

# Intelligenza territoriale come propulsore di sviluppo sostenibile

Studio di un laboratorio di ricerca  
per la storia del futuro

a cura di

Annamaria Rufino e Ciro Pizzo

Laboratorio Sociologico



Diritto, sicurezza  
e processi di vittimizzazione

FRANCOANGELI

Laboratorio Sociologico (attiva dal 1992) intende mettere a fuoco temi e problemi di ordine teorico, epistemologico e sostantivo della sociologia come disciplina scientifica. La Collana individua nel tentativo di contribuire alla *riduzione della disuguaglianza fra gli uomini e nel principio universalistico della tolleranza* i propri cardini costitutivi e fornitori di senso. Dentro una *logica generale di rete*, alcuni principi epistemologici assolvono ad una funzione di “filo sottile e tenace”, che lega le cose e di fatto le contiene. Tali principi possono in estrema sintesi essere così accennati: a) *adduzione*: combinazione creativa ed integratrice fra induzione e deduzione, fra osservazione che azzerà le proprie credenze e conoscenza che muove dalle proprie ipotesi; b) *laicità critica*: distanziamento, almeno parziale e ipotetico, da ogni specifica teoria globale e consolidata o, detto altrimenti, distacco da ogni forma di “beatificazione” epistemologica; c) *referenzialità storico-geografica*: riconduzione della sociologia a scienza della società, che trova un suo posto epistemologico circoscritto (razionale-empirico) nel flusso spaziale e temporale della vita; d) *comessione*: scoperta e valorizzazione dei fili e dei nessi che legano fra loro le cose, senza che queste scompaiano o siano da quelli assorbite; e) *eco-analisi*: superamento di ogni forma di riduzionismo, per un approccio globale che isoli e valorizzi il tema di studio e nel contempo lo ricomprenda nel tutto (possibile) di riferimento; f) *pluralismo*: legittimazione a monte della variabilità e pre-condizione quasi naturale di ogni epistemologia e di ogni ipotesi di natura ricompositiva; g) *integrazione*: opzione per una conoscenza che si fonda e migliora col contributo reciprocamente funzionale di più metodi e tecniche, dando per scontato che anche questa è una scelta parziale, contingente e che esclude comunque qualche aspetto o pratica non compatibile o fruibile; h) *consensualità*: orientamento epistemologico verso un “reale” da agire e produrre, che prevede più accessi alle cose in concorrenza fra loro sia sul versante della somma sia su quello della sottrazione; i) *verità*: concetto da intendersi con la “v” minuscola, ma che non può essere lasciato annegare nelle onde del relativismo e della comunicazione. Verità come “inter” fra “auto” ed “etero”, come concorrenza e contribuzione collettiva sulle cose (limite dell’“auto” e dell’“etero”); l) *empatia*: vedere l’altro dalla sua prospettiva; osservare il mondo ponendosi dal suo versante; cogliere l’alterità a partire dalle sue categorie “altre”. Coerentemente con tale impostazione, Laboratorio Sociologico articola la sua pubblicistica in cinque sezioni: *Teoria, Epistemologia, Metodo; Ricerca empirica ed Intervento sociale; Manualistica, Didattica, Divulgazione; Sociologia e Storia; Diritto, Sicurezza e Processi di vittimizzazione*.

Ogni sezione della Collana nel suo complesso prevede per ciascun testo la valutazione anticipata di due referee anonimi, esperti nel campo tematico affrontato dal volume.

*Comitato Scientifico*: Natale Ammaturo (Salerno); Ugo Ascoli (Ancona); Claudio Baraldi (Modena e Reggio Emilia); Leonardo Benvenuti, Ezio Sciarra (Chieti); Danila Bertasio (Parma); Giovanni Bertin (Venezia); Rita Biancheri (Pisa); Annamaria Campanini (Milano Bicocca); Gianpaolo Catelli (Catania); Bernardo Cattarinussi (Udine); Roberto Cipriani (Roma III); Ivo Colozzi, Stefano Martelli (Bologna); Celestino Colucci (Pavia); Raffele De Giorgi (Lecce); Paola Di Nicola (Verona); Roberto De Vita (Siena); Maurizio Esposito (Cassino); Antonio Fadda (Sassari); Pietro Fantozzi (Cosenza); Maria Caterina Federici (Perugia); Franco Garelli (Torino); Guido Giarelli (Catanzaro); Guido Gili (Campobasso); Antonio La Spina (Palermo); Clemente Lanzetti (Cattolica, Milano); Giuseppe Mastroeni (Messina); Rosanna Memoli (La Sapienza, Roma); Everardo Minardi (Teramo); Giuseppe Moro (Bari); Giacomo Mulè (Enna); Giorgio Osti (Trieste); Mauro Palumbo (Genova); Jacinta Paroni Rumi (Brescia); Antonio Scaglia (Trento); Silvio Scanagatta (Padova); Francesco Sidoti (L’Aquila); Bernardo Valli (Urbino); Francesco Vespasiano (Benevento); Angela Zanotti (Ferrara).

*Corrispondenti internazionali*: Coordinatore: Antonio Maturo (Università di Bologna)  
Roland J. Campiche (Università di Losanna, Svizzera); Jorge Gonzales (Università di Colima, Messico); Douglas A. Harper (Duquesne University, Pittsburgh, USA); Juergen Kaube (Accademia Brandeburghese delle Scienze, Berlino, Germania); André Kieserling (Università di Bielefeld, Germania); Michael King (University of Reading, Regno Unito); Donald N. Levine (Università di Chicago, USA); Christine Castelain Meunier (Casa delle Scienze Umane, Parigi, Francia); Maria Cecília de Souza Minayo (Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, Brasile); Everardo Duarte Nunes (Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasile); Furio Radin (Università di Zagabria, Croazia); Joseph Wu (Università di Taiwan, Taipei, Taiwan).

Coordinamento Editoriale delle Sezioni: Veronica Agnoletti

Sezione *Teoria, Epistemologia, Metodo* (attiva dal 1992).

*Responsabile Editoriale*: Alberto Ardisson.

*Comitato editoriale*: Agnese Accorsi; Gianmarco Cifaldi; Francesca Cremonini; Davide Galesi; Ivo Germano; Maura Gobbi; Francesca Guarino; Silvia Lolli jr.; Alessia Manca; Emanuele Morandi; Alessandra Rota; Anna Desimio (FrancoAngeli).

Sezione *Ricerca empirica ed Intervento sociale* (attiva dal 1992).

*Responsabile Editoriale*: Alice Ricchini.

*Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Sara Capizzi; Teresa Carbone; David Donfrancesco; Laura Farneti; Carlo Antonio Gobbato; Ilaria Iseppato; Lorella Molteni; Paolo Polettini; Elisa Porcu; Francesca Rossetti; Alessandra Sannella; Francesca Graziina (FrancoAngeli).

Sezione *Manualistica, Didattica, Divulgazione* (attiva dal 1995).

*Responsabile Editoriale*: Linda Lombi.

*Comitato Editoriale*: Alessia Bertolazzi; Barbara Calderone; Paola Canestrini; Raffaella Cavallo; Laura Gemini; Silvia Lolli sr.; Ilaria Milandri; Annamaria Perino; Fabio Piccoli; Anna Buccinotti (FrancoAngeli).

Sezione *Sociologia e Storia* (attiva dal 2008).

*Coordinatore Scientifico*: Carlo Prandi (Fondazione Kessler – Istituto Trentino di Cultura)

*Consiglio Scientifico*: Nico Bortolotto (Università di Teramo); Alessandro Bosi (Parma); Camillo Brezzi (Arezzo); Luciano Cavalli, Pietro De Marco, Paolo Vanni (Firenze); Sergio Onger, Alessandro Porro (Brescia); Adriano Prosperi (Scuola Normale Superiore di Pisa); Renata Salvarani (Cattolica, Milano); Paul-André Turcotte (Institut Catholique de Paris).

*Responsabile Editoriale*: Alessandro Fabbri.

*Comitato Editoriale*: Barbara Arcari; Barbara Baccarini; Roberta Benedusi; Elena Bittasi; Pia Dusi; Nicoletta Iannino; Vittorio Nichilo; Ronald Salzer; Anna Scansani; Stefano Siliberti; Paola Sposetti; Claudia Camerini (FrancoAngeli).

Sezione *Diritto, Sicurezza e processi di vittimizzazione* (attiva dal 2011).

*Coordinamento Scientifico*: Carlo Pennisi (Catania); Franco Prina (Torino); Annamaria Rufino (Napoli); Francesco Sidoti (L'Aquila).

*Consiglio Scientifico*: Bruno Bertelli (Trento); Teresa Consoli (Catania); Maurizio Esposito (Cassino); Armando Saponaro (Bari); Chiara Scivoletto (Parma).

*Responsabili Editoriali*: Andrea Antonilli e Susanna Vezzadini

*Comitato Editoriale*: Flavio Amadori; Christian Arnoldi; Rose Marie Callà; Gian Marco Cifaldi; Maria Teresa Gammone; Giulia Stagi; Barbara Ciotola (FrancoAngeli).

# Intelligenza territoriale come propulsore di sviluppo sostenibile

Studio di un laboratorio di ricerca  
per la storia del futuro

a cura di

Annamaria Rufino e Ciro Pizzo

Contributi di

Annamaria Rufino, Corrado Lembo,  
Raffaella Capasso, Ciro Pizzo,  
Alessandra Ferrara

LABORATORIO SOCIOLOGICO



**FRANCOANGELI**

Diritto, sicurezza  
e processi di vittimizzazione

Seconda Università degli Studi di Napoli, Dipartimento di Industrial Design, Ambiente e Storia. Il volume è stato realizzato con il contributo dei fondi PRIN 2008 assegnati alla prof.ssa Annamaria Rufino.

La cura redazionale ed editoriale del volume è stata realizzata da Annamaria Rufino e Ciro Pizzo.

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Annamaria Rufino</i>	pag. 9
<b>1. L'intelligenza territoriale come propulsore di sviluppo sostenibile. Capitale sociale e territorio nella transizione medioglobale</b> , di <i>Annamaria Rufino</i>	» 13
1. Introduzione. Le strategie globali e lo sviluppo territoriale	» 13
2. Territorialità, <i>governance</i> e valutazione di impatto ambientale	» 21
3. Sviluppo sostenibile e prassi locali	» 27
4. La città lineare. Il territorio negato	» 37
5. Il lavoro sul campo. <i>Hello-practice</i>	» 43
6. CQS: Cultura, Qualità della vita e Sviluppo. Step progressivi di controllo per un modello di sviluppo sostenibile: strumenti di diffusione dell'intelligenza territoriale	» 51
<b>2. Conurbazione casertana e criminalità ambientale</b> , di <i>Corrado Lembo e Raffaella Capasso</i>	» 60
1. Caratteristiche della conurbazione casertana e riflessi negativi sullo sviluppo della legalità ambientale	» 60
2. Caratteri generali ed interessi della criminalità organizzata, nel settore ambientale, in provincia di Caserta	» 65
3. L'azione di contrasto alla criminalità ambientale, con particolare riguardo ai reati connessi al ciclo dei rifiuti	» 77

4. Inquinamento idrico e criminalità ambientale	pag. 81
5. Lo stato attuale degli impianti di depurazione lungo la rete idrica dei Regi Lagni	» 82
6. I problemi connessi alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (RSU) nella provincia di Caserta	» 84
7. La raccolta differenziata: obblighi normativi e inadempienze istituzionali	» 89
8. L'inquinamento del fiume Volturno: un altro disastro ambientale?	» 100
9. Il litorale domitico: forse l'inizio di una speranza	» 105
<b>3. Per uno scenario di sistema della Conurbazione casertana</b> , di <i>Ciro Pizzo</i>	» 108
1. Premessa	» 108
2. Disegni territoriali	» 110
3. Aree e andamenti	» 114
3.1. Scenario economico	» 114
3.2. Scenario socio-ambientale	» 128
3.3. Scenario culturale	» 141
4. Per una ipotesi di modellizzazione dell'azione di <i>governance</i>	» 146
<b>4. I numeri della Conurbazione casertana. Inquadramento statistico e analisi del contesto socio-economico</b> , di <i>Alessandra Ferrara</i>	» 148
1. Inquadramento territoriale	» 148
1.1. Urbanizzazione e consumo di suolo	» 149
1.2. Densità della popolazione	» 152
2. Contesto demografico	» 154
2.1. Popolazione residente	» 154
2.2. Struttura della popolazione	» 158
2.3. Popolazione residente straniera	» 163
3. Sanità e salute	» 170
3.1. Indicatori di offerta e domanda sanitaria	» 170
3.2. Indicatori sulle condizioni di salute della popolazione	» 171
4. Istruzione e formazione	» 174
4.1. Indicatori di offerta e domanda di istruzione dell'obbligo e superiore	» 174

4.2. Indicatori relativi a criticità del sistema di formazione e sui livelli di istruzione della popolazione	pag. 178
5. Indicatori ambientali urbani	» 179
5.1. Acqua	» 179
5.2. Aria	» 181
5.3. Rifiuti	» 181
5.4. Rumore	» 182
5.5. Verde urbano	» 182
6. Mobilità urbana	» 184
7. Struttura produttiva	» 187
7.1. Imprenditorialità e struttura produttiva	» 187
7.2. Evoluzione della struttura economica nella Conurbazione casertana	» 192
7.2.1. Censimento 2001: attività economiche	» 192
7.2.2. Anni 2005-2009: addetti e struttura delle unità locali delle imprese	» 193
8. Mercato del lavoro	» 197
8.1. 2001: popolazione per condizione professionale	» 197
8.2. 2004-2010: il mercato del lavoro prima e durante la crisi	» 198
9. Flussi turistici e offerta ricettiva territoriale	» 200
9.1. Dotazione di patrimonio e fruizione culturale: musei, monumenti ed aree archeologiche	» 202
<b>Bibliografia di riferimento</b>	» 205
<b>Notizie sugli autori</b>	» 207



## *Prefazione*

Il libro è il frutto di un lungo periodo di osservazione e di analisi di uno dei territori più complessi e difficili del Paese, la Conurbazione casertana. La città lineare, pensata nel 2001 dagli amministratori locali, si sarebbe dovuta trasformare in un bacino culturale in grado di attivare le risorse e il capitale economico-sociale presenti nel territorio. Poco è stato fatto. Il contenitore territoriale conurbato, caratterizzato principalmente da fenomeni di congestione e di dispersione urbana e di grave inquinamento ambientale, è stato utilizzato per analizzare un'ampia area che, al di là della configurazione formale, è, comunque, riconoscibile per la sua specificità e continuità geografica. Nel testo vengono presentati e rappresentati una molteplicità di dati, che non è stato facile reperire. La fluidità dei processi, non solo di tipo locale ma anche globale, e, soprattutto, la problematicità del territorio esaminato hanno evidenziato l'utilità e la capacità dell'osservazione diretta di validare i dati e di evidenziare le dinamiche del mutamento.

I dati raccolti hanno messo in luce ciò che la popolazione che insiste sul territorio non vede più, perché assuefatta al disordine urbano, al degrado del patrimonio artistico, alla sfiducia nelle istituzioni e alla negazione dei diritti più elementari come la salute. L'alto tasso di inquinamento, la degenerazione istituzionale, la frantumazione e la dispersione della cultura dei luoghi nascondono, paradossalmente, le straordinarie energie e le risorse che pure il territorio presenta. Il lavoro sinergico, non solo del gruppo di ricerca, ma anche di altre istituzioni territoriali, ha prodotto un'indagine analitica unica, nel suo genere, per il territorio. La difficoltà nel reperimento dei dati, infatti, ha dimostrato l'inconsapevolezza, sino ad oggi, di chi ha presieduto al governo del territorio nella gestione dello stato dei luoghi e l'impossibilità conseguente di porre in essere una progettualità in grado di dare risposte ai problemi e di attivare lo sviluppo.

La Conurbazione è proposta nel testo come "laboratorio" di indagine,

considerando anche l'effetto pervasivo e circolare delle derive globali e della loro incidenza a livello locale. In questo senso, le criticità emerse non appartengono solo alla Conurbazione, tuttavia nel suo territorio problemi di natura globale, come l'inquinamento, la frantumazione del sistema sociale, lo stallo della macchina produttiva e occupazionale, le derive del sistema culturale, si presentano con particolare intensità. L'intelligenza territoriale, utilizzata come prioritario strumento di analisi, ha evidenziato l'assoluta mancanza di connessione tra azione istituzionale e azione sociale ed è stata presentata agli stessi amministratori nella proposta di patto di rigenerazione territoriale come strumento propulsivo di sviluppo. L'incapacità a creare e trasferire saperi e informazioni, a coinvolgere i cittadini attivandone i diritti, il dissolversi dei luoghi di aggregazione e di riconoscimento, sotto la scure dell'abusivismo edilizio e della frantumazione dell'urbanità, ha contribuito all'aumento della conflittualità sociale e della distanza tra cittadini e istituzioni. La gente non sa quello che vuole se tu non glielo mostri, avrebbe detto Steve Jobs. L'indagine sul campo, svolta anche con l'ausilio di questionari ed interviste, ha evidenziato l'"oscurità" che copre i luoghi, la cultura e l'intera società e che impedisce di vedere anche ciò che si vorrebbe o si potrebbe realizzare. Probabilmente mostrare *a contrario* ciò che nessuno più vede può essere un utile strumento per attivare azioni positive, sia sociali che istituzionali, così da rigenerare il territorio e rendere attuabile l'aspettativa dello sviluppo sostenibile, invertendo il rapporto tra il ciclo dei rifiuti e il ciclo della vita.

Il "disastro ambientale" della Conurbazione, descritto e analizzato da Corrado Lembo, Raffaella Capasso, Donato Ceglie e Silvio Marco Guarriello, magistrati della Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere, costituisce nel testo indubbiamente il nodo critico più evidente e drammatico, connesso senza soluzione di continuità con l'illegalità diffusa e con la frantumazione del sistema socio-istituzionale. Bastino per tutti alcuni esempi eclatanti della mutazione funzionale dei luoghi e dei significati comunicativi ad essi associati: i "laghetti" di Castel Volturno e i Regi Lagni, emblematici simboli del degrado ambientale, o il *giro-bolle*, altrettanto simbolica espressione per connotare il registro regolativo e comunicativo del sistema economico locale, o, in fine, lo scempio delle splendide dune mediterranee, divenute risacca di lerciume corrosiva della memoria dei luoghi. Un disastro che non può essere contenuto nei confini geografici ben delimitati della Conurbazione casertana, ma che attraversa – il Volturno è emblematico in tal senso – in modo diffusivo e circolare tutta l'area.

Al pari dell'inquinamento, la corruzione attraversa come un fiume sotterraneo il territorio della Conurbazione e come in tanti altri territori del Paese e del mondo, mina le falde della civiltà e rende instabili gli equilibri del-

l'intero sistema. L'ambiente sostenibile non può essere sconnesso dalla valutazione delle leggi che regolano i rapporti tra le sue componenti e che stabiliscono i confini stessi del sistema socio-relazionale ovvero dell'*habitare*, come luogo della costruzione sociale. La violazione delle regole urbanistiche costituisce, in questo senso, il "paesaggio" di più grosso impatto visivo che si osserva sul territorio. Gli spazi urbani ed extraurbani, con le loro funzioni sociali, hanno ceduto il posto, anche per effetto dell'assenza di programmazione, ad aggregati abitativi incapaci di garantire il sistema sociale e di rispondere alle sue esigenze funzionali, con forte ricaduta sulle dinamiche della popolazione che insiste sul territorio. La pianificazione territoriale è l'ambito specifico in cui ricondurre il cattivo uso del territorio, è ciò che consente di valutare la capacità degli amministratori di garantire, anche attraverso servizi e infrastrutture, la coesione sociale. Fatta eccezione per Caserta, il territorio della Conurbazione, valutato tenendo conto proprio di questi ultimi parametri, si espande in modo disarticolato, assecondando una configurazione pseudo-periferica, dove mancano servizi di base, quali quelli destinati alla cultura, ai trasporti e al tempo libero. Il mancato coordinamento degli interventi e delle programmazioni non solo in materia di urbanistica e di consumo del suolo e la mole di interventi concentrati su un'esiguità di poli di attrazione, come evidenziato da *Ciro Pizzo*, mostrano la frammentazione dell'utilizzo dei fondi attratti, con forte ricaduta sull'efficacia degli stessi interventi. Paradossalmente, infatti, sono stati penalizzati settori che presentavano un maggiore potenziale di sviluppo, come i beni culturali, per i quali si rimanda ai *Materiali* pubblicati in formato digitale, e la filiera agro-alimentare, che costituisce, ancora oggi, una delle principali risorse del territorio.

Ma comprendere il territorio significa, soprattutto, porre attenzione e osservazione alle dinamiche della popolazione locale, soprattutto laddove è difficile decifrare il complesso di concause che incidono negativamente sul sistema economico e sociale. Gli indicatori utilizzati per l'analisi della Conurbazione e la valutazione dei dati, raccolti e rappresentati da *Alessandra Ferrara*, tenendo conto sia delle stime ufficiali dell'ISTAT, che dei dati raccolti direttamente sul territorio, hanno consentito di evidenziare le debolezze, le opportunità e le risorse reali che il territorio presenta. Ma, soprattutto, hanno consentito di focalizzare l'attenzione sul capitale umano e sociale della Conurbazione, da cui non è possibile prescindere se si intende attivare la macchina di uno sviluppo sino ad ora *mai promesso*. La popolazione che insiste sul territorio della Conurbazione presenta delle caratteristiche in un certo senso uniche in Italia, come la crescita della popolazione, dovuta anche alla presenza consistente di extra-comunitari, e la significativa incidenza di popolazione giovanile. Insieme al patrimonio artistico-architettonico,

altrettanto eccezionale, i giovani rappresentano o potrebbero rappresentare la risorsa principale per la crescita e lo sviluppo. Ma i tassi di disoccupazione, la fuga dei cervelli e la sfiducia che si percepisce nel sistema sociale, allo stesso modo del degrado in cui versa lo straordinario patrimonio storico-architettonico del territorio sono la testimonianza più eclatante della deriva istituzionale che ha fermato la crescita del territorio.

Non può bastare per riavviare la macchina dello sviluppo, ma ciò vale sia a livello locale che globale, un indirizzo progettuale ispirato da parametri e indicatori meramente quantitativi. Anzi, quest'ultima distorsione ha determinato la grave crisi che connota, oggi, il sistema-mondo. L'ecosostenibilità e lo sviluppo impongono una misurazione di equilibrio qualitativo. La cultura, intesa anche come coscienza civile e rispetto delle regole, come responsabilità e professionalità va considerata, in tal senso, lo strumento strategico prioritario da cui partire e a cui finalizzare le azioni.

*Annamaria Rufino*

# *1. L'intelligenza territoriale come propulsore di sviluppo sostenibile. Capitale sociale e territorio nella transizione medioglobale*

di Annamaria Rufino

Solo il pensiero è involontario

## **1. Introduzione. Le strategie globali e lo sviluppo territoriale**

1. I meccanismi sociali che caratterizzano e che consentono di comprendere un territorio sono il risultato di processi complessi e di stratificazioni multilivello. Proprio in quanto risultato di attività complesse e di entità molteplici, il territorio è, in concreto, un insieme di conoscenze che può essere tradotto analiticamente come un “modello” ovvero come una rappresentazione significativa.

L'incidenza delle trasformazioni globali sulle dinamiche territoriali locali è un fenomeno incontestabile. Le stesse politiche di gestione locale dei territori sono, ormai, il frutto di un sistema articolato di regolamentazioni e di processi decisionali che, paradossalmente, hanno contribuito a rendere poco visibile e decifrabile non solo il territorio di riferimento, ma anche le connessioni interterritoriali. In questo senso, le dinamiche trasformative delle strutture sociali territoriali hanno prodotto un numero crescente di microsistemi, per i quali non è semplice definire i confini operativi e, soprattutto, identitari. La molteplicità delle interconnessioni sta producendo, infatti, una diluizione proprio dei sistemi identitari e una significativa moltiplicazione delle dimensioni di *frontiera*. In questo senso un territorio appare o può apparire disomogeneo e discontinuo, soprattutto lì dove si manifestano evidenti difficoltà operative rispetto alle *pretese*, proprio delle cosiddette strategie globali, di innestare, dall'alto, azioni e obiettivi di sviluppo economico, sociale e culturale sempre più trasversali ed improntati ad una *governance* territoriale, almeno in linea di principio, costruttiva e innovativa.

Le strategie globali di sviluppo appaiono, a tutti gli effetti, «programmi di transizione», fortemente condizionati dai processi di privatizzazione e di

denazionalizzazione. La necessità di programmare lo sviluppo durevole e di realizzarlo, in interdipendenza con la consapevolezza di una crisi generalizzata dei sistemi istituzionali statali, delle loro economie e degli stessi apparati legislativi, sta spostando in secondo piano l'attenzione per i rischi relativi alla fragilità e alla precarietà crescenti degli elementi sociali, civili e culturali fondativi e identificativi dei singoli Stati e dei loro territori. Tali elementi, insieme alle economie locali, avevano costituito in passato il tessuto connettivo proprio degli stati nazionali e delle moderne democrazie, garantendo la tenuta dei singoli sistemi statali. È proprio tale fragilità significativa dei territori a rendere problematica l'interazione tra sistema istituzionale e popolazioni locali, in vista di possibili attivazioni o riequilibri dei processi di sviluppo.

2. Il rapporto tra crescita reale e strategie per lo sviluppo è, indubbiamente, complesso. Non sempre è possibile definire con certezza la priorità temporale tra i reali momenti di crisi e gli obiettivi delle programmazioni finalizzate allo sviluppo. Sembra evidente, piuttosto, che alcuni processi problematici siano previsti e programmati proprio dalle rimodulazioni delle linee strategiche globali. Le criticità derivanti dal rapporto che esiste, anche se non sempre decifrabile, tra le esigenze di sviluppo globale e le necessità specifiche dei singoli territori, incrementano le difficoltà in sede locale, sia in senso macroscopico, soprattutto nell'ambito produttivo e occupazionale, sia nelle specifiche strategie finalizzate alla tutela della dimensione culturale e sociale di aree geografiche sempre più vaste.

La destabilizzazione indotta di «significati e sistemi esistenti»<sup>1</sup> non è un fenomeno nuovo. Le conquiste, le invasioni e le guerre hanno in passato veicolato, in modo più o meno cruento, input trasformativi radicali. Tuttavia, l'effetto prodotto, oggi, dalle politiche di sviluppo programmate dalle strategie globali hanno determinato conseguenze nuove. Le priorità problematiche vedono agli estremi opposti paesi e territori con economie sufficientemente solide, con sistemi istituzionali e regolativi in grado di attivare auto-aggiustamenti e procedure di salvaguardia del sistema, e, dall'altro, paesi o *territori di paesi* caratterizzati da fragilità istituzionale e incapacità organizzativa ad adeguarsi ai processi di innovazione richiesti in termini di una sempre maggiore accelerazione. È chiaro che sono proprio tali ultime realtà territoriali a risentire negativamente delle pressioni delle strategie di sviluppo globale. La conseguenza evidente a tutti è la progressiva divarica-

<sup>1</sup> S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, p.5.

zione tra territori in grado di fronteggiare le difficoltà e di porre in essere autonome strategie di crescita e territori dove si radicano fasi più o meno lunghe di stasi e di regressione economica. L'impatto negativo delle pressioni economiche globali, rispetto alla funzione svolta nel tempo dagli apparati economici dipendenti dalle organizzazioni statali, è proprio nell'evidente *impasse* determinata dall'incapacità di attenuare e di arginare le differenze crescenti di sviluppo tra le varie aree territoriali.

Per definire i mutamenti verificatisi o ancora *in fieri* in un determinato territorio è stato spesso utile e frequente l'utilizzo e la comparazione di modelli di riferimento<sup>2</sup>. La globalizzazione ha rimesso in discussione la validità di tale presupposto teorico, su cui si era andata articolando la stessa configurazione istituzionale ed economico-produttiva mondiale, e ha imposto nuovi approcci interpretativi che stanno rimettendo in gioco proprio gli strumenti di valutazione e di comparazione tra possibili modelli di sviluppo<sup>3</sup>. La globalizzazione ha rivelato, in definitiva, quanto sia difficile un modello di sviluppo e di cambiamento uniforme e quanto, al contrario, sia frequente, come conseguenza di tali pseudo-modelli, il moltiplicarsi di *territori di stagnazione*, caratterizzati da frammentazione sociale, ghettizzazioni e identità di frontiera, dove sono sempre più radicati e insormontabili gli ostacoli per l'innesto reale di processi d'innovazione.

3. Il gap di sviluppo inter-territoriale determina, nei territori in difficoltà, il dilagare di fenomeni di deterioramento, soprattutto istituzionale, e di progressiva perdita di fiducia. La corruzione è il dato più diffuso e incontestabile della globalizzazione, anche se poco analizzato nella sua complessità, ma che, soprattutto, in merito all'ampiezza e alla capacità d'impatto, rappresenta uno degli indicatori prioritari che può consentire, oggi, di misurare la criticità endemica di singoli sistemi territoriali. Decodificando il fenomeno corruttivo in termini generali, il macrofenomeno d'origine più evidente sta nella frammentazione trasformativa dei sistemi normo-istituzionali, favorita dai processi di privatizzazione<sup>4</sup>, e nella nascita di nuove modalità regolative multiterritoriali, sempre più spesso condizionate dai mercati e dai gruppi di pressione finanziari<sup>5</sup>. Ma tale processo trasformativo

<sup>2</sup> T. Parsons, *Il sistema sociale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1996.

<sup>3</sup> R. Boudon, *Il posto del disordine. Critica delle teorie del cambiamento sociale*, il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>4</sup> G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando Editore, Roma, 2005.

<sup>5</sup> L. Lessig parla dell'*economy of influence* per intendere l'architettura regolativa che condiziona determinati contesti. Più in generale di L. Lessig si rimanda a *The future of Ide-*

non è comprensibile se non si tiene conto di un processo collaterale e interdipendente fondamentale. Il dilagare di *spazi di non-regolazione*, determinati dallo slegamento tra sistema istituzionale e sistema socio-produttivo, e l'emergere preponderante dei fenomeni di deterioramento istituzionale si innestano, infatti, spazialmente e temporalmente nelle fasi di transizione e/o di crisi, per poi occupare sempre più spazio negli assetti decisionali e condizionare, così, le successive fasi trasformative. Entrambi i processi sono definibili sia in termini di micro-fenomeni che di macro-fenomeni e si presentano o sono percepiti nel risultato degenerativo come paradossali *standard* di successo.

Le difficoltà in termini di crescita e di sviluppo di molti ambiti territoriali determinano il dilagare di *economie di sopravvivenza* che generano, fisiologicamente, posizioni di subalternità e dipendenza, fortemente condizionate e indotte proprio dai meccanismi degenerativi. In questo senso, l'innovazione e la crescita subiscono forti rallentamenti e mettono in pericolo la tenuta stessa del sistema, sia in termini economici che culturali. Il costo dell'illegalità ha un peso preponderante sulla capacità dei sistemi economici locali di attivare crescita e sviluppo sostenibili, sia in termini sociali che economici, ma anche, più in generale, sulla capacità dei sistemi normativi di rendere possibile un ordine regolativo nel senso della legittimazione della funzione del sistema normo-istituzionale. Gli spazi di non-regolazione attivano ed enfatizzano, infatti, semplici reazioni da adattamento alle spinte *ambientali* e programmazioni e aspettative a breve termine tali da non garantire l'unità sociale dei territori, quale potrebbe venire, invece, da una risposta partecipata fondata su un sistema regolativo efficace e condiviso. L'analisi di tali trasformazioni è imprescindibile per comprendere la fase di stagnazione in cui si trovano, oggi, molte realtà territoriali periferiche del mondo occidentale, ma è imprescindibile anche per decodificare quanto viene re-immesso nel sistema globale proprio dai territori in fase di stagnazione e quanto questi ultimi si trasformino dinamicamente in *territori trasversali*.

L'errore di analisi di tali realtà e del loro sistematico aumento, soprattutto con riferimento alla crisi economica che le ha coinvolte, sta prioritariamente nella sottovalutazione delle difficoltà e del depauperamento che hanno interessato il sistema-cultura e la partecipazione democratica, dalla cui riattivazione derivano i principali fattori di condizionamento della ripresa<sup>6</sup>.

*as. The fate of the commons a connected world*, Random House, New York, 2001. I territori condizionati dalla corruzione istituzionale si possono considerare in una condizione di «dipendenza inappropriata» nel senso di sostanziale sottomissione ad influenze che prescindono dalla tutela del bene pubblico.

<sup>6</sup> «Le due componenti più interessanti del sistema sociale sono l'economia, che interagisce

Una cultura territoriale impoverita strutturalmente e funzionalmente non dispone di strumenti comunicativi sufficienti per esprimere le proprie esigenze e per trasformare in consapevolezza attiva la percezione del dissesto istituzionale e ambientale. È in questo vuoto di saperi e di intelligenze valutative che si innesta la corruzione, che finisce per essere l'unico modello imitabile e adottabile, ma assolutamente preclusivo di qualunque forma di reale sviluppo e di stabilità sociale. Il fenomeno più pericoloso per i territori in fase di stagnazione o di recessione è che vengano meno i meccanismi di protezione dal rischio, sia di un'ulteriore frantumazione del tessuto socio-istituzionale, che del dilagare della corruzione. La corruzione ha assunto, in alcuni territori in particolare, un andamento epidemico, divenuto diffusivo per il rapido e "innaturale" processo di trasformazione dei costumi e dei comportamenti e per la frantumazione del tessuto istituzionale, in particolare di quello urbano.

Il virus della corruzione non è visibile, né può essere mappato nelle sue trasformazioni e nei suoi processi diffusivi. La corruzione è, per definizione, un sistema parassitario, privo in senso stretto di organizzazione e di legittimazione. Rispetto alle società malavitose tradizionali, però, i processi corruttivi innescati dalla globalizzazione riescono a creare sistemi di equilibrio rispetto a tutti gli ambiti con cui sono in contatto, sia istituzionali pubblici che privati, sia in ambito sociale che economico. Un equilibrio socio-economico precario, caratterizzato dalla non reattività, e una sistematica erosione dei sistemi normo-istituzionali in alcune aree del sistema globale sta riducendo sistematicamente l'idea stessa di equità e di "bene collettivo", così come erano stati prefigurati dallo Stato di diritto.

L'innesto di comportamenti illegali e corruttivi nei processi decisionali che condizionano le dinamiche economico-produttive, infatti, è sempre latente e perciò facilmente attivabile nei *territori di frontiera*, soprattutto in presenza di un depauperamento del sistema sociale e culturale. Si determinano, così, due processi paralleli e strettamente correlati: la difficoltà ad attivare innovazione e crescita, derivante dall'impoverimento culturale, determina dipendenza e subalternità, allo stesso tempo, la sfiducia e il calo di partecipazione democratica determina una generalizzata condizione di illibertà, che si trasforma in terreno fertile per la corruzione. La percezione di una sistematica e progressiva negazione dei diritti, anche dei più elementari e, allo stesso tempo, la sconnessione tra i sistemi identitari elementari – famiglia, gruppi sociali, associazioni, partiti – producono non solo un deficit

con il mondo naturale, e la cultura, che definisce i codici che modellano i sistemi sociali. La prima componente dà il senso del grado di adattamento di una società alle varie esigenze ambientali, la seconda è il luogo dove si verificano le mutazioni e nascono le nuove idee per affrontare le sfide». D. Chiro, *Sociologia del mutamento*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 153.

di programmazione, di cooperazione e di progettazione nella prassi sociale, ma, soprattutto, un senso diffuso di vittimizzazione e di discriminazione, con conseguente e progressiva ghetizzazione dei *presidi d'identità*.

Non c'è dubbio che uno sviluppo coordinato sia particolarmente difficile proprio per le spinte multilivello imposte dalla globalizzazione. Non è realistico, oggi, la costruzione<sup>7</sup> uniforme o armonica di un territorio che risponda alle aspettative dei mercati e dei gruppi di pressione, per esempio, e, contemporaneamente, alle aspettative di tutela delle libertà e delle garanzie sociali. La distanza tra le une e le altre, forse, non è solo evidente, ma soprattutto di problematica soluzione. Di qui la diffusa consapevolezza o la percezione della necessità di dover rivedere la programmazione dello sviluppo o comunque di modificarne tempi e modalità, ponendo in discussione alcuni obiettivi economico-produttivi e facendo intravedere possibili nuove o diverse prospettive di crescita.

In questo senso, il concetto stesso di territorio diviene fondamentale non solo per comprendere la rimodulazione dello Stato in realtà territoriali, ma anche e soprattutto per evidenziare le dinamiche di interconnessione globale, che condizionano direttamente lo sviluppo locale. A differenza dei sistemi istituzionali di tipo tradizionale, qual è lo Stato, le strategie globali non si servono di sistemi conoscitivi organici alle dinamiche territoriali. I processi trasformativi degli stati nazionali, fatti di dati, informazioni, saperi non costituiscono il tessuto connettivo delle strategie di sviluppo globale e vengono attivati secondo modalità e tempi spesso indipendenti dalle realtà territoriali. Le strategie globali non hanno bisogno di sapere<sup>8</sup>. Le agende programmatiche e i processi decisionali di tipo globale si trasformano spesso in ostacolo per la sostenibilità dello sviluppo, nel senso di una loro inadeguatezza funzionale al trasferimento di saperi necessari per l'attivazione di coscienza, fiducia e capacità di progettazione in sede territoriale. In questo senso, la globalizzazione ha un alto costo in termini di deficit di risposta dell'intelligenza collettiva, non solo rispetto alla programmazione dello sviluppo economico, ma anche alla possibile e ineludibile necessità di rigenerazione e di ricostruzione dei tessuti sociali. Il punto di partenza per rendere praticabile una nuova prospettiva di crescita economica e di sviluppo sociale non può non tener conto delle aspettative della prassi sociale e della priorità di rigenerare i territori a partire dal loro specifico capitale sociale e culturale.

<sup>7</sup> È di J.-J. Girardot il metodo Catalyse, per l'osservazione territoriale.

<sup>8</sup> Sulle architetture del controllo del sapere, insuperata l'analisi foucaultiana del Panopticon di J. Bentham, M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1993, A. Rufino, *Nascita e difesa della società. Foucault dopo Foucault*, La Città del Sole, Napoli, 1996.

4. L'intelligenza territoriale, come azione cognitiva delle dinamiche territoriali, può essere uno strumento utile per l'identificazione delle trasformazioni derivanti dal sovrapporsi multidimensionale di macrofenomeni e di microfenomeni, a partire dalla dimensione di base ovvero dalle realtà territoriali locali. Il territorio è di per sé la categoria analitica fondamentale senza la quale, oggi, non è possibile categorizzare altri concetti che, almeno nell'ultimo secolo, avevano consentito di identificare la realtà istituzionale, la popolazione di riferimento, la legittimazione della prima e la partecipazione della seconda. Immaginare una politica per lo sviluppo senza una valutazione adeguata della trasformazione del rapporto tra istituzioni e cittadini su base territoriale, in termini di partecipazione e fiducia, determina inevitabilmente una gestione del territorio improduttiva e incapace di attivare processi innovativi duraturi, con conseguente radicamento di economie sconnesse, ad alto costo umano e sociale, con depauperamento della stessa coscienza sociale e, soprattutto, deficitari in termini di mobilitazione degli attori territoriali.

Il rischio principale derivante dalla rimodulazione dei sistemi istituzionali tradizionali – identificabili, in generale, nelle istituzioni decentrate o periferiche – in sistemi territoriali diffusi sempre più de-istituzionalizzati e deterritorializzati, è l'indebolimento della legittimazione dei centri decisionali in una dimensione locale e un'abnorme enfattizzazione dei processi decisionali globali o semplicemente esterni. È sempre più normale, infatti, imbattersi in territori senza centro o città senza territorio, dove il rapporto tra amministrazioni e cittadini non è riuscito ad evolversi nel senso della condivisione e della cittadinanza attiva. Diviene, perciò, fondamentale reinterpretare la capacità di sviluppo attraverso un'osservazione che non precinda dalla cultura territoriale e dall'ambiente come spazio di solidarietà ovvero dalle aspettative del territorio e dalla coscienza che i cittadini hanno della loro appartenenza al territorio stesso, come modello di sviluppo integrato ai processi decisionali formali. Tuttavia, la difficoltà principale – rispetto al sistema istituzionale di tipo tradizionale, ovvero lo Stato, che stabiliva a monte e con specificità gli obiettivi di sviluppo – sta oggi nell'impossibilità di dare continuità ed efficacia ai parametri cognitivi adottati, agli obiettivi fissati e agli stessi indicatori analitici che dovrebbero consentire di garantire organicità ai programmi di sviluppo<sup>9</sup>. Diviene perciò indifferibile non solo la definizione di territorio, ma anche l'analisi della percezione che del territorio hanno, oggi, i cittadini, con specifico riferimento alla sua ge-

<sup>9</sup> Non a caso, a livello comunitario sono stati predisposti indicatori comuni per consentire di superare la contraddizione tra sempre più differenziati sistemi di sviluppo e necessità di ottimizzare risorse secondo obiettivi comuni.