

TRANSIZIONI VERSO TERRITORI CAPACI? Né facile, né impossibile

carlo donolo, facoltà di scienze statistiche, università sapienza di roma

carlo.donolo@uniroma1.it

eutropiaonlus@libero.it

via di s. anselmo 14, 00153 roma

pubblicazioni recenti: *Il distretto sostenibile*, Angeli 2003; *Il futuro delle politiche pubbliche*, B. Mondadori 2006; *Sostenere lo sviluppo*, B. Mondadori 2007. Ha collaborato a ITATEN 2020.

*

Espongo in estrema sintesi alcune considerazioni che considero importanti quando la questione della sostenibilità dei processi sociali ed economici deve tradursi in un pieno, efficace, convinto e condiviso governo sostenibile del territorio. Parto dall'idea che i territori sono diversificati, malgrado la tendenza di lungo periodo all'omologazione (sparizione di paesaggi agrari, periurbanizzazione, congestione, flussi di merci e di persone). La principale differenza oggi si esprime come differente capacità di far fronte ai dilemmi dei processi postindustriali, globalizzati e alla crisi del global change climatico ed ambientale. Tale capacità – maggiore o minore, o anche del tutto assente – viene da molto lontano, ma in particolare dalle pratiche che si sono affermate nell'ultimo ventennio. All'incrocio tra declino tendenziale dei territori postfordisti, primazia delle politiche comunitarie e competitività globale. Crescono oggi nuove differenze derivanti dal diverso grado di flessibilità adattiva al contesto, e in specie alla capacità di risposta strategica alle sfide imminenti.

Delineo brevemente come stanno cambiando i territori, poi passo ad esaminare il complesso intreccio tra stato dei territori e governance del sistema locale. Sottolineo le divaricazioni tra capacità di governo, con il risultato di una difficile coesione territoriale e sociale e conseguenti diffuse incapacitazioni. Sul lato positivo, traccio brevemente le possibilità interpretative e ricostruttive offerte da un approccio in termini di capacità. Contrapponendolo implicitamente a frame correnti più riduzionisti. Infine, cerco di chiarire il nesso tra libertà positive dei cittadini come abitanti di territori e le capacità di autogoverno territoriale in rapporto alle sfide attuali.

1. le regole e le pratiche

Siamo dotati di leggi, regole, standard, metodiche di valutazione e monitoraggio, programmi, piani e politiche per la sostenibilità. La lettura dei documenti programmatici e regolativi, è confortante. Si tratta di un apparato imponente, molto articolato, che tratta tutte le concepibili materie e processi che possono essere rilevanti per la sostenibilità. Anche le risorse investite, per esempio in campo energetico, sono notevoli. Nelle opere pubbliche è visibile una maggior cura del loro impatto e del loro inserimento nel contesto ambientale e paesaggistico. Anche molte forme di degrado ed abuso dei beni comuni e del territorio-ambiente ereditate da un passato di crescita economica riuscita, di diffusione del benessere senza troppe precauzioni, anche di qualche progetto "esagerato", vengono sottoposte a terapie. Sia le amministrazioni locali che le imprese stanno iniziando un passaggio a processi sostenibili. Di fronte a questo indubbio sforzo di governo della transizione e a un riorientamento della spesa e degli investimenti, come suggerito fortemente dal quadro comunitario 2007-2013, fa riscontro però una realtà meno soddisfacente e per certi versi preoccupante – guardando al territorio come ecosistema, ai paesaggi, ai processi urbani, alla mobilità e ai modelli di consumo. Nelle indicazioni programmatiche del QSN è affermata con forza la necessità di un riorientamento complessivo delle strategie e delle politiche, ed anche dei comportamenti individuali. E ciò in parte sta avvenendo, tuttavia le pratiche restano in gran parte dominate dalla dipendenza dal sentiero, dal persistere di tendenze e forze espansive nell'uso ed abuso del territorio, mettendo a rischio anche beni pregiati, così abbondanti peraltro in molte delle nostre regioni. Insisto su questa *forbice tra indicazioni programmatiche e pratiche reali*, sulla possibile incoerenza anche di molti grandi investimenti e di molte nuove inserzioni immobiliari nel territorio con i principi guida enunciati.

2. ragioni dello scarto: (a) politica e rendita, (b) patrimonializzazione

Sarebbe importante comprendere bene le ragioni non contingenti di questa divaricazione (un altro caso eclatante per questo aspetto è l'esperienza dei PIT – programmi integrati territoriali - nelle regioni obiettivo 1). Abbozzo qui una spiegazione, che naturalmente non supplisce a un'analisi politologica più precisa e documentata. Segnalo due ragioni cruciali:

(a) *politica e rendita*: la politica locale è spinta a legarsi – anche quando intende attuare politiche di sviluppo – alle ragioni della rendita, così diffuse nel corpo sociale e nel sistema economico. Lo fa per vantaggi veri o presunti, comunque a breve, di questa relazione, o per necessità, per supplire in qualche modo alla propria crisi fiscale. Ciò è favorito da un regime di sussidiarietà incompiuto e spesso incoerente, e comunque poco responsabilizzato verso i beni comuni.

(b) *patrimonializzazione*: la ricerca di rendite si è generalizzata nel corpo sociale, ben aldilà del partito dei costruttori. Il sistema bancario vi svolge un ruolo decisivo. Le ragioni del costruire comunque – talora anche sotto il velo di quella valorizzazione di beni territoriali così ben decostruita da S. Settis nei suoi interventi degli ultimi anni – si impongono con forza nelle agende locali. Resistere è difficile. La “messa in valore” e l’occupazione privata di beni posizionali fornisce spoglie per molti, e rende difficile la formazione di coalizioni locali per lo sviluppo sostenibile. Le stesse sindromi nimby spesso si impantano in richieste perequative prima di generare l’abbrivio necessario per il radicamento di strategie di sostenibilità locale.

Aggiungo in coda a queste due variabili, il fatto che mentre i piani e i progetti incorporano molta complessità, sono multidimensionali, multifattoriali e cognitivamente spessi, le pratiche territoriali sono invece spinte da logiche molto elementari, direi hobbesiane – in quanto tralaltro violano il contatto sociale relativo ai beni comuni -: in questo scarto tra forze quasi naturali innescate dallo jus edificandi e intelligenza istituzionale di processo sta forse la ragione del difficile successo di strategie integrate e di programmi complessi. Processi di policy e processi sociali esprimono razionalità diverse, che possono ben non incontrarsi. Per questa ragione, sul territorio l’implementazione è tutto.

3. *ricostruzione di legami sociali e sostenibilità*

Eppure è chiaro – e viene detto chiaramente anche nei documenti di programmazione di molte regioni – che non è possibile sostenibilità senza la ricostruzione di legami sociali, di un capitale sociale non miope, parassitario o opportunistico. Tali legami, che erano il capitale originario dello sviluppo locale in regioni come la Toscana, l’Emilia e il Veneto, si è in gran parte consumato proprio tramite il successo della crescita territoriale in forma distrettuale. Esso non può essere ricostruito artificialmente (come oggi avviene soprattutto attraverso la minuziosa corporativizzazione degli interessi che poi sono incentivati a cooperare, ovvero a formare partnership di progetto). E neppure tramite forme del tutto proceduralizzate di partecipazione pubblica ai processi decisionali, per quanto essa sia rilevante e indispensabile e, in queste regioni, forse anche particolarmente efficace e legittimata. I legami sociali sono attivati e mediati dal rapporto con l’enciclopedia dei beni comuni locali, e tale rapporto oggi dovrebbe potersi esprimere, in democrazia, anche in forma di conflitto: culturale, normativo, politico e tra schieramenti sociali. In gioco nel conflitto di questo tipo – come in molti altri nella società contemporanea – non è però la spartizione di spoglie o benefici, ma l’apprendimento di nuove preferenze riguardo alla ridefinizione di quel rapporto tra ecosistema sociale ed ecosistema territoriale che chiamiamo sostenibilità. Anche le politiche comunitarie in verità spingono – tramite la proposta di regole, standard ed incentivi spesso severi se presi sul serio – a modificare preferenze individuali e collettive, in vista dei rischi ambientali incombenti e della preservazione di un patrimonio di beni (ambientali e culturali) che rischiamo di degradarsi progressivamente tramite un uso troppo intensivo e spesso abusivo del territorio.

4. *sviluppo sostenibile come transizione verso territori capaci*

Quanto detto assume infatti tratti più dilemmatici se ripercorriamo i punti di crisi del territorio, che possiamo descrivere come *overgrazing*, abuso, congestione, rischio idrogeologico, frammentazione, “cementificazione”, perdita di varietà territoriale (ma anche: carenza di infrastrutture appropriate) e così via. O se – in una prospettiva strategica positiva ed europeizzante – assumiamo come discriminanti parametri di riferimento quali: compatibilità, sostenibilità, coesione, competitività, capacity building. E’ difficile immaginare che coesione e competitività siano perseguibili al di fuori della loro incorporazione nelle pratiche di governo del territorio. Da tempo non si tratta più di optional. Ma l’esperienza mostra quanto sia difficile un governo del territorio guidato da simili standard. Nelle valutazioni ex-post di programmi complessi, ma specie dei PIT, si è riconosciuto apertamente che spesso non si è andati oltre

l'enunciazione retorica. Gli stessi partenariati che dovevano crescere proprio sull'adozione convinta dei parametri più esigenti si sono rivelati formali: probabilmente per la difficoltà della P.A. di dotarsi della strumentazione necessaria allo scopo, e per le resistenze delle culture d'impresa.

4.1. differenze

(a) Se guardiamo al territorio attraverso le sue criticità e attraverso le qualità che deve acquisire per competere e generare coesione, vediamo che esso è soggetto-oggetto di complessità (e talora la complessità aumenta anche quando la varietà territoriale tende a diminuire per impatti omologizzanti e neutralizzanti). Ma è difficile sottrarsi alla sensazione che, traslando tanta complessità ai processi di governance, si finisca per cadere nuovamente in una crisi da sovraccarico. Diventano in proporzione alla complessità territoriale carenti o insufficienti le risorse cognitive, quelle finanziarie, quelle progettuali. Amministrazione e politica appaiono diversamente stressate, talora costrette a rinunciare o a ricorrere a scorciatoie, o anche alla sperimentata omissione o al rinvio delle scelte.

Il territorio si presenta come vario, molteplice, multidimensionale e multiscalare. In questi caratteri si radicano le sue fragilità e insieme le sue potenzialità. La varietà dei territori dipende oggi tanto dalla dipendenza dal sentiero, e quindi dalla varianza delle vicende storiche, quanto dagli interventi della fase più recente, che si sono variamente esercitati su aree vaste. Ma mentre da un lato la varietà diventava oggetto di analisi e di progettazione (per ragioni sia di coesione che di competitività), dall'altra risultava sempre chiaro che era in corso da tempo una perdita di varietà territoriale. Per gli impatti omologanti dei processi economici, per esempio nella ree distrettuali, o nei territori dello sprawling urbano o nella padana città infinita. Ed anche per l'applicazione di metri di valutazioni standardizzati derivanti dai programmi comunitari o per l'impatto di opere indifferenti rispetto al territorio su cui posano. Si dice che la varietà territoriale è una risorsa, specie nella prospettiva dello sviluppo locale. D'altra parte, la varietà è un impiccio, un fattore di sovraccarico decisionale. I territori identitari rivendicano sì autonomia, ma chiedono anche trasformazioni che vanno nella direzione implicita dell'omogeneizzazione. L'analisi diventa capace di prestare attenzione anche a varianze minori (così nella letteratura ecologica e negli studi sul paesaggio), ma alla fine si vuole anche essere più simili, per essere uguali o come si dice più coesi. E la competitività non solo esige una simile dotazione di base per tutti (anche per criteri di giustizia) ma vuole anche la diffusione sul territorio di strutture e reti che – connettendo – trasmettono anche imperativi di convergenza ed assimilazione.

Si vuole solo sottolineare che il territorio è percorso da processi e tensioni ineguali e che non vanno tutte nelle stesse direzioni. Si ricordi che la globalizzazione comunque tende ad omologare e confondere (come si è visto nel landscaping metropolitano) e così anche la ricerca di diventare competitivi, paradossalmente, induce tutti i sistemi locali a voler essere la stessa cosa (si pensi al tema "turismo" variamente declinato in ogni piano territoriale che si rispetti). Con tutto ciò, le differenze restanti e quelle nuove generate dalla reazione differenziata ai flussi globali sono importanti, specie se vi si vuole cercare potenziali inesplorati, che potrebbero diventare cruciali proprio nella transizione attuale. Alla ricerca della matrice delle variazioni in corso, si dovrebbe esplorare meglio la resilienza dei territori agli shock esterni (un gran laboratorio in questo sono le trasformazioni in atto nei distretti), e la capacità di generare ed incorporare innovazione (organizzativa, regolativa, tecnologica). Sono modi differenziati di provare il passaggio verso l'economia della conoscenza, e che non riescono a tutti. Un altro indicatore della trasformazione (intesa come processo intrecciato di riduzione e riproduzione diversificata della varietà territoriale) è offerto dai mutamenti in atto nelle reti: specie nel passaggio da reti chiuse e corte a reti lunghe ed aperte.

(b) I territori rivelano il loro progetto di differenza (sia coesiva che competitiva) anche e forse oggi soprattutto nella capacità di generare una visione condivisa a carattere strategico circa il proprio futuro. In tale visione (prodotta per es. nel corso di piani strategici o loro analoghi) certamente la varietà storicamente data viene ritematizzata come risorsa che entra nella funzione di produzione delle trasformazioni ritenute necessarie ed auspicabili (lo mostrano i documenti dei piani strategici di città come La Spezia o Trento). Si parla di "vocazioni" territoriali – formule sintetiche per la varianza territoriale – che non sono più date dal passato, ma sono progettate per il futuro. Le miscele derivanti hanno gradi variabili probabili di realizzazione, ma i territori ci provano, sollecitati anche dall'offerta di piani e progetti

incentivati dal centro e dall'UE. Tali visioni incorporano un programma di mutazioni deliberate del genoma territoriale a medio termine. Esso orienta l'attrattività di investimenti, la natura delle opere pubbliche richieste, i dispositivi di controllo sociale delle comunità. I governi locali sono notoriamente diventati molto attivi su questi fronti. E in genere si può dire che i territorio siano mobilitati, e in questo senso la resilienza dei territori è aumentata, sostenuta anche dall'infrastruttura in evoluzione della sussidiarietà. Su altri due punti invece ci sono in genere più problemi. Il primo è la capacità dei territori di stare dentro regolazioni complesse, offerte dal centro e dall'UE, ma in parte anche elaborate localmente (per esempio dentro indirizzi di sviluppo locale sostenibile). Qui le differenze che contano consistono nel capitale sociale locale disponibile, specie sotto il profilo delle culture e delle norme sociali vigenti e variamente devianti rispetto all'ordinamento giuridico. E nelle capacità istituzionali di governo delle istituzioni locali (che vanno ormai dal sindaco all'APAT, dalla Caritas al Forum del III settore). Quasi tutte indubbiamente si sono esercitate dentro programmi che implicano tavoli del negoziato, formule neocorporative e pratiche deliberative, almeno consultive. Ma non si deve dimenticare che nei territori sono radicati interessi legati al rent seeking molto potenti, ed anche molte cattive abitudini del ceto politico. Si tratta di fragilità per lo sviluppo e la trasformazione del territori, si tratta di territori riottosi alle regolazioni più esigenti. Essi preservano una malsana varietà, per le quali al momento (malgrado i PIT e i piani strategici diffusi di ultima generazione) non si dispone di adeguate strategie d'intervento.

(c) Così - in ultimo - i territori si differenziano anche per il modo in cui affrontano e prima di tutto identificano le loro criticità. In primo luogo devono uscire dalla logiche dell'emergenza (che sono così redditizie sul piano politico) e non è facile; poi il governo locale e le policy territoriali devono accrescere la propria riflessività progettuale, cosa oggi possibile dentro i programmi complessi e gli approcci strategici. Ma non tutti lo fanno o lo vogliono fare. Si può solo contare sul ruolo civilizzatore dell'ipocrisia virtuosa cui nell'arena pubblica oggi tutti devono piegarsi. Eppure le criticità che certo non mancano ovunque sono uno dei tratti portanti della differenza territoriale, anche perché esse possono essere della più varia natura: disoccupazione giovanile, integrazione di immigrati, periferie degradate, pendolari in rivolta, inquinamento da traffico, per non dire: declino economico da deindustrializzazione e invecchiamento della popolazione. Le criticità costruiscono l'albero delle decisioni, delle biforcazioni rispetto alle quali il territorio, il locale, deve imparare a scegliere. Tutte le risorse cognitive, motivazionali, gli interessi e le capacità sono chiamate a concorrere alla selezione. Errori possono ritardare per una generazione o per sempre l'entrata in una altra varietà di territorio.

Quindi il territorio, chiamato a governare la propria varietà, e a ricollocarsi in una diversa tipologia, vede mobilitarsi gli attori ed anche nascerne di nuovi. In modo più empirico le capacità del territorio come attivazione di potenzialità le vediamo negli attori e nelle loro nuove configurazioni. Criteri dirimenti per valutare le capacità degli attori potrebbero essere: la capacità di stare dentro conflitti costruttivi (con esito che non sia stallo decisionale o somma zero), la capacità di ritematizzare le criticità territoriali, quella di stare in rete e di accettare gli embrioni di costituzionalizzazione richiesti da tavoli, arene deliberative e partenariati dentro progetti complessi. In altri termini le capacità degli attori sono capacità di progettazioni più qualificate e complesse delle precedenti (segnale di processi di apprendimento in corso), e anche la capacità di interagire in modo non distruttivo con progetti altrui (di altri livelli di governo, di altri territori che hanno spillover, di attori non territoriali).

E quindi gli attori crescono, sul terreno della genesi di neo-varietà territoriale in quanto non si isolano (il localismo è il funerale della varietà e della territorialità attiva), non si trincerano in sindromi nimby, non trattano il territorio come un mercato protetto. Per contro, la capacità di fare alleanze dentro e fuori ed anche a lunghe distanze sarà un indice della crescita della varietà governata. In definitiva progetti, impliciti ed espliciti, di territorio più o meno formulati e tematizzati in politiche, sono il sintomo di varietà reattiva e che si dispone a gestire la propria trasformazione prima che qualcuno gli imponga una varietà altra progettata altrove.

4.2 capacità territoriali

A questo punto possiamo fare un passo avanti e vedere, in estrema sintesi, in che senso i territori della varietà diventino territorialità attiva (nel senso di Dematteis-Governa 2005) in quanto territori capaci, ovvero territori in cui crescono le capacità di autogoverno. Schematicamente: le capacità in via generale sono funzione di due risorse: le dotazioni e i

titoli. Lo stato di minore o maggiore capacitazione dipende dai funzionamenti, ovvero dalle miscele variabili di questi due input e dai loro impatti. Nel caso dei territori, le dotazioni sono il patrimonio di capitale umano, sociale e infrastrutturale disponibile (e riproducibile su scala allargata). Si tratta di beni materiali e virtuali che partecipano alla definizione stessa di territorio e di locale. Il ruolo dei commons locali va specificamente sottolineato. I titoli invece sono identificabili come l'insieme delle auto-nomie operative nel locale. Le autonomie non sono tanto i poteri decentrati e derivati (in un processo di decentramento dello stato amministrativo o anche di federalità crescente), quanto le effettive capacità di autoregolazione, a partire dalle risorse proprie e sulla base della normatività (norme sociali, fiducia specie istituzionale, capacità di seguire regole, affidabilità, e sostenibilità istituzionale) effettivamente praticata. Certo se ne può leggere il riflesso nella qualità della classe dirigente locale. Riflesso ne è quindi anche la responsiveness, il perseguimento delle qualità ambientali ed urbane, il grado di coesione percepito come giusto e così via.

Il patrimonio (abbastanza simile alla nozione francese di *patrimoine* con un accento sulla componente culturale e normativo-simbolica) si miscela con i titoli, gran parte dei quali sono "sommersi" negli assetti istituzionali e regolativi, a loro volta in evoluzione. Le miscele sono decisive: ne possono derivare mostruosità territoriali e sociali o piccoli Eden. Le miscele a partire da un livello soddisfacente (*satisfying*) producono un ambiente capacitante per le arene degli attori. Tra di loro i più innovativi se ne avvantaggiano producendo esternalità positive per tutto l'ambiente. Qui anche si possono ricordare due indicatori provanti della miscela capacitante: la genesi di nuove istituzioni (compresi nuovi tipi di attori) e il contatto sempre più intenso con la società della conoscenza. Attori più capaci di innovazione sono il segnale di una territorialità attiva, mentre è importante che vi siano spillover, trasmissioni, esternalità positive, circolazione di competenze. Ad un livello evolutivo più semplice lo si era visto all'opera nei distretti manifatturieri à la Becattini. Ma era prima della società della conoscenza, prima del globale pervasivo, prima della rimessa in gioco dei territori nei flussi globali. Ora, le capacitazioni devono portarsi all'altezza dei nuovi compiti. E quindi su questi terreni va misurata la realtà delle territorialità attive.

Nei territori da tempo (fin da Myrdal e Hirschman) sono state riconosciute all'opera ricorsività negative e positive. Ci sono territori piombati, chiusi all'interno di un autoctono modello riproduttivo capace di assorbire risorse dall'esterno ma non di riprodurre localmente le condizioni dello sviluppo. Ci sono territori dello sviluppo, al polo opposto, che genera risorse per il proprio ed altrui sviluppo, che sta dentro scambi intensi e cumulativi. Nei primi ci sono circoli viziosi, nei secondi virtuosi, ora la territorialità attiva corrisponde certo al secondo modello, ma più dell'apologia del territorio attivo importa la de-costruzione dei territori dominati da circuiti viziosi (nei quali la crescita del benessere privato si accompagna tipicamente a miserie pubbliche). L'apologia del locale, del distrettuale, ha fatto aggio sul riconoscimento della persistenza di patologie sociali ed istituzionali assai rilevanti nei nostri territori. Malgrado dichiarazioni programmatiche in contrario, si può del resto dubitare che la classe dirigente nazionale ne abbia davvero nozione e sia capace di definire un'agenda realistica al riguardo. Perciò alle territorialità attive nello spettro della varietà dobbiamo tener presente questi casi limite (ma di ampie dimensioni, anche macroregionali), per i quali va ripensata una strategia di capacitazione territoriali, oltre patti, PIT e quant'altro.

E' facile intendere che queste situazioni critiche trovano conferma e soffrono insieme del modo in cui il territorio finora è stato considerato perfino nelle politiche di sviluppo, di coesione e di infrastrutturazione., se non si esce dall'idea del territori come mero supporto o contenitore, o come bene comune da esporre alla tragedia dei commons, non è pensabile per questi territori, così importanti per lo sviluppo nazionale e per la nostra integrazione in Europa, la fuoriuscita da circoli viziosi, dipendenze, e degrado ulteriore. Il tema della territorialità attiva forse trae tutto il suo significato proprio a contatto con questi casi critici, piuttosto che in rapporto a territori che comunque stanno mostrando di cavarsela. Per molti aspetti quanto detto si può riassumere nella formula: si deve passare dalla crescita allo sviluppo. Percorso difficile e per il quale non siamo del tutto attrezzati. Soprattutto quando pensiamo ai territori dei flussi, notiamo l'importanza della territorialità attiva e dei processi di capacitazione territoriale. E per contro rileviamo che i territori fuori da questo quadro sono tanti, troppi, e troppo pesanti (anche solo demograficamente). Essi non sono più territori arretrati, ma territori deviati. Quindi le politiche attive di capacitazione vanno applicate ad essi, in dosi massicce. La coesione

territoriale (e sociale) non può ridursi alla componente essenziale delle reti dei trasporti e della comunicazione, alla connettività, ma (come già viene enunciato anche nei documenti del QSN), appunto a quelle variabili-risorse: dotazioni e titoli di cui abbiamo parlato, usando Sen per il nostro argomento. Si noti che i territori devianti sono territori incapacitanti sia per i governanti che per i governati. Le capacità sono frustrate, ostacolate, censurate. Quanta varietà viene così annientata, e resa indisponibile per processi di sviluppo. Possiamo imparare a intervenire in questi casi a partire da quanto sappiamo in materia di governo della tragedia dei beni comuni, perché in fondo in questi territori negati abbiamo a che fare con una tragedia dei commons di proporzioni gigantesche.

Si può notare, di passaggio, un nesso tra la nozione corrente di capacità di carico e le capacitazioni, il linguaggio a volte ci imbroglia. La capacità di carico segnala un limite, oltrepassato il quale si innescano processi irreversibili. Le capacità invece sono la capacità di governarsi sotto vincolo, cioè tra l'altro dentro i limiti della capacità di carico. L'autonomia locale sarà in futuro sempre più calibrata su forme di capacitazione: il territorio, la sua qualità o stato di salute, segnerà se l'autonomia locale è solo uno slogan nel conflitto tra livelli di governo, o se invece è stata la forma del buongoverno. Come sempre, lo sappiamo, il buongoverno si mostra nello stato del territorio; il cattivo nel cumularsi negli stessi luoghi, come spesso in Italia, di tutti possibili mali sociali e insieme del degrado degli ecosistemi. Territorio capace è un territorio capace di autonomia, cioè oggi di sviluppare preferenze per la sostenibilità. Questo oggi è il test delle capacità territoriali.

5. evoluzioni territoriali e buongoverno

Possiamo riassumere quanto detto finora in alcuni passaggi sintetici da tenere presente quando si parlerà (par. 6) di buon governo territoriale:

- ✓ I sistemi locali hanno un ruolo importante, sociale, economico e territoriale. Essi sono inseriti in modo dinamico ed interattivo nei processi globali. Essi costituiscono un ambito privilegiato di governance dei processi complessi nella società della conoscenza. L'economia e la società in Italia sono fortemente plasmate dalla vitalità e dai cicli di vita dei sistemi locali.
- ✓ Il locale come laboratorio per esperimenti sociali ed istituzionali ha due facce: da un lato media ed incorpora tensioni ed input di livello globale; dall'altro, costruisce risposte adattive che – cumulandosi – contribuiscono a costruire lo stesso livello globale.
- ✓ Occorre inoltre tener presente le diverse scale e varianti nelle quali si presenta il sistema locale; ecco qualche caso prototipico: distretto manifatturiero specializzato, distretto manifatturiero plurisetoriale, distretto con forte presenza di attività di servizio (alle imprese), distretto energetico, agroenergetico, agroindustriale, turistico, culturale..., area produttiva specializzata più o meno in rete con altre, aree produttive sovrapposte ad aree residenziali, città diffusa, area vasta definita in base a parametri strutturali; il biotopo o microsistema locale, la macroregione (che può essere transborder sia tra più regioni, sia tra più regioni di più paesi), e che può essere solo una costruzione statistica (rilevante per le policy) come le NUTS o anche una realtà socioculturale.
- ✓ Allo stesso modo occorre tener presente la grande varietà degli ecosistemi in cui sono insediati i sistemi sociali locali. Per esempio: aree di pianura, aree costiere, valli, aree collinari, corridoi, sprawling, aree metropolitane..., tutti dati già tenuti presenti nella programmazione territoriale regionale.
- ✓ Sta iniziando la transizione dei sistemi locali – o almeno di loro componenti significative – verso la sostenibilità. Tale evoluzione è promossa sia da un global change nel rapporto tra attività umane ed ecosistemi, sia dalle strategie comunitarie, sia dalla necessità-opportunità di competere nelle nuove condizioni definite dalla transizione ecologica e dal passaggio alla società della conoscenza.

Vi sono ormai numerose esperienze nazionali ed internazionali che indicano il percorso e permettono di generalizzare alcune indicazioni strategiche per tale transizione e di elaborare strumenti differenziati per il governo della compatibilità e sostenibilità ecologica delle attività umane (su scala locale).

Transizione ecologica e transizione alla società della conoscenza sono intrecciate: scienza e tecnica (ma anche, come proprio nei sistemi locali è verificabile, la crescita delle capacità degli attori) sono le risorse in grado di facilitare il decoupling tra produzione di benessere (well-being) e input energetici, di materie prime, ed anche esternalità negative.

- ✓ La sostenibilità (nei sistemi locali) è pluridimensionale: ecologica, istituzionale, finanziaria, fiscale, culturale. La crescita delle capacità (che includono le capacità di autogoverno dentro un sistema di sussidiarietà esteso) dipende anche dallo stato della coesione sociale e quindi dalla soluzione di problemi di giustizia distributiva (tra gruppi sociali, tra territori, tra dimensioni delle libertà negative e positive). La sostenibilità è descrivibile come un processo di progressiva acquisizione di capacità autoregolative (magari estese fino a un modello di *industrial symbiosis*), come un'evoluzione con equilibri punteggiati, momenti di rottura, "catastrofi", apprendimento, mutamento preferenziale, recupero di ritardi ed omissioni, cura delle esternalità cumulate nella crescita antecedente.
- ✓ Il carattere evolutivo della transizione ecologica dei sistemi locali va accompagnato da adeguate forme di governance e da un policy design innovativo (alla luce delle esperienze fatte con programmi complessi e progetti integrati). In questo quadro le emergenze (energetiche, idriche, territoriali, ambientali e climatiche) sono assunte come opportunità per riconsiderare i costi della path dependance e i vantaggi di un riorientamento strategico del sistema locale. Si noti che non si tratta solo di governare le attività manifatturiere o magari il terziario, ma di incidere sulla formazione delle preferenze collettive.

6. il carattere biunivoco del rapporto tra territorio e buongoverno

L'esistenza di pratiche sistematiche di buongoverno locale ci è certificata dallo stato del territorio. Questo è il test principale per il sistema delle autonomie. Naturalmente il principio di sussidiarietà è troppo recente per aver dato i suoi frutti, e la governance multilivello è ancora confusa e aporetica sotto molti profili. Ciò che vediamo sul territorio dipende in gran parte da processi risalenti ai decenni scorsi, alla fase di crescita e alle sue crisi o svolte, all'emigrazione e all'urbanesimo del dopoguerra. Criticità nel territorio esistevano da sempre (rischio sismico, idrogeologico), ma esse sono state introdotte in grande quantità e spesso oltre la soglia ammissibile proprio in seguito al successo del processo di modernizzazione fordista (grande fabbrica) e postfordista (sistemi distrettuali). Una svolta importante consiste nell'aumentata richiesta di suolo derivante dalla domanda congiunta di nuove infrastrutture e di nuova residenza. Quest'ultima, nella fase più recente, ha trasformato ogni luogo con qualità apprezzabile in un bene posizionale. Da qui la forte crescita delle rendite e della relativa economia, che condiziona - ben oltre i confini dell'originario blocco edilizio - tutta l'economia dei sistemi locali. In questa fase finale di messa in valore del territorio il buon governo ha consistito principalmente nella capacità di difenderlo da assalti irrazionali, da abusi, da eccessi. In parte minore in azioni propositive (valorizzazione ecocompatibile, cura della qualità del costruito, manutenzione straordinaria). Nell'insieme le differenze originarie (storicamente costituite) si sono trasformate in una diversità dei luoghi che in gran parte, come abbiamo accennato, registra la differente qualità del governo locale. E' intuibile che lo stato di salute del territorio sia ricollegabile a buone prestazioni amministrative, intelligenza dei processi, principio di precauzione, sguardo lungo, ed anche pratiche collettive locali corrette. Deve essere sottolineato però che vale anche il reciproco. Il territorio condiziona la possibilità del buon governo locale. Il territorio sono i suoi usi (Crosta 2003). Esso è un insieme più o meno sistematico di potenziali di sviluppo, di fattori limitanti e di handicap, oltre che di punti di crisi. Permette o rende impossibili molte cose che attengono al benessere locale e specialmente alle possibilità di stare nei processi di livello superiore. Un territorio di qualità è un fattore facilitante, un territorio pieno di problemi (ambientali, sociali, infrastrutturali) diventa una palla al piede. Non solo come sovraccarico di problemi, ma come impedimento a nuove tematizzazioni. Propone come tema emergenze, anomia, accumulazione spesso perversa di ogni problema sociale ed ambientale (come nelle vaste periferie meridionali). Il governo si plasma nel tempo su queste necessità e diventa progressivamente incapace: tacita esigenze immediate, sviluppa opportunismo, perde innovazione, gestisce al ribasso l'esistente, avvitando se stesso e il territorio in una spirale mortifera. Il buongoverno ha bisogno di un buon territorio come indicatore di riuscita e il territorio l'alimenta con i suoi potenziali. Attenzione però che in questo quadro è fuorviante parlare - come purtroppo la stessa UE

suggerisce - di "territorio sottoutilizzati", cioè non sufficientemente messi in valore. Come se la terapia dei mali territoriali consistesse in un rafforzamento delle strategie di rapina e di abuso intensivo, per "fare cassa", come di fatto avviene anche dentro i meglio intenzionati progetti integrati.

Il mancato sviluppo locale non dipende dal sottoutilizzo, ma viceversa quasi sempre da un uso eccessivo, distorto e improprio del territorio, ovvero dal predominio di pratiche istituzionali e sociali finalizzate alla predazione e al rent seeking territoriale. Per questo le politiche tentate finora sono insoddisfacenti, in quanto non discriminato abbastanza tra la buona sinergia governo-territorio e la perversione di tale nesso.

Sui mali del territorio c'è da dire che con essi siamo abituati a convivere proprio perché le nostre pratiche si sono plasmate nel tempo su tali dati duri di un'ecologia dipendente dal sentiero. Siamo tentati di non vederli nella loro dimensione appropriata, a sottovalutarli, salvo quando ce ne deriva un danno diretto. Tuttavia, occorre oggi considerare che i mali del territorio risaltano in una luce specifica di fronte alle criticità emergenti. Non è la solita lunga durata, ma è tempo di "catastrofi". Il territorio (nell'accezione socio-ecologica qui proposta) con le sue differenze - tra criticità e potenziali - è esposto piuttosto bruscamente a rotture. La crisi energetica e la crisi climatica sono i due aspetti più evidenti. Ad essi si aggiungono ulteriori criticità quali la perdita di habitat e di varietà biologica, il peggioramento delle condizioni ambientali locali (inquinamento e congestione), la diffusa percezione di una perdita in qualità della vita pur in presenza di un benessere materiale crescente. Del resto il disaccoppiamento tra PIL e benessere è in atto da tempo. Occorre quindi vedere il nesso governo-territorio alla luce delle sindromi "catastrofiche" imminenti: quanto il governo e il territori sono capaci di fronte ad esse? Come rispondono i diversi territori? La differenza tra malessere diffuso ma tollerato per assuefazione e una crisi ambientale seria sta nel fatto che il primo è oggetto di normale amministrazione e dei strategie meramente adattive post-factum, dette di mitigazione delle conseguenze, mentre nel secondo caso abbiamo bisogno di prevenzione e di una diversa nozione di rischio territoriale nel senso di un adattamento del sistema locale ai nuovi dati ecosistemici. Naturalmente dove ci sono già buoni governi e territori la risposta è più agevole e spesso il rischio (la sua magnitudo) è minore, mentre per i territori cronicamente malgovernati l'esposizione può risultare drammatica. Quindi, se in generale affermiamo la connessione produttiva e biunivoca tra governo e territorio, nella condizione del global change diciamo che quest'ultimo diventa il test sia del buongoverno sia dei territori come pool di pratiche sociali sostenibili e capacitanti.

7. Governare il territorio con strumenti

Propongo qualche osservazione sull'evoluzione recente delle modalità di governo del territorio. Indubbiamente sempre il territorio è stato "governato" sia con regolazioni che con progetti. Ma negli anni recenti l'accento sembra spostarsi a favore - di fatto - di *strumenti* (adopero il termine nel senso di Lescoumes-Le Galès 2004: apparati o dispositivi cognitivi e operativi per la scelta e la progettazione) che appartengono alla classe delle politiche, interventi più progettuali e meno direttamente regolativi. Ciò è favorito dall'evoluzione dei piani regolatori verso piani strutturali, dall'adozione di piani di settore (trasporti, commercio, poi energia, azione ambientale...), dalla rilevanza assunta dallo sviluppo dei sistemi locali. Documenti come i piani di coordinamento (regionale o provinciale) o i piani di indirizzo territoriale hanno un carattere ibrido, tra il regolativo e il progettuale. Indubbiamente prevale l'attenzione alla "valorizzazione" del territorio, entro un quadro di salvaguardie, tutele, standard più o meno rigorosi. Si parla di progetti di territorio con riguardo non tanto alla disciplina degli usi, quanto a come radicare territorialmente i processi socioeconomici, ovvero come territorializzare le politiche di sviluppo locale. Qui qualche insegnamento viene da esperienze ormai abbastanza mature come i piani strategici (ps) e i progetti complessi, specie i PIT. Teniamo sempre presente che si tratta di governare il territorio ri-progettandolo, nei limiti del fattibile. Si tratta di mobilitare potenziali locali inespressi, di curare mali cronici e crisi ambientali anche acute, di riposizionare il sistema locale nei flussi globali o almeno macroregionali. Generalizzare sul senso di questo governare il territorio con strumenti (vi sono molti altri strumenti, oltre quelli citati, e tra questi l'uso di dati statistici e di indicatori per scelte pubbliche o la fiscalità) è un po' arbitrario, ma uno sguardo sintetico, senza troppe pretese di precisione, può avere qualche

utilità orientativa. Mi soffermo dunque sui ps, ma con un occhio all'esperienza dei pit meridionali.

- a. Sarebbe interessante sapere fino a che punto i programmi complessi e le politiche integrate contribuiscano al governo delle transizioni in atto, di cui abbiamo parlato nei paragrafi precedenti. Il ps andrebbe considerato insieme ad altre forme di politiche integrate quali i PIT e progetti assimilabili. Che hanno in comune:
- *l'enactement*, ovvero la capacitazione degli attori
 - il problema della condivisione di obiettivi strategici, a partire da una visione focalizzata
 - la pluralità delle risorse da mobilitare
 - l'imperativo di territorializzare o anche solo contestualizzare i progetti specifici.

Mentre è diffuso un notevole scetticismo, dovuto in parte alle aspettative eccessive, gli attori coinvolti in genere tendono a dare un quadro più positivo. Certamente la situazione è molto diversificata e qui sotto cerchiamo di dare un'idea di come possano disporsi le diverse esperienze a seconda del contesto. Ritengo che la riuscita e lo stesso senso di un ps dipendano molto più da dati di contesto che da specifiche qualità della sua progettazione. Queste ultime, infatti, (anche se ciò può deludere qualche progettista) hanno un peso relativo, e lo hanno solo se in sintonia con alcuni dati di contesto determinanti. Per chiarezza ho scelto di dicotomizzare drasticamente, facendo appello al lettore perché ricostruisca lui il continuum tra i tipi estremi che qui considero.

I dati di contesto rilevanti sono:

contesto facilitante	buongoverno (letto a partire dallo stato del territorio)	società civile	preferenza per innovazione con riguardo al sistema delle imprese ma non solo	rinascita dopo una crisi
contesto inibente	malgoverno	società incivile	rent seeking come preferenza dominante	riposizionamento di tipo incrementale

Qualche commento. Il ps non fa miracoli, né nella dimensione delle pratiche deliberative e quindi della mobilitazione della società civile, né in rapporto alle capacità realizzative delle macchine locali. Se la modalità prevalente e consolidata è quella del buongoverno (letto attraverso lo stato di salute relativa del territorio), e se la società civile tiene sotto controllo in modo soddisfacente la componente incivile, allora sarà anche più facile o praticabile che prevalgano spinte innovative sui blocchi sociali orientati alle rendite. Può sembrare strano, ma se si danno queste condizioni e se la città ha di fronte una crisi da superare (tipicamente da de-industrializzazione, o da riposizionamento drastico del territorio), e quindi una sfida decisiva il ps potrà riuscire a produrre alcuni dei suoi effetti benefici (si intende: esso sarà sempre accompagnato da altre iniziative ed altri strumenti, generati o concomitanti: il grande evento, l'inserimento di nuove istituzioni della conoscenza...). Così si potrebbero valutare i casi di Torino e La Spezia. E' solo apparentemente paradossale che, invece, sia più difficile ottenere risultati evidenti quando il compito sia piuttosto quello di un revisione incrementale delle vocazioni locali. Qui il peso del sentiero potrebbe frenare, e i mutamenti indotti potrebbero richiedere tempo per far virare il territorio in un nuovo senso. Ma ciò non è impossibile (forse qui si potrebbero citare i casi comunque virtuosi di Bolzano, Trento, Pesaro). Sembra invece che quando si dia buongoverno, società civile sveglia, ma forte corporativizzazione degli interessi, sia molto più difficile innovare; e qui viene in mente l'incidenza solo "superficiale" dei ps nelle città d'arte importanti. In ogni caso si può confermare che se il ps parte dalla città, spesso dal capoluogo, esso come progetto di territorio tende a coinvolgere l'area vasta circostante – anche senza raggiungere il raggio dell'area metropolitana di Lyon -. In questi casi, ormai frequenti, effettivamente si possono affrontare questioni non chiuse nelle mura cittadine, quali l'ambiente e la mobilità. Da segnalare per l'evoluzione del ps verso l'area vasta il ruolo delle unioni di Comuni. Probabilmente però l'aumento del numero dei soggetti politici

ed istituzionali e i complessi equilibri e dei fronti che si formano in questi casi porteranno all'elaborazione di interventi più blandi, forse generici, salvo che l'area vasta sia investita da scelte di sistema molto impegnative, come nel caso delle grandi infrastrutture. In tal caso il ps è una forma di accompagnamento dell'evoluzione della governance di piattaforme territoriali multistrato (Dicoter-Siu 2007). Avrà un suo ruolo, ma dovrà confrontarsi con tutta la restante serie degli "strumenti" del governo territoriale.

Prima di passare al Sud, va detto in premessa, che non si deve prestare troppa attenzione ai testi dei documenti di ps, che risulterebbero troppo simili, molto retorici, enfatici e pubblicitari (qualche volta si tratta di operazioni un po' ingenuo o velleitarie di marketing territoriale). Guardiamo ai processi effettivi, per quanto conoscibili (non solo dai siti dedicati, dal sito della RECS, ma anche parlando con amministratori e addetti ai lavori). Anche al Sud la situazione indubbiamente è differenziata. In coerenza con quanto detto sopra sulle variabili di contesto, si può dire in via preliminare che i ps sembrano andare di più in regioni come Sardegna e Puglia e meno nelle altre. Le criticità socioeconomiche e ambientali (le due cose nel Sud vanno insieme anche troppo) pesano sulla fattibilità stessa del ps (così come già si è visto nel caso dei PIT), e in ogni caso di per sé non sembrano dare la scossa necessaria per avviare una mobilitazione di risorse cognitive, motivazionali e imprenditive locali. Le politiche locali nel sud sono anche più frammentate che altrove, le politiche urbane sono pallide ombre, anche quelle sociali lasciano molto a desiderare. La capacità di impostare programmi complessi ed integrati si verifica solo a macchia di leopardo, spesso in macchie assai rade. Qui le difficoltà del contesto pesano molto e si dovrebbe pensare, per situazioni critiche come quelle siciliane, calabresi e campane, ad altri tipi più sistematici di intervento, capaci di incidere su dati strutturali specie nella fornitura di beni pubblici e nella rottura di circoli viziosi. In fondo il ps è solo un discorso e un impegno verbale che una collettività prende con se stessa, se è capace le cose si traducono in fatti ed anche in pietre, altrimenti...ne parliamo un'altra volta.

Come è noto, con la delibera Cipe del 2004 si sono stanziati risorse per piani strategici per città e aree metropolitane. Quasi ovunque si sono avviati ps, anche se ad oggi lo stadio di avanzamento è molto diversificato. Di molti non è possibile al momento parlare trattandosi di intenzioni e di preliminari. Ancora una volta il contesto discrimina, sebbene specie nei ps il ruolo della leadership locale possa essere determinante, come mostrano i casi di amministrazioni locali virtuose pur immerse in un mare di degrado territoriale e di illegalità diffusa. Ma il ps non è una faccenda solo politica, ma civica, e quindi molti dipende effettivamente da una soglia minima di *enactement* e di mobilitazione, almeno cognitiva e discorsiva. In alcuni casi il ps tende all'area vasta, capitalizzando se possibile l'esperienza di un pit o di un patto territoriale. In questi casi – ma piuttosto rari – si consolida qualche competenza rilevante nelle amministrazioni, viene selezionato forse anche un ceto politico più competente e responsabile, anche gli imprenditori fanno la loro parte nel progetto di territorio (invece di limitarsi a sfruttarlo come fanno di solito). Quasi mai però neppure in questi casi (ma è una carenza che risale ai PIT stessi e alle forme pregresse di progettazione dello sviluppo locale) viene tematizzata davvero la sostenibilità dei processi locali, e direi neppure trattate le questioni di coesione. Prevale pur sempre un'ottica della crescita, economicista, un'ottica che peraltro non fa neppure giustizia né delle realizzazioni delle imprese più innovative, che pure ci sono, né delle domande ormai emergenti della popolazione.

Piuttosto che alle realizzazioni qui conviene badare agli ostacoli da rimuovere, come la Costituzione vorrebbe. Anche le valutazioni del DPS (orientandosi agli standard minimi e alle variabili di rottura) richiamano l'attenzione al core business delle strategie di sviluppo (di risanamento, rinascita, riposizionamento). Eccone alcuni, del resto ben noti:

- opportunismo della classe politica, con scarsità di figure di leader riconosciuti e non populistici, prevalenza di meccanismi spartitori
- macchine amministrative solo parzialmente rinnovate e spesso poco attrezzate per operare con politiche complesse
- culture d'impresa orientate al rent seeking, al breve termine, all'abuso del territorio
- società civile debole e frammentata, perfino poco capace di articolare un punto di vista collettivo e strategico
- sregolazioni diffuse: illegalità, pratiche sociali predatore, criminalità, tragedia dei beni comuni

- gravità dei problemi sociali usata come alibi per scelte opportunistiche che risultano fallaci già nel medio periodo o ancor prima della realizzazione
- mancanza di prospettive sufficientemente stabili e a lungo termine nelle istituzioni, carenza di visione condivisa, frammentazione della stessa vita istituzionale
- presenza di problemi immensi a fronte delle risorse disponibili, con conseguente sviluppo di preferenze adattive, sfiducia in possibili mutamenti, prevalenza di microprogettualità redistributive (si può pensare ad eccezioni, come nel caso di Salerno, di Benevento e di Lecce, ma al momento è impossibile sapere se i regimi locali relativamente virtuosi innescati sopravviveranno alla fine del ciclo guidato da leader locali autorevoli).

Ci sono probabilmente diversi risultati impliciti che non è possibile rilevare con gli strumenti correnti, ma da autovalutazioni (dei PIT soprattutto) risulta che in effetti un certo mutamento culturale (amministrazione, politica, imprese, terzo settore) è stato avviato. Si tratta di fattori ancora fragili, che facilmente si disperdono se non sostenuti adeguatamente. Ma questo forse è anche l'unico vero apprendimento che residua dai processi di progettazione complessa e integrata. Se non altro si diffonde l'idea che i compiti, gli obiettivi, gli orizzonti, dello sviluppo locale sempre meno coincidono con quelli della crescita purchessia, o con la gestione del pesante rent seeking generalizzato che resta un basso continuo nei territori. In verità si dovrebbe ripartire dal principio che il ps è più necessario dove è più difficile. Se ciò è vero però non lo si può lasciare solo, ma va accompagnato e sostenuto anche dai livelli di governi sovraordinati, con iniezioni di risorse cognitive e organizzative. Ma sappiamo che la cura del degrado, dell'insostenibilità, della perdita di coesione non è, nei fatti, tra le priorità nazionali. Campania docet.

Tra i risultati impliciti "raggiunti" tramite i programmi complessi e in particolare i ps si possono ricordare:

- la crescita della domanda (e in misura minore l'offerta) di governo urbano per città altrimenti degradate, emarginate, invivibili; qui ha un certo peso l'imitazione reciproca e una competizione anche simbolica tra centri che hanno bisogno di attrarre risorse ed attenzione
- la necessità di progettare e innovare: sai stanno stabilizzando ampi circuiti dentro e fuori l'amministrazione orientati allo sviluppo e all'adozione di innovazioni; cresce l'idea che non si può continuare nel modo abituale, che sfide più grandi sono dietro l'angolo
- le competenze acquisite: sia negli apparati pubblici che nelle imprese, che sul mercato delle professioni. Sebbene queste risorse siano sempre esposte al rischio del rent seeking e della spartizione politica, su di esse si deve far leva per un nuovo ciclo di politiche di sviluppo, che capitalizzi l'apprendimento dell'ultimo decennio.

C'è un notevole consenso tra gli esperti che il principale insegnamento ricavabile dalle politiche complesse ed integrate è la necessità di una maggiore selettività: dei territori, delle visioni, dei progetti, delle reali priorità per fare sviluppo. Ciò rinvia certo a una migliore messa a punto dei meccanismi della sussidiarietà, a una riqualificazione della classe dirigente, all'uso sistematico della valutazione nei processi decisionali (Seravalli 2006). L'apprendimento (in piccoli gruppi, in settori dell'opinione pubblica, nelle nuove generazioni che accedono a ruoli politici o amministrativi) riguarda soprattutto:

- Adottare una prospettiva lunga e un diverso tasso di sconto
- Superare la frammentazione
- Mobilitare potenziali locali
- Ragionare sulla dimensione strategica (cioè su quali pratiche farebbero quella differenza che è richiesta per fare sviluppo e quindi anche, in senso proprio, governo del territorio).

Non si deve, infine, dimenticare che i successi parziali e i diffusi insuccessi delle politiche di sviluppo locale hanno contribuito a produrre un'ulteriore differenziazione territoriale nelle regioni meridionali, anche diversa da quella proveniente da antiche dicotomie tipo "ossa e polpa" o "interno/costa". Ciò aggrava i problemi di coesione sociale e territoriale e

probabilmente spinge ad un'ulteriore urbanizzazione intensa, diffusa e incontrollata delle maglie territoriali. Tutti temi di cui varrà la pena parlare nel prossimo Rapporto.

8. cosa significa territorio capace

Il rapporto governo-territorio è analizzabile come capacità. Ci sono governi più o meno capaci e allo steso modo territori. Qui occorre precisare allora non solo cosa significa essere capaci, ma anche chi può esserlo. Territori capaci sono i territori capaci di autogovernarsi nel senso della sostenibilità e della coesione. Capace può essere l'individuo socializzato e ogni forma organizzata di agire sociale. Quindi particolarmente l'azione collettiva in tutte le sue varianti. Di rilievo per il nostro discorso sono alcuni di questi "attori":

- individuo: qualità personali apprezzate socialmente
- gruppo, team: coesione e affidabilità come gioco di squadra
- organizzazione: efficacia
- rete: cooperazione
- ordinamento, assetto: stabilità
- regolazione, strutture di governance: governo di processi
- territori: come intersezione e interazione tra ecosistema sociale ed ecosistema "naturale"

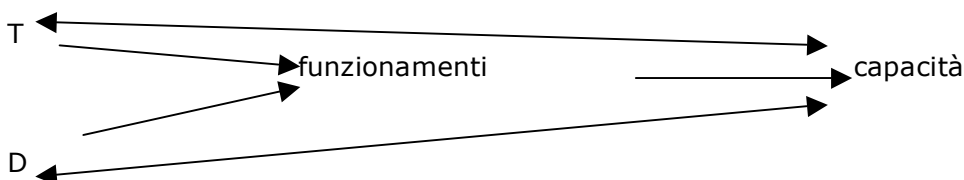
La nozione di capacità è stata plasmata certamente sull'individuo e sulle sue libertà positive. Tuttavia, se si sottolinea la dimensione sociale del soggetto. In quanto solo un singolo socializzato può essere un individuo, e lo è in misura della sua socializzazione, diventa rilevante estendere la nozione anche a formazioni sociali ultraindividuali. Ciò non implica nessun organicismo: tali formazioni esistono in modo condiviso nelle menti dei singoli e quindi esistono senz'altro, perché se non fossero assunte come esistenti l'individuo non potrebbe essere sociale. Non sarà necessario qui rinviare alla linea Austin-Wittgenstein-Searle su come fare cose con parole, o al cognitivismo e costruttivismo, o alla teoria dei sistemi complessi e dei loro livelli di realtà. Capaci possono e devono essere tutte le formazioni che rendono agibile all'individuo i suoi spazi di libertà positiva. Non ci sono individui capaci senza il reticolo delle appartenenze capacitanti. Capacità e processi capacitanti-incapacitanti si danno quindi a diverse scale e livelli, e il buon governo di un territorio o sistema locale è la forma sintetica e più alta delle capacità delle sue componenti. Ricordiamo allora schematicamente l'analitica delle capacitazioni, che ovviamente riprendiamo da Sen.

TITOLI (diritti, pretese legittime, domande ed esigenze collettive argomentate e cognitivamente fondate, status del territorio o sistema locale nella rete delle autonomie e nel regime di sussidiarietà)

DOTAZIONI (beni comuni, beni pubblici, patrimonio, reti, capitale sociale...)

FUNZIONAMENTI: risultati complessivi ottenuti o ottenibili

CAPACITÀ: libertà positive effettivamente praticate, che risultano in stati di benessere e autorealizzazione soddisfacente.



Da sottolineare: si tratta di un processo sociale ed istituzionale con forti componenti normative (regole, statuti, razionalità di processo e procedurale, standard) che ne costituiscono il nucleo duro. Va notata anche la ricorsività del processo che lega i vari termini e componenti. Ne derivano circoli viziosi o virtuosi di sviluppo locale. Essi mostrano anche che sono molteplici i punti di attacco possibile per modificare il funzionamento del circuito. L'esistenza efficace di uno "stato di diritto" allargato e la disponibilità di abbondanti beni collettivi sono i prerequisiti dell'efficacia (in termini di benessere ed autorealizzazione) dell'azione individuale e collettiva. Però la crescita di capacità permette anche di accrescere T e D, sia sviluppando migliori

pretese legittime (via mutamento preferenziale), sia avendo migliore cura delle dotazioni. Già queste elementari notazioni permettono di capire che lo sviluppo locale o è accrescimento di T e D (il che per definizione sembra possibile solo in condizioni di sostenibilità e coesione) o non è.

9. capacità come apprendimento

Uno degli aspetti più rilevanti delle capacitazioni è la possibilità di apprendere. Cioè di far lavorare metapreferenze su preferenze correnti e di operare valutazioni alla luce di conoscenza fondate e condivise. Per molti aspetti la capacità è capacità di apprendere, dato che gli spazi di libertà non sono astrazioni, ma pratiche sociali che esercitano (ed esigono) una costante verifica dei poteri di apprendimento (adattamento, revisione, ritematizzazione, riorientamento). Il mutamento preferenziale nella logica delle capacitazioni è certamente sensibile al flusso delle cognizioni e ha un punto dirimente nel tipo di orizzonte temporale assunto. Le istituzioni sociali in generale provvedono al fatto che individui e collettivi si dotino almeno a un certo livello dell'agire di un congruo orizzonte, scalato a seconda dei casi, delle materie, e delle contingenze. In generale però più lungo di quello del singolo. Ciò conferisce stabilità e ordine sociale, specie con riguardo al governo dei beni comuni, spesso fragili se affidati al solo uso locale, immediato e senza capacità di futuro. Ci sono buoni territori, a questo punto territori capaci, dove le istituzioni hanno garantito sostenibilità e compatibilità a tempo indeterminato, o almeno nel lungo periodo, per le pratiche locali; cattivi territori dove le preferenze sono state altamente opportuniste, miopi e a breve. Nel primo caso c'è apprendimento alla luce di standard normativi (oggi sanciti nelle costituzioni), nel secondo c'è ottusità masochista e diffuse situazioni hobbesiane. Il territorio che apprende è territorio capace, quello che "fa solo finta" (come nell'adozione strumentale delle formule di programmazione comunitaria per le pratiche opportuniste e spartitorie locali) resta ignorante (delle alternative migliori) e diventa sempre più incapace. Abbiamo così territori abbastanza capaci che possono migliorare e territori che si avvitano nella spirale dell'incapacitazione.

Capacità è accesso, nelle pratiche sociali, a uno spazio indeterminato (sottoposto certamente a vincoli di varia natura, ma non predefinito per sempre) di libertà positive. Esse sono autonomie, autogoverno e autoregolazione orientata da:

- ✓ principi costituzionali
- ✓ interessi di lungo periodo delle collettività
- ✓ tematizzazione riuscita delle sfide del global change dentro le politiche e le strategie di sviluppo locale
- ✓ una diffusa apertura a nuove preferenze compatibili e sostenibili, tali da ridefinire tendenzialmente le pratiche correnti non più plausibili.

Si noti che se, al contrario, le pratiche territoriali incapacitanti sono molto diffuse e radicate e ciò implica che:

- ✓ ci sarà con elevata probabilità una sinergia patologica tra mali sociali e territoriali (Donolo 2001)
- ✓ i governi locali saranno impotenti e privi di fiducia
- ✓ le pratiche sociali saranno predatorie
- ✓ le capacità di rispondere produttivamente al global change saranno molto limitate; l'incapacità diventa impotenza, fatalità, deresponsabilizzazione.

Come sempre nel caso di forme di disgregazione sociale, di perdita di coesione, il territorio malato e patogeno rappresenta anche un rischio per la democrazia¹. Si alimentano, infatti, in queste condizioni degradate o bloccate, tentazioni ed illusioni populiste, autoritarie, separatiste e defezioniste.

10. il ruolo del pubblico, del senso comune, dell'opinione informata

Le strategie per la sostenibilità devono porsi esplicitamente il compito di una modificazione delle preferenze collettive. Tale modificazione deve avvenire in forme non paternalistiche, per lo più indirette, come mainstreaming attraversante tutte le pratiche, anche quelle quotidiane. Rilevante è il ruolo dell'informazione, ed anche il lavoro di riduzione delle ambiguità e delle

¹ Vedere per un analogo argomento sul nesso precarietà del lavoro-tenuta democratica, Gallino 2007.

incertezze, per quanto possibile. La transizione alla sostenibilità ↔ capacità ora è necessaria, ma deve essere proposta soprattutto come possibile e desiderabile. Ogni governo del territorio deve fare appello alla ragione, ad argomenti fondati, a database affidabili, a monitoraggi incisivi. Tutta l'attività amministrativa, se così orientata, inciderà profondamente – ed più velocemente di quanto politici timorosi pensino – anche sugli orientamenti dell'opinione, sul senso comune, sul legame sociale ed infine sulle scelte concrete e quotidiane dei cittadini. Non siamo certo all'inizio di questo processo. Tuttavia, è ora che deve essere fatto il massimo sforzo, altrimenti la nuova rotta darà tracciata in modo troppo debole o troppo tardivo. Il pubblico non deve essere solo chiamato a scelte puntuali su singole opere, ma anche a pronunciarsi nelle tante forme oggi possibili su grandi alternative, sull'energia, sull'uso del territorio, sul paesaggio, sulla mobilità. Stiamo attenti che immature non siano le istituzioni quando sono chiamate a questa nuova responsabilità.

I territori ed i loro cittadini sono chiamati a una lunga transizione, esposta a necessarie brusche accelerazioni di fase. Contro di essa lottano: il partito delle rendite, la diffusa corporativizzazione degli interessi, la singolarizzazione degli individui e delle famiglie dentro modelli di consumo "stupefacenti", l'opportunismo politico, la deviazione delle politiche di sviluppo locale verso forme adattive e non trasformative delle pratiche territoriali, l'ottusità dei media pervertiti rispetto alla loro capacità di formare opinione informata: un fronte enorme, ben radicato, difficile da smuovere. Giocano a favore invece: le trasformazioni in atto nei territori attivi, capaci di adattarsi ed anche di riconfigurarsi dentro strategie orientate dalla precauzione, dalla prevenzione e dal risarcimento dei danni inflitti dalla crescita ai territori; una diffusa sensazione, che non fa ancora opinione, di rischio rispetto al global change e di ansia per il futuro delle attuali giovani generazioni; le capacità d'innovazione diffuse nel corpo sociale ed anche dentro le istituzioni; la disponibilità di tecnologie, saperi scientifici, strumenti di policy sempre più pertinenti; il buon senso, un bene sempre scarso, ma sorprendentemente resiliente, malgrado tutto; e l'avvio di diffuse sperimentazioni per uscire dal blocco anche cognitivo imposto dai meccanismi della crescita.

I territori si muovono, accompagnamoli in modo adeguato, prima che sia troppo tardi.

Qualche indicazione bibliografica

Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra*, il Mulino, Bologna

Barca F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Roma

Belli A., a cura (2002), *Il territorio speranza*, Alinea, Firenze

Bratti A. – Vaccari A. a cura (2006), *Gestire i beni comuni*, Edizioni Ambiente, Milano

Cersosimo D. – Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Donzelli, Roma.

Clementi A., (2001), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Meltemi, Roma

Codice dei beni culturali e del paesaggio 2007

Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze

Crosta Pl. (2003), "Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come politica e come politiche", *Foedus*, n. 7

de Leonardis O. (2007), "Flatland ou de la société en réseau", paper

De Matteis G.- Governa F. (2005), a cura, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, Angeli, Milano

DICOTER-SIU (2007), ITATEN 2020, *Il territorio come infrastruttura di contesto, e Reti e territori al futuro*, Roma

Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo*, B. Mondadori, Milano

Donolo C. (2007), "Per una società della conoscenza equa e sostenibile" in ISSI 2007

Donolo C. (2007), "Sulla governance possibile dei territori", in DICOTER-SIU cit.

Donolo C. (2006), "Innovazioni nel governo locale tramite programmi complessi", in DICOTER, Roma

Donolo C. (2005), "Reti come beni comuni", *parolechiave*, xxxiv

- Donolo C. (2003), *Il distretto sostenibile*, Angeli, Milano
- Donolo C. (2001), *Disordine*, Donzelli, Roma
- Gallino L. (2007), *Contro la flessibilità*, Laterza, Bari-Roma
- INU (2005) (a cura di Pierluigi Properzi), *Rapporto dal territorio*,
(scaricabile dal sito INU nazionale)
- Issi (a cura di E. Ronchi)(2007), *Lo sviluppo sostenibile in Italia e la crisi climatica*, Edizioni Ambiente, Milano
- Lascoumes P. – Le Galès P. (a cura) (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po, Paris
- Legambiente (2007), *Ambiente Italia 2007*, Edizioni Ambiente, Milano
- Nussbaum M. (2002), *Capacità personale e dignità umana*, il Mulino, Bologna
- Pasqui G. (2001), *Il territorio delle politiche*, Angeli, Milano
- Rapporti annuali del DPS-Ministero dello sviluppo
- Sen A. (2000), *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano
- Sen A. (1985), *Commodities and capabilities*, North Holland, Amsterdam
- Seravalli G. (2006), *Né facile, né impossibile*, Donzelli, Roma
- Settis S. (2002), *Italia SPA*, Einaudi, Torino
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale*, Laterza, Roma-Bari

NB: la seconda parte del titolo riprende una formula coniata da G. Seravalli.