

ANDREA GIANANTI

SVILUPPO LOCALE

EUROPA

NAZIONALISMI

TERRITORIO E GLOBALIZZAZIONE IN UNA PROSPETTIVA CRITICA

© goWare goware OMAGGIO

🌍 *Humanities!*

ANDREA GIANANTI

SVILUPPO LOCALE
EUROPA
NAZIONALISMI

TERRITORIO E GLOBALIZZAZIONE
IN UNA PROSPETTIVA CRITICA

goWare

© goWare COPIA OMAGGIO

[Copertina](#)

[Presentazione e autore](#)

[Inizia a leggere](#)

[Lista dei nomi e dei luoghi citati](#)

[Indice dei contenuti](#)

Grazie per aver acquistato l'ebook di Andrea Giansanti

[*Sviluppo locale, Europa, nazionalismi*](#)

[*Territorio e globalizzazione in una prospettiva critica*](#)

Per ricevere informazioni sulle nuove uscite di goWare

[Iscriviti alla newsletter](#)

Oppure vieni sul sito di goWare

www.goware-apps.com

Se vuoi contattare l'autore

[scrivi qui](#)

© 2019 goWare, Firenze, prima edizione digitale

ISBN: 978-88-3363-275-9

Redazione: goWare book team

Copertina: John Akwood

goWare è una start-up fiorentina specializzata in nuova editoria

Fateci avere i vostri commenti a: info@goware-apps.it

Blogger e giornalisti possono richiedere una copia saggio ad Alice Mazzoni: alice@thesis.it

Seguici su



[facebook](#)



[twitter](#)



[newsletter](#)



[flipboard: goware](#)

[<ebook> extra](#)

[blog](#)

Indice dei contenuti

[Copertina](#)

[Frontespizio](#)

[Colophon](#)

[Presentazione](#)

[Introduzione](#)

[Capitolo 1 – I concetti chiave della programmazione e pianificazione territoriale](#)

[1.1. Il concetto di città e la dimensione urbana](#)

[1.2. La definizione delle regioni e il loro ruolo nel contesto UE](#)

[1.2.1. La regione quale sistema economico](#)

[1.3. Contesto, premesse e approcci alla pianificazione territoriale](#)

[1.3.1. Gli squilibri locali e la loro influenza sulla programmazione e pianificazione territoriale](#)

[1.3.2. Criteri e modalità di pianificazione: l'evoluzione storica](#)

[1.3.3. Gli effetti del neoliberismo sullo spazio progettato](#)

[1.4. Dalla pianificazione territoriale alla pianificazione strategica](#)

[1.4.1. Il percorso evolutivo della pianificazione strategica](#)

[1.4.2. Caratteristiche, attori e obiettivi della pianificazione strategica](#)

[1.4.3. L'importanza della visione strategica nei processi di pianificazione](#)

[1.5. La partecipazione degli stakeholders nei processi di pianificazione](#)

[1.5.1. Il rovescio della medaglia: una visione critica dei processi partecipativi](#)

[1.6. Il capitale territoriale nell'ottica della pianificazione](#)

[Capitolo 2 – Teorie e politiche per lo sviluppo locale](#)

[2.1. Le teorie di sviluppo regionale: discipline, modalità e metodi](#)

[2.2. La competitività territoriale: approcci, attori e critiche](#)

[2.2.1. Il place branding come strumento per lo sviluppo locale](#)

[2.3. L'approccio neoliberista allo sviluppo del territorio](#)

- [2.4. Superare l'ottica neoliberista per una nuova chiave di lettura](#)
- [2.5. I processi di sviluppo urbano e il percorso di evoluzione del luogo](#)
- [2.6. Il sistema urbano come fulcro delle politiche territoriali europee](#)
- [2.7. Governance multilivello e attori subnazionali nell'integrazione UE](#)
 - [2.7.1. La riforma della governance europea e i rapporti con gli Stati membri](#)
 - [2.7.2. Governance, deterritorializzazione e riterritorializzazione](#)

[Capitolo 3 – Modalità e strumenti della programmazione e pianificazione territoriale in ambito europeo](#)

- [3.1. La coesione quale obiettivo della politica regionale europea](#)
 - [3.1.1. Le politiche di coesione in Italia](#)
 - [3.1.2. La condizionalità macroeconomica nelle politiche di coesione](#)
 - [3.1.3. Gli effetti della crisi sui sistemi produttivi locali e sulla coesione](#)
- [3.2. La coesione territoriale: dal Libro Verde al Rapporto Barca](#)
- [3.3. L'approccio place-based: principi, strategie e critiche](#)
 - [3.3.1. Spazio e luogo nella definizione delle strategie politiche europee](#)
 - [3.3.2. Politica di coesione e approccio place-based: altri spunti di riflessione](#)
- [3.4. Il programma INTERREG e la cooperazione transfrontaliera nell'UE](#)
- [3.5. Programma ESPON ed evoluzione della pianificazione territoriale](#)
- [3.6. Grandi differenze, piccolo spazio: i presupposti allo SSSE](#)
 - [3.6.1. Argomenti, strategie e contenuti dello SSSE](#)
 - [3.6.2. Lo SSSE e l'idea di policentrismo](#)
- [3.7. Da politiche di coesione e SSSE alla pianificazione spaziale](#)
 - [3.7.1. Un quadro storico dell'influenza europea sulla pianificazione](#)
- [3.8. L'europeizzazione dello spazio comunitario](#)
 - [3.8.1. Il ruolo della governance multilivello nel processo di europeizzazione](#)
 - [3.8.2. I meccanismi di rescaling e il mutamento della governance substatale](#)
- [3.9. La coesione: dal focus sulla crescita alla cooperazione territoriale](#)
 - [3.9.1. Attori e ruoli della pianificazione in ambito europeo](#)
 - [3.9.2. La dimensione operativa della pianificazione e il marketing territoriale](#)
 - [3.9.3. L'obiettivo dello sviluppo sostenibile e gli strumenti per perseguirlo](#)

[Capitolo 4 – L'organizzazione territoriale e la pianificazione spaziale in Italia](#)

- [4.1. I processi di regionalizzazione dall'Unità d'Italia alla Costituente](#)
- [4.2. Gli anni Settanta e l'esercizio effettivo dei poteri delle Regioni](#)
- [4.3. La geografia nel riordino dello Stato e delle autonomie locali](#)
- [4.4. Devoluzione, partizioni alternative e forme di europeizzazione](#)
- [4.5. Un ritorno d'attenzione al ritaglio amministrativo dello Stato](#)
- [4.6. Gli enti locali subnazionali nell'assetto istituzionale italiano](#)
 - [4.6.1. Il riordino della governance locale e il focus sulla Provincia](#)
 - [4.6.2. La bocciatura della riforma costituzionale e gli enti intermedi](#)
 - [4.6.3. L'elemento territoriale negli enti locali](#)
 - [4.6.4. Il livello intermedio tra Comuni e Regioni e la pianificazione](#)
 - [4.6.5. Strumenti e presupposti per il riassetto delle partizioni amministrative](#)
- [4.7. Aspetti distintivi della pianificazione italiana, limiti e opportunità](#)
 - [4.7.1. Modelli di pianificazione: evoluzione delle caratteristiche strutturali](#)
 - [4.7.2. L'organizzazione territoriale e la pianificazione strategica in Italia](#)
- [4.8. Le disparità territoriali nel contesto nazionale](#)
- [4.9. Ruolo, tipologia e aspetti dimensionali delle città italiane](#)

[Capitolo 5 – Città, regioni e Stati nel contesto dell'Unione Europea](#)

- [5.1. Le caratteristiche istituzionali dell'Unione Europea](#)
 - [5.1.1. Le forme di rappresentanza degli Stati membri dell'UE](#)
 - [5.1.2. I processi decisionali in ambito comunitario](#)
 - [5.1.3. Il paradigma neoliberista e le politiche europee sul territorio](#)
- [5.2. Politiche di sviluppo e calo delle disuguaglianze: un insuccesso](#)
- [5.3. La centralità delle città e le relazioni con la dimensione regionale](#)
- [5.4. Dimensione statale, nazionalismi e populismi in chiave europea](#)
 - [5.4.1. La minaccia dei nazionalismi all'unità europea](#)
- [5.5. Il caso italiano: città, periferie, nazionalismi e populismi](#)
 - [5.5.1. Una breve analisi dell'articolazione del voto politico in Italia](#)

[Conclusioni](#)

[Bibliografia](#)

[Lista dei nomi e dei luoghi citati](#)

PRESENTAZIONE

Il concetto di sviluppo territoriale si è evoluto in maniera profonda. Non è più misurato unicamente sulla sua dimensione economica, ma anche su quella politica e sociale. L'attuale visione dello sviluppo ha superato la mera crescita per estendersi all'ambiente, all'innovazione, al capitale sociale e relazionale.

Il territorio costituisce la cartina tornasole dello sviluppo. Il territorio è, infatti, il raccordo dell'iniziativa dei vari attori che implementano le strategie di sviluppo e delle interazioni alle – e tra le – diverse scale. La crescita di importanza delle città assume quindi un valore strategico.

L'emergere di spinte nazionaliste e sovraniste impone la rilettura delle politiche pubbliche in ambito europeo e delle narrazioni che ripropongono la centralità degli Stati nei confronti della crescente agibilità concessa dall'Unione europea alle regioni.

Uno scenario che, in sintonia con il controverso fenomeno della globalizzazione e con la rilevanza acquisita dalle città, offre spazi di manovra alle forze che sostengono il ritorno al primato della sovranità nazionale.

...

ANDREA GIANANTI, dottore di ricerca in geopolitica e geoeconomia, è docente universitario di Diversity Management e di Economia del terrorismo per i master in Gestione delle risorse umane e Geopolitica della sicurezza. Vincitore del Premio letterario internazionale Santa Margherita Ligure col saggio *Settant'anni senza lavoro*, mentre la monografia *Turismo, ambiente e territorio* si è aggiudicata il XXX Premio internazionale letteratura.

Introduzione

La programmazione territoriale, intesa anche quale insieme degli strumenti e delle modalità di pianificazione da adottare, è un elemento dirimente nel processo di sviluppo locale. Le scelte effettuate in ordine alle infrastrutture, ai siti industriali, alle reti di collegamento sono tutti elementi che condizionano le traiettorie evolutive presenti e future di un territorio. Nel corso degli ultimi settant'anni l'approccio alle politiche di sviluppo spaziale ha visto una continua evoluzione delle chiavi di lettura e dei percorsi da seguire.

Si è trattato di un sentiero evolutivo poiché i diversi orientamenti che si sono succeduti hanno visto l'adozione di strategie sempre più strutturate, capaci di interpretare lo sviluppo territoriale quale fenomeno complesso, integrato e multidimensionale, che richiede culture diverse, competenze vaste e metodologie articolate. Se nelle prime fasi di elaborazione della programmazione e pianificazione territoriale, l'attenzione era focalizzata sulla dotazione infrastrutturale quale condizione primaria per lo sviluppo – inteso sotto il profilo della crescita economica – successivamente sono stati presi in esame elementi quali i fattori immateriali, le competenze locali, l'innovazione, il capitale sociale e relazionale.

Quest'ultimo ha assunto preminente rilevanza anche in un'ottica orientata a incentivare la cooperazione fra i territori, superando un altro concetto fortemente radicato nelle politiche territoriali degli anni Ottanta, che – influenzate dalla visione neoliberista – promuovevano un sistema di competizione territoriale, interpretando la competitività locale quale strumento per attrarre risorse a scapito, inevitabilmente, di altri territori. Approcci più recenti hanno aperto ad altre letture, focalizzate sulle opportunità di valorizzazione delle vocazioni dei singoli territori, anche attraverso il sistema di reti nelle quali sperimentano modelli avanzati di relazioni.

Su questi temi, un ruolo centrale viene svolto dall'Unione Europea, che negli ultimi vent'anni – a partire dall'approvazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) – è intervenuta più volte sulla pianificazione, pur non avendo specifiche competenze in materia, dimostrando la molteplicità degli attori e delle modalità di esercizio della pianificazione stessa. Anche altre politiche comunitarie hanno inciso in

maniera rilevante sulle dinamiche spaziali, a cominciare dai principi di coesione territoriale, finalizzati a ridurre le disparità e gli squilibri esistenti fra i diversi territori dell'UE, con l'intento di raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato e durevole.

L'Unione, per perseguire tali obiettivi, ha agito attraverso interventi settoriali che presentano un impatto locale, e sulle politiche regionali, per favorire l'integrazione territoriale e la cooperazione tra regioni. Il citato mutamento delle chiavi di lettura ha condizionato inoltre l'effettiva efficacia degli interventi a livello comunitario, anche in conseguenza delle dinamiche stesse del territorio dell'UE, che rappresenta l'attore principale e l'elemento identificativo dello spazio europeo, pur a fronte di un'elevata complessità dello spazio europeo stesso, nonché di un processo di metamorfosi dei confini dell'Unione.

Nel 1999, infatti, al momento dell'approvazione dello SSSE non si era ancora verificato l'allargamento a est dell'Unione Europea che, in tre fasi successive, porterà all'adesione dei Paesi baltici, degli Stati dell'Europa centro-orientale e delle repubbliche ex jugoslave di Slovenia e Croazia, cambiando profondamente le dinamiche e le valutazioni su cui basare gli interventi comunitari. Inoltre, allo spazio dell'UE si affiancano altre forme di delimitazione territoriale basate su accordi politici, monetari o doganali, quali ad esempio lo spazio Schengen, l'area Euro, il Consiglio d'Europa che, di volta in volta, presentando un diverso insieme di Paesi aderenti, comportano il dipanarsi di spazialità differenti e approcci geografici a geometria variabile.

Facendo riferimento a modelli correnti della geografia, anche afferenti all'approccio critico, l'interpretazione delle organizzazioni spaziali secondo una lettura fisica – quale insieme continuo e discreto – è stata superata, in letteratura, da una visione in chiave concettuale, secondo cui l'omogeneità non è data dalla continuità territoriale: la spazialità tiene conto di elementi funzionali, offrendo la possibilità di un'interpretazione delle forme di assimilazione tra territori basate sull'appartenenza alle stesse reti, a prescindere dalla distanza fisica esistente tra i singoli nodi di queste reti. Nodi che, sempre più, sono rappresentati dalle principali città, con la dimensione urbana che assume un rilievo determinante nell'ambito della programmazione del territorio, portando a una visione che supera il concetto di prossimità fisica in favore della rilevanza dei collegamenti materiali e immateriali.

Le azioni dell'UE danno luogo a politiche locali di natura significativa, e il processo di pianificazione territoriale rappresenta un elemento centrale in queste politiche, a

partire dal concetto di struttura spaziale unitaria formatosi senza eventi bellici finalizzati all'annessione di un territorio. Nel corso della sua evoluzione storica, l'enfasi sull'abbattimento dei confini e sulla coesione economica e sociale dei territori interni all'UE ha portato a diverse modalità e politiche di relazione verso gli Stati confinanti – che sono cambiati nel tempo in funzione delle successive adesioni – ma anche all'attenzione verso le regioni periferiche e le relazioni transfrontaliere, ad esempio tramite progetti quali INTERREG, spesso finalizzati a incentivare e favorire i processi di unificazione. Il processo di regionalizzazione rappresenta inoltre un'altra delle fasi in cui l'Unione Europea influisce in maniera rilevante sulle geografie dello spazio.

La dimensione regionale rappresenta uno dei pilastri del progetto europeo, pensato quale insieme di regioni, la cui struttura costituisce lo scheletro fondamentale nelle modalità di gestione dell'UE sotto diversi profili, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle risorse attraverso i fondi europei. Il modello regionalistico è quindi la costruzione di riferimento dell'UE sia per i Paesi che ne fanno parte, sia per i territori confinanti, specie quelli appartenenti a Stati aspiranti all'ingresso nell'Unione. Questo aspetto ha portato le regioni a confrontarsi con la dimensione statale: se per un verso ciò può costituire un'alternativa alla centralità degli Stati nella programmazione degli interventi sul territorio, favorendo quindi un approccio multiscala in grado di rispondere con maggior efficacia alla complessità dei fenomeni da analizzare, d'altro canto va considerato che molti eventi superano e attraversano i confini nazionali, creando una geografia autonoma basata su scale variabili.

Le dinamiche regionali dell'Unione Europea e la rinnovata affermazione in campo internazionale delle città si legano inoltre ai fenomeni nazionalisti e populistici. Fenomeni che presentano punti di contatto, evidenziati in particolare dalla narrazione sovranista, ma anche rilevanti distinzioni in funzione delle tipologie di cittadini e degli strati di popolazione a cui si rivolgono. Entrambi, però, emergono con rilevanza in molti Paesi europei, inserendosi in un quadro di potere teso a riportare al centro del dibattito l'attore nazionale, affinché la scala statale torni a essere quella di riferimento, ponendosi in antitesi rispetto al progetto europeo e ai processi che lo hanno sostanziato.

Se, da un punto di vista eminentemente politico, il percorso di unificazione europea ha rappresentato la risposta, attraverso il superamento della scala nazionale, all'affermazione del nazionalismo imperialista che aveva portato alla nascita degli Stati totalitari e alla Seconda guerra mondiale, nel corso del tempo esso sovente non è

riuscito a dare adeguate risposte sotto il profilo economico e sociale, specie a causa delle iniziative assunte e dei principi adottati tra gli anni Ottanta e Novanta, i cui esiti hanno determinato le conseguenze, nell'ambito dello sviluppo locale, osservabili allo stato attuale.

Ci si chiede quindi se una sostituzione della scala statale con quella regionale possa comportare il rischio di non tenere conto degli effetti delle relazioni di rete a scala mondiale, che hanno condotto all'emergere della dimensione urbana. Questo processo, inoltre, si combina con una crescente e diffusa pressione dell'attore statale verso un ritorno alla centralità del livello nazionale. Tutto ciò potrebbe suggerire una modifica dei parametri valutativi, non solo economici ma anche geografici, conducendo a una valutazione delle politiche dell'Unione Europea non solamente sotto il profilo – mutuato dalla cultura economico-aziendale – dell'efficacia e dell'efficienza, ma anche in una prospettiva geografica, rilevandone gli impatti sulla struttura territoriale e sugli elementi culturali e sociali dei luoghi. I diversi approcci alla convergenza, mossa in principio dall'obiettivo dell'annullamento degli squilibri e dei divari economici secondo la dottrina neoliberista e poi estesi ad altre dimensioni, inclusa quella territoriale, costituiscono uno dei pilastri dell'azione dell'UE, in funzione dell'obiettivo di uno spazio unico e unitario.

Questo processo si riconnette al concetto più ampio di sviluppo, nel quale rientra anche la considerazione sulla fruibilità delle risorse economiche che l'Unione Europea mette a disposizione dei territori, in particolare delle regioni: tali risorse rivestono un ruolo rilevante nella pianificazione dei territori, ma esse sono riconducibili a programmi operativi e assi strategici che identificano le priorità fissate dall'Unione stessa. Pertanto, indirizzando queste risorse, l'UE si fa portatrice di un'idea di sviluppo unitaria che, se da un lato promuove principi condivisi di uguaglianza, armonia ed equilibrio tra i territori, dall'altro lascia spazi ridotti all'affermazione di percorsi di sviluppo differenti. Inoltre, tale modalità d'azione si coniuga con il fenomeno dell'uropeizzazione dello spazio comunitario, processo teso a un'omogeneità non soltanto legata a parametri economici, ma anche sotto il profilo dei modelli di governance politica. Ci si può così domandare se programmazione e pianificazione siano indirizzate dal capitale territoriale, oppure se sia esso stesso oggetto delle azioni pianificatorie, che ne possono mutare natura e tipologia.

Le scelte adottate dagli attori sovranazionali vanno pertanto rapportate agli effetti che esse hanno generato sulle comunità e su come queste ultime vivono tali decisioni: se –

in particolare – si sono verificati meccanismi di accettazione delle scelte, o se sono viste come elementi terzi ed esterni rispetto al contesto territoriale in cui si riverberano.

L'analisi sul tema della programmazione territoriale intende quindi prendere in esame le politiche adottate sia a livello europeo che italiano, anche in chiave critica, per riflettere principalmente sul ruolo dello spazio all'interno delle politiche regionali e sul loro fine, indagando il motivo per cui possono essere stati privilegiati alcuni approcci anziché altri e quali meccanismi hanno portato alla loro affermazione. Una valutazione sulle risposte offerte dalle politiche regionali consente, inoltre, di considerare come è cambiata nel tempo la percezione dei luoghi, presi in esame a diverse scale, a cominciare dalle città e dal loro protagonismo nella recente geografia economica, che ha modificato anche il ruolo degli altri spazi amministrativamente interni alle regioni.

La condivisione dello spazio politico, considerata sia in termini di sovrapposizione fra i diversi attori istituzionali, sia come derivante da esperimenti di governance multilivello e forme innovative di democrazia diretta, costituisce una chiave di lettura utile a capire i termini e l'influenza dello sviluppo territoriale.

Agli strumenti impiegati dall'Unione Europea si ricongiunge anche l'incidenza delle vicende internazionali – dalla crisi economica al cambiamento delle caratteristiche delle maggiori economie mondiali – che ha portato a un'evoluzione e modificazione degli approcci adottati, come ad esempio l'approccio *place-based*, fondato su interventi che mirano a tener conto della conoscenza dei luoghi e delle connessioni fra essi, valorizzando le vocazioni, le competenze e le peculiarità locali. Laddove tali intendimenti non si traducano in effetti concreti, nazionalismi e populismi possono trovare la loro ragion d'essere quali strumenti per rivendicare una maggiore prossimità del potere, localizzato a livello statale, da parte di coloro che sono rimasti ai margini delle traiettorie di sviluppo che, delineate secondo i paradigmi neoliberalisti, hanno incrementato le disuguaglianze anziché ridurle.

Gli elementi ulteriori della disaffezione verso la politica e dell'affermazione di sentimenti nazionalisti e di populismi possono essere considerati in relazione alla retorica della competizione, e a come essa possa enfatizzare una spinta alla centralità decisionale per un progresso che non può essere pensato esclusivamente in termini di crescita economica, ma che deve garantire forme di equità e di preservazione e valorizzazione delle specificità dei luoghi, i quali presentano forme e livelli disomogenei di sviluppo. La competitività territoriale come fine, infatti, può rivelarsi

anche un limite, fornendo un'ulteriore chiave di lettura in cui il ruolo dello spazio diventa centrale rispetto alle valutazioni più strettamente economiche.

L'Italia rappresenta un contesto d'analisi particolarmente interessante. La programmazione e pianificazione territoriale italiana ha vissuto un processo evolutivo più lento e arduo rispetto al resto d'Europa, sia per l'attenzione a lungo focalizzata sull'aspetto meramente urbanistico delle città e non sulle strategie di progresso territoriale, sia per le difficoltà connesse all'attribuzione dei ruoli istituzionali relativi alla pianificazione, che hanno visto di volta in volta chiamate in causa le città, le Province e le Regioni. Sotto il profilo della governance, inoltre, la diatriba tra l'affermazione del regionalismo e la dimensione provinciale, così come l'oscillazione degli ultimi decenni tra un modello tendenzialmente federalista e un sistema di potere accentrato, ha ulteriormente complicato l'identificazione di un processo unitario, con ruoli certi e competenze chiare.

Adottando il punto di vista della regionalizzazione europea, l'Italia presenta la maggior disparità interna in termini di sviluppo economico e competitività tra i Paesi membri dell'UE, con un netto divario tra le regioni del sud e quelle del nord, in particolare la Lombardia. Anche questa lettura dello sviluppo, sia pur parziale, rafforza però una visione del Paese a più velocità, con le aree maggiormente arretrate che scontano difficoltà endogene ed esogene. Sul fuoco di tali disparità soffia la narrazione sovranista, soprattutto nella sua accezione populista che indica nelle élite europee, e nelle classi dirigenti che le sostengono, i responsabili dell'arretratezza delle zone più povere e meno sviluppate.

Gli aspetti salienti di questo ragionamento complessivo saranno sviluppati nei singoli capitoli. In particolare, nel primo capitolo saranno affrontati i temi chiave della programmazione e pianificazione territoriale, evidenziandone approcci teorici, premesse metodologiche, criteri e modalità. In tale ambito, verranno presi in esame gli obiettivi e gli attori della pianificazione strategica, nonché la sua evoluzione storica e le prospettive dettate da aspetti salienti quali la visione, la partecipazione e la valorizzazione del capitale territoriale. Nel secondo capitolo l'attenzione verrà posta su teorie e politiche di sviluppo locale, evidenziando i diversi approcci allo sviluppo, i fattori di competitività regionale e di cooperazione territoriale, e infine il coinvolgimento degli attori subnazionali nelle decisioni comunitarie. Le dinamiche europee saranno oggetto di riflessione nel terzo capitolo, in cui si analizzeranno le politiche di coesione, i loro effetti sulla pianificazione territoriale, i programmi e i

documenti dell'UE che incidono sulla pianificazione spaziale, e il processo di europeizzazione dello spazio comunitario. Il quarto capitolo permetterà di tradurre il processo di pianificazione territoriale nel contesto italiano, analizzando l'evoluzione istituzionale dei livelli coinvolti, il riordino della governance locale e la sua importanza nella programmazione del territorio, con un focus sul ruolo delle città e sulle disparità e gli squilibri esistenti in campo nazionale. Infine, nel quinto capitolo si valuteranno le caratteristiche istituzionali, le forme di rappresentanza nell'Unione Europea, i processi decisionali e il loro impatto sul territorio, con particolare attenzione alla capacità di ridurre le disuguaglianze esistenti, e quindi il ruolo dei principali attori istituzionali, ossia Stati, regioni e città, suggerendo una possibile chiave di lettura della sempre maggiore presa delle narrazioni populiste e nazionaliste tramite un ulteriore approfondimento sul caso italiano.

Capitolo 1

I concetti chiave della programmazione e pianificazione territoriale

1.1. Il concetto di città e la dimensione urbana

L'evoluzione delle città – e del concetto stesso di città – nel corso del tempo, ne rende complessa la definizione. Numerosi agglomerati urbani superano i confini amministrativi dei singoli Comuni senza soluzione di continuità, alcune città inglobano aree con caratteristiche diverse – dalle zone industriali ai parchi, dai centri commerciali alle discariche – e i canali di comunicazione materiali e immateriali uniscono luoghi tra loro distanti, portando a uno sviluppo diffuso della dimensione cittadina e a un'urbanizzazione della vita sociale. Il processo di identificazione del luogo, però, ne mantiene la struttura spaziale, seppur in divenire, caratterizzata da concentrazione di persone e ambiente costruito, dalla prossimità di una umanità eterogenea, e dalla presenza di reti e flussi che le attraversano e le connettono internamente ed esternamente^[1].

Il fenomeno dell'urbanizzazione a livello mondiale si pone come conseguenza della crescita demografica. Nel 1800 solamente il 2 per cento della popolazione viveva in città, nel 1950 la percentuale era salita al 30%, ma solo uno su cento abitava in un'agglomerazione urbana da oltre un milione di abitanti, quota cresciuta di dieci volte già nel 2000, quando quasi la metà della popolazione mondiale risiedeva in un contesto urbano. Questa conformazione riguarda in maniera rilevante e piuttosto omogenea Europa, America – sia del Nord che del Sud – e Oceania, con tre quarti di popolazione cittadina, mentre in Africa e Asia la quota è poco al di sotto del 40%, confermando comunque l'entità del fenomeno a scala mondiale. Le città con oltre 250 mila abitanti ospitano il 20 per cento degli europei, tanti quanti coloro che vivono in città di medie dimensioni – tra i 50 mila e i 250 mila residenti – mentre il 40% si trova in piccole cittadine tra le 10 mila e le 50 mila persone: aspetto, quest'ultimo, che caratterizza in particolare la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia^[2].

Le pressioni della globalizzazione incidono sulle strategie adottate dalle singole città,

quale risultato di fattori istituzionali, sociali, politici ed economici specifici di ciascun contesto urbano^[3].

La globalizzazione, accompagnata dal rapido sviluppo in continuo divenire delle tecnologie di comunicazione, ha portato le città a essere potenziali nodi di reti a estensione mondiale, anche perché questa è divenuta la scala su cui si articolano le relazioni che precedentemente si svolgevano su scala regionale o nazionale: questo mutamento di proporzioni ha favorito le metropoli, in un'ottica policentrica. Secondo queste premesse, le grandi città rappresentano gli unici poli di attrazione stabili nell'ambito di un territorio articolato sulla base dei flussi globali, pertanto le città devono riaffermare il proprio ruolo di governance territoriale sulla base di rapporti orizzontali con altre città: si affianca quindi, al classico modello della città che predomina sul territorio circostante, uno schema di città in rete tramite collegamenti a lungo raggio col resto del mondo^[4].

Nella sua ascesa quale paradigma economico – e, per molti versi, sociale – dominante, il neoliberismo ha combinato il processo di globalizzazione con la globalità della produzione industriale, degli scambi commerciali, dei sistemi finanziari e dei flussi informativi, producendo un'élite di attori che operano su scale diverse, da quella internazionale a quelle nazionali, regionali e locali, per rafforzare i principi di base dell'ideologia neoliberista, dalla privatizzazione dei servizi pubblici alla deregolamentazione, che incidono su ogni scala della governance territoriale^[5].

In ambito urbano l'approccio neoliberista identifica, per mezzo di strumenti di analisi di natura quantitativa, aree diverse in competizione tra loro. Più di recente, la distinzione tra un'analisi funzionale del contesto urbano e il concetto di *milieu*, ossia l'insieme delle condizioni ambientali che sostengono processi di interazione all'interno delle città, ha fornito una nuova chiave di lettura che porta a superare gli strumenti statistico-descrittivi adottati in precedenza a favore di modelli non lineari capaci di illustrare le complesse dinamiche dei processi spaziali.

Il territorio viene identificato quindi tramite una morfologia reticolare che restituisce modalità nuove di interrelazione degli spazi, a seguito della combinazione tra la pianificazione funzionale e la diffusione di reti interurbane materiali e immateriali, su scale differenti: da un lato le connessioni tra le metropoli, dall'altro le relazioni che, all'interno del contesto territoriale, definiscono l'articolazione del *milieu* locale e delineano l'identità urbana.

La nuova visione del territorio è costituita quindi da una serie di reti di relazioni tanto a scala globale, sulla base dei flussi che connettono le città tra loro, quanto a scala locale, in funzione dei rapporti tra attori locali in uno spazio complesso. Le città, quindi, sono i nodi di queste reti, le quali identificano la struttura urbana in sistemi territoriali che interagiscono tra di loro^[6]. Sotto il profilo economico, le città rispondono all'esigenza delle imprese di beneficiare di servizi di ricerca e sviluppo, di processi di apprendimento e di un mercato del lavoro maggiormente qualificato.

Il contesto urbano favorisce l'adozione di modelli organizzazione della produzione basati su *network* in cui utilizzare un linguaggio comune: in questo modo si ridisegna lo spazio economico in maniera reticolare, prevalentemente a scala regionale o sovraregionale, polarizzato sui nodi rappresentati dalle città stesse.

La concezione di spazio che emerge da questa lettura è particolarmente ambita dalle aziende del settore terziario, che preferiscono le localizzazioni di tipo urbano in virtù della maggior richiesta di servizi alle famiglie e alle imprese. Peraltro, nelle città si localizzano le famiglie a più alto reddito – a cui sono associati consumi più elevati – e le funzioni direzionali delle imprese, garantendo quindi un maggior valore aggiunto dei servizi complessivamente erogati. Inoltre i centri urbani offrono strutture e infrastrutture collettive quali la viabilità, i trasporti o le reti di distribuzione, oltre a garantire l'accesso alla formazione, opportunità sociali e culturali, un'ampia gamma di servizi pubblici e retribuzioni mediamente più elevate^[7].

L'approccio teorico alle reti territoriali può essere duplice: da un lato la rete quale modalità di lettura delle dinamiche del territorio in uno spazio di relazioni, dall'altro l'interpretazione funzionale delle relazioni che collegano parti del territorio stesso^[8]. A seconda della scala d'osservazione, è possibile individuare una città o una regione quale area oppure come nodo, in funzione dell'analisi da effettuare. Le relazioni tra gli attori e tra gli spazi che essi occupano sono processi di natura dinamica, destinati a cambiare nel corso del tempo, pertanto le reti costituiscono strumenti sistemici in grado di rappresentare lo svolgimento del processo. La portata delle azioni compiute dagli attori socioeconomici incide sulle dinamiche di occupazione e di uso dello spazio^[9].

In ambito europeo, l'integrazione e il mercato unico hanno rappresentato strumenti di connessione con cui sono state favorite reti urbane di tipo transnazionale e interregionale, all'interno del quale prevalgono relazioni di tipo cooperativo, mentre i

diversi *network* urbani sviluppano tra loro fenomeni di competizione. Il sistema di rete è di natura attiva, poiché le singole città si organizzano per sviluppare economie di scala e di raggio d'azione, per scambiare informazioni, per beneficiare di effetti di complementarità. Nel contesto europeo ci sono sia metropoli che concentrano tutte le principali funzioni – dalla produzione alla cultura, dalla ricerca all'innovazione tecnologica – fungendo da poli di attrazione, sia città medio-grandi specializzate in alcuni di questi campi, ma anche realtà minori con spiccate capacità di cooperazione e integrazione: l'insieme di questi fattori fa sì che lo spazio europeo si articoli in un sistema di interdipendenze dal centro verso la periferia^[10].

La struttura urbana di un territorio si basa sulle relazioni tra le città che vi insistono, e consente di analizzare il rapporto che intercorre tra sviluppo urbano e sviluppo regionale. Le regioni più deboli sono quelle in cui i sistemi urbani sono meno interconnessi, presentando minori benefici sotto il profilo dei servizi offerti, in particolare per ciò che attiene all'efficienza dei servizi pubblici, che rappresentano elemento di attrazione di persone e attività produttive. L'aspetto prevalente è quello riferito all'istruzione e alla formazione del capitale umano, che genera forti esternalità positive e consente un rilevante aumento di produttività – specie sotto il profilo qualitativo – nei sistemi locali.

La pianificazione territoriale rientra tra i servizi pubblici che determinano la struttura urbana e che ne condizionano le prospettive future, rappresentando uno degli strumenti principali per lo sviluppo endogeno urbano e regionale, tramite cui identificarne le traiettorie evolutive^[11].

1.2. La definizione delle regioni e il loro ruolo nel contesto UE

Il concetto di regione presenta significati diversi in diverse discipline, ma anche rimanendo al solo ambito geografico si presta a differenti interpretazioni. Il positivismo concepisce la regione naturale, delineata in base alle caratteristiche fisiche di natura geologica, idrografica o morfologica. La ripartizione sulla base degli aspetti fisici si scontra però con la difficoltà di individuare singole peculiarità in grado di contraddistinguere in maniera univoca una porzione di territorio.

Secondo il possibilismo geografico elaborato da Paul Vidal de la Blache, la regione è la rappresentazione del rapporto tra l'uomo e l'ambiente in cui vive, rendendone l'unicità e i caratteri distintivi, esplicitati sotto il profilo produttivo, culturale, sociale. La