

Capitale sociale localizzato e territorio come attore collettivo

Ci si è resi progressivamente conto, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, che le potenzialità di sviluppo locale sostenibile non risiedono solitamente in un unico attore o in un'unica fonte di potere, ma nell'insieme di elementi che costituiscono il capitale sociale localizzato: *coesione*, intesa come ricerca di un livello di differenziazione compatibile fra i diversi soggetti di un territorio; *fiducia reciproca* fra i soggetti di qualsiasi natura che si confrontano e che operano nell'ambito territoriale; *interdipendenza* elevata fra attori, risorse e competenze, tale da delineare sistemi e poli distintivi e in grado di riservare potenzialità di sviluppo e di benessere per il futuro; *interattività*, concepita come intensità e frequenza delle relazioni cooperative fra gli attori in gioco e con soggetti esterni portatori di opportunità; *conoscenza*, come disponibilità di informazioni e di saperi per il sistema degli attori locali, sia relativi al territorio che alle interdipendenze con l'esterno; *capitale umano*, l'insieme cioè delle capacità e delle conoscenze incorporate nelle persone in grado di generare valore per il territorio e potenzialmente disponibili per fini collettivi; *capacità di governance*, intesa come propensione a includere e a coordinare la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Ma come si costituisce e si alimenta il capitale sociale? Non per decreto, e neppure sulla base di singole azioni o di una serie di investimenti fra loro scollegati, messi in campo da un ente territoriale. Può crescere, più facilmente, se incarnato in una comunità territoriale, nella sua storia e nella sua cultura¹, nelle competenze acquisite con lunghi e profondi processi di apprendimento; se associato all'immaginario e all'inconscio collettivo, che permettono ad una comunità di riconoscersi come tale e quindi, in forza della fiducia reciproca e dell'apertura fra i diversi attori che la popolano, di esprimersi e generare continuamente il proprio futuro.

Possibili strade per implementare il capitale sociale sono individuabili, sulla base delle esperienze e degli studi realizzati, nella:

- condivisione di conoscenze e saperi, che si può realizzare a livello locale attraverso l'identificazione e la ricostruzione di buone pratiche, la costituzione di comunità di saperi, di reti professionali, di laboratori di scambio;
- creazione di uno spazio aperto di confronto, di comunicazione, di interazione fra soggetti e competenze che possa alimentare la fiducia reciproca e la disponibilità a fare assieme "massa critica" nella ricerca e negli investimenti progettuali;
- aggregazione delle tensioni positive, dell'intraprendenza e imprenditorialità diffusa, e "svelamento", ai e dai soggetti del territorio, delle risorse e delle potenzialità presenti e incrociabili con vettori di crescita esogeni, provenienti da territori limitrofi o da qualsiasi altro punto del globo.

La cura del capitale sociale è un compito fondamentale per un ente che vuole intenzionalmente e consapevolmente strutturare la propria capacità di governo territoriale.

Il primo passo fondamentale è rappresentato proprio dalla auto-percezione e dalla auto-consapevolezza di un territorio, senza le quali un capitale sociale rischia di non formarsi non per mancanza di risorse, ma perché esse non vengono riconosciute come tali.

Questo processo di riconoscimento — che richiede continua conoscenza — "produce territorio", vale a dire dà significato e attiva potenzialità insite nella comunità locale. Il territorio si può produrre non nella sua dimensione fisica e geografica, ma nella dimensione relazionale e sociale, senza con questo ignorare gli intrecci necessari tra le due dimensioni².

"Riconoscimento" e "produzione di territorio" evidenziano il carattere comunitario dello sviluppo territoriale, in una logica di autogoverno locale. Richiamare il versante comunitario di un aggregato di cittadini e di imprese, spesso più ampio del confine amministrativo di un singolo Comune, è un'operazione innovativa, e non nostalgica, se il fattore scatenante non è

¹ Il radicamento storico come fattore indispensabile di sviluppo distrettuale e locale è stato a lungo tempo un assunto di base della lettura delle dinamiche territoriali effettuata da Giuseppe De Rita e dal Censis.

² Sintomatico di questo intreccio è il processo di rifocalizzazione dal Piano Regolatore Generale (PRG) alla pianificazione strategica "urbana", o forse sarebbe meglio dire "di comunità", se a quest'ultimo termine si attribuisse o riconoscesse un significato positivo e dinamico. Il linguaggio non è neutro e lo è ancor meno quando si sta riscrivendo un quadro concettuale-interpretativo della realtà: "urbano" richiama ancora una volta un luogo fisicamente circoscritto, "comunità" allude a un sistema di relazioni a forte interdipendenza consapevole e apprezzata.

rappresentato dalla paura, ma piuttosto dal desiderio di creare le condizioni affinché il futuro possa essere meglio del presente o del passato. La comunità, oltre le note e datate polarizzazioni di alcuni studiosi³, è il luogo dove i soggetti si riconoscono reciprocamente, individuano uno spazio in cui ognuno si sente "a casa propria", vale a dire in un contesto di relazioni caratterizzate da un linguaggio e una base culturale comune che precede le negoziazioni sugli aspetti operativi⁴, i quali portano invece a differenziarsi e a contrapporsi.

Per quanto riguarda i soggetti che possono partecipare alla costituzione del capitale sociale, oltre agli enti territoriali pubblici, lo scenario è molto ampio. Senza alcuna pretesa di esaustività si possono ricordare: le scuole, la formazione professionale e le università, le agenzie formative, le camere di commercio, le agenzie di sviluppo, le agenzie strategiche, i poli fieristici, i poli di ricerca, gli istituti finanziari, le associazioni imprenditoriali e le grandi imprese, le associazioni sindacali, le comunità professionali, ecc.

Molti di questi soggetti, che attraverso la loro azione arricchiscono le dotazioni di capitale sociale e umano⁵ di un territorio, sono anche parte del capitale sociale stesso, costituiscono cioè una componente significativa delle articolazioni che esso può assumere nei diversi territori.

Il territorio come attore collettivo

Nel momento in cui la dimensione territoriale e il contesto locale hanno assunto un'importanza senza precedenti nel governo dei processi di sviluppo, il territorio può essere visto come un attore collettivo, producibile e riproducibile.

In Italia si è imposta la definizione di "sistemi locali territoriali" per sancire il superamento dell'equazione *territorio = politiche urbanistiche*, a vantaggio del binomio *territorio = politiche sociali e culturali*.

In questo passaggio incrementale ha fatto irruzione il concetto di competitività territoriale. La consapevolezza di disporre di un attore collettivo, o di esserne parte, consente, e spesso costringe, ad interagire con altri attori collettivi/territori, dal momento che la possibilità di attrarre risorse e opportunità, per un soggetto aggregato, comporta l'evenienza che altri soggetti perdano valore. D'altra parte si è spesso costretti a competere a causa di comportamenti imprevedibili, messi in atto da attori anche geograficamente e culturalmente molto distanti: è il caso, per esempio, dei distretti produttivi minacciati dalla concorrenza proveniente dalla Cina⁶. La forte interdipendenza tra territori fa sì che da un territorio locale si possa influire sul governo di altri territori o in maniera programmata (marketing territoriale competitivo) o sulla base di esternalità implicite⁷.

È tuttavia possibile pensare la dinamica di governo territoriale, oltre che in una logica competitiva, anche in chiave cooperativa, di messa in comune di risorse e opportunità in un gioco a somma positiva, dove entrambi i partner possano trarre vantaggio dalla collaborazione.

Si può considerare, a questo proposito, il caso di un Comune rivierasco che decida di costruire un impianto di depurazione delle acque al confine con un Comune vicino che, contemporaneamente, stia investendo in progetti per aumentare la capacità attrattiva di turisti stranieri incrementando l'offerta alberghiera e migliorando i servizi che possono rendere gradevole il soggiorno. I vantaggi ipotetici del primo Comune, che può vantare un passo importante per il

³ Il riferimento d'obbligo è a Tonnies, che già negli anni Venti dello scorso secolo coglieva la polarizzazione tra la *Gesellschaft*, la società dei rapporti meccanici, freddi e finalistici, e la *Gemeinschaft*, la comunità luogo delle relazioni "calde" e amichevoli.

⁴ Molto interessante, a questo proposito, è il lavoro di ricerca sviluppato nell'ambito della Triennale di Milano, nel 2004, per preparare la mostra "La città infinita". La città infinita è infatti, nelle considerazioni di Aldo Bonomi, il luogo in cui, per chi lo abita, si incontrano contemporaneamente due sentimenti apparentemente contrapposti: lo spaesamento per l'abitare un territorio tendenzialmente indifferenziato (il riferimento è al triangolo Milano — aeroporto di Malpensa — aeroporto di Orio al Serio con 4,5 milioni di abitanti, 475.000 imprese, 1.600.000 posti di lavoro, 3,1 milioni di automobili) e l'identificazione in una condizione accomunante di comunità in trasformazione.

⁵ Il capitale umano può trasformarsi in capitale sociale nel momento e nella misura in cui le competenze incorporate nelle persone vengono rese disponibili per la collettività.

⁶ È questo l'acronimo con cui si usa indicare l'enorme area asiatica formata da Cina e India, destinate, secondo alcuni scenaristi, a diventare entro la metà del secolo le due principali potenze economiche mondiali.

⁷ Le esternalità implicite sono le conseguenze impreviste di un atto che possono influire sui comportamenti o sulle risorse di attori apparentemente estranei ad esso o che possono indurre effetti positivi o negativi non programmati per lo stesso soggetto che lo ha assunto.

miglioramento della qualità ambientale e quindi del livello di benessere promesso ai turisti, rischiano di essere a decremento degli interventi programmati dal secondo, potendone annullare in parte gli esiti attesi. In questo caso ci troveremmo di fronte a un gioco a somma zero, in cui cioè i vantaggi di una parte compenserebbero gli svantaggi dell'altra. Sarebbe anche possibile tuttavia concordare le azioni tra i due Comuni, sulla base del principio della leale collaborazione tra istituzioni pubbliche, in maniera tale da trarre valore, per il loro tratto di costa marina, dall'integrazione dei progetti messi in atto, valorizzando sia gli investimenti per l'attrattività che la disponibilità di acque balneabili.

L'interazione tra territori può essere letta e agita, pertanto, su entrambi i versanti del binomio competizione/cooperazione, e non soltanto sul primo termine, che fa riferimento spesso a una pedissequa applicazione di approcci di origine aziendalistica alla gestione del territorio. Le amministrazioni territoriali e locali non sono aziende tout court, sono istituzioni che, per ben operare, utilizzano strumenti aziendali, ma che, per poter generare valore pubblico, devono percorrere strade proprie spesso inedite.

Una cosa è certa: le interdipendenze tra territori implicano che non ci si possa sottrarre alla dinamica competitività/cooperazione, a causa di alcuni fattori che estendono i loro effetti su scala planetaria: la globalizzazione dei mercati e la concorrenzialità dei nuovi entranti (che riduce il potere degli Stati-nazione); l'internazionalizzazione dei sistemi produttivi e commerciali delle imprese; lo sviluppo dell'integrazione economica e sociale europea e delle politiche di liberalizzazione⁸ l'evoluzione tecnologica e lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza; la crescita culturale e di consapevolezza degli attori sociali; la trasformazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di vettori di cittadinanza attiva; la valorizzazione di competenze e identità locali e la ricerca di senso di appartenenza; la percezione delle minacce dell'instabilità internazionale e dell'evoluzione ambientale.

In questo processo di trasformazione, il ruolo dell'attore pubblico, rispetto allo sviluppo delle grandi politiche territoriali, cambia radicalmente, passando in pochi anni dall'enfasi sul compito esclusivo attribuito allo Stato di pianificatore e imprenditore centrale, alla situazione attuale in cui, all'interno di un modello sussidiario ancora in costruzione, si rivela decisivo il ruolo degli enti territoriali e locali e la loro capacità di attivare, abilitare o assecondare una molteplicità di altri attori, in una logica di progressivo autogoverno dei territori.

Si è consolidata, in questi ultimi anni, la convinzione che i territori non si possano sviluppare "da fuori", attraverso iniezioni finanziarie o l'inserimento, come corpi estranei, di poli produttivi e di servizio, ma che sia necessaria l'integrazione tra azioni esterne e spinte interne, entrambe indispensabili, soprattutto nelle aree più arretrate.

Si è affermata quella che viene definita la "centralità del territorio". È dal territorio, dal combinarsi degli elementi che lo caratterizzano con fattori esterni ad esso, che può prendere forma uno sviluppo non effimero, ed è sul territorio che i benefici auspicati devono prendere forma e radicarsi, e comunque ricadere.

Dal punto di vista degli attori pubblici, il territorio non deve essere considerato centrale perché in esso si esauriscono le variabili interagenti necessarie per favorirne lo sviluppo, ma in quanto gli effetti delle azioni di governo devono ricadere positivamente all'interno della comunità amministrata e quindi nell'area territoriale di riferimento. Si pensi allo sforzo messo in campo dalle amministrazioni della Regione Piemonte e del Comune di Torino, in concorso con altri soggetti pubblici e privati, per la realizzazione, avvenuta con successo, dei Giochi Olimpici Invernali 2006. L'obiettivo primario di un evento di carattere globale, che ha esposto il territorio di Torino e delle valli piemontesi che hanno ospitato le manifestazioni sportive olimpiche allo sguardo mediatico di tutto il mondo, è quello di ottenere ricadute positive e durature per l'area territoriale interessata e in, senso ampio, per tutto il Piemonte.

Il fatto che un territorio possa incrementare la propria competitività attraverso l'intensità e la qualità delle interazioni con altri territori è un punto acclarato in un'epoca di globalizzazione dei

⁸ Si pensi, emblematicamente, alle politiche di liberalizzazione dei servizi pubblici locali e alla necessità per i Comuni di ripensare l'organizzazione delle utility in un quadro concorrenziale, oppure alle linee portanti dell'Agenda 2000 dell'Unione europea, che danno grande rilievo allo "sviluppo sostenibile del territorio" e ad una "efficace governance urbana e regionale".

mercati e delle culture; minore attenzione è stata invece posta sui meccanismi di ricaduta dei benefici per il territorio stesso.

Emblematico è, a questo proposito, ancora il caso della nuova Fiera di Milano, collocata sui territori di Rho e Pero: l'entità degli investimenti richiesti dalla sua costruzione e dall'infrastrutturazione necessaria è legittimata, per le comunità territoriali che la ospitano fisicamente, ma anche per l'area metropolitana milanese e per la regione Lombardia nel suo insieme, dai vantaggi che i nuovi spazi espositivi saranno in grado di generare per i cittadini e le imprese milanesi e lombarde. La legittimazione della scelta di dedicare alla nuova Fiera importanti risorse economiche e aree territoriali sempre più scarse nell'area milanese è connessa non soltanto ai risultati di esercizio dell'ente fieristico, ma anche alle opportunità create e soprattutto alle ricadute per il tessuto imprenditoriale lombardo. È su queste ultime, in definitiva, che si misura l'efficacia del ruolo di governo.