

SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

ANNALI DEL DIPARTIMENTO DI METODI
E MODELLI PER L'ECONOMIA,
IL TERRITORIO E LA FINANZA

2012 - 2013

PÀTRON EDITORE
Bologna 2014

Direttore Responsabile - Director

Alessandra De Rose

Direttore Scientifico - Editor in Chief

Roberta Gemmiti

Comitato Scientifico - Co-editors

Maria Giuseppina Bruno, Francesca Gargiulo, Roberta Gemmiti, Cristina Giudici, Ersilia Incelli, Antonella Leoncini Bartoli, Isabella Santini, Rosa Vaccaro.

Comitato di Redazione - Editorial Staff

Elena Ambrosetti, Maria Caterina Bramati, Filippo Celata, Augusto Frascatani, Maria Rita Sebastiani, Marco Teodori, Judith Turnbull, Mauro Rota.

Consulenti Scientifici - Advisory Board

Catherine Wihtol de Wenden (CERI-Sciences Po-CNRS Paris), Raimondo Cagiano de Azevedo (Sapienza - Università di Roma), Maria Antonietta Clerici (Politecnico di Milano), Marina Fuschi (Università di Chieti-Pescara), Alessandra Faggian (The Ohio State University), Alison Brown (Cardiff University), Luciano Pieraccini (Università degli Studi Roma Tre), Silvia Terzi (Università degli Studi Roma Tre), Gennaro Olivieri (Luiss Guido Carli), Giulio Fenicia (Università degli Studi di Bari), Angelo Moioli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Filomena Racioppi (Sapienza - Università di Roma); Pablo Koch-Medina (Centro di Finanza e Assicurazioni, Università di Zurigo).

External Reviewers - Blind review

Copyright © 2014 by Pàtron editore - Quarto Inferiore - Bologna

I diritti di traduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi. È vietata la riproduzione parziale, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

PÀTRON Editore - Via Badini, 12
Quarto Inferiore, 40057 Granarolo dell'Emilia (BO)
Tel. 051.767003
Fax 051.768252
E-mail: info@patroneditore.com
<http://www.patroneditore.com>

Il catalogo generale è visibile nel sito web. Sono possibili ricerche per autore, titolo, materia e collana. Per ogni volume è presente il sommario, per le novità la copertina dell'opera e una breve descrizione del contenuto.

Stampa: Rabbi s.r.l., Bologna per conto di Pàtron editore.

ISBN: 978-88-555-3290-7

ISSN: 2385-0825

SPAZIO, LUOGHI, TERRITORIO: RIPENSARE LA SPAZIALITÀ DELLE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE

An important issue for research is how spatialities, or framings of space and spatial relations, are constructed in policy ideas and reproduced in policy language and practice (Böhme et al. 2004, 1180).

Space is not an easy concept. Planners seem to prefer space to be hard. This seems to make their lives easier (Faludi, 2010, p. 20).

Riassunto: Sebbene il lessico geografico sia negli ultimi anni entrato a far parte integrante del discorso politico, l'analisi di termini quali spazio, territorio, luogo rimane limitata e poco focalizzata negli aspetti concettuali e nelle implicazioni politiche. Il lavoro propone una lettura critica di alcuni recenti documenti sulla politica di coesione territoriale europea da cui sembra emergere un significativo disallineamento tra i contenuti innovativi proposti e i riferimenti spaziali utilizzati, sostanzialmente ancorati alle tradizionali unità territoriali amministrative. Alla luce delle evidenze risultanti dalla letteratura più recente sul tema nel dibattito postmoderno e dall'emergere di nuove meta-geografie descritte come *soft spaces*, il lavoro avanza alcune proposte per una ri-concettualizzazione della spazialità in cui i termini spazio, luogo e territorio, in rapporto dialettico, non costituiscano un mero elemento retorico del discorso politico ma un supporto per analizzare e rappresentare la complessità delle relazioni socio-spaziali.

Parole chiave: Coesione territoriale, politiche place-based, soft spaces.

1. Coesione territoriale, politiche place-based, sviluppo regionale: le molteplici spazialità del discorso politico europeo

Se si esclude il caso italiano, dove esiste una vasta tradizione

* ISTAT, Istituto Nazionale di Statistica.

di studi associati al classico dualismo del territorio e al *localismo* per cui i fattori geografici sono stati da sempre al centro del dibattito politico ed accademico, in ambito europeo l'uso del lessico spaziale ha avuto la sua affermazione soltanto in tempi recenti. È infatti nel discorso politico dell'Unione Europea che termini come *territoriale*, *regionale*, *spaziale* acquistano una posizione strategica nei documenti relativi alle politiche di sviluppo dell'Unione, con particolare riferimento alla coesione economica e sociale.

L'idea che un'equa distribuzione territoriale delle risorse e delle opportunità sia il prerequisito per una crescita equilibrata della Comunità europea trova una sua affermazione fin dal 1975 con l'istituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale a favore delle regioni meno sviluppate. Senza entrare nel merito del vasto dibattito sulla politica di coesione economica e sociale dell'Unione Europea (Begg, 2010; Faludi 2009; Davoudi, 2007), è interessante notare come essa possa rappresentare un campo di analisi estremamente stimolante per gli obiettivi di questo lavoro. Infatti, nel corso degli anni, gli aspetti spaziali e territoriali hanno acquistato un ruolo sempre più determinante nel discorso politico sulla coesione, in grado di fornire non soltanto uno scenario per l'analisi, ma una spiegazione dei divari di sviluppo e un supporto operativo per le politiche da mettere in campo. Una evoluzione testimoniata da alcune tappe fondamentali.

Nel 2008 la Commissione europea elabora il "Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza" (Commissione delle Comunità Europee, 2008) in cui il concetto di coesione territoriale viene definito come l'elemento unificante, un ponte "fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica" (p. 3). Aspetti che si ritrovano nel trattato di Lisbona adottato nel 2009 e nella "Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions" del 2011 (European Commission, 2011): la coesione territoriale diventa la terza dimensione delle politiche di coesione economica e sociale. A fronte delle enormi disparità socio-economiche all'interno dell'Unione, uno degli obiettivi delle politiche è garantire pari opportunità di accesso ai beni e servizi essenziali per tutti i cittadini, al di là della loro regione di residenza. Tra le priorità territoriali per lo svi-

luppo dell'Unione e per l'implementazione della strategia Europa 2020, l'Agenda individua la promozione di uno sviluppo territoriale equilibrato basato su un assetto urbano policentrico anche al di fuori dell'area del Pentagono europeo¹ e sulla formazione di network di città che siano in grado di promuovere la competitività e, al contempo, una crescita sostenibile e inclusiva. Un obiettivo ambizioso da raggiungere anche attraverso un ripensamento dei tradizionali confini amministrativi a favore di regioni funzionali alla cooperazione e a strategie di sviluppo basate sui bisogni e le potenzialità locali (p. 6).

Un tema che viene ripreso anche dal Rapporto "Un'agenda per la riforma della politica di coesione" affidato dalla Commissione Europea a Fabrizio Barca in qualità di esperto indipendente (Barca, 2009); l'idea centrale del Rapporto è quella di separare crescita ed equità, le due missioni costitutive della politica di coesione, da raggiungere attraverso una strategia basata su politiche *place-based*. Un approccio definito "nuovo"² (p. 4) in contrapposizione alle precedenti politiche regionali basate sulla redistribuzione di capitale e lavoro attraverso sussidi alle imprese e interventi settoriali definiti da politiche *top-down*. Il paradigma proposto punta, infatti, su interventi mirati ai diversi contesti territoriali³ in relazione a tre elementi principali: "la specificità territoriale delle risorse naturali ed istituzionali e delle preferenze e conoscenze individuali, il ruolo svolto dai collegamenti (materiali ed immateriali) tra luoghi, la conseguente necessità di interventi da adattare ai luoghi" (p. 4).

Il rapporto prosegue chiarendo che il termine *place* si distingue nettamente dalla regione amministrativa che non è l'unità di analisi degli interventi proposti, rivolti invece ai luoghi definiti come "concetto sociale ed endogeno al processo politico, un'area contigua all'interno della quale esistono condizioni favorevoli allo sviluppo" (p. 5), dove è probabile si verifichino esternalità positive e nuove forme di organizzazione istituzionale sia formali che infor-

¹ Il Pentagono è l'area definita da cinque città europee, Londra, Parigi, Milano, Amburgo, Monaco che sebbene copra solo il 20% del territorio, genera il 50% del PIL e contiene il 40% della popolazione dell'Unione Europea a 15 (ESDP, 1999).

² Il termine è oggetto di un'analisi più approfondita in Barca et al. (2012).

³ Il riferimento è ai numerosi documenti che l'OECD ha prodotto sul tema dello sviluppo *place-based* (si veda, OECD, 2009, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*. Paris, OECD e la *flagship* "Territorial review").

mali. “I confini di un luogo sono pertanto indipendenti e possono cambiare nel tempo” (p. 5). Anche l’obiettivo della convergenza regionale, e il suo strumento di misura, il PIL, è visto come inappropriato, a favore di politiche che consentano di far leva sul potenziale sottoutilizzato dei luoghi.

Una svolta significativa che tuttavia non viene supportata da un apparato concettuale e metodologico conseguente e necessario ai contenuti innovativi del rapporto. Come affermato anche da Mendez (2013) una implicazione di questo nuovo approccio risiede nel fatto che i confini spaziali delle aree di intervento dovrebbero rispondere a logiche funzionali e non essere predefiniti in base a confini amministrativi.

Invece, a fronte di politiche basate sui luoghi, per l’allocazione delle risorse il rapporto propone di “mantenere l’attuale principio per l’allocazione territoriale dei finanziamenti” (Barca, 2009, p. 65), visto che la politica di coesione dovrebbe essere applicata a tutte le parti del territorio europeo e che tutte le regioni amministrative possono al loro interno comprendere luoghi a diversi stadi di sviluppo. L’unità teorica di riferimento viene individuata nei luoghi così come prima definiti ma “si tratta di aree che possono essere individuate solo attraverso il processo di attuazione della politica stessa, indipendentemente dai confini amministrativi” e che “la Commissione non possiede certo le conoscenze necessarie per svolgere questo compito” (p. 65).

Il caso è archiviato senza dilungarsi troppo. Una decisa rinuncia a sperimentare nuove forme di spazialità a favore delle regioni NUTS2 viste come la proxy migliore per permettere l’allocazione ex ante delle risorse per l’attuazione delle politiche *place-based*, dotate del necessario supporto informativo in termini di statistiche disponibili ed ufficiali.

È evidente a questo punto la contraddizione di fondo del rapporto. A fronte di una politica di coesione basata sulle potenzialità dei luoghi riconosciuti nelle loro specificità economiche, sociali, culturali ed individuali viene proposto, per la loro individuazione, un riferimento quantitativo che si basa invece sulla regione amministrativa considerata, attraverso un’assunzione non dimostrata, “come una variabile che indica il ritardo economico dei luoghi compresi entro i suoi confini” (p. 65).

Viene da chiedersi dove fossero i geografi, condividendo il dubbio espresso da Hadjimichalis a proposito della scarsa capaci-

tà della geografia economica di adeguare i nuovi approcci teorici legati all'importanza dei *non-economic factors*⁴ ad una rinnovata visione della spazialità, oggetto di un vasto e multidisciplinare dibattito scientifico, come se “at times all the debates around space, society and economics advanced by Lefebvre, Harvey, Soja, Massey, Hudson, Castells, Gregory and others have never appeared in print” (Hadjimichalis, 2006, p. 699).

Ad una lettura più approfondita, il Rapporto contiene, in realtà, il riferimento a diverse tipologie di spazialità: luoghi, definiti anche come regioni in senso geografico, spazi relazionali di network tra città e regioni, spazi funzionali come bacini idrografici, ecc. (Barca, 2009, p. 5). Questa spazialità molteplice e variegata viene, tuttavia, sottomessa alla logica delle regioni amministrative e del PIL che rimangono indiscussi protagonisti della rappresentazione dello spazio europeo della coesione territoriale. Senza riferimenti a sperimentazioni possibili e alle eventuali implicazioni in termini di allocazione finanziaria, governance e valutazione delle politiche.

Una contraddizione non risolta che risuona ancora più evidente se si considera che, dopo la pubblicazione del Rapporto Barca, le politiche *place-based* diventano una sorta di *buzzword* negli ambienti tecnici e politici europei, tanto che il Quinto Rapporto sulla Coesione Economica (Commissione Europea, 2010) afferma la necessità di superare politiche *one-size-fits-all* in favore di un approccio basato sui luoghi, l'unico in grado di contribuire alla realizzazione degli ambiziosi obiettivi di crescita *smart*, sostenibile ed inclusiva che si propone Europa2020.

2. Quale spazio per le politiche di coesione territoriale?

Il disallineamento concettuale e metodologico che emerge dalla lettura dei documenti prima citati, trova riscontro in un interes-

⁴ I *non-economic factors* sono quei fattori intangibili quali la conoscenza codificata e tacita, l'apprendimento, il *networking*, il capitale sociale, la reciprocità e la fiducia che caratterizzano le relazioni connotate da prossimità spaziale. È a partire dalla fine degli anni Ottanta che accanto ad approcci economici più ortodossi si afferma questa visione localistica dello sviluppo, riferibile, tra gli altri, ai lavori di P. Cooke, K. Morgan, A. Amin, N. Thrift, G. Becattini, R. Camagni. Il Rapporto Barca riprende in qualche misura i termini principali di questo dibattito quando parla, appunto, di potenzialità locali inespresse.

sante dibattito relativo all'uso della spazialità che, più o meno consapevolmente, entra nel discorso e nella definizione delle strategie politiche. Una discussione, declinata da diversi punti di vista, che propone l'esigenza di nuove strutture territoriali, i cosiddetti *soft spaces*, che vadano al di là delle partizioni amministrative tradizionali (Healey, 2004; Davoudi, Strange 2009; Faludi, 2010, 2013a e 2013b; Walsh, 2012; 2014; Haughton et al., 2013).

Un dibattito che si inserisce in quello più generale sul ripensamento dei concetti di regione, territorio, luogo (Jessop et al., 2008) e di scala geografica (Marston et al., 2005) come entità chiuse e immutabili nel tempo, delimitate da confini amministrativi che hanno rappresentato il quadro di riferimento della geografia di matrice positivista e, in qualche misura, della letteratura che va sotto il nome di New Regionalism (Harrison, 2013; Hadjimichalis, 2006); in queste la molteplicità e varietà dei fatti umani viene ridotta ad una serie di fattori ordinati per dimensione, localizzazione e funzione. Costrutti geografici che sono messi in discussione da una nuova visione della spazialità definita come *relational turn* che negli ultimi venti anni ha influenzato profondamente le scienze sociali.

In questo approccio lo spazio non è più considerato come contenitore di fatti, fisso, immobile e rappresentabile in termini di distanza geometrica, di prossimità fisica, di accessibilità, rappresentato attraverso le coordinate geografiche ma, come descritto efficacemente da Amin (2004), come l'insieme di lontano e vicino, di virtuale e materiale, di flussi e fenomeni statici che permettono di definire un luogo sia topograficamente che in modo relazionale.

Thinking space relationally (si veda il numero monografico di *Geografiska Annaler*, 2004) diviene il mantra della geografia umana dei primi anni del XXI secolo e una prospettiva di analisi che apre nuove possibilità di comprensione delle relazioni socio-spaziali. L'obiettivo è andare oltre il cosiddetto territorialismo metodologico⁵ (Jessop *et al.*, 2008) e quella che Agnew (1994, 2011) ha definito trappola territoriale, vale a dire la visione, diffusa nelle scienze sociali, di spazio come territorio cioè come unità definita da confini amministrativi, coincidenti con lo Stato o la regione amministrativa, in cui viene data per scontata l'omogeneità dei

⁵ Il territorialismo metodologico è descritto come “the practice of understanding the world and conducting studies about it through the lens of territorial geography” (Jessop et al., 2008, p. 391).

fenomeni sociali, economici e politici che vi hanno luogo.

Una considerazione che assume un rilievo fondamentale per il percorso seguito in questo lavoro confermando che, parlando di *non-economic factors*, come fa sostanzialmente il rapporto Barca sottolineando l'importanza del capitale sociale locale (Barca, 2009), la concettualizzazione di spazio tradizionalmente utilizzata non risulta adeguata o, quanto meno, non va considerata come l'unica possibile.

L'approccio relazionale individua modalità del tutto differenti di rappresentazione dello spazio e di gestione dei processi politici. Esso è solo uno dei numerosi tentativi di esplorare differenti e più complesse ontologie dello spazio dal globale al locale, al di là di gerarchie auto-contenute a favore della connettività che diventa l'elemento principale della concettualizzazione spaziale post-moderna (Thrift, 2004).

È in questa prospettiva di analisi che è necessario chiarire anche il concetto di *place* che appare come l'unità di riferimento della rinnovata politica di coesione europea. Un concetto spesso analizzato in opposizione a quello di *space*, che sconta, in verità, una sostanziale opacità tanto da essere definito in letteratura come il *place-space conundrum*⁶ (Agnew, 2011, p. 23).

Agnew precisa efficacemente che un'analisi concettuale della spazialità è interessante nella misura in cui permette poi un riscontro empirico. A questo scopo, nella definizione di *luogo*, identifica tre dimensioni comuni che emergono lungo il tortuoso percorso teorico e concettuale dei termini *place e space*:

1. luogo come sito, localizzazione di attività o oggetti che interagiscono con altri siti. Per esempio, una città può essere vista come un sito che, attraverso il sistema di trasporti, interagisce con altre città;

2. luogo come una serie di zone dove si svolge la vita quotidiana (casa, luoghi di lavoro, strade cittadine, ecc.) e dove l'interazione sociale contribuisce a denotarne l'identità. Non c'è in questo caso un vincolo spaziale in quanto in questa accezione *place* può essere anche rappresentato da luoghi virtuali (come Internet);

3. luogo inteso come senso del luogo (*sense of place*): un insieme unico ed irripetibile di elementi culturali, storici, spaziali,

⁶ Si rimanda a questo saggio per una esposizione critica del vasto dibattito su *space vs place* (Agnew, 2011).

come il paesaggio, che compongono l'identità collettiva e il senso di appartenenza di coloro che lo abitano.

È questa ultima accezione quella maggiormente diffusa nelle scienze sociali e che corrisponde, in parte, ad altre concettualizzazioni come lo spazio vissuto di H. Lefebvre (1991) e il *global sense of place* (Massey, 2004). Il luogo è definito quindi non come identità circoscritta e isolata da difendere dal resto del mondo nelle sue tradizioni e valori ma come entità che costruisce la propria identità in relazione al resto del mondo. In definitiva, qualcosa che le astrazioni geometriche della geografia positivista e quello che abbiamo definito territorialismo metodologico non riescono a rappresentare nella loro complessità.

3. Soft or formal?

Se nei documenti analizzati persiste un approccio prescrittivo orientato al modello di spazio amministrativo, nella pratica politica assistiamo a diversi tentativi di utilizzare zonizzazioni del territorio non meramente amministrative: gli studi avviati dal Dipartimento di Coesione Economica sulle Aree Interne Italiane⁷ (DPS, 2012), i Patti Territoriali e la Programmazione Integrata (Celata, 2008) ne sono un esempio, così come le esperienze relative alla Danimarca e al Regno Unito descritte in Olesen (2012), Haughton *et al.* (2013) e Harrison (2013). Si tratta di quelli che in letteratura vengono definiti *soft spaces*, vale a dire quegli spazi, formali e/o informali, risultato di un processo politico e/o di governo che possono coesistere accanto alle tradizionali partizioni territoriali e che, attraverso l'uso di confini non amministrativi (*fuzzy boundaries*), favoriscono una rappresentazione spaziale più efficace di problemi, fenomeni ed opportunità (Haughton *et al.*, 2013). I *soft spaces* costituiscono un tema emergente nella letteratura sulla pianificazione spaziale strategica (Healey, 2004; Davoudi, Stran-

⁷ “Le Aree Interne rappresentano una parte ampia del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma anche fortemente policentrica e con forte potenziale di attrazione” (DPS, 2012). Sono oggetto di una strategia mirata che sarà avviata utilizzando la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le regioni del paese per il settennio 2014-2020.

ge, 2009; Faludi, 2010; Haughton et al., 2013). Allmendinger e Haughton (2010) forniscono una tipologia di questi nuovi spazi nati principalmente per rappresentare meglio le reali geografie dei fenomeni considerati e per organizzare in modo più efficace il processo di gestione delle politiche locali. I *soft spaces* possono, infatti, assumere la forma di spazi associati, per esempio:

1. ai processi di devoluzione o alla gestione settoriale di alcuni problemi (es. Zone Franche Urbane, Aree metropolitane);

2. a spazi informali nati da iniziative locali per riflettere al meglio relazioni funzionali (es. aree di rigenerazione ambientale e urbana);

3. spazi di analisi per una migliore lettura del territorio rappresentati dalla proposta di nuove geografie come nel caso delle Aree Interne italiane definite dal Dipartimento per la Coesione Economica come maglia analitica affidabile e flessibile per lo sviluppo territoriale (DPS, 2012) o come i più noti Sistemi Locali del Lavoro e Distretti Industriali (ISTAT, 2001).

Per Faludi (2010) la stessa Unione Europea è un chiaro esempio di *soft space* con le sue numerose e coesistenti geografie: l'area dell'euro, l'Unione a 27 Stati, l'area di Schengen, l'area dell'Unione mediterranea con tutti i membri dell'Unione e alcuni paesi del Nord Africa. Una territorialità definita da confini ambigui e mutevoli che riflette più da vicino i movimenti e le relazioni di cose, merci, persone che si manifestano al di là dei confini e delle scale amministrative (Faludi, 2010). Faludi (2013a) nota, inoltre, come la stessa Unione Europea ricorra all'uso di *soft spaces* nella gestione delle politiche degli spazi transregionali come, per esempio, il Bacino del Danubio o il Mar Baltico. In questa direzione, è recente la pubblicazione di un documento sulle strategie macro-regionali (European Union, 2014) dove si riconosce che una gestione orizzontale delle politiche in base agli interessi reali che riguardi aree diverse da quelle amministrative può rispondere a criteri di maggior efficienza e governabilità.

Il dibattito che si è aperto intorno a questi spazi flessibili, mutevoli nel tempo e nello spazio, rappresenta una possibilità nella riconfigurazione degli spazi egemonici dello stato-nazione (Healey, 2004) e può essere visto come una traduzione spaziale dell'emergere di un modello post-moderno del fare politica con le istanze di partecipazione dal basso e la ricerca di identità locali come resistenza alla globalizzazione (Davoudi, Strange, 2009). Nel caso

particolare delle politiche di coesione europea, essi costituiscono un sfida inevitabile per andare oltre il territorialismo della sussidiarietà come attualmente concepita che rischia, secondo Faludi (2013b) di supportare una visione delle politiche come un insieme di scatole cinesi e di trasformarsi in uno strumento di mera conservazione politica. Un'esigenza che emerge anche dall'ultimo Rapporto sulle politiche per il territorio della Società Geografica Italiana (Celata et al., 2013) che, in un'ottica relazionale e trans-scalare, propone nuove meta-geografie *project-led* e *practice-centered* cioè derivanti dalla condivisioni di progetti nati localmente e guidati da attori locali, non necessariamente accomunati dalla prossimità geografica, ma che si coagulano intorno ad idee e percorsi di sviluppo piuttosto che dall'appartenenza a partizioni territoriali preordinate.

Allo stesso tempo, tuttavia, il ricorso ai *soft spaces* è da alcuni studiosi considerato in termini più problematici in quanto rischia di non analizzare in modo critico le ragioni del territorialismo sia in un'ottica storica ed identitaria che nelle sue ricadute pratiche (Harrison, 2013) e nelle possibili derive localistiche a cui può esporre questo scenario (Houghton et al., 2013; Morgan, 2007). Infatti, l'approccio *soft* alla spazialità se da un lato costituisce un quadro di riferimento concettuale ed operativo più adeguato alla complessità delle azioni messe in atto dalle politiche locali, dall'altro rischia di dedicare insufficiente attenzione al fatto che in molti casi le strutture territoriali formali sono il risultato di percorsi storici, politici, culturali (Jones, 2010) e il riferimento elettorale, giuridico e fiscale delle politiche. Antonsich (2010) invita a ripensare il territorio non soltanto come il risultato dell'azione giuridica, legata alla sovranità e all'autorità dello stato, e di quella tecnica, legata alla misurazione, controllo e delimitazione fisica dello spazio (Elden, 2010) ma come un processo dinamico risultante dalle pratiche di appropriazione, divisione, conflitto che si sono succedute nel corso della storia. Una proposta che rimanda altresì ad una vasta tradizione di studi (Raffestin, 1984; Turco 1984; Dematteis, 2003) per cui il territorio non è soltanto il risultato della strutturazione amministrativa e politica quanto di diverse fasi dell'agire sociale che, a partire dall'ambiente naturale, lo modificano attraverso processi di modellamento specifici di ogni società.

L'emergere di spazi che vanno oltre le partizioni amministrative pone non soltanto il già ampiamente dibattuto problema della

governance tra diversi livelli di governo (Scarpelli, 2008) ma anche quello di assicurare una visione complessiva delle politiche che rischiano una frammentazione eccessiva dei contenuti e dei soggetti in gioco (Celata, Coletti, 2014) e l'acuirsi di processi di deregolamentazione (Haughton *et al.*, 2013).

4. Alcune riflessioni per la definizione di un quadro concettuale di riferimento

Uscire dall'impasse causato dai termini del dibattito oscillante tra una visione statica e positivista dello spazio e una visione relazionale, dal "network versus territories scenario" (Jones, 2009, p. 494) emerge come un punto necessario di riflessione e di analisi a cui bisognerà necessariamente orientare l'agenda di ricerca per ripensare a forme di spazialità possibili per le politiche di coesione territoriale dell'Unione Europea.

"To overcome the debilitating binary division between territorial and relational geography one needs to recognize that political space is bounded and porous: bounded because politicians are held to account through the territorially defined ballot box, a prosaic but important reason why one should not be so dismissive of territorial politics; porous because people have multiple identities and they are becoming ever more mobile, spawning communities of relational connectivity that transcend territorial boundaries" (Morgan, 2007, p. 1248).

È in questa chiave che dovrebbe essere letto il ripensamento della spazialità delle politiche di coesione. Una spazialità delimitata e porosa al tempo stesso, una mediazione tra la necessità e l'urgenza di superare la fissità dei riferimenti territoriali proposti dai documenti ufficiali della Commissione, superati nella pratica dalle stesse politiche europee, e la gestione di nuove meta-geografie emergenti, variabili nel tempo e nello spazio e da cui derivano significative implicazioni in termini di sussidiarietà e *governance* delle politiche stesse.

Dalla sintetica digressione condotta in questo lavoro, è evidente che politiche *place-based* debbano avere un riferimento spaziale che non può servirsi del supporto di una spazialità di matrice positivista così come, invece, contraddittoriamente ri-proposta nel rapporto Barca (2009) e nei documenti ufficiali della Commissione (European Commission, 2011).

Se l'immagine della rete e dello spazio come insieme di flussi e relazioni costituisce ormai la metafora dominante per la rappresentazione del territorio contemporaneo, dalla letteratura esaminata emerge altresì che questa visione non problematizza nella misura necessaria i termini della questione poiché non tiene conto dell'importanza della variabile territoriale nella sua accezione storica, culturale e politica.

Quale concetto di spazio allora per le politiche di coesione territoriale?

La riflessione da intraprendere dovrà necessariamente articolarsi intorno a tre elementi principali di analisi.

Il primo elemento è di ordine concettuale. Se l'idea di spazio relazionale rappresenta un'opportunità per ripensare a rappresentazioni del mondo più adeguate alla complessità del reale, una sbrigativa dismissione del concetto di territorio rischia di provvedere ad una visione poco problematizzata delle meta-geografie a supporto delle politiche *place-based*, in particolare nel loro rapporto, necessariamente dialettico, con i livelli di amministrazione giuridica, fiscale e politica delle politiche stesse. Più che in un'opposizione *place vs territory* dunque sembrerebbe più fruttuoso incanalare l'analisi verso quell'idea di spazio che già Harvey aveva enunciato molti anni addietro (Harvey, 1969).

Alla domanda se lo spazio è da considerarsi assoluto, relativo o relazionale, infatti Harvey risponde:

"I simply don't know whether there is an ontological answer to that question [...]. Space is neither absolute, relative or relational in itself, but it can become one or all simultaneously depending on the circumstances....there are no philosophical answer to philosophical questions that arise over the nature of space - the answer lies in human practice" (Harvey, 2006, p. 155).

Un'idea di spazialità non ordinata in tipologie gerarchiche ma spazio, luogo, territorio in tensione dialettica e declinati nella pratica dell'azione umana. In questo contesto, il territorio può essere letto come un elemento centrale per la comprensione delle relazioni spaziali, una "permanenza": i significati relazionali sono internalizzati in cose materiali, eventi, processi costruiti o aventi luogo in uno spazio assoluto (Harvey, 1996; Jones, 2009).

L'altro elemento da considerare è di ordine metodologico. Uno dei vincoli che, a ragion veduta, identifica Barca (2009) nell'utilizzo di nuove geografie e di nuovi indicatori a supporto delle poli-

tiche *place-based*, è proprio l'annosa carenza di dati di statistica ufficiale, tradizionalmente affetta da quel nazionalismo metodologico che ha determinato, in larga misura, il persistere di un immaginario geopolitico saldamente ancorato allo Stato-nazione come un *set* di scatole auto-contenute in ordine gerarchico sul modello delle bambole russe (Faludi, 2013a). Se la sfida è quella di un complesso interrelarsi di livelli amministrativi e spazi emergenti e dinamici a supporto delle politiche, un nuovo apparato metodologico risulta necessario per permetterne la rappresentazione e la quantificazione. Questo vuol dire che risultano inadeguati i tradizionali metodi di analisi spaziale e le fonti di dati se usati singolarmente. Se le politiche *place-based* devono rappresentare il capitale sociale locale con le sue potenzialità inesprese, allora bisognerà sperimentare percorsi innovativi dove sarà necessario integrare fonti di dati diverse, statistiche e amministrative, con l'informazione di ultima generazione resa possibile dalle tecnologie informatiche⁸ e produrre *mush-up* di contenuti diversi: testi, mappe, audio, video. "What is required are discourses, story lines about space and spatial development. [...] I am not talking about exclusive, authoritative visions. Rather, there can and should be many visions for many soft spaces" (Faludi, 2010, p. 22). I risultati attesi di questo percorso sono geografie ibride che conducono a nuove mappe e a nuovi scenari anche per un'allocazione più puntuale delle risorse disponibili.

Infine, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, la politica territoriale europea emerge come una costruzione complessa e multidimensionale. Il territorio rappresenta un elemento trasversale alle politiche settoriali e, allo stesso tempo, un elemento verticale costituito dalla gerarchia di livelli di governo che vanno da quello locale a quello sovra-nazionale. Una nuova dimensione, costituita dai *soft spaces*, si aggiunge alle forme codificate di spazialità e governance. Questo complesso disegno delle relazioni socio-spaziali risulta senza dubbio poco rassicurante per coloro

⁸ Si fa riferimento alla vasta gamma di informazioni e fonti informative indicate di recente con il termine *Big data* comprendenti essenzialmente tre tipologie di informazioni: quelle derivanti dalla tracciabilità dei pagamenti effettuati con le diverse tipologie di carte di credito, quelle derivanti dalla telefonia mobile, dalle reti di rilevamento geografico (*geosensors*) e ambientale e le informazioni desumibili da Internet quali telefonate, email, twitts, scambi di opinioni sui social networks (Miller, 2010).

che si trovano, sul campo, a dover gestire le politiche a causa delle numerose implicazioni giuridiche, amministrative e politiche. Gli spazi formali e i *soft spaces* non devono essere esclusivi ma mutualmente costitutivi. Affermando che i contenitori amministrativi da riempire con progetti e azioni trasversali non funzionano più Faludi (2010) propone che i policy makers e quanti giocano il ruolo di portatori di interesse diventino *smart*, nel senso che dovranno abituarsi a gestire, nell'ottica di un approccio cooperativo, il disallineamento tra la rappresentazione dei fenomeni da analizzare e la loro gestione politica.

5. Conclusioni

La centralità che il lessico spaziale assume nel discorso politico attuale rischia di diventare un mero elemento retorico se non si riuscirà ad affrontare le implicazioni che una politica basata sui luoghi pone sia nell'impostazione concettuale e metodologica delle politiche che nella sua attuazione. Come mostrato in questo lavoro, la letteratura geografica può fornire gli strumenti adeguati a comprendere quella che D. Massey ha definito come la *terrifying simultaneity*⁹ della spazialità: la complessità delle relazioni socio-spaziali, dei flussi e dei movimenti di cose e di persone che si svolgono nello spazio e nel tempo, le loro specificità e il loro rapporto con altre scale geografiche. È da questi punti, in tensione dialettica, che bisogna partire per sperimentare nuovi percorsi di analisi e di progettualità politica, in cui la dimensione fisica e materiale (spazio), quella relazionale e sociale (luogo) e quella formale (territorio) dei fenomeni riescano a interagire in forme dinamiche delineando meta-geografie politicamente ibride ma coerenti con un disegno complessivo di sviluppo. L'Europa del futuro passa anche attraverso questa difficile sfida.

⁹ L'espressione è usata dall'autrice nel corso di un dibattito su "Spatial Justice" tenuto nel novembre del 2010 all'Università di Westminster (UK).

Riferimenti bibliografici

- AGNEW J. (1994), The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory, *Review of International Political Economy*, 1, 1, pp. 53-80.
- AGNEW J., LIVINGSTONE D. (eds.) (2011), *Handbook of geographical knowledge*, London, Sage.
- ALLMENDINGER, P., HAUGHTON G. (2010) Spatial planning, devolution, and new planning spaces, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28, pp. 803-818.
- AMIN A, 2004, Regions unbound: towards a new politics of place, *Geografiska Annaler*, Series B, 86, pp. 33-44.
- ANTONSICH M. (2010), Rethinking territory, *Progress in Human Geography*, 35, 3, pp. 422-425.
- BARCA F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting european union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Bruxelles.
- BARCA F., McCANN P., RODRIGUEZ-POSE A. (2012), The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches, *Journal of Regional Science*, 52, 1, pp. 134-152.
- BEGG I. (2010), Cohesion or confusion: a policy searching for objectives, *Journal of European Integration*, 32, 1, pp. 77-96.
- BHOME K., RICHARDSON T., DABINETT G., JENSEN O. (2004), Values in Vacuum? Multi-level Analysis of the Governance of European Space, *European Planning Studies*, 12, 8, pp. 1175-1188.
- CELATA F. (2008), L'individuazione di partizioni del territorio nelle politiche di sviluppo locale in Italia. Ipotesi interpretative, *Rivista Geografica Italiana*, 115, pp. 1-25.
- CELATA F., ROSSI U., VANOLO A. (2013), Per ridisegnare l'Italia: le aggregazioni territoriali emergenti e quelle possibili, in ROSSI U., SALONE C. (a cura di), *Politiche per il territorio (guardando all'Europa). Rapporto 2013 della Società Geografica Italiana*, Roma, SGI, pp. 85-105.
- CELATA F., COLETTI R. (2014), Place-based strategies or territorial cooperation? Regional development in transnational perspective in Italy, *Local economy*, on line first, pp. 1-18.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2008), Comunicazione della commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo, *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Bruxelles, COM(2008) 616 definitivo.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Lussemburgo.

- DAVOUDI S., STRANGE I. (2009), *Conceptions of place and space in strategic spatial planning*, London, Routledge.
- DEMATTEIS G. (2003), Il modello SLoT come strumento di analisi dello sviluppo locale, *Slot quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale. Approcci metodologici e studi di caso*, a cura di ROSSIGNOLO C., IMARISIO C.S., Baskerville, Bologna.
- DIPARTIMENTO PER LA COESIONE ECONOMICA (DPS)(2012), Un progetto per le “aree interne” dell’Italia, disponibile all’indirizzo <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf>, scaricato il 15-5-2014.
- ELDEN S. (2010), Land, terrain, territory, *Progress in Human Geography*, 34, 6, pp. 799-817.
- ESDP (1999), *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Bruxelles.
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Report from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the governance of macro-regional strategies*, Bruxelles, 20.5.2014, COM(2014) 284 final.
- FALUDI A. (2007), Territorial cohesion policy and the European model of society, *European Planning Studies*, 15, pp. 567-583.
- FALUDI A. (2009), *Territorial cohesion under the looking glass*, Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion, European Commission, Regional Policy, Inforegio.
- FALUDI A. (2010), Beyond Lisbon: soft european spatial planning, *The Planning Review*, 46, 182, pp. 14-24.
- FALUDI A. (2013), Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union treaties: A Critique of the “Territorialism” Underlying, *Regional Studies*, 47, 9, pp. 1594-1606.
- FALUDI A. (2013a), Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review, *Environment and Planning A*, 45, pp. 1302-1317.
- FALUDI A. (2013b), Territory: an unknown quantity in debates on territorial cohesion, *European Journal of Spatial Development*, 51, pp. 1-16.
- GEOGRAFISKA ANNALER (2004), Series B, Human Geography, 86, 1.
- HADJIMICHALIS C. (2006), Non-economic factors in economic geography and in ‘new regionalism’: a sympathetic critique, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 3, pp. 690-704.

- HARRISON J. (2013), Configuring the new “Regional World”: on being caught between territory and networks, *Regional Studies*, 47, 1, pp. 55-74.
- HARVEY D. (1969), *Explanation in geography*, London, Edward Arnold.
- HARVEY D. (1996), *Justice, nature and the geography of difference*, Oxford, Blackwell.
- HARVEY D. (2006), *Spaces of global capitalism: a theory of uneven geographical development*, London and New York, Verso.
- HAUGHTON G., ALLMENDINGER P., OOSTERLYNCK S. (2013), Spaces of neoliberal experimentation: soft spaces, post-politics and neoliberal governmentality, *Environment and Planning A* 45, 1, pp. 217-234.
- HEALEY P. (2004), The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28, 1, pp. 45-67.
- ISTAT (2001), *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro*, Roma.
- JESSOP B., BRENNER N., JONES M. (2008), Theorizing socio-spatial relations, *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 3, 389-401.
- JONES M. (2009), Phase space: geography, relational thinking and beyond, *Progress in Human Geography* 33, 4, pp. 487-506.
- JONES M. (2010), Limits to “thinking space relationally”, *International Journal of Law in Context*, 6, 3, pp. 243-255.
- LEFEBVRE H. (1978), *La produzione dello spazio*, Moizzi, Milano (ed. or. *La production de l'espace*, Paris, Anthrops, 1974).
- MARSTON S. (2000), The social construction of scale, *Progress in Human Geography*, 24, 2, pp. 219-242.
- MASSEY D. (2004), Geography of responsibility, *Geografiska Annaler*, 86B, 1, 5-18.
- MENDEZ C. (2013), The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative, *Journal of European Public Policy*, 20, 5, pp. 639-659.
- MILLER H.J. (2010), The data avalanche is here. Shouldn't we be digging? *Journal of Regional Science*, 50, 1, pp. 181-201.
- OLESEN C. (2012), Soft spaces as vehicles for neoliberal transformations of strategic spatial planning?, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, pp. 910-923.
- RAFFESTIN C. (1984), Territorializzazione, deterritorializzazione, riteritorializzazione e informazione, in TURCO A. (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, F. Angeli, Milano.
- SCARPELLI L. (a cura di) (2008), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Pàtron, Bologna.
- SOCIETA' GEOGRAFICA ITALIANA (2014), *Rapporto Annuale 2013. Politiche per il territorio. Guardando all'Europa*, Roma.
- THRIFT N. (2004), Intensities of feeling: towards a spatial politics of af-

fect, *Geografiska Annaler* (2004), Series B, Human Geography, 86, 1, pp. 57-78.

TURCO A. (1984), *Regione e regionalizzazione*, Angeli, Milano.

WALSH C. (2014), Rethinking the spatiality of spatial planning: methodological territorialism and meta-geographies, *European Planning Studies*, 22, 2, pp. 306-322.

WALSH C., JACUNIAK-SUDA M., KNIELING J., OTHENGRAFEN F. (2012), Soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues, contributo presentato alla *European Regional Study Association Conference*. <http://www.regionalstudies.org/uploads/conferences/presentations/european-conference-2012/presentations/walsh-et-al.pdf>, scaricato il 15-5-2014.

Summary: Although space, place, territory represent central issues in the current policy debate (especially in the EU context) their conceptual bases are still vague and their political implications are little explored. This work undertakes a critical overview of some recent policy reports on European territorial cohesion, where a mismatch emerges between the new concept of *place-based* policies and the spatial references used substantially overlapping with the traditional administrative territorial units. Building on the postmodern theorizing on geographical space and the emergence of new meta-geographies as soft spaces, this paper provides some suggestions for a critical re-examination of spatiality, introducing a new perspective in which space, place and territory, linked by dialectical relationships, represent in more effective and comprehensive way the complexity of socio-spatial relations.

Resumé: Bien que le lexique géographique soit devenu une partie importante du discours politique européen, l'analyse des termes espace, lieu, territoire est encore peu explorée dans ses domaines conceptuels et ses implications politiques. Cet article aborde le problème suivant: certains récents documents concernant la politique européenne de cohésion territoriale semblent montrer une séparation entre le contenu politique, basé sur le potentiel des lieux, et les références spatiales utilisées, fixées solidement aux unités administratives territoriales traditionnelles. En se basant sur les éléments émergents du débat post-moderne sur la spatialité et sur l'émergence de nouvelles méta-géographies (les *soft spaces*), cet article propose une re-conceptualisation de la spatialité où les termes espace, lieu, territoire, en relation dialectique, ne soient pas un simple élément rhétorique mais un support pour analyser et représenter la complexité des relations socio-spatiales.