

XXVIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

REGOLE, SAPERI, ATTORI PER LO SVILUPPO REGIONALE. COS'È E A COSA SERVE UN PARADIGMA TERRITORIALE

Simonetta ARMONDI

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Via Bonardi 3, 20133 Milano
simonetta.armondi@polimi.it

SOMMARIO

Come può essere interpretata la dimensione territoriale delle politiche italiane di sviluppo? Quali espressioni identificano grandi narrazioni che hanno esaurito la loro ricchezza per le politiche pubbliche nazionali e regionali: sviluppo, competitività, territorialità? Quali sono le parole chiave, ma anche le letterature da esplorare? A partire da gli esiti di due ricerche, la prima svolta sui Programmi Integrati di Sviluppo Locale Ob. 2 in Regione Lombardia, la seconda diretta ad elaborare un protocollo di valutazione per i Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici, nel contributo si riflette su un interrogativo in controtendenza: in che cosa si sostanzia e perché è importante l'adozione di un paradigma territoriale nelle politiche di sviluppo territoriale, soprattutto in questa fase di apertura del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013. Il *paper* muove dalla considerazione che il territorio di un progetto di sviluppo, definisca un campo di possibilità, ma sia sempre un costruito e un "esito" del progetto, pertanto non si configura mai come categoria neutrale. Le possibilità offerte dall'adozione di un paradigma territoriale verranno avvicinate da due differenti chiavi di lettura. Da un lato la dimensione territoriale letta attraverso le diverse fasi che compongono la progettazione dello sviluppo di un territorio. Progettare lo sviluppo, programmare lo sviluppo, gestire lo sviluppo, valutare lo sviluppo, mettono in gioco *regole, saperi, attori*: La seconda chiave di lettura è relativa ad una proposta di riflessione che può rivelarsi promettente per comprendere le ragioni della divaricazione tra pratiche di governo dello sviluppo e pratiche di governo del territorio.

1. SFONDI

Per provare a riflettere sulla dimensione territoriale è necessario richiamare in breve due sfondi: il primo è lo sfondo relativo alle politiche pubbliche per lo sviluppo e alle caratteristiche dell'attuale fase politica nazionale; il secondo riguarda le caratteristiche delle pratiche di sviluppo, delle esperienze.

1.1. Limiti e possibilità delle politiche nazionali di sviluppo

Uno sguardo alle vicende delle politiche di sviluppo italiane negli ultimi quindici anni restituisce un quadro di sperimentazione e di mutamento: espressioni come “programmazione negoziata” e “nuova programmazione” – quest’ultima fondata su un rafforzamento delle competenze delle Regioni e coordinata a livello nazionale dal Dipartimento di Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) – hanno assunto un ruolo centrale nelle possibili azioni da avviare al Sud (ma anche al Centro Nord) dopo la chiusura dell’“intervento straordinario”. La fase che si è aperta nel 2007 con il passaggio del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione sotto il controllo del Ministero dello Sviluppo Economico e l’avvio del nuovo ciclo di politiche comunitarie dei fondi strutturali ha condotto alla necessità di una rivisitazione dell’orientamento delle politiche territoriali in Italia le quali, osservate al di là di ogni retorica, presentano più di un elemento critico. Proprio gli strumenti di politica pubblica per lo sviluppo sono diventati esemplari di un confronto intenso tra due concezioni di governo dello sviluppo. Da un lato, si trova la posizione di chi ritiene fallimentari gli esiti sia dei primi Patti territoriali (elaborati spontaneamente dal a livello locale) sia della “nuova programmazione”. Si tratta di posizioni critiche che propongono un orientamento più fortemente indirizzato al mercato delle imprese manifatturiere e dei servizi, come, ad esempio, attraverso il sostegno ai meccanismi automatici di supporto alle imprese (Rossi 2005).

Dall’altro, si conferma la posizione di chi, pur non negando le criticità delle sperimentazioni e sottolineando l’urgenza di una valutazione critica di queste esperienze, conferma la centralità di un approccio alle politiche pubbliche orientato alla valorizzazione della dimensione territoriale dello sviluppo, la quale è interpretata non solo come un determinato modello di organizzazione produttiva, ma come posta in gioco, mobilitazione di partenariati di attori radicati nel contesto per migliorare l’efficienza e il consenso delle politiche di sviluppo (Barca 2006, 2007; Seravalli 2007; Consiglio Italiano per le Scienze Sociali – CSS, 2005).

Su questo sfondo risaltano però due limiti delle politiche contemporanee di sviluppo: il trattamento del territorio come categoria neutra e l’assenza di una riflessione sul ruolo cruciale della risorsa suolo in relazione alle dinamiche del mercato delle imprese, ma anche del mercato immobiliare, in particolare in ambito urbano. Il suolo sembra essere

esclusivamente interpretato come supporto di altre attività. Mentre sia di recente Carlo Donolo in Italia con la sua riflessione sulla varietà dei territori (Donolo 2007), sia alcuni studiosi nel dibattito anglosassone, hanno invece formulato un'interpretazione ben più complessa della risorsa "terra" (Dale, 1997; Daly, Cobb, 1990; Harrison, 1983).

Nel contributo la questione dei suoli urbani è assunta invece come cruciale per le politiche di sviluppo. Del resto una interessante interpretazione del nesso tra terra e sviluppo è stata formulata, senza avere seguito, in Italia nel secondo dopoguerra oltre che da programmi di ricerca differenziati e originali, anche a livello di programmazione delle politiche, attraverso la questione della riforma agraria in ambito rurale (Lanzani 1996).

Oggi nelle politiche di sviluppo si rintracciano soprattutto temi orientati al *welfare* e alle infrastrutture materiali ed immateriali, ma non la regolazione dei suoli e il mercato immobiliare come meccanismi di produzione di sviluppo. L'assenza di tali argomenti ha molte ragioni, in gran parte ancora da studiare. Da un lato, l'urbanistica che tradizionalmente si occupa di suolo, ha percorso un itinerario separato. All'interno dell'urbanistica i processi di sviluppo sono in generale interpretati come processi di rigenerazione urbana oppure come tema immobiliare del tutto slegati dalle politiche di sviluppo. Dall'altro, la cultura programmatica di chi "fa sviluppo", raramente è riconoscibile come una competenza che incrocia il sapere tecnico dell'urbanistica. Essa si configura piuttosto come un sapere distante dai temi della città e della terra, nel quale approcci tecnocratici di programmazione economica, o uno stile professionale del tutto disgiunto dagli aspetti più territoriali, hanno rappresentato l'orientamento più diffuso.

Pertanto, nel contributo, si ritiene cruciale far leva sulla nozione di territorio per istruire una rilettura delle politiche di sviluppo, ma anche per formulare alcune considerazioni interpretative e sul nuovo ciclo di politiche e, in particolare, sulla priorità "Città e sistemi urbani" del Quadro Strategico Nazionale dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 (DPS 2007). L'esplorazione dei nessi potenziali tra città, sviluppo, suolo e delle condizioni per le quali il mercato immobiliare rappresenti uno snodo decisivo per le politiche di sviluppo – rivisitando anche il tema della natura della proprietà fondiaria e del mercato immobiliare – può rivelarsi estremamente interessante per le città del Mezzogiorno, ma non solo.

1.2. Le pratiche

Le considerazioni contenute nel contributo scaturiscono in particolare in riferimento ad esperienze professionali svolte tra 2005 e il 2007 da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano. La prima è una ricerca-azione elaborata per l'Irer e fondata su attività di accompagnamento dei partenariati di alcuni progetti integrati territoriali avviati in aree marginali per il periodo di programmazione dei Fondi

Strutturali 2000-2006, ma appartenenti ad un contesto regionale importante: i PISL Ob. 2 della Lombardia (Armondi, Briata, Pasqui, 2007). La seconda consiste in un'attività di valutazione qualitativa svolta nell'ambito del Progetto Nuval e coordinata dal Fornez, rivolta ai Nuclei di Valutazione degli Investimenti Pubblici (Armondi, Briata, Pasqui, 2006). In particolare la ricerca azione sui Pisl lombardi ha permesso di decifrare debolezze e opportunità dello stile di *policy* della Lombardia. Si tratta di un modello particolarmente lasco e caratterizzato dalla flessibilità, che apre spazi di sperimentazione e presuppone un rapporto diretto e molto stretto tra la regione e gli enti locali, ma che non sempre risulta efficace soprattutto in contesti intensamente fragili, anche in presenza di una autorità di gestione composta da funzionari molto motivati. Rispetto ad altri modelli regionali che, a seconda delle condizioni di contesto, sono stati contraddistinti da una maggiore rigidità, l'apertura dimostrata dal Documento Unico di Programmazione dell'Obiettivo 2 soprattutto per quanto riguarda la scelta delle modalità organizzative e gestionali dei partenariati non ha comunque permesso all'autorità di gestione di ignorare i condizionamenti, spesso farraginosi, delle regole europee che per alcuni partenariati sono stati particolarmente difficili da sostenere.

La leva della "capacitazione" delle amministrazioni pubbliche nel percorso di progettazione dello sviluppo del proprio territorio – progettare, programmare, gestire, valutare – è l'oggetto principale della riflessione di queste esperienze. Essa mostra come la costruzione e la cura delle istituzioni, insieme all'avvio di dispositivi di apprendimento per le amministrazioni pubbliche, costituisca uno degli esiti più significativi delle politiche di sviluppo e coesione a scala territoriale.

Una delle difficoltà più rilevanti riscontrate nelle esperienze dei Pisl lombardi e che emergono all'incrocio di temi di progettazione e di programmazione riguarda proprio la debolezza della competenze delle amministrazioni pubbliche locali. A partire dall'osservazione delle esperienze lombarde nel corso della ricerca azione sono state formulate alcune suggestioni riguardanti la costruzione dell'immagine progettuale dei territori, ma anche sulla rilevanza di questa sia per il ciclo di vita di un progetto di sviluppo, sia per il suo radicamento.

1.2.1. Saperi, attori, regole

Queste ricerche hanno permesso di ragionare sui saperi, le regole e gli attori in gioco nelle pratiche di progettazione integrata. L'adozione di un paradigma territoriale consente di osservare che i saperi contestuali sono plurimi. Le conoscenze nei Pisl e nei Pit sono variegate, hanno carattere diffuso, una natura tacita e quindi sono riconoscibili esclusivamente nell'azione. Per quanto riguarda invece gli attori mobilitati, si è avuta la conferma che i saperi sono mobilitati da attori di diversa natura, pubblici e privati. Inoltre nelle pubbliche amministrazioni locali ci sono dirigenti che svolgono la funzione degli assessori e viceversa, quindi le competenze spesso prescindono dai ruoli formali. E' un segnale interessante e

preoccupante del nesso politiche saperi e dell'affermarsi di pratiche di depoliticizzazione. La conoscenza è difficilmente attivabile "istituzionalmente" dalla regione. Proprio per queste ragioni è fondamentale considerare la costruzione dell'idea di sviluppo di un territorio come un'attività complessa (Armondi, Briata 2007).

L'osservazione della fase di programmazione dello sviluppo di un territorio permette di considerare in maniera approfondita la natura e le caratteristiche delle regole. Farsi carico di un ruolo di *governance* sul territorio richiede all'ente locale – Comune, Unione di Comuni, Comunità Montana, Provincia – di concepire la propria missione istituzionale nel contesto di un sistema territoriale più ampio di quello descritto dai propri confini amministrativi. In una prospettiva di decentramento di competenze istituzionali, è fondamentale sia per l'amministrazione regionale sia per l'ente locale che le funzioni di programmazione vengano svolte attraverso l'acquisizione di una missione istituzionale orientata alla *governance* degli attori alle diverse scale territoriali.

Per quanto attiene invece alla fase di gestione dello sviluppo, sia nella letteratura teorica sia nelle analisi di caso è emersa la necessità di assumere le questioni organizzative e di *management* come questioni cruciali, che mettono in gioco l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica e dell'iniziativa dei partenariati dei progetti integrati. Anche se la parola chiave sembra essere la responsabilità della presa in carico del processo, nelle pratiche l'aumento delle *capabilities* è ancora spesso esito non intenzionale.

Per quanto riguarda la fase di valutazione dello sviluppo emerge l'attività valutativa valutazione sia ancora considerata uno "specialismo" nettamente separato dalle pratiche, come esercizio fortemente deterritorializzato. Questo scarto è senz'altro l'aspetto che crea più difficoltà alla valutazione ordinaria. Da un lato sembra che a problemi di natura politica in generale nella valutazione professionale, si offrano semplicemente risposte tecniche, ad esempio sia i valutatori indipendenti sia i nuclei di valutazione sono composti in maniera esclusiva da *enclave* di tecnici. Dall'altro le pratiche di valutazione (*ex ante* e *in itinere*) più o meno istituzionalizzata che fino ad ora si sono esercitate sull'esperienza della progettazione integrata nelle aree Ob. 1 e 2 e nel resto del Paese non sembrano soddisfare del tutto l'esigenza di riconoscere esiti direttamente connessi alla specificità e all'articolazione dei Progetti Integrati, ossia non hanno ancora identificato criteri di efficacia, elementi di criticità, opportunità evolutive specifiche rispetto al campo di esperienze di promozione di progetti integrati e territorializzati di sviluppo.

La chiave di lettura che sembra più promettente per comprendere la specificità e l'importanza cruciale dell'adozione di un paradigma territoriale in relazione alla nozione di sviluppo è la possibilità di trattare le questioni del *management*, dei saperi, della valutazione come temi eminentemente progettuali per i partenariati e la capacità di metterne in luce la natura cognitivamente "spessa".

1.2.2. La divaricazione tra pratiche di governo del territorio e pratiche di governo dello sviluppo

Un ulteriore aspetto, di carattere sostantivo, che merita di essere approfondito e che incrocia le fasi che connotano le politiche dello sviluppo (progettare, programmare, gestire, valutare) riguarda il tentativo di interpretare e comprendere le ragioni e la pertinenza della divaricazione tra pratiche di governo del territorio e pratiche di governo dello sviluppo. Le specifiche implicazioni che la nozione di territorio può assumere in relazione al disegno delle politiche pubbliche di programmazione dello sviluppo, costituiscono il punto di inizio dal quale si dipana la riflessione¹.

Il baricentro assunto da questa linea di riflessione è quindi spostato verso la nozione di “territorio” in relazione alle politiche di sviluppo che interpretano il tema del “governo”. Pertanto il campo del governo del territorio si configura come problematica di indagine piuttosto che come punto di riferimento stabile dal quale prendere le mosse.

Se si prova a dare uno sguardo al dibattito italiano spicca come il concetto di territorio appaia sospeso tra fasci di programmi paralleli. Da un lato le teorie e le pratiche di regolazione dei suoli – che privilegiano le nozioni di terra e di suolo – prevalentemente esplorate da urbanisti (Mazza 1997; Oliva 1997). Dall’altro le teorie e le pratiche di governo dello sviluppo – nelle quali si prediligono le nozioni di territorio e di territorialità – che restituiscono un campo variegato e, per certi versi, confuso di autori: geografi, giuristi², economisti³. Ad esempio sul significato di territorio nelle politiche e di spazio, rispettivamente nell’ambito della disciplina geografica e in quello dell’economia urbana, sono state svolte ricognizioni in Dematteis, Governa (2005) e in Capello (2004). Si tratta di esercizi interpretativi che riflettono il grado di eterogeneità delle riflessioni italiane e che lasciano in sospeso alcuni nodi forti del processo di accumulazione.

Le politiche pubbliche che si occupano di sviluppo, così come sono affrontate oggi in Italia, non approfondiscono i fenomeni di accumulazione urbana. La cultura programmatoria di chi “fa” programmazione dello sviluppo, raramente è riconoscibile come una competenza che incrocia il sapere tecnico dell’urbanistica. Essa si configura piuttosto come un sapere distante dai temi della città e della terra, nel quale approcci tecnocratici di programmazione economica, o uno stile professionale del tutto disgiunto dagli aspetti più territoriali, hanno rappresentato l’orientamento più diffuso.

E’ proprio a partire da tali considerazioni che nel saggio ci si orienta verso la verifica delle possibilità di una connessione tra regolazione del suolo e la regolazione sociale dello sviluppo.

¹ Si vedano le riflessioni condotte su tale nozione in Palermo (2004).

² Si interessa di questa direzione di ricerca un testo recente, dislocato nel filone degli studi giuridici: Urbani (2007).

³ Seravalli (2007).

2. A CHE COSA SERVE IL TERRITORIO NELLE POLITICHE? LETTERATURE, NOZIONI, NESSI

Come anticipato nel § 1, una volta problematizzata la nozione di territorio, le finalità più generali di riflessione riguardano il tentativo di interpretare e comprendere l'arbitrarietà della distanza tra pratiche di governo del territorio e pratiche di governo dello sviluppo e l'individuazione di possibili risposte ad alcune domande di ricerca; tali interrogativi sollevano la necessità di istituire relazioni e di suggerire interpretazioni: che cosa possono imparare i mercati – la nozione di mercato va assunta al plurale, ovviamente con un atteggiamento aperto alla verifica – perché tradizionalmente, il campo della regolazione dei suoli si misura con il mercato immobiliare, mentre il campo del governo dello sviluppo si misura con il mercato delle imprese manifatturiere e dei servizi – dalle politiche pubbliche e che cosa può apprendere la programmazione delle politiche pubbliche dai mercati? In che modo le politiche di sviluppo possono congiuntamente determinare e riflettere le caratteristiche essenziali della regolazione del suolo in campo urbano? Se le operazioni e le attività dei mercati non possono essere valutate senza una comprensione delle politiche pubbliche, allora anche le decisioni di *policy* e di programmazione sono condizionate e risentono del funzionamento del mercato delle proprietà e dall'uso dei suoli e dal mercato delle imprese?

Queste domande sono legate agli obiettivi più specifici. Da un lato la costruzione di sfondi e di nessi tra ambiti di riflessione disgiunti è utile anche perché permette l'introduzione nel dibattito italiano di una letteratura sui *land markets* e sulla proprietà in larga parte inesplorata in Italia.

Dall'altro tentare una ridefinizione del campo delle attività delle politiche di sviluppo implica sia la possibilità di considerare articolazioni inedite e possibilità di apprendimento circolare ora negate dalla divaricazione della letteratura sulla regolazione del suolo e sul governo dello sviluppo in relazione al territorio, sia di riconcettualizzare gli strumenti delle politiche da una prospettiva meno scontata: ad esempio la realizzazione di una esperienza di ricerca nel campo del *policy design*, nel quale si cerca di delineare una specificità nel campo della progettazione delle politiche pubbliche del territorio (Palermo 2004; Pasqui 2005).

Da un punto di vista operativo su che cosa è necessario soffermarsi per cogliere le relazioni tra regolazione del suolo e governo dello sviluppo? Di seguito vengono identificati tre ambiti di ricerca che sembrano rappresentare contesti fertili di indagine. È importante sottolineare che i primi due campi, che di per sé conterebbero temi estremamente ampi, costituiscono delle chiavi di entrata rispetto al terzo contesto. Dunque il taglio che si tiene sempre sullo sfondo è la relazione con i temi di governo dello sviluppo.

2.1. Suolo, terra, potere

Il tema cruciale affrontato nel primo campo di indagine muove dal nesso tra il concetto di suolo e la nozione di proprietà.

Si tratta di partire dalle ragioni dell'assenza di una teoria dell'offerta di suoli elaborata nell'analisi economica degli ultimi due secoli, mentre agli altri due principali fattori di produzione, lavoro e capitale, sono stati dedicate riflessioni approfondite. Le cause vanno ricercate forse nella dominanza delle teorie di Ricardo elaborate all'inizio del XIX secolo, le quali assumevano che l'offerta di suolo si presenta fissa. Se tale questione è stata raramente messa in discussione, alcune riflessioni teoriche hanno però cominciato a ritenerla meno ovvia di quanto essa appaia. Un contributo fondamentale e seminale è rintracciabile in Ratcliff (1949), ma si può vedere anche Evans (2004).

La nozione di proprietà del suolo non rinvia ad un oscuro dibattito giuridico, ma ha implicazioni di grande importanza per lo sviluppo (D'Arcy, Keogh, 1997; Jacobs, 2005; Kivell 1993; Krueckeberg 1995, 1999; Ratcliffe, 1976).

L'operazione fondamentale è però quella di fare un passo indietro e scegliere una parola chiave meno generica di "politiche di sviluppo". Un criterio più selettivo e una chiave di lettura più precisa per interrogare la letteratura è per esempio la relazione tra spazio e potere. Più utile per irrobustire il percorso sembra richiamare le riflessioni di autori che hanno provato ad approfondire il tema del rapporto tra potere e spazio, in campi disciplinari differenti.

Senza dubbio il primo autore con il quale confrontarsi è Henri Lefebvre che si è dedicato allo spazio come filosofo⁴. Cruciali, in particolare, sono tre suoi testi *Diritto alla città*, *Spazio e politica*, *La produzione dello spazio*. Si tratta di un autore che ha offerto un'interpretazione di profilo marxista, rispetto alla quale è necessario superare lo stile didattico e tassativo.

Nei suoi testi Lefebvre approfondisce un ragionamento sullo spazio urbano e sul suo valore; sulla città, in bilico tra valore d'uso e valore di scambio. La città può essere interpretata come forma di rappresentazione simbolica di un destino collettivo in cui gli attori sebbene profondamente differenti tra loro trovano un luogo di convergenza nell'opera d'arte.

Il contributo di Lefebvre non è confinabile all'interno di una disciplina, perché l'ambizione è sviluppare un discorso marxiano sulla società attraverso la città.

Un secondo autore fondamentale per una riflessione sul rapporto tra spazio e potere è Karl Schmitt, uno dei più importanti filosofi del diritto del XX secolo. Il tema del controllo dello spazio è stato sviluppato in un testo scritto alla fine degli anni Cinquanta (Schmitt 1974). Il problema di Schmitt è il rapporto tra potere e spazio e alla luce di un'idea. Infatti il testo *Il nomos della terra* ha una ragione principale: mettere in luce l'idea che il diritto non sia separabile dalla terra. Per Schmitt all'inizio della storia dell'insediamento di ogni popolo, di

⁴ Sull'urbanizzazione del capitale un altro autore fondamentale è David Harvey (1982, 1989, 2001).

ogni comunità sta sempre in una qualche forma il processo costitutivo di una occupazione di terra. L'occupazione di terra precede l'ordinamento che deriva da essa logicamente, ma anche storicamente. Essa contiene in sé l'ordinamento iniziale dello spazio.

Un altro ambito di riflessione fondamentale è interno alla disciplina geografica. Se negli autori citati in precedenza la parola chiave era "spazio", in ambito geografico ad essa si sostituisce l'espressione "territorialità". Tra gli autori che hanno sviluppato riflessioni sostanziali si trovano John Agnew (2002) e Sack (1983,). Sack è il riferimento accademico privilegiato per il tentativo di costruire una teoria della territorialità. Sulla nozione di territorialità si è soffermato anche Edward Soja (1971) in un interessante rapporto per l'Associazione dei geografi americani.

2.2. Le relazioni tra politiche urbane e mercati

La seconda linea di ricerca richiama la questione del suolo urbano e può essere interessante per approfondire le relazioni tra politiche urbane e mercati, ma anche per verificare lo stato del sapere tecnico in questo settore. Un testo importante è Bernoulli (1951), ma si rinvia anche a testi più recenti (Kivell 1993; Mazza 1997).

Alcuni testi decisivi per avviare un'esplorazione della letteratura sul mercato immobiliare urbano e che consentono di capire la natura di questo particolare mercato, appartengono al dibattito statunitense (Di Pasquale, Wheaton 1995); in particolare per l'economia urbana si rinvia a Evans (1985; 2002; 2004). Riflessioni più specifiche sulla relazione tra politiche urbane e mercato dei suoli sono in Guy, Henneberry (2002), Johnston, Swallow (2006). Scott, Roweis (1978). Un profilo più prettamente empirico può essere rintracciato in Fainstein (1994-2001). Per un itinerario storico nel mercato immobiliare si rinvia a Gaeta (2006). La manualistica italiana sul mercato immobiliare è illustrata dai testi di Dandri (1964; 1969; 1999). Esiste del resto anche una letteratura, abbastanza nota, sulla città come *growth machine* e sulla prospettiva dei *regimi urbani* che non costituisce però qui un ambito privilegiato di ricerca.

2.3. Il disegno delle politiche dello sviluppo in rapporto all'uso dei suoli urbani

La terza prospettiva di ricerca entra nel merito delle caratteristiche del disegno delle politiche dello sviluppo in rapporto al tema all'uso dei suoli urbani, anche a partire dalle esplorazioni condotte nei primi due contesti di indagine.

Questo filone di indagine apre a diversi interrogativi. Ad esempio in prospettiva storica, quali sono le concezioni individuabili di terra e territorio nella storia delle politiche italiane di sviluppo? In questa direzione un riferimento testo storico e "pedagogico" per la cultura programmatoria italiana del secolo scorso è rappresentato da Lombardini (1967). Mentre per

un quadro di riferimento è utile il testo elaborato da Salone (2005). Ma un'altra questione importante proiettata sulle possibilità future delle politiche di sviluppo è come può essere trattato il concetto di territorio nella programmazione, che può essere affrontata interrogandosi ad esempio sulle modalità attraverso le quali il carattere di alcuni beni può determinare scelte pubbliche, oppure verificando che cosa si regola quando si fa sviluppo. Per una lettura introduttiva ai possibili nessi si rinvia a Adams, Watkins, White (2005), Balchin, Kieve, (1995), Guy, Henneberry (2000). Sulla regolazione del mercato dei suoli si vedano Cheshire, Sheppard (2004), Van der Krabben, Boekema (1994).

Di conseguenza, è evidente che l'esperimento di ridare spessore al concetto di suolo in relazione alle funzioni di programmazione, di progettazione, di gestione e di valutazione costringe a porre molti quesiti, ma può offrire un utile contributo alla rilettura delle politiche di sviluppo nazionali e soprattutto regionali, ma anche per formulare alcune considerazioni interpretative sul nuovo ciclo di politiche e, in particolare, sulla priorità "Città e sistemi urbani" del Quadro Strategico Nazionale dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 che prevede la realizzazione di piani di sviluppo urbano. Il problema fondamentale però è forse scegliere una parola chiave che oltrepassi la nozione di "politiche di sviluppo" e, quindi, costringa ad adottare un criterio più fine.

BIBLIOGRAFIA

- Adams D., Watkins C., White M. (2005), *Planning, Public Policy & Property Markets*, Blackwell Publishing.
- Agnew John (2002), *Place and Politics in Modern Italy*, University of Chicago Press.
- Armondi S., Briata P., a cura di (2007), *Esercizi di progettazione dello sviluppo territoriale. Orientamenti e interpretazioni*, Clup, Milano.
- Armondi S., Briata P., Pasqui G. (2006), *Criteri e metodologie di indagine per la valutazione di progetti di sviluppo territoriale attraverso la realizzazione di "casi didattici"*, Formez, Roma.
- Armondi S., Briata P., Pasqui G. (2007), "Consolidare la capacità di progettazione, gestione e automonitoraggio dei partenariati locali" in IReR, *Lo sviluppo progettuale dei PISL nelle aree ob. 2 della Lombardia: ricerca azione*, Milano.
- Balchin N., Kieve P., et al. (1995), *Urban Land Economics and Public Policy*, Macmillan, Basingstoke.
- Barca F. (2006), *Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica di sviluppo*, Donzelli, Roma.
- Barca F. (2007), "Le sfide delle politiche di sviluppo territoriale. Intervista di Paolo Rizzi a Fabrizio Barca", *Scienze Regionali*, n. 1.
- Bernoulli H. (1951), *La città e il suolo urbano*, a cura di Dodi L., Vallardi, Milano.
- Capello R. (2004), *Economia regionale*, Il Mulino, Bologna.
- Cheshire, P.C., Sheppard S. (2004), "Land Markets and Land Market Regulation: progress towards understanding", *Regional Science and Urban Economics*, 34, 6, 619-637.
- Consiglio Italiano per le Scienze Sociali - CSS (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Marsilio, Venezia.
- Dale P. (1997), "Land Tenure Issues in Economic Development", *Urban Studies*, n. 10, vol. 34, 1621-1633.
- Daly H. E., Cobb J. B. (1990), "Misplaced Concreteness: Land", in *For the Common Good*, Green Print, London, 97-117.
- Dandri G. (1964), *Metodi di ricerca di mercato per l'edilizia, in Europa e negli USA*, Giuffrè, Milano.
- Dandri G., (1969), *Il mercato edilizio*, Giuffrè, Milano.
- Dandri G. (1999), *Economia per ingegneri e architetti*, Deì, Roma.
- D'Arcy É., Keogh G. (1997), "Towards a property market paradigm of urban change", *Environment and Planning A*, vol, 29, n.2, 685-706.

- Dematteis G., Governa F., a cura di (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Angeli, Milano.
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo. Ragioni e speranze oltre la crescita*, Bruno Mondatori, Milano.
- Di Pasquale D., Wheaton W. C. (1995), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall.
- DPS (2007), *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Ministero dello Sviluppo Economico, giugno, Roma.
- Einaudi L. (1900), *Questioni intorno all'imposta sulle aree edilizie*, Roux e Viarengo, Torino.
- Evans A. W. (1985), *Urban Economics*, Basil Blackwell, Oxford, trad. it., (1988), *Economia urbana*, Il Mulino, Bologna.
- Evans A. W. (2002), "Building Jerusalem: Can Land Use Planning Affect Economic Growth?", Lincoln Institute of Land Policy, Conference Paper, Cambridge Mass.
- Evans A. W. (2004), *Economics, Real Estate and the Supply of Land, Real Estate Issues*, Blackwell, Oxford.
- Fainstein S. (1994), *The City Builders. Property Development in New York and London, 1980-2000*, Blackwell, Oxford, UK, and Cambridge, Mass., edizione rivista 2001, University Press of Kansas.
- Gaeta L. (2006), *Il seme di Locke. Interpretazioni del mercato immobiliare*, Angeli, Milano.
- Guy S., Henneberry J. (2000), "Understanding Urban Development Processes: Integrating the Economic and the Social in Property Research", *Urban Studies*, vol. 37, n. 13, 2399-2417.
- Guy S., Henneberry J. (2002), *Development and Developers: Perspectives on Property*, Blackwell Publishing.
- Harrison F. (1983), *The Power in the Land*, Shephard – Walwyn, London.
- Harvey D. (1982), *Limits to Capital*, Blackwell, London.
- Harvey D. (1989), *The Urban Experience*, Blackwell, London, trad. it. (1998), *L'esperienza urbana*, Il Saggiatore, Milano.
- Harvey D. (2001), *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Routledge, New York.
- Jacobs H. (2005), "Claiming the Site: Evolving Social-Legal Conceptions of Ownership and Property", in Burns C., Kahn A., a cura di, *Site Matters*, Routledge, New York, 19-37.
- Johnston J., Swallow S. K., a cura di (2006), *Economics and Contemporary Land Use Policy Development and Conservation at the Rural-Urban Fringe*, RFF Press.
- Krueckeberg D. A. (1995), "The Difficult Character of Property", *Journal of the American Planning Association*, vol. 61, n. 3, 301-309.
- Krueckeberg D. A. (1999), "Private Property in Africa: Creation Stories of Economy, State and Culture", *Journal of Planning Education and Research* vol. 19, n. 2.
- Lanzani A. (1996), *Immagini di territorio e idee di piano 1943-1963*. Angeli, Milano.
- Lefebvre H. (1978), *Il diritto alla città*, Marsilio, Venezia.

- Lefebvre H. (1976), *Spazio e politica*, Moizzi, Milano.
- Lombardini S. (1967), *La programmazione*, Einaudi, Torino.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, Angeli, Milano.
- Oliva F. (1997), "L'uso del suolo: scarsità indotta e rendita" in Barca F., a cura di, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Donzelli Roma.
- Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2005), *Territori: progettare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
- Ratcliff R. (1949), *Urban Land Economics*, McGraw-Hill, New York.
- Ratcliffe J. (1976), *Land Policy*, Hutchinson, London.
- Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord*, Laterza, Bari.
- Sack R. D. (1980), *Conceptions of Space in Social Thought: A Geographic Perspectiv*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Sack R. D. (1983), "Human Territoriality: A Theory", *Annals of the Association of American Geographers* 73 (1), 55-74.
- Salone C. (2005), *Politiche territoriali. Azione collettiva e dimensione territoriale dello sviluppo*, UTET, Torino.
- Schmitt K. (1974), *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano.
- Schmitt K., *Terra e mare*, Adelphi, Milano.
- Scott A. J., Roweis S. T. (1978), "The Urban Land Question", in Cox K., a cura di, *Urbanization and Conflict in Market Societies*, Methuen, London, 38-75.
- Seravalli G., (2007), *Né facile né impossibile. Economia e politica dello sviluppo locale*, Donzelli, Roma.
- Soja E. (1971), *The Political Organization of Space*, Association of American Geographers.
- Urbani P. (2007), *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli, Torino.
- Van der Krabben E., Boekema F. (1994), "Missing links between urban economic growth theory and real estate development processes", *Journal of Property Research*, 11, 126-127.

ABSTRACT

It is possible to assert that in Italy the territorial paradigm, in the development policies, today is enduring a weakening. But how the territorial dimension of the development political can be interpreted? Which expressions identify great narrations that have exhausted their wealth for the public political: development, competitiveness, territoriality? Which are the words key, but also the literatures to explore? Beginning from the outcomes of two researches, the first carried out on the Ob. 2 Integrated Programs of Local Development in Lombardy Region (for the period 2000-2006), the second one directed to elaborate a protocol of evaluation for the Evaluation Teams of the Public Investments (at regional and national level), the contribution emphasize in particular a question: why the adoption of a territorial paradigm in the territorial development policies is important, above all in this phase of opening of the new cycle for the programming of European Structural Funds 2007-2013.

Leaving from the consideration that the territory of a development project, also defining a possibility field, is always a strategic construct and a “outcome” of the project and the process, the possibilities offered from the adoption of a territorial paradigm will come approached from two keys of reading. On one side the paper examines the territorial dimension through the various steps that compose the planning of the regional development in a territory: designing the development, programming the development, managing the development, evaluating the development. On the other side it will indicated a possible line of reflection, and literatures, that can be important in order to reason on the consistency of the gap between government practices of the development and government practices and regulation of the territory.