

Alla ricerca di nuovi spazi e di nuovi ordini territoriali

La comunità geografica ha storicamente contribuito, in maniera significativa, allo sviluppo del dibattito sul riordino territoriale in Italia. Ne è recente dimostrazione la pubblicazione del volume *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, edito nel 2013 dalla Società Geografica Italiana. La necessità di ripiassmare l'articolazione amministrativa nata con lo Stato unitario con la definizione di due sole unità territoriali, Comuni e Province, e solo tardivamente completata con un parziale trasferimento di funzioni alle Regioni a statuto ordinario, appare oggi in qualche modo superata dal coinvolgimento del nostro Paese nelle logiche di *governance* europee. Queste ultime, in particolare a partire dalla fine degli anni Novanta con la politica dei fondi strutturali, hanno influenzato in maniera decisiva le dinamiche di sviluppo economico e sociale e, conseguentemente, hanno attivato processi di territorializzazione dipendenti dalla natura e dalle modalità di assegnazione di risorse finanziarie agli Stati membri e, per cascata, alle realtà amministrative locali nonché a una miriade di portatori di interesse. In particolare, il prevalere, almeno sino alla programmazione 2007-2014, di una strategia di sviluppo *place based* ha attivato a livello locale, e in particolare nelle regioni Obiettivo 1 dell'Italia, dinamiche molto significative in cui ha giocato un ruolo importante, e sinora poco studiato, il coagularsi di identità a livello locale e micro-locale. In tale ottica infatti il radicarsi di sentimenti di appartenenza costituisce quell'elemento culturale senza il quale la stessa erogazione di risorse non è in grado di generare *milieux* territoriali, mancando di conseguenza il raggiungimento dei risultati di sviluppo attesi. In tale quadro, solo

sommariamente ricordato, e su cui la comunità dei geografi ha prodotto riflessioni di alto profilo (Conti e Salone, 2001; Dematteis e Governa, 2005; Viganoni, 2007; Governa, Janin Rivolin e Santangelo, 2009; Salone, 2012; Castelnovi, 2013; Governa, 2014), si inserisce il progetto del gruppo di ricerca AGEI «Riordino territoriale e sviluppo locale, quali elementi di contatto?», nato nel 2014 e progressivamente implementato con il contributo di idee dei colleghi di numerose università meridionali e non solo, con l'obiettivo di verificare se e quanto le logiche dello sviluppo locale, declinate nei molteplici strumenti operativi varati dalla Comunità Europea, avessero prodotto dimensioni di riconoscibilità/identità territoriali su cui poter contare in vista di una rimodulazione delle realtà amministrative. Ciò, non tanto per modificarle in termini di numero ed estensione territoriale, quanto per individuare contesti territoriali a geometrie variabili e, di conseguenza, nuovi modelli di *governance*. Se, sulla scia dei recenti lavori di Aldo Bonomi, riflettiamo sul mutamento che sembra caratterizzare la nuova fase programmata 2014-2020, nel senso di un progressivo abbandono delle strategie incentrate sull'orizzontalità dello sviluppo a favore di un rilancio di quelle «verticali» – e cioè del ritorno a una idea di interventi programmatori decisi al vertice e orientati a privilegiare i luoghi più «vocati» rispetto alle aree in difficoltà o marginali – la prospettiva del lavoro di ricerca del gruppo assume il valore di una riflessione critica sulla storia recente dei territori dell'Italia meridionale e insulare (Bonomi, 2013a e 2013b; Bonomi e Masiero, 2014; Bonomi, Della Puppa e Masiero, 2016). Il progressivo ritorno a una logica di sviluppo *top-down* rappresenta l'oriz-

zonte con il quale l'interesse geografico deve tornare a confrontarsi, criticamente e francamente. Bisogna chiedersi se non si stia commettendo un grave errore di prospettiva. Bisogna valutare quali rischi possano derivare da un approccio verticistico o centralistico che finirebbe per porsi in contrasto con il patrimonio di esperienze di sviluppo dal basso che, a nostro parere, costituisce la cifra più importante dell'allargamento dei processi decisionali a nuovi attori territoriali, che spesso hanno dato dimostrazione di coraggio e capacità innovativa nel ripensare la propria storia per costruire il proprio futuro. Certamente, in un'ottica che vede lo sviluppo in termini puramente quantitativi e di freddo calcolo del PIL, l'esperienza dello sviluppo locale non ha dato i risultati sperati, ma utilizzando parametri qualitativi in grado di intercettare il peso dei valori di comunità e di identità, potremmo concordare sulla necessità di intervenire su talune criticità palesemente emerse negli anni, purché l'idea di base che sembra aver sinora orientato le strategie della Comunità Europea venga tenacemente difesa. A questo punto la questione investe il ruolo della politica e l'analisi scientifica cede doverosamente il passo.

Un progetto di ricerca così complesso, che ha registrato un'adesione ampia e qualificata di ricercatori di numerose sedi universitarie, non ha prodotto, né era pensabile che tale condizione si verificasse, né un quadro omogeneo di riflessioni né tanto meno una ricetta per lo sviluppo armonioso e sostenibile delle aree meno dinamiche del nostro Mezzogiorno; ha di contro restituito un insieme variegato di contributi che ci stimolano a continuare nella direzione d'indagine intrapresa. Le tematiche trattate si condensano in almeno tre nuclei principali: *a)* le questioni generali sul ruolo della Unione Europea nei processi di territorializzazione nel contesto delle regioni italiane Obiettivo 1, con alcune interessanti analisi svolte su aree non comprese in tale ambito, *b)* le esperienze maturate dai territori nell'interpretazione delle logiche dello sviluppo locale e nella utilizzazione delle linee di finanziamento per il raggiungimento dell'obiettivo della attenuazione dei forti squilibri territoriali ancora esistenti, *c)* il ruolo giocato dalle amministrazioni e dalle aggregazioni locali di portatori d'interesse nella complessa mediazione tra i vari livelli di *governance*.

Le tre parti in cui è suddiviso questo numero monografico rispettano la logica appena individuata.

La prima parte propone un saggio sulla strategia macroregionale dell'Unione Europea. Lo

scopo del saggio è di identificare opportunità e aspetti critici delle esperienze già maturate e riflettere sulla possibilità di avviare una macroregione del Mediterraneo occidentale (Cusimano e Mercatanti, *infra*).

Maurizio Giannone effettua una lucida analisi sulle politiche di coesione territoriale dell'Unione Europea che possono mettere in discussione i principi dello sviluppo locale. Sebbene la Commissione Europea abbia adottato un approccio *place based*, sembra che alcune sue azioni si stiano muovendo verso una centralizzazione delle funzioni decisionali. L'autore propone il caso della realizzazione del Programma operativo FESR 2014-2020 in Sicilia nei settori del turismo e dei beni culturali.

Daniele Ietri affronta invece uno studio a scala europea sul riordino territoriale e sul ruolo delle città di piccole/medie dimensioni in aree transfrontaliere, proponendo un approfondimento sui casi studio di Salisburgo e Fiume (Rijeka). Già una prima disamina di poche realtà territoriali rende evidente la necessità di cercare soluzioni diverse per realtà differenti, rinunciando alla pretesa di applicare uniformemente la forma astratta della gerarchia delle istituzioni alla realtà concreta del territorio.

Se il tema del riordino territoriale resta uno dei problemi aperti nel confronto politico italiano, anche come strumento per una strategia di rottura efficace in grado di aggredire la grande crisi economica e finanziaria del nostro tempo, nella stessa maniera, la soluzione di tale problema potrebbe rappresentare l'elemento di discontinuità necessario per restituire, soprattutto a quel complesso mosaico territoriale che compone il «Mezzogiorno», gli strumenti concreti per la soluzione dell'annosa vicenda della «questione meridionale». Ciò potrebbe consentire ai sistemi territoriali infra-regionali e/o interregionali delle aree meno sviluppate e/o arretrate del Paese di «ri-rappresentarsi» finalmente e consapevolmente verso modelli di sviluppo alternativi, competitivi, innovativi e creativi. Un giudizio negativo sull'operato delle classi politiche locali è espresso nello studio di Alessandro Arangio ed Elena Di Blasi relativo alla regione dello Stretto, chiusa dai Monti Peloritani e dall'Aspromonte. La condivisibile idea della creazione di una regione trans-territoriale tra la Sicilia e la Calabria non trova oggi riscontro nelle azioni delle classi politiche locali, indifferenti nei confronti delle potenzialità comuni dell'area e dei tanto discussi vantaggi economici che un futuro comune originerebbe. I modelli di sviluppo di cui sopra dovrebbero essere in grado, dopo che sono stati consumati quasi centosessanta anni di



storia unitaria, di restituire un Paese i cui territori e le diverse identità locali siano i nodi consapevoli di un sistema che, per mantenersi competitivo nella sfida globale, deve procedere verso il futuro a un'unica velocità. È allora necessario chiedersi *in primis* se e come le esperienze di sviluppo locale possano orientare le scelte che dovranno essere prese relativamente al riordino amministrativo delle regioni «ex convergenza» (o Obiettivo 1) e come, di conseguenza, possa modificarsi il concetto di identità locale. A tali interrogativi, per non cadere in anacronistici nazionalismi o, peggio, in astrazioni concettuali di tipo mesoregionale privi di fondamento dal punto di vista geografico, come l'idea della «Padania», bisognerà rispondere tenendo in debito conto la scala europea che, peraltro, come mostrano i più recenti documenti prodotti in sede comunitaria, ha emanato linee di indirizzo significative e che assecondano quanto espresso in precedenza: le politiche di intervento dovrebbero orientarsi verso sistemi territoriali le cui caratteristiche di omogeneità funzionale si intreccino con aggregazioni di attori e istituzioni che trovino nei valori condivisi l'elemento capace di saldarle.

Gaetano Sabato effettua alcune riflessioni sul concetto di territorio, centrale per l'epistemologia della disciplina e per lo stesso dibattito sul riordino territoriale. Il tema non è solo di natura definitoria «giacché il concetto di territorio implica in varie forme e a più livelli il problema della (ri)produzione dello spazio e della sua performatività». In particolare, Sabato propone il caso della guida Lonely Planet che «riorganizza» la Sicilia in nuovi territori, basandosi su una narrazione che consente ai visitatori un accesso (culturalmente) facilitato ai luoghi attraverso una selezione di elementi «turistici».

La seconda parte del volume è ricca di casi studio locali, in grande maggioranza relativi alle regioni del Mezzogiorno, in cui si presentano le diverse esperienze dei territori nell'interpretazione delle logiche dello sviluppo locale. In alcuni casi le buone pratiche avviate possono rappresentare interessanti modelli di sviluppo.

Eleonora Mastropietro studia un'area interna, i Monti Dauni, descrivendo il contesto territoriale con particolare riguardo alle potenzialità e ai punti deboli dello sviluppo dell'area e alle strategie, a volte poco coerenti o slegate, con cui i Comuni hanno tentato di realizzare aggregazioni territoriali. Il futuro dell'area è davvero incerto, anche perché la progettazione di area vasta, individuata come l'unica perseguibile, è sempre le-

gata a una sollecitazione esterna. Marina Fuschi, Fabrizio Ferrari e Aldo Cilli forniscono alcune riflessioni sullo sviluppo locale in Abruzzo proponendo due casi studio, Val Vibrata e Marsica, che evidenziano una riscoperta di attori locali, in particolare pubblici, le cui richieste stanno diventando sempre più importanti soprattutto negli ultimi anni, anche attraverso forme di riorganizzazione amministrativa. Anche il settore del turismo entra in gioco grazie a questa visione allargata del concetto di riordino territoriale. Difatti, talvolta, i territori che scommettono sul turismo sono percepiti in modo «disordinato» dal potenziale visitatore. Ecco che l'attribuzione di caratteri di omogeneità – Strade del gusto, Distretti turistici e così via – può rendere più riconoscibile un territorio per le sue caratteristiche e attribuire nuovo interesse. Proprio lo sviluppo del turismo sembra essere uno degli obiettivi più coerenti con le diverse proposte di riordino territoriale presenti in questo numero monografico.

Ornella Albolino e Rosario Sommella si propongono di indagare, con riferimento a un'area interna dell'Appennino campano, la relazione tra i progetti di sviluppo locale attivati e il consolidamento dell'identità territoriale, individuando le criticità dovute alla relazione tra *input* esterni, forme di coinvolgimento degli attori locali e possibile rafforzamento di forme identitarie. Libera D'Alessandro e Luigi Stanzione riflettono sulle nuove opportunità date dalla creatività e presentano il caso studio di Matera, Capitale europea della cultura per il 2019. Rossella Belluso e Maria Luisa Ronconi studiano le variabili ambientali, socio-demografiche e socio-economiche delle regioni turistiche calabresi, per avere una migliore idea del sistema turistico regionale costiero e per individuare le strategie di intervento più appropriate.

Salvatore Cannizzaro osserva gli effetti e le potenzialità del Piano paesistico regionale siciliano, che supera l'approccio basato sui vincoli statici a favore di una gestione dinamica per la valorizzazione del paesaggio. Grazia Arena e Maria Sorbello studiano i progetti per lo sviluppo integrale sostenibile dei comuni di Montalbano Elicona e Gangi, recentemente accreditati come «Borghi più belli d'Italia» e per questo divenuti da poco nuove destinazioni turistiche. La Sicilia è ancora oggetto di interesse nel contributo che indaga il riordino della regione etnea alla luce del recente riconoscimento UNESCO attribuito all'Etna nel 2013: «La costruzione, materiale e simbolica, di un sito può essere interpretata come la territorializzazione alla scala locale di procedure, idee e regole di portata globale» (Sandro Privitera, *infra*).

Questa parte del volume è arricchita da due contributi che offrono spunti di riflessione su aree dell'Italia centrale e del Nord. L'oggetto di studio di Gian Luigi Corinto riguarda le aree funzionali in Toscana, in cui vige un modello di governo del territorio che privilegia una visione piuttosto centralizzata. Tuttavia possono essere individuate nuove aree funzionali che sono anche sistemi territoriali all'interno dei quali la creatività e la cultura dei residenti (produttori e consumatori) sono la base della strategia di sviluppo socio-economico futuro. Il territorio è quindi visto come luogo di partecipazione attiva e incontro organizzato tra comunità sociale, economia, cultura e ambiente. Sergio Zilli analizza gli effetti del riordino territoriale nell'area più orientale (e storicamente meno sviluppata) dell'Italia del Nord, che fin dal nome (Friuli-Venezia Giulia) si presenta divisa in due. La nuova geografia amministrativa ha introdotto profonde soluzioni di continuità e, accanto alle già esistenti criticità di relazioni fra le diverse parti, si sono venuti a sommare nuovi elementi di conflitto interno che non facilitano lo sviluppo locale.

La terza parte propone riflessioni basate sulla proposizione di altri casi studio in cui entra in gioco in modo più significativo il discorso sulle relazioni, sulle reti tra i diversi livelli di *governance*.

La cooperazione tra università e imprese sta attraversando crescenti difficoltà nella ricerca di approcci efficaci per collegare il mondo scientifico con quello imprenditoriale. Lo studio di Donatella Privitera mira a comprendere il ruolo delle università quali soggetti attivi di politiche di sviluppo per generare vari benefici sul territorio. Enrico Nicosia e Carmelo Maria Porto approfondiscono il tema della competizione territoriale, in

cui il locale non è avulso dal globale, proponendo il caso delle aree naturali protette marchigiane, in cui modelli di gestione sempre più integrati possono scardinare quel sistema di competenze amministrative che rischia di imprigionare, nelle visioni localistiche di innumerevoli amministratori, la reale fruizione, soprattutto dal punto di vista turistico, del patrimonio naturale e culturale. L'attenzione nei confronti delle comunità montane, dotate di un forte senso comunitario e identitario, riguarda lo studio di Vittorio Amato, Giovanna Galeota Lanza, Daniela La Foresta e Lucia Simonetti. Gli autori analizzano il ruolo delle comunità montane come motore per lo sviluppo locale, proponendo la costruzione di uno strumento di misurazione che differisce in parte da quelli maggiormente accreditati nella comunità scientifica, ovvero l'«indice di sviluppo del territorio montano», al fine di definire la loro capacità di incidere sui territori come soggetti propulsori dello sviluppo.

Ornella Albolino, Floriana Galluccio ed Eleonora Guadagno presentano una lettura contestuale delle azioni istituzionali che sono intervenute negli ultimi anni nella riarticolazione degli spazi amministrativi e nella ridefinizione delle politiche pubbliche per lo sviluppo locale in Campania.

Caterina Barilaro affronta invece il caso delle Serre calabresi, territorio fino a poco tempo fa emblema della marginalità e dell'abbandono, i cui Comuni tentano oggi di costruire una rete tra loro e con il Parco Regionale per ri-territorializzare le economie ma, soprattutto, per far rileggere il territorio come «luogo di valore». Si tratta di un approccio dal basso che supera il tradizionale dilemma del federalismo fiscale, anche se rappresenta una politica complessa e rischiosa per il pericolo, tutt'altro che secondario, di distribuire in modo errato le risorse, favorendo la rendita a scapito dell'innovazione.

Caterina Cirelli e Teresa Graziano analizzano criticamente l'attuale distribuzione dei distretti turistici in Sicilia, rispetto alla recente proposta di riorganizzazione territoriale che comprende la loro riduzione e la loro trasformazione in *destination management organization* (DMO).

Claudio Gambino prende in considerazione l'ambiziosa e complessa riforma dei governi locali siciliani. Secondo l'autore questo progetto non sembra in grado di migliorare la precedente struttura provinciale. In particolare, si analizzano i casi studio di Gela, Piazza Armerina e Nisemi che hanno ritenuto opportuno «ricorrere alla nuova normativa sui liberi consorzi comunali per mettere in atto l'ennesimo tentativo di riunirsi



sotto la giurisdizione del medesimo ente, la Città metropolitana di Catania». Giovanni Messina esamina il caso di un sistema di *governance bottom up*, ovvero il Gruppo di azione locale siciliano «Elimos». Utilizzando un approccio geografico, si analizza il piano di sviluppo locale del GAL e si valuta il raggiungimento degli obiettivi strategici. L'autore, assieme a Gaetano Sabato, propone inoltre il caso del Gruppo di azione costiera «Il sole e l'azzurro: tra Selinunte, Sciacca e Vigata», esperienza di *governance* territoriale integrata che ha coinvolto la costa sud-occidentale della Sicilia grazie allo sviluppo di infrastrutture, di attività di pesca-turismo e di *marketing* turistico. In particolare, si considerano le dinamiche di interazione tra i responsabili politici e i *partners* «di base», nonché la relativa percezione del progetto comune.

Com'è noto, l'attuale articolazione amministrativo-territoriale del nostro Paese in enti sovra e sotto ordinati a cascata (Stato, Regioni, Province e Comuni) è il risultato dell'incapacità postunitaria di proporre una revisione organica ed efficace del modello amministrativo ereditato dal Regno di Sardegna organizzato sul binomio Provincia-Comune, ma senza la presenza della Regione. L'Italia continua a soffrire di una regionalizzazione non realizzata almeno per due motivi: il ritardo con cui lo Stato ha trasferito, durante il XX secolo, alcune competenze alle Regioni (in particolare a quelle a statuto ordinario) e il problema della loro rappresentanza politica.

La soluzione di tale problema aperto è tutt'altro che semplice e l'equivoco più frequente, spesso amplificato dal contributo giornalistico, consiste nel mescolare il tema regionale in maniera indistinta tra le diverse realtà territoriali del nostro Paese. Il discorso sul riordino territoriale è ormai da qualche tempo uno dei temi più discussi tanto nelle sedi istituzionali quanto nei contesti della ricerca e della comunicazione. I contributi di questo volume e le lezioni che possiamo trarre dall'attuale crisi economico-finanziaria, ma anche politico-istituzionale, consentono di affermare la necessità di un ritorno della politica, quella autentica, e in questo la Geografia può dare il suo contributo.

Riferimenti bibliografici

- Amato Vittorio (a cura di) (2011), *Questioni urbane del Mezzogiorno*, Roma, Aracne.
 Amato Vittorio (a cura di) (2013), *Innovazione, impresa e competitività territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, Aracne.

- Archibugi Franco (1999), *Eco-sistemi urbani in Italia*, Roma, Gangemi.
 Bonomi Aldo (2013a), *Il capitalismo in-finito: indagine sui territori della crisi*, Torino, Einaudi.
 Bonomi Aldo (2013b), *Territorio e politica*, Torino, Einaudi.
 Bonomi Aldo, Federico Della Puppa e Roberto Masiero (2016), *La società circolare: fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, Roma, DeriveApprodi.
 Bonomi Aldo e Roberto Masiero (2014), *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio.
 Bonora Paola (1984), *Regionalità. Il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra 1943-1970*, Milano, Angeli.
 Castelnovi Michele (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana.
 Compagna Francesco, *L'Europa delle regioni*, ESI, Napoli, 1968.
 Conti Sergio e Carlo Salone (a cura di) (2010), *Il Nord, i Nord: geopolitica della questione settentrionale*, Roma, SGI (VI «Rapporto annuale della Società Geografica Italiana».)
 Conti Sergio e Carlo Salone (2001), *L'Europa urbana tra policensentrismo e gerarchia*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», pp. 39-64.
 Cusimano Girolamo (a cura di) (2015), *Il turismo nelle/delle destinazioni*, Bologna, Pàtron.
 Cusimano Girolamo, Leonardo Mercatanti e Carmelo Maria Porto (a cura di) (2013), *Percorsi creativi di turismo urbano. Beni culturali e riqualificazione nella città contemporanea*, Bologna, Pàtron.
 Cusimano Girolamo e Gaetano Sabato (2014), *Distretti turistici, i valori dell'immaginario*, in Girolamo Cusimano, Anna Maria Parroco e Antonio Purpura (a cura di), *I distretti turistici: strumenti di sviluppo dei territori. L'esperienza nella Regione Sicilia*, Milano, Angeli, pp. 68-85.
 Dematteis Giuseppe (2012), *Sul riposizionamento della geografia come conoscenza del possibile*, in «Rivista Geografica Italiana», pp. 85-100.
 Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLot*, Milano, Angeli.
 Deodato Carlo (2012), *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in «Federalismi.it», 19, pp. 1-39 (<https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=21925&dpath=document&dfile=26022013124435.pdf&content=Le%2Bcitt%C3%A0%2Bmetropolitane%3A%2Bstoria%2C%2Bordinamento%2C%2Bprospettive%2B-%2Bstato%2B-%2Bdottrina%2B-%2B>).
 Governa Francesca (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
 Governa Francesca, Umberto Janin Rivolin e Marco Santangelo (a cura di) (2009), *La costruzione del territorio europeo: sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci.
 Prezioso Maria (a cura di) (2011), *Competitiveness in Sustainability. The Territorial Dimension in the Implementation of Lisbon/Gothenburg Processes in Italian Regions and Provinces*, Bologna, Pàtron.
 Salone Carlo (2012), *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle Regioni in una politica place-based*, in «Rivista Geografica Italiana», pp. 151-174.
 Sommella Rosario (a cura di) (2009), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Milano, Angeli.
 Trigilia Carlo (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
 Trigilia Carlo (2012), *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.
 Viganoni Lida (a cura di) (2007), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli.

