



21 MAGGIO 2025

Il territorio come “attore” di sviluppo socio-economico

di Antonino Mazza Labocchetta

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

Il territorio come “attore” di sviluppo socio-economico*

di Antonino Mazza Labocchetta

Professore associato di Diritto amministrativo
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

Abstract [It]: Il lavoro è finalizzato ad evidenziare come il territorio non sia mera dimensione fisica, ma uno spazio nel quale si svolgono e prendono forma relazioni sociali. Relazioni intorno a cui si costruisce il senso di appartenenza alla comunità, e che il territorio, con i suoi elementi materiali ed immateriali, rende possibili, condiziona e potenzia. Il territorio, da soggetto passivo che riflette lo svolgersi dei fenomeni, diventa esso stesso fattore di sviluppo, in quanto luogo di mediazione e di interazione tra individui, imprese, organizzazioni e istituzioni. Poiché il territorio è punto di caduta di una serie di innumerevoli interessi pubblici e privati, le politiche di government tendono vieppiù a lasciare il posto alle politiche di governance: all’ottica razionalistica, tipica della regolazione di carattere giuridico-formale, si sostituisce una visione negoziale, più orientata al risultato nella prospettiva della programmazione economica.

Title: The territory as an “actor” of socio-economic development

Abstract [En]: The work is aimed at highlighting how the territory is not a mere physical dimension, but a space in which social relationships take place and take shape. Relationships around which the sense of belonging to the community is built, and which the territory, with its material and immaterial elements, makes possible, conditions and strengthens. The territory, from a passive subject that reflects the unfolding of phenomena, itself becomes a factor of development, as a place of mediation and interaction between individuals, businesses, organizations and institutions. Since the territory is the point of failure of a series of innumerable public and private interests, government policies increasingly tend to give way to governance policies: the rationalistic perspective, typical of formal-juridical regulation, is replaced by a negotiation, more result-oriented from the perspective of economic planning.

Parole chiave: governo del territorio, urbanistica, città, interessi differenziati, programmazione negoziata

Keywords: spatial government, town planning, cities, differentiated interests, negotiated planning

Sommario: 1. Politiche territoriali: due accezioni. 2. L’«urbanistica» come disciplina dei «centri abitati». 3. Ma «le cose [...] non sono andate affatto così». 4. La tendenza all’allargamento della nozione di urbanistica fino alla riforma del Titolo V Cost.. 5. L’art. 117, comma 2, Cost.. 6. Urbanistica, interessi differenziati, «governo del territorio». 7. Un ruolo nuovo per l’urbanistica. 8. Pianificazione urbanistico-territoriale e programmazione economica. 9. Il territorio: un ruolo cruciale nelle politiche di sviluppo. 10. I rapporti tra territorio ed economia: uno sguardo retrospettivo. 11. I «poli di crescita». 12. Il territorio come «sistema regionale». 13. Il territorio come «valore territoriale». 14. Verso nuove forme di coinvolgimento di istituzioni e attori socio-economici. 15. La «programmazione negoziata». 15.1. La «programmazione negoziata» in chiave diacronica. 15.2. Le forme della «programmazione negoziata». 16. Oltre la dimensione dell’organizzazione (meramente) economicistica dei fattori della produzione. 17. Il diritto alla città/territorio rivendicato attraverso forme di auto-determinazione e di auto-organizzazione degli interessi. 18. I territori locali e le città al centro di inediti rapporti. 19. Nel passaggio dalla città industriale alla città post-industriale. 20. Il capitale sociale. 20.1. Fiducia e senso civico. E i potenziali rischi. - 21. I «beni relazionali» influenzano lo sviluppo economico dei territori. 22. Più *governance*, meno *government*. 23. I territori come soggetti che competono sul mercato. 24. *Marketing* territoriale. 25. Le minacce alla territorialità: la rete e il flusso. 25.1. La spinta alla *ri-territorializzazione*. 26. Conclusioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Politiche territoriali: due accezioni

Possiamo individuare nell'ambito delle politiche territoriali due grandi accezioni: una è quella che conduce all'attività di pianificazione e controllo delle trasformazioni materiali e funzionali del territorio guidate dall'alto dalla pubblica amministrazione; l'altra è quella che riporta alle dinamiche socio-economiche espresse dal basso, cioè dal territorio. Territorio che, come vedremo, non è mera dimensione fisica, ma campo nel quale si svolgono e prendono forma relazioni sociali.

Si tratta di prospettive metodologiche diverse: la prima guarda al modo in cui si muovono le istituzioni pubbliche nell'ambito dell'attività di pianificazione e di controllo delle trasformazioni territoriali, nonché agli strumenti tecnici di attuazione delle relative politiche. L'altra prospettiva, meno giuridica e più sociologica, è indirizzata ad indagare le ragioni per le quali le relazioni che si svolgono sul piano socio-economico richiedano da parte delle istituzioni pubbliche approcci multidisciplinari.

La pianificazione urbanistica, infatti, incide inevitabilmente non solo sulla proprietà, ma anche su una serie di interessi rilevanti che fanno capo a privati e ad enti o apparati pubblici. Si tratta di interessi che sono espressione del diritto di iniziativa economica costituzionalmente sancito, e di interessi pubblici variamente articolati a livello territoriale che pure nella Costituzione hanno fondamento. In ogni caso, trovano tutti il proprio «terminale necessario» nel territorio¹.

Ne discende una sorta di mutuo condizionamento: da un lato, di tali interessi la pianificazione urbanistica è vincolo e limite; dall'altro, dagli stessi interessi la pianificazione non può non ritenersi condizionata. Di qui «l'esigenza di incanalare i diversi interessi coinvolti nei processi pianificatori»², che porta a dire, da un lato, che il potere urbanistico è potere *debole*, perché condizionato da una serie di limiti riconducibili alla necessità di non azzerare diritti e interessi meritevoli di protezione che nel territorio trovano il proprio radicamento³ e, dall'altro, che nella pianificazione urbanistica è immanente la natura *contrattuale*⁴.

¹ F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, 37; S. AMOROSINO, *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Riv. giur. edil.*, 3, 2023, 153.

² F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 37; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss..

³ Secondo altra prospettiva, l'urbanistica non sarebbe concetto "debole" ma concetto "forte", destinata com'è a diventare disciplina integrale dell'uso del territorio: in questo senso v. E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica "integrale"*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, 2000, 146; cfr. P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2017, 367.

⁴ La natura contrattuale della pianificazione urbanistica si fa evidente nei casi in cui lo strumento urbanistico, dovendo coinvolgere una serie di strumenti di altre amministrazioni, va approvato mediante intese o concerti; ma l'urbanistica contrattata riguarda anche i privati, com'è accaduto soprattutto negli ultimi lustri: in dottrina, per un panorama della lettera sul tema, si rinvia a M.A. QUAGLIA, *Il contenuto della proprietà e la pianificazione mediante accordi*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2020, 505 ss.; G. MARENA, *L'urbanistica consensuale e la negoziazione dei diritti edificatori*, in *Riv. notariato*, 4, 2023, 893; G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo di suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2020, 325; P. LOMBARDI, *La difficile semplificazione dei titoli edilizi nel decreto sblocca-Italia: il nuovo permesso di costruire convenzionato*, *ivi*, 4, 2015, 131; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2014, 237; F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 40 ss.; M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. giur. edilizia*, 5, 2010, 279 ss.; P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti*, in *Le politiche*

Dopotutto, l'urbanistica non nasce che da una sintesi di strumenti di modellamento dello spazio urbano-territoriale: l'analisi dei fenomeni urbani, la progettazione dello spazio fisico, i modelli di partecipazione ai processi di trasformazione urbana. Sono, in una parola, i grandi strumenti di cui si avvalgono la ricerca teorica e le sue applicazioni pratiche al fine di organizzare lo spazio urbano-territoriale e di esercitarvi il controllo. L'analisi è funzione della progettazione dello spazio, mentre la costruzione dei modelli di partecipazione è largamente condizionata dall'esito della progettazione, cioè dai *luoghi materiali* che ne scaturiscono e nei quali *prendono forma* e si svolgono le dinamiche socio-economiche e politiche⁵.

2. L'«urbanistica» come disciplina dei «centri abitati»

Nel 1972 la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare della legittimità di una serie di articoli del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, relativo al trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, nonché del relativo personale e degli uffici⁶.

Secondo la Regione ricorrente, non sarebbero state trasferite, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost, tutte le funzioni rientranti oggettivamente nella materia dell'urbanistica ed in particolare quelle attribuite agli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non attinenti alla tutela di beni individui, «ma solo la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici» di cui all'art. 5 della menzionata legge. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 141 del 1972⁷, ha precisato che, in base all'art. 17, comma 1, della legge 16 maggio 1970, n. 281, il legislatore delegato era tenuto a regolare il passaggio alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi della VIII disposizione transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione stessa, operando il trasferimento «per settori organici di materia». Pertanto, ha rigettato l'asserita invasione della sfera di competenza regionale, sul rilievo che era stato trasferito l'intero settore organico dell'urbanistica e che

di sviluppo tra urbanistica e mercato, Torino, 2007; F. PARENTE, *I moduli consensuali di pianificazione del territorio e la tutela degli interessi differenziati*, Napoli, 2006; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; P. URBANI, *Dell'urbanistica consensuale* in *Riv. giur. urbanistica*, 2005, 221; ID., *Pianificare per accordi* in *Riv. giur. edilizia*, 4, 2005, 177; E. CARDI, *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Foro amm.*, 1989, 864; V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979, 231; più in generale sulle prospettive della pianificazione G. PAGLIARI, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? Alcune considerazioni problematiche*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2023; P. URBANI, *Alla ricerca della città pubblica*, ivi, 1, 2023; non si possono trascurare per il loro rilievo E. FOLLIERI, *Contributo allo studio della dinamica della pianificazione urbanistica*, Chieti, 1986, e G. CORSO, *Procedimenti di programmazione e comparazione di interessi*, in AA.VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Atti del XXXIV Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 22-24 settembre 1988, Milano, Giuffrè, 1991, 207 ss..

⁵ Cfr. M. CALABRÒ, *Nuove prospettive di tutela per l'architettura contemporanea: il ruolo dell'urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 2, 95; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. cost.*, 3, 2022, 1777; M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2022, 171; F. SALVIA, *Sulla nozione di urbanistica e su alcuni suoi corollari*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2012, 426 ss;

⁶ In particolare, si faceva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, penultimo comma, 5, 9, ultimo comma, n. 2, 12 e 20, comma terzo, del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in relazione agli artt. 5, 117, 118 e 123 Cost..

⁷ Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141, in www.cortecostituzionale.it.

«solo a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici». Non sono state invece trasferite le «(altre) funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme»⁸.

In base al criterio secondo cui, ai sensi dell'art. 117 Cost., il significato e la portata delle materie, erano quelli riconosciuti nella legislazione e nella pratica, la Corte, in sostanza, concepiva la «materia» urbanistica come attività che concerne «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati», perché in questi termini delimitata dalle leggi urbanistiche e, in particolare, dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150⁹. Né, secondo la Corte, poteva dirsi che la disciplina legislativa aveva ampliato l'ambito dell'urbanistica a tal segno da farvi rientrare l'assetto dell'«intero territorio e quindi dell'ambiente in generale»¹⁰. Pertanto, l'urbanistica in senso proprio, come sopra intesa, doveva intendersi come materia separata dalle problematiche relative alla conservazione e valorizzazione delle «bellezze naturali d'insieme» (le località cioè il cui aspetto «abbia valore estetico e tradizionale») e dalle «bellezze panoramiche» (intese come

⁸ Cons. St., Sez. VI, del 31 luglio 2024, n. 6862, in *Redazione Giuffrè*, 2024, secondo cui non è necessario, ai fini della legittimità delle scelte relative alla perimetrazione delle aree da tutelare come «bellezze d'insieme», ex art. 136, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 42 del 2004, che ogni singolo elemento compreso nell'area presenti i caratteri della bellezza naturale: ciò che s'intende tutelare è, per l'appunto, l'insieme. È stato infatti ritenuto che il vincolo imposto con deliberazione regionale su bellezze d'insieme e non su bellezze individue non postula necessariamente che ogni singola cosa compresa nel paesaggio abbia i caratteri di bellezza naturale, sicché non richiede, sotto il profilo procedimentale, gli adempimenti della notifica e della trascrizione previsti dall'art. 6 della legge n. 1497 del 1939. L'eliminazione con la lettera d) del comma 1 dell'art. 136 del riferimento alle bellezze panoramiche «considerate come quadri naturali», dapprima previsto nell'art. 1 della legge n. 1497 del 1939 (poi limitato alla sola parola «quadri» nel d.lgs. n. 490 del 1999), non comporta, di per sé, effetti di limitazione della proprietà privata equivalendo sempre la visione delle bellezze panoramiche a quella di quadri naturali ed essendo perciò siffatta nozione, in quanto ulteriormente esplicativa di un già chiaro contenuto estetico, priva di valenza giuridica aggiuntiva. Tanto più che è rimasta identica la restante parte della disposizione; pertanto, il vincolo paesaggistico relativo alle bellezze naturali (art. 136, comma 1, lett. d, del d. lgs. n. 42/2004) riguarda la bellezza estetica e panoramica offerta dalla natura, il c.d. «quadro naturale», salvaguarda il panorama e le visuali e protegge il paesaggio quale interesse pubblico alla tutela della bellezza dei luoghi nel loro insieme, quindi rispetto alla sua fruibilità visiva da parte della collettività. Sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio cfr. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2, 1, 2019, 201; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2019, 113; F. SAIITTA, *La legislazione regionale siciliana sui parchi tra tutela del paesaggio e dell'ambiente e sviluppo economico e sociale*, in *Riv. giur. ambiente*, 1, 2007, 159; F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in *Governo del territorio*, Milano, 2003, 225.

⁹ Com'è noto, l'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 individua nell'attività diretta «all'assetto e incremento edilizio dei centri abitati» l'oggetto della disciplina urbanistica; Corte cost., 14 luglio 1958, n. 50, in <<http://cortecostituzionale.it>>, secondo cui l'urbanistica è quel complesso di norme che regola «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere» (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1), e che, snodandosi attraverso i piani territoriali di coordinamento (art. 5 e segg.), i piani regolatori generali (art. 7 e segg.), i piani regolatori particolareggiati (art. 13 e segg.) giunge, come a punto terminale, a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (art. 31 e segg.), dettando anche le direttive alle quali si deve ispirare, nel campo della edilizia, la potestà regolamentare dei comuni (art. 33). Sicché l'edilizia, nel suo significato tradizionale di disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro cittadino (cfr. soprattutto R.D. 22 novembre 1937, n. 2015, convertito con modifiche in legge 25 aprile 1938, n. 710, e modificato dalla legge 25 agosto 1940, n. 1393), s'inserisce in massima parte nella materia dell'urbanistica e a questa, comunque, è strettamente legata.

¹⁰ Anzi, secondo Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141, *cit.*, la legislazione del tempo (dalla legge 26 aprile 1964, n. 310 alla legge 19 novembre 1968, n. 1187, passando per la legge 6 agosto 1967, n. 765) aveva tenuto distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio.

quadri naturali, tra cui rientrano i punti di vista e i belvedere accessibili al pubblico). Bellezze naturali, queste, soggette alle norme di cui alla legge n. 1497 del 1939¹¹ in ragione del loro notevole interesse pubblico, ma che però andavano tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica. Di qui la conclusione della Corte secondo cui non avevano natura urbanistica le funzioni di tutela generica dell'ambiente di cui alla legge n. 1497 del 1939.

3. Ma «le cose [...] non sono andate affatto così»

E, però, come osserva autorevole dottrina¹², «le cose [...] non sono andate affatto così», in quanto «il successivo sviluppo della legislazione è risultato tutto orientato verso una concezione più ampia dell'urbanistica», comprendente «l'intero territorio senza limitazioni di sorta». Di qui i passi successivi, fino alla scelta di sostituire, da ultimo, nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia «urbanistica» con quella del «governo del territorio» che, come si sostiene, meglio riflette la nuova concezione della «materia», derivante dall'ampliamento progressivo del suo significato e della sua portata semantica¹³.

Molto si è discusso sulla nozione di «governo del territorio», ritenendosi per un verso che quest'ultima rinvii a materia di carattere «concorrente» e che l'«urbanistica», in quanto materia non numerata, sia di contro da attrarre alla competenza «esclusiva/residuale» delle Regioni¹⁴. L'uno si sostanzierebbe nella gestione di interessi che in parte confinano con l'urbanistica in senso stretto e in parte con interessi che non sono urbanistici ma che con l'urbanistica confinano (i c.d. interessi differenziati: *infra*), mentre l'altra

¹¹ Legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante «Protezione delle bellezze naturali», abrogata dall'art. 166, comma 1, del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, recante «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», ora sostituito dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137».

¹² P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 6.

¹³ Secondo P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 6, affermatosi il principio di unità dell'ordinamento e del suo sistema normativo, ogni norma assume, di conseguenza, il significato che oggettivamente deriva dall'appartenenza a quel medesimo sistema. Muta, pertanto, il suo significato al variare di tali altre norme, ancorché di diverso rango gerarchico; già Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, in *Quaderni regionali*, 1983, 213, affermava che la nozione di urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio ai fini della localizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture, non potendosi quindi sostenere che la competenza regionale è limitata al solo assetto ed incremento edilizio dei centri abitati; in questa prospettiva Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, in *Foro amm.*, CdS, 2003, 3559, secondo cui «anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al “governo del territorio”»; in dottrina A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 360 ss.; R. CHIEPPA, *Ancora sui principio fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzioni e sugli interventi in zone sismiche*, in *Giur. cost.*, 2017, 1, 463, 474; P. CERBO, *La disciplina dei titoli edilizi fra (tanto) Stato e (sempre meno) Regioni*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 2, 92 ss.; C. BENETAZZO, *Il “governo del territorio” tra interventi di semplificazione ed effetti “complicanti” di alcune esperienze regionali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2015, I, 30 ss..

¹⁴ Cfr. B. GIULIANI, *La nozione costituzionale di governo del territorio: un'analisi comparata*, in *Riv. giur. edilizia* 2005, 2, 285; S. AMOROSINO, *Profili di storia istituzionale del governo del territorio in Italia*, ivi, 1981, 11, 227.

– l'urbanistica propriamente detta - riguarderebbe gli aspetti tecnici della disciplina della destinazione d'uso dei suoli¹⁵.

Sotto altro profilo, si sono ritenute non coincidenti le due nozioni, nel senso che il «governo del territorio», pur comprendendo la materia «urbanistica», non si esaurisce in essa¹⁶.

Dispute, queste, che non possono prescindere dall'originario campo semantico da cui scaturisce la nozione di «governo del territorio», cioè dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 e dall'art. 51 del d.lgs. n. 112 del 1998.

L'art. 80 appena citato definisce la materia «urbanistica» in termini così ampi da abbracciare non solo l'«urbanistica in senso stretto», e cioè l'insieme degli strumenti e delle operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, ma anche «la protezione dell'ambiente»¹⁷. L'altra norma definisce l'«urbanistica in senso lato», disciplinando il conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi non solo in tema di «territorio e urbanistica», ma anche di «protezione della natura e dell'ambiente», di «tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti», «risorse idriche e difesa del suolo», di «opere pubbliche», di «viabilità», di «trasporti» e di «protezione civile».

In questo quadro la nozione di «governo del territorio» era già stata impiegata dalla dottrina¹⁸ per indicare gli strumenti, le attività e le operazioni che, in linea con quanto detta il citato art. 80, sono relativi agli «aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo», nonché alla «protezione dell'ambiente».

I riflessi della nozione di urbanistica si allungano sul versante processuale: è ampiamente noto il dibattito intorno all'art. 34, comma 1, del d.lgs. n. 80 del 1998, nel testo modificato dall'art. 7, lett. b), della legge 21 luglio 2000, n. 205, che devolveva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia urbanistica ed edilizia.

La disposizione ora richiamata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da Corte costituzionale n. 204 del 2004¹⁹ nella parte in cui devolveva alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo le

¹⁵ V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE-E. FERRARI- P. URBANI (a cura di), *Il Governo del territorio*, Milano, 2003, 499; M. NIGRO, *Territorio. Problemi generale*, in *Seicentosedici dieci anni dopo*, Roma, 1988, 355; M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio*, Torino, 2006; M. BREGANZE, *Edilizia ed urbanistica*, in *Dig. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2022, 209 ss.; P. URBANI, *Urbanistica – dir. amm.*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 868.

¹⁶ S. AMOROSINO, *Il «governo del territorio» tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, 2, 78 ss..

¹⁷ Su questi aspetti R. BREGANZE, *Urbanistica ed edilizia nel decreto legislativo 89/98*, in *Riv. giur. urbanistica*, 1999, 86 ss..

¹⁸ G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990, 5. Sugli aspetti della pianificazione la letteratura è vasta: F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione in Italia*, in *Pianificazione territoriale e provinciale*, Atti del convegno internazionale, passo della Mendola, settembre 1955, Trento, 1956, 35 e ss.; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 629; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

¹⁹ Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro amm.*, CdS, 2004, 1895.

controversie riguardanti «gli atti, i provvedimenti e i comportamenti», anziché «gli atti e i provvedimenti» delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia²⁰.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità, l'art. 34 è stato abrogato dall'art. 4, comma 1, n. 20 dell'allegato n. 4 al d.lgs. n. 104 del 2010, recante il «Codice del processo amministrativo», essendo la sua disciplina confluita in quella codicistica. L'art. 133 c.p.a, lett. f) devolve, infatti, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica ed edilizia» che, secondo la norma in discorso, concerne «tutti gli aspetti dell'uso del territorio»²¹.

4. La tendenza all'allargamento della nozione di urbanistica fino alla riforma del Titolo V Cost.

Anche prima della riforma del Titolo V della Costituzione il dibattito e l'elaborazione dottrinali e giurisprudenziali, sulla spinta proveniente dalla stessa legislazione, avevano contribuito ad ampliare il contenuto della materia urbanistica fino ad assegnarle non solo la funzione di disciplina dell'assetto del territorio, ma anche quella di *gestione* degli usi del territorio²², stante la necessità di coordinare la molteplicità degli interessi che nel territorio trovano il proprio «terminale necessario». Tanto che le Sezioni unite della Cassazione²³, soffermandosi sulla «nozione di urbanistica», quale emerge dall'art. 34, comma 1, del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, affermano che la norma, nel definire la «materia urbanistica»,

²⁰ L'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche ai «comportamenti», secondo la Corte, porta il giudice amministrativo ad esercitare la giurisdizione nelle controversie in cui la pubblica amministrazione non esercita nemmeno mediamente alcun pubblico potere. Un tale assetto si pone in contrasto con l'art. 103, comma 1, Cost. che, secondo la Consulta, non conferisce al legislatore ordinario una discrezionalità assoluta e incondizionata nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva. Ciò sul rilievo che le materie di giurisdizione esclusiva, involgenti anche la tutela di diritti soggettivi nei confronti della pubblica amministrazione, hanno carattere «particolare» rispetto a quelle devolute alla giurisdizione generale di legittimità, dovendo partecipare, quindi, della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come «autorità».

²¹ Disposizione, questa, che va letta in combinato con l'art. 7, comma primo, dello stesso codice, al fine di individuare correttamente l'estensione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: sicché nelle materie di c.d. giurisdizione esclusiva sono devolute alla giurisdizione amministrativa «le controversie, nelle quali si faccia questione [...] di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni». È così che la disciplina del codice del processo amministrativo ha ricondotto nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche i «comportamenti» posti in essere dalle pubbliche amministrazioni (direttamente o attraverso soggetti alle stesse equiparati) in materia urbanistica ed edilizia, sempre che essi siano espressione, anche mediata, dell'esercizio di un pubblico potere, in coerenza con i principi costituzionali richiamati dalla citata sentenza della Corte costituzionale.

²² M.A. BARTOLI – A. PREDIERI, *Piano regolatore*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 654 ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., 629; MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, cit., *passim*; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Regioni*, 1986, 665; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1992, 132; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 394.

²³ Cass. civ., Sez. un., 14 luglio 2000, n. 494, in *Foro it.*, 2001, I, 2475.

non reca distinzioni, né fornisce esemplificazioni²⁴, ma, con espressione di estrema latitudine, dispone che sono compresi nell'ambito della materia urbanistica «tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

Nella sua assolutezza, secondo le Sezioni unite, la formula adottata dall'art. 34, comma 2, si presta quindi ad essere intesa come volta ad abbracciare la totalità degli aspetti dell'uso del territorio, nessuno escluso. Di conseguenza, la materia urbanistica non attiene solo agli aspetti normativi riguardanti la disciplina dell'uso del territorio e «cioè all'esercizio della potestà amministrativa di pianificazione territoriale mediante l'adozione di scelte urbanistiche», comprendendo anche gli aspetti ulteriori dell'uso del territorio, «ivi incluso quello gestionale concernente l'attuazione concreta della pianificazione mediante l'adozione di scelte urbanistiche».

In sostanza, la tendenza è quella di leggere in senso storico-evolutivo le stesse definizioni normative di urbanistica. Ad esempio, la Corte costituzionale, già con sentenza n. 359 del 1985²⁵, pur affermando che la nozione di paesaggio non è riducibile a quella di urbanistica anche nella sua più lata accezione desumibile dalla formulazione dell'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, ritiene che la nozione allargata di urbanistica desumibile dalla lata formulazione dell'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 risponda ad esigenze di «considerazione integrale del territorio» e di «globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni di questo». Tale nozione non esclude la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anch'esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità. In altri termini, il territorio può ben essere, da un lato, punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: è in questo senso che l'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977 dispone il trasferimento alle Regioni delle relative attribuzioni. Dall'altro lato, il territorio è punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro: in questa prospettiva viene in considerazione l'art. 82 dello stesso decreto, che dispone la sola delega alle Regioni delle relative attribuzioni²⁶.

²⁴ «[...] diversamente da quanto prevede il precedente art. 33, comma 1, concernente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblici servizi, che non reca una definizione di “pubblico servizio”, ma enumera una serie di previsioni esemplificative»: in questi termini Cass. civ., Sez. un., 14 luglio 2000, n. 494, cit., 2475.

²⁵ Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 359, *Foro it.*, 1986, I, 1196. A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969; ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503; P. URBANI, *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urb. app.*, 2006, 381; ID., *Tutela del paesaggio verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali?)*, in *Regioni*, 1999, 1123.

²⁶ Nello stesso senso, Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Riv. giur. edilizia*, 1986, I, 701 è sempre la Corte costituzionale ad affermare che, quantunque l'art. 1-bis del d.l. 27 giugno 1985 n. 312, convertito nella legge 8 agosto 1985 n. 431, disciplini l'esercizio qualificato, e teleologicamente orientato in senso estetico-culturale, di competenze regionali in tema di urbanistica attraverso piani territoriali paesistici, o urbanistico-territoriali, tali piani fanno emergere il carattere gestionale e dinamico della tutela del paesaggio. E che all'urbanistica competa una funzione gestionale di interessi che non sono strettamente urbanistici, ma interessi differenziati lo conferma anche Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in

All'urbanistica non è estraneo nessun interesse, pubblico o privato che sia, che sul territorio abbia il suo punto di ricaduta. E in questo senso, come afferma autorevole dottrina²⁷, «qualunque interesse avente una incidenza sull'uso o la trasformazione del territorio rientra potenzialmente nella materia urbanistica, in quanto la stessa non è preordinata alla soddisfazione di uno o più interessi pubblici previamente stabiliti, ma a tutti quelli che l'ordinamento ritiene volta a volta meritevoli di protezione».

5. L'art. 117, comma 2, Cost.

Certo, l'art. 117, comma 2, Cost., scaturito dalla riforma costituzionale del 2001, sembra “disintegrare” il campo semantico disegnato dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977: attribuendo la “materia” della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la norma costituzionale condurrebbe a restringere la nozione di «urbanistica» e con essa la materia del «governo del territorio», non più concernente la «protezione dell'ambiente», ma solo le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo e i relativi aspetti conoscitivi, normativi e gestionali.

Tuttavia, in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale già dal 2002²⁸, deve ritenersi che la «tutela dell'ambiente» non possa definirsi «materia» in senso tecnico, «riservata rigorosamente alla competenza statale», ma «come un valore costituzionalmente protetto»: in quanto tale, essa «investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando [...] allo Stato il compito di fissare “standards” di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale».

Anche prima della riforma del 2001, la Corte costituzionale, configurando come «trasversale» la materia della «tutela dell'ambiente», aveva ritenuto che rispetto a questa potessero legittimamente manifestarsi competenze diverse «che ben possono essere regionali», allo Stato spettando solo le determinazioni rispondenti «ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»²⁹.

Se è così, l'art. 117, comma 2, lett. s) non è d'ostacolo all'ampliamento della materia del «governo del territorio», alla quale non possono ritenersi estranei la tutela e il coordinamento dei molteplici (differenziati) interessi, ivi compresa la proprietà privata³⁰, che tutti insistono sul territorio e che nel territorio trovano il loro naturale punto di ricaduta.

Giur. it., 2004, 397, quando afferma, con riferimento alla «tutela dell'ambiente», che questa, più che “materia” in senso stretto rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le regioni e non derogabili da queste, senza tuttavia che ciò escluda affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, comma 3, cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, comma 4, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

²⁷ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 20.

²⁸ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, 417; R. BIN, *Materie ed interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2006; cfr. M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1959, 23.

²⁹ Corte cost., 15 febbraio 2000, n. 54, in *Giur. cost.*, 2000, 428.

³⁰ A. PREDIERI, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazioni*, Milano, 1969, 64 ss.; L. PISCITELLI, *Potere di pianificazione e posizioni soggettive*, Padova,

Si possono così isolare all'interno della materia del «governo del territorio» un nucleo duro, costituito dall'urbanistica in senso stretto, e un campo allargato alla composizione dei valori e degli interessi costituzionalmente protetti che, in quanto espressione di esigenze unitarie, non necessariamente sono riservati alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ma che, non per questo, sono d'ostacolo all'intervento regionale.

In questa prospettiva, il territorio, oggetto dello studio del diritto urbanistico nei suoi «aspetti conoscitivi, normativi e gestionali», diventa non solo elemento di composizione dei valori e degli interessi che vi insistono, ma anche fattore unificante dei diversi livelli istituzionali in cui, a norma del novellato 114 Cost., si articola la Repubblica e che della Repubblica sono elementi costitutivi³¹. Ne è conferma il fatto che, a norma dell'art. 57 del citato d.lgs. n. 112 del 1998, la legge regionale attribuisce al piano territoriale di coordinamento provinciale previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 267 del 2000, «il valore e gli effetti» dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempre che la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti. In mancanza di tali intese, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale. È evidente come il piano territoriale di coordinamento provinciale costituisca uno strumento di sintesi di valori e di interessi che con l'urbanistica in senso stretto confinano e che sono espressione di diversi livelli istituzionali.

Come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003³², l'urbanistica, pur non compresa nell'elenco del terzo comma del novellato art. 117 Cost., non per questo deve ritenersi estranea all'ambito del «governo del territorio».

Secondo Urbani, l'urbanistica, nel nuovo contesto della riforma del Titolo V, individua nel territorio «il profilo dell'assetto» nel senso indicato dall'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, ma anche quello del suo «governo», ovvero dell'«azione coordinata ed equilibrata ma anche dinamica» della molteplicità degli interessi che insistono sul territorio³³.

1990; G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, 867.

³¹ Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Il coordinamento regionale degli interessi pubblici sul territorio*, in *La regione e il governo del territorio*, Milano, 1972.

³² Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, 5: «se si considera – in questi termini la Corte - che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto».

³³ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2006, 117 e ss..

6. Urbanistica, interessi differenziati, «governo del territorio»

In effetti, una delle caratteristiche del diritto urbanistico è quella che deriva dalla sua *complessità*. Complessità legata al fatto che la regola più propriamente urbanistica coesiste con altre regole appartenenti ad altri rami del diritto³⁴ e che nel territorio trovano sempre il proprio «terminale necessario»³⁵. Discipline come quelle relative alle opere pubbliche, alla difesa del suolo, alla tutela dei beni culturali, del paesaggio, dell'ambiente intersecano necessariamente la regola urbanistica. Ma ad avere incidenza sul territorio sono anche le normative dirette a realizzare finalità economiche³⁶.

In sostanza, non è corretto ritenere che ad incidere sul territorio siano solo le autorità pubbliche che hanno competenza in materia urbanistica, quelle cioè che sono abilitate a pianificare e controllare le trasformazioni territoriali³⁷. Si tratta, pertanto, di definire i rapporti tra la disciplina propriamente urbanistica e le altre discipline che hanno incidenza sul territorio, e di verificare, infine, quale nozione di diritto urbanistico emerga da tali relazioni ovvero, come autorevolmente si sostiene, «quali sono o quali possono essere le relative finalità, quali l'oggetto, i soggetti e gli stessi istituti giuridici che vi pertengono»³⁸. Non v'è dubbio, infatti, che la disciplina degli «interessi differenziati» incida sulla pianificazione urbanistica al punto di innovarne il ruolo stesso, e non solo gli strumenti tradizionali di attuazione, ormai ampiamente sostituiti da piani di settore che finiscono per portare alla dequotazione della pianificazione generale³⁹.

Al riguardo, è stato efficacemente osservato che pianificazione e depianificazione costituiscono due facce dello stesso fenomeno, quello pianificatorio, fonte al tempo stesso della pianificazione e della depianificazione per una serie di ragioni che, sul piano generale, sono legate all'eccesso degli strumenti di pianificazione e alle contraddizioni legislative e, sul piano particolare, alla legislazione sugli interessi

³⁴ Così P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 13-14.

³⁵ Prendiamo ancora in «prestito» l'efficace espressione di F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 37.

³⁶ Si tratta di normative dirette per esempio alla realizzazione di infrastrutture o anche all'utilizzazione delle miniere da cui possono derivare «deroghe» al regime urbanistico: F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 226, che parla di «*sistemi multipli di controllo* delle trasformazioni, che consentono ad ogni potere pubblico interessato di provvedere in via relativamente autonoma alla cura di quello specifico interesse cui è addetto»; *funditus*, F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2023, 231; M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, in *Dir. amm.*, 2, 2023, 407; A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 4, 2022, 995; M. RENNA, *La proiezione processuale dei dissensi tra gli enti territoriali*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2021, 677; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2019, 697; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2019, 113; A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2018, 81; G. SORICELLI, *Il «governo del territorio»: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2016, 662; M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. edil.*, 1-2, 2016, 1A.; T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione*, Napoli, 2011; A. LOLLI, *Pianificazione urbanistica, interessi economici e pianificazione commerciale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 569 ss..

³⁷ F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 226.

³⁸ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 15.

³⁹ Cfr. P. URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *Riv. giur. ambiente*, 2, 2003.

differenziati o, altrimenti detti, settoriali, tra i quali un ruolo centrale gioca il paesaggio, specie dopo la riforma del Codice del paesaggio e dei beni culturali⁴⁰. Si tratta di una legislazione che determina il superamento della centralità del piano regolatore, in un contesto in cui, se dal punto di vista teorico i diversi piani dovrebbero integrarsi, nella pratica finiscono invece per creare i presupposti per l'aggiramento delle regole, con effetti in definitiva "depianificatori".

Traendo le conclusioni al IV Convegno nazionale AIDU, Stella Richter considera fatto «assolutamente pacifico» che pianificazione urbana e pianificazione territoriale siano ormai «due cose diverse», come tali da tenere «nettamente distinte». La prima è finalizzata alla gestione delle destinazioni d'uso delle aree che compete ai Comuni; l'altra comprende settori di governo del territorio che non rientrano nell'ambito dell'urbanistica⁴¹ e che richiedono un'azione di coordinamento da parte dei Comuni o, più ancora, un intervento sovracomunale⁴², finalizzato a dare nuova linfa alla pianificazione restituendole nuove e diverse funzioni. E, in effetti, gli interessi che hanno incidenza sul territorio sono ormai così rilevanti e diversificati che in molti casi trascendono la dimensione comunale, richiedendo perciò stesso una gestione sovraordinata, anche in funzione di sintesi e di coordinamento.

Se in un primo tempo il coordinamento degli interessi prettamente urbanistici e degli interessi settoriali era assicurato attraverso la subordinazione degli uni agli altri, essendo l'interesse differenziato «intrinseco a certi immobili»⁴³, via via è maturata l'esigenza di perseguire lo sviluppo economico del territorio attraverso le scelte di politica urbanistica e territoriale, che ha portato prima a considerare concorrente/parallela la tutela degli interessi urbanistici rispetto a quelli differenziati e poi ad esaltare la disciplina urbanistica come disciplina primariamente diretta a realizzare, come è stato autorevolmente detto, «l'assetto del territorio nel suo complesso, non di questa o quella porzione in sé», essendo «in gioco il tendenziale soddisfacimento di tutti gli interessi che comunque interferiscono con il territorio e con il suo uso; il canone ispiratore (*della scelta urbanistica*) è quello del coordinamento delle diverse possibili

⁴⁰ In questi termini G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. edilizia*, 3, 2013, 135: gli strumenti di pianificazione in linea teorica dovrebbero integrarsi tra di loro, ma nella pratica finiscono per generare vuoti di effettività, da cui nascono fenomeni di elusione della regola urbanistica, accentuati dalle «troppe contraddizioni legislative». Riferendosi alle varianti automatiche introdotte dal legislatore, l'A. sostiene che queste «legalizzano sostanzialmente l'elusione della pianificazione, cioè depianificano, nel senso che rendono insignificante la statuizione urbanistica, rendendo modificabile in modo estemporaneo, e a prescindere da qualsivoglia prospettiva organica e fondata su esigenze di corretto e razionale utilizzo del territorio». Fonte del fenomeno depianificatorio è, oltre alla lunga serie di condoni, anche l'istituto del permesso in deroga.

⁴¹ Si tratta, secondo P. STELLA RICHTER, *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale: conclusioni al VI convegno nazionale AIDU*, in *Riv. giur. edilizia*, 1, 2001, 3, di quei settori come la tutela dei beni ambientali, la difesa del suolo dalle acque e dai sismi, l'eliminazione dei rifiuti, le infrastrutture fondamentali soprattutto a rete.

⁴² Intervento sovracomunale che «come strumento generale ed organico di governo del territorio, cioè come unificazione dei vari settori ora richiamati, è stata sempre ed ovunque o totalmente assente o fallimentare»: così P. STELLA RICHTER, *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale: conclusioni al VI convegno nazionale AIDU*, cit., 3.

⁴³ P. STELLA RICHTER, *Piani di bacino e piani territoriali di coordinamento provinciale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, 244. Cfr. E. FERRARI, *I Comuni e l'urbanistica*, Relazione al VI convegno nazionale A.I.D.U. su *Il governo del territorio*, Pescara, 2002.

utilizzazioni»⁴⁴. Di qui la locuzione «governo del territorio» nel significato - che pare preferibile - di disciplina degli usi (produttivi, edilizi, della mobilità, ambientali, naturalistici, agricoli), diretta alla loro «governabilità» (guida, direzione, amministrazione)⁴⁵. L'insistenza sul territorio di beni pubblici richiede l'azione coordinata delle autonomie territoriali e delle amministrazioni di settore, nel che si sostanzia e si concretizza la locuzione «governo del territorio»⁴⁶.

7. Un ruolo nuovo per l'urbanistica

È così che la molteplicità degli interessi che insistono sul territorio attribuisce un ruolo diverso all'urbanistica. E la locuzione «governo del territorio» costituisce, per così dire, il “calco” su cui prende forma un nuovo modello di sviluppo della pianificazione, come sintesi e strumento di coordinamento delle tante istanze settoriali provenienti dal tessuto economico e sociale. E sono proprio tali istanze ad arricchire il contenuto e le finalità dell'urbanistica, accompagnandone l'evoluzione verso forme capaci di contemplare e governare bisogni nuovi e nuove emergenze.

Il rischio, come è stato acutamente osservato, è che l'illimitata estensione dell'oggetto della materia urbanistica ne faccia una «non materia», rendendola un «*unicum* irripetibile» e giustificandone la forza espansiva⁴⁷. Ma, poiché una nozione di materia troppo ampia e dai confini indeterminati è scientificamente inaccettabile, si deve convenire che la nozione giuridica di «urbanistica», ovvero di «governo del territorio», non comprende «tutto ciò che comunque ha incidenza sull'uso del territorio e neppure tutto ciò che sul territorio ha un'incidenza diretta», ma «tutto ciò che mira ad assicurare il coordinamento dei vari possibili usi. Più precisamente – così si conclude autorevolmente⁴⁸ – essa costituisce il sistema per consentire che tutti i possibili usi convivano sul medesimo territorio».

Tale conclusione è di estrema importanza, in quanto conferma che l'oggetto dell'urbanistica è il «territorio nel suo complesso» e non già questa o quella porzione di area o questo o in quell'immobile. Conclusione – si ripete: importante - non foss'altro perché ciascuna parte del territorio non può essere valutata in sé e per sé, ma come parte di un tutto, che è il *contesto territoriale* di riferimento. La cura degli interessi specifici di questa o quella parte del territorio rientra nell'ambito delle materie che se ne occupano, ma non nell'urbanistica, perché «la sua finalità è quella della ottimizzazione dell'uso del territorio [...] globalmente considerato». E a tale risultato non si può giungere se non valutando le singole parti in funzione del tutto,

⁴⁴ P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, 57 ss..

⁴⁵ In questi termini P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edilizia*, cit., 117 e ss..

⁴⁶ P. URBANI, *Governo del territorio e agricoltura. I rapporti*, in *Riv. giur. edilizia*, cit., 117 e ss..

⁴⁷ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 20, che afferma: «Una scienza non è caratterizzata dal suo oggetto, ma dalla finalità per la quale studia l'oggetto (e quindi dal punto di vista da cui lo esamina)».

⁴⁸ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 24 e ss.

ovvero del contesto territoriale di riferimento, verificandone quindi «i riflessi che il [loro] uso può avere sulle altre aree o porzioni territoriali più o meno prossime»⁴⁹.

Ma se i molteplici interessi che insistono sul territorio sono oggetto di discipline differenziate che fanno capo ad autorità amministrative diverse e seguono procedimenti diversi rispetto a quelli urbanistici in senso stretto, l'urbanistica, come disciplina avente carattere generale, finirebbe per assumere un ruolo servente rispetto a tali interessi a motivo del principio di specialità, che fa prevalere la norma speciale su quella generale.

Di qui il rischio di una diffusa eteronomia del piano regolatore generale. Ad escludere però che il piano regolatore diventi un «semplice contenitore passivo delle disposizioni di settore» è proprio quella funzione di «coordinamento e di ottimizzazione delle decisioni assunte in sede di tutele differenziate»⁵⁰.

Ed è proprio questa funzione che, come vedremo, va valorizzata nell'ambito delle politiche territoriali e di sviluppo economico.

8. Pianificazione urbanistico-territoriale e programmazione economica

Tradizionalmente l'intervento pubblico sul territorio si è svolto secondo forme diverse e a lungo distinte tra loro: da un lato, la pianificazione urbanistica, orientata a disciplinare l'assetto e l'uso dei suoli, l'offerta abitativa e il conseguente controllo dei processi insediativi⁵¹; dall'altro, la programmazione economica, che via via ha introdotto nei metodi e nell'analisi dei fenomeni economici la dimensione urbana e territoriale, cioè la dimensione *spaziale* nella quale si articolano le relazioni tra i diversi attori e le dinamiche di sviluppo.

La prima prospettiva guarda alle politiche urbanistico-territoriali nel quadro degli strumenti di regolazione giuridica, e attiene più da vicino agli studi di diritto amministrativo; la seconda adotta, invece, un approccio orientato a studiare il comportamento degli attori socio-economici in un dato contesto spaziale e le dinamiche che ne conseguono in termini di allocazione delle risorse e di distribuzione del potere all'interno di un dato territorio. Una prospettiva, quest'ultima, che per il fatto di guardare agli interessi che si muovono nello spazio territoriale, e alle dinamiche che variamente li orientano, tende ad abbandonare l'ottica razionalistica tipica della visione giuridica – e propria di una struttura decisionale centralizzata – per aprirsi ad una visione negoziale caratterizzata, al contrario, dal fatto che il modello di azione non è fondato (solo) sulla (mera) conformità alle norme, essendo assai più orientato al risultato. Donde il progressivo passaggio a sistemi di pianificazione urbanistica di tipo strategico, in cui le scelte

⁴⁹ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 24-25.

⁵⁰ Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 26.

⁵¹ I fenomeni di urbanizzazione, nella prima fase dell'industrializzazione, hanno riguardato i centri urbani per poi porre problemi di infrastrutturazione generale e di distribuzione e allocazione delle funzioni economiche nel perimetro urbano ed extra-urbano.

sono sempre più condizionate dalla molteplicità degli interessi in gioco. Interessi che il decisore pubblico è chiamato a *gestire* nell'ambito proprio delle scelte urbanistico-territoriali⁵².

Il passaggio dalla visione prettamente giuridico-razionalistica a quella negoziale si è realizzato attraverso stadi successivi in cui, in un primo momento, la divaricazione tra i due modelli ha finito per privilegiare lo sviluppo economico rispetto a quello urbanistico-territoriale, nel senso che quest'ultimo, come nella prima fase dell'espansione capitalistica, si poneva in funzione (meramente) "servente" rispetto alle dinamiche economiche. Il territorio, in sostanza, si caratterizzava come «spazio vuoto» nel quale dovevano svolgersi e prendere forma i fenomeni economici, secondo l'ottica marxista che concepisce l'economia come «struttura» degli assetti sociali, giuridico-istituzionali e culturali. E la pianificazione urbanistica-territoriale non poteva che riflettere quegli assetti. Assetti che, nell'arco del XX secolo, hanno subito processi di ricomposizione e, sotto la spinta della globalizzazione, di scomposizione⁵³.

9. Il territorio: un ruolo cruciale nelle politiche di sviluppo

Negli ultimi lustri, il territorio ha assunto un ruolo cruciale nell'ambito delle politiche di sviluppo. Oggetto di indagine, di ricerca, di studio e di interventi multidisciplinari, il territorio è via via diventato *pour cause* luogo di snodo di visioni e prospettive diverse, che ne hanno accentuato il carattere polisemico, arricchendolo di contenuti e di significato. Il territorio, infatti, non è solo luogo fisico, ma è anche lo spazio in cui sono insediate le comunità umane. È lo spazio nel quale vivono le tradizioni e si radicano le prospettive di sviluppo. È lo spazio dal quale sorgono bisogni da soddisfare, interessi da curare, ed è in vista di tali esigenze che, nel corso del tempo, hanno via via preso forma istituzioni politiche e strutture economico-sociali.

Se, come poc'anzi anticipato, la globalizzazione ha ridisegnato, oltre che il tempo, lo spazio nel quale si svolgono i fenomeni umani, sociali ed economici, è vero però che i processi di scomposizione e ricomposizione che ne derivano – caratterizzati come sono dalla progressiva perdita di centralità degli Stati nazionali - hanno portato alla ribalta le comunità locali chiamate a vivere un nuovo protagonismo.

⁵² M.C. GIBELLI, *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello «reticolare» e «visionario»*, in F. CURTI – M.C. GIBELLI, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, 1997, 15 ss..

⁵³ Si può dire che, a partire dalle tragiche esperienze dei due conflitti mondiali, gli Stati nazionali non hanno fatto che perseguire, attraverso percorsi diversi forme di governance globale, nella consapevolezza dell'interdipendenza delle regioni del mondo e dei loro problemi. Si tratta sostanzialmente di due percorsi: uno è quello segnato dall'approccio "federalista", che si caratterizza per la cessione di alcuni poteri statali a forme di governo sovranazionale, mentre l'altro è quello che si caratterizza in senso "funzionalista" per la creazione di organizzazione mondiali o internazionali chiamate a svolgere determinate funzioni. Al tempo stesso, l'affermarsi nel XIX secolo degli Stati-nazione, non ha frenato la vivacità culturale e civile dei centri urbani, che ha finito per collocarli al centro della rinascita economica e politica. Dunque, se, da un lato, assistiamo a forme di cessione della sovranità nazionale verso forme istituzionali di governo sovranazionale, dall'altro, non sono mancate né mancano forme sempre più estese di integrazione nel quadro delle relazioni tra Stati-nazione e sistemi locali territoriali.

Di qui la riscoperta della centralità del *territorio locale* inteso come luogo *fisico*, bene comune⁵⁴ produttore di valori, di cultura, di identità, di differenze, contrapposto allo spazio *deteritorializzato* della rete e dei flussi, nel quale la progressiva perdita di *rilevanza* dei limiti originariamente segnati dallo spazio fisico conduce a quelli che Augé chiama i «non luoghi»⁵⁵.

Ma, a ben riflettere, anche questa prospettiva, se da un lato ha l'effetto di *de-materializzare* il territorio, dall'altro gli attribuisce un nuovo ruolo, quello cioè di essere punto *materiale* di proiezione e di atterraggio dei flussi. È così che il territorio si *riterritorializza*, attraendo a sé inedite forme di appartenenza e stabilendo nuove gerarchie territoriali e rapporti di dipendenza.

In questa chiave il territorio in sé, anche nella nuova geografia della rete e dei flussi, assume (e non perde) rilevanza economica, diventando asset fondamentale della stessa competizione tra imprese: non più spazio nel quale si svolge la concorrenza tra attori economici, ma esso stesso protagonista della competizione economica, che si connota sempre di più come competizione tra territori e non tra singoli soggetti.

10. I rapporti tra territorio ed economia: uno sguardo retrospettivo

In epoca pre-smithiana il territorio, inteso come spazio fisico, misura la lontananza, e la lontananza è un costo economico (basti solo pensare agli ostacoli derivanti dalla logistica e dai trasporti). Costituisce, quindi, un limite all'economia di mercato. Il costo di trasporto limita i processi produttivi e distributivi, e conduce alla *localizzazione* degli insediamenti economici e di qui alla necessità di trovare rimedi adeguati per espandere sul territorio lo scambio di beni e servizi.

Nel dibattito scientifico degli anni '40 e '50 del secolo scorso, le nascenti scienze regionali, intese come discipline di ricerca empirica⁵⁶, muovono proprio dall'esigenza di individuare più adeguati modelli di localizzazione delle attività economico-produttive al fine di ridurre i costi di trasporto legati al trasferimento di beni e servizi sul territorio.

Secondo il modello neoclassico, l'espansione del processo di sviluppo economico segue una traiettoria lineare. Visione "ottimistica", caratterizzata dalla centralità dell'offerta nelle sue componenti di capitale e lavoro, che assume come base del ragionamento una situazione di concorrenza perfetta sul mercato dei fattori di produzione. In tale situazione il lavoro si muoverà dalle zone a bassa intensità produttiva verso le regioni più avanzate, mentre il capitale colmerà il vuoto lasciato dalla forza-lavoro avanzando verso le regioni più arretrate, al fine di trovarvi le migliori condizioni di remunerazione (minore sindacalizzazione, minori tutele, salari più bassi). Si tratta di una prospettiva diretta a far "convergere" le aree periferiche

⁵⁴ C. DONOLO, *Sostenere lo sviluppo*, Milano, 2007.

⁵⁵ M. AUGÉ, *Nonluoghi*, Milano, 2018.

⁵⁶ Si tratta di disciplina nella quale si intrecciano l'economia, la sociologia, l'antropologia, la fisica ecc..

con quelle centrali, e, tuttavia, difficilmente perseguibile senza l'intervento correttivo e regolatore dello Stato: il modello classico non considera che lo sviluppo economico non è lineare, segnato com'è da profonde linee di frattura e di discontinuità, derivanti da rapporti di forza consolidati nel tempo, di diseguale distribuzione dei fattori produttivi, di fenomeni di depauperamento difficilmente recuperabili perché fondati su sistemi economici regionali storicamente condizionati, anche in conseguenza di forti caratterizzazioni territoriali⁵⁷.

È da tale consapevolezza che muovono negli anni '50 gli studi di Perroux, intesi a dimostrare che lo sviluppo economico si caratterizza e si svolge secondo traiettorie di *naturale* squilibrio.

Pur maturata in ambiente neo-classico e, in particolare, nell'orizzonte culturale e intellettuale della «Scuola di Losanna», fiorita intorno alla fine del XIX secolo⁵⁸, la teoria di Perroux⁵⁹ riflette i divari che caratterizzano la distribuzione spaziale delle attività economiche tra centro e periferia, tra zone rurali e zone urbane e, a livello dei singoli Stati, tra nord e sud o tra est e ovest dello spazio territoriale. Di qui la conclusione che lo sviluppo economico è, per sua natura, «squilibrato».

Per molti versi, Perroux è debitore della scuola dell'economista austriaco Joseph Schumpeter che, nell'ambito delle teorie dell'equilibrio economico, segnò una svolta affermando che il tempo economico, in quanto soggetto a bruschi cambiamenti dovuti alle c.d. «innovazioni» (*i.e.*: nuove combinazioni produttive), non è «lineare» nel suo sviluppo, svolgendosi attraverso meccanismi di «distruzione creatrice». Un concetto che, per definizione, non può essere espressione di *equilibrio* spazio-temporale⁶⁰.

Gli squilibri nella crescita economica, evidenti nel mondo industrializzato e in Europa negli anni '50-'60⁶¹, consentivano di misurare il divario tra le aree in rapido sviluppo economico e urbano e le aree in forte stagnazione, tagliate fuori da tali traiettorie di crescita.

⁵⁷ W. ISARD, *Methods of regional analysis. An introduction to regional science*, Cambridge, 1960; ID., *Introduction to regional science*, Englewood Cliffs, N.J., 1975; cfr. S. CONTI, *Geografia economica. Teorie e metodi*, Torino, 1996; S. CONTI – P. GIACCARIA, *Local Development and Competitiveness*, Kluwer Academic Publishers, 2001; R. CAPELLO, *Economia regionale*, Bologna, 2004.

⁵⁸ Più precisamente si tratta della scuola marginalista di Léon Walras e di Vilfredo Pareto, il cui contributo maggiore, per quanto qui rileva, è quello legato alla teoria generale dell'equilibrio economico, secondo cui gli squilibri iniziali del processo di sviluppo economico vengono via via assorbiti attraverso i meccanismi del mercato nel gioco della domanda e dell'offerta, in un arco di tempo più o meno lungo. La teoria dell'equilibrio economico, di matrice neo-classica, si afferma nel corso della prima parte del XX secolo fino a quando la grande crisi degli anni '30 non porta ad affermare, sulla scorta dell'insegnamento keynesiano, che senza l'intervento dello Stato non è possibile giungere alle condizioni di equilibrio economico.

⁵⁹ F. PERROUX, *Note sur la notion de pôle de croissance*, in *Economie appliquée*, 1950, 1-2, 307 ss.; ID., *Economic Spaces: Theory and Application*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1950, 64 (1), 89-104.

⁶⁰ S. CONTI, *Geografia economica, Teorie e metodi, cit. passim*, e in part. 124.

⁶¹ Anche in Italia tali fenomeni sono ampiamente osservabili: è sufficiente pensare all'istituzione della Cassa per il mezzogiorno.

Il territorio, misurando l'allocazione delle ricchezze e il loro sfruttamento, viene anche in rilievo ai fini della divisione del lavoro tra campagne e città o tra aree regionali, più o meno sviluppate, e tra stati più o meno industrializzati⁶².

Alla base degli studi di scienze regionali v'è l'idea di marca keynesiana che non possono affrontarsi le diseguaglianze territoriali e il differente livello di sviluppo economico senza l'intervento dello Stato nei progetti di sviluppo a favore delle regioni marginali e nella pianificazione urbanistico-territoriale.

11. I «poli di crescita»

Come osserva Cipolla⁶³, il territorio è fatto non solo di elementi fisici e materiali, ma esprime una «vitalità» tutta sua, non foss'altro perché concetti quali «ambiente socio-culturale» non sono qualcosa di vago o di indefinito, ma costituiscono la «somma degli *intangibles*, delle cose cioè che non si riesce a toccare né a misurare, come le ideologie, gli umori della gente, le loro credenze e le loro fisime, il loro benessere mentale e l'interdipendenza di queste cose con le istituzioni esistenti». Sono, in altri termini, il frutto di una «vitalità umana» che l'economista non può pensare di attribuire a questo o a quel fattore, perché sarebbe come se, «messo di fronte ad un quadro di Tiziano, decide(ss) di misurare quanto della bellezza del quadro è dovuto al tipo di pennello usato, quanto al tipo dei coloranti, quanto al tipo della tela, quanto al tempo impiegato dall'artista e così via».

In definitiva, è «l'«atmosfera di entusiasmo collettivo, di esaltazione e di cooperazione che permisero [*permettono*] di sfruttare al meglio le risorse disponibili» di un territorio⁶⁴. E di farne quello che Perroux chiama «polo di crescita». Di qui la conclusione – che è anche la premessa della teoria di Perroux – secondo la quale lo sviluppo economico non può interessare tutti i luoghi nella stessa misura.

Muovendo da un concetto di spazio astratto topologico, Perroux lo concepisce come un «campo di forze», attraversato da forze centripete e centrifughe, che attrae e, al tempo stesso, respinge soggetti e mezzi di produzione verso altri luoghi.

Il progresso economico origina dai «poli di crescita», in cui sono *localizzate* le attività produttive. I poli di crescita, caratterizzati come sono da grandi dimensioni, generano, anche per la loro capacità di innovare, un *effetto moltiplicatore* da cui scaturisce la localizzazione di altre attività economiche in altri luoghi. Lo

⁶² P. DOCKÈS, *Lo spazio nel pensiero economico dal XVI al XVIII secolo*, Milano, 1969; G. GAROFOLI – R. MAZZONI, *Sistemi produttivi locali: struttura e trasformazione*, Milano, 1994; C. NORTH – R.P. THOMAS, *L'evoluzione economica del mondo occidentale*, Milano, 1973.

⁶³ C. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, Bologna, 1974, *passim*.

⁶⁴ C. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa preindustriale*, cit., *passim*.

sviluppo tecnologico⁶⁵, riducendo i costi di trasporto, attenua sempre di più gli ostacoli legati alla distanza, fino a giungere ai giorni nostri alla *de-materializzazione* di buona parte dello scambio commerciale⁶⁶.

Le grandi dimensioni del «polo di crescita», producendo per il proprio mercato di riferimento quantità di beni e servizi *eccedenti* i bisogni, superiori cioè alla domanda locale, innescano processi di esportazione di beni e servizi verso altri mercati/territori, attivando, al tempo stesso, altre attività economiche legate alla fornitura e alla distribuzione. Donde l'espansione dello sviluppo economico su più vasta scala territoriale, guidato dalla c.d. «industria motrice», che costituisce il «nucleo duro» del polo di crescita.

L'industria motrice, intrecciando relazioni a monte con le imprese fornitrici e a valle con le imprese della distribuzione, ridisegna lo spazio territoriale attraverso le infrastrutture territoriali che, a loro volta, diventano volano di sviluppo.

Ben si comprende come si tratti di temi certamente legati alla programmazione economica, ma che, al tempo stesso, rientrano a pieno titolo nell'ambito della pianificazione territoriale. Il territorio non è uno spazio in cui i vari elementi si sommano tra loro. Come vedremo, non è mero «spazio geografico», ma un insieme di elementi naturali, ambientali, storici, culturali, istituzionali, che interagiscono incessantemente tra loro entrando in relazione con l'uomo⁶⁷, fino a produrre il c.d. «sistema regionale»⁶⁸, un'area cioè che è, insieme, organizzazione di relazioni, struttura attiva, motore di innovazione⁶⁹.

12. Il territorio come «sistema regionale»

La prospettiva da ultimo evocata concepisce il territorio come spazio in cui si sviluppano e prendono forma i fenomeni economici, ancorati a risorse materiali o immateriali specifiche, a valori comuni ed a reti di prossimità culturale, a sistemi di relazioni basati su legami di fiducia in un quadro di regole condivise e di progetti e orizzonti comuni che fondano rapporti di collaborazione e di coordinamento⁷⁰. In altri termini, il territorio costituisce un sistema *complesso* nel quale le relazioni che si intrecciano tra gli attori locali e le risorse materiali e immateriali sono alla base della sua identità e della sua forza. L'intrecciarsi di tali relazioni lo emancipa dalla condizione di mero «spazio geografico».

Una prospettiva, questa, che rimanda ad una concezione *organicistica* del territorio inteso come luogo in cui i vari attori locali – individui, imprese, organizzazioni, istituzioni – si muovono secondo meccanismi

⁶⁵ Gioca un ruolo fondamentale lo sviluppo delle infrastrutture stradali, ferroviarie, fluviali, marittime e aeroportuali.

⁶⁶ Pensiamo al ruolo che oggi svolgono le tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione in ampi settori dell'economia.

⁶⁷ Su questi aspetti S. CONTI, *I territori dell'economia. I fondamentali della geografia economica*, Torino, 2012, *passim*.

⁶⁸ Per sistema regionale usiamo (sul punto L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Enc. scienze sociali*, 1997, 1), il termine quale genericamente è inteso dalla dottrina per indicare «un'area territoriale variamente contraddistinta da elementi geografici, storici, economici, istituzionali».

⁶⁹ In questi termini J.L. GUIGOU, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris, 2000.

⁷⁰ R. GROSSETTI – C. BESLAY – D. SALLES, *Le modèle néo-républicain et les sites en reconversion industrielle*, in *Les Annales de la recherche urbaine*, 80-81, 1998, 109 ss..

olistici e agiscono come membra di un medesimo corpo. L'insieme delle relazioni socio-economiche che percorrono il territorio costituisce il portato di un'identità collettiva stratificatasi nel corso dell'evoluzione storica, anche per effetto di fattori ambientali condizionanti⁷¹. Tali relazioni fondano l'idea di comunità nella quale prende forma una sorta di «solidarietà organica» come unico orizzonte possibile⁷².

La diversa prospettiva *costruttivistica* concepisce il territorio come *contenitore* di relazioni socio-economiche e culturali. Diversamente da quanto accade nella logica organicistica, tali relazioni si sviluppano secondo traiettorie che non riflettono la «coazione collaborativa»⁷³ tipica della prospettiva organicistica, in quanto sono guidate da bisogni individuali e collettivi il cui soddisfacimento può avvenire non solo sulla base di logiche di collaborazione, di scambio, di cooperazione, ma anche di competizione e di conflitto. Nella prospettiva costruttivistica il territorio rimane sullo sfondo, ma perde la propria *autonomia*, configurandosi solo come l'esito di una *costruzione* derivante dall'azione variamente intrecciata degli attori socio-economici che vi agiscono.

E però il territorio non è mera *costruzione* sociale, ma è esso stesso attore di sviluppo svolgendo un ruolo di mediazione tra i soggetti che vi si muovono e tra i soggetti e la natura e l'ambiente che lo caratterizza⁷⁴.

Il territorio è *attore* dotato di una propria intrinseca progettualità⁷⁵ che condiziona, orienta e guida l'azione umana. Non vi è, infatti, azione umana che non trovi nel territorio elementi materiali e immateriali che la rendono possibile, la condizionano e la potenziano. Le interazioni tra individui, imprese, organizzazioni e istituzioni non si svolgono in uno spazio “vuoto”, ma in contesti caratterizzati da un capitale sociale a sua volta condizionato dalle situazioni fisiche, naturali, ambientali.

Si può, dunque, dire che lo spazio “vuoto” è riempito da uno spazio “territoriale”⁷⁶, che racchiude ed esprime le caratteristiche sociali, economiche, culturali della collettività stanziata⁷⁷.

Il “riconoscimento” dei valori territoriali – materiali ed immateriali – da parte dei soggetti che abitano il territorio è il motore primo dello sviluppo economico-sociale, perché il *riconoscimento* presuppone e implica la *consapevolezza* che determinati asset materiali e immateriali possono essere valorizzati nei diversi circuiti locali, nazionali e, nell'economia globalizzata, internazionali.

⁷¹ E. RULLANI, *Sistemi territoriali e apprendimento localizzato*, in L. BIGGIERO – A. SAMMARRA (a cura di), *Apprendimento, identità e marketing del territorio*, Roma, 2002, 36 e ss..

⁷² F. GOVERNA, *Il territorio come soggetto collettivo?*, in P. BONORA (a cura di), *Comunità, attori, territorialità*, in *Comunità, attori, territoriale*, *SloTquaderno*1, Bologna, 2001, 31 e ss..

⁷³ A. BAGNASCO, *Tracce di comunità*, Bologna, 1999.

⁷⁴ Su questi aspetti A. BERQUE, *Médiance. De milieux en paysages*, Montpellier, 1990

⁷⁵ A. BAGNASCO – P. LE GALÈS, *Les villes européennes come société et come acteur*, in *Villes en Europe*, 1997, 7 e ss..

⁷⁶ R. CAMAGNI – C. SALONE, *Elementi per una teorizzazione delle reti di città*, in IReR, *Le reti di città. Teoria, politica e analisi dell'area padana*, Milano, 1993, 53 e ss..

⁷⁷ Lo spazio territoriale è fatto dell'insieme degli elementi relazionali, condizionate dalle risorse naturali dei luoghi, dalle infrastrutture, dal patrimonio storico-artistico, dalle virtù civiche, da clima e dalla vivacità culturali: cfr. F. GOVERNA, *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, Milano, 1997.

Come è stato efficacemente osservato⁷⁸, la rete nella quale si intrecciano gli attori locali e il patrimonio materiale di risorse del luogo, accumulatosi selettivamente nel tempo, è fattore di «identità specifiche», che distinguono un territorio dall'altro. Questo intreccio di relazioni, nell'ambito delle scienze della pianificazione, fa della geografia del territorio una «geografia attiva», come è stata ben definita⁷⁹, in quanto assume il territorio non già come «mera proiezione nello spazio dei processi economici e sociali», ma come l'ambito spaziale di un continuo incessante ricorsivo processo di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione, in cui «*la storia produce geografia*, svelando le potenzialità implicite nelle dotazioni del territorio e attivandole grazie all'azione volontaria di una rete di attori locali che cercano di appropriarsi dello spazio adattandolo alle proprie esigenze»⁸⁰.

Lavorando così intorno al principio di *circularità relazionale* tra sistemi del territorio, dell'economia e della società, la conseguenza è che non possono tenersi separate la pianificazione territoriale, la programmazione economica e la regolazione sociale.

13. Il territorio come «valore territoriale»

Che il territorio non sia spazio vuoto, ma “bene” o “valore” territoriale, l'afferma sotto traccia Secchi⁸¹ quando autorevolmente sottolinea che esso «è abitato, lavorato, scavato, rimodellato, ma anche pensato, ricordato, immaginato».

Se è così, il territorio non è che un ponte gettato tra il passato e il futuro. È memoria, perché conserva le tracce del passato. E la memoria dà identità alla comunità che sul territorio è stanziata. È presente, perché «può essere risorsa, origine, mezzo e sede di numerosi processi di produzione di beni, servizi e valori in grado di soddisfare [...] bisogni materiali e immateriali; risorsa limitata, ma anche costruita e riproducibile»⁸². È futuro, il territorio, perché «da sempre [...] è stato oggetto implicito o esplicito di pianificazione, cioè di azioni tese a conservarlo, a modificarlo o a trasformarlo in vista di determinati scopi e interessi»⁸³.

⁷⁸ A. CLEMENTI, *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, in *Enc. Treccani*, 2010, 2.

⁷⁹ A. CLEMENTI, *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, cit., 2.

⁸⁰ A. CLEMENTI, *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, cit., 2, muove dalle idee di C. RAFFESTIN (*Pour une géographie du pouvoir*, 1980; trad. it. 1981, p. 149), secondo cui «il territorio è il risultato di un'azione condotta da un attore sullo spazio. Appropriandosi concretamente o astrattamente (per es., attraverso la rappresentazione) di uno spazio, l'attore territorializza questo spazio, riorganizzando incessantemente le condizioni preesistenti». Su questa scia, l'A. richiama gli studi di G. DEMATTEIS, *Per una geografia della territorialità attiva e dei suoi valori territoriali*, in P. BONORA (a cura di), *SlòT quaderno1*, 2001, Bologna, 11 e ss., secondo cui la territorialità è una sorta di «mediatore simbolico», al tempo stesso «cognitivo e pratico, che connette la materialità delle risorse immobili disponibili localmente con le strategie degli attori sociali impegnati nei processi di sviluppo locale».

⁸¹ B. SECCHI, *Territorio (pianificazione del)*, in *Enc. scienze sociali*, 1998, 1 e ss.; M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020.

⁸² B. SECCHI, *Territorio (pianificazione del)*, cit., 2.

⁸³ Il territorio, per B. SECCHI, *Territorio (pianificazione del)*, cit., 5, «è l'esito di un processo di selezione cumulativa, di una lunga successione di scelte di conservazione, modificazione e trasformazione di sue parti o di suoi elementi costitutivi,

Si presenta come dono e, al tempo stesso, come pena, perché il territorio «è una risorsa che richiede fatica per essere posseduta nei modi, nelle quantità e qualità volute»⁸⁴, ma è l'insieme del territorio con l'insieme dei segni che l'uomo vi ha impresso attraverso quantità enormi di lavoro umano che costituisce l'«infrastruttura di base», il «capitale», necessari a consentire «alla società il suo continuo riprodursi»⁸⁵. Richiamando un'icastica definizione di territorio di Pasqui del 2005⁸⁶, Clementi assume il territorio come un Giano bifronte: «insieme culturale e sedimento naturale; esito di pratiche strategiche e condizione di possibilità per l'azione». La «territorialità» è vista non come «un dato inerte», ma «come una risorsa attivabile entro processi e pratiche sociali e istituzionali, a partire da progetti e scenari: non è un ambito localistico, tendenzialmente chiuso, ma il fuoco di processi insieme locali e globali, di breve e di lungo periodo».

È per tutte queste ragioni che il territorio, dotato com'è di intrinseca progettualità⁸⁷, non può perciò stesso essere concepito quale mera costruzione sociale. L'ambiente naturale, il patrimonio storico-culturale, il capitale fisso accumulato in infrastrutture ed impianti, i beni relazionali incorporati nel capitale umano (capitale cognitivo locale, capitale sociale, capacità istituzionale), l'azione collettiva dei soggetti fanno del territorio «l'espressione di un'intenzionalità volta al futuro», tant'è che esso va inteso in ogni caso come «l'esito di un progetto sociale anche non necessariamente consapevole»⁸⁸.

Conclusione, questa, che più chiaramente emerge dai modelli di governance urbana e territoriale fondati su forme di organizzazione dell'azione collettiva che trovano il proprio ancoraggio nella costruzione di partenariati locali tra attori pubblici e privati, diretta al perseguimento di progetti e obiettivi condivisi. Si tratta di modelli caratterizzati dal fatto che l'attore pubblico, abbandonando il ruolo decisionale e regolativo proprio del soggetto politico, svolge piuttosto una funzione di direzione dei soggetti privati, quando non di accompagnamento delle loro mutue interazioni.

è il deposito e il cumulo degli esiti di un'interminabile serie di piani, di progetti e azioni, e dei cangianti criteri di razionalità che li hanno guidati»

⁸⁴ In questi termini B. SECCHI, *Territorio (pianificazione del)*, cit., 7: risorsa – dice l'A. – è «certamente termine ambiguo», non foss'altro perché «è difficile separare la materia prima, la risorsa originaria, dal lavoro che ne consente l'utilizzo, che la trasforma mediante strumenti derivati, a loro volta, da materia precedentemente trasformate. In questa catena ogni elemento è materia prima per un elemento successivo, è al tempo stesso risorsa e prodotto»; su questi aspetti J.P. RAISON, *Risorse*, in *Enc. Einaudi*, XII, Torino, 1981, 132 e ss.. Il territorio è risorsa perché da esso l'uomo, ma anche la gran parte degli animali, traggono ciò di cui necessitano per soddisfare i propri bisogni. Ed è per questo che il territorio è di continuo modellato e rimodellato dall'umanità nel corso del tempo, tant'è che, come dice Secchi, «Oggi qualsiasi territorio, specie se da lungo tempo antropizzato, appare come una immensa stratificazione di segni che testimoniano di un processo continuo di progettazione e riprogettazione»

⁸⁵ B. SECCHI, *Territorio (pianificazione del)*, cit., 12.

⁸⁶ G. PASQUI, *Territori. Progettare lo sviluppo*, Roma, 2005, 35,

⁸⁷ A. BAGNASCO – P. LE GALÈS, *Les villes européennes comme société et comme acteur*, in *Villes en Europe*, cit., 7 e ss..

⁸⁸ Su tutti questi aspetti A. CLEMENTI, *Territorio: una risorsa per lo sviluppo*, cit., 2, in linea con la scuola torinese di Dematteis (v. in particolare G. DEMATTEIS – F. GOVERNA, *Il territorio nello sviluppo locale*, in *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità*, 2005, 29.

Il territorio locale, nell'ambito di questi modelli, diventa campo di azione dei diversi attori pubblici e privati, e dalla coalizione di interessi che questi rappresentano vengono fuori gli esiti di una sorta di meccanismo di "apprendimento collettivo" che le istituzioni formali di governo si limitano a raccogliere e a valorizzare⁸⁹. Ne viene una *pratica di governo* delle politiche urbane e territoriali decisamente pluralista, aperta com'è alla molteplicità degli interessi che nel territorio locale trovano composizione ed espressione⁹⁰.

E, in effetti, le innovazioni istituzionali introdotte dalle politiche di governance sono riferibili, oltre che a modelli teorico-normativi, a esperienze pratiche e concrete dirette a realizzare, soprattutto a cominciare dagli anni '80 del secolo scorso, una ridefinizione in chiave democratica e partecipativa dei rapporti istituzionali tra Stato, mercato e società civile⁹¹.

Da un lato, in chiave normativa, le forme di governo dei processi amministrativi si riorientano all'interno di percorsi governati da logiche di tipo consensuale; dall'altro, si affacciano nell'esperienza concreta del mercato meccanismi di rafforzamento di gruppi di interessi locali finalizzati a realizzare, attraverso il loro coinvolgimento all'interno dei processi politico-istituzionali inediti rapporti di collaborazione e, quindi, migliori condizioni di governabilità in un quadro complessivo definito/definibile post-burocratico⁹².

Il capitale sociale espresso dall'organizzazione orizzontale degli interessi proveniente dal territorio incontra poi il limite della sostenibilità. Limite e, al tempo stesso, *motore* di una nuova diversa visione di sviluppo, diretta a misurare il benessere individuale e collettivo non con il solo metro del reddito, ma anche, e soprattutto, con quello dell'equità nell'accesso alle risorse e nella redistribuzione dei vantaggi e degli oneri territoriali e urbani: si affacciano così nuove prospettive di innovazione sociale che ridefiniscono la trama dei bisogni umani e le modalità di soddisfacimento⁹³.

⁸⁹ Su questi temi F. GOVERNA – C. SALONE, *Territories in Action, Territories for Action: the Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 4, 796 e ss.; P. HEALEY, *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*, Londra, 1997.

⁹⁰ M. BOLOCAN GOLDSTEIN, *La vicenda dei patti territoriali, fra centro e periferia*, in *Territorio*, 2000, 59.

⁹¹ Sul tema della governance v. R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. scienza politica*, 1999, 1, 3 ss.; ID., *I movimenti urbani nell'era neoliberista*, in T. VITALE (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, 2007, 41 ss..

⁹² P. SCHMITTER, *Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America*, in S. BERGER (a cura di), *Organizing Interests in Western Europe*, New York, 1981, 285 ss.; P.S. JONES, *Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?*, in *Urban Studies*, 2003, 3, 581 ss.; S. BOWLES - H. GINTIS, *Social Capital and Community Governance*, in *The Economic Journal*, 2002, 112, 419 ss.; G. TOCCI, *Governance urbana e democrazia elettronica*, Soveria Mannelli, 2006.

⁹³ S. VICARI HADDOCK - F. MOULAERT (a cura di), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, 2009; ID., *Innovazione sociale e sviluppo integrato del territorio*, *ivi*, 2009, 51 ss; F. GOVERNA, *Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento*, in *Rivista Geografica Italiana*, 2004, 1, 1 ss.; U. ROSSI, *Cultura e creatività come imperativi dello sviluppo urbano*, in U. ROSSI - A. VANOLO (a cura di), *Geografia politica urbana*, Bari-Roma, 2010, 53-72.

La scala degli interessi si ridefinisce così a livello locale, dove si rafforzano e prendono forma identità collettive che si strutturano in nuove istanze di partecipazione politica rivendicando una diversa architettura politico-istituzionale sul piano dei rapporti tra centro e periferia.

14. Verso nuove forme di coinvolgimento di istituzioni e attori socio-economici

Se, come abbiamo anticipato, la competizione economica non si svolge più tra singoli soggetti ma tra territori – e quindi tra i sistemi locali in cui competono le imprese all'interno della cornice politico-istituzionale –, la dimensione territoriale diventa cruciale.

Dimensione economica e dimensione territoriale costituiscono un tutt'uno. E questa consapevolezza, al netto di contingenze e di sensibilità di carattere prettamente politico, ha via via portato al progressivo rafforzamento del decentramento amministrativo e poi alla riforma del Titolo V della Costituzione, nel contesto di una più complessiva riforma della pubblica amministrazione mossa dall'obiettivo di rafforzare, modernizzare e responsabilizzare gli apparati amministrativi regionali e locali.

Sul piano della programmazione economica il legislatore, in linea con le ridette trasformazioni istituzionali, ha inteso rilanciare in termini nuovi la «programmazione negoziata» fondata sul principio di sussidiarietà. Alla base di tali riforme c'è il territorio inteso come “risorsa” e attore della competizione economica, e, prima ancora, come polo di crescita e di attrazione, forte delle sue dotazioni fisiche, infrastrutturali e produttive, dei caratteri storici e socio-culturali e delle reti di relazioni con gli altri territori. Elementi tutti che lo distinguono e ne fanno un punto di forza.

La programmazione negoziata costituisce uno strumento di coinvolgimento di istituzioni e attori sociali, di soggetti pubblici e privati che, concorrendo tra di loro, individuano obiettivi condivisi di sviluppo economico-territoriale, stabilendo gli interventi da realizzare e le risorse necessarie, individuando i tempi e le modalità di realizzazione e, infine, distribuendo tra i soggetti coinvolti compiti, obblighi e responsabilità. Si tratta di una forma di programmazione che risponde all'esigenza di rivedere l'intervento dello Stato nell'economia attraverso la valorizzazione delle regole del mercato in un contesto in cui fa premio il principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, di ascendenza euro-unitaria, poi recepito ampiamente nella riforma del Titolo V della Costituzione.

15. La «programmazione negoziata»

La «programmazione negoziata» giunse all'esito dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, cui pose fine la legge n. 488 del 1992⁹⁴ sull'onda di reazioni critiche alla logica degli interventi «a pioggia»⁹⁵.

La fine dell'intervento straordinario apriva così una nuova stagione orientata a rigettare interventi calati dall'alto e a favorire gli interventi nascenti dal territorio locale. All'intervento centralizzato per lo sviluppo territoriale si contrappose un nuovo modello di intervento che vide la mobilitazione dal basso delle comunità locali, in un contesto istituzionale in cui sindaci e presidenti della provincia venivano eletti direttamente dal popolo.

Già la legge n. 142 del 1990 aveva previsto accordi di programma diretti alla definizione e all'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti. In questi casi la legge attribuiva al presidente della regione o al presidente della provincia o al sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento da realizzare, il compito di promuovere la conclusione dell'accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, «per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento».

Tuttavia, il contratto di programma coinvolgeva principalmente gli attori istituzionali, ma non i soggetti pubblici e privati che variamente si muovono sul territorio. Al riguardo, va però detto che il legislatore del 1990 avvertiva già la stretta relazione tra programmazione economica e pianificazione territoriale, tant'è che l'art. 27 della legge 142 del 1990 stabiliva che i) «l'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato»; ii) «Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza»; iii) «Per l'approvazione di progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano

⁹⁴ Legge 29 dicembre 1992, n. 488, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive».

⁹⁵ Sulla programmazione negoziata la lettera è vasta. Si rinvia a P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2009; R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, 2007; F. GRANATA, *Gli strumenti della programmazione negoziata*, Napoli, 2000; AA.VV., *Economia, Territorio e Istituzioni. I nuovi fattori delle politiche dello sviluppo locale*, Milano, 2000, 125; M. RUSSO, *Città, territorio e programmazione negoziata. Un modello di sviluppo locale*, Napoli, 1999; G.M. ESPOSITO, *Amministrare per accordi e programmazione negoziata*, Napoli, 1999; R. FERRARA, *La programmazione «negoziata» fra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 1999, 432.

immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti si procede», come ai punti di cui sopra. «L’approvazione dell’accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; [...]».

Nell’ambito della nuova strategia di sviluppo avviata dalla programmazione negoziata si passa, invece, ad una diversa articolazione dei rapporti tra lo Stato e i soggetti pubblici e privati interessati a realizzare interventi sul territorio, mossi da finalità condivise nel quadro di una politica di concertazione nazionale diretta a far fronte alle emergenze occupazionali nel rispetto dei vincoli imposti dall’esigenza di risanamento finanziario.

15.1. La «programmazione negoziata» in chiave diacronica

In un primo momento – sono gli anni che vanno dal 1995 al 1996 -, le deliberazioni del CIPE forniscono una regolamentazione delle singole forme della programmazione negoziata, che risponde all’esigenza di coordinamento unitario degli interventi nelle aree interessate. Tale regolamentazione si colloca nell’ambito di un contesto gerarchico nel quale assumono un ruolo centrale l’Unione europea, il CIPE, il CNEL e le parti sociali. Anche negli anni successivi assume un ruolo attivo e centrale, attraverso la delibera del CIPE del 21 marzo 1997 che disciplina la programmazione negoziata, il Ministero del bilancio e della programmazione, pur dandosi atto nella richiamata delibera «che l’obiettivo di accelerazione del processo di sviluppo territoriale non può essere perseguito se non mediante «una più stretta cooperazione tra Governo, Regioni e Province autonome, tale da consentire che le politiche di intervento dirette di tali soggetti e quelle autonomamente decise da altri soggetti pubblici o privati siano orientate verso una efficace realizzazione di interventi complessi». Interventi da attuare attraverso «tipologie negoziali» che, «pur distinguendosi per le diverse ricadute territoriali e per i differenti soggetti intervenienti», possono però essere considerate come «un complesso unitario che concorre alla creazione di condizioni favorevoli ad una nuova crescita economica e occupazionale».

La fase della «regionalizzazione» della politica di sviluppo perseguita mediante la programmazione negoziata si realizzò negli anni che vanno dal 1999 al 2004. In particolare, con delibera CIPE del 25 luglio 2003 fu attribuito, in forza dell’art. 9, comma 2, lett. c) del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, alla Conferenza unificata Stato-Regioni il compito di promuovere e stipulare accordi tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane al fine di coordinare l’esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune. L’art. 60 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2023) aveva infatti istituito presso il Ministero delle attività produttive il Fondo per le aree sottoutilizzate nel quale confluivano anche le risorse per il finanziamento delle agevolazioni a favore degli strumenti di

programmazione negoziata e che richiama, tra l'altro, il processo di regionalizzazione di tali strumenti già in atto.

La legge n. 662 del 1996 costituisce la cornice dei nuovi strumenti di programmazione negoziata, dei quali contiene la definizione, il campo di applicazione e le procedure di svolgimento. Programmazione negoziata che l'art. 2, comma 203, della legge appena citata definisce come «regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza».

Nel quadro della programmazione negoziata, il legislatore prevede diversi modelli che rispondono all'esigenza di regolare gli interventi che coinvolgono una pluralità di soggetti pubblici e privati e che necessitano di risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali, delle province autonome e degli enti locali.

15.2. Le forme della «programmazione negoziata»

I modelli che danno forma alla programmazione negoziata sono: i) l'«intesa istituzionale di programma». Consiste in un accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome che impegna tali soggetti a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, al fine di realizzare un piano pluriennale di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati; ii) l'«accordo di programma quadro, promosso dagli organismi di cui al punto precedente, che interviene con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati, in attuazione di un'intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati. L'accordo indica, in particolare, le attività e gli interventi da realizzare, i tempi e le modalità di attuazione e termini ridotti per gli adempimenti procedurali. Per ogni attività o intervento sono previsti i soggetti responsabili dell'attuazione, nonché gli impegni di ciascun soggetto, e del soggetto cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze. Sono altresì indicate le risorse finanziarie occorrenti per le diverse tipologie di intervento, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche reperite tramite finanziamenti privati. L'accordo di programma quadro è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano, sicché sono anche stabilite le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati; iii) il «contratto di programma», stipulato tra amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata. Si tratta di un accordo diretto alla realizzazione di iniziative dirette a generare ricadute occupazionali, anche con riguardo ad attività di ricerca e di servizio a gestione consortile; iv) il

«patto territoriale», definito come l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati, relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzati da specifici obiettivi di sviluppo locale. Si realizza mediante un complesso coordinato e trasversale di azioni che vede coinvolti i diversi attori sociali ed economici del territorio e che nell'accordo (concertazione), finalizzato a realizzare progetti di sviluppo locale, trova il proprio elemento costitutivo⁹⁶; v) il «contratto d'area» definito come «strumento operativo», che costituisce l'esito di un accordo tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché di eventuali altri soggetti interessati, per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica e sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. La finalità di tale strumento è quella di creare un ambiente favorevole allo sviluppo economico, e quindi capace di attrarre nuova imprenditorialità, di favorire per questa via nuovi investimenti e, in definitiva, di aumentare l'occupazione nelle aree depresse.

L'organizzazione degli interessi, nei modelli or ora illustrati, costituisce la forma più evoluta dei c.d. distretti industriali⁹⁷, definibili con Becattini come un'entità socio-territoriale che si colloca in un'area territoriale circoscritta, ben determinata dal punto di vista naturalistico e storico e connotata dalla compresenza attiva di una comunità di persone e da una popolazione di imprese⁹⁸. Si tratta di un modello che si caratterizza per l'elevata divisione del lavoro tra le imprese in un ambiente fatto di capacità di apprendimento, innovazione, imprenditorialità diffusa: elementi, tutti, che, creando catene di valore, costruiscono un "clima industriale" capace di mettere insieme lavoro, vita sociale e, in definitiva, condivisione di valori, di cultura: in una parola *identità collettiva*.

⁹⁶ M. BOLOCAN GOLDSTEIN, *La vicenda dei patti territoriali, fra centro e periferia*, cit., 59.

⁹⁷ I distretti industriali sono stati oggetto di riconoscimento da parte del legislatore nel 1991: segnatamente sono previsti dall'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317, recante «Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese» (v. anche il relativo d.m. 21 aprile 1993). Nel corso degli anni '90 del secolo scorso la normativa sui distretti industriali ha via via introdotto definizioni, criteri di individuazione e organi istituzionali preposti alla loro realizzazione e al loro aggiornamento degli stessi. La normativa nazionale disegna la cornice di riferimento per l'individuazione territoriale dei distretti e per l'articolazione dei relativi interventi, mentre quella regionale attua gli indirizzi, di volta in volta, contenuti nella normativa nazionale. L'art. 36 definisce i distretti industriali di piccole imprese come le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese.

⁹⁸ G. BECATTINI, *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale*, in *Rivista di Economia e Politica Industriale*, 1, 1979, 7-21; ID., *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, 1998; ID., *L'industrializzazione leggera in Toscana. Ricerca sul campo e confronto delle idee*, Milano, 1999.

16. Oltre la dimensione dell'organizzazione (meramente) economicistica dei fattori della produzione

Nel loro complesso, tali forme di governance degli interessi vanno tutte oltre la prospettiva meramente economicista attenta per lo più al perseguimento dell'efficienza economica delle singole imprese. Nell'ottica della programmazione economica, di cui abbiamo detto sopra, la dimensione territoriale e urbana viene concepita come spazio nel quale le relazioni tra i diversi attori sociali, economici ed istituzionali sono in grado di prendere forme tali da innescare nuove dinamiche di sviluppo, di allocazione delle risorse e di distribuzione del potere nell'ambito di una platea costituita non più solo dalle imprese, ma dalle imprese insieme con gli altri soggetti, appena menzionati, che con le imprese istituiscono rapporti di collaborazione e di cooperazione.

In questa prospettiva, abbandonate le forme di intervento e di regolazione di tipo autoritativo, muta il ruolo dell'attore politico-istituzionale, che si fa *parte* di procedure di intervento negoziate con gli altri soggetti all'interno di partnership pubblico-privato in funzione di attrazione di risorse o di coordinamento interistituzionale.

Il meccanismo di *apprendimento collettivo* che tali forme di cooperazione producono fa nascere obiettivi condivisi che si intrecciano nell'ambito di strategie di sviluppo non più calate dall'alto sui territori, ma espressione viva dei bisogni e delle esigenze che da tali territori provengono. Il territorio, espresso dall'aggregazione dei soggetti che costruiscono in comune relazioni di governance nelle forme del partenariato, della cooperazione interistituzionale, assume così una fisionomia unitaria, diventando *soggetto*, autonomo portatore di interessi. Non più mero terminale passivo di una serie di differenziati, e però "frammentati", interessi, il territorio, in una parola, diventa esso stesso, con la sua fisionomia, soggetto «attivo» di sviluppo.

Dal modello di programmazione economica di tipo centralistico, che ha caratterizzato la prima fase del secondo dopoguerra, giustificata dall'esigenza di accompagnare anche in forme autoritative lo sviluppo economico a tratti tumultuoso, si passa, anche per effetto delle politiche liberistiche/monetaristiche, ad una forma di programmazione flessibile e dinamica che, trovando nei singoli territori e nelle forze che li popolano il proprio punto di forza e la propria peculiarità, riesce a esplorare una varietà di percorsi di sviluppo locale e a costruire strategie territoriali competitive.

La scala di intervento è condizionata dalle caratteristiche dei singoli territori, non foss'altro perché è intorno a tali caratteristiche che si possono costruire coalizioni omogenee di interessi. Tali coalizioni disegnano sul territorio, visto nella sua interezza, aree che si distinguono tra loro per la diversità della specializzazione funzionale.

17. Il diritto alla città/territorio rivendicato attraverso forme di auto-determinazione e di auto-organizzazione degli interessi

I processi di ridefinizione dei rapporti istituzionali diventano radicali quando muovono dal basso, rivendicando il «diritto alla città» (territorio) nel contesto di orientamenti e di pratiche sociali diretti ad affermare forme avanzate di auto-determinazione e di auto-organizzazione degli interessi⁹⁹.

Il diritto alla città viene rivendicato ora come diritto di partecipare in modo diretto e determinante, quando non vincolante, alle decisioni collettive ora come diritto di appropriazione e, in altri casi, di produzione dello spazio urbano, al fine di rispondere a bisogni lasciati insoddisfatti in contesti territoriali caratterizzati da forme di privazione materiale e immateriale, di ingiustizie e di disuguaglianze.

Qui la sfida è quella di rispondere alle grandi questioni della democrazia urbana, denunciando l'iniquità nella distribuzione delle risorse territoriali e nei processi di inclusione sociale, attraverso proposte di ridefinizione dei criteri allocativi, ma anche attraverso l'appropriazione e la riqualificazione degli spazi urbani abbandonati, in forme dirette a sollecitare l'attenzione degli attori politici, istituzionali, economici ad una rinnovata consapevolezza del valore del territorio e alle responsabilità che ne conseguono¹⁰⁰.

Tali forme di auto-organizzazione degli interessi territoriali possono ricondursi a quello che Swyngedouw chiama «governo oltre lo Stato»¹⁰¹. Tendenze, queste, cui si giunge progressivamente a partire dalla seconda metà del secolo scorso quando i modelli di governo dei sistemi urbani e territoriali cominciano a caratterizzarsi sempre di più come strutture aperte, all'interno delle quali si muovono flussi tra istituzioni, funzioni e attori secondo meccanismi di interdipendenza¹⁰².

La rigidità istituzionale, non essendo più in grado di rispondere alla sfida della complessità derivante dai nuovi fenomeni economici e dai conseguenti mutamenti nelle dinamiche sociali, cede davanti alla tendenza a modificare gli equilibri politico-istituzionali tra i livelli territoriali di governo e a ridefinire soggetti e luoghi delle azioni collettive¹⁰³.

Sul piano istituzionale si riarticola la scala territoriale di governo, riorganizzandosi a livello sovranazionale e sub-nazionale nell'ambito di sistemi di «governo multilivello»¹⁰⁴ in cui il processo decisionale si disloca secondo meccanismi di interazione e di mutuo condizionamento. La ridefinizione dei poteri,

⁹⁹ H. LEFEBVRE, *Spazio e politica. Il diritto alla città*, Bologna, 1976

¹⁰⁰ P. MARCUSE, *From Critical Urban Theory to the Right to the City*, in *City*, 2009, 2-3, 185 ss..

¹⁰¹ E. SWYNGEDOUW, *Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State*, in *Urban Studies*, 42, 11, 2005, 1991-2006.

¹⁰² G. STOKER, *Governance as theory: five propositions*, in *International Social Science Journal*, 1998, 50, 155, 17-28.

¹⁰³ E. BERISHA – G. COTELLA – U. JANIN RIVOLIN – A. SOLLY, *Spatial governance and planning systems and the public control of spatial development: A European typology*, in *European Planning Studies*, 2020, 29, 1, 181-200.

¹⁰⁴ N. BRENNER, *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 1999, 36, 3, 431-451.

oltre che sul piano verticale/istituzionale, avviene sul piano orizzontale in chiave di sussidiarietà, e si caratterizza per l'apertura al mercato e alla società civile.

È in questo contesto che irrompe nell'arena pubblica una molteplicità di soggetti portatori, ciascuno di essi, di interessi di cui il soggetto politico/pubblico non può non tenere conto. Nascono così trame di azioni autonome che i diversi attori economico-sociali muovono sulla scena pubblica.

Dalla coalizione di tali interessi derivano forme di apprendimento e di razionalità collettivi sempre meno dipendenti dai modelli di razionalità giuridico-istituzionale e burocratica¹⁰⁵. Ne conseguono scelte e azioni collettive costruite intorno agli interessi in gioco che, lasciando non di rado in ombra il ruolo del soggetto pubblico, pongono problemi di legittimazione e di *accountability* per il fatto di seguire processi decisionali e meccanismi di governance "oltre lo Stato"¹⁰⁶.

Si tratta, in definitiva, di nuove forme di mobilitazione collettiva caratterizzate dal fatto di essere depolitizzate¹⁰⁷ e dall'ambizione ad acquisire spazi di autonomia¹⁰⁸ in cui spendere le proprie risorse, esercitare le proprie competenze, esprimere la propria creatività. La conseguenza è quella di destrutturare le tradizionali relazioni di potere nello spazio pubblico a vantaggio di pratiche civiche mobilitate da specifiche competenze e costruite intorno a interessi che via via si affacciano nell'agone urbano¹⁰⁹. Pratiche civiche che rispondono ora all'esigenza di affrontare l'inerzia dell'intervento pubblico ora all'esigenza di colmare la distanza che non di rado separa le istituzioni formali/rappresentative dalla società civile¹¹⁰.

Intorno alle nuove soggettività collettive nate dalle forme di mobilitazione di cui abbiamo appena detto nasce un'inedita cittadinanza attiva che, impegnando le istituzioni formali/rappresentative a valorizzare il patrimonio sociale derivante dalle molteplici espressioni di impegno civico e dai processi di innovazione sociale che muovono dal basso, spinge inevitabilmente verso la trasformazione dei modelli di governo urbano, come vedremo *infra*.

¹⁰⁵ P. HEALEY, *Collaborative Planning: Shaping Places*, in *Fragmente Societies*, London, 1997; B. DENTE, *In un diverso stato*, Bologna, 1999.

¹⁰⁶ E. SWYNGEDOUW, *Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State*, cit., 1991-2006.

¹⁰⁷ M. MAYER, *I movimenti urbani nell'era neoliberista*, in T. VITALE (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, 2007, 41 ss..

¹⁰⁸ Spazi di autonomia che A. CORNWALL, *New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation*, in *IDS Bulletin*, 2004, 2, 1 ss. chiama «popular spaces».

¹⁰⁹ S. GONZALES – P. HEALEY, *A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity*, in *Urban Studies*, 2005, 11, 2055 ss..

¹¹⁰ F. EVA, *Attori protagonisti e attori non protagonisti di nuove territorialità*, in D. LOMBARDI (a cura di), *Percorsi di geografia sociale*, Bologna, 2006.

18. I territori locali e le città al centro di inediti rapporti

Alla spinta che viene dal basso e che conduce a forme di auto-organizzazione degli interessi territoriali si accompagna un processo che muove dall'alto e che ha a che fare con l'integrazione europea, da un lato, e con la globalizzazione, dall'altro. Due fenomeni, istituzionali ed insieme economici, che per molti versi hanno messo in crisi la sovranità degli Stati nazionali a vantaggio dell'autonomia dei territori locali, che hanno via via acquisito nuovi e più ampi spazi di azione rispetto allo Stato¹¹¹. Autonomia che li proietta al centro di inedite forme di mobilitazione collettiva orientata a promuovere azioni e funzioni a livello locale e a produrre sviluppo economico-sociale sui singoli territori.

I territori locali assurgono così al ruolo di attori politici, economici, sociali che si muovono nell'agone pubblico intrecciando rapporti non solo con l'autorità statale e il governo centrale, ma anche con organi sovranazionali e internazionali al fine di stabilire relazioni, sinergie, alleanze ed accrescere per questa via la propria competitività¹¹².

Se fino agli anni '80 del secolo scorso il rapporto tra organi decentrati e organi centrali e sovranazionali si è mantenuto sostanzialmente inalterato all'interno della cornice formale, i fenomeni connessi alla globalizzazione hanno poi modificato via via gli equilibri, mettendo al centro della scena istituzionale ed economico-sociale le città e i territori locali. Nel mondo globalizzato si intrecciano dimensioni molteplici. Ma la città rimane il terreno cruciale, il luogo reale e simbolico in cui i processi globali assumono modalità concrete ed effettivamente riconoscibili, realmente percepibili¹¹³.

In un lavoro del 2013, *Il trionfo delle città*, l'economista Edward Glaeser vede proprio nelle città l'apice, l'espressione massima, della realizzazione umana¹¹⁴. Perché la città è motore di innovazione, di stimolo intellettuale; offre opportunità per creare ricchezza e benessere. Perché la città è ambito di idee progettuali, di politiche territoriali e urbane, di concreta applicazione di politiche pianificatorie. Insomma, è laboratorio, centro di sperimentazione, di innovazione. Un complesso formidabile sistema, creato dall'uomo per accelerare le proprie capacità produttive.

Dall'altro canto, il ruolo dello Stato-nazione è in corso di ridefinizione: molti meccanismi di regolazione si spostano, da un lato, ad un livello sopranazionale e, dall'altro, acquista maggiore spessore la dimensione locale, nella sua configurazione urbana e territoriale. Nella società dei flussi e delle reti la città assume un

¹¹¹ L. SAURINO, *Stato sovrano e crisi della globalizzazione. Rappresentanza politica, poteri privati, crisi dello stato sociale*, in Nomos, 1, 2024, 1 ss.; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in Rivista AIC, 3, 2017, 1 e ss.; L. LEVI – A. MOSCONI (a cura di), *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, Torino, 2005;

¹¹² Su questi temi P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, 2006; S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, Bologna, 2004; S. SASSEN, *Global cities and global city-regions: a comparison*, in A.J. SCOTT, *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, 2001, 79 ss..

¹¹³ Su questi aspetti cfr. S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, Milano, 2008; ID., *Le città nell'economia globale*, Bologna, 1997.

¹¹⁴ E.L. GLAESER, *Il Trionfo della città*, Milano, 2013; G. MARTINOTTI, *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999.

ruolo di mediazione tra locale e globale, tra luoghi e flussi. I flussi e le reti disegnano uno spazio reticolare che disarticola la fissità dei luoghi¹¹⁵.

In realtà, il fenomeno di cui andiamo dicendo era sotto traccia ed ha percorso l'intero XX sec., il secolo cioè dell'esplosione del fenomeno urbano e di tutte le sue contraddizioni. Contraddizioni perché, da un lato, la città è il luogo in cui vi è la possibilità effettiva e concreta di affrontare e incidere positivamente sui problemi dello sviluppo umano; dall'altro, è anche il luogo in cui si registrano con maggiore virulenza squilibri e fenomeni di emarginazione. Non dimentichiamo che proprio di recente le città sono state l'epicentro della crisi (l'esplosione della bolla immobiliare) che ha investito i nostri Paesi dal 2007/2008 e dalla quale a fatica ci siamo in qualche modo risollepati.

Ma da epicentro, detonatore delle crisi, possono diventare anche la soluzione. Sono le stesse Nazioni Unite a vedere nella città «il rimedio alla crisi globale» e a proporre un nuovo tipo di città del XXI secolo basato su un concetto della prosperità a cinque dimensioni: il *City prosperity index*. Si tratta di un indicatore che comprende, oltre alla crescita economica, le infrastrutture, i servizi sociali, la riduzione delle disuguaglianze, compreso il contrasto alla povertà, e lo sviluppo sostenibile.

19. Nel passaggio dalla città industriale alla città post-industriale

Il passaggio dalla città industriale alla città post-industriale, indotto dalla sempre più crescente domanda di servizi, ha via via riorganizzato lo spazio urbano e le sue funzioni: lasciandosi alle spalle un'economia fondata prevalentemente sulla (e intorno alla) attività industriale, la società post-industriale si fonda invece su un'organizzazione economica caratterizzata dal crescente e poi impetuoso sviluppo delle attività terziarie e dalla sempre più massiccia diffusione delle tecnologie e dell'automazione dei processi produttivi, da cui deriva una progressiva riduzione del numero degli addetti all'industria¹¹⁶.

Alla base delle trasformazioni sociali e della conseguente riarticolazione dei poteri politico-istituzionali vi è una domanda di conoscenza capace di portare a forme di mobilitazione individuale e collettiva che proprio nel territorio locale trovano il proprio *ubi consistam*, non foss'altro perché il territorio locale è quello che, nello spazio globale e in un momento di crisi dello stato-nazione, garantisce *fisicità* ed è quindi immediatamente riconoscibile e praticabile.

Peraltro, il trasferimento di poteri politico-istituzionali – formale o non formale che sia – dal centro alle periferie ha prodotto nei livelli di governo locale forme di responsabilizzazione sempre più accentuate, importanti ed avanzate, accrescendo nelle rispettive comunità istanze di protagonismo che le portano a farsi promotrici di sviluppo anche attraverso forme di “marketing urbano/territoriale” dirette a stimolare

¹¹⁵ G. CATALANO, *Reti di luoghi. Reti di città*, Soveria Mannelli, 2005; M. CASTELLS, *La città delle reti*, Milano, 2003; ID., *La nascita della società in rete*, Milano, 2002.

¹¹⁶ A. BAGNASCO (a cura di), *Le città dopo Ford*, Torino, 1990.

la *competizione* delle città. E, in effetti, a ben guardare, le città oggi – e i territori – competono tra loro per attirare investimenti, per essere scelte come sedi di istituzioni scientifiche, di ricerca, finanziarie, di eventi culturali, sportivi. Competizione, questa, che non ha nulla a che vedere con la logica della competizione politica, mentre molto ha a che fare con la logica della competizione economica, con la logica della competizione delle imprese.

Le città oggi, più che un luogo, sono un *marchio*. Un campo di relazioni urbane che disegnano trame di attività, di funzioni. Insomma, le città si proiettano all'esterno come un insieme di *prestazioni* specifiche che bisogna saper vendere sul mercato, anche se – va detto – non tutte le città riescono a sviluppare allo stesso modo identità collettive e la stessa capacità di mobilitazione, rimanendo perciò stesso indietro nella competizione.

20. Il capitale sociale

A tenere insieme le relazioni urbane è quello che si definisce capitale sociale. Se le città sono il luogo in cui si concentrano le opportunità di sviluppo, è nelle stesse città che si amplificano però le contraddizioni di tale sviluppo. Contraddizioni da cui derivano tensioni alla lunga disgregatrici del tessuto urbano-territoriale.

La crescente disuguaglianza socio-economica crea divisioni, disagio sociale, lacerazioni, che minano in definitiva la stabilità della convivenza civile. Ormai il processo economico non si può più leggere con la lente dei fattori classici di produzione, e cioè del lavoro e del capitale, dovendosi considerare una serie molteplice di relazioni tra attori individuali e collettivi, di scambi di informazioni, all'interno di contesti in cui si muovono idee, progetti, interessi, preferenze, beni immateriali. Ed è proprio in questi contesti che è invalsa la nozione di capitale sociale ad indicare come l'efficienza economica e quella dei mercati siano ormai largamente dipendenti da una molteplicità di fenomeni che incidono sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini.

Secondo Putnam¹¹⁷, al quale si deve largo impiego della nozione, il capitale sociale è fatto di valori condivisi, di coesione sociale, di fiducia, di norme che regolano la convivenza, di reti civiche che rafforzano la solidarietà sociale, di fattori che migliorano l'efficienza delle organizzazioni, in contesti in cui a giocare un ruolo fondamentale sono le relazioni sociali, formali o informali che siano.

Ma il concetto, nel pensiero di Putnam, presenta diverse angolature e punti di osservazione. Lo si può riferire a livello individuale, come atteggiamento del singolo in rapporto all'appartenenza alle

¹¹⁷ R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, 1993; trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, 1993; ID., *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, New York; trad. it., *Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, 2004; ID. *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, 2002.

organizzazioni e alla struttura sociale nel suo complesso. Allo stesso tempo, è un concetto con cui si possono leggere le caratteristiche e il movimento delle organizzazioni sociali intermedie. E, infine, è un concetto che consente di comprendere, a livello macro, le caratteristiche della struttura sociale nel suo complesso¹¹⁸.

20.1. Fiducia e senso civico. E i potenziali rischi

A spingere gli individui a forme di cooperazione spontanea è, da un lato, il riferimento a valori comuni e, dall'altro, la natura normativa di certi modelli culturali. Di qui una sorta di convincimento collettivo (fiducia) che l'azione individuale improntata al rispetto delle regole della convivenza civile trovi davanti a sé terreno di reciproco riconoscimento.

Nell'ambito delle relazioni sociali che si instaurano nel contesto urbano si liberano risorse potenziali di cui gli individui si possono appropriare. Risorse che, come quelle economiche e umane, costituiscono forme di capitale fatto di beni relazionali, immateriali, informativi, simbolici che in un clima di fiducia e di senso civico possono dare luogo a relazioni di reciprocità e quindi di cooperazione tra gli individui in vista del bene comune¹¹⁹. Dove mancano fiducia e senso civico - che, per Putnam, sono elementi costitutivi del capitale sociale -, si registra una scarsa propensione del singolo ad agire e a cooperare per la realizzazione di beni comuni, dovuta al timore di comportamenti sleali, scorretti, egoistici. Dove invece più forte è il capitale sociale, più alta è la partecipazione e migliore è il rendimento amministrativo. Analizzando la tradizione civica delle regioni italiane, Putnam individua proprio nella scarsa dose di capitale sociale le ragioni dell'arretratezza dello sviluppo economico del Mezzogiorno d'Italia rispetto alle regioni del Nord. Scarsa fiducia nella comunità, nelle strutture politico-istituzionali hanno favorito nelle classi sociali del Meridione un atteggiamento di ripiegamento, che ha nel tempo portato a comportamenti egoistici, ad un riflusso nel privato, alla riluttanza a cooperare per la realizzazione di beni comuni, al rigetto del pubblico¹²⁰.

Tuttavia, il capitale sociale di una comunità può avere esiti diversi, essere cioè ponte (*bridging*), ed essere però anche legame (*bonding*). Il primo crea legami *inclusivi*, aprendo con fiducia la comunità verso l'esterno e quindi all'integrazione di nuovi componenti; in una parola, *getta ponti*. L'altro, invece, crea legami *esclusivi*

¹¹⁸ A. ANDREOTTI, *Che cos'è il capitale sociale*, Roma, 2009.

¹¹⁹ S. NANETTI, Robert D. Putnam, *capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita nella cultura civica in America*, Bologna, 2010, 6.

¹²⁰ Il declino della cultura civica porta ad un riflusso nell'individualismo, fatto di disinteresse verso la vita pubblica e di ripiegamento verso il privato: R.D. PUTNAM, *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, New York; trad. it., *Capitale sociale e individualismo: crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, 2004.

all'interno della comunità chiudendola a chi non ne fa parte, con la conseguenza di determinare forme di discriminazione¹²¹.

Ancor più radicale è il rischio che il capitale sociale subisca il declino nella società contemporanea delle generazioni che Putnam chiama *Boomers* e Generazione X, ripiegate su se stesse «a giocare a *bowling* da soli»¹²². Generazioni che sembra abbiano esaurito la spinta a «stare insieme», la spinta cioè che negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale aveva mosso i loro padri – gli «anziani dalla lunga generazione civica»¹²³ - a ricostruire dalle rovine un nuovo ordine politico, sociale ed economico.

A insidiare il capitale sociale vi sono pure altri fattori che Putnam individua nella sempre più crescente mobilità delle persone. Un fenomeno, questo, che al contrario della stabile residenzialità, allenta il legame con i luoghi e di qui l'impegno civico, la tensione a creare reti sociali, alimentando il disinteresse a costruire legami. Al tempo stesso, la televisione e i mass-media in genere hanno progressivamente portato all'abbondono della piazza, intesa come luogo di incontro personale, di intrattenimento sociale, di partecipazione pubblica, di confronto e di elaborazione politica. Tant'è che Putnam individua un *trad-off* tra esposizione alla televisione e impegno civico: più è alta la prima, più è basso l'altro¹²⁴.

21. I «beni relazionali» influenzano lo sviluppo economico dei territori

In ogni caso, il capitale sociale, fatto di beni relazionali di natura non strettamente economica ma culturale, sociale, istituzionale, influenza in maniera determinante lo sviluppo economico dei territori, in quanto ne condiziona i processi.

È proprio in questa logica che i sistemi economici sono stati viepiù considerati come sistemi di relazioni, più che come sistemi guidati esclusivamente da dinamiche di tipo quantitativo e caratterizzate perciò dai fattori classici di produzione¹²⁵. I beni relazionali sono fatti da esperienze umane nutrite dalla relazione di prossimità nella quale il rapporto che coinvolge i soggetti mettendoli in connessione tra loro è esso stesso un bene, perché crea fiducia, amicizia¹²⁶. Bene che non è materiale, né meramente riducibile ad una prestazione, e nemmeno ad una idea, realizzandosi all'interno di una relazione sociale improntata ad una sensibilità nuova, non coerente con i dettami dell'età moderna, non foss'altro perché è orientata alla salvaguardia di beni comuni che non possono essere considerati e trattati secondo schemi

¹²¹ Su questi aspetti R.D. PUTNAM, *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, cit., 2000.

¹²² Di qui il titolo *Bowling alone*, cit., (2000) 2004.

¹²³ Così li chiama R.D. PUTNAM, *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, cit., 2000.

¹²⁴ R.D. PUTNAM, *Bowling alone. The collapse and revival of American Community*, cit., 2000.

¹²⁵ M. STORPER, *Le economie locali come beni relazionali*, in *Sviluppo locale*, IV, n. 5, 5 ss..

¹²⁶ Amicizia, fiducia nascono dalla qualità e dall'intensità delle relazioni. E che sono, in particolare, le relazioni che si instaurano, in particolare, nei servizi educativi, nei servizi assistenziali, nei servizi sanitari: P. DONATI, *Scoprire i beni relazionali*, Soveria Mannelli, 2019; P. DONATI – R. SOCCI, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Torino, 2011; P. DONATI, *Introduzione alla sociologia relazionale*, Angeli, Milano, 1986; ID., *La sociologia relazionale: una prospettiva sulla distinzione umano/non umano nelle scienze sociali*, in *Nuova Umanità*, XXVII. 1, n. 157, 97-122, 2005.

contrattualistici, alla stessa stregua cioè dei beni oggetto di appropriazione individuale o pubblico-collettiva.

I beni relazionali non sono merci consumabili individualmente e reperibili sul mercato¹²⁷: sono beni che possono qualificarsi come “anti-rivali”, più che come non-rivali, in quanto il loro consumo simultaneo non solo non riduce la possibilità che tutti lo usino allo stesso modo e nella stessa misura, ma è addirittura elemento costitutivo del bene stesso (c.d. condizione della simultaneità, che presuppone e implica che il bene sia co-prodotto e co-consumato nel medesimo tempo dai soggetti coinvolti nella relazione). È la ragione per la quale il bene relazionale non è né privato né pubblico; non è prodotto dal mercato né dallo Stato, nascendo da un incontro ispirato alla gratuità, in quanto non funzionale a fini o interessi che non siano quelli dell’incontro gratuito.

Benché non valutabile secondo logiche prettamente economicistiche, l’incontro crea interazioni comunicativo-affettive tra persone la cui identità non è mai irrilevante, essendo unica e irripetibile, capace di soddisfare bisogni: di appartenenza ad una comunità, di condivisione di valori, di riconoscimento reciproco. Pur non avendo un prezzo, il soddisfacimento di tali bisogni, che si alimenta nella (e della) relazione tra persone, è però capace di promuovere virtù civiche che incidono sui (e condizionano i) meccanismi economico-sociali e che, in definitiva, creano ricchezza¹²⁸.

È così che i beni relazionali, di cui è intessuto il capitale sociale, diventano motore di sviluppo del territorio. Del territorio, perché essi presuppongono e implicano necessariamente una dimensione territoriale¹²⁹, ovvero una base di *radicamento locale* nella quale soltanto possono efficacemente costruirsi relazioni di prossimità.

Se è così, il capitale sociale di un territorio apporta un vantaggio competitivo agli agenti economici che vi operano, sicché, come più volte anticipato, la competizione economica, più che a livello di singole imprese, si svolge a livello di territori o, *melius*, dei sistemi territoriali. Sistemi che costituiscono aggregati di soggetti individuali, organizzazioni sociali, imprese, istituzioni, tutti tenuti insieme dal capitale sociale che il territorio riesce a costruire e via via ad alimentare¹³⁰.

Tra impresa e territorio il rapporto è, quindi, di mutua dipendenza, in quanto l’impresa da sola non sarebbe in grado di gestire una serie di funzioni (pianificazione strategica, efficienza tecnico-amministrativa e capacità innovativa dei soggetti istituzionali, accesso alle risorse, governo delle reti),

¹²⁷ L. BRUNI – S. ZAMAGNI – L. BECCHETTI, *Dall’homo oeconomicus all’homo reciprocans*, Bologna, 2010; L. BRUNI, *Reciprocity, altruism and civil society*, Londra, 2008; M.C. NUSSBAUM, *La fragilità del bene: fortuna ed etica nella tragedia e nella filosofia greca*, Bologna, 1986; M.T. BARTOLI, *Pratiche inclusive e beni relazionali. Tra opportunismo e partecipazione*, Milano, 2007; M.P. PAGLIONE, *Incontri di valore. I beni relazionali e la loro emergenza*, Pisa, 2018.

¹²⁸ G. GROPPA, *Il valore economico della gratuità. Insieme per la sussidiarietà*, Milano, 2008.

¹²⁹ G. MOHAN – J. MOHAN, *Placing Social Capital*, in *Progress in Human Geography*, 26, 2, 191 ss..

¹³⁰ M.E. PORTER, *The Competitive Advantage of the Nations*, Londra, 1990 (trad. it., *Il vantaggio competitivo delle NAZIONI*, MILANO, 1991).

senza che lungo la catena di valore altri soggetti che compongono i sistemi territoriali generino vantaggi di opportunità, in contesti caratterizzati da elevate dosi di virtù civiche (senso di appartenenza ad una comunità, condivisione di valori, riconoscimento reciproco). È proprio in tali contesti che possono maturare le condizioni per avere, da un lato, adeguate politiche di formazione professionale, mercati del lavoro qualificati, azioni di sostegno alla domanda, alla produzione di beni pubblici (dotazioni infrastrutturali e logistiche, reti di trasporto, reti energetiche, reti di telecomunicazione, ecc.), ricerca di base e innovazione tecnologica e, dall'altro, reti di imprese collegate per affrontare più efficacemente il mercato e imprese concorrenti in uno *spazio territoriale* attivo e dinamico¹³¹.

22. Più *governance*, meno *government*

Si tratta di politiche che, nel loro significato pregnante, possono essere più efficacemente colte con il termine *governance*, piuttosto che con il termine *government*. Quest'ultimo si riferisce alla capacità dell'organizzazione politico-istituzionale di prendere decisioni, di dettare regole di disciplina della vita collettiva, di governare la politica fiscale e monetaria, di mantenere l'ordine interno e di difendere i confini esterni. Ma, diversamente dal concetto di *governance*, non coglie le dinamiche che coinvolgono una serie differenziata di attori sociali portatori di una pluralità di interessi di natura e ampiezza diverse.

Nell'ambito delle politiche pubbliche il termine *governance*¹³², introdotto a partire dagli anni '80, indica una modalità di azione, da parte dei soggetti pubblici, diretta strategicamente a guardare oltre la formale deliberazione al fine di coglierne le conseguenze relazionali che vi sono connesse. Più che al criterio formale della competenza e della legittimità, il concetto di *governance* guarda all'efficacia dell'azione pubblica, misurata sulla capacità di individuare e perseguire gli obiettivi, tenuto conto delle opportunità, delle risorse, dei limiti che può incontrare l'azione.

Ed è soprattutto nel campo delle trasformazioni dei sistemi urbano-territoriali che il concetto di *governance* trova terreno fertile, non foss'altro perché il territorio è risorsa limitata, fatto di spazio fisico e naturale. Punto di confluenza di una molteplicità di interessi, il territorio richiede un approccio di governo integrato e organico che mal si concilia con politiche improntate ai criteri rigidi della separatezza delle competenze, dovendo, al contrario, l'esercizio delle funzioni muoversi nell'ambito di quadri conoscitivi d'insieme. E condivisi.

È solo in questi contesti che possono maturare, nella moltitudine dei soggetti decisori coinvolti, atteggiamenti collaborativi, necessari per formare convincimenti comuni e collettivi, altrimenti difficili da

¹³¹ M.E. PORTER, *The Competitive Advantage of the Inner City*, in *Harvard Business Review*, 5-6, 1995, 55 ss.; ID., *Competitive Advantage, Agglomeration Economies and Regional Policy*, in *International Regional Science Review*, 19, 1996, 85 ss..

¹³² R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. it. sc. politica*, Bologna, 1, 1999, 3 ss.; A. VION – P. LE GALÈS, *Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes*, in *Politiques et Management Public*, Rennes, 16(1), 1998, 1 ss..

perseguire, ove si consideri che molti dei soggetti decisori, nell'ambito della scala gerarchica e sul piano formale delle competenze, sono dotati di potere di veto, che rendono in definitiva "impotente" il decisore pubblico.

Ma vi è di più: mentre il modello di azione di *government* cala dall'alto decisioni d'imperio, la *governance* è finalizzata a suscitare processi di democrazia attiva, partecipata e non gerarchizzata, coinvolgendo e responsabilizzando i cittadini e le varie componenti del sistema sociale ed economico, creando processi di apprendimento collettivo, di riconoscimento e di appartenenza, integrando, infine, le proprie azioni a quelle che muovono dal basso, al fine di creare visioni condivise di sviluppo e quindi comportamenti amministrativi coerenti con tali visioni, socialmente accettate e quindi *effettivamente* praticate.

Il processo decisionale, quindi, non scaturisce da un attore unitario che ne abbia la completa responsabilità, ma si struttura come un meccanismo di coordinamento degli interessi di cui, nello spazio pubblico, sono portatori i soggetti individuali, le aggregazioni sociali, i soggetti economici, le istituzioni¹³³. Quanto a queste ultime, le forme di pluralismo istituzionale che caratterizzano le nostre società occidentali fanno inevitabilmente del meccanismo decisionale un complesso processo di interazione tra centri di potere diversi che agiscono su diversi livelli di governo sulla base di specifiche risorse, disegnando in definitiva un modello di azione politico-istituzionale più coerente con il paradigma della *governance* che con quello del *government*. E, tuttavia, non si tratta di un meccanismo spontaneo, dovendo essere cementato da interessi comuni che tali vengano percepiti dalla comunità di riferimento, in modo da suscitare processi di integrazione capaci di costruire all'interno della comunità e proiettare e rappresentare all'esterno il territorio come attore collettivo¹³⁴. E su questo piano può giocare un ruolo importante l'attore pubblico.

I modelli di *governance* sono in linea (e coerenti) con la logica che mira a promuovere il capitale sociale di un territorio, proprio perché il loro obiettivo è quello di creare relazioni sociali, di condurre ad un clima di fiducia, di apprendimento collettivo, di appartenenza ad una comunità e di riconoscimento reciproco, di stimolare quindi meccanismi di integrazione o di concertazione tra i vari interessi, al fine di approdare ad un terreno comune nel quale possano convivere interesse pubblico e interesse privato. Solo in questa prospettiva, che ha il merito di concorrere in modo incisivo ad attenuare la conflittualità interna alle comunità locali, i territori possono assurgere al rango di attore collettivo, capace di proiettarsi sulla scena nazionale e internazionale come soggetto unitario, dando così *sostanza* alla forma giuridico-formale.

¹³³ P. LE GALÈS, *Quali interessi privati nelle città europee?*, in A BAGNASCO – P. LE GALÈS (a cura di), *Le città dell'Europa contemporanea*, Napoli, 2001; E. ROSSO, *Torino. Il Piano strategico come strumento di governance urbana e promozione territoriale*, in V. FEDELI – F. GASTALDI (a cura di), *Pianificazione strategica e spazio urbano. Riflessione a partire da pratiche in corso*, Milano, 2004.

¹³⁴ A. PINCHIERRI, *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, 2005; ID., *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, 2002.

E, ancora, è in questa prospettiva che i territori come soggetti collettivi ed unitari possono competere tra di loro per attrarre risorse, investimenti, per proporsi e diventare sede di istituzioni culturali, scientifiche, economico-finanziarie, di eventi economico-sociali, sportivi, ecc.¹³⁵.

23. I territori come soggetti che competono sul mercato

I territori diventano, dunque, essi stessi, nel loro complesso e come soggetti unitari, attori che entrano in competizione tra di loro. Ne risulta, di conseguenza, sostanzialmente mutato il ruolo; da soggetti collocati sul piano formale-istituzionale all'interno della catena organizzativa che conduce dalla periferia allo Stato-nazione, i territori sperimentano anche una dimensione diversa e ulteriore che nello scenario nazionale, internazionale e globale ne fa soggetti di mercato, orientati come tali a massimizzare in contesti competitivi le proprie risorse e le opportunità di sviluppo¹³⁶.

Di qui la tesi secondo la quale i territori non sono una variabile dipendente dei processi di cambiamento, una sorta di schermo su cui si riflettono i processi e le dinamiche socio-economici, termine passivo di fenomeni che maturano altrove, dovendo piuttosto considerarsi essi stessi motori e agenti di cambiamento, di innovazione, di sviluppo. Una concezione, quest'ultima, che nel territorio vede un *soggetto attivo* delle dinamiche sociali ed economiche.

Come è stato efficacemente rilevato¹³⁷, il mercato non è una costruzione spontanea nella quale le singole imprese si trovano a competere tra loro, ma una costruzione sociale in cui, da un lato, le istituzioni creano le condizioni giuridico-economiche dell'esistenza del mercato stesso e della competizione, e, dall'altro, l'insieme dei beni relazionali, descritti sopra, dà luogo all'ambiente necessario perché possano trovare sostegno le funzioni economiche e sociali che vi si svolgono¹³⁸. Il mercato, inteso come costruzione sociale territorialmente localizzata, è quello che in definitiva consente alle imprese e alle aggregazioni sociali in genere di trarre vantaggio competitivo. Tuttavia, proprio in quanto costruzione sociale, il mercato non è una dimensione "ontologica" che si dà una volta e per sempre, ma un ambiente storicamente condizionato, dinamico, aperto al progresso e all'innovazione, alle nuove conoscenze e all'evoluzione delle competenze, alle necessarie innovazioni istituzionali.

¹³⁵ C. GUALA, *Alla ricerca dei grandi eventi: Torino e le Olimpiadi invernali del 2006*, in AA.VV., *Sistemi urbani e futuro*, Milano, 2005, 153 ss..

¹³⁶ A. MAGNIER – P. RUSSO, *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, 2002.

¹³⁷ P. MASKELL – H. ESKELINEN – I. HANNIBALSON – A. MALBERG – E. VATNE, *Competitiveness, Localised Learning and Regionale Development. Specialisation and prosperity in small open economies*, Londra-New York, 1998.

¹³⁸ Su questi aspetti v. R. CAMAGNI, *Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una contro-riflessione critica*, in R. CAMAGNI – R. CAPELLO (a cura di), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Milano, 2002, 29 ss.; ID., *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in U. JANIN RIVOLIN (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, 2000, 165 ss..

24. *Marketing* territoriale

Ma se il territorio è soggetto attivo di sviluppo e, come tale, supporto e sostegno delle attività economico-sociali che vi si svolgono, è necessario promuoverlo attraverso una serie di azioni orientate a rappresentarlo all'esterno, a diffonderne l'immagine, a posizionarlo nello scenario nazionale-globale. Azioni che, né più né meno, costituiscono attività di marketing: marketing territoriale.

Si tratta di una strategia di promozione e di valorizzazione del territorio che, pur avendo assonanze innegabili con tecniche evolute dei nostri tempi, affonda le sue radici in epoca coloniale quando occorreva promuovere i nuovi territori al fine di attrarre residenti e investimenti.

Il territorio, come abbiamo visto, è punto di caduta di molteplici interessi intorno ai quali si costruiscono beni relazionali e, quindi, capitale sociale. Interessi che costituiscono risorse e opportunità di sviluppo che vanno valorizzati in modo unitario e rappresentati all'esterno, muovendo da una preliminare attività diretta allo studio e alla definizione dei punti di forza culturali, naturalistici, economici che, per essere efficace, coinvolge necessariamente soggetti pubblici e privati.

Tali interessi, oggetto di singole discipline (l'urbanistica, la difesa del suolo, la protezione civile, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, le grandi reti di trasporto, i porti e gli aeroporti, la produzione e la trasmissione dell'energia, la gestione delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela e la promozione dei prodotti locali, ecc.), danno vita a separati ordini normativi che, però, sono in realtà interdipendenti tra di loro, nient'altro che vasi comunicanti, e sottendono tutti un valore che ne costituisce il sostrato, l'*humus*, e che le accomuna: il territorio o, *melius*, il «valore territoriale», come tale espressivo della fondamentale esigenza di equilibrio tra uso del territorio e sviluppo di tutta la comunità che su quel territorio è stanziata.

Il valore, o *bene territoriale*, allude ad un nuovo rapporto dell'uomo con la realtà circostante, al quale il diritto da solo non riesce a dare un proprio contenuto definitorio, dovendo necessariamente ricorrere ad altri campi del sapere: l'archeologia, la storia, la politica, l'economia, la sociologia, le scienze naturali, ecc., non foss'altro perché il territorio è il luogo tanto degli equilibri naturali, con le loro caratteristiche e dinamiche, quanto dei valori, storici, culturali, economici, simbolici e identitari degli insediamenti umani, e soprattutto il luogo del manifestarsi delle qualità o delle criticità delle relazioni che tra tali valori intercorrono.

I territori, le città, i luoghi hanno un loro linguaggio, che risulta dalla memorizzazione visiva delle modalità dell'architettura locale come inserita nel paesaggio. Dati spaziali e dati figurativi e materiali si sommano tra loro, dando il senso di un vocabolario che interiorizziamo come se fosse una lingua. È la funzione espressiva dell'architettura che, come scrive Eco, pone sfide alla semiologia: «Perché gli oggetti dell'architettura apparentemente *non comunicano* (o almeno non sono concepiti per comunicare) ma

funzionano [...]»; e, però, tutti i fenomeni di cultura sono sistemi di segni. Dunque, la cultura è essenzialmente comunicazione; l'architettura è cultura, dunque è comunicazione¹³⁹.

25. Le minacce alla territorialità: la rete e il flusso

Se, come abbiamo visto, il mercato è costruzione sociale territorialmente localizzata, è pur vero che, per effetto della globalizzazione, gli scambi commerciali e il capitale finanziario tendono sempre di più e sempre più massicciamente ad emanciparsi dai confini dei territori, muovendosi in uno spazio che possiamo dire de-territorializzato, nel quale si sfilaccia il radicamento geografico delle relazioni sociali¹⁴⁰. Si tratta di processi globali che ridefiniscono lo spazio e il tempo; li riarticolano. La rete sostituisce alla fissità dei luoghi - con le loro rigidità e i loro confini -, i flussi: di beni, merci, denaro, informazioni.

Il flusso ridisegna un nuovo spazio, una nuova territorialità virtuale, che si sostituisce o si sovrappone a quella fisica. Ai luoghi fisici in cui la *civitas* si esprime - le piazze, le strade, i teatri, i caffè - si sovrappone questo nuovo spazio, lo spazio della rete e dei flussi. Spazio all'interno del quale sta emergendo una nuova forma di cittadinanza, costituita da attori che nel circuito tradizionale della rappresentanza democratica vengono esclusi; una cittadinanza che rivendica diritti di partecipazione, diritti politici, obiettivi di giustizia sociale.

La rete e il flusso ridisegnano anche il tempo della città e dei territori. Mentre nella città industriale c'è un tempo di lavoro (nella zona industriale, nella zona agricola) e un tempo per il riposo (nella zona residenziale), nella città contemporanea dell'informazione i processi possono essere simultanei, perché lavoro e tempo libero possono prescindere dalla fisicità dei luoghi, non foss'altro perché anche da casa si possono governare i processi produttivi.

25.1. La spinta alla *ri-territorializzazione*

E, tuttavia, il processo di erosione del territorio e delle relazioni sociali che vi sono radicate incontra un limite, quello cioè che impone alle imprese globali di adeguare i prodotti e i servizi creati alle leggi, alle tradizioni, alle consuetudini e alle preferenze locali¹⁴¹. In sostanza, il processo di de-territorializzazione torna a ri-territorializzarsi nella dimensione locale, da cui muove¹⁴².

E, in effetti, tutto muove dai territori, perché è nei territori che hanno sede i poteri politico-istituzionali e gli organi amministrativi; è nei territori che si svolgono le relazioni sociali; è nei territori che si svolgono

¹³⁹ In questi termini U. ECO, *La struttura assente*, Milano, 1968.

¹⁴⁰ N. BRENNER, *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-Scaling of Urban Governance in the European Union*, in *Urban Studies*, 36, 3, 1999, 441 ss.; anche S. SASSEN, *Cities in the World Economy*, Londra, 1993.

¹⁴¹ È come se la catena globale del McDonald's servisse maiale agli Ebrei.

¹⁴² Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, 2005.

le prestazioni economiche¹⁴³, anche quando queste scardinano la dimensione locale; è nei territori che gli stessi processi globali assumono modalità concrete e riconoscibili; è nei territori che la stessa idea di sostenibilità, o di sviluppo sostenibile, può trovare effettiva applicazione, non foss'altro perché è sui territori che può produrre risultati concreti, verificabili, *misurabili*¹⁴⁴; sono i territori che, forti delle loro attività e prestazioni, esercitano influenza, tanto che alcune città, per la loro rilevanza, sono definite «città globali»: *world cities*, capaci di dialogare con realtà internazionali e globali, pur restando punti di riconoscimento territoriale e di riferimento locale¹⁴⁵. È in questo senso che le città sono un marchio: se pensiamo a Londra, non possiamo non vedere la City. Insomma, pensiamo a queste città come ad un campo di relazioni, di funzioni, di attività, di prestazioni specifiche.

Tuttavia, non sono sole le grandi città ad avere qualcosa da dire; anche le medie e piccole città, in quanto terreno di caduta di diversi interessi, sono chiamate, attraverso accorte e mirate politiche di governance urbana, ad individuare all'interno dei propri territori i punti di forza, le vocazioni, le risorse, in modo che ne possano emergere asset di sviluppo e vantaggi competitivi¹⁴⁶ che, se sapientemente veicolati, sono capaci di dare identità collettiva ai territori e farne soggetti unitari. Come tali, possono vincere le sfide poste dagli Obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che «sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale»¹⁴⁷.

Come abbiamo visto, sono i territori – e le loro città – i luoghi in cui prendono forma i fenomeni sociali ed economici, i luoghi in cui le persone, i beni, i servizi si concentrano per poi diffondersi, i luoghi in cui, in definitiva, origina e muove lo sviluppo economico¹⁴⁸. I territori sono, quindi, i luoghi privilegiati per

¹⁴³ Ci sono territori che offrono attività economiche, industriali, finanziarie, culturali, universitarie turistiche. Ci sono territori che offrono tutto questo insieme.

¹⁴⁴ La dimensione ridotta consente, infatti, di gestire a livello locale questioni globali come il consumo idrico ed energetico, la progettazione bioclimatica, il contenimento dell'inquinamento acustico, la raccolta differenziata. Amburgo e Stoccolma rappresentano due recenti esempi di buone pratiche di progettazione di quartieri sostenibili (si tratta rispettivamente dei quartieri di HafenCity e Hammarby), che hanno ricevuto nel 2011 e 2010 il premio *Green Capital* dalla Commissione europea. Il concetto di sostenibilità è complesso. La sostenibilità è irriducibile al solo aspetto fisico (cioè all'aspetto ambientale e a quello delle strutture fisiche). Costituisce un equilibrio complesso, un continuo processo di integrazione tra i vari sottosistemi di cui la città è composta: quello fisico (le strutture materiali e ambientali), quello socio-economico, quello civile, quello identitario-culturale. Perché la città è insieme *urbs* e *civitas*. È *urbs*, perché è struttura materiale. È insieme di luoghi: paesaggio, piazze, strade, mercati, teatri, parchi, caffè. Questi luoghi sono segni, simboli, linguaggio nel quale la *civitas* si riconosce e si esprime. È il linguaggio con il quale la città comunica.

¹⁴⁵ J. FRIEDMANN – G. WOLFF, *World city formation: an agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, 1982, 309 ss..

¹⁴⁶ Su tutti questi aspetti P. BASSETTI, *Città: nuove forme di governo per essere competitive*, in *Impresa & Stato*, Camera di Commercio, (2) 27, Milano, 1994; A. BAGNASCO (a cura di), *La città dopo Ford*, Torino, 1990; G. AMENDOLA, *La città postmoderna*, Roma-Bari, 1997; A. BAGNASCO – P. LE GALÈS (a cura di), *Le città dell'Europa contemporanea*, Napoli, 2001.

¹⁴⁷ ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale 25 settembre 2015.

¹⁴⁸ G. MARTINOTTI, *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999; P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, 2006.

gli investimenti pubblici e privati diretti a valorizzarne la cultura e il patrimonio naturale, puntando a rendere più efficienti i meccanismi e i canali di spesa e il contributo dei privati, delle imprese, delle organizzazioni sociali; a potenziare l'istruzione e la ricerca, garantendo equità e qualità nel percorso di completamento degli studi; ad educare alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali; a promuovere la transizione digitale, favorendo gli operatori dove c'è domanda di mercato e intervenendo con investimenti pubblici dove tale domanda è carente; a spingere verso l'economia circolare, introducendo obiettivi di riduzione quantitativa dei rifiuti, sistemi di tariffazione rapportati al servizio in luogo di quelli a caratterizzazione patrimoniale; a promuovere la rigenerazione urbana e la sicurezza del territorio, attraverso misure di welfare urbano e di politiche culturali e abitative dirette a riqualificare e rigenerare le periferie; a promuovere politiche di contrasto al cambiamento climatico e al miglioramento della qualità dell'aria attraverso misure di pianificazione locale che prevedano la rimodulazione della mobilità urbana, il contenimento del consumo di suolo, l'incremento della dotazione di verde.

26. Conclusioni

Come abbiamo visto, il territorio non è mera dimensione fisica, ma spazio nel quale si svolgono e prendono forma relazioni sociali. Se ben guidate attraverso accorte politiche di governance, dirette a suscitare forme di democrazia attiva, partecipata e non gerarchizzata, tali relazioni conducono a processi di apprendimento collettivo, di riconoscimento e di appartenenza alla comunità (capitale sociale), suscettibili di creare visioni condivise di sviluppo e, quindi, coerenti comportamenti amministrativi, socialmente accettati ed effettivamente praticati.

Ma il territorio non è nemmeno mera costruzione sociale, contenitore di fenomeni, ma è esso stesso fattore di sviluppo svolgendo un ruolo di mediazione tra i soggetti che vi si muovono e la natura e l'ambiente che esprime, e addirittura è attore dotato di una propria intrinseca progettualità che condiziona, orienta e guida l'azione umana. Non vi è, infatti, azione umana che non trovi nel territorio elementi materiali e immateriali che la rendono possibile, la condizionano e la potenziano. Le interazioni tra individui, imprese, organizzazioni e istituzioni non si svolgono in uno spazio "vuoto" ma in contesti caratterizzati da un capitale sociale a sua volta condizionato dalle situazioni naturali, ambientali, fisiche. Si può dire che lo spazio "vuoto" è riempito da uno spazio "territoriale" che racchiude ed esprime le caratteristiche sociali, economiche, culturali della collettività che vi è stanziata.

A differenza delle politiche di *government*, il paradigma della *governance* presuppone e implica un processo decisionale non derivante da un attore unitario che ne abbia la piena e completa responsabilità, ma che si struttura come meccanismo di coordinamento degli interessi dei vari soggetti che nello spazio pubblico

ne sono portatori: soggetti individuali, aggregazioni sociali, soggetti economici, istituzioni, in un contesto peraltro in cui queste ultime si muovono all'interno di forme di pluralismo istituzionale, tipico delle nostre società occidentali. Pluralismo che inevitabilmente fa del meccanismo decisionale un complesso processo di interazioni tra centri di potere diversi che agiscono su diversi livelli di governo, disegnando in definitiva un modello di azione politico-istituzionale più coerente con i modelli di *governance* che di *government*.

La molteplicità degli interessi di cui sono portatori i vari soggetti nello spazio pubblico ha come inevitabile punta di caduta e «terminale necessario» il territorio. E di tali interessi la pianificazione urbanistica è vincolo e limite, ma, al tempo stesso, da tali interessi è inevitabilmente condizionata. Insomma, un rapporto di mutuo condizionamento che porta l'urbanistica a cambiare veste e ruolo. Alla pianificazione urbanistica che si muove nel quadro degli strumenti di regolazione giuridica si affianca con sempre maggiore incidenza la prospettiva della programmazione economica orientata a studiare il comportamento degli attori socio-economici in un dato contesto spaziale e le dinamiche che ne conseguono in termini di allocazione delle risorse e di distribuzione del potere all'interno di un dato territorio. Una prospettiva, quest'ultima, che per il fatto di guardare agli interessi che si muovono nello spazio territoriale, e alle loro varie dinamiche, tende ad abbandonare l'ottica razionalistica tipica della visione giuridica e propria di una struttura decisionale centralizzata, per aprirsi ad una visione negoziale caratterizzata, al contrario, dal fatto che il modello di azione non è fondato (solo) sulla (mera) conformità alle norme, essendo assai più orientato al risultato. Di qui il progressivo passaggio a sistemi di pianificazione urbanistica di tipo strategico, in cui le scelte di pianificazione territoriale sono sempre più condizionate dalla molteplicità degli interessi in gioco. Interessi che il decisore pubblico è chiamato a *gestire* nell'ambito proprio delle scelte urbanistiche. E non è un caso che la locuzione «urbanistica» (ed edilizia) sia stata sostituita nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione con quella di «governo del territorio», come a voler sottolineare la *complessità* del diritto urbanistico, non essendo estraneo a questa disciplina nessun interesse, pubblico o privato che sia, che sul territorio abbia il suo punto di ricaduta: «qualunque interesse avente una incidenza sull'uso o la trasformazione del territorio rientra potenzialmente nella materia urbanistica, in quanto la stessa non è preordinata alla soddisfazione di uno o più interessi pubblici previamente stabiliti, ma a tutti quelli che l'ordinamento ritiene volta a volta meritevoli di protezione»¹⁴⁹.

Se è così, il diritto urbanistico mira a fare dei territori attori collettivi, unitari. Da soggetti collocati sul piano formale-istituzionale all'interno della catena organizzativa che conduce dalla periferia allo Stato-nazione, i territori sperimentano anche una dimensione diversa e ulteriore che nello scenario nazionale, internazionale e globale ne fa soggetti di mercato, orientati come tali a massimizzare in contesti

¹⁴⁹ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, cit., 20.



competitivi le proprie risorse e le opportunità di sviluppo. Non più schermo su cui si riflettono i processi e le dinamiche socio-economiche, termine passivo di fenomeni che maturano altrove, i territori debbono piuttosto considerarsi essi stessi motori e agenti di cambiamento, di innovazione, di sviluppo.