

INTRODUZIONE AL TEMA
LO SVILUPPO RIPARTE DAI TERRITORI

di *Giancarlo Corò e Patrizia Messina*

Individuare nei territori la leva per ridare slancio ai processi di sviluppo può apparire oggi un'azione regressiva, un modo per sfuggire alle sfide della globalizzazione, rifugiandosi all'interno di rassicuranti confini locali e ritardare il confronto con una realtà economica sempre più complessa. Ma non è così. Nella lunga fase di crisi che stiamo attraversando, segnata da profondi cambiamenti delle condizioni geo-economiche, tecnologiche e politiche, ripartire dai territori significa guardare alle società locali come nucleo istituzionale di base cui spetta, innanzitutto, ridare senso ai processi di sviluppo – in termini di inclusione, sostenibilità e nuove dimensioni del benessere – oltre ad organizzare risorse fondamentali per la competizione moderna: dal capitale umano a quello ambientale, dalle reti infrastrutturali ai servizi di *welfare*. Ripartire dai territori significa tuttavia riconoscere che un ciclo della crescita estensiva – segnata in Italia anche da una forte enfasi sui localismi produttivi, a partire dai distretti industriali – si è definitivamente chiuso e non è pensabile che il superamento della crisi attuale possa avvenire con una riedizione di vecchi modelli di sviluppo. Del resto, dobbiamo riconoscere che anche la stagione delle politiche per lo sviluppo locale – quella, per intenderci, dei “patti territoriali”, giunta al suo culmine nella seconda metà degli anni '90 – si è bruscamente conclusa senza una soddisfacente valutazione dei risultati raggiunti. Purtroppo, questa conclusione non ha reso possibile un reale processo di apprendimento istituzionale, che avrebbe potuto aiutare a comprendere meglio aspetti critici dei meccanismi istituzionali dello sviluppo economico, ad esempio come avviene la formazione delle leadership locali nei casi di successo, oppure come si esprimono le capacità di coordinamento fra attori o come si può organizzare in modo utile la mobilitazione “dal basso” delle risorse locali.

Ripartire oggi dai territori significa dunque proporre nuove chiavi di lettura per riflettere sulla pluralità e l'articolazione delle risorse coinvolte nei processi dello sviluppo. Significa individuare gli snodi istituzionali attraverso cui una comunità diventa capace di costruire il proprio futuro.

Uno dei motivi per cui la dimensione territoriale dello sviluppo non ha finora ricevuto l'attenzione che merita è dovuto al fatto che tale dimensione richiede un approccio intersettoriale che male si concilia con le politiche della crescita per “settori” o per “fattori” produttivi che hanno contraddistinto le tradizionali procedure di programmazione e controllo. La dimensione territoriale e *place based* dello sviluppo, promossa in Europa dal Rapporto Barca (2009), richiede invece un *approccio integrato* alle politiche di sviluppo che taglia trasversalmente i diversi settori produttivi, scompaginando gli assetti organizzativi delle reti di *policies*. All'interno di tali reti gli attori tendono infatti a muoversi in base a rigidi schemi funzionali: ad esempio, sia le associazioni di categoria, sia gli uffici amministrativi centrali e periferici sono rigidamente organizzati per settori, e ciò rende difficile, se non impossibile, sviluppare progetti davvero integrati. Inoltre, salvo rare eccezioni, le tradizionali politiche territoriali tendono a scivolare verso logiche distributive, in cui l'attenzione alla suddivisione e assegnazione delle risorse pubbliche domina molto spesso sulla necessità di attivare dal basso nuove risorse e creare nuovi valori per lo sviluppo.

Questo vuol dire che non potrà esserci rilancio dello sviluppo se non si affronta il problema dell'innovazione istituzionale, organizzativa e culturale delle politiche territoriali.

Un altro rilevante aspetto dell'approccio territoriale è il riconoscimento della peculiarità di ogni contesto territoriale, che si esprime, in particolare, nella specificità dei modelli di regolazione politica, economica e sociale. Se non si tiene conto di tale specificità, diventa difficile costruire politiche efficaci e trasferire le “buone pratiche” da un contesto a un altro. La stessa *policy* implementata in contesti diversi (per esempio città metropolitane e aree montane) può produrre effetti diversi, anche imprevedibili. Allo stesso modo, la dimensione *endogena* dello sviluppo locale non può essere da sola garanzia di qualità e sostenibilità della crescita. Anzi, è invece riacquistando la capacità dei territori di costruire nuovi legami con le dinamiche globali che i processi di sviluppo possono ripartire. Anche dal punto di vista delle *policies*, proprio una certa dissonanza cognitiva e il conflitto con schemi regolativi esterni (ad esempio quelli proposti dall'Unione europea) hanno mostrato di produrre il superamento negli assetti organizzativi impiegati dalle élite locali per conservare rendite di posizione.

Dal nostro punto di vista, il fattore distintivo dello sviluppo locale è, in definitiva, la capacità degli attori – imprese, lavoratori, cittadini attivi, soggetti istituzionali – di mobilitare le energie presenti nei territori, di combinarle con risorse esterne e cooperare in percorsi di innovazione. Ciò che in definitiva qualifica lo sviluppo locale – da distinguere dal mero “dinamismo locale”, cioè la crescita economica *pro tempore*, misurabile in

termini di Pil aggregato – è, come ricorda Carlo Trigilia (2005): “la capacità di usare le risorse esterne per valorizzare quelle interne: attrarre investimenti, imprese, risorse scientifiche o culturali [...] come strumento che arricchisce le competenze e le specializzazioni locali”.

Tutto questo ha due importanti implicazioni, che i saggi contenuti in questo numero tengono presente: 1) la globalizzazione non deve essere vista in antitesi con la dimensione locale dello sviluppo ma, piuttosto, come un processo che costringe a cercare nuovi valori e nuovi significati al territorio, e in questo modo nuove ragioni per investire e ancorarsi ad un luogo; 2) l’innovazione non è un fenomeno che riguarda solo l’impresa, ma è un processo che dipende sempre più dal contesto sociale e culturale entro cui l’impresa opera, in particolare dalla capacità delle istituzioni di produrre quei “beni collettivi” in grado di garantire qualità, attrattività e coesione della società locale.

Questo numero della rivista è interamente dedicato alle dimensioni territoriali dello sviluppo. La convinzione che accomuna i saggi pubblicati è che una ripresa della crescita in Italia non può che passare attraverso un serio ripensamento, una coraggiosa riorganizzazione e un convinto rilancio dei sistemi territoriali in cui si articola la società, prima ancora dell’economia italiana. Il saggio introduttivo di Corò e Gurisatti propone una lettura sulle cause della crisi italiana nel contesto dei processi di trasformazione che hanno investito l’economia mondiale, mettendo in luce come il declino del Paese si sia manifestato in corrispondenza all’aumento di rigidità organizzative e istituzionali, da cui anche la riduzione dei margini di autonomia locale. Nel discutere l’esigenza di nuove misure e nuove chiavi di lettura sulla sostenibilità dello sviluppo, gli autori propongono l’analisi di alcuni interessanti casi di innovazione locale, da cui emerge un approccio alle politiche basato su un duplice livello: da un lato il riconoscimento e la forte valorizzazione degli *asset* locali, dall’altro la necessità di creare strutture narrative per collegarsi in modo non episodico con mercati e significati che si esprimono a scala globale. A questo articolo introduttivo seguono tre contributi che affrontano in modo approfondito il recente dibattito sulla città metropolitana, con particolare attenzione all’area Nord Est. Patrizia Messina sostiene l’esigenza di superare una rappresentazione amministrativa della realtà metropolitana, per guardare invece ad una *governance* più aperta e multilivello, che possa aiutare gli attori locali a coordinare le proprie azioni in uno scenario economico e istituzionale sempre più condizionato dalle politiche europee. Una analisi dei modelli di *governance* di area vasta viene proposta anche nell’articolo di Calzavara, Soriani e Zanetto, che nel ripercorrere il dibattito oramai storico sul tema metropolitano in Italia e in Veneto, avanzano l’ipotesi che condizioni eco-

nomiche, sensibilità sociali e quadro politico e normativo favoriscano oggi la realizzazione di un insieme di progetti di sviluppo di area vasta, organizzati attorno al tema della sostenibilità ambientale. Sulla stessa onda è sintonizzato anche il contributo di Laura Fregolent, che ricostruisce le diverse rappresentazioni dell'area metropolitana veneziana attraverso l'analisi degli strumenti di pianificazione che si sono succeduti negli ultimi decenni. L'idea avanzata dall'A. è che un progetto per l'area metropolitana costituisca oggi una interessante opportunità per un territorio che necessita di trovare forme diverse ed alternative di sviluppo.

A questo blocco di saggi su città e aree metropolitane fa da contraltare l'intervento di Enrico Borghi sulla montagna e lo spazio rurale. Secondo Borghi la montagna deve oggi affrancarsi dalle tradizionali rappresentazioni di area marginale, per proporsi come possibile frontiera dello sviluppo sostenibile. Ma affinché ciò avvenga è necessario da un lato superare le tradizionali politiche compensative, dall'altro riscoprire il valore moderno di *comunità*, da intendere come libera partecipazione ad un progetto di sviluppo che abbia al centro la tutela e la valorizzazione dell'identità dei luoghi.

Nella sezione dedicata ai saggi e alle ricerche sono presenti due articoli che si collegano ai temi dello sviluppo territoriale da prospettive diverse. L'articolo di Mauro Salvato ripercorre il lungo cammino delle riforme sull'assetto istituzionale del territorio in Italia. La sua analisi porta a concludere che il ritardo nel riordino è dovuto anche al persistere di una confusione fra la realtà di un modello amministrativo centralistico e la volontà, rimasta tuttavia solo tale, di muoversi verso un assetto federale. L'articolo di Luca Simone Rizzo analizza invece il cambiamento di prospettiva delle politiche regionali dell'Unione europea, che pare orientarsi ad un più spinto riconoscimento del ruolo dei territori nei processi di sviluppo e innovazione. Emerge così che con l'adozione di un approccio *place-based* delle politiche europee, tende anche a crescere il protagonismo degli attori locali nell'ideazione e implementazione dei progetti di sviluppo.