

FRANCESCA GOVERNA - CARLO SALONE

DESCRIVERE LA GOVERNANCE CONOSCENZA GEOGRAFICA E MODELLI DI AZIONE COLLETTIVA NELLE POLITICHE URBANE E TERRITORIALI (*)

Il nesso conoscenza/azione nelle riflessioni e nelle pratiche della geografia urbana. – Tra le ipotesi fondative che strutturano ancor oggi le retoriche del discorso geografico risalta con evidenza la dicotomia tra dimensione analitica e dimensione delle pratiche. Nel nostro paese tale ipotesi non sembra aver stimolato un'adeguata riflessione critica da parte della comunità scientifica che, anzi, ha talora enfatizzato questo dualismo sino a rappresentarlo nelle forme estreme di un'antinomia che allude ad una relazione lineare, sequenziale ed unidirezionale che legherebbe tra loro le sfere distinte dell'analisi e delle politiche. Si tratta di una separatezza radicata in un *habitus* scientifico consolidato, ma ciò non toglie che essa «faccia problema», imponendosi all'attenzione di quanti, nel mondo della geografia, lamentano, o comunque avvertono, la marginalità della disciplina rispetto ai processi decisionali che riguardano la città e il territorio.

A quest'apparente indifferenza – che tradisce forse una sostanziale diffidenza – si sottraggono lavori per certi versi pionieristici pubblicati negli anni Settanta (per esempio Corna Pellegrini, 1974), sia pure tributari delle concezioni allora dominanti, ed altri contributi più recenti (Dematteis, 1995 e 2001), che hanno stimolato un avanzamento significativo della riflessione sul tema. Inoltre, le riflessioni condotte nell'alveo della ricerca sulle politiche urbane (Crosta, 1998) hanno di recente chiarito in maniera difficilmente confutabile la natura astratta e, alla fine, fuorviante di una separazione tra il ruolo di produttore di conoscenze e quello di utilizzatore di conoscenze. Ciò che s'intende dire è che la forma di conoscenza più utile per l'azione viene prodotta durante l'azione, dagli attori stessi che vi sono impegnati.

(*) Una prima versione di questo testo, dal titolo *Centralità del territorio e nesso conoscenza/azione. Il ruolo della geografia nelle politiche urbane e territoriali*, è stata presentata al XXVII Congresso Geografico Italiano di Roma (18-22 giugno 2000) ed è attualmente in corso di pubblicazione negli «atti» del Congresso. L'articolo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, C. Salone ha materialmente redatto il primo paragrafo e il sottoparagrafo *La governance in azione*, mentre è da attribuire a F. Governa la stesura degli altri paragrafi. Le conclusioni sono state redatte congiuntamente.

E', questa, una forma di conoscenza molto diversa da quella costruita e praticata usualmente dalla geografia, non nel senso che questa sia il mero prodotto di una riflessione condotta «a tavolino» – giacché molti geografi hanno battuto e battono di persona i territori osservandoli *in corpore vili* – ma nel senso che è conoscenza «oggettivante», in cui il territorio, gli agenti economici, le istituzioni, la società locale sono un «altro da sé» su cui si applicano modelli interpretativi elaborati entro un sistema concettuale di tipo autoreferenziale, al di fuori di qualsivoglia rapporto di «scambio» tra soggetto che osserva e oggetto osservato. O meglio, se questo scambio avviene, esso ha sempre natura «ineguale», poiché lo statuto di chi osserva è irriducibilmente diverso da quello di chi o di ciò che è osservato, così come, con un curioso effetto speculare, lo statuto del *planner* tradizionale è irriducibilmente diverso da quello del destinatario (territorio, società, economia) delle scelte di piano.

In altri termini, un attore – sia esso un geografo, un pianificatore, un decisore politico o un uomo della strada – «è «competente» non quando è «informato», ma quando è in grado di spiegare perché fa quello che fa, quando cioè si sente responsabile delle scelte che compie, senza scaricarne le responsabilità invocando l'autorità della scienza, l'oggettività delle conoscenze di riferimento ecc.» (Crosta, 1998, p. 16).

Quanto appena affermato non significa misconoscere in assoluto l'utilità della conoscenza dell'esperto formatasi prima dell'eventuale interazione con i soggetti in campo. Significa semplicemente prendere atto che essa non garantisce, da sola, l'efficacia dell'azione progettata, che può essere invece positivamente determinata dall'integrazione tra conoscenza «esperta» e conoscenza interattiva.

Inserito all'interno di questo quadro, il rapporto fra *descrizione geografica e politiche urbane e territoriali* non sembra più pensabile secondo la tradizionale separazione fra dimensione descrittiva e dimensione progettuale, ma a partire da una concezione meno lineare e diretta del nesso conoscenza/azione. Del resto, la separazione tra dimensione conoscitiva e dimensione dell'azione, oltre a riprodurre una separazione di compiti fra il geografo e il pianificatore che appare per tanti versi superata nelle pratiche, non sembra più reggere né dal punto di vista epistemologico, né da quello teorico e appare tanto più problematica qualora si consideri il problema nella prospettiva, spesso evocata, della «complessità». In questo caso, appaiono del tutto inadeguate le semplificazioni che portano alla netta separazione fra soggetto (osservante) e oggetto (osservato) a favore di una visione in cui si delinea l'irriducibile pluralità dei punti di vista e la limitatezza di ogni processo conoscitivo.

Alcune tappe del dibattito. Il tormentato rapporto tra conoscenza e azione e, più latamente, la ricerca di un ruolo attivo per la geografia sono l'oggetto delle riflessioni di Gambi (1965) che, più di trent'anni fa, parlando delle – rare – esperienze dei geografi nella definizione di politiche di sviluppo territoriale, le definisce «per lo più solo una superficiale e repertoriale descrizione di oggetti» (p. 96). Se il contesto in cui Gambi scrive è quello, delicatissimo, di

una polemica non priva di toni aspri nei confronti di Gribaudi, ciò non toglie che il contributo indiretto che egli fornisce alla discussione del tema che qui discutiamo sia di grande utilità. Per esempio dove si stigmatizza l'equivoco tra «ricognizione preliminare» e «vera e propria pianificazione che si risolve in una radicale configurazione economica e sociale, della demografia e dell'urbanistica di una regione». Il lavoro di mera ricognizione «richiede abilità nella rilevazione esauriente di un certo *status rerum*: un'abilità di tecnologo. Niente però di capacità creativa. La pianificazione è invece un'opera di ricostruzione ove la tecnologia può solo fornire il materiale di edificazione per la genialità di un ideatore» (*ibidem*, p. 97).

Non è questa, ovviamente, una celebrazione dell'attività creativa del pianificatore contrapposta a quella, freddamente enumerativa, dell'«analista», quanto, piuttosto, il disincantato giudizio di uno studioso interessato ad immergere la geografia nella prassi. La sua opinione resterà in larga misura inascoltata, salvo poche eccezioni che, tuttavia, non sembrano raggiungere il cuore del problema. E' il caso del citato lavoro di Corna Pellegrini, che sostiene con chiarezza l'insopprimibilità del nesso conoscenza/azione. Egli afferma che la «considerazione dei fattori politici» che condizionano il territorio è fondamentale per l'analisi geografica almeno quanto la conoscenza del territorio lo è per l'azione politica. Poco dopo, tuttavia, si asserisce la necessità di «distinguere nettamente gli ambiti rispettivi», poiché le opzioni politiche non possono procedere «da una conoscenza ed interpretazione scientifica dei fatti territoriali, bensì da un'opzione ideologica e da una concezione della vita». Se in merito a quest'ultimo punto non si può non concordare, ci pare invece meritevole di discussione la natura «scientifica» della conoscenza territoriale, nel senso di una conoscenza costruita secondo i criteri «canonici» delle scienze sociali.

Il dissidio tra sfera della conoscenza analitica e sfera delle pratiche non è esclusivo della ricerca geografica italiana degli ultimi decenni. Anche una tradizione come quella anglosassone, convenzionalmente ritenuta immune da questo genere di ossessione, vuoi perché da sempre empiricamente orientata vuoi perché in molti casi coinvolta direttamente nella dimensione delle politiche, testimonia un'assoluta problematicità rispetto al tema. In definitiva, la dicotomia che qui discutiamo riflette la contrapposizione tra *social sciences* e *design sciences*, secondo la quale le prime si interesserebbero dell'attore e del contesto dell'azione, individuale e collettiva, mentre le altre sarebbero soprattutto orientate agli esiti dell'azione.

In generale, la «soluzione» offerta anche in ambiente anglosassone oscilla tra una concezione ancillare della geografia rispetto alle varie forme di progettazione territoriale, attraverso gli strumenti dell'analisi funzionale della distribuzione delle attività umane nel territorio e le forme della produzione cartografica, e una concezione autonoma, che invoca invece l'assoluta necessità di indipendenza del geografo/analista rispetto agli attori pubblici e privati che producono la città e il territorio.

Della prima concezione costituisce un esempio paradigmatico l'affermazione di sir P. Abercrombie che nel 1938 scriveva: «Geography provides a background

upon which the plan is prepared, and the foundation upon which the realisation of that plan must be based». Le modalità secondo cui a lungo la geografia ha interpretato questo ruolo possono essere sintetizzate, secondo Abercrombie, in tre attività prevalenti: la descrizione delle condizioni naturali e oggettive del territorio; la comprensione delle traiettorie storiche dello sviluppo territoriale; la definizione dello «stato di fatto».

Una funzione subordinata anche se tecnicamente preliminare, che appare solo attenuata, ma non radicalmente discussa e confutata, da quanti hanno invece preferito mettere l'accento sul terreno comune che apparenterebbe strettamente il dominio della descrizione territoriale e quello delle pratiche intenzionali di trasformazione territoriale. Una parentela fondata sul fatto che entrambe le sfere disciplinari concernono l'uomo e il suo ambiente, si occupano della distribuzione «spaziale» e delle differenze territoriali, ed assumono una visione olistica dell'ambiente. E', questa, una visione convenzionale della geografia e delle sue relazioni con le discipline dell'azione territoriale, che in parte ha perdurato fino a tempi recenti. A essa si contrappone il punto di vista secondo il quale la descrizione geografica assume invece uno specifico contenuto interpretativo: una descrizione interpretativa che si configura come attività rivolta a indagare situazione varie e inattese, a costruire rappresentazioni attente al cambiamento e alle innovazioni in cui emergono i rapporti fra contesti locali e dinamiche globali. In questa prospettiva, l'osservatore esplicita le scelte, più o meno intenzionali, che strutturano la sua attività descrittiva, smette i panni dell'analista e assume una «posizione di ascolto, di esplorazione di nuovi significati, per scoprire possibilità di cambiamento già iscritte negli stati di cose esistenti» (Dematteis, 1995, p. 40).

Non si può, inoltre, tacere la rilevanza di un altro importante fattore di mutamento che, innescatosi in altri campi disciplinari, si sta riverberando, alla lunga, anche sulla geografia urbana. Ci riferiamo all'abbandono del paradigma proprio delle *design sciences* e all'assunzione di una prospettiva orientata agli attori tipica delle *social sciences*, che ha contribuito in modo potente a innescare il mutamento delle teorie e delle forme dell'azione urbana e territoriale. La consapevolezza della necessità di decostruire i meccanismi di formazione delle decisioni in materia di politiche urbane e territoriali, tenendo conto della loro natura «socialmente prodotta», ha oggi imposto il *policy approach* come uno degli attrezzi fondamentali dell'analista/pianificatore.

La geografia, d'altra parte, reca in sé, oltre alle stimmate di un'aspirazione alla sintesi sempre delusa ed elusa, anche il carattere meritorio di un'attenzione precoce ad alcuni modi dell'interazione sociale, ai meccanismi di strutturazione del potere, alla vita ed al comportamento delle istituzioni «localizzate». Sono proprio gli studiosi che coltivano una concezione «autonoma» rispetto alle pratiche territoriali ad aver indagato con risultati talora illuminanti la dimensione socio-istituzionale della città, dapprima con le lenti dell'analisi neomarxista e, in seguito, con una proliferazione di metodiche d'indagine derivate dal dialogo con gli approcci politologici. Molti però stigmatizzano con forza il coinvolgimento della geografia (dei geografi) in pratiche di potere e rivendicano, al contrario, una

distanza critica che si fa, in molti casi, impegno intellettuale antagonista (Johnston, 1982). Posizioni come quelle di Harvey (1989a) e, in genere, dei geografi «istituzionalisti» di matrice neomarxista, si segnalano per un atteggiamento di marcato rifiuto del coinvolgimento nella dimensione ambigua delle politiche, intese sempre e comunque come pratiche dominate da un potere coercitivo e di classe. Altri approcci, d'ispirazione ideologica pluralista, adottano modelli interpretativi – coalizioni per lo sviluppo, regimi urbani (1) ecc. – che consentono di dare conto in modo meno riduzionistico della differenziata gamma delle risposte locali alle esigenze dello sviluppo economico capitalistico.

Tra questo specifico approccio alla descrizione geografica e altre tradizioni disciplinari, in particolare quei filoni delle scienze sociali interessati a ricostruire il processo e il contesto entro cui si dispiega l'azione individuale e collettiva, è possibile identificare una significativa convergenza di temi e percorsi di ricerca. L'analisi delle forme d'azione e del comportamento degli attori delle politiche territoriali sconta però, nella generalità dei casi, l'incapacità costitutiva di definire la natura localizzata, territoriale, di quelle azioni e di quelle politiche. E' dunque in relazione a questo tema, che riguarda la natura territoriale dei processi, che la specificità del sapere geografico è chiamata a fornire un contributo originale.

Le politiche urbane e territoriali in una prospettiva geografica. Da alcuni anni l'analisi delle politiche pubbliche esercita un ruolo centrale nell'orientamento degli studi territoriali ed ha assunto particolare rilevanza nella ricerca del dialogo, difficile e spesso conflittuale, fra dimensione conoscitiva e dimensione dell'azione. Questo filone di ricerca supera una visione giuridico-formale dell'esercizio del governo a favore di una rilevazione empirica degli attori e dei meccanismi concreti di interazione che descrivono le forme conflittuali e cooperative dei processi di costruzione delle politiche. L'attenzione è quindi centrata sul concreto operare degli attori nei processi decisionali e di governo in un contesto territoriale specifico e le politiche pubbliche sono così interpretate come azioni collettive, cioè come «insieme delle azioni

(1) La consapevolezza che le politiche urbane sono costruite attraverso coalizioni locali tra diversi interessi *place-dependent*, che dalla crescita urbana ritengono di poter trarre benefici diretti o indiretti, è alla base delle concezioni che vedono la città come *growth machine* (Logan e Molotch, 1987). Tali gruppi di interesse hanno il proprio nocciolo duro nei proprietari fondiari e nelle società immobiliari, più o meno sostenuti dai governi e dai media locali, quando non, in qualche caso, dai quadri intellettuali «modernisti». Gli studi sull'*urban regime* (Stoker e Mossberger, 1994) si focalizzano invece sulle modalità con cui le coalizioni locali riproducono la propria capacità di governo: stante la separatezza tra sfera del mercato e sfera dello Stato, i teorici di questa scuola ritengono che le *élites* politiche locali, per catturare le risorse – economiche, organizzative, giuridiche e di consenso – necessarie all'attuazione dei propri progetti di sviluppo, hanno bisogno di stringere alleanze con gli interessi territoriali organizzati. La forza propulsiva di tale processo è la «politica interna della coalizione»; la capacità d'azione dei regimi locali può inoltre essere sostanzialmente migliorata dalla loro capacità di accedere a centri di potere e di erogazione di risorse non locali; all'inverso, forze non locali, di tipo istituzionale o privato, sono in grado di condizionare gli indirizzi politici delle coalizioni locali (Jonas, 1993; Judge e altri, 1995).

compiute da un insieme di soggetti (gli attori), che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo» (Dente, 1990, p. 15).

Adottando una prospettiva almeno in parte differente, le politiche pubbliche possono anche essere considerate come pratiche sociali che hanno per oggetto i beni comuni, nel duplice senso che i beni comuni sono *la condizione*, ma anche *l'esito*, delle politiche. Se il territorio è un bene comune, le politiche territoriali possono essere viste come azioni intenzionali di trasformazione dell'organizzazione fisica e funzionale della città e del territorio (Crosta, 1998). Questa definizione sottolinea un aspetto specifico della questione, importante ma parziale, poiché riflette un particolare punto di vista che non è quello del geografo.

La specificità del punto di vista geografico ci porta piuttosto a guardare all'interazione territorio, soggetti, azioni «appostandoci» sul crocevia della territorialità (Dematteis, 2001). Da questo punto di osservazione, le politiche urbane e territoriali sono definibili come azioni concepite e condotte, in forma autonoma o congiunta, da istituzioni locali, organizzazioni di rappresentanza, agenti economici e attori sociali con l'intento di promuovere lo sviluppo locale, mobilitando la società «localizzata» attraverso strumenti diversificati di intervento sulle componenti del sistema locale territoriale (2).

Questa definizione, seppure provvisoria, permette di trascendere il mero dato fisico-funzionale, che costituisce la connotazione specifica del punto di vista del pianificatore e, allo stesso tempo, di allontanarci dalla prospettiva generale della scienza politica, secondo cui si definiscono «come territoriali o urbane quelle politiche dove maggiore peso hanno le istituzioni decentrate» (Della Porta, 1999, p. 272). Se si accetta la definizione da noi proposta, diventa più agevole allargare la gamma dei campi d'azione politica che rientrano «legittimamente» nella sfera d'interessi del geografo: non soltanto le politiche di trasformazione fisico-funzionale dello spazio, ma anche le politiche di *welfare* locale, le politiche di fiscalità locale, le politiche industriali, le strategie per la competizione territoriale ecc.

Al di là, dunque, della generica osservazione che praticamente ogni aspetto della ricerca in geografia può rivestire rilevanza politica, vi sono alcuni campi particolari – la società, l'economia, l'ambiente – in cui la presenza di soggetti attivi, in costante interazione tra loro e con un contesto territoriale specifico, legittima l'interesse della geografia (dei geografi) non solo ad analizzare le modalità di funzionamento di quei sistemi, ma anche a interrogarsi su come essi possano essere migliorati.

Di nuovo, uno sguardo ai temi del dibattito internazionale rivela come gli interrogativi qui sollevati interessino una parte non trascurabile della comunità scientifica (si leggano le indicazioni bibliografiche su questo tema contenute

(2) Sarebbe opportuno entrare ulteriormente nel merito semantico della nostra definizione, precisando ad esempio il significato attribuito alla nozione di «sistema locale», poiché anch'esso richiama punti di vista differenziati che da tempo caratterizzano il dibattito geografico. Per una prima messa a punto del dibattito sul tema si veda il *Quaderno SloT* n. 1 curato da P. Bonora (2001).

nel recente articolo di Martin, 2001). Come ricorda quest'ultimo, già alcuni anni fa B.J. Berry stigmatizzava la latitanza della geografia urbana rispetto alle questioni poste dall'analisi delle politiche, latitanza le cui ragioni non sono tutte facilmente individuabili. Senza dubbio, tra le cause di questa disaffezione spicca l'idea che concentrarsi sull'analisi delle politiche urbane e territoriali porti a banalizzare la ricerca attraverso pratiche descrittive, poggianti su deboli fondamenta teoriche. Le stesse metodologie di ricerca empirica sono esposte all'accusa di scarso rigore, poiché non sono quasi mai riconducibili a tecniche di rilevazione quantitativa, a indicatori misurabili. Infine, è diffuso il timore che l'impegno a favore di una committenza fatta d'istituzioni di governo possa condizionare l'autonomia critica degli studiosi.

In ogni caso, quello di una *geografia delle politiche* è un tema che s'impone oggi all'attenzione degli studiosi con una rilevanza diversa rispetto al passato, e investe sia il versante analitico – i fenomeni studiati, le metodologie empiriche adottate – sia il versante normativo – come migliorare le prestazioni dei sistemi studiati attraverso l'azione delle, e nelle, politiche.

Una geografia dell'interazione territorio, soggetti, azioni. – La geografia contiene al suo interno un carattere implicitamente progettuale che si esplica non tanto in maniera normativa, quanto piuttosto in maniera descrittiva. Una descrizione progettuale, quindi, che porta a scoprire e rappresentare ordini spaziali diversi da quelli stabiliti e, adottando una «pratica transcalare di esplorazione dello spazio», consente di andare alla ricerca delle «fluidità che [...] interrompono qua e là il tessuto consolidato dell'ordine spaziale» (Dematteis, 1995, p. 37) denunciando la presenza di cambiamenti e di innovazioni.

L'affermarsi di una concezione implicitamente progettuale della descrizione geografica comporta il progressivo superamento di una concezione della stessa come «semplice» descrizione delle forme e delle strutture dello spazio, favorendo il progressivo consolidamento di alcuni filoni di ricerca che adottano statuti interpretativi di tipo qualitativo nello studio delle differenze e delle specificità locali, delle forme territorializzate di organizzazione sociale, delle peculiari interazioni che collegano i soggetti alle caratteristiche territoriali locali, dei legami di territorialità che si instaurano all'interno di tali interazioni. Tali programmi di ricerca introducono alcuni elementi di particolare interesse per il tema che stiamo qui discutendo, che possono essere schematicamente riassunti in tre aspetti principali, strettamente interrelati. Un primo aspetto riguarda l'esplicita adozione di un punto di vista interno ai contesti studiati, con la graduale affermazione di una visione relazionale nella concezione del territorio e della sua descrizione che sposta l'attenzione dagli aspetti «oggettivi» dei singoli luoghi ai *flussi di relazione* che legano i soggetti agli oggetti, le componenti oggettive alle componenti soggettive degli stessi (Entrikin, 1991). Un secondo aspetto concerne invece la messa al centro dell'attenzione degli attori e del loro ruolo; in particolare, la possibilità di considerare i soggetti come *attori* delle dinamiche territoriali, in grado cioè di forgiare la propria identità attraverso un'*azione* e una

intenzionalità di tipo territoriale (Lévy, 1994; Berdoulay e Entrikin, 1998) (3). Il terzo aspetto sottolinea, infine, l'importanza delle interazioni, dinamiche e complesse, che collegano lo spazio alle pratiche sociali, riconoscendo cioè come il territorio si definisce in relazione alle, e in funzione delle, interazioni sociali che in esso e su di esso si dispiegano (Lussault, 2000) (4).

L'insieme di questi aspetti ridefinisce, di fatto, l'articolazione fra modalità di azione e ambiti territoriali dell'azione collettiva, sottolineando gli inestricabili rapporti che collegano territorio, soggetti e azioni (Governa e Salone, 2000). In questa prospettiva, l'azione collettiva dei soggetti si costruisce in relazione ai, e in funzione dei, rapporti con il territorio in cui i diversi soggetti agiscono. In tale rapporto, l'emersione di nuove forme di organizzazione territoriale si realizza in relazione alle forme e alle modalità dell'azione collettiva e il territorio si configura come un insieme di «prese» per la costruzione di azioni condivise. In definitiva, il contesto dell'azione territoriale non è più semplicemente lo scenario in cui si dispiegano i comportamenti codificati dei soggetti. Al contrario, esso, sulla base del duplice livello di mediazione, materiale e simbolico, svolto dalla territorialità, è chiamato a rivestire un ruolo attivo nella costruzione dell'azione territoriale (Raffestin, 1981; Dematteis, 2001) (5). In questo modo, le relazioni fra attori e territorio si costruiscono mutuamente in un processo complesso in cui si intersecano diverse concezioni di territorio: una concezione di tipo amministrativo (il territorio come «spazio delle competenze»); una concezione connessa all'appartenenza naturale e data ai luoghi (il territorio come patrimonio o eredità del passato) e, infine, una concezione «costruttivista» del territorio secondo cui esso si costruisce e si identifica in funzione della, e in relazione alla, azione collettiva dei soggetti locali (il territorio-progetto) (Bourdin, 1994).

I diversi modi in cui i soggetti fanno riferimento al territorio non sono però in alternativa fra loro, ma sono piuttosto complementari: l'azione collettiva dei

(3) Come sottolineano Berdoulay e Entrikin (1998), la geografia ha tradizionalmente escluso dalle sue descrizioni il soggetto come essere autonomo descrivendo un *territorio senza attori*, in cui i soggetti sembrano per lo più agire secondo logiche determinate da strutture ambientali, economiche o storico-culturali o, al limite, obbedendo più a criteri del tutto astratti di ottimizzazione del potere o del profitto. Le riflessioni in ambito politologico, che ricostruiscono i processi decisionali delle trasformazioni territoriali, sembrano invece praticare un percorso per tanti versi speculare a quello appena ricordato. Esse, descrivendo le azioni di *attori senza territorio*, adottano cioè una prospettiva interpretativa in cui le relazioni fra i soggetti avvengono in una sorta di «vuoto» che esclude ogni collegamento con le caratteristiche e le specificità territoriali.

(4) Secondo Lussault (2000) mentre «l'approccio standard [della geografia] porta a analizzare lo spazio come un prodotto finito, essenzialmente materiale» la prospettiva *assiologica* da lui proposta, «ponendo la geografia al centro della questione della pratica attoriale, la obbliga a concepire lo spazio come un ingrediente necessario di quest'ultima [...]: lo spazio è presente non solo *dopo* l'azione [...] ma anche *in* azione e *nella* azione» (pp. 32-33, traduzione nostra, corsivo dell'autore).

(5) Benché esistano diverse definizioni di territorialità, in questo caso ci riferiamo alla definizione proposta da C. Raffestin (1981) secondo cui la *territorialità* è l'«insieme di relazioni che nascono in un sistema tridimensionale società-spazio-tempo in vista di raggiungere la più grande autonomia possibile compatibile con le risorse del sistema» (p. 164).

soggetti richiede cioè un fondamento di appartenenza per favorire e permettere la loro azione. Tale complementarità è, però, asimmetrica. Mentre il «locale come agente», inteso non solo come lo scenario in cui si svolge l'azione, ma come l'azione stessa attraverso cui i diversi soggetti si mobilitano localmente e si organizzano in una maniera che non sarebbe possibile se agissero separatamente, presuppone il locale come insieme delle relazioni sociali localizzate, non è valida la relazione inversa (Cox e Mair, 1991).

Il rapporto che lega questi diversi aspetti rimanda al tema, più generale, delle possibilità e dei limiti dell'azione collettiva dei soggetti e del rapporto con il territorio che in tali processi si attua. In relazione agli ambiti principali di significato che connotano il riferimento al territorio – la dimensione sociale, politica, simbolica e dell'azione (Di Méo, 1999) – esso si configura come una entità multidimensionale che partecipa simultaneamente di tre ordini diversi di fenomeni: si iscrive nell'ordine della materialità delle cose, definisce i rapporti emozionali e pre-sociali dell'uomo con la terra e partecipa, infine, all'ordine delle rappresentazioni collettive (politiche, sociali e culturali).

I temi appena indicati, pur richiamando alcuni degli argomenti tradizionalmente al centro della ricerca geografica, sono attualmente sottoposti ad una crescente attenzione, anche perché rimandano alla nuova, o rinnovata, centralità assunta dal riferimento al territorio nelle riflessioni teoriche sui modelli di azione collettiva e nelle pratiche d'intervento nella città e nel territorio (Magnaghi, 2000). Questa tendenza, che interessa tutti i campi dell'azione pubblica anche se assume particolare evidenza nelle pratiche territoriali, è riassunta nell'affermarsi verso la territorializzazione dei modelli di azione. Ciò testimonia, da un lato, il superamento di una visione del territorio come semplice supporto passivo di progetti e interventi a favore di una interpretazione dello stesso come un ambito territoriale dinamico e attivo, la cui possibilità/capacità di reagire, attraverso risposte proprie, agli stimoli che provengono dal rimodellarsi continuo delle reti di flussi globali, deriva dall'azione comune dei soggetti in esso operanti (Massey, 2001; Cox, 1997; Magnaghi, 2000). Dall'altro lato, il crescente orientamento dei paesi europei verso la decentralizzazione delle competenze e dei poteri statali e, in particolare, il mutamento delle forme e delle modalità dell'azione collettiva in campo urbano e territoriale con il sempre più netto superamento delle modalità tradizionali della pianificazione e il consolidamento, anche nelle pratiche, delle forme del partenariato, della cooperazione interistituzionale, della pianificazione strategica, della *governance* (Healey e altri, 1995; Healey, 1997; Le Galès, 1995; 1998) (6).

(6) L'attuale enfasi posta sul principio di sussidiarietà è, del resto, un riflesso di questi processi. Il principio di sussidiarietà, oltre a tutelare l'autonoma capacità decisionale e gestionale dell'ente di livello inferiore, organizza i rapporti fra i poteri pubblici e tra potere pubblico e società civile incrociando, di fatto, due movimenti convergenti: il movimento verso la concertazione e quello verso la territorializzazione dell'azione collettiva (Faure, 1997). Benché le interpretazioni addotte sulla genesi di questi processi siano controverse, la tendenza verso la decentralizzazione e l'affermarsi del principio di sussidiarietà sembrano, nel complesso, rispondere alla crisi di legittimità e di efficacia che investe i livelli centrali di decisione, favorendo uno spostamento del baricentro decisionale verso i livelli inferiori (Della Porta, 1999).

Il cambiamento dei modelli di azione collettiva: il dibattito sulla governance urbana e territoriale. – La letteratura internazionale sottolinea, con sempre maggior frequenza, un cambiamento nel modo in cui si costruiscono le politiche pubbliche e nelle forme operative con cui esse si esercitano. Nel complesso, le riflessioni che affrontano il problema dal punto di vista teorico-metodologico, così come quelle che si confrontano con le pratiche, riassumono i cambiamenti in atto facendo riferimento al passaggio dai modelli del governo (*government*) ai modelli della *governance*.

In termini generali, il termine *governance* indica, almeno in prima approssimazione, una modalità di coordinamento delle dinamiche economiche e sociali che si basa sul coinvolgimento e sulla partecipazione di una molteplicità di attori. L'idea della *governance* parte quindi dal riconoscimento dei limiti che incontra un unico soggetto nel guidare e attuare, da solo, le politiche pubbliche in società, come le attuali, sempre più complesse e frammentate al cui interno una molteplicità di attori ha la possibilità di intervenire nei processi decisionali e nelle scelte di carattere collettivo, anche solo esercitando potere di veto, ridefinendo, di fatto, il ruolo e le modalità di azione del soggetto pubblico (Bagnasco e Le Galès, 1997a; Healey, 1997).

L'impiego del termine *governance* è tanto diffuso quanto impreciso sul piano teorico e metodologico. Esso è inoltre definito e utilizzato da diversi punti di vista, anche in relazione alle diverse pratiche di esercizio del governo che si è soliti comprendere in tale ampio campo problematico. L'eterogeneità dei temi e dei problemi affrontati, nonché degli esempi e dei casi che possono essere letti e interpretati utilizzando la categoria analitica della *governance*, testimonia la necessità di fare chiarezza e di rendere espliciti limiti e possibilità delle teorie e delle pratiche che si sono coagulate attorno a questo termine, sostanzialmente ambiguo e concettualmente «molle» (Osmont, 1998) (7). A tal fine, e in maniera necessariamente schematica, sono individuabili due grandi famiglie di politiche che rimandano all'esercizio di modelli di *governance*. Da un lato, la sfera delle relazioni internazionali e della *governance* globale, di matrice sostanzialmente neoliberista; dall'altro lato, la sfera della *governance* locale che trova nell'ambito delle politiche urbane e territoriali, spesso, ma non sempre, rivolte a contrastare i problemi di coesione sociale e territoriale indotti dalla globalizzazione, un ambito privilegiato di applicazione (8).

(7) Rhodes (1997), ad esempio, individua sei distinte aree tematiche in cui è utilizzato il termine *governance*: la sfera del *minimal state* che considera il modello della *governance* come legittimazione teorica dei tagli alla sfera pubblica; la *corporate governance*, con cui sono descritte le modalità di organizzazione e direzione dei soggetti economici; il *new public management* che identifica l'assunzione di metodiche di lavoro privatistiche nel settore pubblico; la *good governance*, promossa dalla Banca Mondiale per gli interventi nei paesi terzi; l'*approccio socio-cibernetico* per lo studio dei sistemi di governo caratterizzati da una pluralità di attori e, infine, la *governance* come studio delle *relazioni fra network auto-organizzati*. Una più ampia riflessione sulla molteplicità di temi e di interpretazioni riassunti nel dibattito sulla *governance* è contenuta in Governa (2002).

(8) In realtà, anche nel campo delle azioni di *governance* locale sono presenti azioni di

Cambiamenti e innovazioni nelle politiche urbane e territoriali fra fordismo e post-fordismo. Il tema della *governance* ha trovato, in anni recenti, sempre più frequente applicazione nell'ambito della costruzione delle politiche urbane e territoriali, anche in relazione alle trasformazioni dello scenario socio-economico mondiale, ai complessivi processi di cambiamento che investono significato e ruolo dello Stato-nazione - con l'emersione dei livelli territoriale intermedi e il ruolo di soggetti e istituzioni di livello sovra-nazionale - all'acuirsi dei problemi della frammentazione sociale e territoriale, alle mutate relazioni tra città, territori e istituzioni. Come sinonimo dei «new modes of planning», il tema della *governance* indica un cambiamento sia degli obiettivi delle politiche e degli interventi (dal controllo della crescita alla promozione dello sviluppo locale), sia delle forme dell'azione (dalla imposizione autoritativa delle scelte alla costruzione negoziale del consenso attorno a specifici progetti).

Nell'ambito degli studi sulle politiche urbane e territoriali, l'idea della *governance* non è nuova. Come sottolinea S. Davoudi (1995), «la città, intesa come un'arena» in cui politici e amministratori agiscono e entrano in relazione al fine di organizzare le trasformazioni attraverso l'articolazione e la traduzione di filosofie politiche in programmi di azione, è tradizionalmente riconducibile all'idea della *governance* (p. 225). Alcuni aspetti sembrano però configurare, almeno in parte, l'attuale richiamo alla *governance* in termini innovativi. M. Mayer (1995), in riferimento alla teoria della regolazione di matrice francese (in particolare nella formulazione di Aglietta, Boyer e Lipietz), individua tre aspetti principali, strettamente collegati. Il primo riguarda il coinvolgimento nell'azione politica locale di un numero crescente di attori pubblici, privati e semi-pubblici con la conseguente ridefinizione del ruolo delle autorità locali; il secondo, la crescente importanza assunta, nell'ambito delle politiche locali, dalle strategie di sviluppo *pro-attivo* volte a definire il profilo competitivo delle città per situarle nella gerarchia internazionale; il terzo, infine, è relativo alla crescente importanza delle politiche economiche e alla necessità di prefigurare modalità di intervento in cui interagiscono diversi settori (la pratica del progetto integrato, così come è anche riconosciuta e sostenuta nell'ambito dei programmi dell'UE).

Secondo M. Mayer, la progressiva ridefinizione del soggetto pubblico e, soprattutto, il progressivo indebolimento delle distinzioni fra diversi campi di azione politica, di per sé un aspetto positivo, si risolverebbe in realtà nella crescente subordinazione di ogni sfera dell'azione locale alle politiche economiche. Il riorientamento delle politiche urbane, al cui interno assumono un ruolo centrale le politiche rivolte alla promozione dello sviluppo economico, è così riassunto come «rise of the entrepreneurial city» o svolta verso modelli «imprenditoriali» di *governance* urbana (Parkinson, 1991; Hall e Hubbard, 1996; Jessop, 1997). I cambiamenti dei principi, delle metodologie e delle forme dell'azione collettiva in campo urbano e territoriale appaiono così intimamente connessi

stampo neo-liberista come testimonia, per esempio, il dibattito anglosassone sulla *rise of the entrepreneurial city* o sulla «svolta» verso *the entrepreneurial mode of urban governance* (ad esempio, Harvey, 1989b).

Schema 1 – *Regolazione fordista vs regolazione post-fordista*

Sovranità nazionali	→ Entità sovra-nazionali (UE, ONU ecc.)
Stato interventista	→ Economia di mercato
Stato piramide	→ Stato-rete
Gerarchia delle catene decisionali pubbliche	→ Competizione/cooperazione tra poteri
Politiche territoriali «a cannocchiale»	→ Politiche territoriali debolmente interconnesse

Fonte: Governa e Salone (2000)

alla transizione verso un nuovo regime di accumulazione capitalistica (Harvey, 1989b), alla crisi del modello fordista, inteso non solo come modello di organizzazione della produzione, ma anche come modello di regolazione economica e sociale (Goodwin e Painter, 1996) e alla crescente «irrequietezza» (*restlessness*) delle società occidentali del tardo capitalismo (Healey, 1995). In definitiva, le «nuove» politiche urbane e territoriali presentano i caratteri di fondo delle istituzioni e delle politiche del post-fordismo e sono intimamente caratterizzate dal confronto con le logiche del nuovo modello di accumulazione e di sviluppo (Mayer, 2000) (schema 1).

La *governance* urbana e territoriale come modello di azione collettiva territorializzata. Nell'ambito dei processi di cambiamento precedentemente indicati, la *governance* urbana e territoriale configura una forma e una modalità specifica di organizzazione dell'azione collettiva che si fonda sulla costruzione di partenariati e coalizioni di attori – pubblici e privati – orientati verso il raggiungimento di un obiettivo specifico, definito congiuntamente (Bagnasco e Le Galès, 1997b). In questi modelli organizzativi multiattoriali si ridefinisce, di fatto, il ruolo del soggetto pubblico, con un progressivo slittamento da un ruolo più propriamente decisionale e regolativo svolto nei processi di governo, verso un ruolo di *pilotage*, di *direction* o di «accompagnamento» delle interazioni fra i soggetti (Jessop, 1995). La *governance* urbana e territoriale non è quindi connessa unicamente al ruolo delle istituzioni formali (cioè quelle che, in definitiva, sono costituite o rappresentano gli attori, pubblici e privati, delle azioni di governo), quanto piuttosto al processo di «costruzione di relazioni attraverso cui si definisce un sufficiente grado di consenso e di apprendimento collettivo, al fine di sviluppare il capitale sociale, intellettuale e politico e promuovere il coordinamento, lo scambio di conoscenze e competenze nell'insieme delle relazioni sociali che coesistono nei diversi luoghi» (Healey, 1997, p. 200, traduzione nostra, corsivo dell'autore) (9). In questa prospettiva, le forme e le modalità dell'azione collettiva riassunte dai

(9) In questo caso, l'enfasi è posta «non solo sulla natura interattiva dei processi di *governance*, ma sul modo in cui le reti sociali entrano in rapporto con le istituzioni formali di governo e sviluppano meccanismi di *governance* al loro interno, riconoscendo così che la

modelli della *governance* urbana e territoriale sembrano indicare un profondo mutamento dell'esercizio del governo verso una pratica pluralista della regolazione urbana e territoriale in grado di ridefinire la qualità e il segno dell'intervento pubblico nella città e nel territorio e di configurare un processo aperto alla società e alla molteplicità, anche conflittuale, degli attori, degli interessi e delle pratiche sociali (Bolocan Goldstein, 2000). Infine, benché connessa ai cambiamenti organizzativi e dei modelli di azione sperimentati in ambito economico e imprenditoriale, la *governance* urbana e territoriale differisce profondamente dalla *governance* dell'economia, rivolta in maniera pressoché esclusiva al raggiungimento dell'efficienza economica delle imprese, poiché si confronta, o dovrebbe confrontarsi, anche con il problema della rappresentanza degli interessi, inserendo fra i suoi obiettivi la dimensione propriamente sociale e politica dell'azione collettiva (Bagnasco e Le Galès, 1997b).

Considerando l'insieme di questi aspetti, Le Galès (1995) definisce la *governance* urbana e territoriale come «capacità di integrare e dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, contemporaneamente, [come] capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare delle strategie più o meno unificate [e unificanti] in relazione al mercato, allo Stato, alle altre città e agli altri livelli di governo» (p. 90). Scomponendo tale definizione, essa appare costituita dall'articolazione di sei dimensioni: *a*) la prima dimensione sottolinea il ruolo della *azione pubblica*, che porta alla conseguente ridefinizione della presenza e del ruolo del soggetto pubblico all'interno delle politiche urbane e territoriali. Essa non è più diretta, ma è piuttosto mediata dalla razionalità e dalla progettualità di soggetti che agiscono a diversi livelli. Il soggetto pubblico sviluppa quindi la capacità di entrare in relazione con altri soggetti, sostituendo alle forme autoritative e conformative di regolazione, procedure di intervento di tipo concertato e negoziale sia nella forma della *partnership* pubblico/privato, per lo più rivolta ad attivare le risorse economiche, conoscitive e di consenso dei diversi attori coinvolti, sia in quella della *partnership* pubblico/pubblico, indirizzata verso il coordinamento e la cooperazione interistituzionale (Bobbio, 1996); *b*) la seconda dimensione riguarda la definizione degli *obiettivi* dell'azione, che si costruiscono in riferimento alle caratteristiche specifiche dei diversi luoghi, nel corso dell'interazione fra gli attori che partecipano all'azione stessa; *c*) la terza dimensione indica invece l'*orientamento alla strategia* delle azioni di *governance*, cioè il progressivo collegamento delle singole azioni e dei singoli progetti in una strategia complessiva che prefigura lo sviluppo del territorio di riferimento (il *visioning*); *d*) la quarta dimensione comporta l'*integrazione interna*, definita come capacità di azione propria di un certo e specifico territorio, sulla base dell'integrazione di organizzazioni, attori, gruppi sociali, interessi diversi e, al limite conflittuali, al fine di elaborare una strategia comune e mettere in opera un'azione condivisa di cambiamento; *e*) specularmente, la quinta dimensione concerne l'*integrazione esterna*, intesa come capacità di un certo

razionalità collettiva è una attività ben più ampia e complessa di quella che può essere «catturata» dai modelli della razionalità tecnica-strumentale e dai processi della pianificazione razionale» (Healey, 1997, p. 204, traduzione nostra).

territorio di rappresentarsi collettivamente all'esterno nei confronti dello Stato, dell'Unione Europea, di altre collettività locali; f) la sesta dimensione, infine, definisce la tendenza verso la *territorializzazione* dell'azione collettiva, riconoscendo nella *regolazione territoriale* un tipo emergente di regolazione che si affianca alle forme classiche fondate sul ruolo dello Stato, del mercato o della cooperazione/reciprocità fra i membri della comunità. Nel caso della regolazione territoriale, il *territorio* è chiamato a svolgere il ruolo centrale di «operatore attivo» della regolazione. Le azioni di *governance* sarebbero quindi azioni territorializzate in una triplice accezione: in primo luogo perché, come dice P. Healey (1997), sono rivolte a «costruire» luoghi in una società sempre più frammentata dal punto di vista sociale e territoriale; in secondo luogo, perché si esercitano su territori infra-nazionali che si costruiscono nel corso dell'azione (cioè non su territori delimitati secondo le tradizionali partizioni amministrative come le azioni di governo della città e del territorio); in terzo luogo, infine, perché sono connesse alle caratteristiche sociali, politiche e economiche dei diversi sistemi locali territoriali in cui agiscono.

La *governance* in azione: le pratiche di intervento nella città e nel territorio come azioni di *governance*. A fronte di una ormai consolidata riflessione sui modelli e sui principi generali della *governance* urbana e territoriale, non sono molti gli studi che, in maniera sistematica, cercano di confrontarsi con le pratiche (10). Nell'insieme, questi studi considerano la *governance* come una possibile chiave interpretativa dei cambiamenti in atto nelle forme di azione collettiva in campo urbano e territoriale e, più in generale, del modo in cui si costruiscono, e degli obiettivi che si pongono, le politiche e gli interventi in atto nelle città e nei territori dei paesi occidentali (11).

Per quanto riguarda il caso italiano, una spia di questa tendenza può essere considerata la moltiplicazione degli strumenti di intervento sul/nel territorio, e/o l'uso nuovo di strumenti più tradizionali, che prefigurano modalità di azione in stretta relazione con il territorio, anche come esplicita ricerca di dialogo fra diversi strumenti e settori di intervento. E' dubbio che i cambiamenti in atto nel contesto italiano per quanto riguarda gli strumenti di intervento sulla città e sul territorio possano essere letti come «transizione» verso modelli di *governance* urbana e territoriale. Senz'altro però essi rimandano alla tendenza verso la «contrattualizzazione» nelle politiche pubbliche messa in evidenza non solo in Italia, ma anche ad esempio in Francia (Gaudin, 1999). Ciò che accomuna tale tendenza, che si attua attraverso la messa in opera di vari strumenti, diversi per

(10) E' anche vero che molti dei testi precedentemente citati utilizzano il riferimento a casi di studio o pratiche di *governance* in diversi contesti nazionali per definire il termine e individuarne le caratteristiche distintive (ad esempio, Rhodes, 1997, in riferimento al caso britannico o Le Galès, 1995, in riferimento alle politiche urbane e territoriali francesi).

(11) Diversa è la letteratura che utilizza il tema della *governance* per interpretare le politiche di sviluppo e di riqualificazione urbana e territoriale nei paesi del Terzo Mondo, facendo per lo più riferimento, anche critico, all'idea della *governance* promossa dalla Banca Mondiale.

Schema 2 – *Le due famiglie di programmi di intervento in campo urbano e territoriale*

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI	MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
<i>Programmi urbani complessi</i>	<i>Programmazione negoziata</i> (delibera CIPE 21 marzo 1997)
Programmi urbani integrati (legge 203/1991; legge 179/1992)	Intese istituzionali di programma
PRU – Programmi di recupero urbano (dl del 5 ottobre 1993, 398; legge del 4 dicembre 1993, art. 11)	Contratti di programma
PRIU – Programmi di riqualificazione urbana (dm LL.PP. del 21 dicembre 1994)	Contratti d'area
Contratti di Quartiere (dm LL.PP. del 22 ottobre 1997)	Patti territoriali
PRUSST – Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (dm dell'8 ottobre 1998, 1169, e dm del 28 maggio 1999, 170)	

Fonte: Governa e Salone (2000)

oggetto, finalità, soggetti coinvolti, ambito territoriale o scala dell'intervento, è il loro esplicito contenuto contrattuale: *«la scelta pubblica assume la veste di un accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità»* (Bobbio, 2000, p. 112, il corsivo è dell'autore).

Sacrificando inevitabilmente i dettagli e semplificando schematicamente il quadro della strumentazione, possiamo individuare due ampie e distinte tipologie di famiglie di strumenti (schema 2).

La prima famiglia è quella dei «programmi urbani complessi». Essa è culturalmente e tecnicamente assimilabile agli strumenti tradizionali di intervento sugli assetti urbani e territoriali, ma se ne discosta per il ricorso ai meccanismi derogativi come pratica sistematica per rendere più rapide le procedure attuative. A partire dal 1992, cogliendo il portato di esperienze di urbanistica contrattata condotte in alcuni contesti regionali diversi anni prima, il Ministero dei Lavori Pubblici lancia quattro programmi nazionali di finanziamento di interventi integrati sull'urbano: i programmi urbani integrati (1992), i programmi di riqualificazione urbana (1993), i contratti di quartiere (1998) e i programmi di riqualificazione urbana per lo sviluppo sostenibile del territorio (1998). Generalizzando, essi adottano come principio-guida quello dell'*integrazione*, declinato in termini di

multidimensionalità dei settori d'intervento (funzioni, economia, società locali), di *coordinamento tra differenti livelli istituzionali*, di *cooperazione tra attori pubblici e privati*. Dopo un'iniziale diffidenza da parte della cultura tecnica più legata alla centralità del piano e delle istituzioni pubbliche come interpreti autentiche dell'interesse collettivo, queste esperienze sono state accolte con favore crescente, e sono state considerate la risposta italiana al diffondersi di concezioni dell'azione collettiva di matrice nordeuropea. Nel caso dell'ultima generazione di programmi, si segnala anche l'intenzione di trovare connessioni operative con la seconda famiglia di interventi, in ispecie con i patti territoriali, ma allo stato attuale non vi sono, in letteratura, indicazioni significative al proposito.

La seconda famiglia di pratiche è quella che con maggior forza comunicativa si è imposta all'attenzione dei decisori pubblici nella seconda metà degli anni Novanta. Si tratta della strumentazione nota oggi come «programmazione negoziata», sulla quale si è recentemente accumulata molta letteratura scientifica in svariati settori disciplinari (Bianco e Condorelli, 1999; Salone, 1999; Bolocan Goldstein e altri, 2000). Questa strumentazione, dopo una fase di messa a fuoco sul campo che ha promosso una mobilitazione significativa delle società locali, è tornata ora nell'alveo del controllo centrale, in particolare del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Tralasciando i pur rilevanti temi della deriva «neocentralista» e della «finanziarizzazione» che connotano oggi questi strumenti – in particolare quelli concepiti in funzione delle specifiche esigenze dei sistemi territoriali locali (Bolocan Goldstein e altri, 2000), c'interessa qui affrontare la questione della dimensione territoriale delle politiche. Questa dimensione non è univocamente definita dal sistema territoriale locale coinvolto nell'azione. Infatti, quest'ultimo può essere considerato in modi differenti: se è sistema locale d'azione, esso evoca contesti decisionali (le arene dei politologi) in cui si compenetrano reti «lunghe» e reti «corte», attori localmente radicati ed attori globali aventi interessi localizzati; se è un sistema territoriale costruito sulla base delle giurisdizioni amministrative esistenti (o di sommatorie di queste) esso evoca la ripresa della dimensione territoriale intermedia, assunta come area omogenea (in alcuni casi essa viene fatta coincidere con il territorio della provincia, anche quando i problemi, le risorse e gli attori sono specifici di aree diverse). Quale che sia la dimensione territoriale sottesa, essa non viene mai discussa in modo chiaro, quasi non «facesse problema». La nostra convinzione è invece che ciò rappresenti un quesito ineludibile, e che questo nodo irrisolto sia alla base delle ambiguità di fondo di queste pratiche, delle incertezze che ne accompagnano l'attuazione e dei fallimenti che spesso le caratterizzano, e che vengono usualmente attribuiti al centralismo ministeriale, alla tardiva erogazione dei finanziamenti ecc. Riflettere su questo aspetto potrebbe quindi servire per comprendere molte delle difficoltà delle politiche e dei progetti che si dicono territoriali, ma che si configurano in realtà più come accordi locali di tipo areale che come azioni collettive territorializzate, sottolineando così che se l'azione comune dei soggetti locali è di per sé un valore, tuttavia tale valore non è indipendente dagli obiettivi che tale azione si pone e, soprattutto, dal riferimento al territorio che in essa si attua (12). A ciò

si aggiunga che le relazioni tra questi strumenti e quelli «canonici» d'intervento territoriale sono tendenzialmente conflittuali, comunque percepite come intrusive da parte del mondo professionale e culturale della pianificazione.

Conclusioni. – La crescente consapevolezza della natura implicitamente progettuale della descrizione geografica, e la ricerca di punti di vista interni ai differenti contesti o sistemi territoriali, sono i segnali evidenti del rifiuto di una concezione che attribuisce al geografo una funzione oggettivante, capace di osservare e descrivere i contesti in modo indipendente rispetto alle pratiche che li costruiscono. E', in definitiva, l'affermazione della natura eminentemente relazionale della descrizione geografica, in cui le relazioni individuate non sono soltanto quelle tra gli oggetti collocati nello spazio, bensì anche e soprattutto quelle che intercorrono tra chi osserva e la realtà osservata. Questa consapevolezza, del resto, appare evidente anche nel dibattito relativo al cambiamento delle modalità e delle forme dell'azione collettiva in campo urbano e territoriale, identificando una progressiva convergenza fra dimensione della conoscenza e dimensione dell'azione che si esplicita in tre aspetti principali. In particolare: *a)* l'intersectorialità delle azioni; *b)* la ridefinizione del ruolo dei soggetti, con la crescente importanza del coordinamento interistituzionale e della cooperazione pubblico/privato e *c)* l'integrazione territoriale. Ognuno di essi merita una seppur breve discussione.

Sul primo aspetto. L'intersectorialità è elemento spesso richiamato nelle retoriche legittimanti le nuove politiche territoriali. Essa viene perlopiù osservata ancora come una dimensione progettuale ed esecutiva che mette in relazione tra loro settori e funzioni diverse dell'azione territoriale, attraverso forme efficienti di coordinamento dell'interdipendenza funzionale tra gli attori. A questo coordinamento viene attribuita una razionalità di ordine superiore, che di solito si immagina esercitata da un decisore unico e perfettamente informato (onnisciente). E' per l'appunto questo genere di intersectorialità, fondata su assunzioni largamente irrealistiche, che ha minato l'efficacia di molte politiche urbane e territoriali. Diversa è la prospettiva secondo la quale è dall'interazione multipla tra attori – esperti, decisori politici, agenti economici, cittadini – che scaturisce l'azione collettiva. Eppure, questa fondamentale osservazione da sola non è sufficiente a rispondere alle domande che ci siamo posti nel corso di queste riflessioni. Se il territorio non è mero supporto passivo dell'azione sociale, ma nemmeno può essere «personificato» come soggetto autonomo, quali sono il suo ruolo e la sua natura rispetto all'azione collettiva?

(12) Come sostiene G. Becattini (1998), «si pensa che conoscersi meglio, riconoscersi reciprocamente e mettersi d'accordo sulle cose da fare, sia un bene. Certo, ma il risultato positivo dell'intera operazione qui disegnata dipende da molte altre condizioni, fra cui la consapevolezza della natura, dei problemi e delle potenzialità dell'area investita dal progetto e da una percezione realistica degli scenari esterni, nazionali, comunitari e mondiali, possibili e probabili. Se tutti gli attori di una recita areale si trovano d'accordo sullo spartito sbagliato, il concerto atteso non va in scena» (p. 431).

Sul secondo aspetto. Le caratteristiche delle diverse forme di coordinamento interistituzionale (accordi di programma, conferenze di servizi, alcuni strumenti della programmazione negoziata) introdotte nella nostra prassi amministrativa sono senz'altro il riflesso di mutamenti profondi determinatisi nei meccanismi dell'azione pubblica. Al di là dei modi di funzionamento e dei contenuti giuridici, che non ci interessano in questa sede, può essere utile richiamare l'attenzione sulle forme di territorializzazione dell'azione che questi strumenti veicolano: il coordinamento, infatti, è per sua natura transcalare (regioni/province/comuni/agenzie pubbliche territoriali), e può concernere parti anche dimensionalmente diverse di territorio. Ancora più accentuata appare la ritematizzazione del territorio e delle sue partizioni nelle esperienze che statutariamente assumono l'interazione cooperativa tra pubblico e privato come tratto fondativo: la delimitazione territoriale dell'azione, piuttosto che dell'area d'intervento, è funzione dell'articolarsi degli interessi in campo e delle relazioni tra questi. Essa può addirittura cambiare nel corso dell'azione, come insegnano esperienze come i patti territoriali, per un verso, o i programmi di riqualificazione urbana, dall'altro.

Sul terzo aspetto. In termini generali, il problema può essere riassunto nella maniera seguente: qual è il territorio dell'azione? Quali sono e come possono essere concettualizzati gli ambiti territoriali in cui si definisce un'azione collettiva? Come descrivere e individuare i «territori pertinenti» che si costruiscono nell'azione comune dei soggetti indipendentemente dalle ripartizioni e dalle competenze amministrative? Un tema apparentemente banale, quale sia il territorio su cui agiscono dei programmi di intervento e come identificarlo, rimanda, in realtà, a problemi ampi e complessi. La questione del *découpage*, della delimitazione del territorio, implica infatti l'idea di appropriazione dello spazio (Brunet, 1997): tracciare un confine, includere e escludere, è infatti l'espressione materiale di un progetto, delle intenzioni e delle volontà che in esso si attuano, dei rapporti di potere da cui deriva. Tracciare un confine contribuisce così alla territorializzazione dello spazio e alla strutturazione del territorio come luogo di un'azione; contemporaneamente, marca una diversità che si esprime nella delimitazione materiale fra diverse forme di territorialità (Raffestin, 1981). Questo modo di vedere il problema pone varie questioni. Un primo universo di questioni riguarda il tipo di azioni che territorializzano lo spazio, costruiscono territori e ne determinano la strutturazione. Posto che a noi interessano non tanto le azioni individuali, ma piuttosto le azioni collettive, in che senso, e con quali limiti, un'azione può essere collettiva? E, soprattutto, qual è il rapporto tra azione collettiva e azione territorializzata (e territorializzante)? Un secondo universo di questioni rimanda al tema della territorialità e delle nuove forme attraverso cui essa si costruisce e si rappresenta. Considerando, accanto al territorio, i legami di territorialità è forse possibile cogliere, riformulandola, l'intersezione tra territorio/soggetti/azione e comprendere come la costruzione di azioni territorializzate avvenga insieme con, e in relazione al, territorio di riferimento? A questi già numerosi interrogativi se ne aggiungono altri, che attengono alla *riconoscibilità* e all'*autorevolezza* dello specifico punto di vista del geografo

nel campo delle politiche pubbliche territoriali. E' stato scritto che il geografo non deve «fare (male) quello che altre discipline specialistiche sanno fare meglio» (Dematteis, 2001, p. 12). Questo vale a maggior ragione per le politiche urbane e territoriali, su cui opera un variegato fronte di approcci disciplinari. Se ci si deve concentrare su ciò che le altre prospettive disciplinari trascurano, occorre allora in primo luogo dimostrare che il luogo «conta» nel determinare specificità e differenze nella costruzione e nell'implementazione delle politiche, anche quelle settoriali (ad esempio quelle infrastrutturali) o a-spaziali (come le politiche attive del lavoro). Questa particolare sensibilità può consentire, per esempio, di cogliere la pluralità e la diversità degli esiti di politiche urbane e territoriali prodotti dall'adozione di un medesimo strumento d'intervento (si pensi ai programmi governativi prima ricordati o, in altri contesti nazionali, a iniziative come i *contrats de ville* francesi e a quelle britanniche tese a stimolare la competizione interurbana).

Del resto, proprio il sempre più frequente, ma anche ambiguo, richiamo alla centralità del territorio nelle politiche urbane e territoriali, nonché la ricordata tendenza verso la territorializzazione come più recente innovazione dei modelli di azione collettiva, chiamano la geografia ad un ruolo sociale che nessun altro sembra, al momento, al di là delle intenzioni e delle retoriche, sapere o volere svolgere. Far parlare il territorio, allora, non si esaurirebbe nella descrizione dello stato di cose esistenti o di decisioni già prese, ma si configurerebbe come costruzione di una descrizione dei luoghi che deriva dal confronto, anche conflittuali, con le pratiche sociali e le attese dei soggetti.

Il peso della dimensione territoriale nel codeterminare forme, modalità ed esiti delle politiche pubbliche non è adeguatamente colto né dai politologi, concentrati nell'interpretare e stilizzare i meccanismi interattivi in un contesto a-spaziale, né dai pianificatori, più sensibili alla descrizione della strumentazione e delle procedure che alle relazioni sociospaziali. Uno dei contributi su cui si gioca l'originalità della prospettiva geografica è, invece, proprio quello di spiegare perché la gamma potenziale degli agenti locali che possono interagire tra loro è limitata dalla natura localizzata di alcune delle loro relazioni sociali, che tende quindi a privilegiare il ruolo di alcuni e a disegnare una mappa dell'azione secondo determinati confini spaziali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

[«BSGI» = «Bollettino della Società Geografica Italiana», Roma; «MSGI» = «Memorie della Società Geografica Italiana», Roma; «RGI» = «Rivista Geografica Italiana», Firenze; SGI = Società Geografica Italiana]

BAGNASCO A. e P. LE GALÈS (a cura di), *Villes en Europe*, Parigi, La Découverte, 1997 (a).

BAGNASCO A. e P. LE GALÈS, *Introduction. Les villes européennes comme société et comme acteur*, in BAGNASCO e LE GALÈS (1997a), (b), pp. 7-43.

BECATTINI G. (1998), *Una politica per i sistemi produttivi locali*, in DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE (a cura di), *Cento idee per lo sviluppo*.

- Schede di programma 2000-2006*, Catania, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, 1998, pp. 431-434.
- BERDOULAY V. e N. ENTRIKIN, *Lieu et sujet. Perspectives théoriques*, in «L'Espace Géographique», Parigi, 1998, 2, pp. 111-121.
- BIANCO A. e P. CONDORELLI, *Guida ai patti territoriali. Disciplina, esperienze, prospettive*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 1999.
- BOBBIO L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, F. Angeli, 1996.
- BOBBIO L., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e Mercato», Bologna, 2000, 58, pp. 111-141.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., *Un lessico per le politiche urbane e territoriali*, in «Territorio», Milano, 2000, 13.
- BOLOCAN GOLDSTEIN M., G. PASQUI e P. PERULLI, *La programmazione negoziata e la concertazione territoriale dello sviluppo in Lombardia: un'analisi empirica*, rapporto di ricerca per l'IRES Lombardia, 2000.
- BONORA P. (a cura di), *Quaderno SLoT n. 1*, Bologna, Baskerville, 2001.
- BOURDIN A., *Pourquoi la perspective invente-t-elle des territoires ?*, in «Espaces et Sociétés», Parigi, 1994, 74-75, pp. 215-236.
- BRUNET R., *Territoires: l'art de la découpe*, in «Revue de Géographie de Lyon», Lione, 1997, 3, pp. 251-255.
- CORNA PELLEGRINI G., *Geografia e politica del territorio*, Milano, Vita e Pensiero, 1974.
- COX K. R. (a cura di), *Spaces of Globalisation: Reasserting the Power of the Local*, New York, Guilford Press, 1997.
- COX K.R. e A. MAIR, *From Localised Social Structures to Localities as Agents*, in «Environment and Planning A», Londra, 1991, 23, pp. 197-213.
- CROSTA P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale?*, Milano, F. Angeli, 1998.
- DAVOUDI S., *Dilemmas of Urban Governance*, in HEALEY e altri (1995), pp. 225-230.
- DE RITA G. e A. BONOMI, *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998.
- DELLA PORTA D., *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- DEMATTEIS G., *Le metafore della Terra. La geografia umana fra mito e scienza*, Milano, Feltrinelli, 1985.
- DEMATTEIS G., *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, F. Angeli, 1995.
- DEMATTEIS G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in BONORA (2001), pp. 11-30.
- DENTE B., *Le politiche pubbliche in Italia*, in B. DENTE (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 9-47.
- DI MÉO G., *Géographies tranquilles du quotidien. Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales*, in «Cahiers de Géographie du Québec», Montréal, 1999, 118, pp. 75-93.
- ENTRIKIN J. N., *The Betweenness of Place. Towards a Geography of Modernity*, Londra, Macmillan, 1991.

- FAURE A. (a cura di), *Territoires et subsidiarité. L'action public local à la lumière d'un principe controversé*, Parigi, L'Harmattan, 1997.
- GAMBI L., *Problemi di contenuto scientifico e di vitalità culturale (discorso ad un geografo)*, Faenza, Fratelli Lega, 1965 (ripubblicato in *Una geografia per la storia*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 77-108).
- GAUDIN J.P., *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999.
- GOODWIN M. e J. PAINTER, *Local Governance, the Crises of Fordism and the Changing Geography of Regulation*, in «Transactions of the Institute of British Geographers», Londra, 1996, 21, pp. 635-648.
- GOVERNA F. e C. SALONE, *Centralità del territorio e nesso conoscenza/azione. Il ruolo della geografia nelle politiche urbane e territoriali*, contributo al XXVIII Congresso Geografico Italiano (Roma, 18-22 giugno 2000), in corso di pubblicazione.
- GOVERNA F., *Entre Government i Governance. L'acciò collectiva en l'àmbit urbà i territorial*, in corso di pubblicazione in «Documents d'Anàlisi Geogràfica», Barcellona-Girona, 2002.
- HALL T. e P. HUBBARD, *The Entrepreneurial City: New Urban Politics, New Urban Geographies*, in «Progress in Human Geography», Londra, 1996, 2, pp. 153-174.
- HARVEY D., *The Urban Experience*, Oxford, Basil Blackwell, 1989 (a) (traduzione italiana, *L'esperienza urbana*, Milano, Il Saggiatore, 1998).
- HARVEY D., *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, in «Geografiska Annaler», Stoccolma, 1989 (b), 71B, pp. 3-18.
- HEALEY P., *Discourses of Integration: Making Frameworks for Democratic Urban Planning*, in HEALEY e altri (1995), pp. 251-272.
- HEALEY P., *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Londra, Macmillan Press, 1997.
- HEALEY P. e altri (a cura di), *Managing Cities. The New Urban Context*, Londra, John Wiley, 1995.
- JESSOP B., *The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*, in «Economy and Society», Londra, 1995, 3, pp. 307-333.
- JESSOP B., *The Entrepreneurial City: Re-imaging Localities, Redesigning Economic Governance or Restructuring Capital*, in N. JEWSON e S. MC GREGOR (a cura di), *Transforming Cities. Contested Governance and New Spatial Divisions*, Londra, Routledge, 1997, pp. 247-267.
- JOHNSTON R., *Urban Geography: City Structures*, in L.S. BOURNE, *Internal Structure of the City. Readings on Urban Form, Growth, and Policy*, New York - Oxford, Oxford University Press, 1982, pp. 142-177.
- JONAS A.E.G., *A Place for Politics in Urban Theory: The Organization and Strategies of Urban Coalitions*, in «Urban Geography», Londra, 1993, 3, pp. 280-290.
- JUDGE D., G. STOKER e H. WOLMAN (a cura di), *Theories of Urban Politics*, Londra, Sage Publications, 1995.
- KESSELMAN M. e D. ROSENTHAL, *Local Power and Comparative Politics*, Beverly Hills, Sage, 1974.

- LE GALÈS P., *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, in «Revue Française de Science Politique», Parigi, 1995, 1.
- LE GALÈS P. (1998), *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in «Stato e Mercato», Bologna, 1998, 52, pp. 53-91.
- LÉVY J., *L'espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Parigi, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994.
- LOGAN J.R. e H. MOLOTCH, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press, 1987.
- LUSSAULT M., *Action(s)!*, in J. LÉVY e M. LUSSAULT (a cura di), *Logique de l'espace, esprit des lieux*, Parigi, Belin, 2000, pp. 11-36.
- MAGNAGHI A., *Il progetto locale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.
- MARTIN R., *Geography and Public Policy: The Case of the Missing Agenda*, in «Progress in Human Geography», Londra, 2001, 2, pp. 189-210.
- MASSEY D., *Pensare i luoghi*, in D. MASSEY e P. JESS (a cura di), *Luoghi, culture, globalizzazione*, Torino, Utet Libreria, 2001, pp. 33-64.
- MAYER M., *Urban Governance in the Post-Fordist City*, in HEALEY e altri (1995), pp. 231-250.
- MAYER M., *Post-fordist City Politics*, in R.T. LE GALÈS e F. STOUT (a cura di), *The City Reader*, Londra, Routledge, 2000, pp. 229-240; originariamente pubblicato in A. AMIN (a cura di), *Post-Fordism: A Reader*, Oxford-Cambridge (Mass.), Blackwell, 1994, pp. 316-337.
- OSMONT A., *La «gouvernance»: concept mou, politique ferme*, in «Les Annales de la Recherche Urbaine», Parigi, 1998, 80-81, pp. 19-26.
- PARKINSON M., *The Rise of the Entrepreneurial European City: Strategic Responses to Economic Changes in the 1980's*, in «Ekistics», Atene, 1991, 350-351, pp. 299-307.
- RAFFESTIN C., *Per una geografia del potere*, Milano, UNICOPLI, 1981(edizione originale, *Pour une géographie du pouvoir*, Parigi, Litec, 1980).
- RHODES R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham-Filadelfia, Open University Press, 1997.
- SALONE C., *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e «patti» nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea, 1999.
- STOKER G. e K. MOSSBERGER, *Urban Regime Theory in Comparative Perspective*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», Londra, 1994, 12, pp. 195-212.

DESCRIBING THE GOVERNANCE. – In this general framework, the paper presents the Italian experience focusing on the new urban and territorial policies that would like to enhance local development. Our aim is twofold. First, we aim at discussing the relationship between geographical knowledge and action or, in other terms, between analytical dimension and practices in the urban and territorial field. This is a general question which mirrors the dualism between social sciences and design sciences. Secondly, we intend to present the change in collective action models in relation with «new» territorial and urban policies recently carried out in the Italian experience. Particular attention is paid to the role of public/private partnerships in urban and territorial governance.