecnologiche che facilitano forme di telelavoro.<sup>240</sup>

Questi obiettivi rientrano nei temi generali riferiti al policentrismo, che non si riferisce solo agli assetti attuali, dove i rapporti tra aree urbane, metropolitane e aree rurali sono molto più complessi e frammentati rispetto al passato, ma ad ipotesi di orientamento di dinamiche future, nelle quali lo scambio tra centro e periferia non si dovrebbe basare esclusivamente sulla dipendenza delle aree periferiche e rurali verso la città, ma su forme di cooperazione.

Sono queste idee di grande fascino e interesse, ma che è difficile inquadrare o tradurre su realtà territoriali. La questione del policentrismo come immagine rappresentativa di un assetto territoriale equilibrato e come prefigurazione strategica che possa tendere verso gli obiettivi di sviluppo bilanciato, coeso e competitivo del territorio europeo, viene affrontata in maniera più o meno inconsapevole e indirettamente attraverso il tema e un sistema di offerte di turismo culturale, da parte di realtà territoriali che vivono forme consolidate e radicate di policentrismo e che si sono dimostrate capaci di elaborarne interpretazioni locali innovative: ci si riferisce a un progetto pilota attuato dal **Sistema Bibliotecario dei Castelli Romani - "Sagre e Profane"** - , costruito non solo su una distribuzione sul territorio di eventi e offerte, ma su un'offerta che fa delle specificità territoriali e delle risorse dei diversi comuni la sua vera competitività. Il policentrismo quindi, da tema teorico che se non riferito

---

<sup>239</sup> "Il partenariato tra città e campagna di cui si parla negli obiettivi del documento è sintomo di un nuovo interesse e della necessità di una nuova strategia, che possa dare un nuovo impulso. Questa strategia si basa su una visione integrata, cioè dove non si guarda solo al territorio agricolo, ai suoi problemi e le sue potenzialità e a come si possono risolvere, ma a al sistema città e campagna come unità spaziale funzionale, caratterizzata da relazioni e dipendenze multiple." cfr. Trad. dal francese del paragrafo (92) del capitolo 3.2.3 "Sviluppo endogeno, diversità e performance dei territori rurali" - Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, 1999.

<sup>240</sup> "In un sistema urbano policentrico, le piccole e medie città e le loro interconnessioni costituiscono nodi importanti per la struttura spaziale, soprattutto in ambiente rurale. Nelle zone rurali in difficoltà solo queste hanno la possibilità di fornire infrastrutture e servizi alle attività economiche della regione e di facilitare l'ingresso al mercato del lavoro. Conviene quindi concentrare un'attenzione particolare alle città "in campagna" al momento della concezione di strategie integrate di sviluppo rurale". Cfr. Trad. dal francese del paragrafo (93) del capitolo 3.2.3, SDEC 1999

a scale e realtà territoriali precise rimane potenzialmente vago e intangibile, viene rappresentato e affrontato in questo progetto con un punto di vista pratico e strategico per lo sviluppo: le potenzialità turistiche e le offerte di turismo alternativo e culturale che i territori rappresentati possono esprimere. Il soggetto promotore, il Sistema Bibliotecario dei Castelli Romani, è un soggetto locale non istituzionale, dal carattere informale e innovativo, ma fortemente radicato e rappresentativo sul territorio, proprio perché nato da esigenze e da una domanda specifica del territorio stesso: la diffusione del patrimonio culturale e del servizio alla cittadinanza rappresentato dalle biblioteche.

- La retorica delle buone pratiche, l'utilità delle cattive

L'Unione Europea affida grande importanza al ruolo delle buone pratiche, come veicolo di diffusione di modelli di implementazione delle politiche stesse, sviluppo, di *governance* e di cooperazione. Funzionale al buon esito dei progetti cofinanziati dalla UE è spesso il riconoscimento dell'esperienza come buona pratica. Si verifica facilmente il rischio di dover omettere o interpretare in maniera non corretta i risultati per tirar fuori da ogni esperienza una buona pratica, oppure di considerare le buone pratiche come format da prendere e applicare al proprio territorio, pur provenendo da territori con realtà di partenza solo apparentemente uguali.

L'uscita di elementi critici, o di "cattive pratiche"<sup>241</sup> forse potrebbero essere più utile a correggere e migliorare processi, strumenti e politiche. A livello comunitario, per i progetti finanziati dai fondi comunitario è difficile trovare materiale illustrativo delle cattive pratiche. La manualistica sulle buone pratiche diffusa dall'UE costituisce da una parte uno strumento importante per la divulgazione dei processi di sviluppo dei territori, dall'altra rischia di alimentare una retorica delle buone pratiche che distorce la realtà e rischia di definire dei modelli perfetti di pratiche lontani dalle realtà territoriali.

In particolare nei progetti di cooperazione comunitaria *Interreg* vengono usati molti input derivanti dall'analisi delle buone pratiche, che non sempre risultano avere una reale utilità ma vengono analizzate come fase obbligata di un processo di cooperazione territoriale. A tal proposito una riflessione specifica merita il ricorso ad esempi intesi come «buone pratiche»: il fatto che in un progetto europeo si parta dall'individuazione e dall'analisi di casi, e che una selezione tra questi diventi un riferimento per il progetto a vari livelli (rispetto ai contenuti, ai modi, ai processi, ai contesti, ecc.), accende la speranza che non sia sempre necessario ripartire da zero e che ci sia quantomeno una diffusione delle conoscenze elaborate «collettivamente». Non sempre però le buone pratiche che vengono analizzate sono accompagnate da una considerazione adeguata, e da una valutazione posteriore su quanto siano servite e su quanto si sia potuto imparare da loro.

---

<sup>241</sup> Questa riflessione riprende un intervento di M. Cremaschi al convegno internazionale *Experimenting Territorial Innovation. Capitalising on the PROGRESDEC Experience*, tenutosi a Palermo il 11-12 ottobre 2007 come incontro di verifica intermedia del progetto *Progresdec/Esdp Steps - Programma Quadro Regionale* del Programma Interreg III C

Il problema del mito delle buone pratiche è che le si affidano capacità di esportazione di metodi e pratiche, quando è provato che non solo c'è una questione di differenza di territorio e quindi di soluzioni, ma soprattutto c'è la questione delle condizioni e delle sensibilità delle amministrazioni e dei soggetti locali di percepire e di costruire processi virtuosi di sviluppo.

## CAP 5 CONCLUSIONI. PER UNO SGUARDO SUGLI SCENARI EUROPEI ATTRAVERSO I TERRITORI DEBOLI

*Nelle conclusioni si prova a rispondere alla domanda della tesi attraverso la discussione e la verifica delle tre ipotesi sul possibile contributo dei territori deboli per uno sviluppo equilibrato del territorio europeo.*

*Possuno dunque i territori deboli contribuire allo sviluppo equilibrato del territorio europeo?*

*L'Unione Europea, afferma che ciò è possibile, anzi è auspicabile, e lo dice nel suo slogan più affascinante: "Uniti nella diversità": ognuno dà il suo contributo a un progetto comune.*

*Cosa dicono i territori?*

### 5.1 Scenari, modelli di sviluppo e territori. Per un'ottica multiscalare

*Mediante la lettura dei territori e dei temi e questioni relativi ai processi analizzati, ci si concentra sulla questione dello sviluppo territoriale, definendo i motivi per cui si considera fondamentale l'appropriazione di un approccio multiscalare sia nell'operatività delle pratiche di sviluppo che per poter parlare in termini di contributi dal basso, da parte dei territori verso gli scenari di sviluppo europei.*

*"Non bisogna fissarsi su una divisione ideologica degli approcci: da una parte il cattivo capitalista globalizzato che corre appresso al profitto e dall'altra il buon territorialista che pensa agli abitanti e al patrimonio. I due approcci devono comunque coesistere e non opporsi. L'approccio territorialista si deve adattare alla realtà della globalizzazione e definire un'alternativa che abbia un rapporto con essa"*

**B. Pequeur**

*"Non è possibile tenere separati i due approcci, anche perchè cultura e economia sono sempre andate insieme, e perchè le finalità di entrambe sono comunque di carattere economico. Il rischio della globalizzazione è però di vedere le cose distrutte. Ad esempio: gli agenti di borsa che speculano sulle finanze virtuali non sanno qual è il corrispettivo di questi scambi nella realtà, come i processi produttivi e il consumo delle risorse naturali, delle fonti di energia e delle ricadute sul territorio".*

**C. Raffestin**

Come emerge da questi due brani, uno scambio di riflessioni tra Pequeur e Raffestin<sup>242</sup>, il nodo della questione non si trova nel dover scegliere da che parte stare, se dalla parte della "cattiva" globalizzazione che impone la crescita economica e quindi la competitività, o dalla parte dei "buoni territorialisti" che difendono il patrimonio locale e l'ambiente. Si tratta piuttosto di cercare di considerare sempre la realtà complessiva. E il territorio ne costituisce un campo di osservazione privilegiato.

Come si è visto, i temi chiave delle attuali politiche comunitarie sono impostate sulle priorità di promozione della crescita e della competitività dei territori, e sembrano far riferimento a un unico modello di sviluppo, dove coesione e sostenibilità sono funzionali a queste due priorità. Pur considerando coesione e sostenibilità parte dello stesso modello di sviluppo, vengono però definiti diversi tipi di scenario in cui si assumono delle prefigurazioni spaziali diverse a seconda che prevalgano le politiche di coesione o quelli di competitività (Cfr. Fig. 1 §1.3.2). Questo fa pensare che i riferimenti non siano così univoci e che i modelli di sviluppo e le prefigurazioni spaziali fatte a scala europea siano almeno in parte delle "esercitazioni astratte" che non

---

<sup>242</sup> Interventi al seminario internazionale *Local development, theoretical references, policies and experiences*- Torino DITER Politecnico di Torino, , 15 dicembre 2005

interpellano i territori, e che non riescono a rappresentare la tanto enfatizzata “dimensione territoriale delle politiche”.

Riprendendo un concetto di Krugman esposto inizialmente<sup>243</sup> e alcune osservazioni di Dematteis e Kunzmann<sup>244</sup>, ciò che emerge è uno stesso approccio pragmatico e realistico, utile per sfatare alcune retoriche e per dare meno risalto all’”emergenza crescita e competitività” che sembra riempire l’attuale dibattito disciplinare, politico, sociale: pur subendo gli squilibri determinati dalla competitività, che si traduce in concentrazione di attività e ricchezza in poche aree o poli e da diversi livelli di potenzialità di attrarre persone, investimenti, funzioni e servizi, i territori non possono “chiudere” come farebbe un’azienda che fallisce, né possono morire. Infatti, quand’è che muore un territorio? Il territorio si può svuotare di popolazione e attività, ma non “chiude”, non “muore”. Questa è una certezza.

Del resto, non si dà forse troppa enfasi alle “emergenze” di crescita e di competitività, rispetto alle reali necessità di cura dei territori (della popolazione, dell’ambiente e delle attività) ? Sia le grandi aree urbane che i sistemi locali marginali sembrano subire questo “fiato sul collo” dell’imperativo di crescita, che si traduce spesso in una schizofrenica rincorsa a finanziamenti per lo sviluppo, alla costruzione di immagini identitarie, di slogan o di marchi di qualità, o all’opposto, in una chiusa opposizione a tutti gli scenari o interventi di trasformazione che comportino un più diretto coinvolgimento .

Nel trattare il rapporto tra sviluppo e territorio, attraverso il problema degli squilibri territoriali e attraverso gli obiettivi e i principi generali delle politiche europee, si è proposto un ragionamento sintetizzabile nei passaggi seguenti, e così di giungere alle conclusioni:

- lo squilibrio è, entro certi limiti, una condizione “fisiologica” del territorio, e le differenze di condizioni e di livelli di sviluppo costituiscono non solo divari ma anche specificità (e quindi risorse) territoriali (ad esempio la diversità dei paesaggi, riconosciuta come risorsa e valore, è spesso il riflesso di differenti usi, condizioni, o modelli di sviluppo, anche di arretratezze);
- tutti i territori abitati, più che per costruire un sistema generale competitivo, hanno il diritto di ambire a migliorare le proprie condizioni economiche e di vita;
- alle politiche pubbliche è richiesto di risolvere i deficit territoriali tramite la promozione e il sostegno di forme di sviluppo;
- lo sviluppo territoriale è un processo non neutrale, che genera squilibri, poiché mette in gioco interessi e strategie confliggenti (Pasqui 2005). L’implementazione delle politiche di sviluppo può provocare ulteriori o altri tipi di squilibri;
- Se si parte dall’idea che lo sviluppo debba comunque seguire criteri di equilibrio e sostenibilità, i parametri di crescita economica (e con essi gli indicatori relativi alla produzione, all’occupazione e all’aumento della competitività) dell’Agenda di Lisbona, non possono essere i principali riferimenti per le politiche di sviluppo territoriale.

---

<sup>243</sup> Cfr. §1.2.1, nota 19.

<sup>244</sup> Dematteis G., al Seminario internazionale *Local development, theoretical references, policies and experiences*- Torino, Castello del Valentino, 15 dicembre 2005, Kunzmann al Convegno *Territoire, Territorialité, Territorialisation*, Grenoble - Institut de Géographie Alpine, 7-8 giugno 2007

- I territori deboli possono funzionare da cartina di tornasole dell'equilibrio e della sostenibilità delle politiche di sviluppo. Inoltre ragionare sugli squilibri territoriali “dalla parte” dei territori deboli può essere un modo per controllare i punti di contatto tra gli scenari comunitari e le realtà territoriali. Considerare la debolezza come una categoria analitica rilevante e con un ruolo specifico significa assegnare centralità (e forza) alla debolezza.

Per poter parlare di dimensione territoriale delle politiche è necessario quindi ri-partire dai territori stessi, utilizzando uno sguardo e un approccio operativo e realistico, che consideri i temi rilevanti (individuati nel §4.2, provando a rileggerne il significato rispetto agli assetti spaziali (policentrismo, sviluppo equilibrato, reti di territori), i principi fondanti le strategie di sviluppo (competitività, sostenibilità, innovazione, ecc) e le auspicate forme di cooperazione e partenariato.

Il riferimento alla dimensione territoriale nelle politiche e nella costruzione degli scenari europei è sempre più frequente, questo non significa che i territori siano consapevoli della loro appartenenza/non appartenenza agli scenari europei di sviluppo territoriale.

Si può rilevare che l'Europa arriva ai contesti locali principalmente sotto forma di opportunità di finanziamenti e di progetti di cooperazione. Quest'ultimi, che sono nella realtà la forma più diretta di contatto tra l'UE e i territori, vengono visti dagli amministratori locali come occasione di scambio e di visibilità, ma anche con una buona dose di diffidenza e scetticismo, principalmente perché non si traducono in finanziamenti per opere pubbliche, ma più spesso in un sovraccarico di lavoro per le amministrazioni.

Lo scenario di sviluppo territoriale europeo è definito da priorità e scelte politiche che rispondono alle nuove sfide globali in gioco, ma si deve costruire sul territorio e attraverso i territori: un'idea di sviluppo equilibrato, sostenibile e policentrico (alle diverse scale spaziali) non si può basare solo sui flussi di conoscenza, sulle relazioni tra i luoghi della finanza o delle informazioni e sulle “reti veloci”, ma si basa anche su una realtà molto più lenta e quotidiana, sui rapporti di vicinanza, talvolta conflittuali talvolta cooperativi, sull'evoluzione dei rapporti territoriali, tra città, insediamenti sparsi e lo spazio rurale.

Si è visto infatti come la percezione e l'analisi delle debolezze e degli squilibri sia mutato nel tempo e necessiti di uno sguardo più sensibile e relativo alle diverse scale.

I modi e le scale attraverso i quali si guardano i rapporti di forza e gli squilibri tra i territori sono fattori determinanti. Allo stesso modo, le interpretazioni dei rapporti tra centro/periferia, spazio dei flussi/spazio dei luoghi, innovazione/tradizione, società globale/comunità locale possono cambiare in funzione dei parametri e delle scale cui ci si riferisce .

Più in particolare l'interpretazione multiscalare dello sviluppo territoriale si ritiene importante perché permette di:

- conservare il senso della complessità dei luoghi e delle loro relazioni e non ridurla a un disegno astratto composto da reti globali e suoi nodi, né concentrare l'attenzione sulla dimensione locale del singolo nodo;
- trovare la concentrazione di risorse necessarie a innescare i processi di sviluppo allargando il raggio d'azione. Un territorio debole può, guardando i fenomeni a una scala

- maggiore, essere parte di una politica più ampia, ovvero un “sistema territoriale allargato” e raggiungere quella “massa critica” di risorse sufficiente a perseguire obiettivi di sviluppo;
- dare nuova spinta e efficacia ai risultati raggiunti dai processi di sviluppo locale. Serve quindi promuovere l’apertura dei contesti locali a reti sovralocali, che può verificarsi ad esempio come domanda di risorse cognitive, spesso sono carenti all’interno dei territori più deboli, oppure come diffusione/condivisione di servizi a scala sovralocale e come comunicazione sempre più diretta tra territori e livello regionale, che può servire all’amministrazione regionale a capire quali sono le domande che arrivano dal territorio, e su di esse calibrare e orientare in maniera efficace le politiche di sviluppo;
  - facilitare la costruzione di processi di *governance* verticale ragionando sul rapporto e sull’integrazione in termini di scale e livelli amministrativi diversi. La *governance* verticale è necessaria laddove non si verificano situazioni di omogeneità o continuità di strategie e politiche, e agisce ridefinendo obiettivi, priorità, attori, risorse;
  - mettere l’accento sull’importanza di tarare le politiche su visioni multiscalari e di costruire strumenti che riescano a controllare anche la multiscalarità degli obiettivi e degli interventi. Promuovere lo sviluppo territoriale in contesti locali richiede infatti la costruzione di efficaci relazioni tra gli attori locali e i processi sovralocali, l’apertura dei sistemi locali alle dinamiche esterne, e un’ibridazione tra programmi di sviluppo locale e politiche e programmi di sviluppo territoriale di livello regionale, nazionale e europeo<sup>245</sup>

Si può dunque parlare di una *geografia della debolezza* che possa essere utile ad affrontare squilibri e mutamenti dei fenomeni, parametri e scale da tenere in considerazione. E’ sicuramente difficile parlare in termini di unica rappresentazione ma si possono invece ipotizzare delle forme di analisi e rappresentazioni dello sviluppo del territorio più dinamiche ed elastiche, quali ad esempio gli Osservatori Territoriali. L’idea dell’Osservatorio Territoriale che viene fuori dall’esperienza di Espon della passata programmazione, e che verrà proseguita con il prossimo programma per il 2007-2013, è stata di esempio e di stimolo per molti territori sia a livello regionale che locale, per monitorare gli effetti delle programmazioni strategiche e, in un periodo di veloci mutamenti, le tendenze in atto nel corso degli anni, affinché le politiche e le azioni per lo sviluppo possano essere più adeguate alle reali esigenze e problematiche individuate, siano quindi più efficaci e tempestive e ci possa essere sempre uno strumento di controllo attivo.

## 5.2 Condizioni e scenari di sviluppo per i territori deboli

*Si sintetizzano, in base alle osservazioni fatte sui territori, quali condizioni, e quali scenari di sviluppo hanno interessato e possono interessare i territori deboli: sono i “risultati” dei processi locali di sviluppo, in termini di “prodotti e servizi” e in termini di “forme e processi”.*

---

<sup>245</sup> Cfr. Contributo di Francesca Governa al Seminario di Dottorato “Ripensare i territori deboli”- settembre 2007. Il riferimento è all’esperienza svolta per i Programmi Intergrati di Sviluppo Locale per le aree a Obiettivo 2 in Lombardia per il periodo 2000-2006

Secondo Donolo (2007) parlare di sviluppo significa contare “sulla mobilitazione delle risorse locali e sulla valorizzazione di potenziali inespressi”, ma “le risorse locali sono radicalmente insufficienti; lo sviluppo perciò deve essere alimentato anche da risorse finanziarie, cognitive e di governo proveniente da livelli non locali”<sup>246</sup>.

Considerando inoltre la debolezza anche come una forma di chiusura, che deriva da radicate condizioni di marginalità geografica e socio-economica (in questo i territori montani sono i più rappresentativi), da propensioni al campanilismo e da un mancato esercizio all’innovazione (amministrativa, imprenditoriale, culturale), dare importanza a “una concezione del “locale” opportunamente dilatata entro un sistema di relazioni a scala vasta” (Palermo 1998) è un passaggio fondamentale.

- Condizioni: *apertura, capacitazione e fiducia*

In base a queste riflessioni, le condizioni generali per scardinare la debolezza dei territori vengono individuate nei punti seguenti, partendo dal presupposto principale che per *sviluppo* non ci si limita a un’idea di *crescita economica*, né a una configurazione univoca per lo sviluppo né a un’unica idea di “società avanzata”, mettendo invece al centro la specificità del territorio e delle sue risorse.

E’ esemplare in questo senso la interpretazione in termini di “Territori lenti”<sup>247</sup> dei fenomeni di sviluppo (residenziale e produttivo, rurale, artigianale, piccole industrie) di alcune parti di provincia italiana.<sup>248</sup> Vengono definiti “Territori lenti”, non per una forma di debolezza o arretratezza, ma per indicare proprio un modo diverso di perseguire forme di sviluppo, caratterizzato da tempi più lenti e criteri che si relazionano, ma non vengono sopraffatti, dall’idea dominante di crescita e competitività.

Tornando invece alla realtà debole dei territori, la prima condizione per scardinare tale debolezza è proprio l’*apertura* dei contesti locali e l’idea di sviluppo locale. L’apertura dei sistemi locali deboli può significare:

- L’apertura a risorse esterne: intendendo con esse risorse finanziarie e strumenti di capacitazione, l’avvicinamento dei centri di ricerca ai territori (come ad esempio nel caso delle Università o dei Parchi scientifici e tecnologici), entrambi fornitori di risorse cognitive;
- L’apertura istituzionale, che si esplica sostanzialmente attraverso forme di governance verticale, tra i diversi livelli amministrativi e di governo; i programmi Leader hanno ad esempio saputo imporre l’apertura a forme continuative di collaborazione tra amministrazioni locali, amministrazioni sovra locali e il tessuto produttivo locale.

---

<sup>246</sup> Op. cit.

<sup>247</sup> Ci si riferisce all’immagine proposta da Arturo Lanzani all’interno di una ricerca del Politecnico di Milano, anche presentata da Lancerini (2005).

<sup>248</sup> I casi studio sui territori lenti sono stati individuati nei sistemi territoriali del basso bresciano, nelle langhe, e e nelle aree interne delle Marche. Cfr. Lancerini (2005)

- La costruzione di reti di cooperazione intercomunale, transregionali e transnazionali (anche definibile come *governance* orizzontale) che possono assumere forme diverse: quelle più ordinarie di gestione del territorio (Unioni di Comuni), i progetti o contratti per lo sviluppo del territorio, (*Pays* in Francia, e Gruppi di Azione Locale, Piti e Patti territoriali), i programmi di cooperazione, che pur nella esiguità dei risultati, hanno permesso forme di scambio, di “insegnamento” e di “apprendimento” di pratiche di pianificazione, gestione e sviluppo del territorio tra amministrazioni locali, e tra tecnici e amministratori. A esempio, alcuni progetti europei Interreg sono stati una forma piuttosto efficace per diffondere concetti chiave della visione spaziale europea e strumenti di sviluppo territoriale anche in piccoli comuni che non avevano avuto prima occasione di cimentarsi con questa dimensione.
- La costruzione di reti “produttive”, che corrispondono alla realtà dei Distretti (i cosiddetti *cluster*, forma di sviluppo auspicata e sostenute dalle priorità politiche europee, in particolare a dimensione sopra o trans-regionale<sup>249</sup>). Dalla realtà dei distretti industriali, capaci di sostenere la competizione con le grandi aziende, a forme produttive di diverso tipo, ma sempre improntate sull’idea di rete, costruita localmente sulle risorse relazionali ma con potenzialità di essere proiettata alla scala globale: ad esempio i Distretti Culturali e i Distretti rurali e agroalimentari.
- L’apertura al mercato globale attraverso internet e le innovazioni tecnologiche di realtà molto minute e locali. E’ una forma di apertura diretta all’esterno legata a offerte molto specifiche di turismo, (dalla vendita di prodotti tipici ai festival musicali), che grazie a internet possono trovare spazio di promozione, focalizzare l’attenzione sul territorio e esserne un volano di sviluppo. E’ il fenomeno che si avvicina maggiormente all’idea di marketing territoriale, che nasce dalla consapevolezza locale di dover puntare alla promozione di una precisa offerta calibrata sulla identità e sulla specificità dell’offerta.

Una seconda condizione è la *capacitazione*, da intendere come l’assimilazione e l’applicazione sul territorio di quei processi che hanno messo in moto capacità progettuali, di reazione, di *governance*, di gestione, di osservazione e comprensione dei cambiamenti o delle persistenze<sup>250</sup>.

La terza condizione è la *fiducia*: in primo luogo nei “piccoli passi”, nelle possibilità delle scarse risorse (di cui un esempio può essere la forma del microcredito, ideato nei paesi in via di sviluppo, ma sempre più diffuso anche nei paesi sviluppati). Fiducia da dare a *indizi* di sviluppo come cambiamenti di comportamento delle amministrazioni o di piccoli imprenditori locali, per far sì che da questi possano derivare processi di crescita complessiva. Si tratta ancora una volta di

---

<sup>249</sup> Cfr. Priorità della *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions*, Leipzig, maggio 2007.

<sup>250</sup> Tutti quei processi di acquisizione di “capacità territoriali”, sono stati oggetto di approfondimento, attraverso l’analisi degli strumenti, nel capitolo 3 e nei casi studio e nella trattazione dei temi territoriali nel capitolo 4.

indizi *deboli*, se confrontati con dinamiche macroscopiche quali la crescita del PIL di una regione o di un paese, o la crescita di una città nel panorama europeo, che i territori deboli possono trasmettere. Ad essi va data un'attenzione e una fiducia adeguata, per consolidare le condizioni operative necessarie a sostenere obiettivi di sviluppo, sostanziati da modelli e stili di vita sostenibili, da politiche locali attente (a partire dalla *cura* ordinaria del territorio, e al mantenimento di servizi collettivi), e avvicinare così alle realtà territoriali le idee generali di sviluppo equilibrato del territorio europeo.

- Scenari: *reti, distretti, osservatori*

La definizione di alcuni scenari possibili per i territori deboli, si basa sia sui *temi* che sulle opportunità individuate, sia sui *risultati*.

*Temi:*

Per quanto riguarda i temi, dai casi esaminati ne sono emersi alcuni che fanno riflettere sulla dimensione operativa dello sviluppo, limitano realisticamente il campo e gli obiettivi dichiarati, e costituiscono materiale e spunti per ragionare sulle forme di sviluppo territoriale in generale.

Dalle considerazioni fatte nel CAPITOLO 1 sulle sfide europee si sono sintetizzati alcuni fenomeni contemporanei: crisi energetica e ambientale, possibilità di una diretta relazione tra dimensione locale e globale, sviluppo delle tecnologie di comunicazione, diversificazione degli stili di vita, invecchiamento della popolazione, flessibilità lavorative e di stili di vita, domanda di qualità e servizi ambientali, e prodotti alimentari locali, tipici e sicuri, apertura a livello mondiale della domanda turistica, specificità della domanda turistica (rurale e culturale). Questi fenomeni possono essere letti dal punto di vista delle opportunità per i territori deboli attraverso le risorse più esplicite (patrimonio paesistico, naturale storico, culturale) e quelle meno esplicite (insediative, relazionali, e relative a tempi e modi di vita diversi).

Queste opportunità di sviluppo, come anticipato nel §2.3, si esprimono sinteticamente in termini di sviluppo culturale/turistico e in termini di controprestazioni ambientali.

La prima è già ben riconosciuta dalle strategie e dalle politiche, a tutti i livelli. In queste vengono enfatizzate le potenzialità inesprese del turismo e dell'offerta culturale dei sistemi territoriali, ma in maniera spesso molto generica, e si traducono talvolta con offerte abbastanza innovative e interessanti (Cfr. §4.2: forme di albergo diffuso, Ecomusei, sistemi di parchi, sistemi bibliotecari, distretti culturali e rurali, reti di punti vendita per produttori locali) che si ricollegano a scenari di *reti* e *distretti* e che trovano un riscontro in una effettiva domanda e processi territoriali consolidati negli anni, mentre molto spesso rappresentano generici obiettivi di promozione e valorizzazione ambientale e turistica o interventi puntuali di recupero storico-architettonico o di marketing territoriale.

La seconda, relativa alla questione dell'emergenza ambientale, che si può tradurre sul territorio in termini di controprestazioni o compensazioni ambientali, di controllo e scambio delle quote inquinanti, di acquisizione di certificati di qualità ambientale, e di offerta di risorse naturali specifiche per la produzione di energie alternative, è un argomento nuovo aperto a sviluppi futuri, sul quale si può dire ancora poco per i territori deboli, ma per il quale è sicuramente fondamentale il rapporto con le strategie, la programmazione e pianificazione sovralocale e nazionale, in particolar modo per i territori deboli.

Inoltre, dalla lettura dei movimenti territoriali svolta nel §4.2, incrociata con l'analisi degli strumenti della nuova programmazione della politica regionale comunitaria<sup>251</sup> il tema di sviluppo che si può fare emergere con maggiore forza è il ruolo del territorio rurale nel rapporto con i sistemi urbani, nel contribuire a definire forme "operative e funzionali" di policentrismo a diversi livelli, tramite forme di cooperazione e partenariato e l'offerta differenziata di servizi e prodotti.

### *Risultati:*

Rispetto ai risultati, sulla base della lettura dei casi studio e dell'insieme dei temi fatta, si possono sintetizzare alcuni dati in termini di prodotti/servizi e forme/processi dei progetti di sviluppo locale dei territori analizzati nel Capitolo 4:

- *prodotti/servizi*: consistono nei risultati più "materiali", e comprendono quei temi, attività e prodotti che i territori deboli hanno portato avanti e sostenuto nei diversi processi di sviluppo locale analizzati: attività e strutture per il turismo rurale e culturale, forme di promozione di attività per il turismo differenziato e non stagionale, apertura di agenzie locali per lo sviluppo di imprese, recupero di centri storici minori per la residenzialità e le seconde case, promozione di filiere di prodotti locali, gestione di sistemi di parchi integrati, mantenimento e innovazione di servizi al territorio, attuazione di politiche per la conservazione e valorizzazione ambientale e degli assetti idrogeologici.

Il settore dominante in termini di offerta dei territori deboli è nel turismo, nei luoghi di residenza di qualità, nell'agroalimentare di filiera, nel presidio territoriale. Sono servizi che possono risultare competitivi se mantengono una tipologia di offerta legata alle specificità territoriali, e se sviluppano metodi per entrare nelle reti internazionali del turismo e se contemporaneamente innovano le offerte. Se in particolare quello del turismo non si considerasse solo come obiettivo, ma anche come strumento per una strategia di più ampia portata, forse il suo indotto potrebbe costituire una risorsa e essere il volano per l'insediamento di altri servizi e attività più competitive, meno scontate e dirette anche a soddisfare una domanda espressa dalle città: energie rinnovabili, attività e servizi sociali, produttivi e ambientali, e contribuire a processi reali di partenariato tra città e campagna, che comportino anche forme di telelavoro e insediamento di nuovi luoghi di lavoro.

Nell'ottica quindi di una strategia di apertura possono essere visti sotto forma di contributi attivi, alcune idee e esempi specifici presi dai casi e processi analizzati<sup>252</sup>:

- cooperazione e offerta di servizi tra comuni: sportelli unici aziende o servizi alla residenza, servizi telematici (come per *e-mountain*), gestione di servizi ordinari, servizi alla cultura (come nel caso del *Sistema bibliotecario Castelli romani*), servizi al turismo e ricettività diffusa (*alberghi diffusi*), servizi di assistenza domiciliare agli

---

<sup>251</sup> Cfr. Documenti sulle linee strategiche per la coesione e sulla politica di sviluppo rurale, che verranno implementati attraverso i POR e i Programmi regionali di Sviluppo Rurale. Cfr. Consiglio UE, *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 ottobre 2006, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 21.10.2006 IT, e Consiglio UE, Regolamento (CE) n. 1698/2005, *Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR), 20 settembre 2005 – in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 21.10.2005 IT

<sup>252</sup> Cfr. §4.2

anziani collegate con le città, servizi per l'offerta e la vendita nelle città di prodotti agricoli anche di singoli coltivatori, servizi di educazione ambientale e all'agricoltura in cooperazione con gli anziani;

- offerta di servizi inseriti in un sistema regionale (come nel caso degli *Ecomusei* e dei *sistemi di Parchi*);
- costituzione di Distretti culturali e Distretti rurali;
- creazione di sistemi di controllo ambientale e sistemi innovativi e capillari di produzione di energie alternative che possano entrare in rete;
- offerte di servizi turistici innovativi e alternativi;
- offerta di prodotti agricoli organizzata per sistemi di punti vendita locali (rete della distribuzione “a km zero”) o che entrano direttamente sul mercato globale attraverso la rete internet;
- costituzione di osservatori territoriali sub-regionali, per verificare sul territorio l'implementazione delle politiche di sviluppo dei POR, e per fornire una domanda diretta e sistematizzata che possa essere utile a correggere e ricalibrare strumenti e politiche regionali.

Tornando al tema delle *condizioni*, tutte queste offerte di servizi devono soprattutto derivare da un riscontro effettivo delle risorse locali, ma in particolar modo della domanda sovralocale, che possono trovare risposta nelle risorse inutilizzate dei sistemi territoriali deboli. Al fine di relazionarsi con la realistica del rapporto tra domanda e offerta, occorre superare la visione stereotipata dei territori deboli come “ostaggio delle tradizioni locali” (Montalbano e Triulzi, 2006), allontanarsi da una visione eccessivamente tradizionale del patrimonio culturale e attivare percorsi di promozione e di valorizzazione, nei quali soggetti pubblici privati assumano una visione innovativa ed evolutiva delle risorse e dei processi culturali tradizionali.

- *forme/processi*: sono i risultati “immateriali” portati avanti e ottenuti nei processi di sviluppo locale. Comprendono forme di cooperazione intercomunale, di coinvolgimento di attori privati locali, di partecipazione a reti europee di partenariato tematico, di attivazione di Agende 21 locali, di processi di radicamento negli anni di strutture che sono servite di riferimento per diversi progetti (è il caso specifico delle Comunità Montane e dei Gruppi di Azione Locale). In particolare si vuole dare risalto alle esperienze degli operatori sul territorio, che da ruoli tecnici o amministrativi in realtà piccole e statiche, si sono re-inventati promotori di sviluppo e coordinatori di partenariati spesso difficili e hanno seguito nel corso degli anni lenti processi mirati allo sviluppo dei sistemi locali, seguendo tortuose e complicate procedure. Hanno cercato (e in alcuni casi hanno fatto) cioè di fare quello che la realtà contemporanea richiede a tutti i livelli: *osservare* i processi locali in rapporto agli strumenti di programmazione sovralocali, *mettersi in rete* e *costruire reti*.

Entrambi i tipi di risultati possono considerarsi propedeutici a stimolare un'apertura nelle mentalità e nelle attitudini al progetto delle amministrazioni locali e a consolidare le condizioni per scardinare la debolezza, e utili per il livelli regionali, nazionali e comunitari, per ri-calibrare e finalizzare meglio le politiche.

Facendo riferimento alla questione della necessità di una prospettiva multiscalare (cfr. §5.1), si tratta quindi di ripensare i temi e i risultati in termini di una riorganizzazione delle dotazioni presenti (strutture, servizi, processi,...) secondo configurazioni diverse da quelle che si verificano attualmente (prevalentemente puntuali), ma che sono apparse in alcuni casi di processi di sviluppo territoriale, ovvero secondo aggregazioni quali *reti, distretti e osservatori*.

### 5.3. Contributi. Dai temi territoriali alle politiche

*Un possibile contributo per lo sviluppo equilibrato del territorio europeo può avvenire in maniera alternativa rispetto ai grandi flussi (localizzazione delle infrastrutture transeuropee, localizzazione o delocalizzazione dei grandi centri produttivi di eccellenza, aree metropolitane e nuove capitali europee), cioè attraverso processi, segnali e indizi apparentemente deboli di sviluppo, con un grado di apertura verso l'esterno e verso le reti globali, che vengono riconosciuti e condivisi dalle collettività locali e nei quali si riconosce un effettivo processo di "capacitazione" locale, di rafforzamento del capitale sociale e di governance.*

*Ma in particolare i territori deboli forniscono forme e temi di sviluppo e l'opportunità per guardare alle politiche e agli strumenti per lo sviluppo.*

*Nell'ultimo passaggio ci si propone di ordinare i tipi/forme di contributi da parte dei territori deboli in termini di condizioni, e opportunità, questioni e temi verso gli obiettivi generali e "astratti" di sviluppo equilibrato del territorio europeo: punti, questioni aperte e suggerimenti sui quali può essere utile porre l'attenzione ai vari livelli istituzionali.*

Le potenzialità dei territori deboli a intervenire sul tema dello sviluppo consistono nel fornire una serie di contributi indirizzati: al proprio sviluppo (del territorio locale); allo sviluppo regionale, alla costruzione di reti sovralocali, transregionali e transeuropee; alla verifica sul territorio dei livelli di debolezza e dei tipi di squilibrio; alla verifica dei principi che ruotano intorno all'idea di equilibrio (coesione, policentrismo, ecc); alla verifica degli strumenti e delle politiche di sviluppo; all'osservazione dal basso delle dinamiche, dei bisogni e delle aspettative degli abitanti; alla comprensione delle strategie delle politiche sovralocali e del modo in cui esse vengono percepite localmente.

L'ipotesi di un contributo da parte dei territori deboli si ricollega a una riflessione di Becattini (1989) sul successo dei temi dello sviluppo locale, che deve la sua affermazione non a una formulazione teorica, ma a un fenomeno economico-territoriale, nato cioè da dinamiche di territori che hanno prodotto sviluppo in una forma e distribuzione territoriale diversa, tramite forme di produzione non pianificate (i distretti).

E' interessante inoltre vedere come alcuni strumenti resi possibili dall'intervento comunitario ma costruiti sui territori siano stati recepiti a livello sovralocale come modelli di gestione di processi di sviluppo e di programmazione ordinaria: i programmi *Leader* sono diventati modello e asse specifico per la politica di sviluppo rurale e per l'attuazione dei Piani Regionali di Sviluppo Rurale (Cionco 2007), i Programmi Integrati di Sviluppo Locale previsti per le aree Obiettivo 2 in Lombardia (Pasqui 2007) sono diventati, tramite una legge regionale, un metodo per la progettazione integrata, per tutto il territorio regionale: occuparsi di territori deboli ha contribuito a definire degli strumenti strategici per lo sviluppo adatti generalmente, anche a contesti non deboli.

Sebbene la stagione della programmazione integrata per lo sviluppo locale dei territori non possa vantare in Italia risultati generali di sviluppo territoriale apprezzabili e paragonabili agli sforzi finanziari e tecnici fatti, si possono però considerare come risultati certamente positivi per i territori l'acquisizione nel tempo delle capacità progettuali, operative, amministrative, di cooperazione, di *governance*. Anche l'acquisizione di queste capacità, se consolidate nel medio e lungo termine, rientrano nel potenziamento del capitale territoriale e possono quindi contribuire a cambiare i parametri di definizione di debolezza, marginalità o fragilità dei territori: oltre ai fattori strutturali socio economici si conferisce importanza alla capacità di rispondere alle sollecitazioni dall'alto e di avere una visione strategica e allargata di sviluppo. Le zone rurali, le zone montane, le zone di declino industriale, le regioni mediterranee, le regioni dell'est europeo possono avere caratteristiche strutturali deboli ma presentare capacità progettuali o di costruzione di strategie e di reti (tematiche o territoriali) con un certo potere di rappresentanza. Più dei fattori produttivi diventano sempre più importanti i fattori di *governance* multilivello, intesa come un rapporto nello specifico con la Regione, con le città e con le aree metropolitane.

In questa prospettiva potrebbe essere anche reinterpretato il tema del policentrismo.

I processi e le pratiche di sviluppo locale attivate in particolare nei territori deboli (poiché partono da condizioni "peggiori"), hanno fatto sì che i territori (gli attori, i leader, le rappresentanze) acquisissero una consapevolezza maggiore del proprio ruolo per la cooperazione con i sistemi regionali e interregionali, e hanno reso consapevoli i territori di poter contribuire direttamente allo sviluppo regionale, e alla costruzione di reti "secondarie" che possono definire forme di policentrismo altre e complementari (rispetto a quelle principali, o globali). In particolare queste sotto reti possono funzionare secondo regole e modi altri rispetto alle reti dell'economia globale. Questo prevede la possibilità che si superi la dicotomia classica tra "territori come locale"/"reti come globale", tra "spazi dei luoghi"/"spazi dei flussi", e dove sia potenziato il ruolo delle città medio-piccole nella costruzione di una rete territoriale e nell'integrazione nelle politiche negli strumenti per lo sviluppo delle città e lo sviluppo rurale. Forme altre di policentrismo e reti secondarie arricchiscono infatti l'idea stessa di policentrismo e di equilibrio territoriale, ma soprattutto la realizzano sul territorio. In particolare si fa riferimento a un *indizio* di forma di policentrismo individuata nella Val d'Anapo (da parte degli attori stessi): le aziende produttive rurali vengono viste come possibili micro-centralità di gestione del territorio. Ugualmente si possono individuare altre forme di policentrismo per i Castelli romani, con l'offerta di servizi culturali diffusi, nella gestione integrata dei sistemi di parchi della Val di Cornia, nelle reti regionali e transregionali di Ecomusei locali, nei distretti culturale, rurali e agro-alimentari in formazione.

L'insieme delle pratiche attivate contribuisce a far acquisire uno sguardo operativo alla dimensione territoriale delle politiche (nel senso che deve verificarsi, avere dei riscontri anche alle scale locali e subregionali), e con esse alle idee e ai principi di equilibrio, di competitività, di modelli di sviluppo spaziale, di *buona pratica*, di *governance*, di integrazione tra urbano e rurale. Le pratiche di sviluppo nei territori deboli contribuiscono a rendere meno monolitica l'idea di sviluppo, a modulare gli obiettivi generali su obiettivi concreti (anche se talvolta più settoriali), a relazionare la competitività con le risorse e le possibilità reali dei territori.

In estrema sintesi si può affermare che i processi e le pratiche di sviluppo locale attivate hanno fornito alcuni temi e criticità per lo sviluppo locale che possono contribuire a calibrare le politiche. Tra questi:

- il rafforzamento di un'idea di sviluppo che non può/non deve essere confusa con quella di crescita economica, ma piuttosto come processo di “capacitazione” strategica dei territori;
- la necessità di calibrare gli strumenti e le politiche sui diversi tipi e livelli di debolezza: in particolare lo strumento dei progetti integrati si è dimostrato in diverse circostanze troppo complesso per i territori più deboli. Non è detto che l'integrazione sia la soluzione a tutto: l'idea di sviluppo integrato nel momento in cui diventa sinonimo di sviluppo territoriale generico fa perdere significato e forza agli eventuali temi o settori, che esprimono una potenziale competitività. Relativamente all'integrazione infatti, concetto comunemente ritenuto fondamentale per rappresentare la complessità della dimensione territoriale e requisito di ogni processo di sviluppo, si deve rilevare invece che non sempre le realtà territoriali si sono dimostrate in grado di sostenerla e perseguirla. A volte i programmi integrati si sono rivelati, più che complessi, troppo complicati per le amministrazioni locali, e quindi inefficaci. Questa presa di coscienza non dovrebbe distogliere lo sguardo dall'obiettivo di integrazione, ma potrebbe suggerire la necessità di allargare la scala di osservazione e di intervento: se non raggiungibile a livello locale, potrebbe essere perseguita a un livello sovralocale, lasciando al livello locale la gestione di interventi settoriali. Oppure semplicemente di spostarne temporalmente l'obiettivo. Quindi: non solo programmi integrati o complessi ma integrazione tra questi (pensati ad una scala più ampia) e le politiche settoriali. E' importante anche differenziare i dispositivi delle politiche: “Non è necessario che tutti i problemi siano affrontati con il progetto integrato. I progetti integrati sono complessi e complicati (complessi per definizione, complicati da attuare, soprattutto per delle amministrazioni pubbliche che hanno degli organici ridotti e poche risorse umane). Sarebbe più utile utilizzare questi progetti integrati in un numero limitato di situazioni mature e pensare invece, nelle altre aree, sia di costruire queste ibridazioni con l'esterno come si diceva prima, sia anche pensare a politiche più tradizionali, e settoriali, come ad esempio le politiche per la montagna, che mantengono una loro validità per intervenire in alcuni contesti. Questo ovviamente non vuol dire lasciar perdere tutto quanto si è imparato facendo con la progettazione integrata, anzi quello che hanno imparato soprattutto i territori deboli, ma significa fare in modo che ciò costituisca una risorsa importante anche per la progettazione ordinaria, cioè sia un modo diverso per affrontare le cose *solite*”<sup>253</sup>;
- un'enfatizzazione delle *buone pratiche* e dei modelli può essere dannosa, in quanto si è visto che le sperimentazioni e i processi non possono essere ripetuti ovunque ci siano gli stessi caratteri e lo stesso tipo di risorse territoriali;
- il ricorso quasi esclusivo dell'opportunità turistica può rischiare di essere una forma di debolezza strategica, anche nel caso in cui si definiscono degli scenari di specializzazione dell'offerta turistica, se questo rende monotematico il carattere del territorio. Il

---

<sup>253</sup> Estratto da un intervento di Francesca Governa al Seminario “Ripensare ai territori deboli”, cit.

Mediterraneo, grazie alle sue risorse paesistiche e ambientali, viene spesso disegnato, più o meno esplicitamente, nel suo ruolo di bacino turistico e di residenzialità di seconde case. Sebbene questa visione sia fondata su dati reali e possa trasformarsi in idea strategica per lo sviluppo di alcune aree, ciò non può essere generalizzato al Mezzogiorno o addirittura a tutto il Mediterraneo: non tutti i sistemi locali del mezzogiorno d'Europa possono infatti puntare sul turismo ed essere competitivi;

- la necessità di integrare la programmazione economica e la pianificazione territoriale, alle varie scale, mette in relazione gli obiettivi di competitività con l'affermazione e la coesistenza di diversi tipi, forme e modelli di sviluppo e di valorizzazione delle risorse territoriali. E' proprio dall'incontro tra risorsa territoriale e forme diverse di competitività che si possono individuare contributi originali e significativi da parte dei territori deboli a costruire forme e idee di sviluppo.

Il protagonismo territoriale che in maniera più o meno forte ed evidente appare sulla scena, auspicato e sorretto anche dagli stessi indirizzi di politica territoriale europea, ha senso solo se concepito in uno scenario politico aperto all'evoluzione e all'integrazione di più modelli, strategie, livelli di sviluppo. In uno scenario concentrato invece principalmente sugli obiettivi di crescita economica e dell'occupazione, la territorializzazione delle politiche rischia di tradursi nella localizzazione di interventi e finanziamenti in territori (città, regioni, distretti tecnologici) che possono garantire questa crescita secondo strategie di sviluppo predefinite sulla base di pratiche vincenti.

Nell'ipotesi di partenza non si rifiuta a priori l'idea di competitività, ma si cerca di relativizzarla. Pur se in una realtà globalizzata, i livelli e i temi della competitività possono e dovrebbero essere calibrati sulle realtà e sulle risorse e dimensioni territoriali. E' per questo che penso che i "piccoli" passi in avanti dei territori debbano trovare spazio, più che nella retorica comunicativa di formulari, depliant e manuali di buone pratiche, nelle realtà territoriali, locali e allargate.

Alla domanda di tesi si può quindi concludere con una risposta:

I territori deboli possono contribuire allo sviluppo equilibrato del territorio europeo, in primo luogo perché l'idea stessa è senz'altro piuttosto vaga (può essere definita in vario modo, non è fissa, nasce dall'idea di equità e di "armonia", e comprende la coesione, la sostenibilità, il policentrismo, l'accessibilità, le pari opportunità): c'è quindi un ampio spazio di interpretazione, vari possibili livelli di osservazione dei fenomeni di squilibrio, e di prefigurazione spaziale dell'equilibrio.

Possono contribuire, inoltre, perché viene loro esplicitamente chiesto; perché hanno nel tempo acquisito capacità, attraverso strumenti e finanziamenti per attivare processi di sviluppo; perché hanno la possibilità di offrire risorse ambientali e relazionali preziose.

Possono quindi contribuire, in diversi modi e a diverse condizioni, sviluppando loro stessi ma diventando consapevoli di far parte di un sistema.

**APPENDICE: CURRICULA TERRITORIALI**

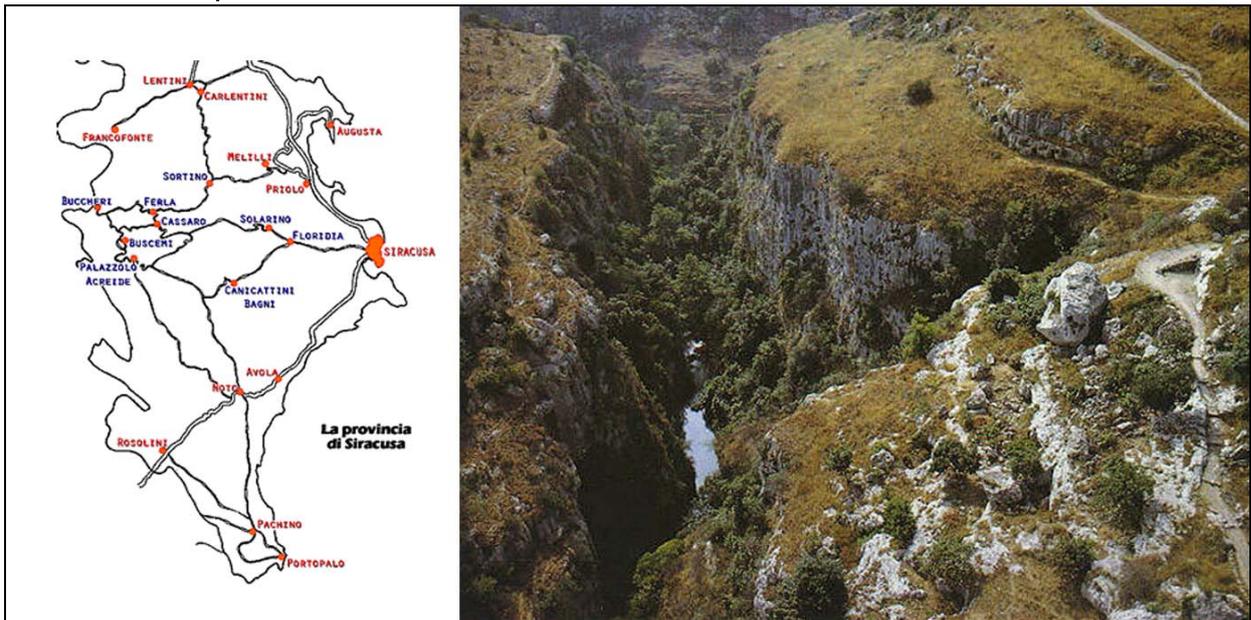
- A. Val d'Anapo
- B. Valli Chisone e Germanasca
- C. Val di Cornia



SCHEDA TIPO:

CASO STUDIO
<b>1. Inquadramento territoriale, risorse e problemi</b>
<b>2. Ente/soggetti territoriali di riferimento per l'attivazione dei processi di sviluppo locale</b>
<b>3. Storia progettuale e operativa del territorio</b>
<b>4. Livelli di governo del territorio e di programmazione coinvolti dalle pratiche locali</b>
<b>5. Impatti sul territorio dei processi di sviluppo</b>
<b>6. Quadro di riferimento degli Strumenti di programmazione comunitari :</b> - <u>POR Convergenza 2007-2013</u> - <u>Programma Sviluppo Rurale 2007-2013</u>
<b>7. Prospettive e Contributi:</b> - <u>della programmazione regionale comunitaria</u> - <u>del locale</u>

## A. Val d'Anapo



### 1. Inquadramento territoriale, risorse e problemi:

Il comprensorio della Val d'Anapo, interamente compreso nella provincia di Siracusa è costituito da nove comuni (Canicattini Bagni, Floridia, Solarino, Cassaro, Ferla, Buscami, Buccheri, Palazzolo Acreide) di dimensioni diverse (dai 20 000 abitanti di Floridia ai 900 di Cassaro), per un totale di circa 50mila abitanti. Parte dell'altopiano ibleo, il territorio fisico è inciso da un sistema di forre che confluiscono nei principali fiumi Anapo e Cassibile, e che vede nel Monte Lauro (986m) la cima più alta.

L'alta valle dell'Anapo e la Valle del fiume Cassibile presentano un'alta concentrazione di risorse e valenze storico culturali: le riserve naturali e Siti di Interesse Comunitario della rete Natura 2000, i siti archeologici, il sistema dei centri storici ricostruiti in età tardo barocca dopo il terremoto del 1693, e il sistema delle masserie e dei bagli distribuiti su tutto il territorio. Tra tutte emerge la Necropoli di Pantalica, riconosciuto nel 1995 patrimonio dell'Umanità dell'Unesco insieme al centro storico di Siracusa.

La Val d'Anapo è una caratteristica area interna rurale collinare-montana con forti problemi di arretratezza dei settori economici e produttivi, con saldi demografici negativi e forti tassi di anzianità della popolazione residente, inserita in un contesto regionale che, per i parametri e gli obiettivi comunitari relativi all'Agenda di Lisbona continua a essere definita in ritardo di sviluppo.

Lo sviluppo industriale innescato dalla creazione del polo petrolchimico di Augusta e Priolo ha portato un dissesto urbanistico e territoriale estremamente pesante, a fronte di vantaggi economici assai relativi, e a discapito di un possibile decollo delle economie turistiche sulla costa. Proprio l'attenzione concentrata sull'area industriale ha provocato i due classici tipi di conseguenze sulle aree interne: da una parte il mantenimento dei caratteri originari dell'ambiente storico e rurale e dall'altra lo svuotamento della popolazione attiva, l'impoverimento e l'arretratezza infrastrutturale.

I principali punti di debolezza del comprensorio che sono stati individuati all'inizio del processo di attivazione di programmi di sviluppo verso la fine degli anni '80 sono riassumibili in: carenze infrastrutturali (comprese le reti telematiche), carenze di cultura di impresa e di associazionismo, mancanza di servizi alle imprese e alle famiglie, mancanza di centri per la lavorazione e la trasformazione dei prodotti e per la creazione di filiere di produzione, mancanza di cicli continui di produzione, credito finanziario limitato all'apertura di mutui ipotecari e non per sostenere progetti di sviluppo o imprese. Queste debolezze rendono molto difficile la valorizzazione delle valenze storiche, culturali, archeologiche e agricole del territorio e l'attivazione di processi di marketing territoriale.

### 2. Ente/soggetti territoriali di riferimento per l'attivazione dei processi di sviluppo locale:

Il soggetto territoriale di riferimento di livello intercomunale è nato come "Agenzia di sviluppo comprensoriale" nel 1986 dopo la chiusura della Cassa del Mezzogiorno. La struttura si è consolidata negli anni e alla fine degli anni '90 si è trasformata in "Gruppo di Azione Locale" attraverso il finanziamento del programma Leader II.

### 3. Storia progettuale e operativa del territorio:

All'interno di queste strutture di programmazione e partecipazione locali si sono promossi e attuati nel corso degli ultimi vent'anni diversi progetti di sviluppo<sup>254</sup>:

1. In una prima fase di avvio e di istituzionalizzazione che parte in un periodo in cui esisteva ancora la Cassa del Mezzogiorno sono nate una serie di attenzioni e un modo diverso di organizzarne i fondi, in modo più locale e meno centralizzato di quanto si stava facendo in quel periodo. Nel 1986 nasce l'Agenzia di sviluppo, come organizzazione delle forze locali. Alla nuova provincia regionale viene assegnato il compito di fare il Piano di sviluppo socio economico, per il quale vengono chiamati a fornire segnalazioni e contributi anche i sindaci e i soggetti privati operanti sul territorio. Nel 1992 vengono istituiti gli organismi di partecipazione: l'Agenzia partecipativa locale di bacino è nata proprio per contribuire, organizzando le forze sociali, culturali e produttive del territorio, al pari dei sindaci alla costruzione del piano provinciale di sviluppo socio-economico per proporre soluzioni idonee per il territorio e per collaborare con le pubbliche istituzioni.
2. Nel periodo successivo, tra il '92 e il '94 la Sicilia tenta di darsi una strumentazione di tipo regionale: il piano di sviluppo regionale, su coordinamento di Archibugi. Il territorio dell'Anapo rivendica come elemento distintivo rispetto a gli altri partenariati della Sicilia, proprio l'aver saputo cogliere l'occasione fornita dall'elaborazione di questo piano, e nello specifico di essere riusciti ad prendere un'idea, una visione proposta di Piano di Sviluppo Regionale: nel Piano territoriale regionale la Sicilia viene suddivisa in aree urbane e metropolitane, e nelle cosiddette UTRAS, cioè Unità Territoriali di Recupero Ambientale e Storico<sup>255</sup>. L'idea territoriale di UTRAS, pur essendo solo una visione, diventa un pretesto, un'idea-forza per strutturare la programmazione sul territorio. Il piano non è stato approvato (e neanche mai votato dall'assemblea), ma il territorio della Val d'Anapo ha continuato a utilizzare questo aggancio attraverso l'acronimo UTRAS, poiché conteneva un'idea di territorialità e riusciva a rappresentare una precisa volontà di sviluppo.
3. La fase successiva può essere rappresentata dal lavoro di costruzione del consenso locale, il primo difficile livello in cui i soggetti promotori si sono messi in discussione: l'aver costruito un'idea di territorio "omogeneo" e averne prefigurato un'idea di sviluppo ha costituito un elemento di attenzione e forza all'interno di una debolezza territoriale, economica e sociale, riconosciuta da tutti, e per la quale fino ad allora il lamentarsene era la tendenza dominante. Questo importante processo di creazione di consenso ha portato al *Patto territoriale* (di prima generazione della Provincia di Siracusa, nel 1996-97, a cui hanno partecipato 14 comuni e sono stati presentati 43 progetti) e alla costruzione del *Leader*, approvato nel 1998 (il Gruppo di Azione Locale è formato da 7 comuni, 34mila abitanti circa.)
4. Alla fase di costruzione di consenso locale succede un'altra fase delicatissima e importante in cui si capisce che l'UTRAS non è più solo un acronimo, ma che c'è negli effetti una condivisione un forza di consenso locale, legata sicuramente a un meccanismo di delega, ma che comunque esprime una volontà di emersione, che punta alla creazione del Piano Integrato di Sviluppo Sostenibile. Il PISS è uno strumento di comprensorio, che verrà ufficializzato e formalizzato a livello provinciale, viene costruito come un vero e proprio programma di sviluppo locale autonomo, e lo si può considerare un esito del programma *Leader*.
5. Una fase ulteriore corrisponde con quella della "competizione" territoriale: il territorio decide di emergere e partecipa ai bandi concorsuali per i Progetti Integrati Territoriali<sup>256</sup>, con il Pit Hyblon-Tukles (finanziato tramite il QCS 2000-2006) che coinvolge 12 comuni della provincia di Siracusa e che ha concentrato i propri interventi nel settore dell'impresa, rispetto a un obiettivo di sviluppo turistico a prevalente connotazione ambientale. E' percepibile quindi un obiettivo portante e più generale di incidere sulle condizioni sociali e comunitarie del sistema locale, attraverso un forte investimento sulle componenti immateriali e imprenditoriali.

<sup>254</sup> Le informazioni relative al faticoso processo di nascita e costruzione di un'entità territoriale e di progetti e partecipazione per lo sviluppo locale esposte di seguito provengono principalmente dal contributo di Sebastiano Di Mauro al seminario di dottorato del settembre 2007, direttore del GAL Val d'Anapo e responsabile del PSL del Leader +, nonché protagonista di tutto il percorso ventennale di sviluppo del territorio, nella premessa alla tesi. L'inserimento del contributo nella scheda ha purtroppo necessitato una riduzione e un "raffreddamento" dell'appassionato racconto del tecnico locale, ricco di spunti di riflessione e di fiorite espressioni siciliane.

<sup>255</sup> Coordinato da Franco Archibugi tra il 1992-94, il contenuto del piano riprendeva riflessioni sviluppate a partire dalla seconda metà degli anni '60 nel corso delle ricerche nazionali *Quadroter* (Quadro di riferimento per la politica territoriale), commissionate al Centro studi e piani economici dal Ministero del Bilancio e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, che costituirono il contributo specifico per l'elaborazione del Progetto 80. Le ricerche sono state poi riprese negli anni '90 con un terzo progetto *Quadroter*, nel quale sono state individuate circa 300 strutture territoriali distribuite nel territorio italiano, per la qualificazione e il recupero ambientale e storico culturale, e si sono affrontati gli aspetti teorici e pratici della identificazione e gestione delle UTRAS. Esse, chiamate anche "strutture speciali sub-

#### 4. Livelli di governo del territorio e di programmazione coinvolti dalle pratiche locali

L'attivazione di pratiche locali per il comprensorio della Val d'Anapo si è verificata in occasione della costruzione del piano di sviluppo socio-economico provinciale, e ha trovato in un secondo momento nel piano di programmazione regionale uno strumento per definire un territorio "di progetto", con delle caratteristiche di omogeneità. I finanziamenti e gli strumenti che hanno permesso un'operatività sostanziale e più strutturata, sono stati poi quelli classici di iniziativa ministeriale (i *Pit*, i *Patti*) e comunitaria (*Leader*).

#### 5. Impatti sul territorio dei processi di sviluppo

Nella valutazione degli impatti sul territorio si considerano principalmente le previsioni e le azioni del Piano Integrato di Sviluppo Sostenibile (PISS), poiché in esso sono coinvolgiate le scelte di intervento programmate negli strumenti di finanziamento che hanno interessato l'intero processo.

I contenuti e le azioni principali del Piano integrato di sviluppo sostenibile sono così sintetizzabili:

- Creazione di un Centro Interattivo Servizi Integrati, come struttura per valorizzare le risorse umane locali, far convergere gli interessi deboli, frammentati e compositi operanti sul territorio e organizzarli in gruppo di interessi capaci di fronteggiare le esigenze dei mercati (collegamento in rete delle strutture di produzione di beni e servizi, implementazione del sistema informativo territoriale, connessione della rete con le istituzioni sovralocali e le camere di commercio, avvio dello sportello unico per i servizi alle imprese e al cittadino, attivazione di un servizio di promozione e commercializzazione telematica dei prodotti agricoli del comprensorio, costituzione di una rete comprensoriale di centri associativi di imprese agricolo-artigiane-agroalimentari),
- attivazione di progetti pilota di risanamento ambientale e recupero produttivo (realizzazione di un servizio idrico integrato del comprensorio e di piccoli bacini di ritenuta idrica per l'agricoltura e per la salvaguardia della falda idrica siracusana; interventi di ri-forestazione e bonifica);
- organizzazione e attivazione della offerta turistica integrata (OTI) del comprensorio Val d'Anapo, attraverso la realizzazione di servizi e di pacchetti di offerta diversificati e de-stagionalizzati, sfruttando la vicinanza tra costa e area interna rurale ricca di patrimonio ambientale;
- piano integrato di recupero dei centri storici e recupero del patrimonio architettonico rurale locale (nello specifico recupero delle masserie per il miglioramento delle capacità recettive locali e riqualificazione del tessuto urbano applicando il modello del "paese albergo", o albergo diffuso);
- Creazione del sistema integrato poli turistico-sportivo;
- Creazione di un piano di utilizzo delle riserve naturali e dei beni culturali e ambientali diffusi, per una valorizzazione, fruizione e gestione ottimale;
- Creazione di itinerari rurali e itinerari tematici ;
- Miglioramento della trama viaria comprensoriale;
- Realizzazione di un piano integrato per insediamenti produttivi di livello comprensoriale;

Nei contenuti le azioni specifiche dei progetti del Piano Integrato di Sviluppo Sostenibile sono relative a interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio ambientale e storico culturale, a un sistema di servizi agli abitanti e alle imprese, all'offerta e i servizi al turismo, alla definizione di strumenti per le imprese produttive e per la promozione dei prodotti agricoli locali..

Gli impatti o gli esiti sul territorio sono sintetizzabili attraverso i seguenti punti:

- L'affermazione di una strategia alla base di un Piano locale principale, nella quale l'assenza di industrializzazione viene percepita da punto di debolezza a punto di forza;
- Costruzione di uno strumento attraverso il quale esprimere questa visione territoriale, dove vengono legati e messi in coerenza un sistema di strumenti di attuazione: i *Leader*, il Patto territoriale, il Progetto Integrato Territoriale, il Patto per l'agricoltura, tutti nel rispetto della strategia del piano.
- Una serie di imprese agricole locali sono state finanziate grazie ai diversi programmi e interventi.

---

sistemiche" dovevano costituire le componenti di una più generale politica nazionale dei Sistemi urbani. Per approfondimenti cfr. Archibugi 1994.

<sup>256</sup> Ricordiamo infatti che in Sicilia, a differenza delle altre regioni del mezzogiorno, i PIT sono stati assegnati tramite una procedura concorsuale.

- Relazioni tra soggetti territoriali che hanno trovato applicazione in un unico tavolo partenariale coincidente con la struttura del GAL. Il partenariato ha dimostrato continuità nel corso degli anni ed ha supportato diversi programmi di sviluppo locale: i due programmi Leader (Leader II e Leader +), PIT, il patto territoriale;

Nel processo di costruzione del PISS sono state organizzate delle “conferenze di condivisione” in cui sono state fatte intervenire le istituzioni regionali, con il fine di far conoscere i processi di sviluppo già in atto localmente, (pensate come e per avere gli strumenti necessari a valutare fin dal livello preliminare la condivisione delle scelte progettuali e a rafforzare il rapporto tra territorio e livelli sovraordinati di governo, provinciale e regionale.

## 6. Quadro di riferimento degli Strumenti di programmazione comunitari attuali

POR Convergenza 2007-2013 (Totale finanziamento FESR e Nazionale: 6.Mld 539€)

L'obiettivo generale del Programma Operativo Regionale punta sull'innalzamento e la stabilizzazione del tasso di crescita medio dell'economia regionale attraverso il rafforzamento dei fattori di attrattività di contesto e della competitività di sistema delle attività produttive, in un quadro di sostenibilità ambientale e territoriale e di coesione sociale.

La strategia proposta per il Programma Operativo è in linea con gli Orientamenti Strategici comunitari per la politica di coesione e raggruppa le possibili azioni di intervento in 7 Assi prioritari:

1. Reti e collegamenti per la mobilità (21% dei finanziamenti totali)
2. Uso efficiente delle risorse naturali (24%)
3. Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo (22%)
4. Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione(5%)
5. Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali(13%)
6. Sviluppo urbano sostenibile(11%)
7. Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica(2%)

I primi tre assi fanno prevalente riferimento a fattori di attrattività di contesto, i due successivi alla diffusione della società della conoscenza e dell'imprenditorialità e gli ultimi due hanno contenuto trasversale.

La programmazione regionale del FESR si concentra, sugli orientamenti contenuti nelle Linee Integrate definite nel 2005 nella revisione della Strategia di Lisbona, in particolare sui seguenti: rendere l'ambiente delle imprese più concorrenziale; promuovere la cultura imprenditoriale e creare un ambiente favorevole alle PMI ; aumentare e migliorare gli investimenti nel campo della Ricerca e Sviluppo; favorire l'innovazione e l'utilizzo delle alte tecnologie di comunicazione; favorire l'uso sostenibile delle risorse e migliorare la protezione dell'ambiente; contribuire a consolidare la base industriale locale.

A livello di impatto globale il POR Sicilia esprime tre obiettivi prioritari che rispondono alle strategie di Lisbona e Goteborg: crescita del PIL reale nel periodo 2007-2013 pari al 2% annuo; crescita del numero di occupati di circa 15mila unità; riduzione delle emissioni complessive di CO2 nel periodo 2007-2013 pari all'0,5% del valore attuale (Secondo alcune stime, per rispettare il protocollo di Kyoto il Programma contribuirà a tale obiettivo per circa il 2,5%)

Analizzando le categorie di spesa della dotazione finanziaria del POR, si individuano quelle più rilevanti dal punto di vista quantitativo e significative rispetto agli obiettivi e alla strategia espressa dal POR:

- Supporto e sostegno alle imprese :12%
- Trasporti ferroviari: 6.6 %, Porti 5.5 %
- Efficienza energetica, cogenerazione, gestione energetica e Energie rinnovabili: 5,5%
- Altri aiuti per il miglioramento dei servizi turistici 7 %
- Progetti integrati di rinnovamento urbano e rurale 4.5% e Infrastrutture edilizie 3.4 %

Le voci di ripartizione della spesa dei fondi comunitari del Fondo di Sviluppo Regionale (FERS) è significativa nelle categorie qui evidenziate, che corrispondono in parte a obiettivi prioritari “imposti” dalle politiche di riferimento di Lisbona e Goteborg di risposta alle sfide della globalizzazione (competitività del sistema produttivo, crescita e occupazione per il supporto e il sostegno alle imprese, lo sviluppo sostenibile (prevenzione dei rischi e efficienza energetica), in parte agli obiettivi di coesione territoriale espressi dagli obiettivi dello SDEC e poi dalla Territorial Agenda (in particolare per quanto riguarda l'accessibilità, rinnovamento urbano e rurale) e in parte a esigenze e ruoli specifici regionali, ossia ad alcuni punti di debolezza (infrastrutture ferroviarie) e a risorse e punti di forza da potenziare (miglioramento servizi turistici, Porti, risorsa solare, potenzialità turistiche).

In particolare la strategia delineata dalla Regione nel disegno Strategico Regionale come “piattaforma logistica del Mediterraneo è in piena coerenza con la strategia promossa dalla UE per il potenziamento delle Autostrade del mare come parte della rete transeuropea TEN.

Come indicato dal QSN e dagli orientamenti strategici comunitari, nella sua struttura il POR osserva le cosiddette “specificità territoriali”: lo sviluppo urbano, lo sviluppo rurale, la cooperazione territoriale. Queste specificità rientrano negli assi prioritari di intervento in maniera più o meno importante, a seconda degli interventi che verranno previsti, ma sono interessanti perché rappresentano il contributo dell’ottica territoriale del programma operativo.

**Piano di Sviluppo Rurale:** Totale finanziamento (nazionale e comunitario FEARS): 2mld106€.

La percentuale maggiore (84%) è destinata in quote simili per gli assi 1 e 2 che rispondono a quegli obiettivi di competitività e sostenibilità delle politiche comunitarie (“Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale” e “Miglioramento dell’ambiente e dello spazio rurale”<sup>257</sup>), mentre il 15% per gli assi 3 e 4 (“Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell’economia rurale” e “Attuazione dell’approccio Leader”). Anche in questo caso la priorità è nel perseguire obiettivi di miglioramento economico o di sostenibilità.

La strategia del Programma, inoltre, affronta con particolare attenzione le problematiche delle aree rurali più deboli - macroaree C “Aree rurali intermedie” e D “Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo” - a cui sono destinati gli interventi previsti dagli Assi 3 e 4.

La diagnosi sui fabbisogni di intervento sviluppata nel PSR evidenzia in modo chiaro come il problema di abbandono e spopolamento che affligge le aree rurali a maggiore malessere demografico non può essere contrastato se non agendo congiuntamente sulla crescita delle possibilità occupazionali e di reddito e sull’offerta di beni e servizi a sostegno della popolazione residente e delle attività imprenditoriali. L’obiettivo di migliorare la qualità della vita e diversificare l’economia rurale nei territori regionali maggiormente disagiati potrà essere raggiunto operando su una pluralità di aspetti, alcuni attinenti al tessuto economico produttivo, altri legati alle problematiche sociali del territorio.

L’obiettivo prioritario di “Rafforzamento della capacità progettuale e gestione locale” si sostanzia con le risorse assegnate alla Misura *Gestione dei GAL, acquisizione di competenze e animazione* e alla Misura *Acquisizione di competenze, animazione in vista dell’elaborazione e dell’attuazione di strategie di sviluppo locale* che rappresentano complessivamente il 9% delle risorse assegnate agli Assi 3 e 4.

Il PSR intende promuovere l’approccio integrato attraverso tre parole chiave : trasversalità, integrazione, territorializzazione, ai fini dell’efficacia e dell’efficienza degli interventi per lo sviluppo rurale nonché della necessità di assicurare soluzioni più ampie e complessive nei confronti di alcune delle problematiche riscontrate nella regione, e relative in particolare al ringiovanimento e riqualificazione dell’imprenditoria agricola, alla integrazione delle filiere produttive, ed alla *governance*.

Operativamente, l’approccio integrato sarà realizzato attraverso le seguenti modalità attuative:

- *Progetti integrati aziendali*, nell’ambito di una singola impresa (“Pacchetto giovani”).
- *Progetti integrati collettivi*, che prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti (“Pacchetto di filiera” e “Progetti integrati”).

I progetti integrati rappresentano le modalità specifiche di attuazione dei Programmi di Sviluppo Locale definiti dai GAL secondo l’approccio LEADER descritto nella parte riguardante le strategie dell’asse 4 del Programma. Attraverso tali progetti i protagonisti dello sviluppo a livello locale potranno attuare strategie innovative finalizzate soprattutto allo sviluppo di servizi alle imprese e alla creazione di un contesto rurale, più favorevole alla vita e alle attività delle popolazioni residenti nelle aree rurali più deboli (macroaree C e D) e sarà data priorità ai GAL che metteranno a punto azioni di cooperazione interterritoriale, interregionale e transnazionale.

---

<sup>257</sup> L’Asse 2, come previsto dal Regolamento CE n. 1698/2005, è destinato alla protezione dell’ambiente e la preservazione delle zone rurali. Tali esigenze sono divenute nodali per fronteggiare le problematiche connesse ai cambiamenti climatici ed alle modificazioni degli ambienti rurali, dovute all’impatto delle attività antropiche quali le attività industriali ed agricole intensive. In particolare nel PSR Sicilia: misura 214 “Pagamenti agroambientali” per l’“Adozione di metodi di produzione agricola e di gestione del territorio sostenibili” e misura 216 “Investimenti non produttivi in aziende agricole

## 7. Prospettive e Contributi

### Prospettive della programmazione regionale comunitaria:

Rispetto al quadro definito dai due strumenti di programmazione relativi ai fondi comunitari POR e PSR di livello regionale, emergono grosse potenzialità per lo sviluppo delle aree rurali, in termini di sviluppo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e storico culturale, dei sistemi agroalimentari, del turismo. E' innegabile che il secondo pilastro della PAC (politiche di sviluppo rurale) individui una molteplicità di opportunità e temi di sviluppo territoriale per le aree rurali. Queste risorse finanziarie, che vanno comunque considerate nella loro limitatezza che danno opportunità di sostegno finanziario per attivare processi di sviluppo dei territori rurali, sono da sommare nel caso della Sicilia alle risorse relative agli assi 2,3 e 5 del POR.

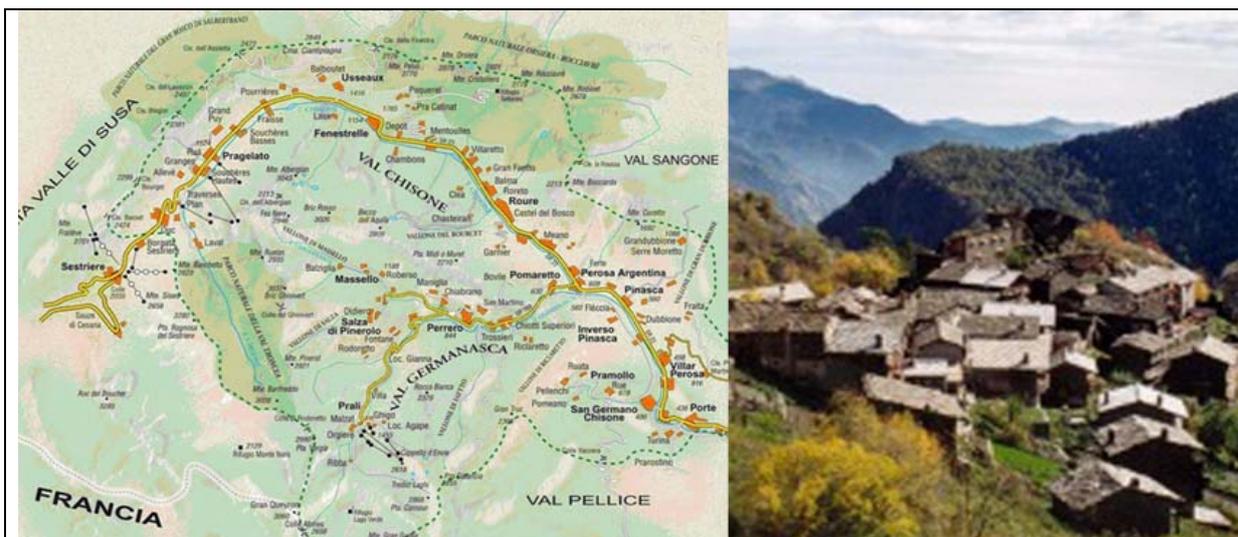
### Prospettive locali:

Rispetto ad altri programmi *Leader* o programmi di sviluppo supportati da altri strumenti, i contenuti e gli obiettivi del Programma di Integrato di Sviluppo Sostenibile non sono particolarmente innovativi; interessante è il processo lento e graduale di costruzione di una strategia per promuovere il territorio attraverso la concertazione tra i vari livelli istituzionali.

Il valore aggiunto che i soggetti locali della Val d'Anapo considerano sul territorio è principalmente nella percezione di un processo, e non solo di un insieme di interventi di sviluppo.

Le prospettive che si pone il GAL Val d'Anapo puntano a governare un processo di marketing territoriale, valorizzando il neo-costituito sistema produttivo integrato, integrandolo a sua volta con l'offerta dei beni pubblici, che possono diventare servizi aggiuntivi delle aziende. Le aziende stesse vengono viste come possibili micro centralità di gestione del territorio. La strategia che punta verso un'idea di marketing del territorio nasce dalla consapevolezza locale che si sta passando a un capovolgimento dell'usuale modo di promuovere il territorio nella sua complessità: dal soddisfacimento di una domanda interna che proviene in maniera indifferenziata, alla promozione verso l'esterno, in base alla proposizione di una precisa offerta calibrata sulla identità locale e specificamente riferita a quelle micro centralità realizzate

## B. Valli Chisone e Germanasca



### 1. Inquadramento territoriale, risorse e problemi

Il territorio delle Valli Chisone e Germanasca è interamente compreso nella Provincia di Torino e costituisce la Comunità montana omonima. Comprende 16 comuni, dalle dimensioni molto diverse, ma tutti inferiori i 5mila abitanti (dai 1000-4000 ab. Per i comuni di fondovalle, ai 200-700 dei comuni di montagna), per un totale di circa 17mila abitanti. Il territorio può essere suddiviso in tre sottosistemi: Bassa e Media Val Chisone, Alta Val Chisone e Valle Germanasca, con caratteristiche territoriali leggermente differenziate tra loro. Il territorio, che confina a nord con la Val di Susa e a ovest con la Francia, è caratterizzato da una valle principale (la Val Chisone) sulla quale si innesta una valle secondaria (Val Germanasca), attraversata da una strada principale che distribuisce gli insediamenti e collega la valle con Torino e la Francia. I comuni della media e bassa valle sono caratterizzati da insediamenti lineari lungo l'asse principale, inframmezzati da attività commerciali e industriali, mentre salendo verso l'alta valle e la valle germanasca l'urbanizzazione è caratterizzata da una forte presenza di seconde case, sia nella valle che nelle frazioni di versante. A monte delle due valli, dove il paesaggio è a tutti gli effetti alpino, gli impianti di risalita per lo sci indicano la vocazione turistica dell'area. Il Forte di Fenestrelle e le miniere di talco (oggi *Ecomuseo delle Miniere e della Val Germanasca*), testimonianze della trasformazione antropica del paesaggio alpino, sono i simboli caratterizzanti la specificità storico-culturale del territorio. Questi elementi oggi vengono tenuti in considerazione per rilanciare e sviluppare l'economia e la vita delle due vallate alpine.

Il fenomeno di spopolamento massiccio delle vallate sembra essersi arrestato negli ultimi anni, con una concentrazione della popolazione nella parte bassa della vallata, mentre l'indice di vecchiaia è sempre piuttosto elevato. La bassa Valle Chisone è ancora caratterizzata da un'attività industriale meccanica e tessile piuttosto consolidata.

Nell'alta Val Chisone e in Val Germanasca, in parte improduttive e segnate da fenomeni di dissesto idrogeologico, l'attività agricola continua a subire negli anni un processo di declino.

Le Valli Chisone e Germanasca oltre che degli impianti sciistici e di un patrimonio culturale caratterizzato da attività tradizionali, lingua, religione e costumi, possono beneficiare di un contesto ambientale naturalistico piuttosto vario e ben conservato, tra cui spiccano i Parchi Naturali Val Troncea e il Gran Bosco di Salbertrand e Orsiera Rocciavè. Il turismo viene riconosciuto quindi da questo territorio come una delle opportunità più significative da cogliere, al fine di contrastare la normale tendenza alla marginalità. Si riconoscono diversi elementi di attrattiva turistica, che le consentono di essere un territorio potenzialmente molto appetibile per "turismi" di diverso genere: dal tradizionale turismo invernale delle località sciistiche ad un turismo estivo, favorito dalla presenza di alcuni suggestivi parchi naturali e dai molteplici percorsi escursionistici e infine un turismo storico-culturale.

### 2. Ente/soggetti territoriali di riferimento per l'attivazione dei processi di sviluppo locale

La Comunità Montana delle Valli Chisone e Germanasca è l'ente locale più attivo e di riferimento per la storia progettuale del territorio. Si tratta quindi di un soggetto istituzionale sovra-locale non derivante da partenariati progettuali, ma che ha saputo costruire negli anni una forza e una capacità progettuale, mantenendo la sua figura di riferimento per lo sviluppo socio-economico e la sua rappresentatività a livello

locale. il suo ruolo è centrale nel proporre idee e progetti e nel fare sistema di progettualità sparse e deboli, nel superare la tendenza all'isolamento e a tenere contatti con l'esterno.

A fronte del recente riordino delle Comunità montane il riconoscimento dell'ente territoriale di riferimento a livello intercomunale testimonia l'espressione di una reale utilità di un ente stabile nel tempo per la programmazione del territorio e per l'esercizio associato di funzioni a sostegno dei piccoli Comuni. Le Comunità montane, dalla legge di costituzione (L.1102/71 e L.97/94), sono enti programmatori e attuatori di politiche di sviluppo a favore della montagna, e sono un 'interfaccia tra Comuni montani e Regioni, organismo rappresentativo degli interessi di comprensori montani.

### 3. Storia progettuale e operativa del territorio

I programmi e i progetti presi in considerazione sono quelli più significativi, che hanno coinvolto una pluralità di soggetti a diversi livelli, e che hanno costruito reti di attori a livello intercomunale.

- Tra il 1997 e il 1998 la Comunità Montana ha partecipato attivamente, in collaborazione con altri enti locali e soggetti privati, alla realizzazione di un Progetto Integrato di Sviluppo Turistico (P.I.S.T.) "Valleinsieme. Rete delle risorse locali" messa in rete delle risorse culturali e turistiche, ambientali, rurali, industriali.
- Consorzio di aziende per la formazione professionale: consorzio di aziende e enti pubblici (tra cui anche la Comunità Montana)
- Coinvolgimento dei comuni delle Valli Chisone e Germanasca nel Distretto industriale Pianezza-Pinerolo (sono coinvolti 88 comuni della prov. di Torino)
- Protocollo di intesa "G9" (2001-2002): iniziativa partita dai quattro comuni della Alta Val Chisone e poi esteso ad altri 5 comuni, insieme ai Parchi ricadenti nel territorio e ad alcune associazioni Onlus.
- Piano Integrato d'Area "Torino 2006". Il Piano ha anche coinvolto la Valle di Susa e i territori compresi nel Patto territoriale di Pinerolo: programmazione prevista dal Docup 2000-2006, per le aree ad Obiettivo 2. L'iniziativa è stata avviata nel 2001 con lo scopo di cogliere le opportunità di sviluppo legate alle Olimpiadi
- Programma Leader+ 2000-2006. Il Piano di Sviluppo Locale dal titolo "Escartons e Valli Valdesi: Identità e sostenibilità per un paesaggio Olimpico" completa gli interventi già avviati in precedenza per lo sviluppo del territorio da soggetti pubblici e privati (es. seguito della L.R. 4-5/00, della L.R. 18/99, Interreg)
- Programma Integrato "Marca Pinerolese", finanziati con i fondi della L.R. 4/2000, che hanno consentito di approfondire la conoscenza sulle esigenze turistiche del territorio e sulla domanda potenziale, sviluppando la tematica del cicloturismo.
- Partecipazione dei comuni e della Comunità Montana al Patto Territoriale del pinerolese (2002)
- progetto "Bosco e Territorio", con la finalità di promuovere lo sviluppo sostenibile delle risorse forestali per l'attivazione di una filiera del legno. il progetto è stato costruito con l'intenzione di riattivare i contatti tra il gruppo che segue il progetto e gli operatori locali, per riprogrammare interventi che possano promuovere e sostenere la filiera legno nella Val Chisone. Il progetto è stato inserito nel Programma operativo della Pianificazione strategica della Provincia di Torino e collegato all'Agenda 21 provinciale
- Progetto Scopriminiera: progetto *interreg* di valorizzazione del patrimonio minerario delle Valli Chisone e Germanasca e del briançonnais, con l'obiettivo di conservare e valorizzare culturalmente e turisticamente le miniere di Talco in Val Germanasca, ancora in parte attive, si è tradotto in progetto per l'Ecomuseo delle miniere e della Val Germanasca: è stato presentato nel 2000 dalla Comunità Montana con un tema cardine, la realtà mineraria, come evoluzione del progetto Scopriminiera
- Partecipazione ai tavoli programmatici del Programma Territoriale Integrato "Metromontano" su risposta a bando regionale, nel quale si mettono in relazione e in cooperazione i sistemi locali montani e l'area metropolitana torinese.

Il piano integrato d'area per le Olimpiadi 2006, pur essendo un progetto esogeno, si è collegato bene con i soggetti e le risorse locali, attivando alcune reti di attività ricettive che reti di soggetti per attività culturali turistiche nelle Valli (come il gruppo G9). Questo progetto, proprio per la portata eccezionale dell'evento cui era collegato ha chiaramente dato un'opportunità particolare in termini di visibilità e risorse per infrastrutture e un miglioramento dell'offerta turistica principalmente invernale, oltre a creare uno stimolo per attivare sinergie a scale più ampie.

Il progetto dell'Ecomuseo Scopriminiera è invece stato costruito a partire da risorse e idee interamente endogene, ma ha avuto un solido aggancio a reti transfrontaliere grazie al tematismo specifico delle miniere. Il progetto ecomuseale è partito localmente da una proposta di valorizzazione del patrimonio

minerario, sulla base della legge regionale degli ecomusei <sup>258</sup>, ed è stato costruito sulla realtà ancora attiva di due miniere di talco della Valle Germanasca. Così come per il Museo della meccanica e del cuscinetto, l'ecomuseo Scopriminiera, oltre a riattivare componenti di milieu che non erano identificate come risorsa (come le attività minerarie e manifatturiere), si lega a pratiche territoriali ancora produttive. Questo aspetto è particolarmente interessante, poiché non si tratta di valorizzare un patrimonio "morto" con esclusive valenze identitarie o patrimoniali, ma che ha invece un riscontro sulla vita e sulla realtà sociale della popolazione locale e si ricollega a una realtà produttiva che per specificità ha importanza sovralocale. Le due miniere-museo, nei comuni di Prali e Salza si trovano a monte delle aree di estrazione in attività.

#### **4. Livelli di governo del territorio e di programmazione coinvolti dalle pratiche locali**

A livello regionale i principali riferimenti programmatici da considerare sono: il *Documento programmatico per il Piano Territoriale Regionale* (2005), uno strumento volto a coniugare la programmazione economico-finanziaria con gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche territoriali regionali, in coerenza con le indicazioni comunitarie espresse nello SDEC. Il Piano riconosce nell'acquisizione di capacità di progettualità strategica sovracomunale un contributo dei sistemi locali territoriali alla scala regionale: questa capacità viene infatti considerata una risorsa per le politiche territoriali di livello regionale.

Il *Documento Strategico Preliminare della Regione Piemonte 2007-2013 -DSR* (2005) che ha individuato gli assi strategici, gli obiettivi e le priorità d'intervento della politica di coesione regionale, in coerenza con le priorità tematiche definite nel QSN.

#### **5. Impatti sul territorio dei processi di sviluppo**

Gli investimenti sul territorio legati all'evento Olimpico di Torino 2006 e alcuni provvedimenti legislativi a sostegno della promozione turistica (Legge Regionale 18/1999), che negli scorsi anni ha dato priorità al finanziamento di interventi nelle aree olimpiche, hanno dato un significativo impulso al sistema ricettivo delle vallate torinesi, tra cui anche le Valli Chisone e Germanasca.

Da una prima valutazione<sup>259</sup> alcuni di questi, come il Piano di Sviluppo Socio-Economico della Comunità Montana e il Patto territoriale del Pinerolese, il Progetto Leader + e il Programma di Sviluppo del Distretto industriale del Pinerolese, possono essere considerati dei progetti matrice, poiché generano una pluralità di sottoprogetti. Gli stessi hanno una valenza estesa a tutto il territorio della Comunità Montana o a un territorio esteso alla vallata industriale e di cintura metropolitana.

Il piano integrato d'area per le Olimpiadi 2006, pur essendo un progetto esogeno, si è collegato bene con i soggetti e le risorse locali, attivando alcune reti di attività ricettive che reti di soggetti per attività culturali turistiche nelle Valli (come il gruppo G9). Questo progetto, proprio per la portata eccezionale dell'evento cui era collegato ha chiaramente dato un'opportunità particolare in termini di visibilità e risorse per infrastrutture e un miglioramento dell'offerta turistica principalmente invernale, oltre a creare uno stimolo per attivare sinergie a scale più ampie.

Una prima valutazione degli impatti è stata fatta dall'indagine sullo Slot delle Valli Chisone e Germanasca, in relazione all'attivazione di componenti di milieu da parte dei progetti. Quasi tutti i progetti hanno attivato i diversi milieu, industriale, rurale, turistico e ambientale e hanno avuto un impatto anche a livello occupazionale. Dall'azione della Comunità Montana, che ha assunto una connotazione strategica diversa da quella di un tempo, sono stati attivati diversi processi di valorizzazione sia del patrimonio culturale e ambientale che del patrimonio produttivo.

Tra tutte, il progetto *Scopriminiera* viene considerato la esperienza più significativa per rappresentare il tipo di attivazione e l'idea di territorialità espressa dal territorio vallivo per mezzo del lavoro svolto dalla

<sup>258</sup> L.R. Piemonte 31/1995: promuove l'istituzione di Ecomusei. Rappresenta uno strumento sia per tutelare il patrimonio culturale e materiale delle comunità locali, sia per incentivare forme di sviluppo sostenibile. In particolare l'ecomuseo offre la possibilità di valorizzare il patrimonio prendendo in considerazione non singoli elementi, ma privilegiando le caratteristiche di un territorio.

<sup>259</sup> Effettuata in seno alla ricerca sugli SloT nella Provincia di Torino. Cfr. Dansero E., Maroni O., Ricciardi C., *Cercando SloT per le Valli Chisone e Germanasca*, in Imarisio C.S., Rosignolo C., (a cura di), *SLoT quaderno3, Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale* Baskerville, Bologna (2003)

Comunità Montana. I risultati di questa esperienza durata circa otto anni, vengono letti e valutati da parte dei soggetti promotori sia in termini di processi e metodi di gestione, che di valori aggiunti sul territorio. E' bene anticipare che si tratta di risultati locali, minuti e "deboli", lenti e faticosi, che quindi non possono considerarsi in alcun modo strumenti di competitività. Possono però considerarsi formative per le amministrazioni locali, per determinare un'apertura e un cambiamento nella mentalità e nelle possibili visioni delle comunità locali. Il primo risultato è la nascita dell'Ecomuseo (istituito nel 2003 dalla regione) per il quale è stata necessaria la costruzione di un processo territoriale finalizzato alla promozione, sostegno e gestione di processi partecipati di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale locale, basato sulla cooperazione tra enti locali e forze sociali, e sul coinvolgimento degli abitanti. L'Ecomuseo delle miniere della Val Germanasca nasce e rappresenta la volontà delle comunità locale di prendersi cura del proprio territorio, promuoverne la sua crescita economica e sociale progettando nuove opportunità di vita e lavoro per gli abitanti della valle. dall'esperienza di costruzione dell'Ecomuseo sono nate diverse altre iniziative dall'azione di associazioni locali. La particolarità dell'Ecomuseo sta negli obiettivi di allargamento delle azioni legate alla valorizzazione del patrimonio minerario all'intero patrimonio locale. L'attuazione dell'Ecomuseo ha necessitato un grosso lavoro di animazione territoriale, tramite il coinvolgimento e la motivazione degli attori locali: sia rappresentanti di associazioni locali culturali e ambientali che operatori del mondo produttivo, turistici, agricoli e artigiani. E' importante infatti il coinvolgimento di quest'ultimi poiché sono rappresentanti diretti di interessi economici, e quindi costituiscono un aggancio necessario con la realtà economica e produttiva del territorio. A sua volta il raggiungimento di buoni risultati economici e sociali ha contribuito a accrescere il consenso e a favorire il coinvolgimento degli attori e degli abitanti. Per buoni risultati economici si intendono occupazione per i giovani, l'incremento dell'indotto, e la crescita di visibilità (5 nuovi dipendenti della società di gestione, un gruppo di 20 guide e 3 dipendenti del ristorante); per risultati sociali si possono intendere la costruzione di nuovi saperi, competenze e relazioni (Attivazione di reti e relazioni con l'esterno: rete europea di siti minerari Europamines, progetti transfrontalieri, sistema museale della città di Torino e il sistema regionale degli ecomusei. Aumento della capacità di ottenere finanziamenti).

Al di là di una buona gestione e di risultati economici quantificabili (come può essere un equilibrio di bilancio per l'ecomuseo stesso), processi di questo genere dipendono principalmente dalla motivazione, dalle competenze e capacità delle risorse umane. Per questo è importante la costruzione di un ambiente formativo che coinvolga gli operatori, gli amministratori e i diversi attori locali.

La difficoltà di costruzione e del mantenimento di un ambiente formativo è resa difficile sostanzialmente dalla scarsa visione strategica della maggior parte degli amministratori locali, che si pongono degli obiettivi di breve periodo, per i quali bisogna quindi ottenere risultati immediati e visibili, quali ad esempio la realizzazione di opere pubbliche. E' chiaramente più difficile per un amministratore locale giustificare nei confronti dell'elettorato spese e tempo per la costruzione di un "ambiente formativo" propedeutico all'attivazione di progetti di sviluppo locale, piuttosto che la realizzazione di servizi e opere pubbliche che dovrebbero ricadere nell'attività ordinaria di amministrazione territoriale.

Il risultato forse più importante che viene riscontrato dalla comunità montana è il fatto di essere partiti nel promuovere un progetto *per* la comunità, ed essere arrivati a *gestire* un progetto *della* comunità.

I risultati del processo di sviluppo locale attivato dal progetto di ecomuseo Scopriminiera sono stati letti nell'ottica del valore aggiunto territoriale (si ricorda che può essere inteso come l'accrescimento durevole del capitale territoriale, prodotto dalla messa in valore delle risorse). Si ritiene che il capitale territoriale si sia accresciuto in questi termini. E' sicuramente cresciuta la riflessività del sistema locale, cioè la capacità di costruire reti e gestire la governance nella costituzione di una società di gestione dell'Ecomuseo.

## **6. Quadro di riferimento degli Strumenti di programmazione comunitari**

La montagna in generale viene considerata un tema importante nei documenti comunitari, dalla Convenzione delle Alpi del 1991, nella politica di coesione per l'UE allargata e nel Terzo Rapporto di Coesione nel 2004, dal trattato di Lisbona del 2007 agli studi della Commissione Europea e di Espon sulle aree montane (Cfr. Nordregio, *Le aree montane in Europa: analisi delle aree montane negli Stati membri dell'Unione europea, in quelli in adesione e in altri paesi*, presentato il 23 marzo 2004) . I territori montani entrano nel documento conclusivo della Conferenza di Lipsia del maggio 2003, dove si è discusso del tema della politica di coesione nell'UE allargata. In essa viene ribadita la necessità di tenere in particolare considerazione la situazione delle aree marginali nella salvaguardia dell'interesse economico generale" (Cfr. UNCEM, 2000-2005, *Cinque anni di Uncem nell'Italia che cambia*, XIV Congresso Nazionale – Roma 10-12 febbraio 2005).

– POR Competitività 2007-2013 Finanziamento totale: 1.076.958.254 €

Il territorio della Val Chisone rappresenta condizioni rappresentative delle disparità regionali in termini di accessibilità (alle medie-alte valli montane che si collocano lungo il confine sud-occidentale) e dai fenomeni di polarizzazione dei centri urbani più importanti, in particolare da Torino, e di “frantumazione” delle aree regionali in piccoli comuni, con evidenti problemi di gestione sia di servizi complessi alla popolazione che delle risorse comuni ai territori. La strategia programmatica della Regione si concentra sullo sviluppo di una tendenza alla multipolarizzazione, coerentemente con l’approccio dello SDEC per uno *Spazio europeo policentrico*, in modo da minimizzare gli effetti di congestione e aggregare una massa critica di risorse territoriali da valorizzare nelle aree a maggiore “polverizzazione comunale”.

La priorità assoluta a livello regionale è l’innovazione e lo sviluppo della cosiddetta Società dell’Informazione. Il documento strategico assegna alle tematiche legate all’innovazione un grande rilievo: al primo asse denominato “Innovazione e transizione produttiva” vengono assegnati finanziamenti che hanno un peso pari al 46% rispetto al totale.

Sebbene queste priorità nel POR Piemonte vengono fatte delle attente considerazioni sulla territorializzazione delle politiche, interpretando gli obiettivi specifici definiti nei diversi assi in termini di ricaduta sullo sviluppo urbano.

Il POR *Competitività regionale ed occupazione* articola la sua strategia su soli tre Assi: il primo (1. *innovazione e transizione produttiva*) riprende in pieno gli obiettivi e i contenuti della strategia di Lisbona: rafforzamento della competitività del sistema regionale, incremento della capacità di produrre ricerca ed innovazione per le nuove tecnologie, innovazioni in campo ambientale e sviluppo della Società dell’Informazione); il secondo asse (2. *sostenibilità e efficienza energetica*) riprende i temi ambientali dell’agenda di Goteborg: promuovere l’eco-sostenibilità di lungo termine della crescita economica, perseguire una maggiore efficienza nell’utilizzo delle risorse naturali; il terzo (3. *riqualificazione territoriale*) è riferito nello specifico a temi territoriali, puntando l’accento sulle aree urbane e sull’integrazione tra valorizzazione del patrimonio ambientale e attività imprenditoriali. Gli obiettivi dell’Asse 3 mettono in evidenza la strategicità della progettazione integrata per i sistemi territoriali. L’obiettivo risulta rilevante in particolare per la promozione della coesione territoriale in un’ottica di diversificazione economica e produttiva.

Molta importanza viene data all’aspetto della cooperazione territoriale, che testimonia il successo e il consolidamento dell’esperienza di cooperazione interregionale o transfrontaliera.

Nella strategia espressa attraverso il Documento Programmatico Strategico Operativo (DPSO), la Regione Piemonte ha fatto propria la scelta di programmare unitariamente tutte le risorse finanziarie provenienti da fonti diverse (POR FESR, POR FSE, PSR FEASR, Programmi FAS), tramite l’integrazione dei programmi operativi Competitività e Cooperazione Territoriale Europea, adottando un approccio di programmazione che assume i principi dell’integrazione sotto diverse angolazioni (finanziaria, intersettoriale, istituzionale), della “concentrazione” (territoriale, tematica e finanziaria) e della “territorializzazione” degli interventi, col fine di ampliare la partecipazione dei vari operatori istituzionali ed economici da coinvolgere sul territorio. Ad esempio, nell’Asse “Riqualificazione territoriale” viene descritto in dettaglio il processo che la Regione intende seguire per conseguire l’integrazione tra i differenti fondi e tra gli assi del POR FESR, tramite la selezione di idee strategiche sul territorio regionale, attorno alle quali saranno costruiti – pochi e qualificati - programmi territoriali integrati su cui concentrare gli investimenti.

Il DPSO si collega al Piano Territoriale Regionale, che è impostato per coordinare le politiche di sviluppo con le linee per la pianificazione territoriale, e per dare centralità ai temi della competitività e dello sviluppo. In esso si interpreta il tema dello sviluppo locale nella sua accezione più ampia, che comprende non solo la capacità degli attori locali di sviluppare le relazioni e le potenzialità economiche, sociali, culturali e ambientali con un approccio integrato all’interno di un dato territorio, ma anche nella capacità di sviluppare relazioni di cooperazione con altri territori;

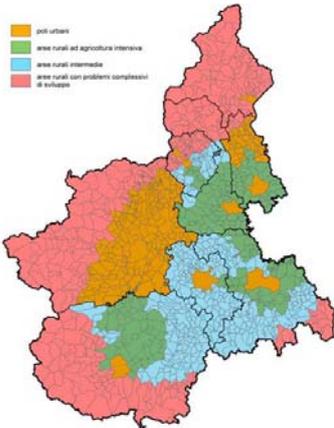
si assumono come valori di fondo la coesione territoriale, lo sviluppo policentrico, e la co-pianificazione; si esalta il ruolo dell’economia della conoscenza sia nell’integrazione tra ambiti disciplinari differenti, che tra mondo accademico e imprenditoriale. In particolare è esplicitato l’obiettivo di sostenere lo sviluppo di sistemi locali territoriali all’interno di un quadro strategico nel quale alcuni di essi svolgono un ruolo di cooperazione e di cerniera con altre regioni italiane ed europee (in particolare sugli assi Genova Rotterdam e Lisbona Venezia Kiev).

Il Documento di Programmazione Strategico-Operativa individua due strumenti programmatici prioritari per l’attuazione della strategia regionale: i *programmi a regia regionale* e i *programmi integrati territoriali*.

Gli interventi integrati territoriali dell’Asse III del POR FESR avranno una forte complementarità con quelli previsti dagli Assi III e IV del PSR, pertanto verranno definite delle demarcazioni chiare, principalmente nelle aree *rurali intermedie* e con *problemi di sviluppo* e limitatamente alla promozione e valorizzazione del

patrimonio culturale e naturale. Il Programma di Sviluppo Rurale regionale e il POR FESR non potranno finanziare nello stesso territorio lo stesso tipo di operazione in favore della stessa tipologia di beneficiario.

Nell'ambito del POR la Regione attiva lo strumento della Progettazione Integrata a livello territoriale, coinvolgendo Enti locali e operatori economici per realizzare programmi complessi che potranno essere finanziati con i differenti fondi (comunitari, nazionali e regionali) e con i differenti assi del POR FESR. In tale contesto lo strumento della progettazione integrata sarà attuato attraverso la convocazione di tavoli di concertazione sul territorio, nei quali saranno approfondite le valutazioni delle potenzialità e opportunità di azione e saranno assunte le proposte di intervento da sottoporre all'esame dei responsabili dell'attuazione.



#### – Piano Sviluppo Rurale 2007-2013

I fabbisogni dei territori rurali del Piemonte, in particolare di quelli definiti “con problemi complessivi di sviluppo”, sono determinati da cause radicate profondamente e da lungo tempo (dalla difficile accessibilità alla scarsità di servizi alla persona – in particolare alle fasce deboli, dalla diffusione rallentata delle ICT alla fragile struttura delle imprese), la cui rimozione richiede un grande impegno, che agisca su più fronti.

Dal quadro analitico sono stati individuati i seguenti fabbisogni prioritari relativi all'economia rurale e alla qualità della vita:

- contrastare lo spopolamento favorendo la permanenza e l'insediamento della popolazione residente;
- contrastare la perdita e il degrado del patrimonio locale;
- creare e consolidare poli locali di sviluppo integrato;
- favorire la multifunzionalità dell'azienda agricola;
- mantenere e consolidare le microimprese e le microfiliere locali;
- consolidare le reti partenariali e organizzare le istanze locali attraverso meccanismi di "regia" basati sull'approccio partecipato;
- consolidare e diffondere la capacità di progettare ad attuare programmi di sviluppo locale integrato.

In continuità con le programmazioni precedenti dove, grazie all'utilizzo dell'approccio Leader e altre forme di programmazione integrata sono state avviate esperienze significative per il recupero e la rivitalizzazione dei territori rurali, con la nuova programmazione si intende proseguire il sostegno alla creazione e al consolidamento di poli locali di sviluppo integrato, in grado di rappresentare una significativa inversione di tendenza rispetto allo storico declino dei territori rurali del Piemonte con maggiori difficoltà socioeconomiche.

Il PSR mette in evidenza alcune dimensioni strategiche trasversali, quali la dimensione settoriale, che mira al riposizionamento competitivo dei prodotti agricoli, agroindustriali e forestali, la dimensione territoriale, imperniata sulla sostenibilità, la dimensione metodologica, orientata a migliorare efficienza ed efficacia dei metodi di programmazione ed attuazione delle politiche rurali, con particolare riferimento ai meccanismi di programmazione e progettazione integrata e basata sull'approccio partenariale.

Il PSR 2007-2013 verrà attuato attraverso Programmi finalizzati (PF), strumenti attuativi mirati ad affrontare i fabbisogni individuati, e che possono riguardare determinate fasce di beneficiari (PF tematici), così come intere filiere produttive (PF di filiera) o specifici territori (PF territoriali.)

Le aree rurali intermedie e le aree rurali con problemi complessivi di sviluppo si prestano a un approccio integrato allo sviluppo locale, in particolare attraverso l'asse IV (Leader). La prosecuzione dell'esperienza di Leader II e Leader+ nelle aree rurali piemontesi si presenta come una forma particolarmente compiuta e articolata di programma territoriale finalizzato e assimilabile a un programma di distretto rurale. L'asse Leader attingerà alle misure degli altri tre assi, con prevalenza dell'asse III, ottenendo, oltre alla combinazione sinergica delle misure, anche una loro concentrazione territoriale nelle aree più idonee. Altri Programmi finalizzati territoriali – non progettati e realizzati dai GAL – potranno riguardare interventi specifici riferibili soprattutto all'asse III, basati su accordi territoriali tra parte pubblica e privati e di natura intersettoriale.

Nelle aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, una priorità rilevante è quella del mantenimento dell'attività agricola e forestale attraverso meccanismi di sostegno che, tra l'altro, incentivino tutte quelle

formule produttive in grado di massimizzare le esternalità positive esprimibili dall'attività agricola e forestale. Inoltre, come per le aree rurali intermedie, è necessario favorire l'integrazione dell'azienda agricola nell'ambito del sistema produttivo e del patrimonio locale. Infine, per quanto riguarda il tema della qualità della vita e dell'occupazione, è prioritario favorire la diversificazione e la creazione di poli locali di sviluppo integrato, nei quali creare sinergia tra attori e interventi che singolarmente risulterebbero troppo deboli per invertire la spirale della marginalità.

La complementarietà ed integrazione tra gli interventi dei due programmi (POR e PSR) è finalizzata a determinare legami funzionali tra aree rurali ed aree urbanizzate, in modo da permettere una crescita organica del territorio regionale, prevenendo e in particolare contrastando i fenomeni di abbandono delle aree marginali.

Inoltre il POR riconosce alle aree rurali una risorsa da non trascurare per il contributo alla diversificazione economica e a un'economia basata sulla conoscenza, in particolare l'innovazione nel settore agroalimentare, anche attraverso il potenziamento e la realizzazione di filiere produttive attive nel comparto energetico, favorendo l'utilizzo dei prodotti agricoli e forestali per la produzione di energia, come ad esempio le filiere bioenergetiche.

Ma la forte concentrazione di popolazione regionale nelle aree urbane comporta che una quota consistente di risorse POR venga indirizzata agli agglomerati urbani.

## **7. Prospettive e Contributi**

### Prospettive della programmazione regionale comunitaria:

Come dimostra l'intento di integrazione tra i diversi strumenti per la programmazione dei Fondi Strutturali e dello Sviluppo Rurale, essi offrono grandi opportunità di attivare con approcci integrati processi di sviluppo locale finalizzati al miglioramento della qualità della vita nei territori marginali, e in particolare di continuare le esperienze dei GAL.

La complementarietà e l'integrazione tra il POR e il PSR rispecchia gli obiettivi specifici di creare legami funzionali tra aree rurali e aree urbanizzate per permettere una crescita organica del territorio regionale, e contrastare i fenomeni di abbandono delle aree marginali. Questo denota una sensibilità particolare nell'integrare gli obiettivi di sviluppo rurale e di sviluppo urbano, in una visione comune di insieme, che determina una sicura sintonia con l'idea di sviluppo equilibrato.

### Prospettive locali:

Per le Valli Chisone e Germanasca molto ci si aspetta dal saper proseguire e innovare il progetto di Ecomuseo, e soprattutto proseguire l'attivazione della partecipazione locale, mantenendo la regia della comunità montana. Una grande opportunità di questo territorio sta proprio nell'essere transfrontaliero, e nel poter approfittare del proseguimento di progetti di cooperazione territoriale già attivati.

Molto si dovrà anche all'apertura con il contesto della pianura e dell'area metropolitana torinese, anche in termini di contributi ambientali che la montagna può dare alla città.

L'acquisizione delle capacità di progettualità strategica sovracomunale viene considerata dal livello regionale (nel *Documento Strategico Preliminare della Regione Piemonte 2007-2013*) una risorsa per le politiche territoriali di livello regionale e quindi un contributo dei sistemi locali territoriali per lo sviluppo regionale.

## C. Val di Cornia



### 1. Inquadramento territoriale, risorse e problemi:

La Val di Cornia si trova nella Provincia di Livorno, ed si può considerare il territorio meno debole e marginale rispetto agli altri due casi studio. Di circa 380 Km<sup>2</sup> di estensione comprende cinque comuni (Campiglia M.ma, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto) che contano complessivamente 60mila abitanti. Il territorio comprende la fascia costiera e quella interna delle colline metallifere, posta di fronte all'isola d'Elba, e confina a sud con la maremma grossetana.

Le colline metallifere costituiscono un sistema di rilievi in gran parte coperti da vegetazione forestale con versanti profondamente incisi, talora fortemente acclivi e con crinali arrotondati. Debole l'urbanizzazione, scarso l'utilizzo agricolo dei terreni che spesso sono in fase di abbandono. Ne deriva un paesaggio in gran parte dalla fisionomia prettamente forestale con alcune aree destinate maggiormente alle colture arboree, talora in fase di progressivo abbandono.

E' attraversato da infrastrutture viarie e ferroviarie di importanza nazionale, la SS Aurelia e la linea ferroviaria Napoli-Roma-Genova-Torino, e gode quindi un ottimo livello di accessibilità.

Nella metà degli anni '90 i Comuni della Va di Cornia hanno presentato un picco del tasso di disoccupazione causato sia dagli effetti nel tempo della dismissione delle attività minerarie, ma in particolar modo dalla crisi delle attività siderurgiche, che ne ha comportato la quasi totale chiusura (concentrate a Piombino), su cui si basava l'economia locale.

L'attività industriale che ha interessato questo territorio, a parte le conseguenze sull'ambiente, ha però anche permesso di tutelare le coste e di evitare che si sviluppasse insediamenti turistici. L'industria ha quindi salvaguardato parti di territorio che sono oggi diventate un'opportunità economica per un uso turistico più sostenibile, poiché presenta uno straordinario patrimonio di testimonianze ambientali e culturali, che la rendono un'interessante alternativa rispetto alle tradizionali mete turistiche toscane, sia di costa che interne.

### 2. Ente/soggetti territoriali di riferimento per l'attivazione dei processi di sviluppo locale:

Gli enti di riferimento della Val di Cornia sono il Circondario della Val di Cornia e la Val di Cornia Spa. Il primo è un soggetto pubblico costituito dai cinque comuni, il secondo una società per azioni a maggioranza pubblica. I due soggetti sono nati in tempi e con ruoli diversi, ma con l'obiettivo comune di intervenire sulla realtà locale e promuovere il territorio.

Il Circondario è stato istituito nel 1998 ai sensi della L.R. 77/95, a seguito di un percorso di concertazione e intesa istituzionale tra Regione Toscana, Provincia di Livorno e Comuni di Campiglia M.ma, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto.

Il Circondario della Val di Cornia si pone le finalità di favorire e governare il processo di sviluppo locale, ponendo l'area della Val di Cornia in un più stretto rapporto con il contesto regionale; di avvicinare al territorio funzioni di governo finora esercitate a livello provinciale; di accrescere ed istituzionalizzare la capacità di coordinamento delle politiche comunali.

il Circondario rappresenta quindi un punto d'incontro fra decentramento provinciale e sovracomunalità con compiti di programmazione, di gestione e di coordinamento. La Provincia gli ha conferito le deleghe in materia di competenze amministrative su agricoltura, ambiente (parchi ed aree protette, rifiuti, inquinamento), politiche del lavoro, orientamento e formazione; cultura e beni culturali. Mentre le competenze e le funzioni comunali (tra cui urbanistica, valutazione di impatto ambientale, statistica, catasto, difensore civico, sportello unico per le attività produttive, parchi) vengono affidate al Circondario che le gestisce in forma associata con i Comuni.

#### La Val di Cornia Spa:

E' la struttura che gestisce il sistema di parchi della Val di Cornia. Piuttosto atipica rispetto nel panorama degli enti di gestione dei parchi (solitamente singoli enti a livello regionale o nazionale).

La scelta di costruire una pianificazione ordinaria coordinata tra comuni si è rivelata nel tempo di valore strategico, poiché ha assunto la forma di un vero e proprio *progetto di territorio*, probabilmente a suo tempo inatteso. La scelta di tutelare aree minerarie dimesse sottoposte a pressioni immobiliari e estrattive molto forti (per trasformare le aree minerarie in cave a cielo aperto) si è rivelata nel tempo positiva, anche a fronte della crisi occupazionale degli anni '90 che ha interessato il territorio con il ridimensionamento dell'industria siderurgica di Piombino, in quanto ha lasciato al territorio un'eredità di risorse ambientali di pregio tutelate dalla lungimiranza dei piani urbanistici degli anni '80, che ha reso possibile una riconversione economica ormai necessaria.

Nel 1993 viene costituita la Val di Cornia Spa, per consentire di passare il progetto dei parchi alla fase attuativa, con l'intento di gestire in modo integrato e economicamente fattibile i servizi per la fruizione delle aree protette. Viene scelto lo strumento della Società per azioni mista a prevalente capitale pubblico ma con la presenza dei privati.

La Società era composta inizialmente da tutti i Comuni del Comprensorio e da un nucleo minimo di imprese private. Successivamente hanno aderito altri enti pubblici territoriali (Provincia di Livorno, Camera di Commercio,) e altre numerose imprese private, principalmente del settore turistico e dei servizi. Negli anni la Società è cresciuta sensibilmente, proprio perché le nuove adesioni erano stimolate dai risultati visibili sul territorio dei processi messi in atto.

### **3. Storia progettuale e operativa del territorio**

Il progetto di valorizzazione dei Parchi della Val di Cornia trova le sue origini nella pianificazione territoriale coordinata tra i cinque comuni dell'area, nel 1975 e nel 1980, con i cui piani regolatori vennero sottoposti a tutela migliaia di ettari di terreno, attraverso scelte autonome da parte dei comuni.

Anche le scelte fatte negli strumenti ordinari di pianificazione del territorio di salvaguardare delle aree costiere dalla pressione edilizia per costruire seconde per il turismo, e le colline dalla pressione delle attività estrattive a cielo aperto, si sono rivelate strategiche.

Una volta tutelato il territorio, l'obiettivo principale era di creare e gestire un sistema di parchi integrato in grado di valorizzare le singole caratteristiche territoriali di ciascun comune e di costituire un Ente di gestione unico in partenariato con i Comuni. Fin da subito, infatti, oltre all'esigenza di dover gestire i servizi e i beni in forma integrata, è stata capita la necessità di fare investimenti e interventi per la valorizzazione di quelle risorse, la cui rilevanza non era esplicita e riconosciuta, ma allo stato di indizio.

La forma di gestione in termini di società per azioni ha favorito la trasformazione di un'intuizione politico-amministrativa lungimirante e strategica, in una realtà visibile e operante sul territorio, con dei risultati e ritorni ben misurabili sul territorio.

Il concetto di integrazione del sistema di parchi si traduce in obiettivi di integrazione tra le risorse culturali e naturali del territorio dell'area, tra servizi culturali o di tutela e servizi ricettivi, e tra sistemi di gestione dei diversi servizi. L'attuazione di una reale integrazione di queste componenti ha portato a un indubbio successo, poiché è riuscita a costituire una massa critica in termini di patrimonio naturale e culturale, laddove non c'erano valenze monumentali o naturali di grossa portata o attrazione turistica, ha messo a sistema, e quindi collegato e reso fruibile aree protette separate tra loro, e ha individuato forme più elastiche di gestione coinvolgendo direttamente i privati, in particolare per i servizi di ricezione e accoglienza.

I parchi e le strutture gestite dalla Val di Cornia Spa sono il Parco Archeominerario di San Silvestro (Campiglia), il Parco Archeologico Baratti (Piombino), il Parco della Sterpaia (Piombino), il Museo Archeologico Populonia (Piombino), il Parco Costiero di Rimigliano (San Vincenzo), il Parco Forestale di Poggio Neri e Parco naturale di Montoni (comuni Prov. LI e GR).

Il Circondario della Val di Cornia si occupa dell'attività ordinaria di pianificazione e di gestione di servizi al territorio per i cinque comuni del comprensorio. Da segnalare per le affinità con il tema dello sviluppo territoriale e di valorizzazione del patrimonio ambientale, il processo di costruzione del Programma Locale di Sviluppo Sostenibile dell'area, per il quale come prevede la prassi di Agenda 21 locale è stato creato un FORUM, il cui nucleo promotore sono stati i sindaci dei Comuni del Circondario. L'agenda 21 Locale (dal 2000) ha lo scopo di costituire un tavolo permanente con molti portatori d'interesse locale (rappresentanti di Enti o Istituzioni locali, di Associazioni di categoria ed ambientaliste, di forze e comitati locali) con l'obiettivo di trovare vie allo sviluppo sostenibile del proprio territorio. Il FORUM è stato costituito oltre che dai rappresentanti delle Istituzioni locali e delle Associazioni di Categoria ed ambientaliste, cittadini, associazioni

culturali e scuole, anche dalle Aziende Pubbliche (CIGRI SpA, ASIU SpA, ATM SpA) e soprattutto dalle Aziende Industriali (Lucchini SpA, Magona d'Italia, Dalmine e Enel). Soggetti e portatori di interessi diversi hanno avuto modo di confrontarsi e di conoscere problematiche nuove del proprio territorio; i gruppi di lavoro sono stati veicolo sia di nuovi rapporti umani e tecnico-professionali e nuove sinergie tra soggetti territoriali diversi. La prima tappa del percorso è rappresentata dal Rapporto sullo Stato dell'Ambiente (progetto finanziato da Regione e Ministero per il 2003-2004), per il quale sono stati adottati indicatori di sostenibilità non prestabiliti, ma scelti discussi e approvati dai gruppi di lavoro del FORUM, di modo che fossero calibrati alle esigenze e le peculiarità (territoriali, nel senso anche delle componenti sociali e comunitarie del territorio) della Val di Cornia. Gli indicatori scelti, monitorati nel tempo, sono pensati per fornire negli anni a seguire la tendenza evolutiva del territorio, dell'economia e delle condizioni sociali della Val di Cornia e valutare quindi se lo sviluppo locale si è avviato verso la sostenibilità. Il Rapporto sullo Stato dell'Ambiente è funzionale a predisporre un Piano di Azione, strumento operativo e condiviso per lo sviluppo sostenibile, basato sulla conoscenza delle criticità del territorio, costituito da un insieme di proposte operative condivise dal FORUM da realizzarsi a breve, medio e lungo periodo, che gli enti locali ed i portatori d'interesse locale dovranno adottare.

Oltre al Forum di Agenda 21, il Circondario ha Partecipato ad altre attività e progetti che denotano il grado di maturazione della propria esperienza e delle competenze acquisite che fanno in modo che possano essere trasferite. Si può parlare in questo caso di percezione a livello nazionale e europeo di buona pratica.

#### **4. Livelli di governo del territorio e di programmazione coinvolti dalle pratiche locali**

L'impianto della strategia regionale della programmazione si completa e assume coerenza circolare con il Piano di indirizzo territoriale (PIT) il quale contiene lo statuto del territorio e la strategia territoriale, al pari del ruolo e la funzione dello SDEC nel quadro della politiche di coesione comunitarie.

Il quadro di riferimento regionale attuale è costituito dal Piano di Indirizzo Territoriale Regionale, del 2007, che denota un'attenzione alla realtà territoriale e alle qualità funzionali e strategiche del territorio, in relazione alla temi e strategie europee:

Il PIT definisce così di quali modificazioni, trasformazioni e manutenzioni sociali, economiche e culturali - strutturali e infrastrutturali - il territorio possa essere destinatario e leva ad un tempo. Si viene pertanto a definire uno scenario unitario tra governo del territorio e politiche per lo sviluppo.

Nel quadro conoscitivo relativo ai territori della Toscana esso riconosce la Val di Cornia come entità territoriale riconoscibile, dotata di una forte identità. Individua in essa i seguenti punti di forza: la pianificazione territoriale strategica coordinata dell'area, l'alto valore paesaggistico e archeologico, le grandi estensioni di zone a protezione ambientale, i rilevanti elementi di biodiversità, la presenza di attività turistiche diversificate: agriturismo, turismo archeologico, naturalistico e termale; e come punti di debolezza un livello qualitativo delle strutture ricettive piuttosto basso, un progressivo consumo del territorio agricolo di pianura, di notevole pregio paesaggistico e altamente produttivo, soprattutto a favore dell'espansione delle attività manifatturiere e commerciali, l'ampliamento degli insediamenti urbani esistenti tende in alcuni casi a occupare aree pedecollinari, un difficile accesso al porto commerciale.

##### Programma regionale di sviluppo 2006-2010 PRS

Definisce la strategia regionale per lo sviluppo e la coesione. Il PRS costituisce lo strumento per l'attuazione del programma di legislatura. In tale prospettiva, la sfida del cambiamento e dell'innovazione, attraverso una forte discontinuità con le politiche del passato, trova rispondenza nell'assunzione del concetto di Toscana regione aperta e quindi globale, che significa: a) assumere in modo forte e convinto gli obiettivi individuati nel corso del vertice mondiale sull'ambiente di Kyoto e durante i vertici dei capi di stato e di governo europei di Lisbona e di Göteborg; b) impegnare il sistema regionale nel trasformare questi impegni in contenuti delle politiche e tradurli in atti concreti, attraverso i programmi integrati strategici e i progetti integrati regionali, in cui si articola il PRS; c) acquisire la consapevolezza della necessità di una visione allo stesso tempo fortemente locale dello sviluppo (inteso come tutela, valorizzazione e affermazione delle specificità e delle differenze, del territorio, dei luoghi e delle identità) ma indispensabilmente integrata nei processi sovra regionali e sovranazionali.

#### **5. Valutazione degli impatti sul territorio**

Il processo di tutela e valorizzazione territoriale messo in atto attraverso la costituzione del sistema dei

parchi della Val di Cornia ha dato alcuni risultati socio-economici. I dati sull'occupazione generata dalla creazione del sistema sono chiaramente relativi rispetto ai 12mila posti persi dalla chiusura dello stabilimento di Piombino, ma si ritengono comunque significativi: a pieno regime turistico conta 260 unità di occupati, e la Val di Cornia spa conta 75 addetti; le attività gestite direttamente dalla società Parchi Val di Cornia e quelle date in affido a enti terzi coinvolgono 30 imprese, il cui fatturato viene prodotto in misura maggiore (63%) dalle imprese che operano nel settore della ricezione.

Dal 1993 (anno di costituzione della Società) al 2001 i movimenti turistici sono aumentati. Questo dato può essere considerato molto positivo perché il territorio proprio per le sue tradizioni industriali e minerarie è privo di tradizioni turistiche.

Sebbene i risultati siano positivi, le due criticità che devono continuare a essere affrontate sono relative alla sostenibilità economica (garantita comunque dalla componente pubblica) e all'equilibrio tra conservazione e fruizione turistica del patrimonio.

Ad oggi sono stati proposti tre bilanci sull'esperienza della Val di Cornia:

- Il bilancio aziendale della Val di Cornia Spa : capacità di autofinanziamento del 79%, 75 unità di occupati, fatturato di 1mln 690 €
- il bilancio delle 28 imprese private che operano nei parchi : fatturato di 4mln310€ (con un bilancio in attivo) e 186 unità di occupati
- bilancio del territorio: (dal 1993 al 2003) aumento dei movimenti turistici del 52% per gli arrivi e del 92% delle presenze, aumento dei pubblici esercizi (da 209 a 433), e l'evidente cambiamento dell'immagine storicizzata della Val di Cornia come area esclusivamente industriale

Un primo risultato rilevante negli anni è valutabile nella capacità di autofinanziamento, che è anch'essa una forma di "sostenibilità" di un'azione: dal 1996 al 2006 è cresciuta dal 39,43% al 88,09%.

La capacità di finanziamento non è uguale per singolo parco ed è un indicatore del valore aggiunto che può avere una gestione integrata di un sistema territoriale dei parchi rispetto a un singolo parco: il Museo archeologico di Populonia ha infatti una capacità di autofinanziamento bassa (31%), mentre i parchi costieri hanno possibilità di intercettare maggiori ricavi (con una capacità di autofinanziamento del 139%).

Il 53% degli investimenti è di origine comunitaria, il 7% sono risorse ministeriali, il 28% della Società, e l'11% i contributi del Patto Territoriale.

Si possono riassumere alcuni fattori di innovazione e di successo che il processo messo in atto nella Val di Cornia ha trasferito sul territorio e nelle pratiche di sviluppo territoriale:

- Non aver avuto enti intermedi sovraordinati (ad esempio un Ente parco)
- Mantenimento di una visione di area vasta
- Ricerca e costruzione continua nel tempo delle condizioni per fruire i beni
- Coinvolgimento dei privati nel processo di valorizzazione
- Mantenimento di un rapporto costante tra ricerca, conservazione, fruizione e comunicazione
- Integrazione tra parchi e territorio
- Adozione di una cultura di impresa

## 6. Quadro di riferimento degli Strumenti di programmazione comunitari

### - POR Competitività Toscana 2007-2013

Totale finanziamenti POR (FESR e nazionali) : 1mld 092.mln€

La strategia del POR si inserisce nel quadro delle opzioni e dalle scelte già formulate dalla programmazione regionale - in primo luogo, il Piano Regionale di Sviluppo 2006-2010, il Piano di Indirizzo Territoriale e il Documento Strategico Regionale Preliminare 2007-2013 - che definisce un disegno politico-programmatico unitario ed organico della politica di coesione regionale per il ciclo di programmazione 2007- 2013 della Toscana. Ne consegue che le scelte strategiche delineate per il POR, da una parte vengono definite in una prospettiva di piena integrazione, complementarità e sinergia con gli altri programmi di sviluppo per il periodo 2007-2013 (POR FSE, PRS FEASR, Programmi di investimento finanziati con il FAS).

La strategia del POR si pone l'obiettivo globale di: *"promuovere il rafforzamento della competitività del territorio e del sistema produttivo regionale, per metterlo in grado di sostenere la competitività internazionale, di creare occupazione qualificata, e di garantire lo sviluppo sostenibile"*.

La strategia si struttura su 6 assi prioritari

- Asse 1 Ricerca, sviluppo e trasferimento tecnologico, innovazione e imprenditorialità - (39% delle risorse finanziarie)
- Asse 2 Sostenibilità ambientale - (10%)

- Asse 3 Competitività e sostenibilità del sistema energetico - (4%)
- Asse 4 Accessibilità ai servizi di trasporto e di telecomunicazione - (23%)
- Asse 5 Valorizzazione e risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile - (19%)
- Asse 6 Assistenza tecnica (3%)

Il quinto asse prioritario è quello che maggiormente interessa lo sviluppo territoriale.

L'asse V interviene ai fini della valorizzazione delle risorse endogene regionali – sia pure con intensità e modalità di intervento sostanzialmente diverse – sia in ambito urbano e metropolitano, sia nelle zone caratterizzate da svantaggi geografici e naturali della Toscana.

Obiettivo specifico: Valorizzare le risorse endogene e qualificare i sistemi urbani e metropolitani per favorire lo sviluppo sostenibile, l'attrattività e la competitività sui mercati internazionali.

Obiettivi operativi: 1. Promuovere il recupero e la riqualificazione dell'ambiente fisico nei sistemi urbani e metropolitani e favorire la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali; 2. Sostenere il superamento delle difficoltà delle zone svantaggiate mediante la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali, ai fini dello sviluppo di un turismo sostenibile.

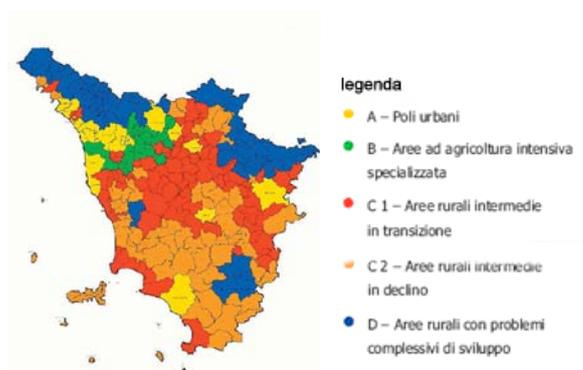
Per il primo obiettivo operativo il POR prevede che gli interventi siano di carattere integrato e multisetoriale, e pertanto una parte preponderante delle risorse dell'asse (non meno dell'85-90% del totale) sarà destinata alla realizzazione di progetti integrati urbani, attuati mediante strategie locali partecipative, integrate e sostenibili. Tali progetti dovranno avere una dimensione complessiva significativa e, al fine di poter garantire un effettivo e significativo impatto degli interventi sul contesto di riferimento, saranno concentrati su specifici ambiti territoriali

Relativamente al secondo obiettivo operativo dell'Asse, che si propone di intervenire nelle aree caratterizzate da svantaggi geografici e naturali della Toscana, la strategia regionale mira a favorire il superamento delle difficoltà delle zone svantaggiate ed il rafforzamento delle economie locali favorendo la tutela, la valorizzazione e la promozione delle risorse naturali e culturali al fine di incoraggiare lo sviluppo di un turismo sostenibile. In tal caso il POR interviene in via complementare e sussidiaria alla programmazione del FEASR.

#### – Piano Sviluppo Rurale 2007-2013

Il PSR segnala la necessità di conferire un'adeguata importanza rispetto al piano precedente 2000-2006, alla difesa del suolo dai processi di erosione di origine agricola e alla salvaguardia del paesaggio rurale, nei suoi elementi costitutivi di coerenza, differenziazione e identità culturale, per una concreta applicazione del concetto di sostenibilità "in senso lato", definito dalle stesse politiche comunitarie, basato sulla integrazione tra le finalità di tutela e sviluppo.

Si riconoscono fattori di competitività economica (sia a livello regionale che locale che per le singole aziende agricole) nell'adozione di processi di produzione ecocompatibili e nella salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio.



Nella suddivisione delle categorie di territori del PSR, i comuni della Val di Cornia vengono considerati aree rurali intermedie in transizione e aree rurali intermedie in declino.

Totale finanziamenti PSR: 839.113.637€

Suddivisi nei 4 assi, cui fanno riferimento 34 misure, suddivise in più Azioni specifiche. I fondi destinati dal piano sono ripartiti indicativamente per asse secondo le seguenti percentuali: 38% asse1, 39% Asse2, 11% asse 3 , 10%asse 4

L'asse che interessa l'area della Val di Cornia, relativamente al rapporto tra turismo e territorio, è il terzo (Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale), in particolare per la misura finalizzata a *diversificare l'economia rurale*, e le azioni relative alla *diversificazione* verso attività non agricole, al sostegno alla creazione ed allo sviluppo di microimprese e *all'incentivazione di attività turistiche*. Sebbene questa misura sia destinata alle Aree rurali in declino e alle aree rurali con problemi di sviluppo, ma può interessare in forma residuale anche le zone C1 e B, dal momento che deve consentire l'incremento della redditività e delle potenzialità occupazionali delle imprese agricole; il sostegno alla ristrutturazione di fabbricati per l'ampliamento della ricettività agrituristica viene però concesso solo nelle zone C2 e D, dato che dall'analisi territoriale risulta, in tutta la regione escluso le zone più periferiche, una saturazione delle attività agrituristiche rispetto alla domanda effettiva. Per gli obiettivi di tutela ambientale caratteristici delle aree protette, l'area è interessata particolarmente anche dalle misure per promuovere l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli, e dalle azioni di Sostegno agli investimenti non produttivi (Asse 2: Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale).

## 7 Prospettive e contributi

### Prospettive della programmazione regionale comunitaria:

il quadro programmatico della regione Toscana rispecchia una strategia molto ben definita e strutturata, dove si integrano gli strumenti di cofinanziamento comunitario (POR e PSR) con gli strumenti regionali ordinari (Programma regionale di sviluppo 2006-2010 PRS e Programma di Indirizzo Territoriale), e dove l'intento di coordinamento tra programmazione economica e pianificazione territoriale è esplicitato:

Il modello di programmazione regionale è concertato, decentrato e negoziato con le forze sociali e il territorio: da questa impostazione, per ottenere coerenza tra i livelli regionale e i livelli locali e per sviluppare la governance cooperativa, è derivata la scelta di individuare uno strumento di coordinamento tra le programmazioni territoriali, il Patto per lo sviluppo locale (PASL), che rappresenta lo strumento di negoziazione progettuale fra le priorità programmatiche contenute nei PIR e quelle espresse dal territorio, sulla base della reciproca condivisione. Le specifiche priorità si trovano nei *Progetti integrati regionali* (PIR), i quali rappresentano lo strumento di raccordo, da un lato, con la programmazione comunitaria, con la programmazione nazionale e quella settoriale, dall'altro, con le scelte e le priorità espresse dal territorio. I PIR costituiscono, pertanto, le unità di riferimento dell'attuazione del PRS.

### Prospettive e contributi locali:

L'esperienza della Val di Cornia è ormai consolidata nel tempo, e viene letta oggi con un'ottica diversa rispetto agli anni in cui era sorta. Appaiono oggi quegli elementi di strategicità, *governance* territoriale, valorizzazione delle risorse endogene, sviluppo locale turismo culturale che rientrano pienamente nel linguaggio e nelle politiche attuali, ma che allora non erano sostenute, almeno in maniera così esplicita, dalle politiche.

Il contributo che si ritiene più importante dell'esperienza della Val di Cornia è nell'integrazione territoriale tra Comuni tramite piani urbanistici coordinati, che ha creato le possibilità per costruire una strategia: non è stata la strategia quella vincente, ma le condizioni di cooperazione e fiducia (rappresentate in questo caso dal coordinamento dei piani regolatori) che hanno reso possibile pensarla e costruirla. Il livello intermedio (intercomunale) si è verificato essere un buon terreno di prova per pratiche di cooperazione territoriale "propedeutiche" a temi e pratiche di sviluppo territoriale: la costituzione del sistema dei Parchi della Val di Cornia è sicuramente legata al riconoscimento delle potenzialità turistiche di un'area, ma l'esperienza è stata possibile grazie ad anni di consolidamento di pratiche di cooperazione intercomunale ordinarie. La cooperazione ordinaria si può rivelare nel tempo una scelta di importanza strategica per lo sviluppo.

Nell'esperienza della gestione del sistema dei parchi si è verificata un'integrazione effettiva tra offerta di servizi di fruizione turistica e tutela ambientale in un'area vasta, tenendo sempre in considerazione che il turismo vada sempre controllato e gestito, e non è una forma di tutela ambientale. Inoltre il turismo appare qui come volano per lo sviluppo economico ma non come unico obiettivo di sviluppo.

Il processo ha permesso di tradurre in pratica (e in forme di sviluppo) l'idea che cultura e natura costituiscono fattori di caratterizzazione dell'identità di un territorio e di una comunità.

Si è dimostrata inoltre importante la scelta di forma di gestione (quindi nel caso del sistema dei Parchi, la società Parchi Val di Cornia Spa, a capitale pubblico e privato): La forma di gestione in termini di società per azioni ha favorito la trasformazione di un'intuizione politico-amministrativa lungimirante e strategica, in una realtà visibili e operante sul territorio, con dei risultati e ritorni ben misurabili sul territorio

## BIBLIOGRAFIA

## BIBLIOGRAFIA

- Adams N., Alden J., Harris N., (eds.), *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot (2006)
- Aimone S., Muller L..(2004), *Agenzie per i nuovi insediamenti montani*, in "Contributi di ricerca" n.183 - IRES Piemonte
- Amin A., (1998), *Una prospettiva neo-istituzionalista dello sviluppo locale*, in "Sviluppo locale", 8, pp. 75-94
- Archibugi F. (a cura di) (1994), *Le Unità Territoriali di Recupero Ambientale e Storico-Culturale: concetto e classificazione tipologica* - Centro di Studi e Piani Economici
- Archibugi F. (2006), *La cultura geografica e la cultura della pianificazione: Un abbozzo di visione "meta-disciplinare"* - Conversazione tenuta sul tema "La cultura geografica" - Società Geografica Italiana. Roma, 28 marzo 2006.
- Archibugi F. (2007), *Gli obiettivi strategici del Progetto 80 e il Quadro territoriale di riferimento*, intervento al convegno "Dal Progetto 80 all'Italia che verrà"- Ministero Infrastrutture, Roma 20 febbraio 2007
- Arnofi S. (2002), *Una matrice di valutazione integrata per migliorare la coerenza delle azioni comunitarie inquadrata nello SSSE*, in Studi urbanistici della Fond.ne Aldo della Rocca, vol. XXIV, Napoli
- Arnofi S. (2003), *Competizione, coesione, sostenibilità, convergenze non scontate*, in Arnofi S., Karrer F.,(a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze
- Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino
- Bagnasco A. (2005), *Isole nella corrente, regioni e città nei processi di globalizzazione*, Prolusione del 5° Incontro Internazionale di Studio sullo Sviluppo Locale "Città e sviluppo. Una nuova stagione del governo locale" - Barletta 27-29 ottobre 2005
- Balducci A. (2000), *Le nuove politiche della governance urbana*, in "Territorio", 13
- Barbera F. (2001), *Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali*, in *Stato e Mercato* n. 3
- Barca F. (2006), *L'Italia frenata, paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli, Roma
- Becattini G. (a cura di ) (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna
- Becattini G. (a cura di ) (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna
- Becchi Collidà A., Ciccotti E., Mela A. (a cura di), (1989), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*, Franco Angeli, Milano
- Bertoncin M., Pase A. (a cura di), (2004), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Franco Angeli, Milano
- Bertoncin M., Pase A. (a cura di), (2006), *Il territorio non è un asino. Voci di attori deboli*, Franco Angeli, Milano

- Bertuglia C., Mela A., Preto G., Rabino G. (1989), *Sistemi locali e principi di organizzazione spaziale: un approccio sintetico*, in Becchi Collidà A., Ciccotti E., Mela A. (a cura di) (1989), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*, Franco Angeli, Milano
- Bianco A. e Condorelli P. (1999), *Guida ai Patti Territoriali. Disciplina, esperienze, prospettive*, Maggioli, Rimini
- Bonora, P. (a cura di), *SLoT quaderno 1*, Baskerville, Bologna (2001)
- Brecher J., Costello T. (1996), *Contro il capitale globale. Strategie di resistenza*, Feltrinelli, Milano
- Brenner N (1999) *Globalisation as Reterritorialisation: the Re-scaling of Urban governance in the European Union*, in "Urban Studies" 36, pp. 431-451
- Cacciari P. (2006), *Pensare la decrescita*, Carta/Intra Moenia
- Caciagli M. (2003), *Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino
- Caldaretti S., Sarno A. (2000), *Oltre il 2000*, in *Controspazio* 2/2000
- Camagni R. (2000), *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in Janin-Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'UE*, Franco Angeli, Milano
- Camagni R. (1998), *Le città nelle politiche territoriali europee*, in *Urbanistica* n. 111, INU, Roma
- Cannata G. (1990), *Le montagne italiane: tra marginalità e sviluppo*, in "Terra"
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro*, il Mulino, Bologna
- Cassano F. (1996), *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari
- Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (a cura di) (1983), *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*. In *L'Italia emergente* vol II - Franco Angeli, Milano
- Centro Studi e Piani Economici (a cura di) (1971), *Progetto 80: proiezioni territoriali*, in "Urbanistica" 57,
- Cersosimo D., (cura di) (2000), *Il territorio come risorsa: Programmazione, concertazione e sviluppo regionale nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali*, in *Stato e mercato* n. 3/2001, il Mulino, Bologna
- Cionco F. (2007), *L'innovatività di Leder+ passa alla nuova programmazione*, in "Sud News" n.44/2007
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Bari
- Colaizzo R. (a cura di) (2004), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Formez - Donzelli, Roma
- Commissione Europea (1999), *SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*, Potsdam -

- Consiglio Italiano per le scienze sociali (2005), *Libro bianco sulle Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Marsilio, Venezia
- Coppola P., Sommella R., (a cura di) (1998), *Le aree interne nelle strategie di valorizzazione territoriale del Mezzogiorno*, Geotema n. 10
- Costa P. (1998), *Se le politiche territoriali hanno un'anima*, in "Territorio" n. 9
- Cremašchi M. (2001), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, in "Quaderni di sviluppo Locale" Formez, Donzelli, Roma
- Cremašchi M., (2002a) *Progetti di sviluppo del territorio*, Il Sole 24 Ore, Milano,
- Cremašchi (2002b), *Politiche territoriale e programmi europei*, in "Archivio di Studi Urbani e Regionali", 75
- Cremašchi M. (2002c), *Un ritratto di famiglia*, in "Urbanistica" n. 119
- Cremašchi, M. (2003), *I programmi integrati. Opportunità e vincoli*, in "Quaderni Sviluppo Locale", Formez, Donzelli, Roma
- Cremašchi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze
- Cremašchi M., Elisei P. (2005), *Identità territoriali e partnership per lo sviluppo*, in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali* – Franco Angeli, Milano
- CRESA (2005), *La montagna italiana tra marginalità e sviluppo*, L'Aquila
- Daly, H. E., Cobb, J. B., (1991), *For the Common Good*, Green Print
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale: dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino
- Dematteis G., (1991), *Introduzione*, in Lanzani A. (1991), *Il territorio al plurale, interpretazioni geografiche e temi di progettazione territoriale in alcuni contesti locali*, Franco Angeli, Milano
- Dematteis G. (1994), *Possibilità e limiti dello sviluppo locale*, in "Sviluppo locale", n. 1/a. I
- Dematteis G., (1995) *Progetto implicito. Il Contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano
- Dematteis G. (2005), *Radicamento territoriale, evoluzione culturale e sviluppo*, presentazione in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali* – Franco Angeli, Milano
- Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di) (2003) - *Atti del convegno: Il Mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*, IRES Piemonte
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture: progetti politiche in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano
- Dematteis G., Governa F. (2002), *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Accademia dei Lincei, Roma
- Dematteis G., Governa F., Vinci I. (2003), *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*, in Studi Urbani e Regionali, Franco Angeli, Milano

- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano
- Di Méo G. (2000), *Que voulons nous dire quando nous parlons d'espace?*, in Lévy J., Lussault M. (eds.), *Logique de l'espace, esprit des lieux*, Belin, Paris
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano
- Donolo C. (1999), *Questioni meridionali*, L'Ancora del Mediterraneo, Napoli
- Donolo C. (2003), *Il Distretto sostenibile*, Franco Angeli, Milano
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano
- Douillet A.C. (2005), *Les politiques contractuelles de développement rural: déssectorisation ou design territorial?*, in Douillet A.C., Faure A. (a cura di), *L'action publique et la question territoriale*, Press Universitarie de Grenoble
- Durand J.B. (2004), *L'Europe à petis pas*, Actes Sud
- Espon, *Espon Atlas, Mapping the Structure of the European Territory*, ottobre 2006
- ESPON Scientific Report II, (2006), *Applied Territorial Research. Building a scientific platform for competitiveness and cohesion*
- Faludi A. (1987), *A decision centred view of environmental planning*, Pergamon Press, Oxford, (trad. It.: Dedalo, Bari, 2000)
- Faludi A. (1998), *Due modelli*, in *Urbanistica* n. 111/1998, INU, Roma
- Faludi A.(ed.) (2002), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts,
- Faludi A. (2004), *The open method of co-ordination and "post-regulatory" territorial policy*, in *European Planning Studies*, vol.12, n. 7
- Farell G.(2005), *Costruire una strategia di sviluppo territoriale alla luce dell'esperienza LEADER*, in Osservatorio UE Leader (AIEDL)
- Farell G. (2006), *Lo stato di attuazione del Programma Leader in Italia e in Europa. Le esperienze più significative*
- Farinelli F.(1983), *Introduzione a una teoria dello spazio geografico marginale*, in Dematteis G., Magnaghi A., Magnatti P. (a cura di), *L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*, Franco Angeli, Milano
- Fedeli V., (2005), *L'invenzione del "locale": la Francia e una stagione di riforme*, in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano
- Fedeli V., (2004) *Forme di associazione intercomunale: ripensare le autonomie locali*, in Ferraresi G., Moretti A., Facchinetti M., *Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti d'infrastrutture*, Franco Angeli, Milano
- Fontana G. (2005), *Da corridoi transnazionali alle piattaforme territoriali: i nuovi scenari strategici per la competitività e la coesione*, in PON trasporti
- Formez (1981), *Progetto Aree interne*

- Formez (2003), *PIT Progetti Integrati Territoriali in Sardegna*, Secondo rapporto 2003, Formez, Roma
- Formez e AnciForm (2003), *ICON 2. Indagine conoscitiva sulle Unioni di Comuni*
- Franco M., Angelilli G.(2006), *Il ruolo centrale del territorio come spazio di relazione e cultura: castelpizzuto e la sorgente del Folgare*, in Franco M., Reitano A., (a cura di ), *Il territorio: da risorsa a prodotto*, Franco Angeli, Milano
- Franco M., Reitano A. (a cura di ) (2006), *Il territorio: da risorsa a prodotto*, Franco Angeli, Milano
- Frisch R. (1976), *Economic Planning Studies*, Dordrecht, Reidel
- Gambi L. (1973), *Una geografia per la storia*, Einaudi Torino
- Gambino R. (2003), *APE Appennino Parco d'Europa, Ricerca interuniversitaria sull'infrastrutturazione ambientale e le prospettive di valorizzazione della fascia appenninica nel quadro europeo*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio; Alinea Editrice, Firenze
- Giddens A. (2006), *L'Europa nell'età globale*, Laterza, Bari
- Gorgoni M. (a cura di) (2005), *Manlio Rossi-Doria. La polpa e l'osso : scritti su agricoltura risorse naturali e ambiente*; (riedizione di scritti originali di M. Rossi Doria), ed. L'ancora del Mediterraneo, Napoli,
- Governa F. (1997), *Il milieu locale*, Franco Angeli, Milano
- Governa F. (2001), *Il territorio come soggetto collettivo? Comunità, attori, territorialità*, in Bonora, P. (a cura di), SLoT quaderno 1, Baskerville, Bologna
- Governa F. (2005a), *Territorialità e azione collettiva. Radicamento e ancoraggio dei sistemi locali territoriali*, in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali -*
- Governa F. (2005 b), *Sul ruolo attivo della territorialità*, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano
- Governa F. (2007), *Sviluppo turistico e sviluppo locale: quali relazioni*, in Quaderni IReR, Guerini & ass., Milano
- Governa F., Pasqui G. (2007), *Lo sviluppo locale in territori fragili*, in Urbanistica n. 133
- Grasso A., Urbani L. (a cura di) (2001), *L'approccio integrato allo sviluppo locale -* Franco Angeli
- Gumuchian H., Pecqueur B. (2007), *La ressource territoriale*, Economica Anthropos, Paris
- Jessop B. (2000), *The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism*, in "International Journal of Urban and Regional Research" 24
- Janin-Rivolin U. (a cura di) (2000), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano
- Karrer F. e Arnofi S. (a cura di) (2003), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance: gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Firenze
- Karrer F., Santangelo S. (2001), *Assetto e uso del territorio*, in Grasso A. e Urbani L.(a cura di) (2001), *Le problematiche del distretto rurale, in L'approccio integrato allo sviluppo locale - il sistema locale Val d'Anapo-* Franco Angeli, Milano

- Krugman P. (1997), *Un'ossessione pericolosa. Il falso mito dell'economia globale*, Etas, Milano
- Kunzmann K.R. (1998), *Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?*, in *Urbanistica* n. 111.
- Kunzmann K..R., *La "Banane Bleue" est morte! Vive la "Grappe européenne"!*, in *Cahiers du Conseil*, Numéro Spécial "Espace Européen & Politique Française des Transports" (Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministre de l'Equipement des Transports et du Logement), Paris, vol.2.
- Kunzmann K..R. (2006), *The europeanization of Spatial Planning*, in Adams N., Alden J., Harris N., (eds.) *Regional Development and Spatial Planning in Enlarged European Union*, Ashgate, Aldershot, UK,
- Kunzmann K..R., Wegener M. (1991), *The pattern of urbanisation in Western Europe 1960-1990*. Dortmund - IRPUD
- Imarisio C., Rossignolo C., (a cura di) (2003), *SLoT quaderno3, Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale*, Baskerville, Bologna
- IreR Lombardia (2006), *Lo sviluppo progettuale di PISL nelle aree Obiettivo 2 della Lombardia: ricerca azione (I fase)*, Rapporto finale, Milano
- La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- Lancerini E. (2004), *Territori lenti*. Tesi di Dottorato di Ricerca in Urbanistica – Iuav Venezia
- Lancerini E. (2005), *Territori lenti: contributi per una nuova geografia dei paesaggi abitati italiani*, in *Territorio* n.34/2005 – F. Angeli, Milano
- Lanzani A. (1991), *Il territorio al plurale, interpretazioni geografiche e temi di progettazione territoriale in alcuni contesti locali*, Franco Angeli, Milano
- Lanzani A. (1996), *Immagini del territorio e idee di piano, 1943-1963 : dagli approcci generalizzanti all'interpretazione dei contesti locali* Franco Angeli, Milano
- Lanzani A. (2007), *Sviluppo e turismo nei "territori lenti"*, in *Quaderni IReR* n. 6, Guerini & ass. , Milano
- Les Galès P. (2002), *Gouvernement e governance urbana nella città europea: argomenti per la discussione*, in "Foedus", n. 4
- Legambiente-Confcommercio (2001), *Investire sul Bel Paese, Piccola Grande Italia: La disomogenea vitalità dei piccoli Comuni con meno di 2.000 abitanti*
- Magnaghi A. (a cura di) (1990), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano.
- Magnaghi A. (a cura di) (1998), *Il territorio degli abitanti*, Dunod, Milano.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2006), *Gli atlanti del patrimonio e lo "statuto dei luoghi" per uno sviluppo locale autosostenibile*, in Bertocin M., Pase A. (a cura di), (2006), *Il territorio non è un asino. Voci di attori deboli*, Franco Angeli, Milano
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti Territoriali, lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna

- Maillat D. (1995), *Territorial dynamics, innovative milieu and regional policy* in Entrepreneurship and Regional Development
- Maillat D. (1997), *Interactions between urban system and localized productive systems: an approach to endogenous regional development in terms of innovative milieus*
- Mumford L. (1938), *The culture of cities*, Harcourt, Brace and Co., New York. it. *La Cultura delle città*, Edizioni Comunità, Milano (1999)
- Montalbano P., Triulzi U. (2006), *L'internazionalizzazione della cultura: verso un nuovo paradigma di sviluppo locale e competitività internazionale*, in "Europa e Mezzogiorno", 55 Formez,
- Muscarà C. (1984), *La società sradicata*, Franco Angeli, Milano
- Palazzo D. (a cura di) (1998), *Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, in Urbanistica n. 111
- Palermo P.C. (1998), *Nuovi scenari, indirizzi e strumenti per il governo delle trasformazioni*, in "Territorio" n.9
- Palermo P.C. (2003), *Le possibilità di sviluppo di un processo ad alta complessità*, in Azioni di sistema per la Pubblica Amministrazione, ricerca realizzata dal consorzio Metis-Politecnico di Milano, con il coordinamento scientifico di G. Pasqui e PC Palermo, ed. Formez
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, F. Angeli
- Pasqui G. (2003a), *Immagini di sviluppo e idee di territorio nei progetti territoriali integrati*, in AAVV, *I progetti integrati territoriali*, Donzelli, Roma
- Pasqui G., (2003b), *Il capitale sociale oltre la prossimità. Reti sociali e reti di governance*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n.76
- Pasqui G. (2004), *Sviluppo senza luoghi? Immagini di territorio nei progetti integrati territoriali*, in Lanzani A., Fedeli V., *Il progetto di territorio e di paesaggio. Cronache e appunti su paesaggi/territori in trasformazione*. Atti della VII conferenza SIU, Milano, Franco Angeli
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma
- Pasqui G. (2007), *Esperienze e prospettive di sviluppo locale (Position paper)* - Seminario IReR, Milano, 21-22 marzo
- Pecqueur B. (1999), *Développement local*, Paris
- Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori, Milano
- Pizzo B. (2007), *La costruzione del paesaggio*, Officina, Roma
- Putnam R.D. (1993), *La Tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Quaini M. (1975), *La costruzione della geografia umana*, La Nuova Italia, Firenze
- Raffestin C. (1981), *Per una geografia del potere*, Unicopoli, Milano
- Rizzi P., Scacchieri A. (2006), *Promuovere il territorio. Guida al marketing territoriale e strategie di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano

- Rondinella T., Segre E., Villa A. (a cura di) (2007), *Come si vive in Italia ? Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo (QUARS) 2007 La qualità sociale ed ambientale, regione per regione*
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari
- Ruffolo G. (2007), *Crescita e sviluppo: critica e prospettive*, in "AQ" n.3/2007, Franco Angeli, Milano
- Rullani E., (1998), *Riforma delle istituzioni e sviluppo locale*, in "Sviluppo locale", 8, pp.5-46
- Rullani E. (2004), *Economia della conoscenza. Creatività e valore nel capitalismo delle reti*, Carrocci, Roma
- Santangelo M. (2003), *I pays francesi: un modello istituzionale di formazione di SLoT*, in Imarisio C., Rossignolo C., (a cura di), *SLoT quaderno3, Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale* Baskerville, Bologna
- Santangelo M. (2005), *Transcalarità e multiscalarità dello sviluppo locale*, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano
- Sassen S. (2003), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna
- Sen A. (2000), *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano
- Scott J. (2001), *Le regioni dell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna
- Sistu G., Polo S. (2007), *Turismo e sviluppo locale nelle aree interne della Sardegna. L'esperienza dell'Alto Oristanese*, in Quaderni IRer n. 6, Guerini & ass. , Milano
- Stanzione L. (a cura di) (2001), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento di scienze sociali, I.U.O Napoli
- Stiglitz J.E. (2006), *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino
- Sommella R. Viganoni L. (2005), *Territorio e sviluppo locale nei Mezzogiorno*, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Franco Angeli, Milano
- Storper M. (1997) , *Le economie locali come beni relazionali*, in" *Sviluppo locale*", n.5
- Stanzione L., (a cura di ) (1998), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Dip. Scienze sociali di Napoli, Istituto Università Orientale di Napoli
- SVIMEZ (1998), *Rapporto 1998 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna
- Swyngedouw E. (1997), *Neither Global nor Local: Glocalization and the Politics of Scale*, in Cox K. R. (eds.) *Spaces of Globalization*.The Guilford Press, London
- Territorial Agenda of the European Union. Towards a more Competitive and Sustainable Europe of diverse Regions*, Leipzig, maggio 2007
- Teti V. (2004), *Il senso dei luoghi*, Donzelli, Roma
- Tola P. (2003), *L'esperienza dei programmi Leader*, in *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance - gli impatti territoriale i culturali delle politiche UE - Alinea Editrice*, Firenze
- Trapani F. (2002), *L'esperienza dei PIT in Sicilia*, in "Urbanistica Informazioni", n. 184,

- Trapani F. (2004), *Progetti integrati e innovazione dei processi di trasformazione territoriali*, in Colaizzo R. (a cura di), *Progetti e immagini del territorio. L'esperienza dei Pit. Studi di caso*, Donzelli, Roma
- Trigilia C. (2001), *Capitale sociale e sviluppo locale*, in Bagnasco A. (2001), *Capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Bari
- Turco A. (1988), *Verso una geografia della complessità*, Unicopoli, Milano
- Union Camere, CENSIS (a cura di ) (2003), *L'atlante dello sviluppo locale*, F. Angeli
- UNCEM (2005), *2000-2005. Cinque anni di Uncem nell'Italia che cambia*, Atti XIV Congresso Nazionale – Roma 10-12 febbraio
- Valentino P. (2001), *I distretti culturali: nuove opportunità di sviluppo del territorio*, Associazione Civita, Roma
- Valentino P. (2003), *Le trame del territorio. Politiche di sviluppo dei sistemi territoriali e distretti culturali*, Piacenza, Sperling & Kupfer
- Veltz P. (1994), *Des territoires pour apprendre et innover*, édition de L'Aube
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, ville et territoires. L'économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, Paris
- Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari
- Viesti G., Prota F., (2005) *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bologna
- Viganò P. (2001), *Finibusterrae. Territori della nuova modernità*, Electa, Napoli
- Vinci I. (a cura di) (2005), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano

#### Casi studio

##### **Val d'Anapo:**

- Grasso A. e Urbani L. (a cura di) (2001), *Le problematiche del distretto rurale, in L'approccio integrato allo sviluppo locale – il sistema locale Val d'Anapo*– Franco Angeli, Milano
- Gullotta D., Naselli F., Trapani F. (2004), *Motris, microcentralità relazionali nel Mediterraneo*, Gullotta editore
- Regione Siciliana, *Programma Operativo Regionale Convergenza, FESR 2007-2013 – agosto 2007*
- Regione Siciliana, *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 - gennaio 2008*
- <http://www.sportellovaldanapo.com/>
- <http://www.galvaldanapo.it/>
- <http://www.parks.it/riserva.pantalica/index.html>

##### **Val Chisone**

- Baral G. (2007), *L'Ecomuseo delle miniere della Val Germanasca*, in Quaderni IReR n.6, Guerini & ass. , Milano
- Dansero E., Maroni O., Ricciardi C. (2003), *Cercando SLoT per le Valli Chisone e Germanasca*, in Imarisio C.S., Rossignolo C., (a cura di), *SLoT quaderno3, Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale* Baskerville, Bologna
- Regione Piemonte *Programma di Sviluppo Rurale – 2007-2013*

- Regione Piemonte Programma Operativo Regionale *Competitività Regionale e Occupazione* - FESR 2007-2013 - febbraio 2007
- <http://www.regione.piemonte.it/parchi/ecomusei.htm>
- [www.chisone-germanasca.torino.it](http://www.chisone-germanasca.torino.it)
- [www.valchisone.it](http://www.valchisone.it)
- [www.altevali.org/chison.htm](http://www.altevali.org/chison.htm)

#### **Val di Cornia**

- AA.VV (2006), *LazioEuropa. Temi e Approfondimenti. Cooperazione transnazionale e sviluppo locale* - BIC Lazio - Roma
- Fanfani D. (2005), *Riprodurre lo sviluppo locale in Toscana. Gli strumenti per la messa in valore del patrimonio territoriale*, in Vinci I. (a cura di), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali* - Franco Angeli, Milano
- Zucconi M. (2007), *I Parchi della Val di Cornia*, in in Quaderni IReR, Guerini & ass. , Milano
- Regione Toscana, Programma Operativo Regionale *Competitività Regionale e Occupazione* - FESR 2007-2013,- Febbraio 2007
- Regione Toscana, *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013* - settembre 2007
- <http://www.parchivaldicornia.it>

#### Altro

Diamond J., (1998), *Armi, Acciaio e Malattie. Breve storia del mondo negli ultimi tredicimila anni*, Einaudi, Torino.

Rumiz P. (2007), *La leggenda dei monti naviganti*, Feltrinelli, Milano

Schultz C. M. (2000), *Provaci ancora, Charlie Brown!*, Tascabili Peanuts 33, Baldini&Castoldi

#### Testi e documenti organi istituzionali

##### - **Nazionale**

Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma (1998)

Ministero dell'Economia, DPS, *I progetti integrati: dal QCS all'iniziativa regionale*, Roma (2000)

Ministero Economia e Finanze, DPS, *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma (2003)

Ministero dell'Economia, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo DPS, *Rapporto Annuale 2003 sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, (2003)

Ministero Infrastrutture e Trasporti - Dipartimento per lo sviluppo del territorio, *Rapporto sul territorio; Conferenza informale dei Ministri sulla coesione territoriale e le politiche urbane* (Rotterdam, 29-30 novembre 2004) (novembre 2005)

Ministero Infrastrutture e Trasporti - DiCoTer, *Verso il disegno strategico nazionale* - dossier di documentazione - (giugno 2005)

Ministero Economia e Finanze, Comitato coordinato dal DPS, *Documento Strategico Preliminare Nazionale, Continuità e discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013* - novembre (2005)

Ministero Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Commissione europea, *Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo Sviluppo Rurale 2007-2013* - ( art.11 Reg. Ce 1698/2005), 21 dicembre (2006)

Ministero Sviluppo Economico- Dip. Politiche di Sviluppo e Coesione – *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo QSN 2007-2013* – giugno 2007

MITT- DICOTER, *2007-2013, Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazioni 2007-2013*, Roma (2007)

MEF-DPS, *Sud News*, Anni I-V

– **UE**

Commissione Europea

Commissione Europea, *Europa 2000. Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, 1994

Commissione Europea DG Politica Regionale, *Reportage:ricette irlandesi*, in “Inforegio” n.16/1995

Commissione Europea, *SSSE Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'UE*, Potsdam 1999 - *Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union Européenne*

Commissione Europea, *Guida ai Patti territoriali per l'occupazione 2000-2006*, Documento dei servizi della Commissione, 1999

COM(2001) 428 Bruxelles, 5.8.2001 *Libro Bianco sulla Governance Europea*

[COM\(2001\) 31](#), *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta* - Sesto programma di azione per l'ambiente

Commissione Europea, *La coesione territoriale in Europa*, ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Commissioni europee, Lussemburgo (2003)

Commissione Europea, *La dimensione regionale e locale nella creazione di nuove forme di governance in Europa*, ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Commissioni europee, Lussemburgo (2003).

European Commission, *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion convergence competitiveness cooperation*, Bruxelles , February (2004)

*The Territorial State and Perspective of the European Union, Towards a stronger European Territorial Cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions* (Document discussed by the Ministers at their informal ministerial meeting in Luxembourg in may (2005)

COM(2005) 229/ 1.6.2005, *i2010 – Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione*

COM(2005) n. 299/5.7.2005 *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013*.

COM (2006) n.385/12.7.2006, *Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions* (2006)

COM (2006) n. 702/6.10.2006 *Community Strategic Guidelines on Cohesion*. (2006)

Commissione Europea, DG Agricoltura e Sviluppo Rurale, *SCENAR 2020. Study on agriculture and the rural world* - Dicembre 2006

COM(2007) 273, *Quarta Relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles, 30.5.2007

Commissione Europea, *Fact Sheet. La politica di sviluppo rurale dell'UE 2007-2013*, 2007

Consiglio UE

Consiglio Europeo di Goteborg, *Strategia europea per lo sviluppo sostenibile*, giugno (2001)

Consiglio Europeo, *Linee guida per una strategia comune per la coesione 2007-2013*, novembre (2005)

Consiglio UE, Regolamento (CE) n. 1698/2005, *Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)*, 20 settembre 2005 - IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 21.10.2005

Consiglio UE, Regolamento (CE) n. 1083/2006 del, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione - 11.07.2006

Consiglio UE, *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 ottobre 2006, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 21.10.2006

– Comitato delle Regioni

Comitato delle regioni, *Parere del Comitato delle Regioni sul tema della politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione nelle regioni*, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 29.8.2006

– altri

UN(2006), *Human Development Reports* – United Nations Development Programme

OECD (2001), *Territorial Outlook*

OECD (2004), Organisation for Economic Cooperation and Development, *New Approaches to Rural Policy*

NORDREGIO, *Le aree montane in Europa: analisi delle aree montane negli Stati membri dell'Unione europea, in quelli in adesione e in altri paesi*, marzo 2004

Siti web:

[http://europa.eu/index\\_it.htm](http://europa.eu/index_it.htm) (portale UE)

<http://www.consilium.europa.eu/> (Consiglio UE)

<http://ec.europa.eu/> (Commissione Europea)

<http://www.cor.europa.eu/> (Comitato delle Regioni)

<http://www.eesc.europa.eu/> (Comitato Economico e Sociale)

<http://europa.eu/scadplus/leg/it/cha/c10241.htm> (Agenda di Lisbona)

[http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_it.pdf) (rapporto Kok)

[http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/scenar2020/final\\_report/scenar\\_ch01.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2006/scenar2020/final_report/scenar_ch01.pdf) (sviluppo rurale)

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_it.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_it.htm)

[http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_it.htm)

<http://www.inea.it/Reteleader/leader.htm>

<http://www.reteleader.it>

<http://www.convenzionedellealpi.org/>

[http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com\\_remository&Itemid=53&func=fileinfo&id=111](http://www.sbilanciamoci.org/index.php?option=com_remository&Itemid=53&func=fileinfo&id=111)

[http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Sviluppo\\_sostenibile/Il\\_punto\\_di\\_vista\\_europeo/](http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Sviluppo_sostenibile/Il_punto_di_vista_europeo/) (ambiente e sviluppo sostenibile)

[http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005\\_ten\\_t\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/transport/projects/doc/2005_ten_t_en.pdf) (RETE TEN-T)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (portale Eurostat)

<http://www.governo.it> (politiche di sviluppo per il mezzogiorno )

<http://www.espon.eu>. ESPON final report

[http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/g8\\_2007/protocollo\\_kyoto\\_it.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/g8_2007/protocollo_kyoto_it.pdf)