

### Partecipazione e conflitto per lo sviluppo territoriale

di Fabio POLLICE, CLAUDIO CERRETI

**SVILUPPO TERRITORIALE.** Per sviluppo territoriale deve intendersi un processo di miglioramento tendenziale e diffuso delle condizioni di benessere della popolazione che vi è insediata nel rispetto dei principi dell'equità intra e intergenerazionale, ossia, un processo di miglioramento sostenibile. Ogni termine di questa definizione meriterebbe di essere ulteriormente specificato a partire dalla aggettivazione tendenziale a cui forse andrebbe aggiunto "preordinato", a ricordare che il processo non può essere casuale, ma deve corrispondere ad un preciso indirizzo strategico dato dalle forze che operano sul territorio ed in esso di riconoscono. Analoga precisazione meriterebbe il vincolo dell'equità e quello di cui questo è specificazione: la sostenibilità, giacché lo sviluppo sostenibile non è solo quello che rispetta gli equilibri ecosistemici del contesto ambientale, ma è anche quello che rispetta la cultura locale nelle sue diverse manifestazioni e differenziazioni; che le rispetta in quanto irrinunciabili elementi di ricchezza del territorio. Tuttavia, il termine sul quale appare opportuno soffermarsi in questa sede – anche in ragione degli obiettivi stessi di questo volume e del ruolo che il termine assume con riferimento alla geografia sociale – è sicuramente quello di *benessere* e giacché la precisazione appare d'uopo, di «benessere sostenibile». Da qualche decennio il concetto di benessere, dopo essere stato a lungo ostaggio di una logica economicistica che lo vedeva legato – al pari del concetto stesso di sviluppo – alla capacità di soddisfacimento di bisogni data dalle disponibilità reddituali, è tornato ad identificare una condizione assai più generale che permea e ricomprende tutti gli aspetti della vita umana: la possibilità offerta all'individuo (benessere individuale) e alla comunità di cui questo è parte (benessere collettivo) di realizzare a pieno le proprie potenzialità. Compito delle istituzioni è creare le condizioni affinché il singolo cittadino e la popolazione nel suo complesso possano raggiungere il più alto livello di benessere sostenibile.

Il benessere è dunque un concetto che muta nel tempo e nello spazio, assumendo significazioni anche profondamente diverse in ragione di fattori di ordine culturale, economico e sociale e, nondimeno, della fase di sviluppo che il territorio attraversa, giacché il livello di benessere-obiettivo viene solitamente parametrizzato sulla base del livello di benessere-acquisito. E così all'interno di uno stesso contesto territoriale, ancor più quando caratterizzato da condizioni di eterogeneità sociale, possono aversi visioni diverse o addirittura confliggenti di benessere e, di conseguenza, posizioni altrettanto diverse e, quindi, conflittuali sugli obiettivi da perseguire e sulle politiche di sviluppo da porre in essere. La contrapposizione dunque non è – solo – tra benessere individuale e benessere collettivo, ma attorno alla stessa definizione di benessere collettivo, in quanto riferito ad una comunità locale che è sì soggetto/oggetto delle politiche di sviluppo territoriale, ma si caratterizza per una eterogeneità – peraltro crescente – che impedisce di leggerla come un soggetto collettivo. A rendere ulteriormente complesso il tema della finalizzazione delle politiche di sviluppo la circostanza che il benessere, con la sola parziale esclusione della sua componente economica, risulta un concetto caratterizzato da una forte dimensione

percettiva e dunque difficilmente quantificabile, così che esiste sempre uno iato tra benessere reale e benessere percepito. Una condizione che complica non solo la definizione degli obiettivi delle politiche di sviluppo, ma anche la stessa possibilità di una loro oggettiva valutazione, presupposto ineludibile perché la pianificazione possa assumere i connotati di un processo euristico.

Appare dunque lecito chiedersi se una comunità locale possa essere rappresentata come un attore collettivo e possa assumere, attraverso le istituzioni che ne rappresentano il momento politico, delle decisioni che siano in grado di fare sintesi di istanze diverse e confliggenti che provengono dalle sue diverse componenti, pervenendo all'elaborazione di una visione strategica condivisa. Una visione che trovi attuazione nelle politiche di sviluppo territoriale e conduca ad un miglioramento diffuso delle condizioni di benessere, riducendo contestualmente sia i divari interni, sia quelli esterni (convergenza). La risposta a questo interrogativo non può che essere affermativa; ciò non implica naturalmente che la comunità possa essere rappresentata a priori come un attore collettivo, quanto piuttosto che compito della politica sia quello di portare le comunità ad esserlo, a sentirsi e comportarsi come un attore collettivo, indipendentemente dalle differenziazioni che la caratterizzano. Il futuro della democrazia su base locale è legato proprio alla possibilità di sviluppare modelli di governance che non solo assicurino la debita rappresentanza a tutte le forze che operano sul territorio e per il territorio, ma che siano anche in grado di promuovere una cittadinanza attiva ed una cultura partecipativa.

Partecipazione e conflitto non sono antitetici, anzi l'una presuppone l'altro e viceversa: non può esservi partecipazione senza conflitto per la già richiamata eterogeneità della base sociale; e, d'altra parte, non può esservi conflitto senza partecipazione, giacché laddove non vi è coinvolgimento della base sociale, le decisioni non vengono mai negoziate. La partecipazione diviene dunque il presupposto ineludibile per una gestione democratica del territorio e delle politiche di sviluppo, mentre il conflitto, persa qualsiasi accezione negativa, diviene a sua volta il presupposto di un meccanismo negoziale in grado di condurre a decisioni condivise, o, se si vuole, meno divisive, orientare al perseguimento di interessi collettivi.

Promuovere il coinvolgimento delle forze locali, la cittadinanza attiva, vuol dire creare le basi culturali per una gestione democratica dei processi decisionali che sono alla base della determinazione delle politiche di sviluppo territoriale. Di qui il titolo di questa breve introduzione e più in particolare l'uso della preposizione che lega i termini "partecipazione e conflitto" allo "sviluppo territoriale": *per* in luogo di *nel*, proprio a rimarcare che questi due processi sono essenziali per costruire le basi di uno sviluppo territoriale sostenibile, capace di interpretare le vocazioni territoriali e metterle in valore nell'interesse dell'intera comunità che di questo sviluppo è contestualmente tanto soggetto quanto oggetto.

Trasformare una popolazione in una comunità capace innanzitutto di pensarsi come un soggetto collettivo: deve essere questo l'obiettivo prioritario della politica; è questo il presupposto sociale perché si abbiano processi di sviluppo endogeno, autocentrato e sostenibile. Occorre portare la comunità locale ad operare come un attore sintagmatico (Raffestein, 1981), capace di esprimere forme di soggettualità territoriale (Pollice, Urso, 2015). Ove ciò non accada, il governo dello sviluppo non può assumere forme democratiche, configurandosi piuttosto come un'altra e più subdola modalità di controllo del territorio (Lefebvre, 2003; Harvey, 2014); subdola in quanto, solitamente, dissimula sé stessa, proponendosi come soluzione tecnocratica operata nell'interesse collettivo. Nelle regioni "senza territorio" (De Rita, 2002) diviene impossibile attivare uno sviluppo dal basso, perché

gli interessi locali non trovano né espressione, né debita rappresentanza. In questi casi occorre che le politiche si dedichino in primo luogo alla ricostruzione del tessuto sociale, al rafforzamento della sua matrice identitaria, con l'obiettivo ultimo di attivare quei processi di accumulazione del capitale sociale che sono il fondamento stesso dello sviluppo territoriale. Diviene dunque prioritario riflettere sulle strategie poste in essere su base locale per promuovere il coinvolgimento attivo delle comunità locali, per farne soggetto di governo e, per quanto appena detto, per rafforzarne la dimensione collettiva, la coesione strategica, facendo del confronto dialettico tra interessi spesso contrapposti lo strumento per mantenere e mettere in valore le diversità interne alla comunità stessa ed evitando che queste possano implodere in forme conflittuali, capaci di frenare ogni ipotesi di sviluppo. Il fine, si badi bene, non è quello di annullare il conflitto – in quanto questo presupporrebbe una pericolosa omologazione della componente sociale –, ma prevenirlo e, quando ciò si riveli essere non risolutivo, inquadrarlo in un'efficace cornice dialettica, ispirata ai principi della pianificazione democratica.

Di riflesso la sfida diviene quella di individuare modelli di governance o, ancor più concretamente, prassi partecipative esperite e contestualizzate – per evitare la sterile riproposizione di puri modelli teorici - che siano in grado di raggiungere questi obiettivi. Lo sviluppo è sempre «territoriale» nel senso che “le pratiche che lo connotano [...] hanno sempre una relazione con una specifica territorialità, che anzi contribuiscono a riprodurre” (Pasqui, 2005: 31). Dunque l'errore più pericoloso, tanto con riferimento alla governance territoriale quanto allo sviluppo locale, è quello di lasciarsi prendere dalla tentazione di seguire modelli teorici, ancor più se caratterizzati da forti connotazioni nomotetiche, prescindendo in tutto o in parte dai caratteri specifici del contesto territoriale di riferimento e dalla sua «storia evolutiva». Lo sviluppo è innanzitutto localizzato (Storper, 1997) e “specifico” di un certo luogo, a cui è ancorato. Di qui il concetto di “embeddedness” (Hess, 2004), che esprime l'incorporazione o, meglio, il radicamento dei fattori dello sviluppo nel territorio che lo persegue, di cui tracciano traiettorie e forme. Naturalmente queste considerazioni non intendono affatto negare l'utilità di un confronto tra le diverse soluzioni adottate dai territori per promuovere e sostenere i rispettivi processi di sviluppo – il confronto è vitale tanto per la riflessione scientifica che verifica e affina i propri modelli teorici, quanto per la politica alla quale occorre ancorare empiricamente le proprie decisioni – ma semmai ricordare che i processi emulativi in termini di modelli di governance e strategie di sviluppo sono assai pericolosi, in quanto non tengono nella dovuta considerazione le specificità territoriali.

Considerato che le caratteristiche del contesto territoriale incidono tanto sulla dimensione comunitaria – di cui sono più propriamente espressione anche in considerazione della natura relazionale del territorio – quanto sulle stesse strategie di sviluppo territoriale, appare necessario operare in primo luogo una distinzione tra aree «nodali» e aree «marginali». Nelle prime, identificabili in grandi aggregati urbani, nodi di reti sovralocali, il conflitto è il portato della stessa complessità della loro base sociale e la partecipazione soffre la distanza che si crea tra la comunità e la sua rappresentanza politica. Nelle seconde, identificabili nelle aree interne a cui fa riferimento la SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne), partecipazione e conflitto risultano al contrario svuotati della loro capacità performativa a causa dell'impovertimento del tessuto sociale. Da un lato, dunque, comunità che l'immigrazione ha reso eterogenee e conflittuali, contribuendo tuttavia a rafforzarne il dinamismo; dall'altro, comunità impoverite dall'emigrazione e incapaci di proiettarsi nel futuro in maniera dinamica e creativa. Le prime chiamate a proporsi come comunità aperte

in grado da fungere da elemento di connessione tra le reti locali e quelle globali: una funzione osmotica tra il «dentro» territoriale e il «fuori» globale, ma anche momento di interscambio tra la conoscenza prodotta a livello locale e quella prodotta altrove. La retorica della competitività, propria dell'approccio neoliberista, anche laddove ha prodotto una positiva evoluzione del quadro economico complessivo, ha portato all'acuirsi dei divari economici e sociali, asservendo spesso la città alle logiche proprie dell'accumulazione capitalistica. La ricomposizione dei conflitti determinati da questa tendenza evolutiva, così come lo sviluppo di forme di governance partecipativa sono resi ancor più difficili dall'eterogeneità del tessuto sociale che rende più difficile la costruzione di una identità collettiva, sia pure anche solo di natura proiettiva, e, a dispetto della proliferazione di piani strategici, non conduce alla formazione di una comunità urbana, impedendo a quest'ultima di diventare "soggetto" attivo di politiche partecipate e condivise. I luoghi dove si manifestano in maniera più evidente le contraddizioni delle nostre realtà urbane sono senza dubbio le periferie, laddove più evidenti sono le condizioni di disagio dovute alla marginalità economica, alla composizione del tessuto sociale – estremamente eterogenea e conflittuale – e all'isolamento. Lontane dagli interessi capitalistici, queste periferie vivono condizioni di degrado sociale ed ambientale e rimangono ai margini dello sviluppo urbano. Eppure proprio questi spazi urbani sono divenuti luogo di sperimentazione di politiche innovative, volte a ricostruire il tessuto sociale intorno a progetti di sviluppo capaci di creare comunità, prima ancora che prospettiva di sviluppo; capaci di restituire una proiezione identitaria condivisa e unificante, in modo da dare impulso alle progettualità individuali e collettive. Occorre dar conto di queste esperienze, anche laddove queste non siano risultate efficaci, perché è solo attraverso lo studio di queste sperimentazioni che la riflessione scientifica può elaborare nuovi modelli in grado di accrescere le possibilità di sviluppo delle comunità urbane, sottraendosi al rischio di teorizzazione decontestualizzate, incapaci non solo di mettere in valore i territori, ma anche soltanto di coglierne gli elementi di specificità.

Ma le regioni sono fatte non solo di nodi, ma anche di periferie e molte di esse appaiono sempre meno funzionali allo sviluppo delle regioni di cui sono parte e vedono accrescere i propri elementi di marginalità e i divari economici e sociali. Il richiamo alla coesione come obiettivo imprescindibile delle politiche di sviluppo regionale discende proprio dalla consapevolezza che questi squilibri territoriali siano inaccettabili tanto per le aree marginali in sé, che denunciano condizioni crescenti di marginalità con l'acuirsi di asimmetrie evolutive, quanto per le stesse regioni di appartenenza che non riuscendo a mettere in valore una parte significativa del proprio territorio, vedono ridursi in termini prospettici le proprie possibilità di sviluppo. Quando si parla di marginalità il riferimento è quasi sempre a quelle aree rurali/montane, scarsamente popolate e in continuo declino demografico, difficilmente accessibili e lontane dai centri di erogazione dei servizi essenziali.

Si tratta di territori in cui, a fronte di un capitale territoriale sottoutilizzato e di un forte senso di comunità, il progressivo invecchiamento della popolazione residente e l'emigrazione giovanile qualificata conducono ad una riduzione della dotazione di capitale umano: quell'insieme di risorse cognitive e motivazionali indispensabili per elaborare una visione strategica e portare avanti un progetto di sviluppo endogeno, autocentrato e sostenibile.

Una condizione, quella appena delineata, che pone a serio rischio lo sviluppo di queste aree. Di qui l'importanza di un progetto come la Strategia Nazionale per le Aree Interne che si pone come obiettivo proprio quello di creare le condizioni per innescare in questi contesti territoriali dei processi di sviluppo che vedano il coinvolgimento diretto delle comunità

locali, attingendo a quell'ampia dotazione di risorse territoriali di cui queste possono ancora disporre a dispetto della loro stessa marginalità.

A partire dalla dicotomia tra aree nodali e aree marginali il volume risulta articolato in due sezioni: la prima dedicata ai processi di trasformazione nelle aree urbane e ai modelli di governance che ne sono alla base; la seconda, invece, maggiormente incentrata sulle aree interne e sulle difficoltà che queste incontrano a promuovere processi di trasformazione endogeni ed autocentrati, a fronte delle difficoltà derivanti dalle loro crescenti condizioni di marginalità.

**PARTECIPAZIONE E CONFLITTO NEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DELLE AREE “NODALI”: I POLI URBANI** [Sessione I] – La sessione si apre con il contributo di Robert Herin che, per il proprio taglio metodologico, può essere a ragione considerato la chiave di lettura dell'intero volume, in particolare laddove viene ribadito il ruolo centrale dell'approccio empirico nell'ambito della geografia. Quando la ricerca è orientata all'analisi di configurazioni territoriali che costituiscono, per complessità e contestualizzazione, degli unicum irriducibili a generalizzazioni, il punto di partenza del dibattito scientifico non può che essere il territorio e qualsiasi forma di teorizzazione a ad esso che deve fare sempre riferimento.

Di ri-territorializzazione in relazione ai processi di riqualificazione parla Maria Teresa Gattullo nella sua riflessione in merito ad alcune interessanti esperienze di rigenerazione dal basso aventi ad oggetto vuoti urbani insistenti in alcune città medio-grandi della Puglia: l'autrice evidenzia, in particolare, l'importanza del ruolo di mediazione svolto dai soggetti identificabili nella macrocategoria dell'economia civile. Segue Martina Tissino Di Giulio, con il suo studio sul ruolo della *street art* quale motore di partecipazione sociale in grado di stimolare processi di identificazione di una comunità con i luoghi da essa vissuti (nel caso in analisi, il quartiere Kazimierz di Cracovia). Il contributo di Jean Marc Fournier invece, prendendo le mosse dall'esperienza dell'attivazione del tramway nel territorio di Caen, pone l'attenzione sulle minacce derivanti da quella che l'autore definisce “democratizzazione della gestione” che, se da un lato permette un più largo e rappresentativo coinvolgimento di attori locali, dall'altro aumenta i rischi di inefficienza e di ritardo nella realizzazione delle opere stesse. Rosalina Grumo studia il processo di elaborazione del PUG di Bari evidenziandone la vocazione partecipativa, volta soprattutto a valorizzare la relazione identitaria tra comunità e paesaggio e a contrastare le tendenze deterritorializzanti che i processi globali hanno su quest'ultimo. Il contributo di Benoit Raoulx è una riflessione sulle forme di marginalità urbana e come da queste possano svilupparsi esperienze virtuose di mobilitazione attiva basate sull'attivazione di pratiche spaziali alternative con effetti sulla comunità locale tutta (è il caso dei *binnars* di Vancouver); pratiche che tendono tuttavia a dimostrare i propri limiti in seguito al mutamento di determinate configurazioni organizzative.

**PARTECIPAZIONE E CONFLITTO NELLE TRASFORMAZIONI DELLE AREE “MARGINALI”. IL CASO DELLE AREE INTERNE** [Sessione II] – L'intervento di Francesco De Pascale, Loredana Antronico, Roberto Coscarelli e Francesco Muto, che apre la seconda sessione tematica del volume, analizza la consapevolezza dei fenomeni idrogeologici da parte della popolazione residente in una zona a rischio, nonché la capacità di affrontare e gestire situazioni di emergenza legate a detti fenomeni ed il rapporto di fiducia nei confronti degli amministratori. La conflittualità che connota le relazioni tra popolazione ed enti pubblici, emersa dalle rilevazioni effettuate, trova, secondo gli autori, la sua principale causa nel sussistere di un vero e proprio “stato di emergenza democratica e partecipativa”. Fabrizio Ferrari sviluppa il tema del conflitto tra

velleità di valorizzazione del capitale territoriale e rischi di museificazione delle risorse, riflettendo sulle opportunità offerte dal turismo per lo sviluppo delle aree interne e per l'empowerment delle relative comunità locali. Quello della valorizzazione del capitale sociale nelle aree interne al fine di promuoverne lo sviluppo è un tema ripreso anche da Ornella Albolino nella sua analisi dell'esperienza del GAL Le Macine (13 comuni insistenti nell'Area Pilota SNAI Montagna materana). Il GAL, infatti, appare un attore di rilievo che ha messo in campo strategie di pianificazione territoriale improntate all'ampio coinvolgimento delle comunità locali. Nella sua azione, inoltre, le attività di cooperazione sono un aspetto prioritario volto a rafforzare la proiezione internazionale del territorio.

Margherita Ciervo studia i processi di salvaguardia del territorio innescatisi nel Salento in seguito al proliferare della *Xylella fastidiosa*, evidenziando il conflitto tra le tendenze deterritorializzanti di matrice istituzionale conseguenti alla dichiarazione della cosiddetta "emergenza *Xylella*" e i processi di territorializzazione dal basso, caratterizzati da un alto grado di autopoiesi. E di autopoiesi si parla anche nel contributo di Isabelle Dumont, costruito intorno all'esperienza di una cooperativa di comunità a Succiso (Reggio Emilia). La cooperativa, nata per contrastare lo spopolamento del piccolo borgo, fornisce beni o servizi non a specifici gruppi o settori della popolazione, ma a tutti i residenti, il cui eventuale interesse per le attività della cooperativa è legato al fatto stesso di vivere in quel determinato territorio, del quale essere cittadini è prerogativa indispensabile anche per i soci della cooperativa che solitamente sono al contempo parte attiva e beneficiari dei suoi servizi. L'ipotesi che iniziative di progettualità collettiva rappresentino delle valide ed efficaci leve di sviluppo per le aree interne, caratterizzate da alti livelli di spopolamento e frammentazione locale è sostenuta anche da Chiara Rabbiosi che, portando ad esempio un'esperienza di valorizzazione partecipata in Valgerola, evidenzia come tali forme di progettualità dal basso rappresentino fenomeni da cui il policymaker non può prescindere ai fini dell'implementazione di efficaci percorsi di sviluppo locale.

Maria Fiori e Antonietta Ivona, invece, studiano la sub regione dei Monti Dauni in Puglia al fine di verificarne il livello di sviluppo attuale secondo un'indagine quali-quantitativa, a dimostrazione della possibilità di invertire il processo di marginalizzazione definitiva delle aree interne attraverso opportuni processi di crescita e coesione. Simona Giordano si muove entro un dibattito particolarmente problematico e complesso, che tocca le questioni dello sviluppo rurale e dello sfruttamento di manodopera straniera. L'obiettivo finale della riflessione proposta dall'autrice è lo sviluppo di una governance territoriale sostenibile, in grado di integrare le politiche di sviluppo rurale e quelle d'inclusione sociale.

Antonella e Francesca Rinella pongono la loro attenzione sul ruolo di guida dei decisori locali nell'ambito dei processi di "ruralizzazione ludica" (Claval, 1996) che, laddove adeguatamente indirizzati, possono rappresentare dei potenziali driver di sviluppo facenti leva sulla diffusione del cosiddetto turismo esperienziale. A tal fine, le due autrici portano ad esempio l'esperienza di networking promossa da "Borghi Autentici d'Italia". Sabrina Spagnuolo e Serenella Stasi portano l'esperienza di Colleparado, piccolo centro montano nel frusinate, per studiarne la vitalità dei legami di comunità che le autrici ipotizzano essere alla base dei timidi e recenti processi di rivitalizzazione e ripopolamento che stanno interessando la zona. Una riflessione, questa, sull'innovazione sociale intesa come processo continuo di rafforzamento delle capacità delle comunità locali, attraverso il recupero di attività tradizionali ed allo stesso tempo moderne e vitali, che si ritiene possano ricostituire le basi economiche del paese rivitalizzando territorio e comunità locale. Chiudono la sessione le giovani Giulia Oddi e Ginevra Pierucci, con una ricerca che prova a sviluppare un'analisi delle

dinamiche di sviluppo territoriale nell'isola di Ventotene, considerata area interna a causa della marginalità e dell'inefficienza dei servizi essenziali (sanità, istruzione e mobilità). In risposta a uno sviluppo non sostenibile, che punta principalmente all'incremento delle attività turistiche, si è posta l'attenzione sulle buone pratiche implementate sia dalle istituzioni che dai cittadini, per valutarne i benefici portati in seno alla comunità e la loro capacità di rigenerare il territorio, che rischia altrimenti di andare incontro a problemi di insostenibilità sociale e spopolamento.

